

Informatiebrief

Zaaknummer: Z/19/033635/144080
Documentnummer:
Datum: 10 juli 2019
Onderwerp: Rapport Berenschot "Regionaal organiseren vanuit publieke waarde"
Bijlage(n): Rapport Berenschot, Infographic proces en rapport Radar

Geachte Raad,

Het afgelopen half jaar heeft het bureau Berenschot een onderzoek gedaan naar wat voor organisatie er nodig is om de gemeentelijke taken en ambities het beste te kunnen uitvoeren. In het onderzoek is nadrukkelijk uitgegaan van de publieke waarde voor inwoners, maatschappelijke opgaven en de toekomstvisie van Voorschoten. Andere factoren die zijn meegenomen in het onderzoek zijn de gewenste bestuurlijke zelfstandigheid van Voorschoten en de lijn van focus op de Leidse regio.

Onderzoek Berenschot

Het bureau Berenschot is aan de slag gegaan met de vraag: *Wat voor soort organisatie is er nodig om de gemeentelijke taken en ambities te verwezenlijken inclusief de regie en sturing op de samenwerkingsverbanden (formeel en informeel) voor Voorschoten (met in het achterhoofd bestuurlijke zelfstandigheid en focus op de Leidse Regio)?*

Daarvoor zijn er verschillende interviews gehouden met belanghebbenden en is er deskresearch verricht. Daarin zijn er verschillende rapporten bij elkaar gebracht. Ook het rapport van Radar is hierin meegenomen (zie bijlage).

Het rapport heeft geresulteerd in een aantal aanbevelingen over de gewenste organisatie met de meeste publieke waarde voor de inwoners.

Plaats rapport Berenschot in Routekaart

Het onderzoek van Berenschot maakt deel uit van de Routekaart "Een zelfstandig Voorschoten in de Leidse regio". De eerste stap was hier de visie op samenwerking welke is vastgesteld.

De tweede stap waren een onderzoek naar de samenwerkingsverbanden en de regionale oriëntatie. Dit is het onderzoek geweest van Partners+Pröpper.

Een vervolg aan het onderzoek "Samenwerkende Allianties" (Stap 2 Inventarisatie Samenwerkingsverbanden) heeft nu geresulteerd in het rapport van Berenschot.

Bevindingen

De kernvraag naar de gewenste organisatie om de publieke waarde te realiseren wordt beantwoord vanuit de twee uitgangspunten van de bestuurlijke zelfstandigheid van Voorschoten en de focus op de Leidse regio. Deze beide punten zijn vanuit maatschappelijk en bestuurlijk oogpunt goed te volgen. Bestuurlijke zelfstandigheid geeft de mogelijkheid om zelf regie te voeren op een eigenstandige gemeente. De focus op de Leidse regio brengt een aantal voordelen met zich mee: de gemeenten werken reeds samen als cluster binnen Holland Rijnland, er is bestuurlijke dynamiek waar Voorschoten bij aangehaakt moet blijven en de provincie ziet Voorschoten reeds als een onderdeel van de Leidse regio. Een belangrijk voordeel is verder nog het uitstralingseffect van goede samenwerking tussen dezelfde partners naar verschillende terreinen. Dit pleit voor congruentie in samenwerkingsverbanden.

De mogelijkheden voor Voorschoten om zich te organiseren om de gewenste publieke waarde te realiseren liggen langs twee assen. De eerste, horizontale as loopt van de huidige sectorale organisatie naar een werkwijze waarin taken integraal en opgavegericht worden opgepakt. De tweede, verticale as loopt van een focus van Voorschoten op samenwerking met Wassenaar naar een focus van Voorschoten op de Leidse regio. Daaruit volgen dan vier mogelijke richtingen: door met de huidige WODV; doorpakken naar een integrale en opgavegerichte WODV voor Voorschoten en Wassenaar; stapsgewijs naar de Leidse regio; en Voorschoten als strategische regiegemeente.

Voorkeursoptie

De uitgangspunten en bevindingen van dit onderzoek leiden tot een voorkeur voor de optie:

Voorschoten als strategische regiegemeente met focus op de Leidse regio waar opgavegericht gewerkt wordt.

Om daar te komen zal Voorschoten:

- een gefaseerde aanpak kiezen
- eerst het stapsgewijs verleggen van de focus naar de Leidse regio

- kijken op welke onderwerpen een deel van de samenwerking al is belegd en waar doorontwikkeling moet plaatsvinden
- in toenemende mate opgavegericht werken.

Daarnaast vormt Wassenaar een belangrijke factor: nu onze belangrijkste samenwerkingspartner. Daarbij spelen organisatorische en financiële consequenties. Het belangrijkste echter is een bestuurlijk gesprek met Wassenaar om hier samen uit te komen.

Aanbevelingen

1. Stel als college in combinatie met de gemeenteraad de grootste maatschappelijke prioriteiten van de gemeente Voorschoten vast. Waar staat Voorschoten voor en wat willen we bereiken? Dit hoeft geen grote operatie te zijn, maar is wel belangrijk als ijkpunt voor de toekomstige afwegingen.
2. Zet binnen de WODV in op het opzetten van stevig accounthouderschap op de voor Voorschoten belangrijke samenwerkingspartners, eventueel aangevuld met een kleine aan de gemeentesecretaris gelieerde regiefunctie die zich op Voorschoten én de Leidse regio richt. De medewerkers waar het om gaat, kunnen op de loonlijst staan van de WODV maar staan ten dienste van Voorschoten.
3. Identificeer op basis van de maatschappelijke prioriteiten welke thema's zich lenen voor het (verder) overbrengen naar de Leidse regio, en hoe ver dat gaat: alleen uitvoering of ook beleidsvoorbereiding.
4. Ga in gesprek met alle partijen die hier een rol spelen op zoek naar draagvlak voor publieke waarde en de daarbij passende organisatie voor Voorschoten. Construeer in samenhang daarmee concrete wensen voor de organisatie.
5. Concreet: dring aan op een uitvoeringsagenda binnen de Leidse regio om gericht aan de slag te gaan met de collectieve ambities. Ga ook in gesprek met Leiden om samenwerkingsmogelijkheden te identificeren.
6. Geef veel aandacht aan het gesprek met Wassenaar als mede-eigenaar van de WODV. Zet daarbij eerst in op het aspect vertrouwen. Breng daarna samen praktische organisatorische en financiële consequenties van de wederzijdse wensen in kaart.

Vervolg

Het vormgeven van het vervolgtraject hangt in grote mate samen met de uitkomsten vanuit de rapporten van Radar en Berenschot en de gesprekken die hierover worden gevoerd met belanghebbenden. Ook u als raad heeft hierin een rol.

De komende periode zullen er gesprekken worden ingepland met belanghebbenden. Ook met u zal er een raadsbijeenkomst worden gepland na het zomerreces.

Aan de hand van de aanbevelingen zal het verdere traject moeten worden uitgewerkt. Hierin is het belangrijk om keuzes te maken en op de juiste manier om te gaan met het krachtenveld waarin wij ons begeven. Dit kan ook mogelijk gevolgen hebben voor de huidige organisatie en de samenwerkingen waarin wij nu zitten. Het is hierin belangrijk om nauw contact te houden met onze stakeholders bijv. de regionale samenwerkingsverbanden, de Provincie, de Werkorganisatie en de Gemeente Wassenaar. Ook u als raad zullen wij nauw aangehaakt houden bij het proces.

Zodra er meer bekend is over de verdere invulling komen wij bij u terug.

A. R. de Graaf,
gemeentesecretaris

P.J. Bouvy-Koene,
burgemeester

Deze brief is digitaal vastgesteld. Hierdoor staat er geen fysieke handtekening in de brief.



Regionaal organiseren vanuit de publieke waarde van Voorschoten

Rapport

Een analyse naar de organisatie van een zelfstandig Voorschoten met focus op de Leidse regio

Berenschot

Regionaal organiseren vanuit de publieke waarde van Voorschoten

Een analyse naar de organisatie van een zelfstandig Voorschoten met focus op de Leidse regio

Philip van Veller | Jeroen Boot | Lars Bos | Thijs Steigenga

5 juli 2019

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doelstelling en vraagstelling	6
1.3 Publieke waarde als uitgangspunt	7
1.4 Onderzoeksaanpak	7
1.5 Leeswijzer	8
2. Publieke waarde: de ambities en opgaven van Voorschoten	9
2.1 Profiel	9
2.2 Ambities, opgaven en visie	9
2.3 Samenvattend	11
3. Huidig regionaal perspectief	12
3.1 De maatschappelijke regionale oriëntatie van Voorschoten	12
3.2 De bestuurlijke regionale oriëntatie van Voorschoten	13
3.3 Ondersteuning door WODV	16
3.4 Partners in de Leidse regio	19
3.5 Samenvattend	21
4. Gewenste organisatie om de publieke waarde te realiseren	23
4.1 Basisdienstverlening en bedrijfsvoering	23
4.2 Focus op Leidse regio	23
4.3 Bestuurlijke zelfstandigheid van Voorschoten	25
4.4 Mogelijke organisatievormen	26
4.5 Voorgestelde beweging	32
4.6 Draagvlak en haalbaarheid	34
4.7 Samenvattend	35
5. Conclusies en aanbevelingen	37
5.1 Conclusies	37
5.2 Beantwoording deelvragen	38
5.3 Aanbevelingen	40

Bestuurlijke samenvatting

Deze rapportage is het resultaat van een onderzoek naar de **kernvraag** wat voor soort organisatie er nodig is om de gemeentelijke taken en ambities te verwezenlijken, inclusief de regie en sturing op de samenwerkingsverbanden (formeel en informeel) voor Voorschoten (met in het achterhoofd bestuurlijke zelfstandigheid en focus op de Leidse regio). **Hoofdstuk 1** schetst naast deze hoofdvraag de **deelvragen** van het onderzoek. Daarna komt het **publieke waardemodel** aan bod: het analysekader waarmee de vraag is benaderd. Dit model gaat uit van de publieke waarde die benodigd is voor de inwoners. Daarnaast gaat het om de organisatie die deze waarde moet leveren. Het derde en laatste onderdeel van het model betreft het draagvlak onder de publieke waarde en de organisatie. Het eerste hoofdstuk gaat tot slot in op de gevoerde **onderzoeksmethoden**. Ten eerste is de onderzoeksopzet vastgesteld na een aantal verkennende gesprekken. Verder werden verschillende documenten geanalyseerd. Vervolgens werden interviews gehouden op ambtelijk én bestuurlijk niveau, binnen en buiten de gemeente om de uitkomsten van de documentenstudie verder te verdiepen. Dit werd gevolgd door een analyse en het uitdenken van een aantal mogelijke scenario's. De conceptrapportage werd besproken met de gemeentesecretaris als opdrachtgever en later met het college, en vervolgens opgeleverd.

In **hoofdstuk 2** wordt een beeld gegeven van de **ambities en opgaven** van Voorschoten. Deze visie is niet expliciet door de gemeente geformuleerd, maar is gereconstrueerd uit de documenten en gesprekken. De gemeente Voorschoten heeft een (impliciete) visie om een herkenbaar, eigenstandig dorp te zijn in de Randstad. Om die positie te handhaven is **dynamiek** nodig. Voorschoten kiest voor een ontwikkelscenario waarin actief wordt geanticipeerd op maatschappelijke opgaven zoals vergrijzing en andere woonbehoeften. We zien de volgende **grote maatschappelijke onderwerpen** waar Voorschoten op beleidsmatig niveau op moet acteren om deze dynamiek te organiseren: **Bouwen en Wonen, Economie, Verkeer en vervoer, Sociaal domein, Klimaat en duurzaamheid**. Afgeleiden hiervan zijn de zelfstandigheid van Voorschoten om zelf regie te kunnen voeren, en een goed bestuur in verbinding met de bevolking. Er wordt gewerkt met verenigingen en andere actieve inwoners. Een goed bestuur is dan nodig om die zelfstandigheid te waarborgen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de huidige **regionale context** waarin Voorschoten zich bevindt. Net als de andere gemeenten schakelt Voorschoten op veel onderwerpen binnen (gemeentelijke) samenwerkingsverbanden om haar ambities en opgaven aan te gaan. Verreweg het belangrijkste samenwerkingsverband is dat met Wassenaar: de Werkorganisatie Duivenvoorde (**WODV**) waarin vrijwel de gehele ambtelijke ondersteuning van de beide gemeenten is ondergebracht. Daarmee is de WODV een cruciale partij om de ambities van Voorschoten (in de regio) te realiseren. In de praktijk blijkt echter dat Voorschoten en Wassenaar, op de voor Voorschoten belangrijke en beleidsrijke thema's, veelal actief zijn in **verschillende samenwerkingsverbanden** en een **verschillende regionale focus** hebben. Voorschoten is in belangrijke mate op de Leidse regio georiënteerd; Wassenaar op de Haagse regio. De voordelen die kunnen worden gerealiseerd in de WODV, hangen sterk samen met de mogelijkheid en wenselijkheid om te harmoniseren en te standaardiseren. Twee factoren staan dat nu in de weg: een gebrek aan overtuigde en effectieve sturing hierop, en de bovengenoemde verschillende regionale focus. Ook speelt mee dat de gemeenten een verschillend karakter kennen. Dit ondergraaft de doelstelling en legitimatie van de WODV. De verhouding tussen de gemeenten en de WODV lijkt hieronder. Uit een analyse van de organisatie van de WODV blijkt dat de beleidscapaciteit is belegd in de afdelingen ruimtelijke ontwikkeling en maatschappelijke ontwikkeling. Daarbij valt op dat de **capaciteit** ten behoeve van de voor Voorschoten belangrijke onderwerpen **beperkt** is in de huidige context. De Leidse regio kent een aantal belangrijke samenwerkingsverbanden waarin Voorschoten vaak reeds opereert. Daar is echter (nog) **geen coherente uitvoeringsagenda**. Buiten de gemeente Leiden zelf is er geen organisatie waarin Voorschoten beleidsmatige taken kan onderbrengen in plaats van de WODV. Bij het mogelijk onderbrengen van taken bij Leiden is het voor Voorschoten zaak goed te bekijken op welke onderdelen zij 'volgend' wil zijn en genoeg neemt met weinig beleidsvrijheid, en op welke onderdelen zij die ruimte wel belangrijk vindt.

In **hoofdstuk 4** wordt de kernvraag naar de **gewenste organisatie om de publieke waarde te realiseren** beantwoord vanuit de bovenstaande bevindingen. Daarin zijn de twee uitgangspunten van de bestuurlijke zelfstandigheid van Voorschoten en de focus op de Leidse regio meegenomen. Deze beide punten zijn vanuit maatschappelijk en bestuurlijk oogpunt goed te volgen. **Bestuurlijke zelfstandigheid** geeft de mogelijkheid om zelf regie te voeren op een eigenstandige gemeente. De **focus op de Leidse regio** brengt een aantal voordelen met zich mee: de gemeenten werken reeds samen als cluster binnen Holland Rijnland, er is bestuurlijke dynamiek waar Voorschoten bij aangehaakt moet blijven en de provincie ziet Voorschoten reeds als een onderdeel van de Leidse regio. Een belangrijk voordeel is verder nog het uitstralingseffect van goede samenwerking tussen dezelfde partners naar verschillende terreinen. Dit pleit voor congruentie in samenwerkingsverbanden. De mogelijkheden voor Voorschoten om zich te organiseren om de gewenste publieke waarde te realiseren liggen langs twee assen. De eerste, horizontale as loopt van de huidige sectorale organisatie naar een werkwijze waarin taken integraal en opgavegericht worden opgepakt. De tweede, verticale as loopt van een focus van Voorschoten op samenwerking met Wassenaar naar een focus van Voorschoten op de Leidse regio. Daaruit volgen dan vier mogelijke richtingen: door met de huidige WODV; doorpakken naar een integrale en opgavegerichte WODV voor Voorschoten en Wassenaar; stapsgewijs naar de Leidse regio; en Voorschoten als strategische regiegemeente. De uitgangspunten en bevindingen van dit onderzoek leiden tot een voorkeur voor de optie: **Voorschoten als strategische regiegemeente met focus op de Leidse regio waar opgavegericht gewerkt wordt**. Om daar te komen moet Voorschoten een **gefaseerde aanpak** kiezen: eerst het stapsgewijs verleggen van de focus naar de Leidse regio, en vervolgens in toenemende mate opgavegericht werken met een kleine strategische staf van medewerkers die voor Voorschoten werken. Voor de **haalbaarheid** hiervan moet eerst worden gekeken naar de Leidse regio: de kant waar het op moet. Daarnaast vormt Wassenaar een belangrijke factor: de kant waar het nu ligt. Daarbij spelen **organisatorische en financiële consequenties**. Het belangrijkste echter is een bestuurlijk gesprek met Wassenaar om hier op basis van beider toekomstperspectieven samen uit te komen.

Hoofdstuk 5 bevat de **conclusies** en **antwoorden** op de **deelvragen**. Het rapport eindigt met de volgende **aanbevelingen**:

1. Stel als college in combinatie met de gemeenteraad de grootste maatschappelijke prioriteiten van de gemeente Voorschoten vast. Waar staat Voorschoten voor en wat willen we bereiken? Dit hoeft geen grote operatie te zijn, maar is wel belangrijk als ijkpunt voor de toekomstige afwegingen.
2. Zet binnen de WODV in op het opzetten van stevig accounthouderschap op de voor Voorschoten belangrijke samenwerkingspartners, eventueel aangevuld met een kleine aan de gemeentesecretaris gelieerde regiefunctie die zich op Voorschoten én de Leidse regio richt. De medewerkers waar het om gaat, kunnen op de loonlijst staan van de WODV maar staan ten dienste van Voorschoten.
3. Identificeer op basis van de maatschappelijke prioriteiten welke thema's zich lenen voor het (verder) overbrengen naar de Leidse regio, en hoe ver dat gaat: alleen uitvoering of ook beleidsvoorbereiding.
4. Ga in gesprek met alle partijen die hier een rol spelen op zoek naar draagvlak voor publieke waarde en de daarbij passende organisatie voor Voorschoten. Construeer in samenhang daarmee concrete wensen voor de organisatie.
5. Concreet: dring aan op een uitvoeringsagenda binnen de Leidse regio om gericht aan de slag te gaan met de collectieve ambities. Ga ook in gesprek met Leiden om samenwerkingsmogelijkheden te identificeren.
6. Geef veel aandacht aan het gesprek met Wassenaar als mede-eigenaar van de WODV. Zet daarbij eerst in op het aspect vertrouwen. Breng daarna samen praktische organisatorische en financiële consequenties van de wederzijdse wensen in kaart.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Voorschoten is al enige jaren verwickeld in een interessante dynamiek. Samen met de gemeente Wassenaar heeft de gemeente één ambtelijke organisatie: de werkorganisatie Duivenvoorde. Ook werkt zij op diverse beleidsterreinen samen in een aantal andere gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden.

Zonder discussie is deze samenwerking echter niet. Waar Voorschoten nu voor staat, is een beschouwing over haar samenwerkingsverbanden, de maatschappelijke opgaven, en de verhouding daartussen in het perspectief van de toekomstige bestuurlijke oriëntatie. Dit is het vervolg op eerdere rapporten en beslismomenten, zoals dat van Klaartje Peters en Marieke van Genugten en Bureau Van de Bunt. Parallel aan dit traject lopen onder meer de 'routekaart' en de heroriëntatie op de regionale samenwerking in het sociaal domein.

De uitgangspunten die er nu liggen, zijn een bestuurlijk zelfstandig Voorschoten en een focus op de Leidse regio. Bovendien wordt in het coalitieakkoord van Voorschoten nadrukkelijk gesproken over een focus van de samenwerking met Wassenaar op ondersteunende en uitvoerende taken.

Op basis daarvan is nu een 'project' (of liever: traject) gaande om een en ander uit te werken naar concrete stappen. In de eerste fase daarvan heeft bureau Partners + Präpper een overzicht opgesteld met de samenwerkingsverbanden van de gemeente Voorschoten per programma. De opgave is nu om van daaruit voor Voorschoten te bepalen wat voor soort organisatie passend is bij de concentratie van samenwerkingspartners en/of samenwerkingsportfolio's voor Voorschoten. Daarover gaat dit rapport.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Wat voor soort organisatie is er nodig om de gemeentelijke taken en ambities te verwezenlijken, inclusief de regie en sturing op de samenwerkingsverbanden (formeel en informeel) voor Voorschoten (met in het achterhoofd bestuurlijke zelfstandigheid en focus op de Leidse regio)?

Daarbij komt een aantal belangrijke deelvragen aan de orde. Deze luiden:

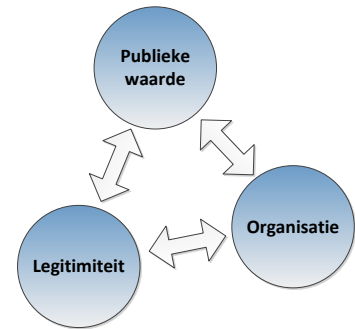
- Wat voor gemeente wil je zijn (bestuurskundige vraag)?
- Wat gaan we doen, willen we insourcen of outsourcen?
- Hoe moeten we ons organiseren om een adequate sturing te hebben op de samenwerkingsverbanden/samenwerkingsportfolio's?
- Wat voor organisatie is dan passend, eventueel per gemeente?
- Hoe verhoudt zich dit tot het scenario "doorpakken"?
- Wat heeft Voorschoten nodig om het meest optimaal te functioneren?
- Wat zijn onze logische samenwerkingspartners om optimaal te functioneren?
- Wat betekent heroriëntatie op de Leidse Regio door Voorschoten, en wat is de consequentie van zelfstandigheid van Voorschoten?
- Welke andere ontwikkelingen verdienen aandacht?

1.3 Publieke waarde als uitgangspunt

In het onderzoek wordt nadrukkelijk uitgegaan van de publieke waarde. Daartoe wordt eerst onderzocht wat de maatschappelijke opgaven van de gemeente zijn en welke toekomstvisie er is; kortom, welke publieke waarde de gemeente voor haar inwoners en het gebied wil realiseren. Om deze publieke waarde te realiseren, is ambtelijke en bestuurlijke organisatiekracht nodig. Ook moet zij voldoende gelegitimeerd zijn door de belanghebbenden: inwoners, maatschappelijke partners, ondernemers, andere overheden et cetera.

Deze visie, ontleend aan het publieke waardemodel van Harvard-hoogleraar Mark Moore, ziet er schematisch als volgt uit:¹

- **Publieke waarde:** dat wat de gemeente bereikt voor samenleving en gebied, oplossingen voor maatschappelijke opgaven.
- **Organisatie:** de wijze waarop dit is georganiseerd en wordt bestuurd.
- **Legitimiteit:** de rechtmatigheid van publiek handelen en het draagvlak onder de belangrijke stakeholders.



Dit model hebben wij gehanteerd in dit onderzoek. Het voordeel daarbij is, dat telkens kan worden teruggegrepen op wat de gemeente moet doen en betekenen voor de inwoners en het dorp. Het organisatievraagstuk is daarmee een afgeleide en vormt niet de primaire focus (met alle discussies van dien), maar vloeit logisch voort uit de te leveren publieke waarde en de legitimiteit.

1.4 Onderzoeksaanpak

De inhoud staat centraal in ons onderzoek. Een groot deel van de onderzoeksinspanningen is dan ook gericht op het inhoudelijke verhaal. Tegelijkertijd zijn de subjectieve perspectieven van verschillende stakeholders net zo goed een bepalende factor voor de (haalbaarheid van de) nieuwe toekomst. Deze krijgen dan ook de nodige aandacht in het onderzoek. Het onderzoek kent een gefaseerde onderzoeksopzet:

1. Oriëntatie en vaststellen onderzoeksopzet
In deze fase werd het onderzoek opgezet en vond een aantal verkennende gesprekken plaats met de gemeentesecretaris en de bestuursadviseur. De te interviewen respondenten werden hier vastgelegd en documenten bepaald. Tussentijds hebben meerdere malen in deze samenstelling tussentijdse gesprekken plaatsgevonden.
2. Gegevensverzameling
Verschillende documenten werden geanalyseerd. Vervolgens werden interviews gehouden op ambtelijk én bestuurlijk niveau, binnen en buiten de gemeente om de uitkomsten van de documentenstudie verder te verdiepen.
3. Analyse
Op basis van de verkregen data werden enkele mogelijke scenario's uitgedacht en in kaart gebracht.
4. Toetsing en rapportage
Hierbij werd de conceptrapportage besproken met de gemeentesecretaris als opdrachtgever en later het college, en vervolgens opgeleverd.

¹ Mark H. Moore: *Recognizing Public Value*. Harvard, 2013.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt er in het volgende hoofdstuk ingegaan op de publieke waarde van Voorschoten. Vervolgens komt in het derde hoofdstuk het huidige regionaal perspectief aan bod en wordt er onderscheid gemaakt in de samenwerkingsverbanden waar Voorschoten en Wassenaar gezamenlijk in participeren en waar zij dat apart van elkaar doen. Daarna wordt in hoofdstuk vier inzichtelijk gemaakt welke organisatie gewenst is om de publieke waarde van Voorschoten te realiseren. Hoofdstuk vijf bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

2. Publieke waarde: de ambities en opgaven van Voorschoten

In dit hoofdstuk belichten we de publieke waarde die de gemeente Voorschoten moet en wil leveren voor de inwoners en het gebied. Immers, daar begint en eindigt het mee.

2.1 Profiel

Voorschoten is een gemeente van 26.000 inwoners in de provincie Zuid-Holland. Het dorp heeft zich in de naoorlogse periode razendsnel ontwikkeld tot een Randstedelijke gemeente met een eigen dorps karakter. In de jaren vijftig en zestig groeide het uit zijn oorspronkelijke dorpskern en verschenen er aan de westzijde van de N477 nieuwe woonwijken; de Nassauwijk, Adegeest, Boschgeest, Vlietwijk en Noord-Hofland. Later breidde Voorschoten verder uit en nam het inwonersaantal van de gemeente toe. Tegelijkertijd bleven mooie elementen behouden, zoals de groene strook van het landgoed Duivenvoorde, de Horsten en het historische dorpscentrum. Voorschoten combineert de voordelen van de dichtbevolkte Randstad met haar mooie centrum in een unieke groene omgeving; misschien daarom wordt Voorschoten ook wel de Parel aan de Vliet genoemd. Samen met Leiden, Leiderdorp en Oegstgeest is Voorschoten één van de meest hoogopgeleide gemeenten in de provincie. In Voorschoten wonen veel tweeverdieners met modale tot bovenmodale inkomens, hetgeen logischerwijs samenhangt met het hoge gemiddelde opleidingsniveau in het dorp. Minder dan een vijfde van alle werkende Voorschotenaren werkt binnen de gemeentegrenzen. In combinatie met de sterke vergrijzing maakt dit dat er (zeker op doordeweekse dagen) minder bedrijvigheid en dynamiek in het dorp te herkennen valt. Tegelijkertijd zijn de bewoners actief en betrokken bij de activiteiten in het dorp; 85% van de inwoners is bereid zich in te zetten voor de buurt tegen een landelijk gemiddelde van 78%. Het gemiddeld aantal mensen over alle leeftijdscategorieën dat actief is in het verenigingsleven ligt met 54% iets onder het Nederlands gemiddelde (60%), waarbij de categorie 40 tot 60 jaar zich juist veel meer inzet (57 tegen 30%). Het aantal mensen dat vrijwilligerswerk doet ligt met 46% boven het landelijk gemiddelde (42%).²

2.2 Ambities, opgaven en visie

Uit de gesprekken en documenten komt een eenduidig beeld naar voren over waar Voorschoten heen wil en wat zij voor gemeente wil zijn. In grote lijnen komt die visie op het volgende neer:

Voorschoten wil over 40 jaar nog steeds herkenbaar zijn als Voorschoten. Dat wil nadrukkelijk niet zeggen dat het dorp er dan exact hetzelfde uitziet. Integendeel: er is juist dynamiek nodig om hetzelfde karakter te houden. Wat blijft, is dat Voorschoten een aantrekkelijk klimaat biedt om te wonen, werken en recreëren, met de bijbehorende voorzieningen. Voorschoten biedt ook in de toekomst een eigenstandig dorps karakter met een mooie, groene omgeving in een stedelijke context.

Voorschoten staat echter ook voor belangrijke opgaven. In de eerste plaats kampt Voorschoten met een gemiddeld steeds ouder wordende bevolking. Doordat mensen blijven wonen waar zij wonen, is er een toenemende onevenwichtigheid in het woningaanbod. Er zijn meerdere wijken waar de huizen verouderen en de populatie afneemt. Er is slechts een beperkt aantal woningen op de markt, waarbij ook en met name specifieke huisvesting voor de doelgroepen starters en ouderen achter blijft. Een andere uitdaging is de slagkracht van de gemeente om voorzieningen te bieden. Door de financiële perikelen in het recente verleden is de ruimte van Voorschoten voor investeringen beperkt.

² Burgerpeiling waarstaatjegemeente.nl, 2018

Om haar ambities waar te maken tegen de achtergrond van de opgaven die spelen, is het voor Voorschoten belangrijk om een (meer) evenwichtige bevolkingssamenstelling te hebben. Dat houdt de gemeente levendig en geeft ook in de toekomst een (ook financiële) basis voor het eigenstandige karakter van het dorp. Met de evenwichtige bevolkingssamenstelling ontstaat ook een meer gebalanceerde vraag naar voorzieningen (van scholen tot ouderenzorg).

Kwalitatief wonen en leven: basis op orde

In de eerste plaats merken we op dat alles begint en eindigt met een prettige directe woon-, werk- en leefomgeving. Daar horen min of meer primaire taken bij die de gemeente moet uitvoeren. Vaak gaat het dan onder het motto 'schoon, heel en veilig' om de buitenruimte en dienstverlening vanuit publiekszaken (een goede loketfunctie). Het zijn vaak relatief 'beleidsarme' taken maar ze moeten wel gedaan worden.

Dynamiek op de woningmarkt

Om een evenwichtige bevolkingssamenstelling te bereiken, is in de eerste plaats dynamiek in de woningmarkt nodig. Ouderen moeten de mogelijkheid krijgen om in Voorschoten te blijven wonen, starters moeten mogelijkheden worden geboden om zich in de gemeente te vestigen, gezinnen moeten betaalbare woningen kunnen vinden. Verder wil Voorschoten plaats bieden aan studenten. Er is weinig beschikbare fysieke ruimte om nieuwe woningen te bouwen voor nieuwe doelgroepen. Voorschoten moet dus binnen de bestaande woningbouwgrond op zoek gaan naar creatieve mogelijkheden om een veelzijdiger woningaanbod te creëren. Daarbij moet de gemeente ook aan de slag met de woonwijken met een (te) eenzijdige samenstelling.

Aansluiten bij de regionale economie

Bovendien wil Voorschoten met haar vestigingsklimaat aansluiten bij de economie in de regio. De gemeente zet daarbij in op ruimte voor bedrijven, winkels en (in combinatie met de opgave om het woonaanbod diverser te maken) ook ZZP'ers. Een combinatie van wonen en werken van die laatste groep ook zorg voor levendigheid in de wijken.

Bereikbaarheid

Een aantrekkelijk vestigingsklimaat betekent ook dat de gemeente goed bereikbaar is. Voorschoten is met het openbaar vervoer ontsloten door onder andere twee treinstations, maar over de weg is het dorp lastiger te bereiken. Werken aan de bereikbaarheid van Voorschoten is belangrijk om (ook) in de toekomst een kwalitatief goed woon-, werk- en leefklimaat te bieden. Met een goede ontsluiting is het aantrekkelijk om in Voorschoten te wonen voor degenen die elders werken, en zijn ook voorzieningen buiten Voorschoten bereikbaar. Tegelijkertijd is Voorschoten dan bereikbaar voor degenen die hier werken of het (recreatief) willen bezoeken.

Sociale voorzieningen

De sociale voorzieningen in Voorschoten (in brede zin: welzijn, cultuur, sport, zorg, jeugdhulp, participatie et cetera) zijn ondersteunend aan de brede gemeenschap. Ook het verenigingsleven biedt een basis voor de sociale cohesie en werkt bij de aanpak en preventie van sociale problematiek. Ofschoon Voorschoten een sterk verenigingsleven kent, ligt zoals overal bij de gemeente een ondersteunende rol.

Klimaat en natuur

Om het eigenstandige karakter van Voorschoten te behouden spelen tot slot het behoud van de natuur en de klimaatopgave: de energietransitie (bijvoorbeeld aardgasvrije wijken, elektrisch rijden, duurzame energieopwekking), circulaire economie (gescheiden afvalinzameling), en klimaatadaptatie (maatregelen tegen hitte- en waterstress) een belangrijke rol. Deze ontwikkelingen vergen grote (materiële en financiële) inzet en soms vergaande aanpassingen in de openbare ruimte.

Zelfstandig, interactief bestuur

Om de bovenstaande maatschappelijke ambities te realiseren, wil Voorschoten bestuurlijk zelfstandig blijven.

In de woorden van het coalitieakkoord: “We willen dat Voorschoten een bestuurlijk zelfstandig dorp blijft, zodat we zelf regie houden over de inrichting van ons dorp en het aanbod van voorzieningen.”

De gemeentelijke organisatie die dit bovenstaande moet realiseren, is door haar financiën en bescheiden omvang genoodzaakt om – naast regionale samenwerking - veel samen te doen met inwoners en zo te bouwen op de kracht van de gemeenschap. Dit vereist een interactieve, participatieve en open werkwijze van het bestuur.

De bovenstaande ambities en opgaven zijn specifiek voor Voorschoten. Natuurlijk zijn er veel andere ambities en opgaven die voor de gemeente gelden. Alle gemeenten worden geconfronteerd met een steeds groter aantal taken. Regionaal en landelijk worden toekomstige ambities van alle gemeenten bepaald, variërend van inburgering, schuldhelpverlening, de omgevingswet tot informatieveiligheid. Ook Voorschoten zal met al deze onderwerpen aan de slag moeten. In dit onderzoek echter ligt de focus primair op de specifieke situatie van Voorschoten.

2.3 Samenvattend

- Voorschoten heeft een (impliciete) visie om een herkenbaar, eigenstandig dorp te zijn in de Randstad. Om die positie te handhaven is dynamiek nodig. Voorschoten wil geen ‘frozen town’ zijn maar kiest voor een ontwikkelscenario waarin actief wordt geanticipeerd op maatschappelijke opgaven zoals vergrijzing en andere woonbehoeften.
- Samenvattend zien we onderstaand de grote maatschappelijke onderwerpen waar Voorschoten op beleidsmatig niveau op moet acteren om deze dynamiek te organiseren:
 - Bouwen en Wonen
 - Economie
 - Verkeer en vervoer
 - Sociaal domein
 - Klimaat en duurzaamheid
- Afgeleiden hiervan zijn de zelfstandigheid van Voorschoten om zelf regie te kunnen voeren, en een goed bestuur in verbinding met de bevolking. Er wordt gewerkt met verenigingen en andere actieve inwoners (participatie). De zelfstandigheid is vanuit de wens dat het eigen eigenstandig karakter van Voorschoten behouden moet blijven.
- Een goed bestuur is dan nodig om die zelfstandigheid te waarborgen. De gemeente mag niet door geringe bestuurskracht of bepalende regionale samenwerking alsnog afhankelijk te worden zodat zij geen beslissingen kan nemen vanuit het perspectief van de te leveren publieke waarde voor Voorschoten zelf.

Over dat laatste volgt meer in de volgende hoofdstukken, die ingaan op de verbinding tussen de publieke waarde en het organisatievraagstuk.

3. Huidig regionaal perspectief

Kijkend naar de maatschappelijke opgaven en de organisatie van de gemeente Voorschoten, valt op dat deze beide elementen sterk regionaal zijn gekleurd. Voorschoten staat in een nauwe verbinding met de omliggende gemeenten en regio's. In dit hoofdstuk belichten we de huidige situatie. We gaan eerst in op het maatschappelijke perspectief. Daarna komt het (bestuurlijke) organisatie-aspect aan de orde.

3.1 De maatschappelijke regionale oriëntatie van Voorschoten

Voorschoten is van oorsprong gebouwd op een langgerekte strandwal. Het was een – aan het landgoed Duinenvoorde gelieerd – dorp met daaromheen agrarisch gebied. In het westen grenst de gemeente aan Wassenaar en in het zuiden en oosten aan de gemeente Leidschendam-Voorburg. Leidschendam ligt zuidwestelijk, en Stompwijk zuidoostelijk van Voorschoten. Voorschoten is van Leidschendam gescheiden door de groene Duivenvoordecorridor (inclusief landgoed Duinenvoorde), dat een onderdeel is van de ecologische hoofdstructuur van Nederland. In het noorden is Voorschoten vrijwel vastgebouwd aan Leiden, waarvan het enkel gescheiden is door het Korte Vlietkanaal en de spoorlijn Den Haag–Leiden. Daarmee vormt Voorschoten ruimtelijk gezien een onderdeel van het stedelijk gebied Leiden.

Voorschoten ligt van oudsher op de weg (en ook de waterweg) Delft – Leiden. In de regio is deze noord-zuid as sowieso bepalend. Voorschoten heeft zich dus ook altijd in deze twee richtingen georiënteerd. Tegenwoordig zijn dit Haaglanden en de Leidse Regio.

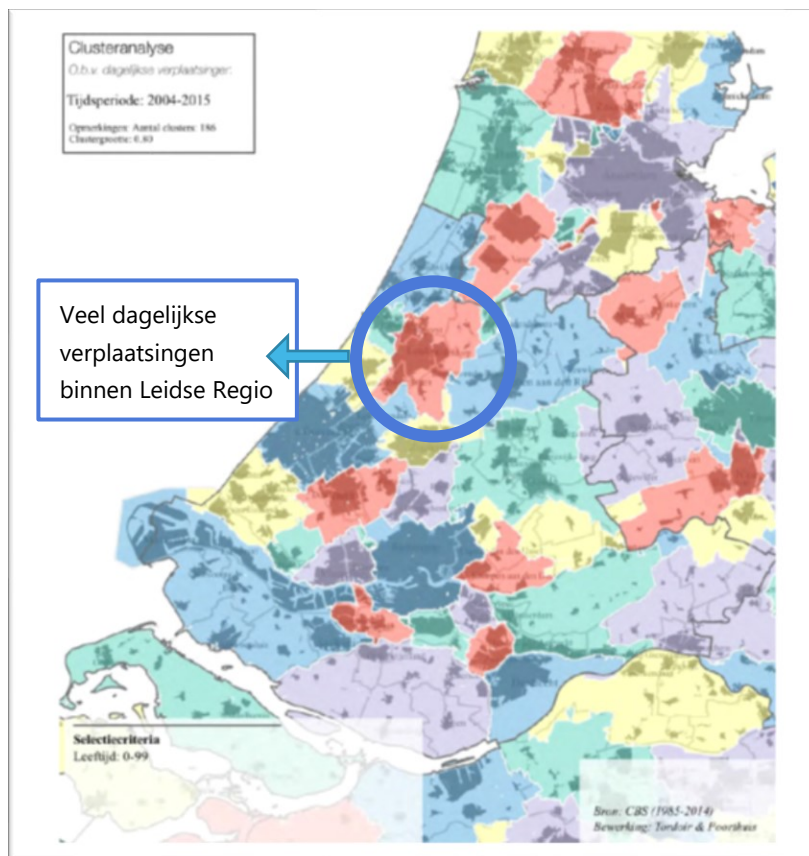
Voorschoten vormt echter meer een 'daily urban system' met Leiden. Uit onderzoek van Tordoir en Poorthuis³ blijkt dat er een sterke functionele verbinding te herkennen is tussen Voorschoten en Leiden. Dit is in mindere mate het geval voor Wassenaar. In het rapport staat: "De Leidse regio zoals deze bestuurlijk is afgebakend is wat kleiner dan het functionele cluster rond Leiden, zoals afgebakend door het clusteringalgoritme. Het zuidoosten van gemeente Teylingen (Duin- en Bollenstreek) en het Kaaggebied (regio Rijnland) maken functioneel feitelijk deel uit van de Leidse regio. Nadere bestudering van verplaatsingspatronen toont dat de stad Leiden ook voor Katwijk en noordoostelijk Wassenaar als centrum functioneert. Ook Voorschoten is sterk gericht op Leiden en vormt een integraal onderdeel van de Leidse regio. Tegelijkertijd is er wat betreft pendelstromen voor hoogopgeleide werknemers sprake van intensief verkeer tussen de Haagse binnenstad, Voorschoten en Leiden."⁴ Middelhoog en met name lager geschoolden hebben overigens een veel kleinere actieradius⁵.

³ Tordoir en Poorthuis: *Zuid-Hollandse netwerken. Analyse van ruimtelijke interactie tussen gemeenten en kernen*. April 2017.

⁴ Tordoir en Poorthuis, p. 17 en 18.

⁵ Tordoir en Poorthuis, p. 32.

Op *figuur 1* zijn de samenhangende gebieden, de 'daily urban systems', van dit deel van Zuid-Holland op basis van statistisch materiaal in beeld gebracht. Te zien is dat de gemeente Voorschoten onderdeel uitmaakt van de Leidse regio.



Figuur 1: Clusteranalyse op basis van dagelijkse verplaatsingen in Zuid-Holland; Tordoir 2017

3.2 De bestuurlijke regionale oriëntatie van Voorschoten

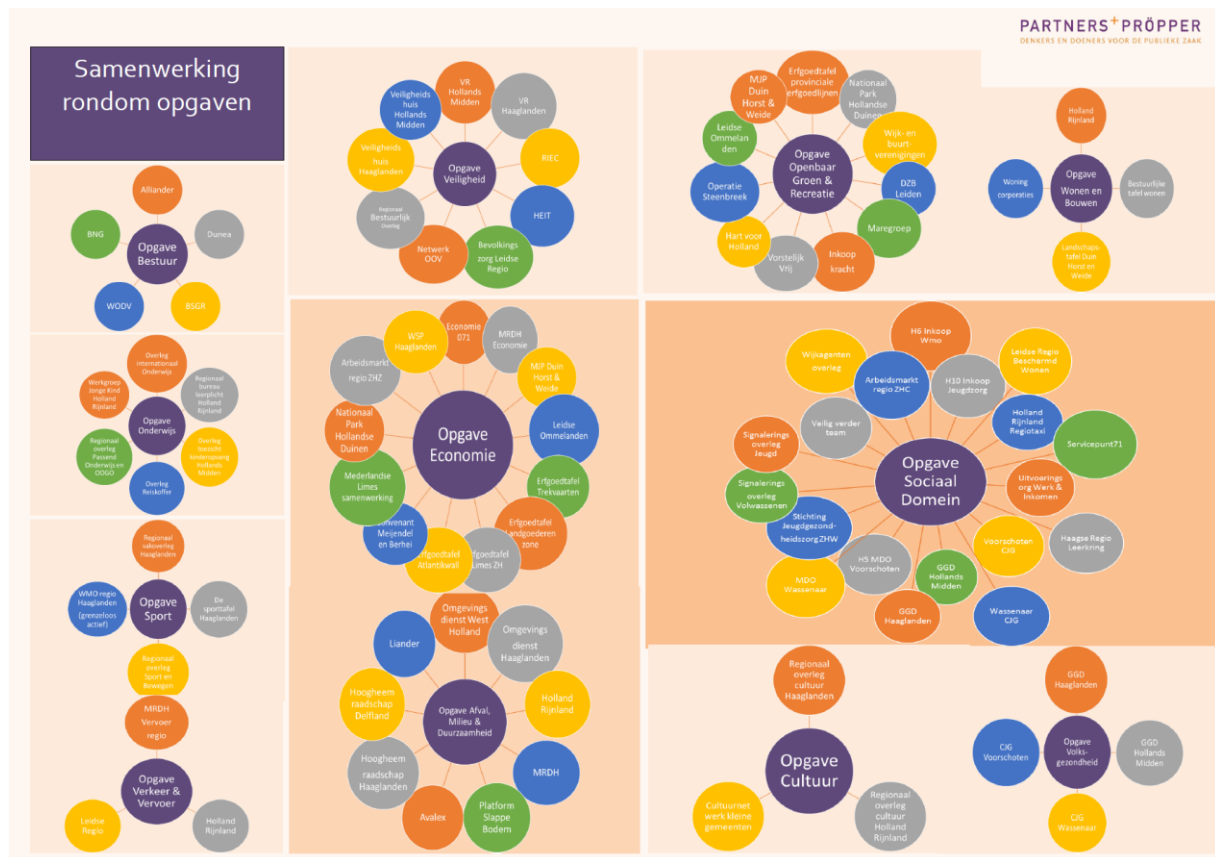
Er is geen gemeente in Nederland die niet samenwerkt met anderen om alle maatschappelijke opgaven waarvoor ze staan, te verwezenlijken. Van de grootste tot de kleinste gemeente, allen realiseren zij op veel terreinen publieke waarde in samenwerking met andere gemeenten. Daarbij is de dynamiek groot: gemeentelijke samenwerkingen ontstaan, verbreden en/of verdiepen zich vaak, maar kunnen ook afketsen op tegenstellingen in visies of belangen.

Voorschoten bevindt zich midden in deze dynamiek. De gemeente maakt deel uit van een groot aantal bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Deze paragraaf gaat daar dieper op in. Daarbij besteden we speciale aandacht aan de samenhang met de samenwerkingsverbanden van de gemeente Wassenaar.

Samenwerking rond opgaven

In de loop der tijd heeft Voorschoten zich gecommitteerd aan een reeks van samenwerkingsverbanden. In sommige gevallen gaat het hier om intergemeentelijke samenwerkingen die wettelijk verplicht zijn; belangrijke voorbeelden zijn de Omgevingsdienst, de veiligheidsregio, de GGD en de arbeidsmarktregio. Daarboven zijn er meer onderwerpen waarop Voorschoten samenwerkt om haar ambities en opgaven aan te gaan.

Deze rapportage borduurt voort op een eerder onderzoek van Partners+Pröpper, waarbij voor Voorschoten in kaart is gebracht ten aanzien van welke opgaven Voorschoten en Wassenaar samenwerken in de regio. Dit leverde het volgende beeld op:⁶



Een conclusie die uit bovenstaand beeld wordt getrokken, is dat Voorschoten schaakt op een groot aantal borden om haar ambities te verwezenlijken. Zichtbaar is dat ieder thema goed is voor een serie (samenhangende en op elkaar ingrijpende) verbanden waarin Voorschoten moet acteren.

Dat is op zich geen uniek gegeven; voor iedere gemeente kan een dergelijk beeld worden geschetst. In het verband van dit onderzoek is het echter wel van belang, gezien de bestuurlijke en met name ambtelijke inspanning die moet worden geleverd om te schakelen met al deze verbanden.

Focus Leidse regio

In het kader van de *toekomstige* regionale oriëntatie van Voorschoten heeft de gemeente een helder toekomstperspectief voor ogen. In het meest recente coalitieakkoord 'Duurzaam vooruitstrevend' is de volgende passage opgenomen: "Voor zaken waarvan we weten dat we die beter kunnen organiseren met sterke partners in één regio, zoals zorg, economie en bereikbaarheid, gaan we meer samenwerken met gemeenten in de Leidse regio. Dit zijn de gemeenten Oegstgeest, Zoeterwoude, Leiderdorp en Leiden. In de samenwerking met Wassenaar gaan we ons dan ook focussen op ondersteunende en uitvoerende taken zoals bijvoorbeeld beheer van de openbare ruimte, personeelszaken en financiën." Voorschoten streeft dus naar (meer) congruentie in de regionale samenwerkingen en richt zich daarbij op de Leidse regio.

⁶ Partners+Pröpper: *Dashboard opgaven en samenwerkingsverbanden – Voorschoten Wassenaar*, versie 3 maart 2019, p. 2.

Verschillen en overeenkomsten met Wassenaar

Omwille van de thematiek van dit onderzoek zoomen we hier in op de verschillen en overeenkomsten tussen Voorschoten en Wassenaar. Daarna gaan we namelijk dieper in op verreweg het belangrijkste samenwerkingsverband dat Voorschoten heeft de Werkorganisatie Duivenvoorde. Waarin de gemeente Voorschoten vrijwel haar gehele ambtelijke apparaat is ondergebracht, in samenwerking met de gemeente Wassenaar.

Uit het overzicht van Partners+Pröpper volgt dat Wassenaar en Voorschoten in een groot aantal regionale samenwerkingsverbanden actief zijn, maar nog niet welke dit zijn per gemeente en in welke mate sprake is van overlap tussen Wassenaar en Voorschoten. **Bijlage 1** geeft een totaaloverzicht van deze inventarisatie.

We plaatsen daarbij nog wel een aantal kanttekeningen:

- Van sommige samenwerkingsverbanden, namelijk de Veiligheidsregio, de GGD en de Omgevingsdienst is het een wettelijk gegeven dat Wassenaar en Voorschoten in verschillende verbanden participeren. Hier is dus geen sprake van een keuze.
- Voor sommige samenwerkingsverbanden is het om geografische redenen logisch dat de ene gemeente wel en de andere gemeente niet deelneemt, zoals bij de Erfgoedtafel Atlantikwall of het convenant Meijndel & Berkheide. Beiden spelen enkel op het grondgebied van Wassenaar.
- Ten aanzien van een aantal andere geografische thema's zijn Voorschoten en Wassenaar juist wel per definitie op elkaar gericht, bijvoorbeeld waar het gaat om de landschapstafel Duin Horst en Weide, de erfgoedtafel Trekvaarten en het nationaal park Hollandse Duinen.
- Uiteraard zijn Wassenaar en Voorschoten ook ambtelijk en qua dienstverlening (publiekszaken) op elkaar georiënteerd: zij maken sinds 2013 deel uit van de gezamenlijke Werkorganisatie Duivenvoorde, waaraan al eerder is gerefereerd. Daarover later meer.

Bij veruit de meeste samenwerkingen zou (in theorie) sprake kunnen zijn van deelname door Wassenaar en Voorschoten in dezelfde verbanden. Tegen de achtergrond van de onderzoeksvraag, is relevant om te bezien in welke mate van deze overlap sprake is, juist op de voor Voorschoten relevante thema's die voorkomen vanuit de beschouwing in hoofdstuk 2 (publieke waarde).

In het hieronder opgenomen overzicht zijn de belangrijkste samenwerkingsverbanden meegenomen die betrekking hebben op beleid of beleidsvoorbereiding (dus geen beleidsuitvoering). Het gaat daarbij zowel om formele als om informele samenwerking. De samenwerkingsverbanden die *cursief* zijn gedrukt, komen aan de orde in het parallelle rapport van Radar. Dit levert het volgende beeld op:

Domein	Samen	Apart
Bouwen & Wonen	Hart van Holland	Holland Rijnland Voorschoten); onbekend (Wassenaar)
Economie	<i>Arbeidsmarktregio</i> <i>WSP Haaglanden</i>	MRDH (Wassenaar); Economie071 (Voorschoten)
Verkeer en vervoer	Hart van Holland	MRDH (Wassenaar); Holland Rijnland (Voorschoten)
Sociaal Domein	<i>H6 (Wmo)</i> <i>H10 (Jeugd)</i> <i>Arbeidsmarktregio</i> <i>Uitvoeringsorganisatie W&I</i>	- GGD Haaglanden (Wassenaar); GGD Hollands Midden (Voorschoten) - CJG

Domein	Samen	Apart
Klimaat en duurzaamheid	Hart van Holland	- Omgevingsdienst Haaglanden (Wassenaar); Omgevingsdienst West-Holland (Voorschoten) - MRDH (Wassenaar); Holland Rijnland (Voorschoten)

Op basis van dit overzicht kan het volgende worden afgeleid:

- De meeste belangrijke samenwerkingsverbanden zijn apart georganiseerd; Voorschoten heeft haar focus in de Leidse regio liggen, Wassenaar in de Haagse regio.
- Van de samenwerkingsverbanden die op dit moment gezamenlijk zijn op het gebied van Economie en Sociaal Domein ligt de vraag voor of dit in de toekomst nog wel zo moet blijven. Het zou kunnen zijn Voorschoten ten aanzien van al deze samenwerkingsverbanden besluit de focus naar de Leidse regio te verleggen. Hierover gaat het separate rapport van Radar. In dat rapport wordt gesteld dat er sprake is van weinig verbinding op de arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal waarbij Voorschoten is aangesloten.
- De samenwerking Hart van Holland is een voorbeeld van een samenwerking waarbij Voorschoten én Wassenaar gezamenlijk actief zijn in de Leidse regio. In een uitwerking van de omgevingsvisie en de uiteindelijke uitvoering via omgevingsplannen en de omgevingswet speelt echter dat beide gemeenten aan een aparte Omgevingsdienst deelnemen.

3.3 Ondersteuning door WODV

Verreweg het belangrijkste samenwerkingsverband van Voorschoten is de Werkorganisatie Duivenvoorde (WODV): de ambtelijke fusieorganisatie tussen de gemeenten Voorschoten en Wassenaar. De WODV bedient ongeveer 52.000 inwoners en bestaat uit zo'n 360 medewerkers. De WODV is publiekrechtelijk vormgegeven als openbaar lichaam en wordt bestuurd door het Dagelijks Bestuur (beide burgemeesters plus uit iedere gemeente een wethouder), en het algemeen bestuur (de voltallige colleges van beide gemeenten). Het ambtelijk opdrachtgeverschap is belegd bij de gemeentesecretarissen van de beide gemeenten. De opdrachtnemersrol, en daarmee ook de dagelijkse leiding van de WODV, ligt bij de concerndirecteur.

Oprichting en achtergrond

De motieven bij de oprichting in 2013 van de WODV waren het behoud van de bestuurlijke zelfstandigheid van beide gemeenten, het opvangen van kwetsbaarheid (zeker gezien de ophanden zijnde drie decentralisaties van destijds) en besparing van kosten. Hierbij is het uitgangspunt meegegeven dat zoveel mogelijk sprake moest zijn van harmonisatie van beleid, uitgaande van de veronderstelling dat dit mogelijk zou zijn omdat Wassenaar en Voorschoten vergelijkbare dorpen zijn.

Berenschot heeft in een eerder onderzoek, op basis van documentstudie en gesprekken met diverse direct betrokkenen, de volgende beschrijving gegeven van de totstandkoming van de WODV:

“De ambtelijke fusie tussen Voorschoten en Wassenaar is enigszins uit (financiële) nood geboren, met het oog op behoud van zelfstandigheid van de beide gemeenten. De regionale oriëntatie van de gemeenten is (wettelijk) verschillend. Voorschoten behoort tot de Leidse regio, Wassenaar tot de Haagse regio.

De belangrijkste motieven voor Voorschoten en Wassenaar om destijds te komen tot een ambtelijke fusie hadden te maken met de aanstaande decentralisaties in het sociaal domein, de nadrukkelijke wens voor bestuurlijke

zelfstandigheid in plaats van een gemeentelijke herindeling, winst behalen op de 3K's en meer invloed in partnerships als serieuze gesprekspartner.”⁷

Hieruit blijkt dat de WODV in die zin bijzonder is omdat beide deelnemende gemeenten van nature gericht zijn op verschillende stedelijke regio's; waar Wassenaar zich primair richt op de regio Haaglanden, richt Voorschoten zich meer op Leiden. Daarnaast zijn beide gemeenten van vergelijkbare grootte, wat in de meeste andere ambtelijke fusieorganisaties niet het geval is.⁸

Opzet en werking

De concerndirecteur is verantwoordelijk voor het dagelijks management van de WODV en stuurt de zeven afzonderlijke afdelingen aan:

1. Staf, strategie en control (13,23 FTE)
2. Financiën, facilitaire en juridische zaken (45,96 FTE)
3. Publiekszaken (81,20 FTE)
4. Maatschappelijke ontwikkeling (46,63 FTE)
5. Ruimtelijke ontwikkeling (37,91 FTE)
6. Omgevingsbeheer (110,21 FTE)
7. Personeel, Organisatie en Informatie (41,55 FTE)

Totaal: 376,69 FTE

De werking van de WODV – als ambtelijke fusieorganisatie – verschilt van een normale gemeentelijke organisatie. Daar waar men normaliter binnen een gemeentelijke organisatie een wethouder per onderwerp ondersteunt, ondersteunt de WODV voor ieder onderwerp twee verschillende wethouders, één van Voorschoten en één van Wassenaar. De WODV is de (formele) werkgever van alle ambtenaren (uitgezonderd de gemeentesecretarissen en griffies): dit betekent dat de gemeenten Wassenaar en Voorschoten bijna geen 'eigen' ambtenaren meer hebben. Uiteraard is het denkbaar dat een bepaalde ambtenaar feitelijk een project uitvoert dat alleen ten behoeve van Wassenaar of Voorschoten is bedoeld, maar dit is niet op structurele basis het geval.

Officieel hebben Wassenaar en Voorschoten het beleid om zoveel mogelijk te harmoniseren en te standaardiseren. We moeten simpelweg constateren dat deze harmonisatie tussen de beide gemeenten op veel onderwerpen niet is doorgevoerd. Dat kan (afhankelijk van het onderwerp en de geschiedenis; hierop is geen verdiepend onderzoek geweest) liggen aan de verschillende regionale oriëntaties van de beide gemeenten die volledige harmonisatie in de weg staan en/of aan een gebrek aan effectieve sturing hierop vanuit de politiek en het bestuur van een of beide gemeenten. Een derde factor vormen de verschillende karakters van de gemeenten in termen van visie en de te leveren publieke waarde: waar Voorschoten inzet op dynamiek, ziet Wassenaar zichzelf meer als een gemeente met een bestuurlijke focus op beheer⁹.

Een belangrijke realisatie is dat waar Wassenaar en Voorschoten in verschillende samenwerkingsverbanden participeren dit in de weg staat aan harmonisatie/standaardisatie binnen de WODV. Standaardisatie en harmonisatie is uiteraard ook geen doel op zichzelf, maar waar dit onmogelijk/onwenselijk is, heeft het wel als consequentie op die vlakken dat geen synergievoordelen te behalen zijn door middel van een ambtelijke fusie. Door de verschillende focus van Wassenaar en Voorschoten wordt impliciet de doelstelling en legitimatie van WODV ondergraven en daarmee de mogelijkheid voor de WODV om 'succesvol' te kunnen zijn.¹⁰

⁷ Van der Werff, Van Veller e.a. (Berenschot): *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*, p. 39.

⁸ Idem, p. 31.

⁹ Hommes, Gooskens e.a. (Rijnconsult): *Versterken realisatiekracht gemeente Wassenaar*. Mei 2019.

¹⁰ Van der Werff, Van Veller e.a., p. 52.

Los van de uiteenlopende regionale oriëntatie werkt in de ogen van meerdere respondenten ook een verschil in ervaren bestuurscultuur tussen de beide gemeenten door naar de efficiëntie en effectiviteit van de organisatie. Dit verschil maakt dat ambtenaren een andere houding en gedrag moeten aannemen richting de beide gemeenten.

De uiteenlopende focus en werkwijze vanuit beide gemeenten vormen daarmee complicerende factoren voor de ambtenaren binnen de WODV; met name degenen die bezig zijn met beleidsontwikkeling en (voor de gemeenten specifieke) uitvoering. Zij ervaren in de dagelijkse praktijk dat zij 'een dienaar van twee heren' zijn. Dit leidt tot een hoge werkdruk bij veel ambtenaren, die het maken van keuzes noodzakelijk maakt; inzet voor Wassenaar of Voorschoten. Deze keuzes op hun beurt worden goed vastgelegd; keerzijde daarvan is een verzakelijking en daarmee een grote(re) afstand tussen de gemeenten en de werkorganisatie.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd, maken wij op dat de WODV-organisatie al met al onder een hoge (werk)druk staat. Er zijn veel vacatures en er is relatief veel externe inhuur (10 procent, gedekt uit vacaturebudget). Ook het onduidelijke toekomstperspectief voor de WODV is een belangrijke bron van onrust en zorg.

De verhouding tussen de gemeenten en de WODV lijdt onder de bovenstaande factoren. Desalniettemin is er bij de beide gemeente(rade)n wel de wens om meer in verbinding te staan met de organisatie. Mede in dit kader heeft Wassenaar een traject doorlopen; Voorschoten oriënteert zich via dit onderzoek op welke organisatie het beste past bij de realisatie van haar maatschappelijke opgaven en ambities.

Focus op de Leidse regio door WODV

De aansluiting tussen de WODV en de regio is vormgegeven middels accounthouderschapsfuncties binnen de afdelingen. De accounthouders zorgen voor afstemming tussen inhoudelijke vraagstukken en ontwikkeling in de regio. In het kader van de onderzoeksvraag die in dit rapport centraal staat, is van belang om voor ogen te houden welke organisatieonderdelen van de WODV beleidsmatig betrokken zijn op de voor Voorschoten meest cruciale thema's en hoeveel (formatieve) fte in dit kader beschikbaar is. Vanuit deze ambtelijke formatie zal de sturing op regionale samenwerking(sverbanden) immers in de praktijk vorm moeten krijgen. In die zin zijn deze medewerkers daarmee de 'sleutel' tot het kunnen realiseren van de ambities en opgaven van Voorschoten. Een analyse geeft het volgende beeld:

Afdeling WODV	Thema	Totaal (fte)	Voorschoten (fte)
Maatschappelijke ontwikkeling	Sociaal Domein	10,87	4,96
Ruimtelijke ontwikkeling		10,47	4,17
	Bouwen & Wonen	2,94	1
	Economie	2	0,84
	Verkeer & Vervoer	2	0,42
	Klimaat & Duurzaamheid	3,53	1,49

In dit overzicht zien we de beleidscapaciteit voor Voorschoten op de belangrijkste onderwerpen voor deze gemeente; daar waar het verschil moet worden gemaakt. Ook zonder dat wij hiervoor een grondig (benchmark)onderzoek hebben gedaan, kan gerust worden gesteld dat deze personele ruimte op de voor Voorschoten belangrijke thema's zeer beperkt is.

De ambtelijke capaciteit om de aansluiting tussen de WODV en de regio vorm te geven, is daarmee een belangrijk aandachtspunt bij het kunnen realiseren van de gewenste publieke meerwaarde. Het voorstaande beeld roept de vraag op of het met deze formatie überhaupt mogelijk is om voortvarend in te zetten op de voor Voorschoten prioritaire thema's in de regio. Te meer nu de betrokken medewerkers ook (inhoudelijk en qua werkwijze vaak ander) werk voor Wassenaar moeten verzetten.

3.4 Partners in de Leidse regio

Juist omdat Voorschoten zich meer wil richten op de Leidse regio, is het van belang om de actuele samenwerking in deze regio in de analyse te betrekken. Hier schetsen we de situatie in deze regio en de belangrijkste partners.

3.4.1 Samenwerking tussen de vijf gemeenten in de Leidse regio

De vijf samenwerkende gemeenten in de Leidse regio zijn Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Zoeterwoude en Voorschoten. Zij vormen een daily urban system en vormen op Zoeterwoude na (dat meer in het buitengebied ligt) ook één agglomeratie. De gemeenten werken veel samen; soms in wisselende samenstellingen en ook met gemeenten buiten deze regio.¹¹ Na een intensieve periode van oriëntatie op een meer vergaande samenwerking die uiteindelijk niet is gekomen tot besluitvorming over een bestuurlijke vorm, hebben de gemeenten gekozen voor een lichte samenwerking. Die kan met elkaar zijn, maar ook in andere, grotere verbanden zoals het Hart van Holland waarin is gewerkt aan een uniforme en hoogwaardige Omgevingsagenda en Economie071 waarin worden projecten worden ontwikkeld rondom actuele problematiek op het gebied van de regionale economie.

De gemeenten in de Leidse regio hebben in 2016 hun gezamenlijke ambities benoemd in een Toekomstvisie 2027, onder de noemer 'Kwaliteiten versterken & krachten verenigen'. In dit kader zijn zeven thema's vastgesteld: Wonen en groen; Betere bereikbaarheid, Voorop in duurzaamheid, Regionale voorzieningen, Iedereen telt mee en doet mee, Gezonde leefomgeving en Verbeteren welvaart. De wijze waarop deze ambities moeten worden gerealiseerd is een lichte samenwerkingsvorm:

"In deze lichte vorm ligt het accent op regionale agendering door afstemming en overleg. Hierbij wordt voortgebouwd op bestaande samenwerkingsrelaties en op samenwerkingsverbanden zoals Servicepunt71 en Economie071. (...) Dit model kenmerkt zich door een sterke mate van informaliteit (er worden geen bevoegdheden overgedragen) en flexibiliteit (per thema kan met andere gemeenten worden samengewerkt)."¹²

In de praktijk betekent dit voor Voorschoten dat het net als de andere gemeenten zelf aan de slag zal moeten op alle thema's en niet kan leunen op een gezamenlijk opgezet beleidsapparaat. Sterker: er is zelfs (nog) geen sprake van een samenhangende uitvoeringsagenda. Uit een ambtelijke verkenning naar de samenwerking¹³ blijkt het volgende:

"Wij zien dat (ondanks de bestaande samenwerking en de bestaande goede wil) een integrale regionale aanpak niet van de grond komt. De samenwerking loopt en ontstaat organisch en pragmatisch. Wanneer er wordt geformaliseerd, dan gebeurt dit onder meer in grotere samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld Holland Rijnland). De keuzes om samenwerking vorm te geven worden niet beredeneerd vanuit de Toekomstvisie Leidse regio 2027. Waarop de keuzes dan wel zijn gebaseerd is niet altijd duidelijk. Pragmatisme speelt een forse rol. Die vele vormen van samenwerking zijn slecht voor de transparantie, leiden tot een overdaad aan overleg en vormen een risico dat er overvloedige bureaucratie ontstaat."

¹¹ Een actuele beschrijving is te vinden in het recente rapport voor de gemeente Leiderdorp: Blair-Zuijderhoff, Baart e.a. (Twynstra Gudde): *Onderzoek naar de samenwerking in de regio, gemeente Leiderdorp*. April 2019.

¹² Projectteam toekomstvisie Leidse regio: *Verkenning van samenwerkingsvormen voor de Leidse regio*. Maart 2017.

¹³ Vastgesteld door de gemeentesecretarissen: *Rapport Ambtelijke verkenning samenwerking Leidse regio*. Maart 2018.

De ambtenaren adviseerden om een programma te maken (met een ambtelijke en bestuurlijke governance) dat alle ambities uit de visie op de Leidse regio in onderlinge samenhang van een aanpak voorziet. In een brief van februari 2019 heeft ook de provincie Zuid-Holland daar bij de gemeenten op aangedrongen. Tot op heden is de uitvoeringsagenda er nog niet gekomen.

We zien in de Leidse regio dus wel ambities, maar geen uitvoeringsagenda en ook geen organisatievorm om de ambities gezamenlijk op te pakken. Hierboven constateerden we wel dat Voorschoten in haar eigen ambities verbonden is aan die van de Leidse regio. Ook is Voorschoten voor wat betreft het ambtelijk apparaat afhankelijk van regionale samenwerking. Dit zijn twee factoren die maken dat een uitvoeringsagenda voor Voorschoten van belang is.

3.4.2 Holland Rijnland

Een belangrijke partner voor Voorschoten ‘aan de kant van Leiden’ is Holland Rijnland: een belangrijk samenwerkingsorgaan om de agenda af te stemmen op actuele vraagstukken en de realisatie van taken mogelijk te maken. Holland Rijnland is een samenwerkingsorganisatie van dertien gemeenten gelegen tussen de Metropoolregio Amsterdam enerzijds en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag anderzijds. Holland Rijnland heeft een platformfunctie waarin wordt samenwerkt om de kwaliteit van wonen, werken, leren en leven van inwoners, ondernemers en instellingen te verbeteren. Hier wordt regionaal beleid gemaakt; niet door een groot eigen ambtelijk apparaat, maar met name door veel contact met de gemeenten zelf. Door als dertien gemeenten gezamenlijk op te trekken, wordt de slagkracht en impact van (regionale) projecten vergroot.

Daarnaast heeft Holland Rijnland ook een uitvoerende tak. De organisatie voert een aantal taken uit op het gebied van leerplicht, jeugdhulp, woonruimteverdeling en doelgroepenvervoer. Deze Gemeenschappelijke Regeling is dus zowel in het sociale als het fysieke domein actief. Momenteel werkt Holland Rijnland aan een vernieuwing van de regioagenda voor de periode 2019-2023.

Voorschoten is op dit moment op veel, maar niet alle onderwerpen aangesloten bij Holland Rijnland. Met name in het sociaal domein is sprake van een lichte relatie: wel meepraten, maar niet meedoen. Voorschoten is aangesloten middels het regionaal portefeuillehouders overleg. Hierin doet Voorschoten wel mee in de kennisontwikkeling, maar participeert het minder op het beleidsmatige vlak. Er liggen wel mogelijkheden voor Voorschoten om ook op dit terrein meer betrokken te raken bij Holland-Rijnland. De aanbesteding voor jeugdhulp voor 2021 wordt nu voorbereid en daarin is het voor Voorschoten mogelijk om mee te gaan. Voorschoten heeft hier ook echt iets te bieden: haar ervaring en expertise op dit gebied vanuit de H10 zou een welkome verrijking vormen voor Holland Rijnland.

Ook tussen beide metropoolregio's neemt de druk op de ruimte sterk toe en dus wordt de opgave in het fysieke domein steeds complexer. Holland Rijnland ziet hierin voor zichzelf vooral een coördinerende rol en is tevens gesprekspartner met van de provincie Zuid-Holland. Zo ligt de regionale woonagenda ook bij Holland Rijnland en als Voorschoten daarin een betere samenwerking en afstemming met de Leidse regio zoekt, lijkt ook hierin een intensievere (ambtelijke) samenwerking met Holland Rijnland een logische stap.

De (in omvang beperkte) ambtelijke ondersteuning op strategisch niveau van Holland Rijnland stelt zich in de praktijk meer op als een procesmanager dan een inhoudelijke specialist. De ambtelijke aansluiting tussen de betrokken gemeenten en Holland-Rijnland verloopt niet altijd even soepel. Dat kan te maken hebben met het ontbreken van een gevoel van gezamenlijkheid; de dertien betrokken gemeenten zijn ook sterk gefocust op de eigen identiteit en een regionaal gevoel.

3.4.3 De gemeente Leiden

Een andere belangrijke speler in de regio is de gemeente Leiden zelf. Leiden is de grootste gemeente en kan dus een bepalende rol spelen in samenwerkingen binnen de Leidse regio. Ondanks verschillende inspanningen heeft de Leidse regio zich nog niet ontwikkeld tot een stevig regionaal samenwerkingsverband met een samenhangende visie en uitvoeringsagenda, zoals hierboven werd geschetst in paragraaf 3.4.1.

In de samenwerking van Leiden is *ruimte* de bepalende factor. Zeker voor Leiden zelf, maar ook voor de regio is het beslag op de schaarse ruimte een belangrijk vraagstuk. Die ruimtevragen zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd en worden nog onvoldoende in onderlinge samenhang en afweging besproken. Voorschoten heeft met name op dit ruimtelijk vlak veel te bieden aan Leiden, als buurgemeente met kansen op het gebied van wonen, veel groen en recreatieve mogelijkheden.

In een recente raadsbrief (maart 2019) zet de gemeente Leiden haar perspectief op regionale samenwerking helder neer. Gegeven de politieke context zet Leiden niet in op nieuwe, overkoepelende structuren ingericht op de schaal van de Leidse regio. De gemeente hecht eraan om op inhoudelijke dossiers samen op te trekken met de partners in de Leidse regio, op basis van wederkerigheid. Daarbij concentreert Leiden zich op een aantal inhoudelijke onderwerpen waar gemeenten die dat willen met elkaar de samenwerking op zoeken, met elkaar binnen de Leidse regio (zoals bij de inkoop van jeugdhulp) of in breder verband zoals in Economie 071, Hart van Holland en Holland Rijnland. De gemeente Leiden geeft aan graag samen te willen werken met de buurgemeenten, maar wel op basis van drie elementen: welwillendheid, maar ook zakelijkheid en wederkerigheid.

De bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeente Leiden en Voorschoten zijn positief te noemen. In bovengenoemde raadsbrief zegt het college “erg blij” te zijn met de keuze van Voorschoten om “eenduidig voor samenwerking in de Leidse regio te kiezen”. Leiden geeft aan veel wederzijdse voordelen te zien bij een intensievere samenwerking tussen beide gemeenten; zoals gezegd op basis van welwillendheid, zakelijkheid en wederkerigheid. Leiden is bereid per onderwerp te bepalen hoe een eventueel samenwerkingsarrangement tussen beide gemeenten er dan uit kan zien. In een dergelijk geval is het voor Voorschoten zaak goed te bekijken op welke onderdelen zij ‘volgend’ wil zijn en genoeg neemt met weinig beleidsvrijheid, en op welke onderdelen zij die ruimte wel belangrijk vindt.

3.4.4 Servicepunt71

Servicepunt71 is een publieke organisatie die voornamelijk bedrijfsvoeringstaken op zich neemt binnen de Leidse regio. De gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude hebben reeds hun bedrijfsvoering ondergebracht bij Servicepunt71, net als de organisatie van Holland Rijnland. Het Servicepunt heeft zich snel ontwikkeld in de afgelopen jaren. Voor het servicepunt is het soms lastig om verschillende organisaties te dienen, de wensen en eisen van de gemeente Leiden kunnen heel anders zijn dan die van de gemeente Zoeterwoude en tegelijk moet het Servicepunt hetzelfde bedrijfsvoeringsproduct voor iedere gemeente leveren. Partners zijn tevreden over de beheersmatige kant van het Servicepunt, soms mist men alleen de aansluiting met de eigen organisatie. Om dat goed op orde te krijgen is besloten voorlopig geen nieuwe afnemers aan te nemen. Echter, voor afnemers die dichtbij de Leidse regio liggen, is wel ruimte. Toetreding voor Voorschoten tot Servicepunt71 is niet onmogelijk. Omwille van de focus van dit onderzoek op de publieke waarde en (nog) niet op de bedrijfsvoering, gaan we hier niet verder op in.

3.5 Samenvattend

We zetten de bovenstaande bevindingen nog eens op een rijtje:

- Net als de andere gemeenten schakelt Voorschoten op veel onderwerpen binnen (gemeentelijke) samenwerkingsverbanden om haar ambities en opgaven aan te gaan.
- Alle ambtelijke ondersteuning van Voorschoten is belegd in de WODV die zij samen heeft met de gemeente Wassenaar. Daarmee is de WODV een cruciale partij om de ambities van Voorschoten en Wassenaar (in de regio) te realiseren.

- In de praktijk blijkt echter dat Voorschoten en Wassenaar, op de voor Voorschoten belangrijke en beleidsrijke thema's, veelal actief zijn in verschillende samenwerkingsverbanden en een verschillende regionale focus hebben. Voorschoten is in belangrijke mate op de Leidse regio georiënteerd; Wassenaar op de Haagse regio. Ten aanzien van de gedeelde samenwerkingsverbanden ligt op dit moment bovendien de vraag voor óf deze gedeeld moeten blijven, gezien de ambitie van Voorschoten om zich volledig te oriënteren op de Leidse regio.
- De voordelen die kunnen worden gerealiseerd in de WODV, hangen sterk samen met de mogelijkheid en wenselijkheid om te harmoniseren en te standaardiseren. Twee factoren staan dat nu in de weg: een gebrek aan overtuigde en effectieve sturing hierop, en de bovengenoemde verschillende regionale focus. Dit ondergraaft de doelstelling en legitimatie van de WODV. De verhouding tussen de gemeenten en de WODV lijdt hieronder. Desalniettemin is er bij de beide gemeente(rade)n wel de wens om meer in verbinding te staan met de WODV-organisatie.
- Uit een analyse van de organisatie van de WODV blijkt dat de beleidscapaciteit is belegd in de afdelingen ruimtelijke ontwikkeling en maatschappelijke ontwikkeling. Daarbij valt op dat de capaciteit ten behoeve van de voor Voorschoten belangrijke onderwerpen beperkt is in de huidige context, en dat deze krapte verder zal toenemen indien Voorschoten de focus (verder) verlegt naar de Leidse regio.
- De Leidse regio kent een aantal belangrijke samenwerkingsverbanden waarin Voorschoten vaak reeds opereert. De huidige samenwerking in de Leidse regio kan aan kracht winnen als er een meer coherente uitvoeringsagenda zou zijn; daar is op dit moment (nog) geen sprake van. Buiten de gemeente Leiden zelf is er geen organisatie waarin Voorschoten beleidsmatige taken kan onderbrengen in plaats van de WODV. Bij het mogelijk onderbrengen van taken bij Leiden is het voor Voorschoten zaak goed te bekijken op welke onderdelen zij 'volgend' wil zijn en genoeg neemt met weinig beleidsvrijheid, en op welke onderdelen zij die ruimte wel belangrijk vindt.

Organisatorische aanpassingen zijn daarmee geboden. De dominante vraag daarbij is of de focus op de verschillende regio's terug zou moeten komen in de organisatie van de WODV of wellicht zelfs daarbuiten belegd zou moeten worden. Hier gaat het volgende hoofdstuk verder op in.

4. Gewenste organisatie om de publieke waarde te realiseren

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij belicht voor welke beleidsrijke, maatschappelijke opgaven Voorschoten staat en hebben wij beschreven hoe deze op dit moment – met name in regionale oriëntatie – zijn georganiseerd. Het betreft die beleidsonderwerpen waar beleid moet worden ontwikkeld en gerealiseerd om de voor Voorschoten belangrijke publieke waarden te realiseren. In dit hoofdstuk redeneren we door naar de concrete organisatievorm. We gaan daarbij uit van de huidige uitgangssituatie van de WODV.

Zoals volgt uit het publieke waardemodel van Mark Moore, moet de gekozen organisatievorm passen bij de te realiseren publieke waarde. Bovendien zijn twee uitgangspunten in de onderzoeksvraag meegegeven, namelijk i) bestuurlijke zelfstandigheid van Voorschoten en ii) focus op de Leidse regio. Deze uitgangspunten beschouwen wij niet als doel op zichzelf, maar een middel om publieke meerwaarde te realiseren. In dit hoofdstuk zullen wij achtereenvolgens ingaan op deze uitgangspunten en wordt een uitwerking gegeven in termen van organisatie.

4.1 Basisdienstverlening en bedrijfsvoering

De gemeente vormt de ‘eerste overheid’, en daarmee biedt zij meerwaarde aan de inwoners in hun directe leefomgeving. Wanneer het gaat om publieke waarde, is een zeer belangrijke functie van de gemeente dan ook om de directe leefomgeving van de inwoners schoon, heel en veilig te houden. Verder biedt zij dienstverlening op het gebied van publiekszaken.

In de praktijk zien we dat juist deze relatief ‘beleidsarme’ taken efficiënt en goed kunnen worden uitgevoerd wanneer wordt ingezet op het bereiken van schaalvoordelen. Deze kunnen worden behaald door samen te werken tussen twee of meerdere gemeenten, waarbij de (regionale) visie van de gemeenten dan vaak minder een rol speelt.

Hetzelfde geldt voor bedrijfsvoering: ook hier kunnen makkelijker schaalvoordelen worden behaald – mits men bereid is tot standaardisatie van werkprocessen – daarna op beleidsrijke onderwerpen kunnen volgen.

Dit onderzoek gaat niet verder in op beide aspecten, die wel degelijk een rol spelen in de WODV. Dit omdat wij ons juist focussen op de visie van Voorschoten en de publieke waarde die van daaruit moet worden geleverd. Hiermee willen we wel aangeven dat (potentiële) schaalvoordelen in de uitvoering van bovengenoemde taken en bedrijfsvoering overleidend blijven staan.

4.2 Focus op Leidse regio

In de paragraaf redeneren we vanuit de eerste randvoorwaarde – focus op de Leidse regio – naar consequenties voor de organisatie.

4.2.1 Maatschappelijk perspectief

Wanneer we verder ingaan op de Leidse regio, is het eerst verstandig om dit te bekijken vanuit het maatschappelijk perspectief. Is het van daaruit logisch om taken in het regionaal verband van Leiden en haar buurgemeenten op te pakken? Liggen hier overeenkomstige ambities en vraagstukken?

Een analyse levert – grofkorrelig – het volgende beeld op:

Domein	Focus op de Leidse regio
Bouwen en Wonen	Voorschoten behoort tot “daily urban system” van de Leidse regio, zie rapport Tordoir en Poorthuis.
Economie	
Verkeer en Vervoer	
Sociaal Domein	Het rapport van Radar stelt ook dat integraal werken en het bundelen van de taken in het sociaal domein kan leiden tot synergie en tot meer kostenefficiëntie.
Klimaat en duurzaamheid	Het ruimtelijke karakter van deze opgave maakt het logisch om dit in de Leidse regio op te pakken. Hier is immers de ruimtelijke samenhang. Dit gebeurt binnen de RES (Regionale Energie Strategie) die binnen de samenwerking van Holland Rijnland wordt opgepakt. Ook het waterschap strekt zich in deze richting uit.

Uit dit overzicht – ofschoon echt op hoofdlijnen – blijkt dat de focus op de Leidse regio voor Voorschoten een logische keuze is. Voorschoten maakt onderdeel uit van het Daily Urban System in de Leidse regio en ook ruimtelijk is het een deel van deze regio. Geredeneerd vanuit de maatschappelijke waarde van Voorschoten, waarin een focus op de Leidse regio logisch is, is het een belangrijke vervolgstap om de organisatie in lijn te brengen met deze regionale oriëntatie.

4.2.2 Bestuurlijk perspectief

Het verleggen van focus naar de Leidse regio heeft ook vanuit bestuurlijk perspectief allerlei voordelen, die uiteraard terugslaan op het vermogen om publieke waarde te realiseren. We zien de volgende argumenten:

- De eerste belangrijke factor is dat de gemeenten van de Leidse regio reeds samenwerken in de Holland Rijnland, en zich daarbinnen positioneren als een cluster. Binnen Holland Rijnland is een regionale agenda vastgesteld; om maximale invloed uit te oefenen op de uitwerking en uitvoering is het raadzaam dan ook zelf maximaal mee te doen. Voorschoten maakt ook deel uit van de RES-regio Holland Rijnland.
- Juist vanwege de bestuurlijke dynamiek die in het verband van de Leidse regio plaatsvindt, is het voor Voorschoten van belang om aan te sluiten en een rol te spelen als volwaardige partner om zo invloed te kunnen uitoefenen op de wijze waarop maatschappelijke vraagstukken vorm krijgen.
- In de Provincie wordt Voorschoten reeds gezien als een onderdeel van de Leidse regio: een “samenhangend agglomeratiegebied met belangrijke gedeelde opgaven en kansen”¹⁴. Daarnaast maakt de Provincie afwegingen rond Wonen op een regionaal niveau, waarbij Voorschoten is ingedeeld in de regio Holland Rijnland.
- Dat vestigt de aandacht op een vierde, meer overkoepelende factor. De effectiviteit van de samenwerking wordt bepaald door een gedeeld ervaren belang, urgentie, en met name onderling vertrouwen. Dat vertrouwen wordt gevoed door gelijkwaardigheid (begrip voor elkaars positie), faciliterend leiderschap, politieke stabiliteit, en de effectiviteit van andere samenwerking door dezelfde partners¹⁵. Dat laatste levert een belangrijke les op: als de samenwerking van partners op één onderwerp goed verloopt, heeft dat ook een positief effect op de samenwerking van dezelfde partners op een ander beleidsterrein. Andersom betekent dit, dat het ‘ontvlechten’ van de integrale samenwerking voor dezelfde partijen negatieve consequenties kan hebben, ook voor de taken waarop nog wél wordt samengewerkt.

¹⁴ Provincie Zuid-Holland: *Slimmer en sterker bestuur in Zuid-Holland*, 2015.

¹⁵ Van Genugten e.a.: *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Radboud Universiteit Nijmegen, juni 2017.

Uit voorstaande concluderen wij dat de focus op de Leidse regio ook vanuit bestuurlijk perspectief de logische keuze is. Bovendien zien wij hoe de verschillende domeinen in toenemende mate met elkaar verweven zijn. Ook dit pleit voor een congruente regionale oriëntatie; vanuit bovenstaande argumenten voor de Leidse regio.

4.2.3 Consequentie voor de organisatie

Wij constateren dat, als gekeken wordt naar de regionale samenwerkingsverbanden waarin Voorschoten acteert, deze focus op de Leidse regio voor het belangrijkste deel al een feit is. Waar het echter gaat om het organiseren van de focus op de Leidse regio binnen de ambtelijke organisatie WODV, zien wij echter dat dit nog niet expliciet geborgd is. De WODV is niet georganiseerd op verschillende regionale oriëntaties, maar naar onderwerpen.

Wanneer de gemeente Voorschoten bestuurlijk de focus wenst te leggen op de Leidse regio, is het noodzakelijk dat dit ook ambtelijk zo wordt georganiseerd. De huidige WODV kent een sectorale indeling met afdelingen, waarin medewerkers voor zowel de gemeente Wassenaar als de gemeente Voorschoten werken. Wanneer zij werken voor de gemeente Wassenaar, werken zij met een blik op de Haagse regio. Wanneer zij werken voor de gemeente Voorschoten werken zij echter met een focus op de Leidse regio. De ambtelijke focus is dus verdeeld over twee regio's en dit werkt belemmerend.

Een focus op de Leidse regio vergt naast – en in verbinding met – beleidscapaciteit een stevig accountshouderschap: goede liaisons die zorgdragen voor een constructieve verbinding tussen de Voorschotense belangen en de beleidsontwikkeling en -uitvoering in de Leidse regio. Zij moeten een consistente en constructieve Voorschotense inbreng in de Leidse regio borgen en regie voeren op de te leveren publieke waarde vanuit de regio voor Voorschoten. Dit gaat uitdrukkelijk verder dan contractuele sturing op basis van dienstverleningsovereenkomsten. Accounthouders moeten zich juist ook inhoudelijk profileren vanuit de Voorschotense maatschappelijke opgaven.

4.3 Bestuurlijke zelfstandigheid van Voorschoten

In deze paragraaf redeneren we vanuit de tweede randvoorwaarde – bestuurlijke zelfstandigheid om zo regie te kunnen voeren op de eigen ambities en opgaven – door naar consequenties voor de organisatie.

4.3.1 Maatschappelijk perspectief

Ofschoon Voorschoten de zelfstandigheid beziet vanuit bestuurlijk perspectief (zie het coalitieakkoord), heeft zelfstandigheid ook een maatschappelijke component. Wat is maatschappelijk een zelfstandig dorp of stad? Zelfstandig betekent niet dat er een kern is waar alle voorzieningen voorhanden zijn; een dorp of stad waar men bij wijze van speken nooit de gemeentegrens hoeft te verlaten. Wat wel belangrijk is, is dat het dorp wordt gezien als een samenhangend geheel in plaats van een 'buitenwijk van Leiden'. Dit sluit aan bij de in hoofdstuk 2 geschetste ambitie van Voorschoten om een evenwichtige bevolkingssamenstelling te hebben en de evenwichtigheid op het niveau van Voorschoten te organiseren.

4.3.2 Bestuurlijk perspectief

Vanuit bestuurlijk perspectief betekent zelfstandigheid dat vanuit de specifieke waarde van het dorp wordt geredeneerd en gestuurd, in plaats van dat er afhankelijkheid is van beslissingen die elders voor het dorp worden genomen. Dit gaat uit van een integrale sturing, met eigen afwegingen voor het grondgebied en de gemeenschap in Voorschoten. Kortom: een autonome gemeente. Daarmee zien wij zelfstandigheid dus primair als bestuurlijke zelfstandigheid. Dat betekent zelf sturen op publieke waarde. Die publieke waarden zijn steeds meer verweven. Daarom moet integraal worden gewerkt voor bestaande opgaven, en opgavegericht met betrekking tot de ambities waar dynamiek gewenst is. Dit is ook goed zichtbaar bij de voor Voorschoten prioritaire domeinen:

bouwen en wonen, verkeer en vervoer en duurzaamheid zijn sterk met elkaar verbonden onderwerpen. Dit betekent uiteraard dat hierop ook ambtelijke slagkracht moet worden georganiseerd.

4.3.3 Consequentie voor de organisatie

Gezien de verwevenheid en complexiteit van de vraagstukken is het niet mogelijk dat Voorschoten de voor haar gewenste publieke waarde in isolatie realiseert. Onderwerpen als Bouwen en Wonen, Economie en Verkeer & Vervoer grijpen niet alleen op elkaar, maar zijn ook een gedeelde verantwoordelijkheid in de regio. Het realiseren van publieke waarde vergt daarom regionale samenwerking.

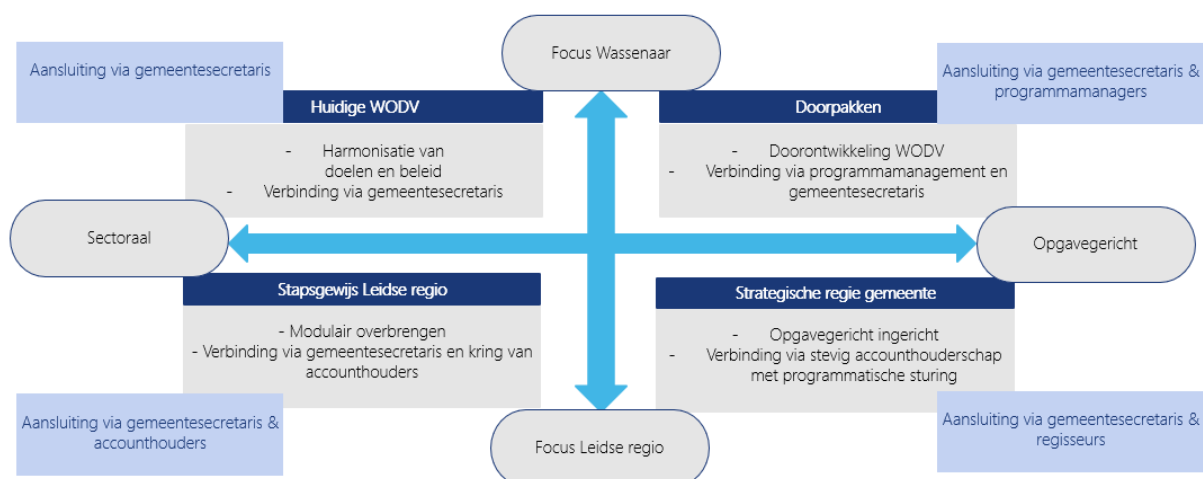
In de sturing hierop is, naast het beleggen van accounthouderschap, cruciaal dat Voorschoten in de ambtelijke organisatie kan beschikken over regisseurs die opgabegericht werken. Opgavegericht werken vergt namelijk ook een andere manier van sturen. De regisseurs, maar uiteraard ook het bestuur (met inbegrip van de gemeenteraad) dienen meer op outcome te gaan sturen in plaats van op output (op domeinniveau). Dit betekent dat bestuurlijke keuzes vertaald worden naar indicatoren waarop integraal gestuurd wordt. Dit stelt eisen aan de ambtelijke ondersteuning in kwantitatieve zin maar ook in kwalitatieve zin (het type medewerkers).

4.4 Mogelijke organisatievormen

Gelet op het voorstaande, is het noodzakelijk dat de organisatie van Voorschoten c.q. de WODV zich aanpast met het oog op het realiseren van de publieke meerwaarde op de voor Voorschoten prioritaire thema's. In deze paragraaf geven we een aantal richtingen weer, die volgen uit het hiervoor genoemde onderscheid.

Dat doen we vanuit een tweetal assen. De eerste, horizontale as loopt van de huidige sectorale organisatie (in de WODV per afdeling) naar een werkwijze waarin taken integraal en opgabegericht worden opgepakt. De tweede, verticale as loopt van een focus van Voorschoten op samenwerking met Wassenaar naar een focus van Voorschoten op de Leidse regio (en daarmee in de huidige context *niet* met Wassenaar).

Hieruit komen dan logischerwijs vier kwadranten uit, die een mogelijke richting betekenen om de publieke waarde voor Voorschoten te realiseren:



Op hoofdlijnen gaat het hier om:

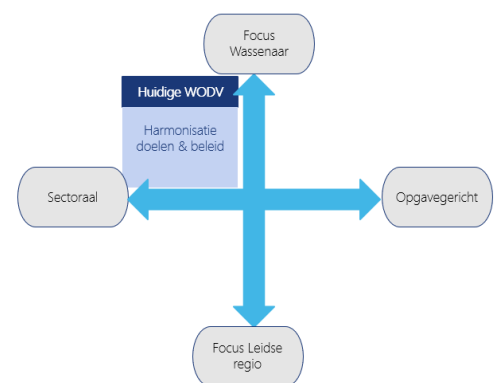
1. **Links boven:** De huidige situatie, waarbij de WODV in de huidige opzet taken uitvoert voor Voorschoten. Het opdrachtgeverschap vanuit de gemeente Voorschoten vindt primair plaats via de gemeentesecretaris; verder voeren de ambtenaren van de WODV taken uit voor beide gemeenten.

2. **Rechts boven:** Een situatie waarin de WODV (meer) opgabegericht te werk gaat met programma's en projecten die voor beide of één van beide gemeenten worden uitgevoerd. Een aantal medewerkers wordt binnen de WODV ingezet voor een of meerdere van deze programma's c.q. projecten. Het opdrachtgeverschap en verbinding vanuit Voorschoten is dan via de Gemeentesecretaris, aangevuld met aan Voorschoten toegewezen programma- en/of projectleiders.
3. **Links onder:** Een richting waarbij Voorschoten verschillende onderdelen van beleid, uitvoering en/of bedrijfsvoering in de Leidse regio onderbrengt, zoals andere gemeente(n) en/of samenwerkingsverband(en). Het opdrachtgeverschap vanuit Voorschoten ligt dan bij de gemeentesecretaris, hiertoe aangevuld met accounthouders/contractmanagers die de verbinding met Voorschoten borgen en sturen op de specifieke wensen van Voorschoten in relatie tot de voor Voorschoten te realiseren publieke meerwaarde.
4. **Rechts onder:** De ontwikkeling van Voorschoten naar een regiegemeente, waarbij zoveel mogelijk taken elders zijn belegd en vanuit Voorschoten integraal regie wordt gevoerd op de maatschappelijke ambities en opgaven. Voorschoten heeft dan – naast de gemeentesecretaris – een aantal regisseurs in dienst, aangevuld met accounthouders/contractmanagers.

Hieronder gaan we dieper in op deze mogelijkheden.

1. Door met de huidige WODV

De eerste mogelijkheid gaat uit van de huidige situatie, waarbij de WODV in de huidige opzet taken uitvoert voor Voorschoten. Hier wordt dus uitgegaan van een gezamenlijke focus met Wassenaar op de maatschappelijke opgaven, en worden deze in de huidige organisatorische opzet, dus afdelingsgewijs sectoraal opgepakt. Dit sluit overigens niet uit dat de organisatie kan worden versterkt; dit kan door de capaciteit binnen de huidige organisatie te vergroten. Het opdrachtgeverschap vanuit de gemeente Voorschoten vindt primair plaats via de gemeentesecretaris; verder voeren de ambtenaren van de WODV taken uit voor beide gemeenten.



Consequenties

Aan deze mogelijkheid is een aantal consequenties verbonden die moeten worden opgepakt. Het gaat hier in de eerste plaats om het terugbrengen van de huidige aandachtspunten bij de WODV. Zoals we zagen staat een aantal factoren een goede werking van de WODV in de weg. Het gaat hierbij ten eerste om de nadelen die zijn verbonden aan de verschillende regionale oriëntatie die door een gelijk aantal ambtenaren moeten worden ondersteund. Dit kan worden opgelost door het inzetten van meer capaciteit op die onderwerpen waar sprake is van een verschillende regionale oriëntatie (en dat zullen er met meer focus op de Leidse regio alleen maar meer worden). Dit vergt dan wel extra middelen. Ten tweede moet meer worden ingezet op harmonisatie en standaardisatie op die onderdelen waar dit nog wel kan. Een derde beperkende factor in de werking van de WODV is het verschil in karakter en bestuurscultuur van de beide gemeenten. Hierover zal dan een gesprek moeten worden gevoerd tussen gemeenten en de organisatie hoe hiermee om te gaan. In de gemeente Wassenaar is met het Rijnconsult-traject al sprake van een oriëntatie hierop.

Overigens kan in deze optie de WODV wel degelijk worden versterkt; naast de bovengenoemde aandachtspunten. Die versterking moet dan liggen in een vergroting van de capaciteit. De tabel in paragraaf 3.3 geeft aan dat de capaciteit op dit moment beperkt is.

Voor- en nadelen

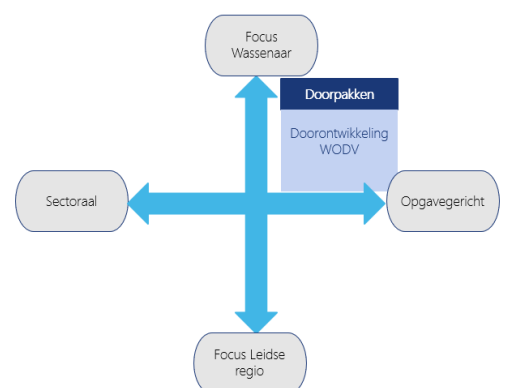
De tabel hieronder geeft weer de voor- en nadelen van deze richting weer.

Voordelen	Nadelen
Er wordt hier gebruik gemaakt van de huidige schaalvoordelen die er met name op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering wel degelijk zijn. Door de verschillen tussen de beide gemeenten raakt bijna buiten gezichtsveld dat er wel degelijk schaalvoordelen in kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit worden behaald; met name de bedrijfsvoering vormt een stevig en efficiënt onderdeel van de WODV.	Deze optie gaat meer uit van het behoud van de organisatie dan de te leveren publieke waarde.
In deze optie is geen sprake van ingrijpende wijzigingen; er kan worden uitgegaan van de huidige situatie. Wijzigingen betekenen veelal een interne focus op de organisatie die afleiden van de te leveren publieke waarde.	Er wordt niet integraal en opgavegericht gewerkt, dus niet primair gericht op de publieke waarde die voor Voorschoten moet worden geleverd.
Buiten de inzet op meer capaciteit om de verschillende regionale oriëntaties te ondersteunen, hoeven geen grote financiële inspanningen te worden gepleegd.	Deze optie gaat ook voorbij aan de ambitie om meer met en in de Leidse regio samen te werken.
Het maken van een keuze geeft duidelijkheid en rust voor de medewerkers.	Er zijn nu eenmaal verschillen tussen Voorschoten en Wassenaar en wat zij vragen van ambtenaren. Niet alleen een andere regionale oriëntatie, maar juist ook het verschil in werkwijze en aansturing beperkt het bereiken van een effectieve en efficiënte fusieorganisatie.
	Gezien het gebrek aan mogelijkheden tot harmonisatie is er alleen standaardisatie te bereiken; dit geeft minder efficiencyvoordelen dan als over de hele linie wordt gestandaardiseerd en geharmoniseerd.
	Alleen focus op Leidse regio als dat de samenwerking met Wassenaar niet in de weg staat.
	Dit is geen perspectief op de langere termijn. Gezien de laatste ontwikkelingen binnen de gemeente Wassenaar, is er vanuit die hoek geen reden om aan te nemen dat de verschillen tussen beide gemeenten op korte termijn volledig worden overbrugd.

2. Doorpakken naar een integrale en opgavegerichte WODV voor Voorschoten en Wassenaar

De tweede mogelijkheid is een richting waarbij binnen de WODV (meer) opgavegericht wordt gewerkt met programma's en projecten die voor één of beide gemeenten worden uitgevoerd. Een aantal medewerkers wordt binnen de WODV ingezet voor een of meerdere van deze programma's c.q. projecten: hetzij volledig, hetzij in een matrix-achtige vorm waarbij medewerkers vanuit hun (beleids)onderdeel bijdragen aan een of meerdere programma's en/of projecten.

Het opdrachtgeverschap en de verbinding vanuit Voorschoten liggen in deze optie bij de Gemeentesecretaris, aangevuld met aan Voorschoten toegewezen programma- en/of projectleiders. Deze sturen niet (alleen) zakelijk op capaciteitsinzet, maar juist (ook) inhoudgedreven.



Consequenties

Aan deze mogelijkheid is een aantal consequenties verbonden die moeten worden opgepakt.

De organisatie organiseert zich hierbij multidisciplinair naar de bestuurlijke en maatschappelijke opgaven, gebruik makend van de kwaliteiten van de medewerkers, maar ook van de netwerkpartners en de kracht in de samenleving. Per programma of project kan ook worden ingehuurd voor bijzondere expertise of extra capaciteit die de organisatie niet voorhanden heeft. Daarbij is het management (leidinggeven aan medewerkers, coachen, ontwikkeling) losgekoppeld van de inhoudelijke leiding (zorgen dat een programma en/of projecten worden gerealiseerd, verbindingen leggen en onderhouden met bestuur en partners). Dit kan ook in een matrix-opzet, waarbij vanuit de bestaande organisatie (hetzij tijdelijk, hetzij deeltijds, hetzij voor de duur van programma of project) mensen worden ingezet. Medewerkers en management kunnen dan deels voor een project, en deels in de staande organisatie taken vervullen. Dit kan ook onderdeel zijn van een groeipad naar een volledig opgavegerichte organisatie.

Het vergt slagen in de organisatie om over te gaan tot programmatisch werken. In de eerste plaats gaat het om capaciteit in termen van programma- en projectmanagers. Naast, of (gedeeltelijk) in plaats van de huidige managers is behoefte aan programma- en/of projectleiders die op strategisch niveau kunnen denken en werken vanuit de publieke waarde die moet worden geleverd. Bij Voorschoten gaat het dan om de opgaven die werden geschetst in hoofdstuk 2.

Maar opgavegericht werken is meer dan het aanstellen van een aantal managers. De medewerkers zullen een slag moeten maken om zich een nieuwe werkwijze eigen te maken. De ontwikkelopgave vergt niet alleen capaciteit, maar ook nieuwe competenties bij medewerkers. De ambtenaar moet scherp zijn op het resultaat en moet opgaven laten leidend zijn. Tegelijkertijd is de ambtenaar een kennishouder op zijn of haar gebied. Ook verbindend zijn is een nieuwe kerncompetentie. Tot slot moet met integraal en opgavegericht werken ook een nieuwe sturing worden geïntroduceerd. In plaats van outputgerichtheid is het hier immers van belang te sturen op indicatoren die bij de maatschappelijke opgave horen.

Voor deze vorm van werken is het beter om gelijke opgaven te definiëren voor Voorschoten en Wassenaar, of op zijn hoogst een beperkt aantal verschillende opgaven. Een groot verschil in opgaven – zeker vanuit dezelfde domeinen – zou betekenen dat medewerkers heen en weer worden geslingerd tussen verschillende invalshoeken van de beide gemeenten.

Voor- en nadelen

Een weergave van de voor- en nadelen van deze richting ziet er als volgt uit:

Voordelen	Nadelen
Hiermee kan worden ingezet op de ambities en opgaven van Voorschoten vanuit de gewenste publieke waarde.	Voorschoten en Wassenaar hebben verschillende opgaven en een verschillende focus. Daarmee wordt het behalen van synergie binnen de WODV lastig.
Het gaat hier om een doorontwikkeling van de WODV; hier is eerder voor gekozen en het is ook nu de keuze van Wassenaar.	Ook deze optie gaat voorbij aan de ambitie om meer met en in de Leidse regio samen te werken.
Er wordt gebruik gemaakt van de huidige schaalvoordelen die er met name op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering wel degelijk zijn.	Er zal hoogstwaarschijnlijk meer capaciteit nodig zijn voor het managen van de opgaven en projecten. Dat kost geld.

Voordelen

Het geeft een positief perspectief voor de medewerkers om zich te richten op ontwikkeling van de organisatie en mensen.

Nadelen

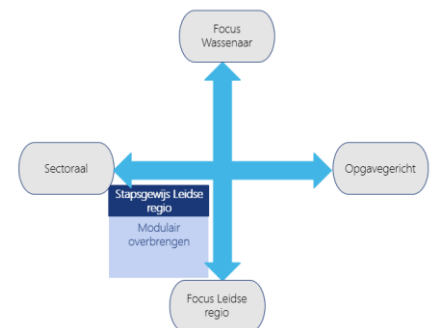
De benodigde capaciteit zal nog meer toenemen als sprake is van verschillende opgaven van de beide gemeenten. Er is dan een groot risico op een discussie over de inzet van medewerkers voor de uiteenlopende programma's en projecten. De sturing daarop (op inzet) wijkt af van de sturing op maatschappelijk resultaat die hier nu juist geboden is.

Het is de vraag of huidige WODV wel de juiste mensen aan boord heeft voor deze meer strategische aanpak. Het vergt hoogstwaarschijnlijk middelen voor de ontwikkeling van competenties.

3. Stapsgewijs naar de Leidse regio

De derde mogelijke richting is die waarbij Voorschoten verschillende onderdelen van beleid, uitvoering en/of bedrijfsvoering in de Leidse regio onderbrengt. Dat kan met het aansluiten op 'Leidse' samenwerkingsverbanden (en het overbrengen van taken die eerder elders belegd waren), en/of zelfs het overbrengen van taken die nu nog in de WODV zijn belegd.

Het opdrachtgeverschap vanuit Voorschoten ligt dan bij de gemeentesecretaris, hiertoe aangevuld met accounthouders/contractmanagers die de verbinding met Voorschoten borgen en sturen op de specifieke wensen van Voorschoten in relatie tot de voor Voorschoten te realiseren publieke meerwaarde.



Consequenties

Aan deze mogelijkheid is een aantal consequenties verbonden die moeten worden opgepakt.

Deze optie vergt een goede, gedegen oriëntatie op welke taken naar de Leidse regio 'modulair', dus per afzonderlijk onderdeel, kunnen worden overgebracht, of waarop meer samenwerking met de Leidse regio nodig is. Dit sluit aan bij het scenario 'gedifferentieerd samenwerken' in het rapport van Radar.

In deze optie worden in eerste instantie taken in de Leidse regio georganiseerd die eerst meer in Haaglanden belegd waren. Een verdere stap is om ook taken die nu binnen de WODV worden uitgevoerd elders te beleggen. Het kan dan gaan om beleids-, uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken. Vanuit de denkwijze in dit onderzoek zijn dan met name de beleidstaken interessant, omdat deze rechtstreeks verband houden met de (strategische) visie op de te realiseren publieke waarde. Daartoe moet dan ook per onderwerp worden verkend of en hoe dit mogelijk is. Ook worden per onderwerp afspraken gemaakt met de 'ontvangende partij'. Bij bestaande gemeenschappelijke regelingen die zich bezig houden met de uitvoering van taken, is het goed denkbaar dat zij taken voor Voorschoten overnemen. Voorschoten zal dan aansluiten bij de Gemeenschappelijke Regeling of ander samenwerkingsverband, en hierbinnen zich óf bestaande afspraken tussen de deelnemers overnemen óf eigen afspraken maken. Voor een aantal wettelijke samenwerkingsverbanden moet Voorschoten een lobby starten richting de Rijksoverheid om haar indeling te laten wijzigen. Nog complexer wordt het wanneer het gaat om beleidstaken die nu nog in de WODV zijn belegd. In paragraaf 3.4 zagen we dat in de Leidse regio geen apart ambtelijk apparaat beschikbaar is om beleidstaken ten behoeve van individuele gemeenten op te pakken, buiten de gemeente Leiden zelf. In deze optie is het dus denkbaar dat beleidsambtenaren van de WODV naar Leiden gaan, of dat Voorschoten capaciteit bij deze gemeente 'inkoopt'.

De sturing op de samenwerking is belegd bij de gemeentesecretaris en een aantal accounthouders. Het is raadzaam dat deze specifiek voor en vanuit Voorschoten werken. Zij kunnen door de gemeente Voorschoten zelf worden aangesteld; technisch kan dit ook via de loonlijst van de WODV.

Voor- en nadelen

De tabel hierna geeft de voor- en nadelen van deze richting weer.

Voordelen	Nadelen
Deze optie komt tegemoet aan de ambitie om meer met en in de Leidse regio samen te werken.	Het is lastiger om vraagstukken integraal te benaderen wanneer onderwerpen modulair worden overgebracht naar andere organisaties. De rol van de gemeentesecretaris en accounthouders is cruciaal.
Er is sprake van een geleidelijke ontwikkeling waarbij de (financiële) consequenties per stap kunnen worden bepaald.	De mogelijkheden om taken elders te beleggen zijn er, maar om beleid over te brengen zijn de mogelijkheden beperkt tot een centrumconstructie met Leiden.
Als deze beweging beperkt blijft tot beleid, kunnen de huidige schaalvoordelen binnen WODV op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering worden behouden.	Radar geeft hier aan dat er transitiekosten zijn; hierbij wordt gesteld dat meer onderzoek nodig is om de exacte consequenties te bepalen op het sociaal domein.
Binnen de WODV kan nog altijd meerwaarde worden gezocht in efficiencyvoordelen door standaardisatie en harmonisatie op die onderdelen waar Voorschoten zich (nog) niet wendt tot de Leidse regio.	Harmonisatie met Leiden kan betekenen dat Voorschoten volledig moet voegen naar het beleid van deze gemeente. Ook zal Leiden een reële prijs rekenen, vanuit hun filosofie van 'welwillendheid, maar ook zakelijkheid en wederkerigheid'. Bij voor Voorschoten minder belangrijke thema's is harmonisatie met Leiden misschien overkomelijk, maar het is wel zaak om goed te sturen op de voor Voorschoten belangrijke thema's.
Radar stelt dat samenwerking op alle onderdelen van het sociaal domein in één regio leidt tot synergie en kostenefficiëntie.	Accounthouders kosten geld; zeker op het gewenste niveau. Bovendien is een klein clubje accounthouders kwetsbaar voor uitval.
	Accounthouders kosten geld; zeker op het gewenste niveau. Bovendien is een klein clubje accounthouders kwetsbaar voor uitval.

4. Voorschoten als strategische regiegemeente

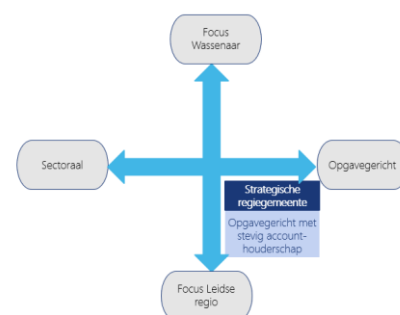
De vierde mogelijkheid is een ontwikkeling van Voorschoten naar een regiegemeente, waarbij zoveel mogelijk taken elders zijn belegd en vanuit Voorschoten integraal regie wordt gevoerd op de maatschappelijke ambities en opgaven. Voorschoten heeft dan – naast de gemeentesecretaris – een aantal regisseurs in dienst, aangevuld met accounthouders/contractmanagers.

Consequenties

Aan deze mogelijkheid is een aantal consequenties verbonden die moeten worden opgepakt.

Een volledige regiegemeente is een gemeente die taken niet zelf uitvoert, maar de uitvoering ervan door derden regisseert door middel van uitbesteding, subsidiëring, overdragen aan andere gemeenten en dergelijke.

De gemeente Voorschoten legt zich in dit scenario toe om zoveel mogelijk taken (beleid, uitvoering en bedrijfsvoering) elders te beleggen en slechts de regie vanuit de eigen organisatie te voeren. Wat dus overblijft is een kleine, hoogwaardige organisatie die het bestuur ondersteunt, een (strategische) rol speelt in de regio en regie voert op de taken die elders worden uitgevoerd. De regie op en aansluiting bij alle partners die taken voor



de gemeente uitvoeren, ligt bij de gemeentesecretaris die wordt ondersteund door een aantal regisseurs en accounthouders/contractmanagers. Structureel zal de organisatie dus zeer sterk krimpen. Er ligt veel accent op regie en contractmanagement. Het bestuur (college, gemeenteraad) zal zich daaraan moeten aanpassen door zich meer te richten op het stellen en controleren van kaders in plaats van een positie dichtbij de beleidsontwikkeling en uitvoering.

Voor- en nadelen

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de voor- en nadelen bij deze richting.

Voordelen	Nadelen
Bestuurlijke zelfstandigheid wordt in het coalitieakkoord vertaald naar "regie houden over de inrichting van ons dorp en het aanbod van voorzieningen". Daar wordt hiermee aan voldaan. Deze optie komt tegemoet aan de ambitie om meer met en in de Leidse regio samen te werken.	Op dit moment werkt de Leidse regio nog niet integraal, maar eerder netwerkgericht ¹⁶ . Voorschoten als regiegemeente zal zich eerst toch moeten verhouden tot de afzonderlijke onderwerpen in de regio.
Hiermee kan worden ingezet op de ambities en opgaven van Voorschoten vanuit de gewenste publieke waarde.	Dit is een gedeeltelijke (afgezien van bedrijfsvoering) of gehele beëindiging van de WODV, hetgeen financiële consequenties heeft en een afbouw-perspectief van de organisatie betekent. Goede medewerkers nemen dan snel afscheid, hetgeen de dienstverlening snel onder druk zet.
Hiermee kan worden ingezet op de ambities en opgaven van Voorschoten vanuit de gewenste publieke waarde.	Regie vanuit een dergelijke compacte organisatie vergt hoogwaardige medewerkers en dat kost geld. Verder is het niet bewezen dat de uitvoering die dan op afstand staat, meteen goedkoper is. Opgeteld betekent dit mogelijk een hogere rekening voor Voorschoten.
De ambities uit de visie op de Leidse regio vergen een integrale benadering, een samenhangende aanpak voor wonen, economie, duurzaamheid, groen, vitaliteit, etc. ¹⁷ Een dergelijke benadering vanuit Voorschoten kan hiermee worden gerealiseerd.	
Dit is een helder perspectief voor de toekomst van Voorschoten.	

4.5 Voorgestelde beweging

Gegeven deze bovenstaande mogelijkheden, is de vraag wat raadzaam is voor Voorschoten. De twee randvoorwaarden van zelfstandigheid en een focus op de Leidse regio (zie paragraaf 4.2 en 4.3) hebben twee organisatorische consequenties. De eerste is dat zoveel mogelijk samenwerking wordt gezocht met, en als onderdeel van de Leidse regio. Dat betekent dus taken overbrengen en stevig accounthouderschap. De tweede eis is die van zelfstandigheid en dus van integraal werken op bestaande onderwerpen en opgavegericht werken aan die thema's waar dynamiek gewenst is.

Wanneer hier sprake zou zijn van een 'tekentafelproject' en de uitgangssituatie buiten beschouwing wordt gelaten, leidt dit tot een voorkeur voor optie 4 (rechts onder): Voorschoten als strategische regiegemeente met focus op de Leidse regio waar opgavegericht gewerkt wordt. De uitgangssituatie is er echter wel degelijk en ligt in

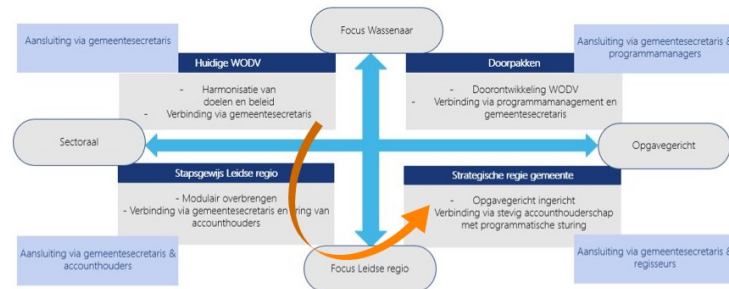
¹⁶ Rapport Ambtelijke verkenning samenwerking Leidse regio. Maart 2018.

¹⁷ Idem

optie 1 (links boven): de huidige WODV waar dezelfde ambtenaren voor zowel Wassenaar als Voorschoten werken.

Dit roept de vraag op welke stappen Voorschoten concreet moet zetten om de gewenste beweging te maken (van optie 1 naar optie 4). Hoewel gewenst en geboden op inhoudelijke gronden, achten wij het voor Voorschoten – in de huidige context en vanuit de huidige vormgeving van de WODV – niet reëel om deze stap (van links boven direct naar rechts onder) in één keer te zetten. Hierbij speelt bovendien mee dat ook de Leidse regio hier op korte termijn niet klaar voor is; er is immers geen logische partner waar alle taken – inclusief beleid – kunnen worden ondergebracht. Dit betekent dat Voorschoten, om de beweging naar een strategische regiegemeente te maken, een gefaseerde aanpak moet kiezen. Daarvoor zijn twee opties, uiteraard met diverse tussenvarianten.

Een eerste optie is om eerst de focus te verleggen naar de Leidse regio, en vervolgens in toenemende mate opgave gericht te gaan werken (via links onder naar rechts onder) met een strategische staf ten behoeve van Voorschoten. Het voordeel van deze route is dat dit het beste past bij de inhoudelijke opgaven waar Voorschoten voor staat en het beste aansluit bij de wijze waarop de Leidse regio nu samenwerkt.



Focus verleggen naar Leidse regio en vervolgens in toenemende mate opgavegericht werken.



Eerst beweging opgavegericht werken, vervolgens focus verleggen op Leidse regio.

Een andere optie is om eerst de beweging naar opgavegericht werken (met Wassenaar en in de WODV) te maken en vervolgens de focus verleggen naar de Leidse regio (via rechts boven naar rechts onder). Deze route past minder goed bij de belangrijkste inhoudelijke opgaven waarvoor Voorschoten nu staat. Bovendien zal (ook) in deze optie harmonisatie in doelen en beleid tussen Voorschoten en Wassenaar complex blijken. De opgaven en regionale focus van Voorschoten zijn immers

niet gelijk aan de opgaven en regionale focus van Wassenaar. Dit werkt voor de WODV belemmerend om programma's te ontwikkelen die tegelijkertijd meerwaarde hebben voor Wassenaar en Voorschoten om synergie te bereiken.

Advies: via 'Stapsgewijs naar de Leidse regio' naar 'Strategische regiegemeente'

Tegen deze achtergrond adviseren wij de *eerste optie*. Deze optie heeft een aantal concrete consequenties:

- De noodzaak om specifieke capaciteit ten behoeve van Voorschoten vrij te maken op de voor haar prioritaire domeinen. Het gaat hier zowel om capaciteit ten behoeve van het invullen van accounthouderschap als aanvullende inhoudelijke (beleids)capaciteit.
- In de Leidse regio verkennen of en in welke mate deze capaciteit stapsgewijs kan worden overgebracht en waar dit synergie zou opleveren. Het ligt voor de hand om deze verkenning te starten ten aanzien van de voor Voorschoten prioritaire domeinen.
- In gesprek met Wassenaar om de gevolgen voor de WODV en met name ook voor de samenhang met de uitvoering en bedrijfsvoering in de WODV goed voor ogen te houden.
- Hierbij ook de verbinding tussen de domeinen (zo goed mogelijk) te borgen.

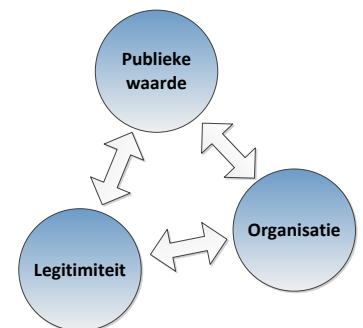
De alternatieve optie (dus de tweede hierboven genoemde optie) zou betekenen dat er binnen de WODV verschillende programma's voor de individuele gemeenten ontwikkeld worden. Hierbij is, zoals aangegeven, echter het nadeel dat ambtenaren in verschillende programma's moeten opereren met een verschillende regionale oriëntatie.

4.6 Draagvlak en haalbaarheid

In dit rapport, en in de onderzoeksopzet, is bewust onderscheid gemaakt tussen de te realiseren publieke waarden (voor Voorschoten) en de daarvoor benodigde organisatie. Een logische consequentie hiervan is dat in de voorgestelde beweging de inhoud leidend is. Er wordt uitgegaan van de publieke waarde; de organisatie om die te realiseren is een afgeleide. De context waarin Voorschoten, Wassenaar, de WODV en de Leidse regio zich bevinden is echter nu juist op dat organisatorische aspect (zeer) complex. Iedere stap, van welke deelnemer dan ook, heeft consequenties voor anderen. Het is een puzzel waar geen 'ideale' oplossing is voor iedereen tegelijk. Ook zijn niet alle deelnemers (en hun verbanden) niet even ver met het denken en uitwerken van hun toekomst. Ook om die reden kan de gewenste richting voor Voorschoten niet zonder meer, of in één stap worden gerealiseerd.

Daarmee raken we ook aan de 'derde bol' van het model van Moore dat werd belicht in paragraaf 1.3: de legitimiteit. Dit is een essentiële factor in de strategische driehoek. Naast publieke waarde en de organisatie moet er immers draagvlak zijn voor beide. Een overheid zoals een gemeente moet duidelijkheid en steun hebben over welke waarde moet worden geleverd, en in welke organisatievorm dat moet worden gerealiseerd.

Wat zijn de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de haalbaarheid?



4.6.1 Leidse regio

Allereerst is er de bereidheid en gereedheid van de Leidse regio. Voorschoten is zich er van bewust dat zij niet eenzijdig kan besluiten de focus naar de Leidse regio te verleggen. Dit vereist uiteraard ook een 'ontvangende' partij. Bijkomende complexiteit is dat de Leidse regio in formele zin niet bestaat, zoals beschreven in paragraaf 3.4.1. In welke vorm of variant er ook samengewerkt zal gaan worden in de Leidse regio: de positie van de gemeente Leiden zal hierin een belangrijke factor zijn. Zoals beschreven in paragraaf 3.4.3 kenmerkt die opstelling zich door "welwillendheid, maar ook zakelijkheid en wederkerigheid". Dit betekent dat de haalbaarheid van het verleggen van de focus naar de Leidse regio in hoge mate samenhangt met het vermogen om de wederkerigheid tussen de Leidse regio en Voorschoten concreet gestalte te geven. Concreet zal Voorschoten in gesprek in de Leidse regio dienen te verkennen welke (publieke) meerwaarde samenwerking zou kunnen realiseren voor de regio als geheel maar ook voor de individuele partners afzonderlijk. Kortom: waar synergie mogelijk is. En zelfs waar die synergie gevonden kan worden, wil dit niet zonder meer zeggen dat de Leidse regio (cq. de gemeente Leiden) er klaar voor is dat Voorschoten onderdelen van beleid(svoorbereiding) modulair overbrengt.

4.6.2 Samenwerking Voorschoten/Wassenaar

Ten tweede is er de huidige samenwerking met Wassenaar. Waar Voorschoten en/of Wassenaar in toenemende mate een eigen (en andere) focus kiezen, ondergraven zij de doelstelling en de legitimatie van de WODV. Het is in een dergelijk context voor de WODV namelijk niet, of in afnemende mate, mogelijk om synergievoordelen te bereiken. Dit is eerder uiteengezet in paragraaf 3.3. Iedere beweging van Voorschoten met implicaties voor de WODV, raakt daarmee mede de gemeente Wassenaar als haar samenwerkingspartner in de WODV. Dit heeft tot gevolg dat Voorschoten niet in isolatie de focus naar de Leidse regio kan verleggen en Wassenaar nodig heeft. Concreet betekent dit dat Voorschoten en Wassenaar, naar aanleiding van dit rapport en de in Wassenaar

opgestelde rapportage, moeten verkennen hoe de door hen (individueel) gewenste richtingen samengebracht kunnen worden.

4.6.3 Personeel

Ten derde is er het personele aspect. Zoals aangegeven in paragraaf 4.4 heeft iedere beweging ook consequenties voor de organisatie en de benodigde (ambtelijke) capaciteit in termen van aantal maar ook in termen van competenties. Op dit moment ervaart de WODV al met krapte op de arbeidsmarkt, hetgeen zich uit in diverse niet (makkelijk) te vervullen vacatures. Deze dynamiek zal alleen maar toenemen indien Voorschoten en Wassenaar (deels) een andere focus gaan kiezen en daartoe ambtenaren intern vanuit de WODV naar zich toetrekken of extern te werven, en deze ambtenaren exclusief voor hun 'eigen' gemeente willen laten werken. Bovendien is een klein clubje ambtenaren dat (alleen of met name) voor Voorschoten werkt ook kwetsbaar.

4.6.4 Financiële consequenties

Daarnaast zijn er financiële consequenties. Ook hieromtrent geeft paragraaf 4.4 op een aantal aspecten kostenposten weer. Ook Radar rept over kosten; deze moeten volgens dit rapport in aanvullend onderzoek worden meegenomen.

We noemen de inzet op (meer) capaciteit en organisatieontwikkeling, maar ook de frictie- en transitiekosten van de overgang naar andere samenwerkingsverbanden. Ook heeft het stapsgewijs 'uitkleden' van de WODV consequenties voor de toerekening van overhead en op termijn überhaupt voor de haalbaarheid van een eigen bedrijfsvoering. De beperkte financiële slagkracht van Voorschoten vormt een extra argument voor behoedzaam opereren.

4.6.5 Bestuur

Misschien wel het belangrijkste is de bestuurlijke factor voor de haalbaarheid van welke richting dan ook. Voorschoten en Wassenaar staan nu voor de opgave om hun beider perspectieven te bespreken om te komen tot een gedeeld en gedragen toekomstbeeld. Daarbij geeft dit rapport een basis om het gesprek op basis van onderbouwde beelden en mogelijkheden te voeren. Het begint en eindigt echter met – hoe clichématig ook – bestuurlijke wil om hieruit te komen. Vervolgens kan het toekomstbeeld verder worden uitgewerkt.

4.7 Samenvattend

- In dit onderzoek zijn twee uitgangspunten in de onderzoeksvraag meegegeven: bestuurlijke zelfstandigheid van Voorschoten en focus op de Leidse regio. Deze beide factoren zijn vanuit maatschappelijk en bestuurlijk oogpunt goed te volgen.
- Bestuurlijke zelfstandigheid geeft de mogelijkheid om zelf regie te voeren op een eigenstandige gemeente; geen 'buitenwijk van Leiden'. De focus op de Leidse regio brengt daarbij een aantal voordelen met zich mee. De eerste belangrijke factor is dat de gemeenten reeds samenwerken in de Holland Rijnland, en zich daarbinnen positioneren als een cluster. Juist vanwege de bestuurlijke dynamiek die in het verband van de Leidse regio plaatsvindt, is het voor Voorschoten van belang om daarbij aan te sluiten. Door de provincie wordt Voorschoten reeds gezien als een onderdeel van de Leidse regio. Tot slot: als de samenwerking van partners op één onderwerp goed verloopt, heeft dat ook een positief effect op de samenwerking van dezelfde partners op een ander beleidsterrein. Dit pleit voor congruentie in samenwerkingsverbanden.
- Organisatorisch vergt een focus op de Leidse regio naast beleidscapaciteit een stevig accountshouderschap: goede liaisons die zorgdragen voor een constructieve verbinding tussen de Voorschotense belangen en de beleidsontwikkeling en -uitvoering in de Leidse regio. Zelfstandigheid vergt integraal werken voor bestaande

opgaven, en opgavegericht met betrekking tot de ambities waar dynamiek gewenst is. Dan zijn regisseurs en opgavemanagers nodig.

- De mogelijkheden om dit te organiseren liggen langs twee assen. De eerste, horizontale as loopt van de huidige sectorale organisatie naar een werkwijze waarin taken integraal en opgavegericht worden opgepakt. De tweede, verticale as loopt van een focus van Voorschoten op samenwerking met Wassenaar naar een focus van Voorschoten op de Leidse regio. Daaruit volgen dan vier mogelijke richtingen:
 - Door met de huidige WODV;
 - Doorpakken naar een integrale en opgavegerichte WODV voor Voorschoten en Wassenaar;
 - Stapsgewijs naar de Leidse regio;
 - Voorschoten als strategische regiegemeente.
- Gegeven de uitgangspunten en bevindingen van dit onderzoek, leidt dit tot een voorkeur voor de optie: Voorschoten als strategische regiegemeente met focus op de Leidse regio waar opgavegericht gewerkt wordt. Om daar te komen moet Voorschoten een gefaseerde aanpak kiezen: eerst het stapsgewijs verleggen van de focus naar de Leidse regio, en vervolgens in toenemende mate opgavegericht werken met een kleine strategische staf van medewerkers die voor Voorschoten werken. Deze staf bestaat uit een aantal hoogwaardige ambtenaren die vanuit een integraal perspectief het doel van Voorschoten voor ogen houden en daarop sturen.
- Voor de haalbaarheid hiervan moet eerst worden gekeken naar de Leidse regio: de kant waar het op moet. Daarnaast vormt Wassenaar een belangrijke factor: de kant waar het nu ligt. Daarbij spelen organisatorische en financiële consequenties. Het belangrijkste echter is een bestuurlijk gesprek met Wassenaar om hier op basis van beider toekomstperspectieven samen uit te komen.

5. Conclusies en aanbevelingen

Bij de conclusies en aanbevelingen van dit rapport vallen we terug op de centrale vraagstelling van dit onderzoek:

Wat voor soort organisatie is er nodig om de gemeentelijke taken en ambities te verwezenlijken, inclusief de regie en sturing op de samenwerkingsverbanden (formeel en informeel) voor Voorschoten (met in het achterhoofd bestuurlijke zelfstandigheid en focus op de Leidse regio)?

De conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek zijn geformuleerd vanuit de publieke waardemodel van Moore. Bij de formulering is dus telkens vanuit de publieke waarde beredeneerd welke organisatie het beste past bij de maatschappelijke opgaven van de gemeente Voorschoten.

5.1 Conclusies

Uit het onderzoek trekken we de volgende conclusies, die tevens de grote lijn van dit rapport vormen:

- Voorschoten heeft een (impliciete) visie om een herkenbaar, eigenstandig dorp te zijn in de Randstad. Om die positie te handhaven is dynamiek nodig.
- We zien de volgende grote maatschappelijke onderwerpen waar Voorschoten op beleidsmatig niveau, dus naast de reguliere 'basis op orde' op moet acteren om deze dynamiek te realiseren:
 - Bouwen en Wonen
 - Economie
 - Verkeer en vervoer
 - Sociaal domein
 - Klimaat en duurzaamheid
- Afgeleiden hiervan zijn de zelfstandigheid van Voorschoten om regie te kunnen voeren en een goed bestuur om die zelfstandigheid te waarborgen.
- Net als de andere gemeenten schakelt Voorschoten op veel onderwerpen binnen (gemeentelijke) samenwerkingsverbanden om haar ambities en opgaven aan te gaan. Daarbij is de ambitie om hier meer congruentie aan te brengen door zich meer op de Leidse regio te richten.
- Alle ambtelijke ondersteuning, dus ook de sturing op regionale samenwerking Voorschoten, is belegd in de WODV. Daarmee is de WODV een cruciale partij om de ambities van Voorschoten en Wassenaar (in de regio) te realiseren.
- In de praktijk blijkt dat Voorschoten en Wassenaar, op de voor Voorschoten belangrijke en beleidsrijke thema's, veelal actief zijn in verschillende samenwerkingsverbanden en een verschillende regionale focus hebben. Voorschoten is in belangrijke mate op de Leidse regio georiënteerd; Wassenaar op de Haagse regio.
- De voordelen die kunnen worden gerealiseerd in de WODV, hangen sterk samen met de mogelijkheid en wenselijkheid om te harmoniseren en te standaardiseren. Drie factoren staan dat nu in de weg:
 - een gebrek aan effectieve sturing hierop, vanuit politiek en/of bestuur;
 - de bovengenoemde verschillende regionale focus;
 - een verschil in visie op de gemeente (dynamiek versus beheer).

Dit ondergraaft de doelstelling en legitimatie van de WODV. Verder vergt het verschil in bestuurscultuur van de ambtenaren een andere houding en gedrag richting beide gemeenten.

- Uit een analyse van de organisatie van de WODV valt op dat de beleidscapaciteit op de belangrijkste onderwerpen voor Voorschoten beperkt is in de huidige context, en dat deze krapte verder zal toenemen indien Voorschoten de focus (verder) verlegt naar de Leidse regio.
- De Leidse regio kent een aantal belangrijke samenwerkingsverbanden waarin Voorschoten voor een groot deel reeds opereert. De huidige samenwerking van de vijf gemeenten in de Leidse regio kan aan kracht winnen als er een meer coherente uitvoeringsagenda zou zijn; daar is op dit moment (nog) geen sprake van. Buiten de gemeente Leiden zelf is er geen organisatie waarin Voorschoten beleidsmatige taken zou kunnen onderbrengen in plaats van de WODV. Bij het overbrengen van taken aan Leiden is het voor Voorschoten zaak goed te bekijken op welke onderdelen zij 'volgend' wil zijn en genoeg neemt met weinig beleidsvrijheid, en op welke onderdelen zij die ruimte wel belangrijk vindt.
- Organisatorisch vergt een focus op de Leidse regio voor Voorschoten naast beleidscapaciteit ook een stevig accountshouderschap: goede liaisons die zorgdragen voor een constructieve verbinding tussen de Voorschotense belangen en de beleidsontwikkeling en -uitvoering in de Leidse regio. Zelfstandigheid vergt integraal werken voor bestaande opgaven, en opgabegericht met betrekking tot de ambities waar dynamiek gewenst is. Dan zijn regisseurs en opgavemanagers nodig.
- De mogelijkheden om dit te organiseren liggen langs twee assen. De eerste, horizontale as loopt van de huidige sectorale organisatie naar een werkwijze waarin taken integraal en opgabegericht worden opgepakt. De tweede, verticale as loopt van een focus van Voorschoten op samenwerking met Wassenaar naar een focus van Voorschoten op de Leidse regio. Daaruit volgen dan vier mogelijke richtingen: Door met de huidige WODV; Doorpakken naar een integrale en opgabegerichte WODV voor Voorschoten en Wassenaar; Stapsgewijs naar de Leidse regio en Voorschoten als strategische regiegemeente.
- Er is een beredeneerde voorkeur voor de optie: Voorschoten als strategische regiegemeente met focus op de Leidse regio waar opgabegericht gewerkt wordt. Om daar te komen moet Voorschoten een gefaseerde aanpak kiezen: eerst het stapsgewijs verleggen van de focus naar de Leidse regio, en vervolgens in toenemende mate opgabegericht werken met een kleine strategische staf. Dat faseren is om drie redenen verstandig: omdat in de Leidse kant nog niet meteen alle taken kunnen worden belegd, omdat er organisatorische aanpassingen nodig zijn en vanwege de beperkte financiële slagkracht van Voorschoten.
- Voor de haalbaarheid hiervan moet eerst worden gekeken naar de Leidse regio. Daarnaast vormt Wassenaar een belangrijke factor. Daarbij spelen praktische organisatorische en financiële consequenties die in samenhang met de Wassenaarse wensen in kaart moeten worden gebracht. Het belangrijkste echter is een bestuurlijk gesprek met Wassenaar om hier op basis van beider toekomstperspectieven samen uit te komen.

5.2 Beantwoording deelvragen

In het eerste hoofdstuk werden de deelvragen aangegeven die met de onderzoeksvraag werden meegegeven. De beantwoording van deze vragen loopt door het hele rapport inclusief de conclusies en aanbevelingen heen.

Hieronder geven wij aan waar de antwoorden te vinden zijn:

- *Wat voor gemeente wil je zijn (bestuurskundige vraag)?*
Deze vraag zien wij als een combinatie van wat de gewenste publieke waarde is, in combinatie met de wijze waarop deze wordt georganiseerd. De eerste vraag wordt beantwoord in het tweede hoofdstuk en bestaat uit de ambities en opgaven van Voorschoten. De tweede vraag komt in de hoofdstukken daarna aan de orde. De elementen zelfstandigheid en gerichtheid op de Leidse regio zijn daarbij essentieel; van daaruit komt deze rapportage uit op een regiegemeente gericht op de Leidse regio. Als tussenvorm daarnaartoe worden opgaven steeds meer met deze regio opgepakt.
- *Wat gaan we doen, willen we insourcen of outsourcen?*
Hier past een combinatie van insourcen om de accounthouder- en regiefunctie sterker te organiseren ten behoeve van Voorschoten, en voor het overige geleidelijk meer outsourcen richting de Leidse regio. Meer hierover in de uitwerking in paragraaf 4.4.3.
- *Hoe moeten we ons organiseren om een adequate sturing te hebben op de samenwerkingsverbanden/samenwerkingsportfolio's?*
Hier past een stevig accounthouderschap op de voor Voorschoten belangrijke samenwerkingspartners, eventueel aangevuld met een kleine aan de gemeentesecretaris gelieerde regiefunctie die zich op Voorschoten én de Leidse regio richt. Meer hierover in de uitwerking in paragraaf 4.4.3.
- *Wat voor organisatie is dan passend, eventueel per gemeente?*
Voor Voorschoten past een stevig accounthouderschap op de voor Voorschoten belangrijke samenwerkingspartners, eventueel aangevuld met een kleine aan de gemeentesecretaris gelieerde regiefunctie die zich op Voorschoten én de Leidse regio richt. De medewerkers waar het om gaat, kunnen op de loonlijst staan van de WODV maar staan ten dienste van Voorschoten. Meer hierover in de uitwerking in paragraaf 4.4.3.
- *Hoe verhoudt zich dit tot het scenario "doorpakken"?*
Dit staan haaks op het scenario 'doorpakken', omdat in dat scenario de oriëntatie van Voorschoten meer op Wassenaar is. Dit rapport adviseert en onderbouwt een oriëntatie op de Leidse regio. Over de haalbaarheid hiervan gaat paragraaf 4.6.
- *Wat heeft Voorschoten nodig om het meest optimaal te functioneren?*
Hiervoor is het raadzaam om op termijn een regiegemeente met een oriëntatie op de Leidse regio te worden. Meer hierover in de uitwerking in paragraaf 4.4.4.
- *Wat zijn onze logische samenwerkingspartners om optimaal te functioneren?*
Met name voor de belangrijkste maatschappelijke opgaven liggen deze in de Leidse regio. Dit rapport bevat hierover overzichten in paragraaf 3.2 en bijlage 1.
- *Wat betekent heroriëntatie op de Leidse Regio door Voorschoten, en wat is de consequentie van zelfstandigheid van Voorschoten?*
Een heroriëntatie op de Leidse regio heeft diverse aspecten; er zijn consequenties vanuit maatschappelijk en bestuurlijk perspectief en voor de organisatie. Deze worden beschreven in paragraaf 4.2.
- *Welke andere ontwikkelingen verdienen aandacht?*
Het belangrijkste aandachtspunt vormen de ontwikkelingen in de Leidse regio. Hierop gaat paragraaf 3.4 in.

5.3 Aanbevelingen

Tot slot en wellicht ten overvloede doen we de volgende aanbevelingen:

Publieke waarde

1. Stel als college in combinatie met de gemeenteraad de grootste maatschappelijke prioriteiten van de gemeente Voorschoten vast. Waar staat Voorschoten voor en wat willen we bereiken? Dit hoeft geen grote operatie te zijn, maar is wel belangrijk als ijkpunt voor de toekomstige afwegingen.

Organisatie

2. Zet binnen de WODV in op het opzetten van stevig accounthouderschap op de voor Voorschoten belangrijke samenwerkingspartners, eventueel aangevuld met een kleine aan de gemeentesecretaris gelieerde regiefunctie die zich op Voorschoten én de Leidse regio richt. De medewerkers waar het om gaat, kunnen op de loonlijst staan van de WODV maar staan ten dienste van Voorschoten.
3. Identificeer op basis van de maatschappelijke prioriteiten welke thema's zich lenen voor het (verder) overbrengen naar de Leidse regio, en hoe ver dat gaat: alleen uitvoering of ook beleidsvoorbereiding.

Legitimiteit

4. Ga in gesprek met alle partijen die hier een rol spelen op zoek naar draagvlak voor publieke waarde en de daarbij passende organisatie voor Voorschoten. Construeer in samenhang daarmee concrete wensen voor de organisatie.
5. Concreet: dring aan op een uitvoeringsagenda binnen de Leidse regio om gericht aan de slag te gaan met de collectieve ambities. Ga ook in gesprek met Leiden om samenwerkingsmogelijkheden te identificeren.
6. Geef veel aandacht aan het gesprek met Wassenaar als mede-eigenaar van de WODV. Zet daarbij eerst in op het aspect vertrouwen. Breng daarna samen praktische organisatorische en financiële consequenties van de wederzijdse wensen in kaart.



Regionaal organiseren vanuit de publieke waarde van Voorschoten

Bijlagen

Berenschot

Bijlage 1

Regionale samenwerkingsverbanden Voorschoten en Wassenaar

In het onderstaande schema is aan de hand van het overzicht van Partners+Pröpper per domein/opgave aangegeven of de samenwerkingsverbanden gedeeld zijn tussen Wassenaar en Voorschoten (groen gearceerd) of juist niet (oranje-geel gearceerd):

Opgaven	Wassenaar	Voorschoten
Veiligheid	VR Haaglanden	VR Hollands Midden
	Veiligheidshuis Haaglanden	Veiligheidshuis Hollands Midden
	RIEC Haaglanden	RIEC Haaglanden
Bouwen en Wonen		
	Bestuurlijke Tafel Wonen Haaglanden	Holland Rijnland
	Landschapstafel Duin Horst en Weide	Landschapstafel Duin Horst en Weide
	Woningbouwvereniging St. Willibrordus	De Sleutels (Leiden)
	Woningcorporatie Wassenaarsche Bouwstichting	Woonzorg
Sociaal Domein	GGD Haaglanden	GGD Hollands Midden
	H6 Inkoop Wmo	H6 Inkoop Wmo
	Arbeidsmarktregio ZHC	Arbeidsmarktregio ZHC
	H10 Inkoop Jeugd	H10 inkoop Jeugd
	Uitvoeringsorganisatie W&I	Uitvoeringsorganisatie W&I
	Wassenaar CJG	Voorschoten CJG
	Servicepunt71 (inkoop hulpmiddelen)	Servicepunt71 (inkoop hulpmiddelen)
	MDO Wassenaar	MDO Voorschoten
	Veilig verder team	Veilig verder team
	Leerkring Haagse regio	Leerkring Haagse regio
	-	Leidse regio beschermd wonen
	-	Holland Rijnland regiotaxi
Cultuur		
	Regionaal overleg Cultuur Haaglanden	Regionaal overleg cultuur Holland Rijnland

	Cultuurnetwerk kleine gemeenten	Cultuurnetwerk kleine gemeenten
Volksgezondheid	GGD Haaglanden	GGD Hollands Midden
	CJG Wassenaar	CJG Voorschoten
Openbaar Groen & recreatie	Nationaal Park Hollandse Duinen	Nationaal Park Hollandse Duinen
	MareGroep	DZB Leiden
	Inkoopkracht	Inkoopkracht
	Stichting Vorstelijk Vrij	Stichting Vorstelijk Vrij
	Hart van Holland	Hart van Holland
	-	Operatie Steenbreek
	-	Leidse Ommelanden
	Meerjarenplan Duin, Horst & Weiden	Meerjarenplan Duin, Horst & Weiden
	Erfgoedtafel provinciale erfgoedlijnen	Erfgoedtafel provinciale erfgoedlijnen
	WODV	WODV
Bestuur	BSGR	BSGR
	Dunea	Dunea
	Alliander	Alliander
	BNG	BNG
	BNG	BNG
Onderwijs	Overleg internationaal onderwijs	Overleg internationaal onderwijs
	-	Regionaal Bureau Leerplicht Holland Rijnland
	-	Overleg toezicht kinderopvang Hollands Midden
	Overleg reiskoffer	Overleg reiskoffer
	Regionaal overleg Passend Onderwijs & OOGO	Regionaal overleg Passend Onderwijs & OOGO
	-	Werkgroep Jonge Kind Holland Rijnland
	-	Werkgroep Jonge Kind Holland Rijnland
Economie	MRDH Economie	Economie071
	Meerjarenplan Duin, Horst & Weiden	Meerjarenplan Duin, Horst & Weiden
	-	Leidse Ommelanden
	Erfgoedtafel Trekvaarten	Erfgoedtafel Trekvaarten
	Erfgoedtafel Limes Zuid-Holland	Erfgoedtafel Limes Zuid-Holland
	Erfgoedtafel Landgoederenzone	Erfgoedtafel Landgoederenzone
	Erfgoedtafel Landgoederenzone	Erfgoedtafel Landgoederenzone

	Erfgoedtafel Atlantikwall	-
	Convenant Meijendel & Berkheide	-
	Arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal	Arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal
	Nationaal Park Hollandse Duinen	Nationaal Park Hollandse Duinen
	WSP Haaglanden	WSP Haaglanden
Verkeer & Vervoer	MRDH	Holland Rijnland
	-	Leidse Regio
Sport	Sporttafel Haaglanden	Sporttafel Haaglanden
	WMO regio Haaglanden	Regionaal overleg Sport en Bewegen Holland Rijnland
	Regionaal vakoverleg Haaglanden	-
Afval, Milieu & Duurzaamheid	Omgevingsdienst Haaglanden	Omgevingsdienst West-Holland
	MRDH	Holland Rijnland
	RES-regio Rotterdam- Den Haag	RES-regio Holland-Rijnland
	-	Platform Slappe Bodem
	Avalex	-
	Hoogheemraadschap Rijnland	Hoogheemraadschap Rijnland
	Liander	Liander

Bijlage 2

Lijst van gesprekspartners

#	Naam	Functie	Organisatie
1	Hassan Akhiat	Teamleider Informatie en Automatisering	Werkorganisatie Duivenvoorde
2	Loes Bakker	Secretaris-directeur	Holland Rijnland
3	Pauline Bouvy	Burgemeester	Gemeente Voorschoten
4	Denise Bouwens	Teamleider P&O	(Servicepunt71)/ Werkorganisatie Duivenvoorde
5	Marcel Cramwinkel	Wethouder	Gemeente Voorschoten
6	Yvonne van Delft	Wethouder	Gemeente Leiden
7	Andreas de Graaf	Gemeentesecretaris	Gemeente Voorschoten
9	Maaïke Heringa	Hoofd Financiële, Facilitaire en Juridische Zaken	Werkorganisatie Duivenvoorde
11	Kim de Jeu	Wijkmanager & OR-lid	Werkorganisatie Duivenvoorde
12	Laura Jongeneel	Senior Communicatieadviseur	Werkorganisatie Duivenvoorde
13	Hans van der Klaauw	Senior Beleidsadviseur Accommodatie & Voorzitter OR	Werkorganisatie Duivenvoorde
14	Monique Lamers	Wethouder	Gemeente Voorschoten
15	Bryan Ligterink	Adviseur Bestuurlijke Zaken	Provincie Zuid-Holland
16	Willem Loos	Senior Adviseur Informatie en Automatisering & Vice-voorzitter OR	Werkorganisatie Duivenvoorde
17	Nanning Mol	Wethouder	Gemeente Voorschoten
18	Rein Noordergraaf	Gebiedsregisseur	Provincie Zuid-Holland
19	Bert Otten	Senior Adviseur	RADAR Advies
20	Annemieke Pelt	Hoofd POI	Werkorganisatie Duivenvoorde
21	Marco Roobol	Concerncontroller	Werkorganisatie Duivenvoorde
22	Suzanne Smeets	Hoofd Maatschappelijke Ontwikkeling	Werkorganisatie Duivenvoorde
23	Ragini Somair	Strategisch Programmamanager	Holland Rijnland
24	Wim van Veen	Hoofd Omgevingsbeheer	Werkorganisatie Duivenvoorde
25	Marlies Volten	Senior Adviseur organisatie en strategie	Werkorganisatie Duivenvoorde
26	Jurriën Westhoek	Concerndirecteur WODV	Werkorganisatie Duivenvoorde
27	Elise Zandstra	Directeur	Servicepunt71
28	Bert Zeeman	Hoofd Publiekszaken	Werkorganisatie Duivenvoorde
29	Martijn Zwebe	Bestuursadviseur	Werkorganisatie Duivenvoorde

Bijlage 3

Geraadpleegde documenten

- Blaauwberg: *Syllabus Leergang Wassenaar & Voorschoten* (2018)
- Bureau Van de Bunt: *Scenario's toekomst werkorganisatie Duivenvoorde* (juni 2018)
- Bolkestein (Berenschot): *Memo aanbevelingen knipsценario* (juni 2018)
- Blair-Zuijderhoff, Baart e.a. (Twynstra Gudde): *Onderzoek naar de samenwerking in de regio, gemeente Leiderdorp* (2019)
- Gemeente Leiden: *Brief stand van zaken regionale samenwerking*. (2019)
- Gemeente Voorschoten: *Collegeakkoord "Duurzaam vooruitstrevend"*. (2018)
- Gemeente Voorschoten: *Routekaart "Een zelfstandig Voorschoten in de Leidse regio"*. (2019)
- Genugten, van e.a.: *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Radboud Universiteit Nijmegen. (2017)
- Hommes, Gooskens e.a. (Rijnconsult): *Versterken realisatiekracht gemeente Wassenaar*. (2019)
- Luijk, van e.a. (BMC Advies): *Bestuurskracht onderzoek Voorschoten* (2016)
- Moore: *Recognizing Public Value*. Harvard (2013).
- Partners+Pröpper: *Dashboard opgaven en samenwerkingsverbanden – Voorschoten Wassenaar*. (2019)
- Projectteam Hart van Holland: *"Hart van Holland Regionale Agenda Omgevingsvisie 2040"* (2016)
- Projectteam toekomstvisie Leidse regio: *Verkenning van samenwerkingsvormen voor de Leidse regio*. (2017)
- Provincie Zuid-Holland: *Slimmer en sterker bestuur in Zuid-Holland* (2015)
- Tordoir en Poorthuis: *Zuid-Hollandse netwerken. Analyse van ruimtelijke interactie tussen gemeenten en kernen*. (2017)
- Koning, e.a. (Radar): *Onderzoek verlegging koers sociaal domein naar Leidse regio*. (2019)
- Vastgesteld door de gemeentesecretarissen: *Rapport Ambtelijke verkenning samenwerking Leidse regio*. (2018)
- Werff, van der; Veller, van; e.a. (Berenschot): *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*. (2018)



Berenschot

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
■/berenschot



Gemeente
Voorschoten

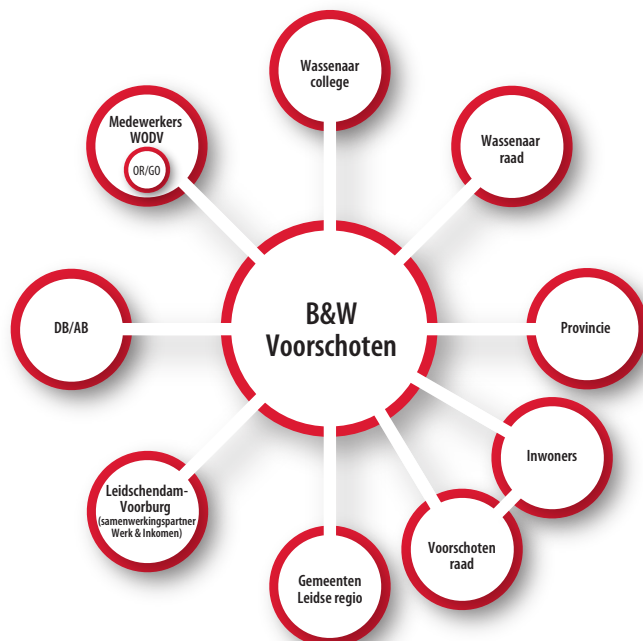
OP WEG NAAR EEN DUURZAAM EN VOORUITSTREVENDE VOORSCHOTEN

Fase 1 > periode jan-mrt Samenwerkingspartners in beeld

Fase 2 > periode mrt-jun Uitwerken onderzoeksopdrachten

Fase 3 > periode jul-okt Oppakken adviezen onderzoeken en aan de slag

Samenwerkingspartners



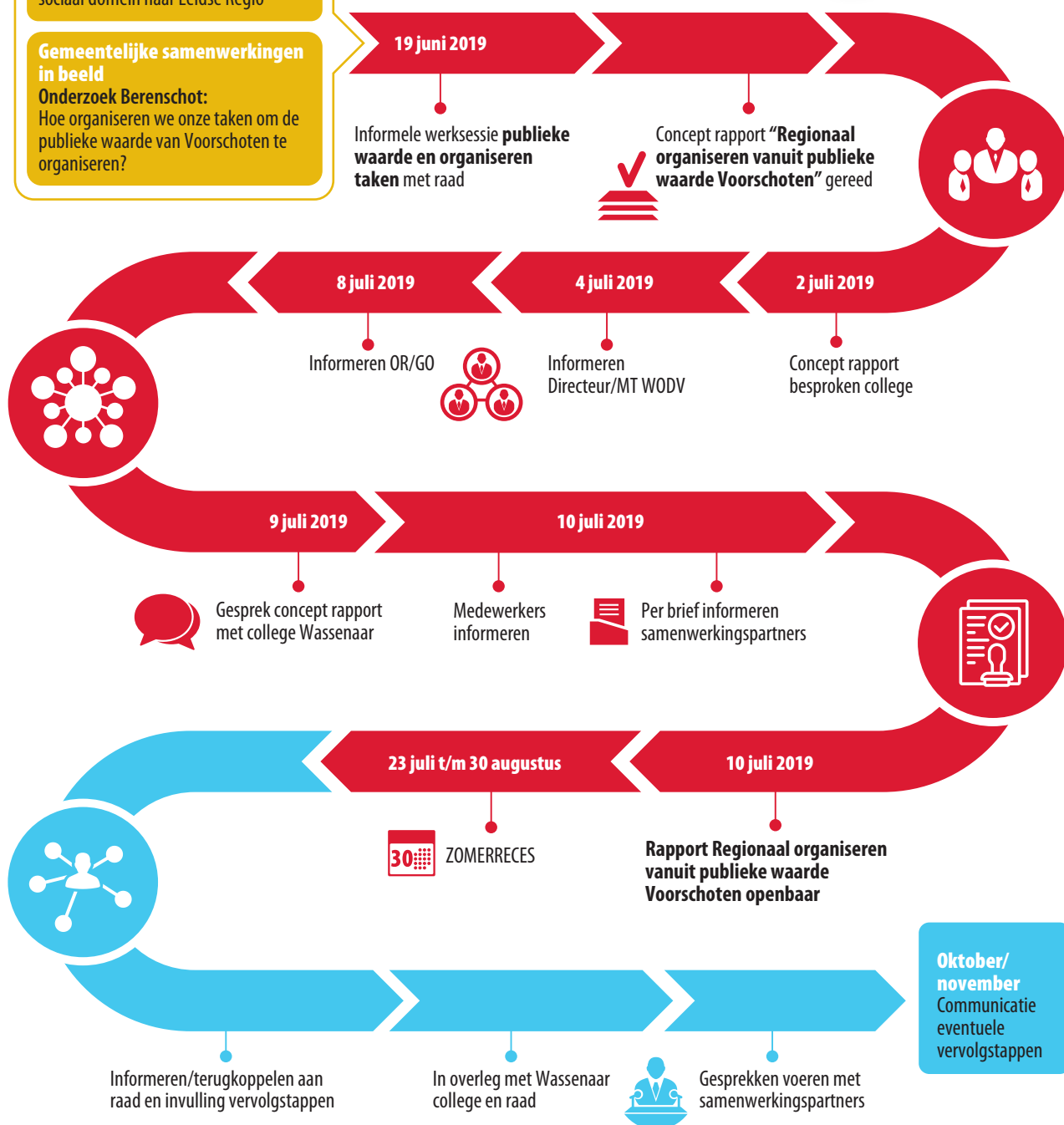
Routekaart

Onderzoek Radar: Verlegging koers sociaal domein naar Leidse Regio

Gemeentelijke samenwerkingen in beeld

Onderzoek Berenschot:

Hoe organiseren we onze taken om de publieke waarde van Voorschoten te organiseren?





Onderzoek verlegging koers sociaal domein naar Leidse regio

Gemeente Voorschoten

Concept Rapport

Rapport

Onderzoek verlegging koers Leidse regio

De gemeente Voorschoten wil de focus en koers binnen het sociaal domein verleggen naar de Leidse regio. In dit rapport beschrijven we verschillende mogelijkheden hiertoe. Ook wordt er stil gestaan bij de consequenties en bijhorende risico's en kansen.

Opdrachtgever

Gemeente Voorschoten

Contactpersoon

Mevrouw S. Smeets
Gemeente Voorschoten
Leidseweg 25, 2252 LA Voorschoten
ssmeets@werkorganisatieduivenvoorde.nl
088 – 654 9 264

Uitvoerder

RadarAdvies
Veemarkt 83
1019 DB Amsterdam
020 - 463 50 50
www.radaradvies.nl

Projectleider

Michel Koning, senior adviseur
m.koning@radaradvies.nl
06 – 5477 48 77

Inhoud

1. Inleiding	4
2. De opdracht	5
3. Onze aanpak	6
4. Bevindingen	8
5. Scenario's	14
6. Afweging scenario's	19
7. Financiële analyse	28
8. Conclusies	33
9. Aanbevelingen	34
Bijlage 1: Geraadpleegde documenten	35
Bijlage 2: Geïnterviewde personen	36

1. Inleiding

Het sociaal domein van de gemeente Voorschoten is voornamelijk georganiseerd langs de lijnen van de voormalige regio Haaglanden, en met de gemeenten Wassenaar en Leidschendam-Voorburg. De meeste inwoners van Voorschoten zijn daarentegen voor hun voorzieningen, school en werk meer gericht op de Leidse regio. Het college zou hierin meer eenduidigheid willen en waar mogelijk meer focus richting de Leidse regio. Op die manier kan er meer ingezet worden op integraal werken, hetgeen noodzakelijk is om een antwoord te kunnen blijven geven aan de groeiende vraag en complexiteit in de realisatie van de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden in het sociaal domein. En daarmee de kwaliteit van de dienstverlening en ondersteuning te verbeteren ten gunste van de inwoners van Voorschoten. In het coalitieakkoord 2018-2022 “Duurzaam vooruitstrevend” van de gemeente Voorschoten is dan ook opgenomen dat er meer samenwerking zal worden gezocht in de Leidse regio.

De voorgenomen intensivering van de samenwerking past in de Toekomstvisie Leidse regio 2027 Kwaliteiten versterken & krachten verenigen, in 2016 vastgesteld door de gemeenteraden van Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude. De Toekomstvisie legt de basis voor een veel inniger samenwerking tussen de vijf gemeenten in de Leidse regio. De vijf gemeenten willen de kwaliteiten van de regio en van de afzonderlijke gemeenten verder versterken, met een gezamenlijke ambitie voor een karaktervolle groei. De samenwerking moet zijn gebaseerd op drie belangrijke uitgangspunten: Welwillendheid, Zakelijkheid en Wederkerigheid.

Hierop volgt de vraag hoe deze stap richting te Leidse regio er uit zou kunnen zien, en wat de consequenties hiervan kunnen zijn.

2. De opdracht

Om een weloverwogen en gedragen besluit te kunnen nemen is RadarAdvies gevraagd om een onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van de verlegging van de koers naar de Leidse regio. De volgende resultaten zijn hierbij gewenst:

- Het in beeld brengen van overeenkomsten en verschillen tussen de (huidige) situatie in de Haagse regio en die van de Leidse regio, wat betreft de uitvoering van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet, zodat de alternatieven duidelijk zijn.
- Inzicht geven in de consequenties van de alternatieven voor betrokken partijen, zoals cliënten, inwoners, zorgaanbieders, verwijzers, andere betrokken gemeenten, de werkorganisatie Duivenvoorde en de gemeente Voorschoten.
- Komen tot adviezen voor de raad over integrale voorkeursscenario's op basis van objectieve wegingscriteria.
- Inzichtelijk maken wanneer de gemeente Voorschoten, indien gewenst, uit de huidige samenwerkingen voor de drie onderdelen kan stappen, en op welke onderdelen overstapt naar de Leidse regio in juridische en organisatorische zin.
- In kaart brengen voor welke van de drie beleidsonderdelen (aanvullend) beleid moet worden vastgesteld, wat de eventuele inspraakprocedures zijn die daarbij horen en wat de planning daarvan is.
- Per onderdeel participatietrajecten uitvoeren over de beoogde overstap naar de Leidse regio, met in ieder geval cliënten(organisaties), aanbieders en de adviesraad sociaal domein Voorschoten.
- Kaders voor implementatieplan(nen) opstellen.

3. Onze aanpak

In ons onderzoek hebben we een drietal fasen onderscheiden.

3.1 Fase 1: Scan

Het onderzoek is gestart met een scan van de huidige situatie door middel van een documentenanalyse op basis van beschikbaar gestelde documenten. Er is een beeld gevormd van de regionaal georganiseerde samenwerkingen op het gebied van Jeugdhulp, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet in de Haagse regio en Leidse regio. Hierbij is er ingegaan op de elementen beleid & strategie, werkwijze & processen, kwaliteit & dienstverlening, governance, personeel & organisatie, financiën en huisvesting. Overeenkomsten en verschillen zijn duidelijk naar voren gekomen, wat een inkijk geeft in de scenario's en bijbehorende consequenties.

Het eindproduct waren drie 'foto's' waarin per domein een beeld is gegeven van de samenwerkingen waar de gemeente Voorschoten op dit moment aan deelneemt en van de samenwerkingen in de Leidse regio.

3.2 Fase 2: Scenario's en consequenties

In fase twee zijn vele gesprekken gevoerd met bestuurlijk verantwoordelijken, directie, gemeentesecretarissen, betrokken managers en (beleids)medewerkers van de gemeente Voorschoten, de werkorganisatie Duivenvoorde, vertegenwoordigers van gemeenten in de Leidse regio en andere betrokkenen, zoals vertegenwoordigers van het inkoopbureau H10 en Voorschoten voor Elkaar.

In de gesprekken is er met name ingegaan op de ervaring van de huidige positionering van Voorschoten binnen de verschillende samenwerkingen voor Jeugd, Wmo en W&I. Daarnaast is er gezamenlijk verkend welke gevolgen een beweging naar de Leidse regio zou kunnen hebben. In de bijlage van dit rapport is een lijst met de geïnterviewde personen opgenomen.

Op basis van de opbrengsten uit de gesprekken konden de foto's uit fase 1 aangevuld worden met extra informatie en een beschrijving van mogelijke consequenties. Vervolgens zijn de consequenties gewogen aan de hand van het vooraf vastgestelde afwegingskader, wat heeft geleid tot een aantal scenario's. De afwegingskaders worden verderop in dit verslag weergegeven.

3. Onze aanpak

3.3 Fase 3: Participatie

In fase drie zijn de bevindingen uit de eerdere twee fases besproken met een aantal belangrijke stakeholders, namelijk de advies- en cliëntenraden sociaal domein en de aanbieders. Dit hebben we gedaan in een tweetal informatie- en participatiesessies. Eén sessie met de advies- en cliëntenraden en één sessie met een aantal aanbieders. We hebben met hen gesproken over hun perspectief op de scenario's en de kansen en knelpunten die zij vanuit hun positie ervaren. Ook is het draagvlak voor de verschillende scenario's gepeild. Dit is meegewogen in ons uiteindelijke advies.

Uiteindelijk hebben deze drie fases geleid tot het rapport dat nu aan u voorligt.

3.4 Beschikbaarheid relevante informatie

Tijdens de documentenfase is ons gebleken dat er betrekkelijk weinig voor het onderzoek relevante documenten beschikbaar zijn. Daarbij zijn de ingerichte samenwerkingsvormen in Haaglanden/Duivenvoorde gebaseerd op een gezamenlijke toekomst, waarbij geen rekening gehouden is met opheffen van cq. uittreden uit opgezette samenwerkingen. Dit beeld is bevestigd tijdens de vele gevoerde gesprekken.

Daarnaast is gebleken dat in de Leidse regio op de onderzochte terreinen (ook) veel in beweging is en dat er met name voor de uitvoering van de Jeugdwet geen concreet beeld kan worden geschetst van de samenwerkingsvormen aldaar in de nabije toekomst.

Ook hebben we vastgesteld dat er grote terughoudendheid is in het verstrekken van informatie. De bereidheid om deze te leveren ontstaat pas op het moment dat Voorschoten meer duidelijkheid verschaft over de koers.

Zowel in de 'latende' regio als in de 'ontvangende' regio is dus relatief weinig voor het onderzoek relevante informatie verkregen. We zijn daarom uitgegaan van een aantal aannames bij de ontwikkeling van de scenario's en de afweging daarvan.

4. Bevindingen

4.1 Scan samenwerkingsverbanden

De gemeente Voorschoten werkt op verschillende manieren samen in de Leidse en Haagse regio, zoals op beleidsniveau, maar ook in georganiseerd verband. Aan de volgende van deze georganiseerde verbanden neemt de gemeente nu deel:

Werk en inkomen (W&I)

- Beleid & Uitvoering W&I: Samenwerkingsovereenkomst met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg. Leidschendam-Voorburg is verantwoordelijk voor de uitvoering van bijstandsverlening, voorzieningen voor arbeidsongeschikten, re-integratie van werkzoekenden, statushouders, schuldhelpverlening en SR.
- Arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal: in de arbeidsmarktregio werken gemeenten en het UWV samen aan dienstverlening gericht op werkgevers en werkzoekenden.

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Voor Wmo werkt de gemeente in verschillende verbanden samen:

- Wmo H6 Inkoop: Inkoop van begeleiding, kortdurend verblijf en vervoer (deelovereenkomst in H6-verband)
- Wmo Huishoudelijke hulp: Inkoop samen met Wassenaar (deelovereenkomst)
- Wmo Hulpmiddelen: voor Voorschoten en Wassenaar i.s.m. Leidse regio (Servicepunt71)
- Wmo Maatschappelijke opvang: Vanuit Leiden als centrumgemeente
- Veilig Thuis: Centraal meldpunt vanuit Veiligheidsregio Hallands Midden
- Wmo-vervoer: Regiotaxi Holland Rijnland

Jeugd

- GR Inkoopbureau H10: De gemeente Voorschoten is aangesloten bij de GR Inkoopbureau H10. Vanuit hier wordt beleid, inkoop van jeugdzorg en contractbeheer georganiseerd. Ook de monitoring van betalingsverkeer, toezicht en handhaving vindt via de H10 plaats.
- Leerplicht via RBL-Holland Rijnland

Domein overstijgend

- GGD Regio Holland Midden

Organisatorisch

- GR Duivenvoorde (WODV): Duivenvoorde doet de PIJOFACH-taken en beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende taken van Voorschoten en Wassenaar

De samenwerkingsverbanden binnen de Leidse regio zien er als volgt uit:

Werk en inkomen (W&I)

- Uitvoering W&I gemeente Leiden ook voor Leiderdorp (zgn. lichte GR)
- Arbeidsmarktregio Holland Rijnland

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

- Wmo Holland Rijnland Inkoop

Jeugd

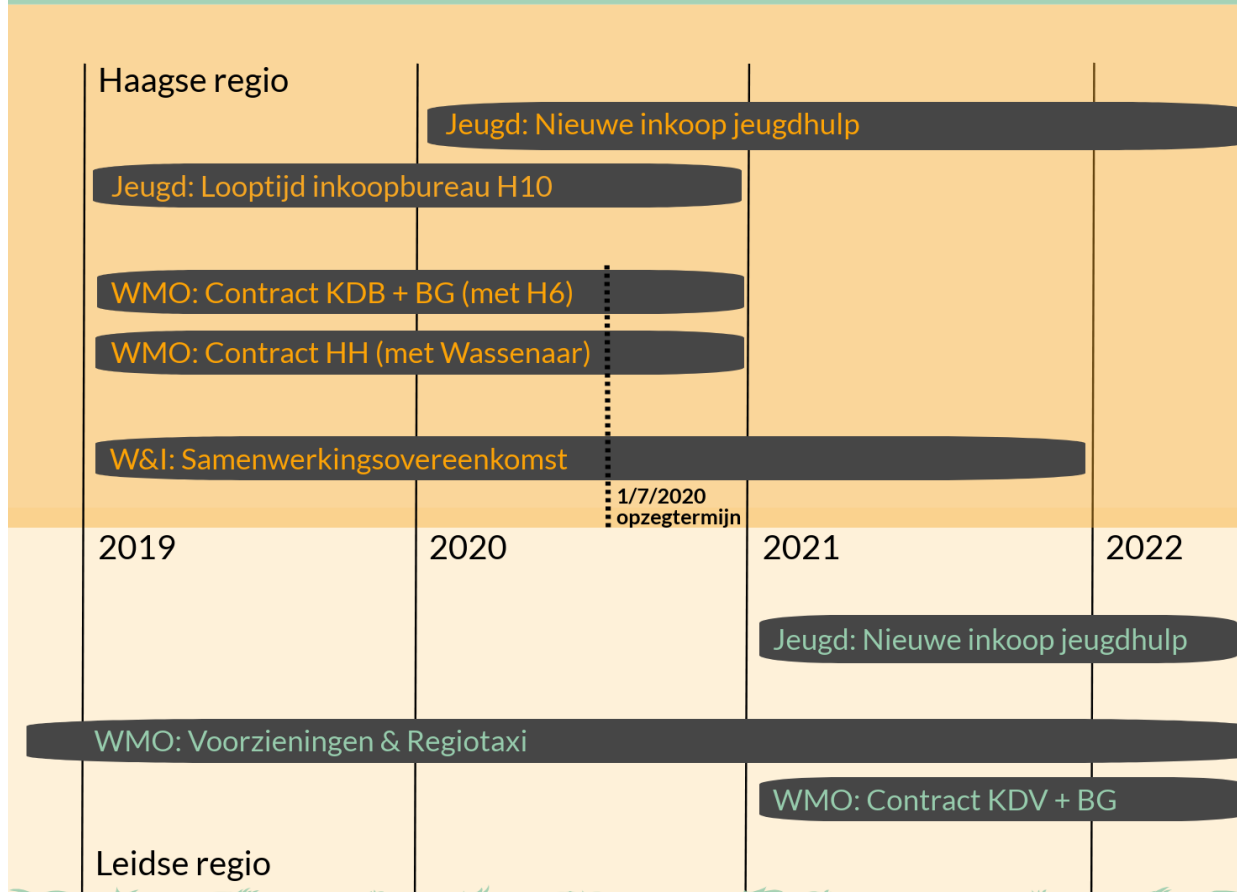
- Jeugdregio Holland Rijnland

4. Bevindingen

Tijdelijk contracten WMO, Jeugd en W&I



Scenario overstap van de Haagse regio naar de Leidse regio



4. Bevindingen

4.2 Inventarisatie gevolgen

Op basis van onze interviews en documentenanalyse komen we per domein op de volgende bevindingen:

Werk en inkomen (W&I)

- Beleidsregie en governance

De gemeente Leiden heeft aangegeven dat Voorschoten wat betreft beleid volledig zal moeten overgaan op de visie van Leiden en het beleid grotendeels zal moeten overnemen. Dit beperkt de mogelijkheid tot beleidsregie en lokaal maatwerk. De verwachting is dat de bestuurlijke invloed bij een overstap naar de Leidse regio geringer zal worden. Wel ziet het er naar uit dat de bestuurlijke drukte minder zal worden, omdat met minder partijen afstemming nodig is.

- Kwaliteit

Een overstap lijkt positieve consequenties te hebben voor inwoners. De gemeente Leiden biedt inwoners namelijk een breder (en duurder) pakket, bestaande uit meer aandacht en ondersteuning, brede gesprekken en werken vanuit de bedoeling. In tegenstelling tot de huidige versnippering in de organisatie van de taken in het sociaal domein, zijn er in Leiden meer mogelijkheden voor integraal werken, mits ook de Wmo – en jeugdtaken worden overgeheveld. Tenslotte zal de toegang van W&I zich verplaatsen naar Leiden, wat over het algemeen dichterbij is voor de inwoners dan Leidschendam-Voorburg.

- Dienstverlening en bedrijfsvoering

Als de uitvoering van W&I weg gaat bij Leidschendam-Voorburg ontstaat daar boventalligheid. Overgang van medewerkers volgens het principe ‘mens volgt werk’ is niet zomaar een optie voor Leiden. De mensen die overkomen moeten passen wat betreft hun competenties. De meeste medewerkers zullen getraind moeten worden in een andere re-integratie methodiek.

- Overig

Juridisch gezien zal Voorschoten te maken krijgen met een lichte GR en dienstverleningsovereenkomst.

Mogelijk heeft een overstap effect op de samenstelling van de arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal waarbij Voorschoten is aangesloten. Er is weinig verbinding. Er wordt nu gewerkt met een sub-regionale benadering. Wanneer Voorschoten overstapt, is dit een natuurlijk moment voor wethouders om er zelf ook uit te stappen.

Leiden is gestart met de aanbesteding voor een (nieuwe) uitkeringsapplicatie voor Wmo, W&I en PGB-Jeugd. Nog niet duidelijk is welk pakket wanneer wordt aangeschaft en is geïmplementeerd.

- Gevolgen WODV

Voor WODV zijn geen gevolgen vast te stellen. Het takenpakket W&I wordt immers niet door WODV uitgevoerd.

4. Bevindingen

Jeugd

In zowel de Haagse (2020) als de Leidse regio (2021) wordt op dit moment een nieuwe inkoop voorbereid. Dat gaat om contracten van 2 jaar ingaande 1-1-2020 met een optie op verlenging van 2 jaar.

Er is recent besloten dat de volgende periode jeugdhulp ingekocht gaat worden met jeugdregio Haaglanden. Nog niet duidelijk is in welke juridische constructie. Wat momenteel bestuurlijk voorligt is of de huidige GR-H10 verlengd wordt. Dit voorstel gaat binnenkort aan de raden voorgelegd worden. Onderzocht wordt nog of er voor Voorschoten alternatieven zijn zoals tijdelijk toetreden of niet toetreden en in plaats daarvan bijvoorbeeld een overeenkomst met het Inkoopbureau H10 sluiten. Daarnaast wordt nu de jeugdhulp aanbesteed door het Inkoopbureau.

- Beleidsregie en governance

Als jeugdhulp in Haaglanden ingekocht blijft worden, wordt er niet overgestapt naar de Leidse regio, en blijft beleid afgestemd worden met de andere gemeenten in de Haagse regio. Wel is er in deze regio de wens tot beleidssynchronisatie (dit geldt ook voor de Leidse regio), waarbij de bedoeling is dat gemeenten beleid steeds verder op elkaar afstemmen. Risico bij een latere overstap naar Leiden is dat de te maken stap op beleidsgebied dan ook groter wordt.

- Kwaliteit

De kwaliteit van de dienstverlening en toegang tot de dienstverlening hangen met name af van de professionaliteit van de toegangsmedewerkers en de afstemming op lokaal vlak. Zolang de toegang via de huidige jeugdconsulenten vanuit de gemeente zelf zal blijven verlopen, zullen de inwoners dus niet veel merken van een intensievere samenwerking met de Leidse regio.

De kwaliteit van de ondersteuning is ook afhankelijk van de inkoop van de jeugdhulp. Een overstap (op de lange termijn) naar de Leidse regio voor inkoop kan er toe leiden dat het aantal aanbieders verandert of specifieke aanbieders verdwijnen. Dit kan echter ook gebeuren bij een nieuwe inkoopronde in Haaglanden, gezien ook hier de randvoorwaarden veranderen.

- Dienstverlening en bedrijfsvoering

Gezamenlijke inkoop gaat vaak samen met (deels) gezamenlijke samenwerking in back- en frontoffice en contractmanagement. Dit is lastiger als in verschillende regio's wordt ingekocht, omdat dan verschillende inkoopafspraken ten grondslag liggen aan deze taken. Waarmee minder voordelen zijn te behalen aan een samenwerking of integratie in de Leidse regio.

- Overig

Voor professionals aanpalende domeinen (bv. onderwijs, Veilig Thuis) is het vanwege hun oriëntatie op de Leidse regio soms lastig dat Voorschoten in de Haagse regio inkoopt wat betreft doorverwijzing, kennis en afstemming. Voor hen zou een overstap naar de Leidse regio leiden tot meer duidelijkheid en een overzichtelijker uitgangspunt in hun werk.

4. Bevindingen

- Gevolgen WODV

De gevolgen voor WODV hangen primair af van de vraag of jeugdhulp wordt ingekocht in de Haagse of Leidse regio, en vervolgens van de plek van de jeugdconsulenten en van de backoffice in die samenwerkingsconstructie. Een voorbeeld is wanneer een overstap op het gebied van inkoop naar de Leidse regio gepaard gaat met de overdracht van administratieve taken naar Servicepunt71. Deze administratieve taken verdwijnen dan (voor gemeente Voorschoten) bij WODV.

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Ook op het gebied van Wmo gaat het wat betreft een verlegging van koers met name om de vraag waar de toegang wordt belegd en waar de zorg wordt ingekocht.

- Beleidsregie en governance

Leiden vindt aansluiting akkoord, maar dan moet Voorschoten wel het beleid overnemen. Anders dan Voorschoten op dit moment, richt Leiden het beleid (nog) niet op de leeftijd 0-100.

- Kwaliteit

Als de overgang naar Leiden zou betekenen dat het Wmo-loket en de consulenten ook mee moeten, staat dat haaks op ontwikkeling van de brede welzijnsorganisatie in Voorschoten. In dat geval ligt volledige aansluiting bij de Leidse regio ligt niet voor de hand.

De kwaliteit is met name afhankelijk van de inhoudelijke sturing met als doel de toegang tot zwaardere zorg goed te regelen en integraal werken mogelijk te maken. Van een overstap of intensievere samenwerking met de Leidse regio zal de inwoner niet veel merken. Vooral bestuurlijk is meer integrale sturing mogelijk. Op uitvoeringsniveau vraagt dit, onafhankelijk van het scenario, hoe dan ook een grote investering.

Een overstap naar de Leidse regio brengt zeer waarschijnlijk een overstap naar Servicepunt71 met zich mee.

- Dienstverlening en bedrijfsvoering

Voor huishoudelijke hulp heeft een overstap weinig consequenties. Leiden heeft dezelfde aanbieders, alleen een ander contract. De ontvlechting van het raamcontract H6 is laagdrempelig, met een opzegtermijn van een half jaar.

- Gevolgen WODV

Als er administratieve taken overgeheveld worden naar Servicepunt71, betekent dit doorgaans dat deze weggehaald zullen worden bij WODV voor gemeente Voorschoten, en dus alleen nog uitgevoerd worden voor Wassenaar.

4. Bevindingen

4.3 Uitkomsten participatiesessies

Participatiesessie met cliëntenraden

We hebben met twee deelnemers van de cliëntenraad en twee deelnemers van de adviesraad gesproken. Het doel van de bijeenkomst was om met hen te praten over hun perspectief op de drie verschillende scenario's, onze bevindingen tot dan te delen en de eerste reacties te peilen.

Het volgende is er naar voren gekomen:

- Er is in de huidige situatie geen ontevredenheid over de dienstverlening, dus vanuit dit oogpunt is er geen urgentie om de koers te verleggen.
- Een koersverlegging biedt wellicht wel een kans om het een en ander soepeler en meer integraal te organiseren.
- Er wordt erkend dat Voorschoten een partner nodig heeft om alle taken goed uit te voeren.
- Een oriëntatie op Leiden is daarin logischer en acceptabeler dan een oriëntatie op Den Haag.
- Naast kwaliteit moeten bereikbaarheid en toegankelijkheid gewaarborgd blijven bij een koersverlegging naar Leiden.

Participatiesessie met aanbieders

We hebben met acht aanbieders gesproken van verschillende organisaties uit de regio, variërend van thuiszorg en verpleeghuiszorg tot ambulante begeleiding Wmo en begeleid wonen.

Uit de bijeenkomst is het volgende naar voren gekomen:

- De zorgpunten vanuit de aanbieders zijn over het algemeen niet gekoppeld aan een mogelijke overgang naar Leidse regio.
- De belangrijkste zorgen zijn de eisen en beperkingen vanuit de aanbestedingen, in beide regio's, waardoor er niet voldoende kan worden geleverd.

Wat ook naar voren kwam was dat aanbieders zich niet voldoende gehoord voelen. Er wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt van expertise uit de praktijk.

Wens: Een stevig Voorschoten, gevoed door aanbieders die als samenwerkingspartners worden beschouwd.

Tot slot denken de aanbieders graag mee over de uitwerking per domein.

5. Scenario's

Voor de verlegging van de koers naar de Leidse regio voor wat betreft de beleidsontwikkeling en uitvoering van de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet kunnen verschillende scenario's worden onderscheiden. Om tot een advies te komen voor een voorkeursscenario hanteren we een afwegingskader met criteria, waarmee de consequenties voor zover mogelijk per scenario in kaart worden gebracht. Het afwegingskader is door het college van B & W op 14 mei jl. vastgesteld.

Op basis van onze bevindingen onderscheiden we drie scenario's voor verlegging van de koers naar de Leidse regio. Daarnaast wegen we deze scenario's af met de continuering van de huidige situatie (scenario 0):

Scenario 0: Continuering huidige samenwerking

Scenario 1: Gedifferentieerd samenwerken

Scenario 2: Integraal samenwerken

Scenario 3: Integraal samengaan

De scenario's zullen op hoofdlijnen worden beschreven. Vervolgens zullen de scenario's 'gedifferentieerd samenwerken en' en 'integraal samenwerken' op basis van de criteria uit het afwegingskader worden afgewogen.

Het scenario 'Integraal samengaan' hebben we beschreven en uitgewerkt in het afwegingskader. Gelet op de verstrekkender gevolgen van deze optie voor ook de gemeenten in de Leidse regio, achten wij dit scenario voor dit moment niet opportuun.



5. Scenario's

5.1 Scenario 0: Continuering huidige situatie

Hoewel in dit scenario geen sprake is van verlegging van de koers naar de Leidse regio is het continueren van de huidige situatie ook een optie. Dit betekent het volgende voor het beleid en de uitvoering van de wettelijke taken die voortvloeien uit de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet.

Governance en juridische inrichting

De beleidsregie en uitvoeringsregie op de bovengenoemde wettelijke taken zijn ondergebracht bij 'Werkorganisatie Duivenvoorde' op basis van de Wet Gemeenschappelijke regeling in de vorm van een ambtelijke fusie met de gemeente Wassenaar. Voor de uitvoering van de Jeugdwet wordt samengewerkt in de jeugdhulpregio H10. Via een netwerksamenwerking voor beleid wordt gezamenlijk strategisch jeugd- en inkoopbeleid ontwikkeld. Sinds 2015 wordt begeleiding voor Wmo in H6 verband ingekocht. De uitvoering op het gebied van de Participatiewet vindt plaats op basis van een samenwerkingsovereenkomst door Leidschendam-Voorburg.

Organisatie en dienstverlening

De toegang is partieel ingericht. Voor een aanvraag voor een Participatiewet-uitkering is de toegang in Leidschendam-Voorburg gesitueerd. Voor ondersteuning op het terrein van de jeugdhulp is de toegang georganiseerd bij het CJG en voor de Wmo is de toegang gesitueerd bij de Brede Welzijnsorganisatie i.o.. De backoffice wordt uitgevoerd in Voorschoten door werkorganisatie Duivenvoorde.

B&W Gemeente Voorschoten Beleidsstaf

Participatiewet

Uitvoering door Leidschendam-Voorburg op basis van een samenwerkingsovereenkomst

Wmo en Jeugd

Beleid -en uitvoeringregie door werkorganisatie Duivenvoorde

- Beleidsmedewerkers
- Contractbeheer
- Financieel beheer
- Uitvoering

Inkoop van Wmo (H6) en Jeugdzorg (H10) door Haagse regio

Partiele toegang sociaal domein

- Servicecentrum Leidschendam-Voorburg
- Centrum voor Jeugd en Gezin
- Brede Welzijnsorganisatie i.o.

5. Scenario's

5.2 Scenario 1: Gedifferentieerd samenwerken

In dit scenario worden per beleidsonderdeel van het sociaal domein op basis van prijs-kwaliteit keuzes voor samenwerking gemaakt.

Governance en juridische inrichting

De governance is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst die per onderdeel van het sociaal domein kan verschillen. In de overeenkomsten wordt per onderdeel vastgelegd wat, hoe en door wie wordt ingekocht/aanbesteed in het kader van de Jeugdwet en Wmo door Leiden/Leidse regio. In dit scenario gaan we ervanuit dat ook kan worden ingekocht in de Haagse regio. Beleid en uitvoering op het gebied van de Participatiewet is op basis van een overeenkomst/GR door Leiden/Leidse regio.

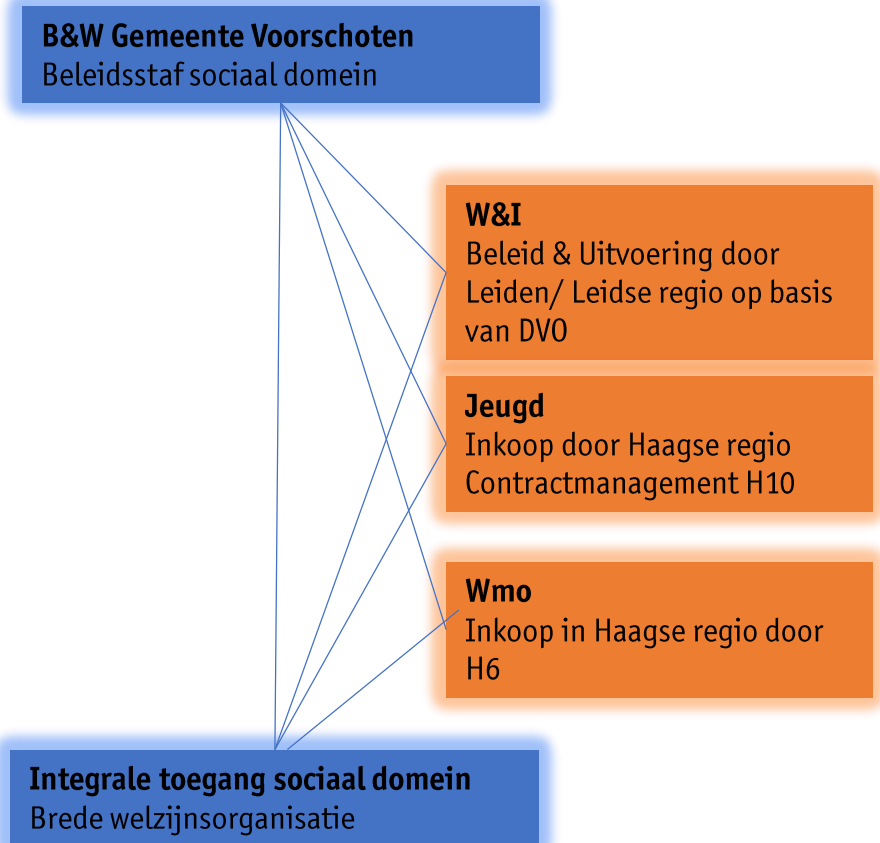
Organisatie en dienstverlening

De integrale toegang is gesitueerd binnen de brede welzijnsorganisatie in Voorschoten. Qua werkprocessen is het loket binnen de brede welzijnsorganisatie verbonden met de backoffice die per onderdeel van het sociaal domein kan verschillen.

W&I: De uitvoering van W&I gaat in principe naar Leiden. Voorschoten koopt deze diensten bij Leiden in, maar geeft waar mogelijk beleid nog lokaal vorm.

Wmo: De toegang wordt vanuit Voorschoten vormgegeven. Waar relevant wordt er beleidsmatig afgestemd en ingekocht. Bij voorkeur in de Leidse regio, maar waar relevant in de Haagse regio.

Jeugd: De toegang blijft bij WODV. De inkoop blijft in Haagse regio. Samenwerking is er alleen op relevante (lokale) beleidsthema's.



5. Scenario's

5.3 Scenario 2: Integraal samenwerken

In dit scenario wordt samengewerkt ten aanzien van beleid en uitvoering van de wettelijke taken die voortvloeien uit de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet.

Governance en juridische inrichting

Sturing, beleid en toezicht is gepositioneerd bij de gemeente Voorschoten. Uitvoering wordt ingeregeld door gezamenlijke (inter) gemeentelijke uitvoeringverbanden of inkooprelaties met uitvoerders. Er wordt samengewerkt op basis van integrale dienstverleningsovereenkomsten/ GR'en voor diensten op het terrein van Jeugd, Wmo en W&I met Leiden c.q. Leidse regio. In deze overeenkomsten worden afspraken vastgelegd over de integrale uitvoering van de taken in het sociaal domein en een bestuurlijke tafel waarin beleid, sturing en toezicht wordt besproken.

Organisatie en dienstverlening

De toegang voor het sociaal domein is belegd in één sociaal team waarin de consultants van de 3D voor Voorschoten plaatshebben, dat in de hele Leidse regio op dezelfde wijze is vormgegeven. Inkoop vindt vanuit de Leidse regio/Leiden plaats. De backoffice wordt uitgevoerd in Leiden/Leidse regio door het shared service center Servicepunt71. W&I wordt uitgevoerd door Leiden op basis van een GR/ dienstverleningsovereenkomst, conform de wijze waarop de gemeente Leiderdorp de uitvoering heeft ingericht.

W&I: De uitvoering van W&I gaat naar Leiden. W&I wordt geïntegreerd in de sociale wijkteams, samen met Wmo en Jeugd. Het beleid is 3D-breed en afgestemd met Leidse regio.

Wmo: De toegang wordt 3D-integraal vormgegeven in de Leidse regio en is vormgegeven samen met de Leidse regio. De inkoop wordt gedaan met partners vanuit de Leidse regio. Er wordt gestreefd naar beleidssynchronisatie in de Leidse regio

Jeugd: De inkoop wordt vanaf 2022 gedaan in de Leidse regio. Vanaf heden wordt er al ingezet op de aanbesteding. De toegang wordt 3D-integraal vormgegeven in de Leidse regio samen met Leidse regio. Voorschoten participeert in dit traject.

B&W Gemeente Voorschoten
Beleidsstaf sociaal domein

Bestuurstafel voor integrale
beleidsafstemming

Backoffice Leidse regio/Leiden
- Inkoop en contractbeheer

Integrale toegang sociaal domein
Sociaal team 3D breed

5. Scenario's

5.4 Scenario 3: Integraal samengaan

In dit scenario is sprake van het samengaan van de beleidsregie en uitvoering met de Leidse regio c.q. de gemeente Leiden van de taken die voortvloeien uit de uitvoering van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet.

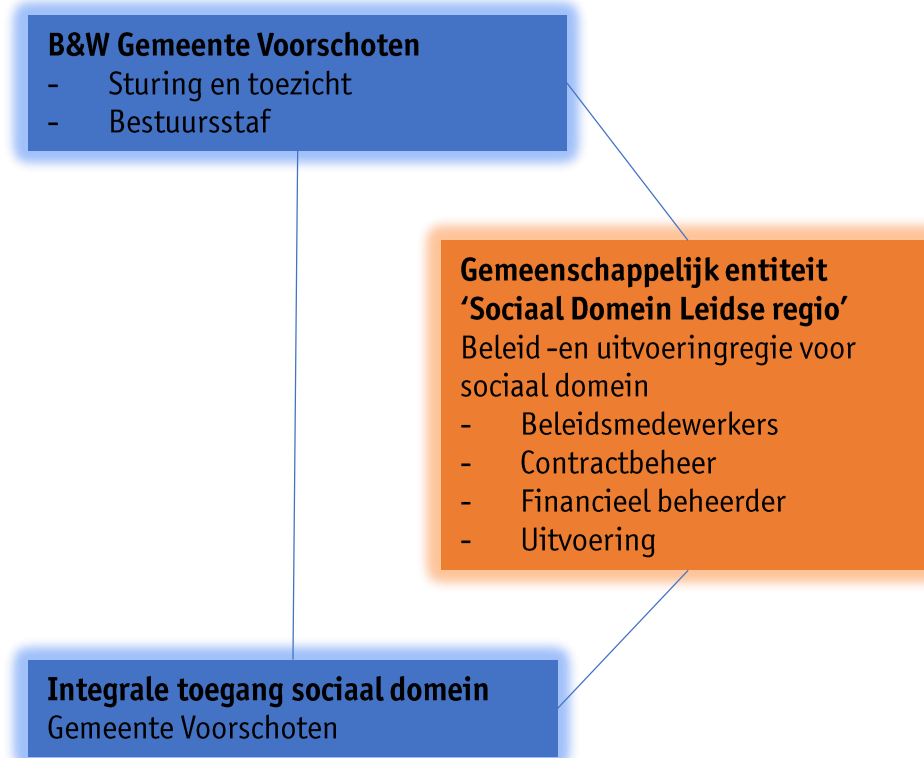
Governance en juridische vormgeving

De beleidsregie en uitvoeringsregie op de bovengenoemde wettelijke taken worden integraal binnen de Leidse regio ondergebracht in een op te richten gemeenschappelijke juridische entiteit 'Sociaal domein Leidse regio' op basis van de Wet Gemeenschappelijke regeling dan wel bij de gemeente Leiden in de vorm van een ambtelijke fusie.

Organisatie en dienstverlening

Voorschoten beschikt over een compacte bestuur ondersteunende staf ten behoeve van de besturing en toezicht binnen de gemeenschappelijke juridische entiteit, dan wel ten behoeve van de gefuseerde ambtelijke uitvoeringsdienst.

Binnen de gemeente Voorschoten bestaat een toegangsvoorziening voor het sociaal domein die gebonden is aan de beleids- en uitvoeringskaders van de gemeenschappelijke entiteit of de gefuseerde dienst.



6. Afweging scenario's

De hiervoor beschreven scenario's 2 en 3 worden in dit hoofdstuk afgewogen op basis van de criteria uit het door het college vastgestelde afwegingskader.

6.1 Scenario 1: Gedifferentieerd samenwerken – Governance en beleid

Governance en beleid	Beschrijving	Gedifferentieerd samenwerken
1. Beleidsregie en grip	Mate waarin de gemeente beleidsvoornemens kan (laten) uitvoeren en effectief grip kan hebben op de uitvoering.	De gemeenteraad bepaalt de beleidskaders. De uitvoering wordt vastgelegd bij meerdere partijen en samenwerkingsverbanden op basis van prijs en kwaliteit. Effectieve sturing is complex vanwege de differentiatie en geeft meer bestuurlijke drukte. Er moet wel rekening gehouden worden met de regionale wens tot beleidssynchronisatie.
2. Lokaal maatwerk	Mate waarin er voor de gemeente ruimte is voor maatwerk en flexibiliteit.	Op basis van inkoop en samenwerkings-/ dienstverleningsovereenkomsten kan lokaal maatwerk gerealiseerd worden. Lokaal maatwerk vraagt meer van de uitvoering en is niet kostenefficiënt.
3. Integrale sturing	Mate waarin het mogelijk is om in het sociaal domein integraal te kunnen sturen.	Integrale sturing is complex omdat de uitvoering belegd is bij meerdere samenwerkingspartners in verschillende regio's.
4. Democratische legitimiteit	Mate waarin de rol en bevoegdheden van de gemeenteraad en de inspraakorganen gewaarborgd zijn.	De gemeenteraad geeft de kaders aan. De uitvoering ligt vast in overeenkomsten cq. gemeenschappelijke regelingen. Geen overdracht van bevoegdheden zoals bij een vorm van samengaan.

6.1 Scenario 1: Gedifferentieerd samenwerken - Kwaliteit

Indicatoren	Beschrijving	Scenario gedifferentieerd samenwerken
Kwaliteit en toegang	Mate waarin de dienstverlening voor inwoners hoogwaardig en toegankelijk wordt uitgevoerd.	In dit scenario koopt Voorschoten in dan wel werkt Voorschoten samen daar waar de prijs-kwaliteitsverhouding het best is. • Voor de Participatiewet wordt nu samengewerkt met L-V. Alternatief is een overdracht van de werkzaamheden naar Leiden. • Voor Jeugd zal worden ingekocht via het samenwerkingsverband H10 dan wel via het samenwerkingsverband in Leiden/Leidse regio. • Voor de Wmo kan via het bestaande samenwerkingsverband H6 worden ingekocht dan wel via het samenwerkingsverband Leiden/Leidse regio met als backoffice het Servicepunt71. • De huidige gedifferentieerde uitvoering geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de dienstverlening niet kwalitatief hoogwaardig is. • De toegang vindt plaats via de brede welzijnsorganisatie.
Kwaliteit ondersteuning	Mate waarin er voor de inwoners inhoudelijk iets verandert in het ondersteuningsaanbod.	De toegang tot het sociaal domein zal in dit scenario zoveel mogelijk lokaal worden ingeregeld bij de WODV en/of de brede welzijnsorganisatie. Voor de P-wet zal de ondersteuning verschuiven naar Leiden. De kwaliteit van de ondersteuning zal op minstens hetzelfde niveau worden geleverd.
Toegankelijkheid van de ondersteuning	Mate waarin er voor de inwoners iets verandert in de toegang tot/de logistiek van het ondersteuningsaanbod.	De toegang kan als onderdeel van de brede welzijnsorganisatie gesitueerd worden in Voorschoten. Indien gekozen wordt voor samenwerken met Leiden voor uitvoering van de Participatiewet zullen inwoners naar alle waarschijnlijkheid naar Leiden moeten.

6.1 Scenario 1: Gedifferentieerd samenwerken – Dienstverlening en bedrijfsvoering

Indicatoren	Beschrijving	Scenario gedifferentieerd samenwerken
Kostenefficiënt	Mate waarin de dienstverlening en de organisatie van de dienstverlening kostenefficiënt kan worden uitgevoerd.	Integraler werken en het bundelen van de taken in het sociaal domein kan leiden tot synergie en tot meer kostenefficiëntie. Met dit scenario wordt in principe niet meer kostenefficiënt gewerkt dan voorheen. Op basis van de beperkte gegevens kunnen we thans niet over de hele linie kwantificeren of en hoeveel kostenefficiëntie gerealiseerd kan worden. Op het gebied van Werk & Inkomen is hier wel een globale indicatie van te geven; zie de financiële analyse.
Personele gevolgen	Mate waarin personele gevolgen verwacht kunnen worden.	Overdracht van de uitvoering van de P-wet naar Leiden betekent personele gevolgen voor L-V. Op basis van de beperkte gegevens kunnen we thans niet inschatten hoe groot deze gevolgen zijn. In dit scenario zijn er voor de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo geen noemenswaardige personele gevolgen vast te stellen.
Juridische gevolgen	Mate waarin juridische gevolgen verwacht kunnen worden.	Voor de P-wet betekent dit opzeggen van de bestaande samenwerkingsovereenkomst met L-V, rekening houdend met opzegtermijn van 1,5 jaar. In dit scenario zijn er voor de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo geen noemenswaardige juridische gevolgen vast te stellen.
Organisatorische gevolgen	Mate van de te verwachten organisatorische gevolgen waaronder processen, informatiestromen, P&C-cyclus, huisvesting, ICT en facilitair.	Organisatorische gevolgen treden op bij de uitvoering P-wet. In dit scenario zijn er voor de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo geen noemenswaardige personele gevolgen vast te stellen.
Transitie-effect	Mogelijke risico's van de voorgenomen transitie voor continuïteit van dienstverlening.	Voor uitvoering P-wet, Wmo en Jeugd zijn bij verandering van samenwerking transitie-effecten aan de orde. Op basis van het huidige beeld van de Leidse regio kunnen we thans niet kwantificeren hoe groot het transitie-effect zal zijn.
Praktische haalbaarheid	Mate waarin de transitie, gegeven vorenstaande criteria en de scores daarop, haalbaar is.	Scenario is uitvoerbaar maar vraagt ten aanzien van de overdracht naar Leiden /Leidse regio voor uitvoering om gedegen transitie management.

6. Afweging scenario's

6.2 Scenario 2: Integraal samenwerken – Governance en beleid

Indicatoren	Beschrijving	Integraal samenwerken
1. Beleidsregie en grip	Mate waarin de gemeente beleidsvoornemens kan (laten) uitvoeren en effectief grip kan hebben op de uitvoering.	De gemeenteraad bepaalt de beleidskaders. De uitvoering wordt vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst/GR met de uitvoerende partij. Effectiviteit van sturing op processen is afhankelijk van de samenwerkende partner(s). Te verwachten is verregaande synchronisatie van beleid met de Leidse regio en op 3D-niveau.
2. Lokaal maatwerk	Mate waarin er voor de gemeente ruimte is voor maatwerk en flexibiliteit.	O.b.v. inkoop en een dienstverleningsovereenkomsten/ GR kan lokaal maatwerk gerealiseerd worden, al zal er meer aandacht zijn voor harmonisatie en daarmee minder ruimte voor lokaal maatwerk. Meer lokaal maatwerk vraagt meer van de uitvoering en zal dus veelal duurder zijn.
3. Integrale sturing	Mate waarin het mogelijk is om in het sociaal domein integraal te kunnen sturen.	Integrale sturing is mogelijk in de beleidsvoorbereiding en waarbij uitvoering (zowel ingekochte uitvoering als eigen uitvoering) dan wel zo veel mogelijk geconcentreerd moeten worden bij Leiden/Leidse regio.
4. Democratische legitimiteit	Mate waarin de rol en bevoegdheden van de gemeenteraad en de inspraakorganen gewaarborgd zijn.	De gemeenteraad stelt de kaders vast. De uitvoering ligt vast in een dienstverleningsovereenkomst c.q. GR. Geen overdracht van bevoegdheden zoals bij een vorm van samengaan. Inspraakorganen blijven verbonden aan de gemeente. Wel mogelijkheden tot meer integrale beleidsbeïnvloeding.

6.2 Scenario 2: Integraal samenwerken - Kwaliteit

Indicatoren	Beschrijving	Scenario integraal samenwerken
Kwaliteit en toegang	Mate waarin de dienstverlening voor inwoners hoogwaardig en toegankelijk wordt uitgevoerd.	- De Participatiewet zal uitgevoerd worden op basis van een dienstverleningsovereenkomst door de GR Leiden – Leiderdorp. - Voor Jeugd en Wmo zal worden ingekocht door de gemeente Leiden /Leidse regio via Servicepunt71. - Voor beide organisaties gelden kwaliteitsstandaarden. Uit ons onderzoek is niet gebleken dat er knelpunten liggen in de kwaliteit van dienstverlening van Leiden/Leidse regio. - De toegang vindt plaats via de brede welzijnsorganisatie, met nauwe samenwerking met de JGT in Leiden voor de toegang voor Jeugd. De toegang zal moeten worden verbonden aan de backoffice-organisatie Serviepunt71 in Leiden/Leidse regio.
Kwaliteit ondersteuning	Mate waarin er voor de inwoners inhoudelijk iets verandert in het ondersteuningsaanbod.	Voor de P-wet zal de ondersteuning verschuiven naar Leiden. De kwaliteit van de ondersteuning zal op minstens hetzelfde niveau worden geleverd. Voor Jeugd kunnen de aanbieders veranderen, omdat er in de Leidse regio wordt ingekocht. Dit kan betekenen dat het aanbod wijzigt.
Toegankelijkheid van de ondersteuning	Mate waarin er voor de inwoners iets verandert in de toegang tot/de logistiek van het ondersteuningsaanbod.	De toegang kan als onderdeel van de brede welzijnsorganisatie gesitueerd worden in Voorschoten. Voor de uitkeringsintake zullen inwoners naar alle waarschijnlijkheid naar Leiden moeten.

6.2 Scenario 2: Integraal samenwerken – Dienstverlening en bedrijfsvoering

Indicatoren	Beschrijving	Scenario integraal samenwerken
Kostenefficiënt	Mate waarin de dienstverlening en de organisatie van de dienstverlening kostenefficiënt kan worden uitgevoerd.	Integraler werken en het bundelen van de taken in het sociaal domein kan leiden tot synergie en tot meer kosten efficiëntie. Bij integraal samenwerken zal dit effect minder optreden dan bij samengaan. Op basis van de beperkte gegevens kunnen we thans niet kwantificeren of en hoeveel kostenefficiëntie gerealiseerd kan worden.
Personele gevolgen	Mate waarin personele gevolgen verwacht kunnen worden.	Samenwerken heeft personele gevolgen. Overdracht van de uitvoering van de P-wet naar Leiden betekent personele gevolgen voor LV. Op basis van de beperkte gegevens kunnen we thans niet inschatten hoe groot deze gevolgen zijn. Voor de samenwerking met de Leidse regio op het terrein van Jeugd en Wmo zal de rol van de WODV wijzigen. In welke mate is thans niet geheel vast te stellen. Voorstelbaar is dat door een oriëntatie op en de Haagse regio en de Leidse regio, extra personele (beleids)capaciteit nodig is t.o.v. de huidige formatie
Juridische gevolgen	Mate waarin juridische gevolgen verwacht kunnen worden.	Voor de P-wet betekent dit opzeggen van de bestaande samenwerkingsovereenkomst met LV, rekening houdend met opzegtermijn van 1,5 jaar. In dit scenario zijn er voor de uitvoering van de Wmo geen noemenswaardige juridische gevolgen vast te stellen. Voor de Jeugdwet is thans niet vast te stellen wat de juridische gevolgen zijn aangezien momenteel op zowel de inkoop van Jeugdzorg als op het inkoop-samenwerkingsverband (H-10) bestuurlijke keuzes voorliggen die meer of minder impact hebben op het contractmanagement en de uittreding.
Organisatorische gevolgen	Mate van de te verwachten organisatorische gevolgen waaronder processen, informatiestromen, P&C-cyclus, huisvesting, ICT en facilitair.	De organisatorische gevolgen zijn verbonden aan de overdracht van de uitvoering van de Participatiewet naar de gemeenschappelijke regeling die voor Leiden en Leiderdorp de uitvoering doet. Voor de uitvoering van de Jeugdwet en Wmo vindt overdracht plaats naar Servicepunt71 voor een aantal backoffice-taken, en een ander inkoopbureau.
Transitie-effect	Mogelijke risico's van de voorgenomen transitie voor continuïteit van dienstverlening.	Voor uitvoering P-wet, Wmo en Jeugd zijn bij verandering van samenwerking transitie-effecten aan de orde. Op basis van het huidige beeld van de Leidse regio kunnen we thans niet kwantificeren hoe groot het transitie-effect zal zijn.
Praktische haalbaarheid	Mate waarin de transitie, gegeven vorenstaande criteria, haalbaar is.	Scenario is uitvoerbaar maar vraagt ten aanzien van de overdracht naar Leiden /Leidse regio voor uitvoering om gedegen transitie management.

6. Afweging scenario's

6.3 Scenario 3: Integraal samengaan – Governance en beleid

Indicatoren	Beschrijving	Integraal samenwerken
1. Beleidsregie en grip	Mate waarin de gemeente beleidsvoornemens kan (laten) uitvoeren en effectief grip kan hebben op de uitvoering.	Beleidskeuzes worden in gemeenschappelijkheid gemaakt in het bestuursorgaan. Beleidsvoorbereidende en uitvoerende taken zullen vanuit WODV worden overgedragen naar de gemeente Leiden / Leidse regio.
2. Lokaal maatwerk	Mate waarin er voor de gemeente ruimte is voor maatwerk en flexibiliteit.	Conformereren aan gemeenschappelijk pakket. Ruimte voor maatwerk en flexibiliteit afhankelijk van de andere partner(s).
3. Integrale sturing	Mate waarin het mogelijk is om in het sociaal domein integraal te kunnen sturen.	Sterke mogelijkheid om integraal te sturen op beleid en uitvoering.
4. Democratische legitimiteit	Mate waarin de rol en bevoegdheden van de gemeenteraad en de inspraakorganen gewaarborgd zijn.	Verlengd lokaal bestuur. Gemeenteraad op afstand. Bevoegdheden van de gemeenteraad op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Inspraak bij zowel het bestuursorgaan als richting de gemeenteraad.

6.3 Scenario 3: Integraal samengaan - Kwaliteit

Indicatoren	Beschrijving	Scenario integraal samenwerken
Kwaliteit en toegang	Mate waarin de dienstverlening voor inwoners hoogwaardig en toegankelijk wordt uitgevoerd.	- De Participatiewet zal uitgevoerd worden binnen de gemeenschappelijk regeling van Leiden – Leiderdorp/het nog te formeren bestuursorgaan. Idem voor de WMO en Jeugdwet - Voor Jeugd en WMO zal worden ingekocht door de gemeente Leiden /Leidse regio. - Voor beide organisaties gelden kwaliteitsstandaarden. Uit ons onderzoek is niet gebleken dat er knelpunten liggen in de kwaliteit van dienstverlening van Leiden/Leidse regio. Wel vindt heroriëntatie plaats op de realisatie van met name jeugdhulp (inkoop en toegang). - De toegang zal voor i.i.g. de PIOFAH-taken moeten worden verbonden aan de backoffice-organisatie Serviepunt71 in Leiden/Leidse regio.
Kwaliteit ondersteuning	Mate waarin er voor de inwoners inhoudelijk iets verandert in het ondersteuningsaanbod.	Het samengaan scenario zal impliceren dat het ondersteuningsaanbod vanuit Leiden/Leidse regio bepalend zal zijn. Samengaan betekent conformeren aan de beleidsuitvoering van het samenwerkingsverband en het bestuursorgaan voor uitvoering van de Participatiewet.
Toegankelijkheid van de ondersteuning	Mate waarin er voor de inwoners iets verandert in de toegang tot/de logistiek van het ondersteuningsaanbod.	De toegang kan als onderdeel van de brede welzijnsorganisatie gesitueerd worden in Voorschoten. Voor de uitkeringsintake zullen inwoners mogelijk naar Leiden/Leidse regio moeten. Mits de organisatiegraad kwalitatief voldoende is, zal de impact voor inwoners logistiek niet groot zijn.

6.3 Scenario 3: Integraal samengaan – Dienstverlening en bedrijfsvoering

Indicatoren	Beschrijving	Scenario integraal samenwerken
Kostenefficiënt	Mate waarin de dienstverlening en de organisatie van de dienstverlening kostenefficiënt kan worden uitgevoerd.	Integraler werken en het bundelen van de taken in het sociaal domein kan leiden tot synergie en tot meer kosten efficiëntie. Op basis van de beperkte gegevens kunnen we thans niet over de volle breedte kwantificeren of en hoeveel kosten efficiëntie gerealiseerd kan worden. Wel weten we dat de uitvoering PW aanmerkelijk duurder wordt.
Personele gevolgen	Mate waarin personele gevolgen verwacht kunnen worden.	Samengaan heeft personele gevolgen. Personeel belast met de uitvoering van de P-Wet kan mogelijk overgaan van LV naar het nieuwe bestuursorgaan Leiden/ Leidse regio. Personeel van de WODV idem of naar Servicepunt 71. Naar verwachting zal bij samengaan sprake zijn van boventalligheid (LV en WODV) en op peil blijven overheadkosten WODV (i.v.m. doorbelasting o.b.v. inwoneraantal).
Juridische gevolgen	Mate waarin juridische gevolgen verwacht kunnen worden.	Het nieuw te formeren bestuursorgaan zal de uitvoering van de P-wet voor i.i.g. Leiden, Leiderdorp en Voorschoten overnemen. Dit geldt evenzo voor de Wmo en Jeugd.
Organisatorische gevolgen	Mate van de te verwachten organisatorische gevolgen waaronder processen, informatiestromen, P&C-cyclus, huisvesting, ICT en facilitair.	De organisatorische gevolgen zijn verbonden aan de overdracht van beleid en uitvoering van de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet naar het nieuwe bestuursorgaan dat voor de Leidse regio deze wetten uitvoert. Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, personeel en middelen moeten vanuit Voorschoten worden overgedragen.
Transitie-effect	Mogelijke risico's van de voorgenomen transitie voor continuïteit van dienstverlening.	Gezien de impact van het besluit voor personeel en organisatie kan overleg met de medezeggenschap tijd en energie vergen. Voor de dienstverlening geen specifieke risico's te verwachten.
Praktische haalbaarheid	Mate waarin de transitie, gegeven vorenstaande criteria, haalbaar is.	Scenario is uitvoerbaar maar vraagt gezien de personele en organisatorische gevolgen een stevige inzet op het transitieproces. In de tijdsfasering zal een overdracht naar de Leids regio gefaseerd moeten plaats vinden.

7. Financiële analyse

In dit hoofdstuk worden van de drie belangrijkste samenwerkingsverbanden de financiële aspecten uiteengezet.

7.1 GR Werkorganisatie Duivenvoorde (2018)

Verrekening kosten bedrijfsvoeringstaken

- De baten en lasten voor de bedrijfsvoeringstaken worden in een apart programma van de begroting opgenomen.
- Het saldo van het programma wordt verdeeld over de gemeenten op basis van het aantal inwoners op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de begroting geldt.

Verrekening kosten dienstverlening

- De baten en lasten voor de dienstverlenende taken worden in een apart programma van de begroting opgenomen.
- De bijdrage per gemeente wordt bepaald door per afdeling de som van het aantal voor die gemeente beschikbare uren te vermenigvuldigen met het afdelingstarief.

Kosten wijziging/stopzetten dienstverlening

- Op verzoek van het bestuur van een gemeente kan de dienstverlening door de werkorganisatie worden uitgebreid dan wel verminderd.
- Het dagelijks bestuur geeft aan op welke termijn de gewenste aanpassing kan worden gerealiseerd en welke consequenties dat heeft voor de bijdrage.
- Het voorstel wordt ter instemming voorgelegd aan het bestuur van de betreffende gemeente.
- Bij vermindering van de dienstverlening worden aan de betreffende gemeente de frictiekosten verbonden aan de personele gevolgen van de vermindering in rekening gebracht.

Frictiekosten WODV

- Frictiekosten zijn volgens de GR WODV gekoppeld aan het eventuele ontstaan van boventalligheid in geval van overheveling van taken. In het eerste jaar na wijziging zou 75% van deze kosten voor rekening van Voorschoten komen, in het tweede jaar 50% en in het derde jaar 25%.
- Of er medewerkers boventallig worden is afhankelijk van het te volgen scenario en specifieke keuzes binnen dit scenario. Vragen zijn dan o.a.: *Gaan consulenten Wmo en consulenten Jeugd over naar de nieuwe uitvoeringsorganisatie?; Ontstaat er boventalligheid op een aantal beleidsfuncties?*
- Kosten verbonden aan de transitie naar de nieuwe situatie, zoals kosten voor begeleiding, plaatsing medewerkers, huisvesting, ICT, communicatie e.d. zijn eveneens afhankelijk van te kiezen scenario.
- Formatie onderdeel 'M0 Uitvoering Wmo' bedraagt 18,96 fte, waaronder 9,13 fte 'Consulent Wmo A' en 3,56 fte 'Consulent jeugd' (bron: Excelbestand 'formatie M0 opgenomen in begroting 2020 en 2019'). Ongeveer de helft heeft betrekking op Voorschoten.
- Mogelijk worden administratieve werkzaamheden (deels) overgeheveld naar Servicepunt71 en heeft dit personele consequenties voor WODV. Om welke werkzaamheden dit dan gaat, afhankelijk van het te volgen scenario, vraagt nadere analyse.
- Door het grote aantal vacatures bij WODV is de kans op het ontstaan van boventalligheid wellicht kleiner.
- De kosten voor bedrijfsvoeringstaken worden verdeeld o.b.v. het aantal inwoners. Dit betekent dat in geval van verkleining van het primaire takenpakket dat WODV voor Voorschoten uitvoert, Voorschoten hetzelfde blijft betalen voor de door WODV uitgevoerde bedrijfsvoeringstaken. Voorschoten zou dan dus onevenredig veel bijdragen aan de overhead van WODV.

7. Financiële analyse

7.2 Dienstverlenings- en samenwerkingsovereenkomst Regionale inkoop sociale domein (2018)

Verrekening

- Budgetten voor jeugdzorg blijven in beheer bij gemeente.
- Gemeenten dragen bij o.g.v. deelname in de GR met inachtneming van de verdeelafspraken zoals vastgelegd in door afzonderlijke gemeenten goed te keuren uitvoeringsprogramma's.
- Per halfjaar wordt voorschot van 50% betaald; definitieve kosten worden gefactureerd o.b.v. nacalculatie van de daadwerkelijk afgenomen producten.

Kosten wijziging/stopzetten dienstverlening

“Indien de opzeggende Gemeente reeds overeengekomen Overeenkomsten wenst op te zeggen voordat de duur is verstreken waarvoor deze is/zijn aangegaan, dan onderzoekt Opdrachtnemer de mogelijkheden hiertoe en verzorgt Opdrachtnemer in overleg met de opzeggende Gemeente de opzegging, indien opzegging mogelijk is. Ten aanzien van lopende aanbestedingsprocedures ten behoeve van (onder andere) de opzeggende Gemeente zal Opdrachtnemer, indien de opzeggende Gemeente dit wenst, zich inspannen om deze Gemeente niet langer betrokken te laten zijn en bij eventueel hieruit voortvloeiende verplichtingen. Eventueel hieruit ontstane schade zal de opzeggende Gemeente vergoeden aan de partij(en) die de schade lijdt/lijden.”

Frictiekosten H10

In november 2018 is, na verlenging van de gemeenschappelijke regeling Inkoopbureau H10, de in GR-verband gesloten Dienstverlenings- en samenwerkingsovereenkomst Regionale inkoop sociale domein verlengd. Deze overeenkomst spreekt over ‘eventueel te vergoeden schade’, betreffende de opzegging van bestaande overeenkomsten en/of mogelijke verplichtingen die voortvloeien uit lopende aanbestedingsprocedures. Over wat die schade zou kunnen zijn is op voorhand nauwelijks iets te zeggen.

Art. 16 lid 5 van de hiervoor genoemde overeenkomst schrijft het opstellen van een ontbindingsovereenkomst voor in geval van ontbinding van de overeenkomst. Over in dat geval in rekening te brengen kosten wordt hier niets gezegd.

Bij het Inkoopbureau H10 worden veel functies op interim-basis ingevuld, waardoor de verwachting is dat er niet of nauwelijks sprake zal zijn van transitiekosten door boventalligheid in het geval van een overgang naar de Leidse regio.

Servicepunt71 voert een aantal bedrijfsvoerings- en contractmanagement taken uit in de Leidse regio. Op basis van de informatie over kosten van de bij Servicepunt71 belegde taken (Leveringsafspraken Servicepunt71) zou een vergelijking gemaakt kunnen worden met de huidige kosten van Voorschoten voor deze taken. Omdat deze kosten op basis van de voor dit onderzoek beschikbare informatie niet te verbijzonderen zijn, is een dergelijke vergelijking echter niet goed mogelijk.

7. Financiële analyse

Stand van zaken H10

De verlenging van de overeenkomst loopt t/m 31 december 2019. Na verlenging van de overeenkomst eindigt deze door opzegging per 1 januari met een opzegtermijn van 8 maanden of door opzegging gelijktijdig met beëindigen van de regeling.

Momenteel ligt bestuurlijk voor of de huidige gemeenschappelijke regeling opnieuw verlengd wordt. Onderzocht wordt nog of er voor Voorschoten alternatieven zijn zoals tijdelijk toetreden of niet toetreden en in plaats daarvan bijvoorbeeld een overeenkomst met het Inkoopbureau sluiten. Door het Inkoopbureau wordt nu de jeugdzorg aanbesteed voor 2020 en 2021 (met een optie op verlenging van 2 jaar). Uit de aan ons verstrekte informatie kan niet worden afgeleid of hiermee nieuwe bepalingen van kracht worden met betrekking tot opzegging van de per 2020 geldende overeenkomst en de financiële consequenties daarvan.

7.3 Samenwerkingsovereenkomst Werk en Inkomen (2017)

Verrekening

- De verdeling van de kosten voor de uitvoeringstaken (uniforme taken) vindt plaats op basis van de kostendelingsformule.
- Kostendelingsformule: de kosten worden doorberekend op basis van een verdeelsleutel die voor 50% is gebaseerd op de cliënten aantallen per einde van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de kosten betrekking hebben en voor 50% op basis van de in- en uitstroomcijfers in dat jaar.
- De kosten voor de lokale bestuursondersteuning worden verdeeld conform de verdeelsleutel 1/3e, 1/3e, 1/3e.

Kosten wijziging/stopzetten dienstverlening

- De financiële consequenties van de opzegging van de overeenkomst worden door de gemeente Leidschendam-Voorburg inzichtelijk gemaakt.
- De gemeente die eenzijdig opzegt is verantwoordelijk voor de negatieve financiële consequenties.
- In geval de opzegging positieve financiële consequenties heeft, komen deze ten gunste van de opzeggende gemeente.

Onderzoek AEF

- In de huidige situatie bedragen de totale kosten van W&I 8 mln euro (LV 5,95 mln; Voorschoten 1,04 mln; Wassenaar 1,13 mln).
- Bij een eventuele ontvlechting in twee nieuwe organisaties (Leidschendam-Voorburg en WODV) komen daar volgens de raming structurele meerkosten bij van € 204.000 voor LV en € 235.900 voor WODV. De totale structurele meerkosten met 10% onzekerheidsmarge bedragen: € 395.000 - € 485.000.

7. Financiële analyse

Fricatiekosten W&I

De huidige kostenverdeling volgens het rapport van AEF is:

- Leidschendam-Voorburg: 5,95 mln (73,3%)
- Voorschoten 1,04 mln (12,8%)
- Wassenaar 1,13 mln (13,9%)
- Totaal 8,12 mln (100%)

Van de kosten voor Voorschoten en Wassenaar samen (2,17 mln) komt 48% voor rekening van Voorschoten. Uitgaande van de huidige kostenverdeling zouden de meerkosten 'voor rekening van' Voorschoten dan ca € 98.000 (48% van € 204.000) bedragen. Dit is exclusief eenmalige frictiekosten van splitsing, zoals kosten voor een kwartiermaker, plaatsing medewerkers, regelen huisvesting, regelen ICT, aanpassing externe communicatie e.d. (bron: rapport AEF). Daarnaast kan nog gedacht worden aan kosten i.v.m. het ontstaan van boventalligheid (in het geval betrokken medewerkers niet overgaan naar de nieuwe situatie), doorlopende werkplekkosten, licentiekosten e.d.

Gegeven de feiten dat de gemeente die eenzijdig opzegt verantwoordelijk is voor de financiële consequenties en dat deze door de gemeente Leidschendam-Voorburg inzichtelijk worden gemaakt, is het de vraag is in hoeverre de structurele meerkosten voor Leidschendam-Voorburg door hen in rekening gebracht zullen worden. Dat zou dan om een veelvoud kunnen gaan van de € 98.000 (eenmalige kostenpost o.b.v. contant gemaakte jaarlijks bedrag van € 98.000 tegen een reële verdisconteringsvoet). Gelet op de formulering in de samenwerkingsovereenkomst lijkt dit een reële mogelijkheid.

Daar komen de eenmalige frictiekosten dan nog bij, te onderscheiden naar de frictiekosten voor Leidschendam-Voorburg (kosten van ontvlechting) en de frictiekosten voor Voorschoten (kosten die samenhangen met overgang naar nieuwe situatie). Welke frictiekosten Leidschendam-Voorburg in rekening zou brengen kan op voorhand niet worden bepaald, omdat de samenwerkingsovereenkomst niets zegt over wat wel en niet als frictiekosten kan worden beschouwd.

Structurele meerkosten – W&I Onderbrengen bij WODV

AEF heeft in 2017 de structurele meerkosten in beeld gebracht voor Leidschendam-Voorburg bij de ontvlechting van Voorschoten en Wassenaar: € 204.000. Dit is gebaseerd op de ontvlechting van circa 25 fte uit Leidschendam-Voorburg en de invlechting van deze 25 fte in WODV. Daarnaast spreekt AEF over structurele meerkosten voor WODV van € 235.900. In geval van een onderbrenging van de betreffende taken voor Voorschoten in een andere constructie dan bij WODV is de vraag of en zo ja in welke mate dan sprake is van dergelijke structurele meerkosten bij de ontvangende partij.

7. Financiële analyse

Structurele kosten – W&I onderbrengen bij Leiden

Op basis van de kosten van het takenpakket van W&I in Leiderdorp (ondergebracht bij gemeente Leiden) zou een indicatie kunnen worden gegeven van de structurele kosten van dit takenpakket voor Voorschoten in de nieuwe situatie, en hoe die zich verhouden tot de huidige structurele kosten (zoals door AEF in beeld gebracht). Dit levert het volgende beeld op.

Volgens de DVO 2017-2018 voor de uitvoering van werk- en inkomenstaken voor de gemeente Leiderdorp bedragen de kosten hiervan € 1.031.938. Voor 2019 gaat Leiderdorp uit van een bedrag van € 1.195.058 (+ 15,8% t.o.v. DVO 2017-2018). Uitgaande van prijspeil 2017 zijn de kosten van Leiderdorp (1,03 mln) dus vrijwel gelijk aan de kosten van Voorschoten (1,04 mln).

Naar rato van het aantal inwoners (peildatum aug. 2017: Leiderdorp 27.126, Voorschoten 25.422) is het verschil in kosten iets groter. Per 10.000 inwoners bedragen de kosten voor Leiderdorp € 0,38 mln en voor Voorschoten € 0,41 mln. In de huidige overeenkomsten worden de kosten echter niet verdeeld op basis van het aantal inwoners, maar op basis van het aantal cliënten en in- en uitstroomcijfers en de omvang van de BUIG-budgetten.

Kortom, in het geval Voorschoten het takenpakket W&I zou onderbrengen bij de gemeente Leiden, lijkt het erop dat dit geen grote verschillen in structurele kosten met zich mee zal brengen. Wél is de vraag of Leidschendam-Voorburg extra kosten bij Voorschoten in rekening brengt. Gegeven de bepalingen in de huidige samenwerkingsovereenkomst bestaat immers de mogelijkheid dat naast eenmalige frictiekosten, de structurele meerkosten van ontvlechting voor Leidschendam-Voorburg voor rekening kan komen van Voorschoten.

Overkoepelende bevindingen en kanttekeningen

In de samenwerkingsovereenkomsten zijn basale afspraken gemaakt over in rekening te brengen kosten bij opzegging. De hierbij gebruikte formuleringen zijn multi-interpretabel (wat valt wel en niet onder frictiekosten). De kern van de afspraken is dat de financiële consequenties in geval van opzegging in kaart zullen worden gebracht en voor rekening van de opzeggende gemeenten komen. Die financiële consequenties zijn afhankelijk van het te kiezen scenario (bijv. gaat personeel wel of niet over). Zonder contouren van de toekomstige situatie is dus over de omvang van de frictiekosten nauwelijks iets te zeggen. Om die contouren in beeld te brengen is vooral input nodig van de ontvangende partij(en). De respondenten hebben de indruk dat kwaliteit van dienstverlening bij overgang naar Leidse regio niet zal toenemen en de kosten ervan niet zullen afnemen, behoudens een uitgebreidere minimaregelingen ('gevuld beleid') waarin Voorschoten mee zou moeten, met hogere kosten ('waarschijnlijk twee keer zoveel') tot gevolg.

7.4 Overall beeld financieel

Een koersverlegging naar de Leidse regio zal naar verwachting geen grote verschillen opleveren in de structurele kosten. Het onderzoek heeft uitgewezen dat deze zich in beide regio's op vergelijkbaar niveau bevinden. Alhoewel niet feitelijk vastgesteld met dit onderzoek is het aannemelijk te veronderstellen dat de koersverlegging wel aanzienlijke eenmalige kosten met zich mee gaat brengen, zowel frictie- als transitiekosten. Afhankelijk van het te kiezen scenario is het voorstelbaar dat het zwaartepunt in de kosten verschuift van 'beleid' naar 'uitvoering' en vice versa. Daarnaast is het voorstelbaar dat het van WODV extra beleidscapaciteit vraagt om in 2 regio's te opereren.

8. Conclusies

Op basis van de afweging van de beschreven scenario's komen wij tot de conclusie dat het scenario 'Integraal samenwerken' het beste aansluit bij de door het college vastgestelde criteria in het afwegingskader. Met name beantwoordt dit scenario positief op de bestuurlijke criteria zoals grip, regievoering en het verminderen van de bestuurlijke drukte. Tevens maakt dit scenario het mogelijk om te komen tot meer eenduidigheid, meer integrale beleidsvorming en beleidsuitvoering en meer integraliteit in de realisatie van de opgaven in het sociaal domein. Tenslotte zien we een verbinding met het advies dat bureau Berenschot heeft verstrekt over de toekomstige bestuurlijke positionering van de gemeente Voorschoten.

De motieven voor de voorgenomen koersverlegging zijn vooral van bestuurlijke en financiële aard. Het onderzoek naar de huidige uitvoering geeft niet aan dat de kwaliteit van dienstverlening dan wel de mate van cliënttevredenheid aanleiding geven tot een koersverlegging.

Het verleggen van de koers naar de Leidse regio heeft juridische, organisatorische, personele en financiële gevolgen. Op hoofdlijnen hebben we de gevolgen in kaart gebracht. Er zijn aanvullende onderzoeken noodzakelijk om een gedegen afweging te kunnen maken over de invulling van de koersverlegging. De koersverlegging heeft ook gevolgen voor de gemeente Wassenaar; in de samenwerking W&I met Leidschendam-Voorburg en in de WODV.

De financiële analyse van de voorgenomen koersverlegging geeft aan dat indien Voorschoten het takenpakket W&I zou onderbrengen bij de gemeente Leiden, er geen grote verschillen in structurele uitvoeringskosten te verwachten zijn.

De financiële gevolgen voor de Wmo zijn gering en voor Jeugd nog niet in beeld te brengen.

Wel zijn er frictiekosten en transitiekosten te verwachten. Deze zijn thans nog niet te kwantificeren. De omvang daarvan is enerzijds afhankelijk van de interpretatie van de opzeggingsbepalingen in de bestaande overeenkomsten, en anderzijds van specifiek te maken organisatorische keuzes binnen het te volgen scenario. Meer inzicht hierin is nodig om de consequenties op detailniveau vast te stellen en een kwantitatieve inschatting van de frictie- en transitiekosten te kunnen maken.

9. Aanbevelingen

- In de scenario's zijn de contouren beschreven van de inrichting van de governance, de organisatorische setting en de werkprocessen.
- Richt na de bestuurlijke besluitvorming over het te volgen scenario een projectorganisatie in die op basis van een bestuurlijke opdracht het scenario nader gaat uitwerken en het overleg opstart met de Leidse regio.
- Zorg alvorens te starten met de uitwerking voor commitment bij de Leidse regio over de koers en het proces en betrek de stakeholders vroegtijdig in het proces van uitwerking.
- Maak de interpretatie van de bepalingen in de huidige overeenkomsten ten aanzien van de kosten van opzegging daarvan onderdeel van de uitwerking.
- Breng in de uitwerking in kaart welke taken en functies waar georganiseerd zullen worden en wat hiervan de personele consequenties zijn. Besteedt daarbij ook aandacht aan taken die onderdeel uitmaken van 'sociaal' maar niet in de onderzoeksopdracht zijn meegenomen, zoals Onderwijs, Cultuur en Sport.
Op basis hiervan kan een inschatting worden gemaakt van de omvang van de frictie- en transitiekosten.

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

Werk en inkomen

- Felix, Andersson Elffers. Toekomst samenwerkingsverband Werk en Inkomen, 2016.
- ZO! Organisatieadvies. Evaluatie Samenwerkingsverband Werk en Inkomen, 2016.
- Samenwerkingsovereenkomst werk en inkomen -v2, 2017.
- Dienstverleningsovereenkomst tussen de Gemeente Leiden en de Gemeente Leiderdorp 2017-2018.

Jeugd en Wmo

- Brief secretaris Rekenkamercommissie over Ambtelijke reactie onderzoek toegang voorzieningen in de Wmo, 2018.
- Beleidsplan sociaal domein 2018 – 2022.
- Afronding programma Samenwerken in het sociaal domein 2.0, 2019.
- Memo afronding programma Samenwerken in het sociaal domein 2.0, 2019.
- Formatie MO WODV in begroting 2019 en 2020.
- Maatschappelijk veld Voorschoten 2020.
- Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie Duivenvoorde, 2016.

Bestuurlijk

- BMC Advies. Bestuurskrachtonderzoek Voorschoten.
- Klaartje Peters en Marieke van Genugten. Verdiepend onderzoek bestuurlijke toekomst gemeente Voorschoten, 2018.
- Coalitieakkoord 2018-2022: “Duurzaam vooruitstrevend”.
- Toekomstvisie 2025 Voorschoten: “Werken aan de toekomst”.

Overig

- AB-voorstel Scenario’s Toekomst WODV, 2018
- Informatiebrief stand van zaken samenwerking Leidse regio, 2019.
- Adviesnota: “Een zelfstandig Voorschoten in de Leidse regio”, 2019.
- Rapport Ambtelijke verkenning samenwerking Leidse regio, 2018.
- Overzicht van regionale samenwerkingen.
- Register Gemeenschappelijke Regelingen Gemeente Voorschoten, 2018.
- Leveringsafspraken Servicepunt71 2019.

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Bestuurlijk

- Nanning Mol (wethouder gemeente Voorschoten)
- Andreas de Graaf (gemeentesecretaris Voorschoten)
- Helene Oppatja (gemeentesecretaris Wassenaar)

WODV

- Suzanne Smeets, hoofd afdeling maatschappelijke ontwikkeling
- Jurrien Westhoek; Annemieke Pelt (organisatie)
- Ruud Vergeer; Frans van den Burg (financiën)
- Lisette Ploos van Amstel; Liesbeth Baerwaldt; Wim Hus (inkoop jeugd)
- Ingrid Linnemans; Lenny Modderman; Ivo van Scheppingen (Wmo/jeugd)
- Anke Kilian; Erwin Knevelbaard (Wmo/jeugd)
- Isabella Aprigliano; Suzan Penders; Ron Wijk (onderwijs/welzijn)

Leidschendam-Voorburg

- Barbara Nederpel; Ali van der Ark; Erwin Hiep; Andy Molhoek (W&I)

Leidse regio

- Wim van Poelgeest (Leiderdorp)
- Gertru Diender; Maaike Veenema (Leiden)

Overig

- Bart van Eijck (H10)
- Ria van Vliet (Voor Elkaar)
- Aanbieders
- Cliëntenraad/Adviesraad sociaal domein