

Onbewust bekwaam

Bestuurskrachtmeting gemeente Oegstgeest 2009



Bestuurskrachtmeting 2009 **in opdracht van de gemeente Oegstgeest**

Partners+Pröpper

drs. Govert Schermers
dr. Igno Pröpper
Frank Kooiman MA

Vught, 11 november 2009

Colofon

Uitgave

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Oegstgeest

Postbus 1270

2340 BG Oegstgeest

Tekst

Partners+Pröpper

Postbus 115

5260 AC Vught

Telefoon: 073-658 70 80

Fax: 073-658 70 81

E-mail: info@partnersenpropper.nl

Internet : www.partnersenpropper.nl

Foto's: Gemeente Oegstgeest en Partners+Pröpper.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

1	Kern van de bestuurskrachtmeting	6
1.1	Karakter van het onderzoek	6
1.2	Centrale conclusie: Bestuurskracht is redelijk tot goed	8
1.3	Conclusies bestuurskrachtmeting 2009: resultaten	12
1.4	Conclusies bestuurskrachtmeting 2009: processen	13
1.5	Conclusies bestuurskrachtmeting 2009: vergelijking regio	15
2	Profiel van de gemeente Oegstgeest	17
3	Bestuurskracht: opgaven en resultaten	21
3.1	De algemene situatie van de gemeente.....	21
3.2	Opgaven en resultaten in termen van maatschappelijke effecten	24
3.3	Opgaven en resultaten in termen van uitvoeringsprestaties	27
3.4	Toekomstige opgaven.....	32
4	Bestuurskracht: processen en bestuurlijke voorwaarden.....	36
4.1	Voldoen aan bestuurlijke voorwaarden	36
4.2	Kwaliteit van regie en sturing	65
4.3	Bandbreedte in bestuurskracht	65
5	Kapstok tot aanbevelingen	68
5.1	Bestuurskracht als duurzaam ontwikkelingstraject.....	68
5.2	Processen en bestuurlijke voorwaarden	68
5.3	Bestuurlijke vormgeving	77
	Bijlage 1: Onderzoeksmodel en -opzet.....	79
	Bijlage 2: Diverse benchmarkgegevens gemeente Oegstgeest.....	82
	Bijlage 3: Wettelijke taken gemeente	85
	Bijlage 4: Overzicht afwijkingen voortgangsrapportages	87
	Bijlage 5: Afwegingskader bestuurlijke vormgeving	90
	Bijlage 6: Literatuur en schriftelijke stukken	96
	Bijlage 7: Lijst van respondenten	101
	Bijlage 8: Samenstelling van de Werkgroep	103

1 Kern van de bestuurskrachtmeting

Centrale vragen van deze bestuurskrachtmeting zijn:

- 1 In hoeverre is Oegstgeest, nu en in de nabije toekomst (2015) in staat om de door zichzelf (gemeente) opgelegde taken en ambities, én de door anderen (rijk, provincie) opgelegde taken, alleen en in samenwerking met anderen op te pakken c.q. te realiseren?
- 2 In hoeverre is Oegstgeest in staat toekomstige opgaven tot 2015 (voor zover bekend) zelf te realiseren?
- 3 Welke aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen vloeien hier uit voort?

De belangrijkste aanleiding van dit onderzoek is de geringe actualiteitswaarde van de vorige meting die uit 2003 dateert (gegevens van 2003)¹.

De gemeente wil weten welke verbeteringen hieruit herleidbaar zijn en welke aanbevelingen hier uit voortvloeien om de huidige bestuurskracht te behouden en te verbeteren, om ook in de nabije toekomst (2015) een bestuurskrachtige gemeente te zijn. De gemeente heeft Partners+Pröpper gevraagd het bestuurskrachtonderzoek hiertoe uit te voeren.

1.1 Karakter van het onderzoek

Bestuurskrachtonderzoek is geen *externe inspectie*, noch een *benchmarktool*, maar is gericht op leren met behulp van een kritische blik van een buitenstaander. De opgaven en ambities van gemeente Oegstgeest vormen daarbij een belangrijk uitgangspunt. De vraag of zaken bij andere gemeenten beter of slechter gaan, is daarbij minder relevant.

Wij omschrijven bestuurskracht als:

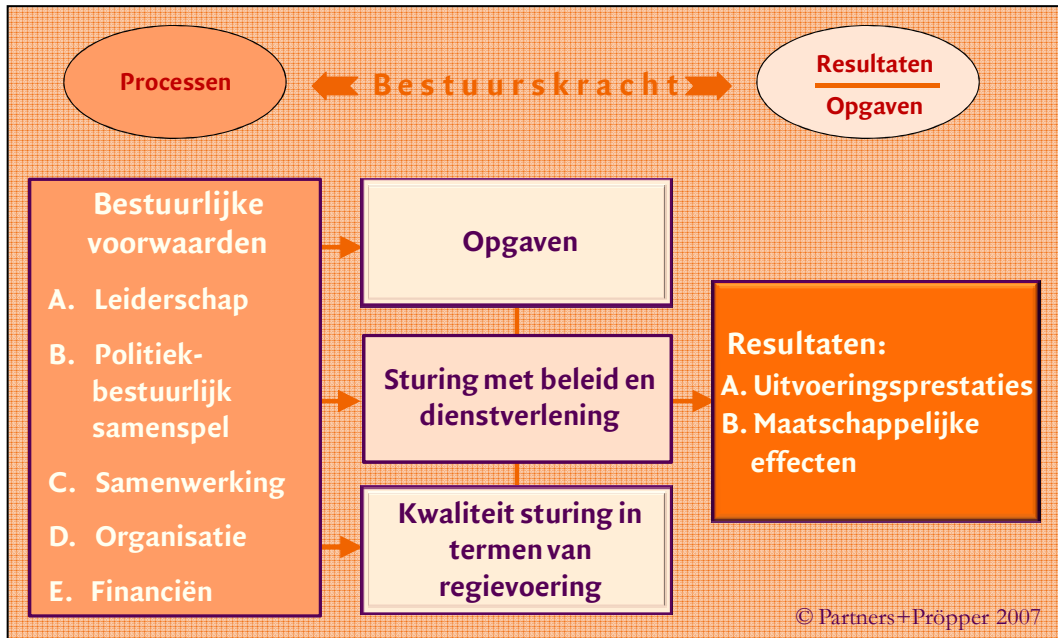
Het vermogen van het gemeentebestuur (of van de gemeenschap als geheel), om de zelf en/ of extern gestelde opgaven ten aanzien van beleid en dienstverlening (goed) uit te voeren.

Dit onderzoek richt zich primair op de bestuurskracht van het *gemeentebestuur*. Het gemeentebestuur omvat de drie bestuursorganen: raad, college en burgemeester inclusief hun ambtelijke ondersteuning. Bestuurskracht valt af te meten aan twee punten:

- 1 **De feitelijke resultaten** die het gemeentebestuur realiseert in termen van uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten van beleid en dienstverlening in het licht van zelf gestelde en opgelegde opgaven.
- 2 **De bestuurlijke processen** – als middel om deze resultaten te bereiken: de feitelijke inzet van beleid en dienstverlening én bestuurlijke voorwaarden, zoals het politiek-bestuurlijke leiderschap, het politiek-bestuurlijke samenspel, de samenwerking met partijen uit de samenleving (lokaal en bovenlokaal), de kwaliteit en omvang van de

¹ Op basis van de 'Strategische Toekomstvisie Oegstgeest' uit 2001 is in 2003 het rapport 'Samenwerken, samengaan, samen verder' opgesteld, waarin een uitspraak wordt gedaan over de bestuurskracht van Oegstgeest en enkele regiogemeenten. Hoewel het hier niet om een 'echte' bestuurskrachtmeting ging, wordt het wel als zodanig gebruikt, zie Startnotitie Bestuurskrachtmeting Oegstgeest 2009, 2 april 2009.

ambtelijke organisatie (en van het uitbestede werk) en de financieel-economische basis. We vertalen de onderzoeksopzet in het onderstaande onderzoeksmodel (figuur 1.1). In bijlage 1 geven we een nadere toelichting op het model.



Figuur 1.1: Algemeen onderzoeksmodel voor bestuurskrachtmeting.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek richt zich op de periode 2006-heden met een doorkijk naar de komende jaren (2015). Om een aanvullende indruk van de bestuurskracht te krijgen zijn vier dossiers apart onderzocht. De dossiers zijn door de Werkgroep² voor dit onderzoek gekozen. Het betreft twee dossiers die het meest succesvol zijn en die een indicatie geven van de bovengrens van de bestuurskracht van gemeente Oegstgeest en twee dossiers die het minst succesvol zijn en een indruk geven van de ondergrens van bestuurskracht (zie paragraaf 4.3). Bronnen voor dit onderzoek vormen dossieronderzoek en interviews/groepsgesprekken met raadsleden, bestuurders, directie, afdelingshoofden en regionale bestuurders. Daarnaast zijn maatschappelijke organisaties uit Oegstgeest geïnterviewd. In de bijlagen geven we een toelichting op de onderzoeksaanpak, de respondenten en bestudeerde schriftelijke stukken.

² Zie bijlage 6.

1.2 Centrale conclusie: Bestuurskracht is redelijk tot goed

Wij beginnen de centrale conclusie met een terugblik op de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting uit 2003.



³ S94: Cap Gemini Ernst & Young BV, Samenwerken, Samengaan, Samen Verder; Analyse van de Bestuurskracht, Oriëntatie en Regionale Vraagstukken in de Leidse Regio en Duin- en Bollenstreek, definitief, 4 september 2003.

Sassenheim, Voorhout en Warmond. Dit is nu de gemeente Teylingen. Deze bestuurlijke voorkeur werd door anderen echter verklaard om te voorkomen dat Oegstgeest bij Leiden zou worden gevoegd. Aansluiting bij de ontwikkelingen op de as Leiden-Katwijk lag volgens de onderzoekers het meest voor de hand vanuit de functionaliteit van het gebied.

Bestuurskracht anno oktober 2009

De situatie voor Oegstgeest moet gezien worden vanuit het ontwikkelingsperspectief waar de gemeente zich nu in bevindt. De bestuurskracht van het gemeentebestuur is voldoende tot goed. Gerelateerd aan de *typen opgaven* is de bestuurskracht als volgt:

- de uitvoering van wettelijke taken en het voorsorteren op nieuwe wettelijke taken, is goed;
- de uitvoeringsprestaties in het kader van het bestuursprogramma zijn voldoende;
- de uitvoering van ‘spontane opgaven’ is voldoende; deze zijn bovendien in aantal en impact beperkt;
- het handhaven van de maatschappelijke voorzieningen is goed.

De bestuurskracht van de gemeente is door het project Poelgeest ontregeld geraakt: de financiële positie van de gemeente was slecht. De gemeente heeft dit tijdig weten te pareren, weliswaar onder andere door verkoop van gemeentelijk onroerend goed, maar zonder het voorzieningenniveau noemenswaardig te verminderen.

De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie van de gemeente is een zorgpunt. De gemeente heeft ook zelf geconstateerd dat maatregelen noodzakelijk zijn en een aantal stappen daartoe gezet in regionale samenwerking. Wij zien dat daarmee de bestuurskracht toeneemt. De ontwikkeling van een (Shared Service Center) is daartoe een zinvol instrument maar de gemeente zal hier krachtig op door moeten pakken - op basis van het op te stellen bedrijfsplan. De gemeente dient zich nog sterker te beraden op benodigde strategische samenwerking (‘met wie waartoe wordt samengewerkt en in welke mate’). De manier waarop de gemeente zich afzet tegen Leiden, vanuit de vrees tot een eventuele herindeling, is een opstelling die voor de gemeente in de regio op termijn contraproductief kan zijn omdat de gemeente daardoor in de regio weerstand oproept. Bovendien lijkt deze vrees ongegrond. De bevindingen van de bestuurskrachtmeting geven –in relatie tot de opgaven waar de gemeente voor staat– geen enkele aanleiding te spreken over herindeling. Ook de omvang van de gemeente (inwonertal) blijkt hier geen criterium voor herindeling.

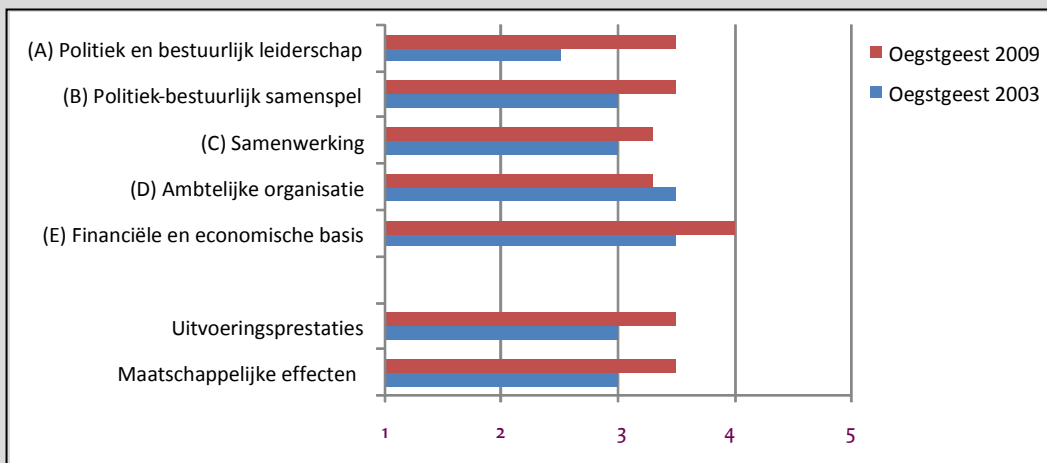
Vergelijking bestuurskracht 2003-2009

Op basis van de vergelijking staat de gemeente Oegstgeest is de bestuurskracht van de gemeente Oegstgeest toegenomen ten opzicht van de situatie in 2003 (zie figuur 2.1).

Op vijf terreinen is de bestuurskracht toegenomen:

- maatschappelijke effecten;
- uitvoeringsprestaties;
- politiek-bestuurlijk leiderschap;
- politiek-bestuurlijk samenspel;
- samenwerking met de samenleving;

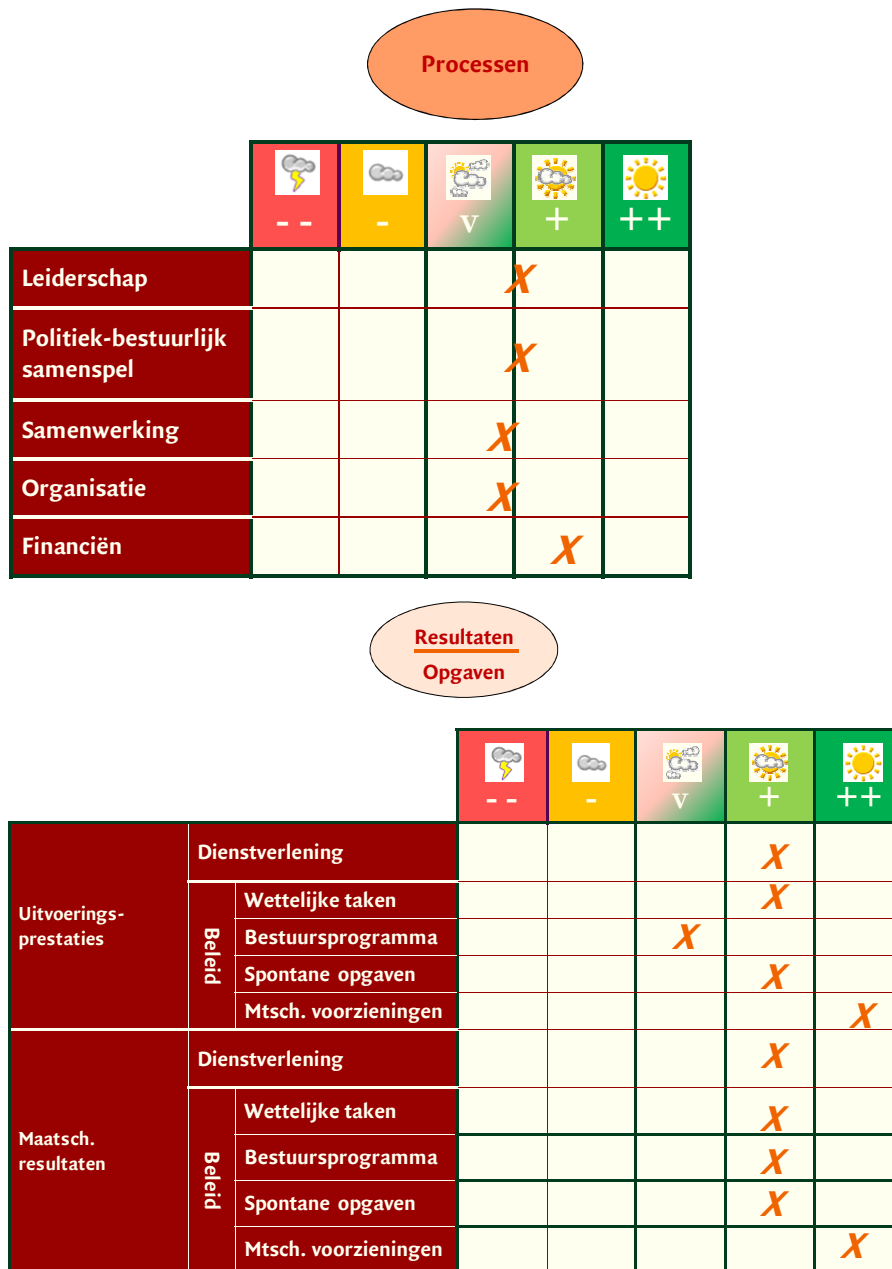
De bestuurskracht is nagenoeg op alle terreinen toegenomen, naar voldoende tot goed. Op het terrein van kwaliteit en omvang van de ambtelijke organisatie is de situatie enigszins verslechterd van 'voldoende-goed' naar 'voldoende'. Hierbij wordt de nuance aangebracht dat de reorganisatie nog niet is afgerond en de organisatie op een aantal onderdelen nog verder 'ingeregeld' zal moeten worden. Het is in die zin dan ook te vroeg om te kunnen zeggen of en in hoeverre de reorganisatie tot een daadwerkelijke verbetering leidt.



Legenda:

Zeet beperkt	1
Matig / beperkt	2
Voldoende	3
Goed	4
Zeet goed	5






De score van gemeente Oegstgeest op het onderzoeksmodel (figuur 1.1) vatten we samen in onderstaande kwaliteitsmatrix (figuur 1.2).



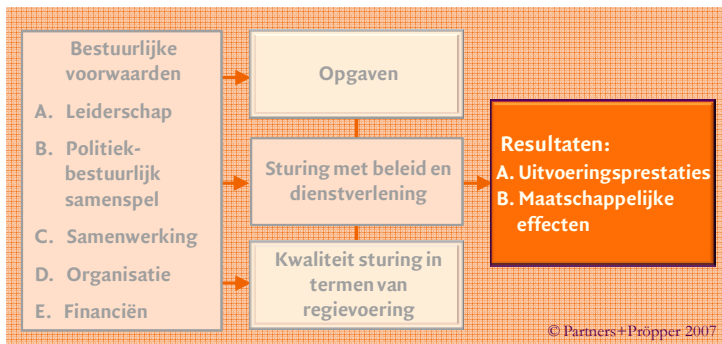
Figuur 1.2: Matrix processen en resultaten bestuurskrachtonderzoek

Toelichting bij figuur 1.2:

Bovenstaande overzichten geven een beeld van de bestuurskracht, waarin wij in de hoofdstekst de volgende typering hebben opgenomen:

 --: Zeer beperkt
  -: Beperkt
  v: Voldoende
  +: Goed
  ++: Zeer goed

1.3 Conclusies bestuurskrachtmeting 2009: resultaten



(1) Wonen in de gemeente Oegstgeest is prettig

Het is prettig wonen in de gemeente Oegstgeest. Uit diverse onderzoeken blijkt dat inwoners over het algemeen goed oordelen over het wonen in Oegstgeest. Het voorzieningenniveau, de uitstraling van de gemeente, het 'sociaal klimaat' en de mate waarin de bewoner 'waar krijgt voor zijn geld' (profijtindex; woonlusten versus woonlasten) worden gewaardeerd.

(2) De gemeente levert hieraan een goede bijdrage

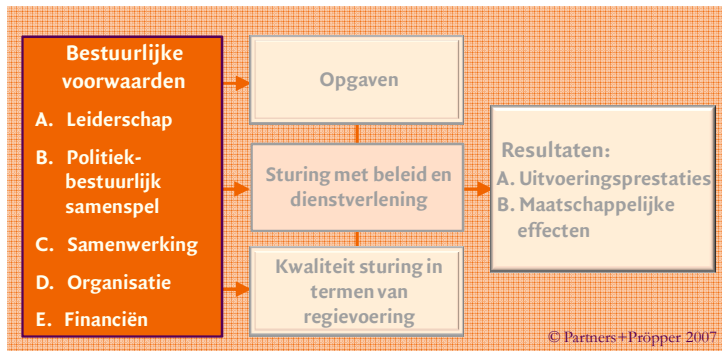
De gemeente levert een goede prestatie richting de burgers in de gemeente Oegstgeest. De dienstverlening aan de centrale balie en de servicelijn (de buitendienst van de gemeente) scoren goed. De digitale dienstverlening via de website en het digitale verkeer zijn beperkt en vormen derhalve een punt van aandacht.

(3) De resultaten van bestuurskracht zijn redelijk tot goed

De gemeente heeft voldoende tot goed grip op het zichtbaar maken van uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten.

- De uitvoeringsprestaties, gerelateerd aan de opgaven zoals de gemeente die stelt, zijn voldoende tot goed. De uitvoering van wettelijke taken is goed, die van de 'spontane' opgaven voldoende en van het bestuursakkoord en handhaving van het voorzieningenniveau voldoende tot goed. Ten aanzien van beoogde versus gerealiseerde investeringen is er een discrepantie (in 2008 werd 55% van de geplande investeringen gerealiseerd; zie §3.2).
- Er is voldoende tot goed zicht op maatschappelijke effecten en resultaten; er is veel verantwoordingsinformatie. Het gemeentebestuur blijkt van toegevoegde waarde op resultaten in de gemeente. De informatie is echter veelomvattend waarbij er nog onvoldoende gerichte focus is op door de gemeente benoemde speerpunten.

1.4 Conclusies bestuurskrachtmeting 2009: processen



(A) Politiek-bestuurlijk leiderschap

Het politiek-bestuurlijk leiderschap is voldoende tot goed. Wij baseren dat op de criteria 'krachtige en capabele bestuurders' en het 'doorhakken van knopen' die als voldoende tot goed te typeren zijn. Het gemeentebestuur onderkent eigen tekortkomingen en er is brede bereidheid om problemen op te lossen. De eenheid van leiderschap is goed. Besturen vanuit een strategische visie is matig tot voldoende; besturen op basis van een strategische visie vindt wel plaats, maar er is niet één document dat wordt beschouwd en wordt gehanteerd als samenhangend richtsnoer voor de toekomst en dat dient als ijkpunt voor nieuwe ontwikkelingen en nieuw beleid. Het politiek-bestuurlijk leiderschap in de regio is onvoldoende; met name de *door de regio gevoelde* 'Calimero-opstelling' en tweeslachtige houding richting Leiden (er tegen af zetten en tegelijkertijd er mee samen werken) vormen serieuze aandachtspunten.

(B) Politiek-bestuurlijk samenspel

Het politiek-bestuurlijk samenspel varieert van voldoende tot goed. De kaderstellende en controlerende rollen van de raad komen voldoende uit de verf en in de rol van 'volksvertegenwoordiging' is er disbalans tussen een te weinig 'horende raad' en té veel het oor (naar de bevolking) te luister leggende college. Het samenspel raad-college is goed. Het samenspel tussen college en organisatie is voldoende tot goed.

(C) Samenspel bestuur en samenleving

Het samenspel met de samenleving is over het algemeen voldoende tot goed, met de regio over het algemeen voldoende.

De gemeente Oegstgeest beschikt over actieve en betrokken inwoners/maatschappelijk middenveld. Dat biedt een vruchtbare bodem voor samenwerking met burgers, maar ook een factor van belang om te voorkomen dat er een 'hindermacht' kan ontstaan. Er is nog geen sprake van een verinnerlijkte methode van werken voor burgerparticipatie voor beleidsontwikkeling; interactieve trajecten vinden nog overwegend plaats op projectbasis. Procesplannen voor interactief beleid per traject zijn niet aan de orde.

Politieke keuzes zijn nog weinig inzet van burgerparticipatie. Verwachtingen moeten beter worden gemanaged c.q. niet-haalbare toezeggingen moeten worden voorkomen.

De samenwerking in de regio krijgt steeds meer vorm en moet met kracht worden voortgezet, deels om als Oegstgeest eigen strategische doelen te bereiken, deels ter compensatie van de beperkte omvang van het ambtelijk apparaat. Op dit moment ontbreekt het de gemeente echter, ondanks een gemeentelijke visie op samenwerking in de regio, aan een eenduidig opereren in de regio en daarmee op effectieve samenwerking. Het is de vraag of de gehanteerde bestuursstijl op de lange termijn effectief is. De visie op regionale samenwerking is nog onvoldoende adequaat voor de toekomst. De gemeente kan nog veel groeien in haar strategie en feitelijk handelen in de regio en heeft daar veel belang bij. Niet voor niets meldt de huidige visie dat Oegstgeest 'letterlijk midden in de regio staat'. De visie is daarnaast nog onvoldoende richtinggevend in de beeldvorming van de regionale partners: zij zien onvoldoende welke koers de gemeente vaart in de regio en ervaren het handelen van het bestuur in de regio als tweeslachtig, te defensief en als onvoldoende loyaal aan de regio. Het is onduidelijk wat de oriëntatie van de gemeente is: kijkt het bestuur naar Leiden of zet het zich er tegen af?

(D) Kwaliteit en omvang ambtelijke organisatie/uitbesteed werk

De kwaliteit van de organisatie is voldoende. De organisatie is matig tot voldoende in staat doelmatig taken uit te voeren. Op gebied van leiding/personeel en organisatie is de situatie momenteel voldoende. De centrale aansturing van de afdelingen en van grote projecten, dit laatste in relatie tot kennisbehoud en -ontwikkeling, is een punt van aandacht en is nog beperkt. Hier dient meer grip op te komen.

De interne beheersing en P&C-documenten zijn goed ontwikkeld. Er zijn veel ontwikkelingen gaande om de organisatie te versterken, waardoor deze aan kracht kan winnen. Het borgen van kennis in de organisatie is daarbij een aandachtspunt. Een ander aandachtspunt blijft de kwalitatieve en kwantitatieve zwaarte van de organisatie, waardoor bijvoorbeeld voor regievoering op zwaardere beleidsdossiers, projecten en programmamanagement te weinig permanente capaciteit en kwaliteit in huis is.

De gemeente Oegstgeest wordt als werkgever over het algemeen als prettig ervaren, maar er dreigt een afname van collegialiteit doordat medewerkers elkaar minder weten te vinden c.q. weten wat ze doen en de gewaardeerde 'inloopcultuur' is nog niet ingeregeld volgens de met de reorganisatie nieuw ontwikkelde lijnen. Er worden veel voordelen genoemd van het werken bij een kleinere gemeente. Over de feitelijke situatie bestaan geen recente indrukken.

De uitkomsten van tweejaarlijks medewerkerstevredenheidsonderzoek over 2009 zijn nog niet bekend⁴.

(E) Financieel economische basis

De financieel economische basis van de gemeente is goed. Aandachtspunt hierbij vormen de mogelijke financiële risico's (en mogelijk daarmee reputatierisico's) op het gebied van bouwplannen (onder meer Nieuw Rhijngeest). Om dit inzichtelijk te maken worden overigens wel maatregelen genomen met een begin 2010 in te voeren risico-managementsysteem.

Met name het weerstandsvermogen van de gemeente is weer op orde. De gemeente is voor wat betreft de totale gemeentelijke lasten een van de 'duurdere' gemeenten van het land maar laat en hoge 'profijtindex' zien.

1.5 Conclusies bestuurskrachtmeting 2009: vergelijking regio

Verantwoording

Bestuurskrachtonderzoek is geen *externe inspectie*, noch een *benchmarktool*, maar is gericht op leren en (verder) ontwikkelen met behulp van een kritische blik van een buitenstaander. De opgaven en ambities van de gemeente Oegstgeest vormen daarbij een belangrijk uitgangspunt. Afzonderlijke bestuurskrachtonderzoeken zijn niet gericht op een vergelijking. Aan de basis van de onderzoeken liggen daarnaast verschillende bestuurskrachtmodellen en ten grondslag. Voor de door de gemeente gewenste vergelijking met buurgemeenten zijn de verschillen tussen de modellen expliciet gemaakt. Daarmee is tevens duidelijk op welke punten een vergelijking mogelijk. In bijlage 1 verantwoorden wij hoe de verschillende onderzoeken met elkaar vergelijken. Op een aantal (deel)terreinen is het overigens niet mogelijk tot vergelijking te komen omdat in het ene onderzoek wél en in het andere onderzoek geen aandacht aan een onderwerp, norm of criterium wordt besteed.

Voor de vergelijking Oegstgeest (2009), Leiderdorp (2008) en Voorschoten (2006) is gebruik gemaakt van:

- Gemeente Leiderdorp, *Bestuurskrachtprofiel, Bestuurskrachtmeting gemeente Leiderdorp*, 10 december 2008. Uitgevoerd door Van Naem & Partners.
- Gemeente Voorschoten, *Voorschoten ambitieus op koers, bestuurskrachtonderzoek 2006*, 18 januari 2007. Uitgevoerd door Partners+Pröpper.

⁴ Het laatste onderzoek dateert van 2007. Uit dit laatste onderzoek blijkt overigens een toenemende ontevredenheid (minder 'eens') ten opzichte van 2005 op alle aspecten die in het onderzoek zijn gevraagd: Tevredenheid salaris, Tevredenheid arbeidsvoorwaarden, Tevredenheid werksfeer, Waardering ontwikkelingsmogelijkheden, Tevreden over mogelijkheden scholing en opleiding, Positief t.a.v. inhoud van het werk, Onderlinge verhoudingen, positief over samenwerking tussen afdelingen, Stijl van leidinggeven, voldoende tijd en aandacht, Arbeidsomstandigheden, Positieve bijdrage MT-leden aan diverse onderdelen. Daarnaast is er een toename van werkdruk.

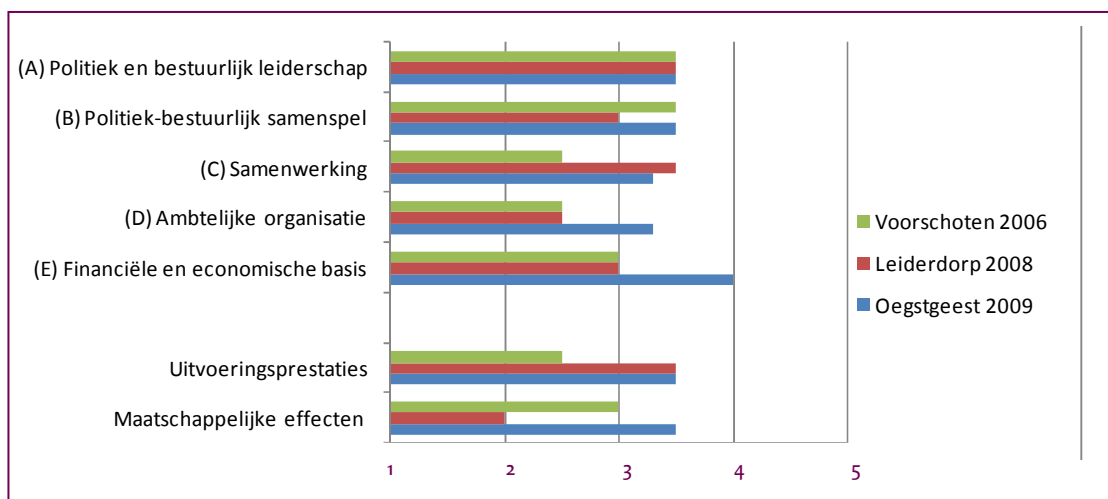
Vergelijking is waardevol maar kent ook beperkingen

Enkele opmerkingen zijn op de plaats bij het gebruik van deze vergelijking:

- De onderzoeken (ook die van Oegstgeest 2003) zijn door verschillende bureaus uitgevoerd. De data is zodoende niet op dezelfde wijze verzameld. Tevens kunnen de bevindingen door verschillende onderzoekers op een andere wijze zijn geïnterpreteerd en gewogen in relatie tot de eindconclusies.
- Door het gebruik van verschillende bestuurskrachtmodellen en begrippen kan de operationalisatie van begrippen tussen de onderzoeken uiteen lopen. Dit kan betekenen dat met een bepaald criterium niet in alle onderzoeken precies hetzelfde wordt aangeduid.
- De onderzoeken in de gemeenten Oegstgeest, Leiderdorp en Voorschoten zijn op andere momenten uitgevoerd. De economische situatie is in 2009 bijvoorbeeld van een geheel andere aard dan in 2006. Daarnaast is ook de specifieke lokale situatie in elke gemeente anders.

Om deze redenen is het verstandig om de vergelijking als een indicatie te zien en daar geen harde conclusies aan te verbinden.

Op basis van de vergelijking van de bestuurskracht tussen de gemeente Oegstgeest, Leiderdorp en Voorschoten stellen we vast dat de gemeente Oegstgeest over de hele linie goed scoort ten opzichte van de bestuurskrachtonderzoeken in de beide andere gemeenten. Alle gemeenten kunnen hun bestuurskracht nog verder vergroten. Figuur 1.3 geeft een overzicht in een oogopslag. In een aparte bijlage is de verantwoording opgenomen.



Figuur 1.3: Vergelijking van de bestuurskracht tussen de gemeenten Oegstgeest (2009), Leiderdorp (2008) en Voorschoten (2006).

Zeer beperkt	1
Matig / beperkt	2
Voldoende	3
Goed	4
Zeer goed	5

2 Profiel van de gemeente Oegstgeest

Profiel september 2003⁵

Een woongemeente met een hoog voorzieningenniveau. Oegstgeest kenmerkt zich als een groene, welvarende gemeente met veeleisende inwoners. De gemeente heeft 21.117 inwoners (2.909 inwoners per km²).

Ligging

De gemeente Oegstgeest ligt centraal in de Randstad. De gemeente Oegstgeest is ontstaan op de plek waar vier verschillende landschappen rondom oude standwallen bij elkaar komen. In het noordoosten liggen de Kagerplassen in een oud veenweidegebied. In het zuidoosten ligt de historische stad Leiden. Zuidwestelijk stroomt al vele eeuwen de Oude Rijn. Ten slotte grenst Oegstgeest noordwestelijk aan de Elsgesterpolder en de Bollenstreek.

Oegstgeest behoort tot één van de vroegst bewoonde plekken van het kustgebied. Vanaf het moment dat Leiden als stad opkwam moest Oegstgeest grond afstaan aan gemeente Leiden. Oegstgeest bestond tot het begin van de twintigste eeuw uit verschillende losse kernen: De Kerkbuurt of het Oude Dorp, de Leidse Buurt, onderverdeeld in de Pen en de Punt, de Poelgeesterbuurt of de Kwaak, de Mors en tot slot de Bazar en de Rijsjes. Pas na 1900 ging men de tussenliggende gebieden bebouwen. In 2006 is begonnen met de bouw van de wijk Nieuw-Rhijngest. De gemeente is opgedeeld in wijken.

Bevolking en volkshuisvesting

Jaar	Aantal inwoners absoluut
2004	21.188
2005	21.309
2006	21.891
2007	22.022
2008	22.876

Op 31 december 2008 telde de gemeente Oegstgeest 22.876 inwoners op een oppervlakte van 7.75 km² (2.951 inwoners per km²). Dit is relatief hoog in vergelijking met het landelijk gemiddelde (486 inwoners per km²) en het gemiddelde in de provincie Zuid-Holland (1.237 inwoners per km²).

Tabel 2.1: Inwonersaantallen Oegstgeest

Van de bevolking is 4.257 jonger dan 14 jaar, 3.603 is ouder dan 65 jaar.

Op het gebied van wonen (uitgaven woningbouwexploitatie per inwoner, nieuwbouwwoningen, verhuismobiliteit en het aantal mensen dat zich vestigt in de gemeente) scoort de gemeente Oegstgeest gemiddeld tot hoog. De gemiddelde woningwaarde in de gemeente is relatief hoog ten opzichte van andere Nederlandse gemeenten (zie bijlage 2). De gemeente scoort 'redelijk' qua kindvriendelijkheid (landelijk 350^e positie, waarbij gemeente 443 de beste score heeft⁶).

⁵ Samenwerken, samengaan, samen verder, 4 september 2003 (Cap Gemini Ernst & Young).

⁶ Bron: Kinderenintel.nl; maart 2008. Hierbij is gekeken naar percentage jeugdcriminaliteit, achterstandswijkenpercentage, schoolverzuim, achterstandsl leerlingenpercentage en speelruimte.

Ruimtelijk beleid

De gemeente Oegstgeest wil de bijzonder hoge kwaliteit van natuur en landschap optimaal benutten, versterken en waar nodig te herstellen. Het uitgangspunt is om de openbare ruimten te voorzien van een basis onderhoudsniveau. Hierbij worden de begrippen schoon, heel en veilig gehanteerd. In het huidige beleid zijn verschillende acties vastgesteld zoals het onderhouden en vervangen van groen en water volgens het beheerplan groen, beheerplan speelplaatsen, baggerplan en regulier slootonderhoud. Verder is de gemeente Oegstgeest bezig met het actualiseren en digitaliseren van de bestemmingsplannen.

Infrastructuur & openbaar vervoer

De gemeente Oegstgeest ligt ingeklemd tussen wegen en spoorwegen, waaronder de A44 en de spoorlijn Leiden-Schiphol. Binnen de gemeente is de aandacht op het gebied van verkeer en vervoer vooral gericht op een goede bereikbaarheid van voorzieningen en een grote verkeersveiligheid, speciaal op plekken waar veel kinderen zijn te verwachten. Verder probeert de gemeente door het plaatsen van voldoende fietsrekken, het gebruik van fietsen te stimuleren. De gemeente geeft in 2007 ten opzichte van andere gemeenten per inwoner relatief weinig geld uit aan de aanleg en onderhoud van wegen, straten en pleinen.

Monumenten

Gemeente Oegstgeest heeft vele monumenten. Ook zijn er drie beschermde dorpsgezichten: de Oranjebuurt, Kerkbuurt en de omgeving Wilhelminapark en Endegeest. Oegstgeest beschermt deze monumenten en stimuleert restauraties. Daarnaast worden cultuurhistorische waarden in samenwerking met de historische vereniging door voorlichting aan een breed publiek onder de aandacht gebracht.



Een van de belangrijke monumenten in Oegstgeest is de (hervormde) Groene of Willibrordkerk.

Groene of Willibrordkerk

Een aantal andere vermeldenswaardige gebouwen zijn de 'Middegeest' in de Dorpsstraat, de voormalige hervormde pastorie achter de Groenhoevelaan, 'De Voscuyl' en 'Klein Curium' en de voormalige Jelgersmakliniek, waarin nu het gemeentehuis gevestigd is.

Sociaal beleid en werk & inkomen

De gemeente Oegstgeest is onderdeel van een regionaal netwerkstad, waarbij inwoners meer voorzieningen in andere gemeenten benutten dan in de gemeente waar men

woont. Als onderdeel van een regionaal netwerkstad wil Oegstgeest zich profileren als een gemeente waarin het plezierig wonen is. Beleid dat hiervoor gevormd is: de verdeling van het sociale woningaanbod, bouw en behoud van sociale woningen, bouw van woningen in Maatschappelijke Gebonden Eigendom (MGE) en het creëren van woonmogelijkheden voor doelgroepen door middel van het verlenen van onder meer topkostensubsidies en starterleningen. Daarnaast wil de gemeente een hoog voorzieningenniveau houden en heeft de gemeente bijvoorbeeld alle scholen verplicht muziekonderwijs, gym- en zwemles en godsdienst- of humanistisch onderwijs te geven. Oegstgeest kent in 2007 een klein percentage arbeidsongeschikten, niet werkende werkzoekenden, WW-uitkeringen en bijstandsuitkeringen ten opzichte van andere gemeenten. Oegstgeest valt in vergelijking met omringde gemeenten op door het gemiddelde hoge opleidingsniveau en het (daardoor) gemiddeld hoge inkomen.

Economische zaken

De gemeente Oegstgeest stimuleert de vestiging van ondernemers. Hiervoor behoudt men het voormalige MEOB als regionaal bedrijventerrein, zodat de gemeente noodzakelijke ruimte kan bieden aan lokale en regionale bedrijven. In het bestemmingsplan wordt ruimte geboden om bij woningen een kantoor te houden en om kantoorverzamelgebouwen te vestigen op plaatsen die daarvoor geschikt zijn. De uitgaven voor economische zaken per inwoner zijn in de gemeente Oegstgeest gemiddeld vergeleken met andere gemeenten in 2007. Het aantal bedrijven in de gemeente is gemiddeld tot laag in vergelijking tot andere gemeenten in Nederland is 2007.

Veiligheid

Gemeente Oegstgeest is een relatief veilige gemeente (271^e positie op de landelijke Gemeentelijke veiligheidsindex; november 2008⁷). De gemeente zou op het gebied van veiligheid meer woningen met politiekeurmerk 'veilig wonen' realiseren. Ook dient de meerderheid van de bevolking Oegstgeest veilig te vinden. Men is tevreden over de brandweer. In 2007 neemt Oegstgeest ten opzichte van andere gemeente een gemiddelde tot lage (lees veilige) positie in op het gebied van openbare orde en veiligheid. De uitgaven van de gemeente aan brandweer, rampenbestrijding en handhaving openbare orde en veiligheid zijn gemiddeld in vergelijking tot andere gemeenten.

⁷ Ten opzichte van het landelijke gemiddelde met index 2004=100, scoort Oegstgeest in het laatste jaar waarover gegevens bekend zijn (2007; over 2004 t/m 2007) beter dan de index. Alleen qua vernielingen is er een zeer lichte verslechtering te zien (2007: 101).

Politiek

De gemeenteraad bestaat uit 19 raadsleden. De zetelverdeling is als volgt:

Progressief Oegstgeest 6 zetels

Leefbaar Oegstgeest 5 zetels

VVD 5 zetels

CDA 3 zetels

De coalitie wordt gevormd door (fulltime wethouders vanuit) de VVD, Progressief Oegstgeest en het CDA.

3 Bestuurskracht: opgaven en resultaten

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag: Welke opgaven heeft het gemeentebestuur gesteld en realiseert de gemeente deze vervolgens? We beschrijven eerst de algemene situatie van de gemeente volgens de respondenten voor dit onderzoek. Vervolgens gaan we in op de gerealiseerde maatschappelijke effecten en uitvoeringsprestaties.

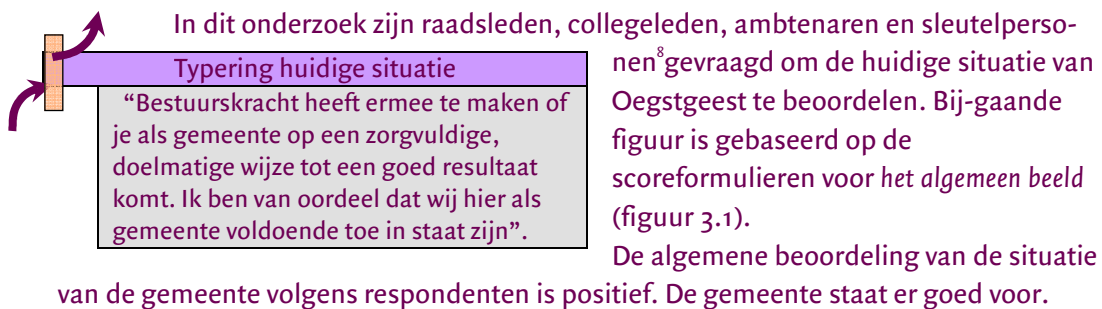
3.1 De algemene situatie van de gemeente

Oegstgeest is een prettige gemeente

Over het algemeen is men tevreden over Oegstgeest:

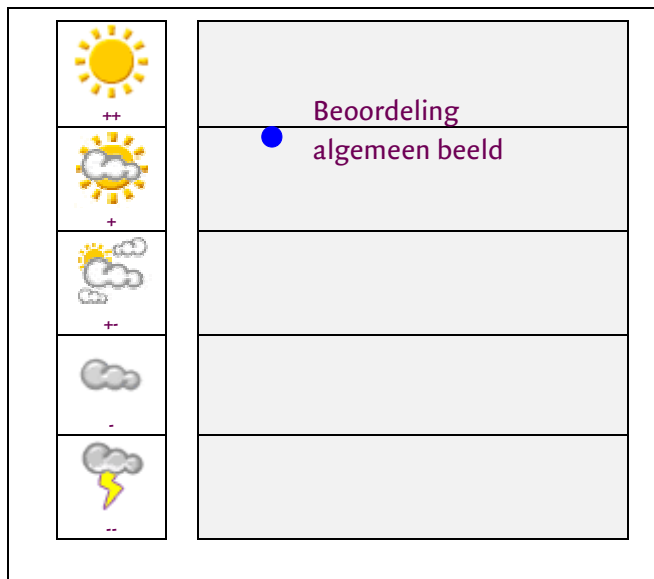
- 1 De beste gemeenten 2007 en 2008.
Op de lijst van beste gemeenten zoals Elsevier die heeft onderzocht, staat Oegstgeest in 2008 op de 15^e plaats, in 2007 was dit nog de 35^e plaats. Op gebied van ‘zorg’ scoort de gemeente de hoogste score (++) voor aantal huis- en tandartsen en verpleeg- en verzorgtehuizen, op gebied van ‘bereikbaarheid’ scoort de bereikbaarheid per auto goed, alsook het algeheel ‘sociaal klimaat’. Het minst scoren ‘groene omgeving’ (binnen het item ‘wonen’) en voorzieningen (met betrekking tot uitgaan en restaurants en cultuurvoorzieningen; binnen het item ‘vrije tijd’; 2007).
- 2 Zowel gemeentelijke dienstverlening als woonklimaat Oegstgeest krijgen (ruime) voldoende (TNS NIPO, september 2009).
Hieruit blijkt dat 95% van de ondervraagden (104 inwoners) voor het TNS NIPO-onderzoek het woonklimaat van de gemeente een (ruime) voldoende geeft. Gemiddeld beoordeelt men het woonklimaat in Oegstgeest met een 8,2. 92% van de inwoners uit Oegstgeest geeft aan dat zij het plezierig vinden om te wonen in de gemeente.
- 3 De Veiligheidsmonitor 2008 (Bureau Onderzoek op Maat; juni 2009).
Gemiddelde rapportcijfers voor leefbaarheid, fysieke voorzieningen en woonomgeving in Oegstgeest zijn hoger dan ‘gemiddeld’. Minder inwoners dan ‘gemiddeld’ vinden dat de buurt achteruit is gegaan.

De gemeente staat er redelijk goed voor en kent zijn eigen ‘beperkingen’



In dit onderzoek zijn raadsleden, collegeleden, ambtenaren en sleutelpersonen⁸ gevraagd om de huidige situatie van Oegstgeest te beoordelen. Bij-gaande figuur is gebaseerd op de scoreformulieren voor het algemeen beeld (figuur 3.1).
De algemene beoordeling van de situatie van de gemeente volgens respondenten is positief. De gemeente staat er goed voor.

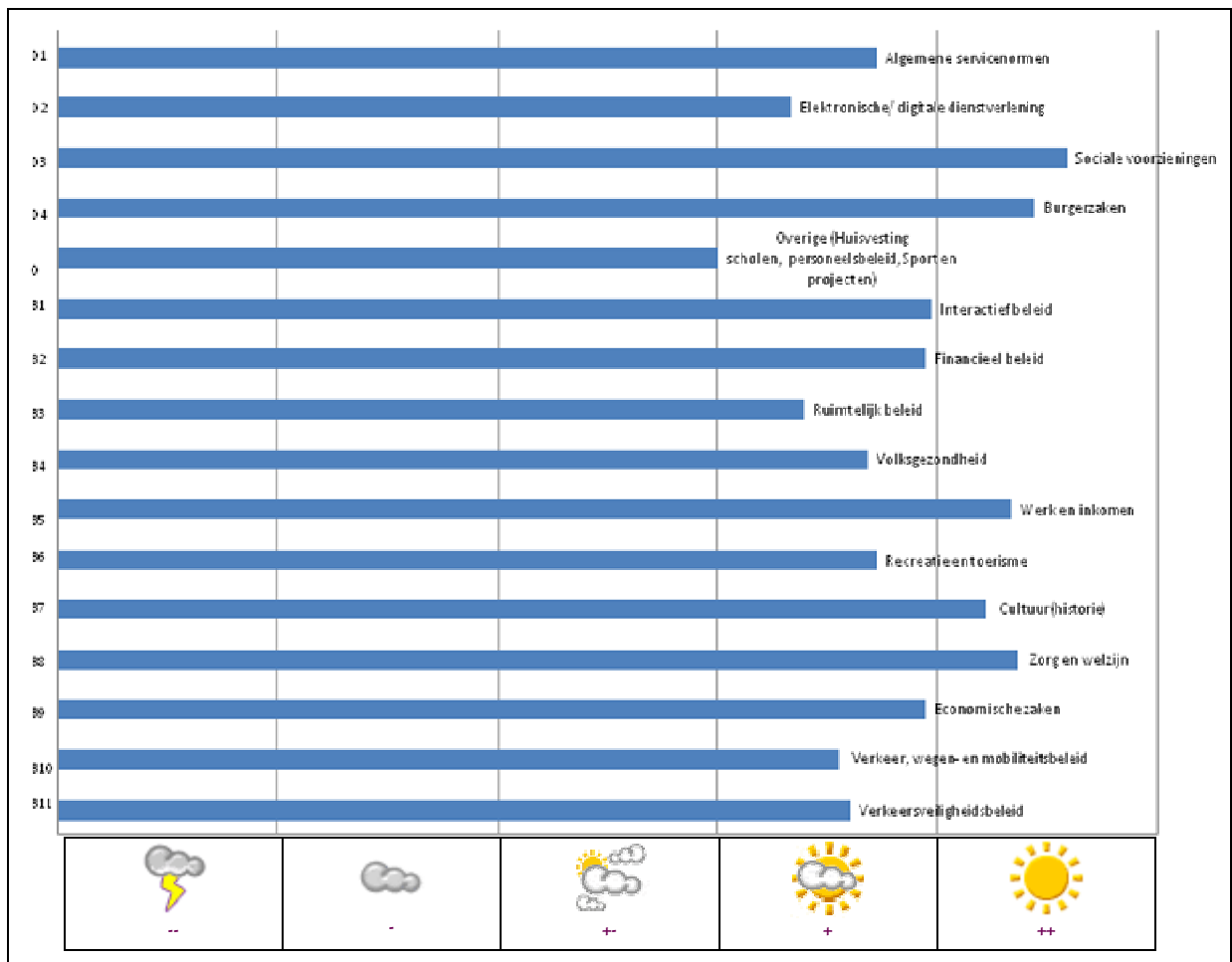
⁸ Eén vragenlijst vanuit de raad is te laat binnen gekomen en derhalve niet meer in het rapport verwerkt.



Het algemeen beeld is dat de huidige situatie goed tot redelijk goed is maar nog verder kan verbeteren. De impact en urgentie van de restproblematiek is beperkt. De situatie is in grote lijnen voor burgers aanvaardbaar, ze zijn tevreden of ze kunnen er mee leven.

Figuur 3.1: Algemeen beeld in 2009 (o.b.v. zelfscore 18 respondenten-raadsleden, collegeleden, ambtenaren)

Figuur 3.2 geeft aan wat deze respondenten doorgaans positief/negatief beoordelen vanuit de inzet van het gemeentebestuur.



Figuur 3.2: Beoordeling van de situatie in 2009 door raads-, collegeleden, ambtenaren.

Dienstverleningsopgaven

- 1 Diverse algemene service-normen, waaronder vergunningverlening, beantwoording brieven, klachtbehandeling, afhandeling bezwaarschriften, (telefonische) bereikbaarheid.
- 2 Elektronische/digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven, doorontwikkeling frontoffice/baliefunctie, digitale balie en ontsluiting van informatie), vereenvoudiging vergunningverlening.
- 3 Gemeentelijke sociale voorzieningen, zwembad, bibliotheek e.d.
- 4 Burgerzaken, zoals verstrekken paspoorten, rijbewijzen, aangiftes etc.

Beleidsopgaven

- 0 Overige
- 1 Interactief beleid, communicatiebeleid, inzet op regionale samenwerking.
- 2 Financieel beleid, waaronder op peil brengen weerstandsvermogen.
- 3 Ruimtelijk beleid, volkshuisvesting (incl. sociale woningbouw), openbare ruimte, waaronder groenstructuur, actualisatie bestemmingsplannen, uitbreiding, 'stedelijk' gebied, buitengebied.
- 4 Volksgezondheid inclusief milieubeleid, afvalzorg en -inzameling, duurzaam handelen, voorbereiding op WABO, geluidsaanpak Schiphol, Integraal waterkwaliteits- en beheersplan, duurzaam bouwen.
- 5 Werk en inkomen, sociaal beleid en kwetsbare groepen, waaronder WSW, inburgering, vrijwilligerswerk, gehandicaptenbeleid.
- 6 Recreatie en toerisme, fiets-, wandel- en vaarroutes.
- 7 Cultuur en cultuurhistorie.
- 8 Zorg en welzijn, jeugd- en ouderenbeleid, inclusief sport, recreatie, speelvoorzieningen, kinderopvang en peuterspeelzalen, medische voorzieningen, mantelzorg.
- 9 Economische zaken, werkgelegenheidsbeleid en ondernemersklimaat: waaronder (revitalisatie) bedrijven- en kantorenterreinen, bedrijfsverzamelgebouw.
- 10 Verkeer, wegen- en mobiliteitsbeleid waaronder lokale en regionale bereikbaarheid, ontsluiting alle wijken voor fietsers, openbaar vervoer en hulpdiensten, actief ingrijpen op 'black spots'.
- 11 Veiligheidsbeleid waaronder openbare orde, criminaliteit, rampenplannen, brandbestrijding, hulpverlening, handhaving.

Het meest positief worden beoordeeld de dienstverlening richting burgers ten aanzien van sociale voorzieningen en burgerzaken en beleid omtrent werk & inkomen en zorg & welzijn. Aandachtspunten vormen de elektronische dienstverlening en (uitvoering van) het ruimtelijk beleid. Negatieve uitschieters zijn (beoordeeld met een matige beoordeling van de huidige situatie) door steeds één respondent extra genoemde punten als huisvesting van scholen, personeelsbeleid, sport en projecten.

Gesprekspartners uit de regio⁹ ervaren de gemeente Oegstgeest als een redelijk tot goed opererende gemeente.

Gesprekspartner uit de regio

"Oegstgeest is een prima gemeente voor die omvang die de zaken redelijk tot goed op orde heeft. Het is ook een gemeente met relatief beperkte opgaven".

In de volgende hoofdstukken zullen wij nader inzoomen op de 'beperkingen' van de gemeente. Op voorhand kunnen wij vaststellen dat de gemeente (respondenten betrokken in het kader van dit onderzoek) de 'beperkingen' van de gemeente redelijk goed in beeld heeft.

⁹ Burgemeesters Leiden, Teylingen en Voorschoten.

Beoordeling resultaten van de gemeente Oegstgeest

Tijdens de interviews is een aantal voorbeelden genoemd waarbij respondenten aangeven dat de gemeente redelijk goed tot goed presteert in uitvoering van de opgaven (resultaten). Enkele voorbeelden:

- *Beheer van de openbare ruimte* wordt positief beoordeeld.
- *Het voorzieningenniveau* is hoog en wordt zelfs nog beter (nieuwe sporthal en zwembad).
- De gemeente weet goed invulling te geven aan *veiligheidsbeleid* (met name door betere inzet van GOA's - gemeentelijke opsporingsambtenaar).
- Uitvoering van de *Wmo en Wsw* verlopen goed.

Er is ook een aantal voorbeelden genoemd waarbij de gemeente juist *beperkt* presteert in uitvoering van de opgaven. Het gaat hierbij met name om ruimtelijke opgaven:

- Vernieuwing zorgcentrum Hofwijck.
- Nieuw huisvesting ASC-voetbal.
- Ontwikkeling MEOB-terrein.

3.2 Opgaven en resultaten in termen van maatschappelijke effecten

Onderscheid tussen maatschappelijke effecten en uitvoeringsprestaties

Maatschappelijke effecten zijn gevolgen (in de samenleving) van uitgevoerde activiteiten. Bijvoorbeeld: een afname van het aantal verkeersslachtoffers met een bepaald percentage in een bepaald tijdsbestek, als gevolg van de herstructurering van een verkeerssituatie, een verkeersveiligheidscampagne, meer snelheidscontroles etc.

Uitvoeringsprestaties zijn directe, evalueerbare gevolgen van activiteiten. Bijvoorbeeld: een daling van het aantal aanrijdingen op kruisingen met een bepaald percentage in een bepaald tijdsbestek, als gevolg van het aanleggen van rotondes. Een uitvoeringsprestatie is het inzetten van beleidsmiddelen en het verrichten van activiteiten conform het besluit, ongeacht het effect daarvan.

In deze paragraaf gaan we in op het maatschappelijk effect van de inzet van het gemeentebestuur in de afgelopen periode (2006-2008). Maatschappelijke effecten zijn bij uitstek benoemd in de programbegroting, waarna hierover verantwoording afgelegd wordt in de jaarstukken.

Wij zien dat het maatschappelijk effect van de inzet van het gemeentebestuur van Oegstgeest voldoende is. Wij constateren ook dat er nog onvoldoende gerichte focus is op door de gemeente benoemde speerpunten.

Programbegroting

De afgelopen jaren heeft de gemeente verbeteracties uitgevoerd voor de programbegroting, naar aanleiding van een rekenkameronderzoek in 2006. We constateren dat de kwaliteit van de programmabegroting zich sindsdien positief ontwikkeld heeft. De gemeenteraad heeft met de programbegroting 2009 een krachtig instrument voor sturing en controle in handen.

In de programbegroting 2009 heeft de gemeente per beleidsthema (in de programma's uit de beleidsbegroting) steeds maatschappelijke effecten, prestaties (beiden met streefwaarden voor 2009), producten en activiteiten uitgewerkt. Over het algemeen geldt dat de gemeente dit *vrij goed evalueerbaar* formuleert, dat wil zeggen specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Ook de *resultaatgerichtheid is vrij goed*, dat wil zeggen dat de gemeente de koppeling tussen activiteiten en effecten goed weet te leggen. Daarbij is ook steeds de beleving van de meerderheid van de bevolking betrokken. De koppeling aan specifieke budgetten kan gemaakt worden doordat in de financiële begroting en bijlagen overzichten zijn opgenomen van nieuw beleid en investeringen.

Voorbeeld van kwalitatief goed thema voor sturing en controle programbegroting 2009

Een voorbeeld van een goede formulering biedt het beleidsthema 'Veilig op pad' in het programma Verkeer en Infrastructuur. Daarin heeft de gemeente onder andere opgenomen:

- Maatschappelijk effect: het aantal verkeersslachtoffers en ongevallen is gering; streefwaarde 2009: 0 verkeersslachtoffers en maximaal 15 letselongevallen.
- Prestatie: verbeterde verkeersveiligheid; aantal 'black spots' vasthouden op nul.
- Product en activiteit: verkeer; verkeer(veiligheids)beleid voeren.
- Investering: 30-km zone Apollolaan, 2011: € 75.000.

Eenzijds biedt de programbegroting dus veel informatie waardoor de raad een krachtig instrument voor sturing en controle in handen heeft. Aan de andere kant is wel een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- Soms zijn er *dermate veel streefwaarden* opgenomen dat de vraag rijst, waar de gemeente op stuurt en welke prioriteiten er gesteld worden. Bij het beleidsthema 'Ruimtelijke structuur' zijn maar liefst 38 streefwaarden opgenomen (deze zijn overigens weinig evalueerbaar). Bij 'Veilig op pad' zijn er ook vrij veel – 10 – streefwaarden gegeven. Hoe evalueer je als raad bijvoorbeeld de situatie wanneer er 4 verkeersslachtoffers zijn te betreuren (ten opzichte van de streefwaarde van 0 verkeersslachtoffers), maar ook 90% van de bevolking de stelling onderschrijft dat Oegstgeest een verkeersveilige gemeente is (ten opzichte van streefwaarde 'de meerderheid van de bevolking')?
- Niet in alle gevallen is hetgeen de gemeente beschrijft als 'maatschappelijk effect', werkelijk een *maatschappelijk effect*, maar een prestatie. Een voorbeeld hiervan is 'het aantal overschrijdingen van de snelheidslimiet is gering [...]' dat als maatschappelijk effect is gesteld, maar in feite een evalueerbare prestatie betreft.
- Ook zijn bepaalde zaken meerdere malen weergegeven. De zin 'De aandacht bij verkeer en vervoer is vooral gericht op een goede bereikbaarheid van voorzieningen en een grote verkeersveiligheid, speciaal op plekken waar kinderen zijn te verwachten' is bijvoorbeeld twee keer opgenomen in dezelfde paragraaf.

Jaarverslag en -rekening

In de jaarstukken geeft de gemeente voor elke in de begroting genoemde streefwaarde aan welk resultaat bereikt is, aangevuld met een toelichting. Uit de jaarstukken 2006, 2007 en 2008 blijkt dat de gemeente ieder jaar het grootste deel van de streefwaarden (voor zowel effecten als uitvoeringsprestaties) bereikt. Het investeringsniveau schommelt; in 2006 is 60% van de geplande investeringen gedaan, in 2007 82% en in 2008 55%. In de programmbegrotingen 2006 en 2007 zijn in mindere mate maatschappelijke effecten benoemd, waardoor in de jaarstukken tot nog toe in mindere mate verantwoording afgelegd kan worden over het maatschappelijk effect van het gemeentebestuur.

Voortgangsrapportages

Het college verstrekt de raad jaarlijks drie voortgangsrapportages over de uitvoeringsprestaties per programma (eens per vier maanden). We constateren dat de uitvoeringsprestaties in het algemeen overeenkomen met wat de raad heeft vastgesteld. Bijlage 4 geeft per programma per periode een beknopt overzicht van de afwijkingen in de uitvoeringsprestaties ten opzichte van wat de raad heeft vastgesteld. Uit de tabel blijkt dat er relatief veel negatieve afwijkingen zijn en minder positieve afwijkingen. Positieve afwijkingen liggen onder andere op gebied van participatie (vrijwilligers, sport, jeugdparticipatie bij beleid, deelname scholen aan kunstproject) en dienstverlening. Negatieve afwijkingen liggen eveneens op gebied van dienstverlening (website), ruimtelijke ordening (bestemmings-/inrichtingsplannen), (sociale) woningbouw, veiligheid (verkeer & vervoer, sociale veiligheid).

Vanaf 2008 hanteert de gemeente voor de voortgangsrapportages de ‘verkeerslichtmethode’, waarmee het college overzichtelijk de stand van zaken weergeeft (met de scores ‘rood’, ‘oranje’ en ‘groen’). Wat opvalt is dat de gemeente in 2008 in de eerste twee voortgangsrapportages een positief beeld schetst vanwege optimistische verwachtingen (scores overwegend ‘groen’, incidenteel ‘oranje’) en dat dit beeld aan het eind van het jaar naar beneden bijgesteld moet worden, omdat de verwachtingen niet waar gemaakt konden worden (veel meer scores ‘oranje’ en ‘rood’ dan in de eerste twee voortgangsrapportages van het jaar). Daarnaast blijkt dat het college in de voortgangsrapportages op diverse indicatoren (nog) geen resultaten kan weergeven, bijvoorbeeld omdat het burgertevredenheidsonderzoek nog niet is uitgevoerd, of omdat men moet wachten op gegevens van de politie.

Beleidsstukken en -evaluaties

In de programmbegroting en -verantwoording wordt veelvuldig verwezen naar onderliggende beleidsstukken. Deze zijn over het algemeen redelijke resultaatgericht en evalueerbaar. De gemeente voert regelmatig evaluaties uit. Voorbeelden hiervan zijn de jaarlijkse schouwrapportages ‘kwaliteit openbare ruimte’, deelname aan de ‘staat van de gemeente’, enquêtes bij de burgerbalie en betreffende de gemeentelijke website.

3.3 Opgaven en resultaten in termen van uitvoeringsprestaties

Een uitvoeringprestatie is het inzetten van beleidsmiddelen en het verrichten van activiteiten conform het besluit, ongeacht het effect daarvan. De uitvoeringsprestaties van de gemeente zijn voldoende tot goed.

In het hiernavolgende kijken we naar de uitvoeringsprestaties aan de hand van de opgaven die de gemeente zichzelf stelt:

- Eisen vanuit landelijke ontwikkelingen en andere overheden, waaronder wettelijke taken.
- Opgaven in het kader van het coalitieakkoord en collegeprogramma.
- ‘Spontane’ opgaven vanuit de raad en vanuit andere overheidsorganen.
- Handhaven van een gewenst maatschappelijk voorzieningenniveau (zowel sociaal als infrastructureel).

Eisen vanuit landelijke ontwikkelingen en andere overheden, waaronder wettelijke taken

De gemeente heeft te maken met diverse landelijke ontwikkelingen. Zo is er sprake van verdergaande decentralisatie van beleid vanuit de rijksoverheid en provincies, vanuit het advies van de commissie Jorritsma en het Bestuursakkoord Samen aan de Slag.

Daarnaast stelt de rijksoverheid (nog) hogere eisen aan gemeenten: “Gemeenten moeten in staat zijn een integrale afweging in eigen huis te maken, kwetsbaarheid van het gemeentelijk apparaat moet worden teruggedrongen en samenwerking moet vanuit toegevoegde waarde worden ingezet in plaats van uit noodzaak.”¹⁰ De voortgaande decentralisatie van taken leidt ertoe dat steeds hogere eisen worden gesteld aan gemeenten om deze taken adequaat uit te voeren. Ook de gemeente zelf constateert dat men als kleine organisatie steeds meer moeite heeft “om aan de hoge en nog toenemende eisen te voldoen.”¹¹ De voornaamste oplossing die de gemeente hiervoor ziet is het oprichten van een regionaal Shared Service Center met de gemeenten Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

¹⁰ Zie: Verkenning, De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst’, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2006.

¹¹ S9, p.2; zie ook: S20, p. 8, S13, p. 4-5,

Aan het einde van de huidige Kabinetsperiode dient de gemeente tevens invulling gegeven te hebben aan het Bestuursakkoord Samen aan de Slag. Uit de Monitor Bestuursakkoord, waaraan de gemeente Oegstgeest overigens niet heeft meegewerkt, blijkt dat de gemeente ‘redelijk op weg’ is (net zoals de gemeenten die wél hebben meegewerkt) met de uitvoering van het Bestuursakkoord.¹² Sleutelfactoren voor verbetering blijken bestuurlijke afspraken over de hiernaast genoemde aspecten. Aan een aantal sleutelfactoren wordt nog niet voldaan.

<ul style="list-style-type: none"> – Dienstbare overheid: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vermindering van de regeldruk ▪ Scannen van nieuwe regelgeving op lasteneffect ▪ Lokale bedrijfseffectentoets ▪ Standaardkostenmodel ▪ Kwaliteitshandvest(en) ▪ Integriteits- en diversiteitsbeleid – Veiligheid: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coördinatiepunt ex-gedetineerden ▪ Veiligheidshuis, al dan niet regionaal ▪ Veiligheidsbeleidsplan ▪ Ontmoedigingsbeleid drugsgebruik jongeren. – Onderwijs: <ul style="list-style-type: none"> ▪ ‘Uitbreiding voorschoolse educatie’. 	<p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p>Dit najaar zullen met het dereguleringsproject bestaande verordeningen hierop gescand en de lastendruk verminderd worden</p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input checked="" type="checkbox"/>¹³</p> <p><input type="checkbox"/> In ontwikkeling</p> <p><input checked="" type="checkbox"/></p> <p><input checked="" type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p>In ontwikkeling; eind dit jaar in Leiden</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>¹⁴</p> <p><input type="checkbox"/> (wel t.a.v. alcohol)</p> <p><input checked="" type="checkbox"/></p>
---	---

Het Rijk vraagt invulling van wettelijke taken zoals de Wmo en Wsw, de invoering van de omgevingsvergunning (Wabo¹⁵), verdergaande uitvoering van de Wwb en de authentieke basisregistraties. De uitvoering van de wettelijke taken is goed. Het voorsorteren op wettelijke taken heeft de gemeente voldoende ‘in de vingers.’ De gemeente refereert overigens in de programbegroting en jaarstukken marginaal aan wettelijke taken, waar dit voor het zicht op de uitvoering van deze kerntaken wel noodzakelijk zou zijn. We geven enkele voorbeelden van het oppakken van wettelijke taken:

- Nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro): De gemeente speelt in op de nieuwe Wro. De gemeente stelt overigens geen fundamentele wijzigingen van de huidige structuurvisie voor.
- Het 3^e Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) kent een looptijd tot en met 2009, maar in de programbegroting 2009 is nog niet ingegaan op het opstellen van het 4^e GRP. De gemeente werkt hier echter wel aan, in mei 2009 heeft de gemeente een deel van het concept GRP opgesteld.

¹² Een punt dat hierin verder aan de orde is, is invoering uiterlijk 2012 van een (inlooppunt van een) Centrum voor Jeugd en Gezin, per 2010 werken in de Jeugdgezondheidszorg met een digitaal dossier en aansluiting op de Verwijsindex Risico’s jeugdigen.

¹³ Alleen een intern kostenmodel; kostenplaatsen doorbelast op basis van werkplekken, uren en FTE aan de producten.

¹⁴ Kadernota integrale veiligheid Oegstgeest/Teylingen, 2007.

¹⁵ De invoering van de Wabo is vertraagd tot 1 januari 2010 na behandeling in de Eerste Kamer.

- De modernisering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is in 2008 van de grond gekomen, waarbij de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw bij de gemeente is komen te liggen. Er zijn drie verordeningen ingevoerd.
- In 2007 heeft de gemeente een start gemaakt met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo): De gemeente heeft een Wmo-adviesraad ingesteld en de beleidsnota Wmo vastgesteld. Bovendien heeft de gemeente in 2007 en 2008 een (wettelijk verplicht) klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd.
- De invoering van de kunstofinzameling bij inwoners van de gemeente per 1 januari 2010 op basis van de Wet milieubeheer heeft de gemeente (zij het in beperkte vorm) al gestart.
- Invoering van de nieuwe gemeentelijke basisadministratie (GBA) per 1 januari 2010. Uit de GBA-audit 2008 blijkt dat de gemeente op het inhoudelijke en privacydeel evenals het procesmatige deel aan de eisen en normen voldoet.¹⁶
- Invoering van de nieuwe Wet ambulancezorg per 1 januari 2011. Onduidelijk is nog welke stappen hiertoe gezet zijn.
- Bezwaarschriften: in 2008 is een behoorlijk aantal van de bezwaarschriften niet binnen de wettelijke termijn afgehandeld (van de 53 die zijn afgehandeld, zijn er slechts 10 binnen de wettelijke termijn afgehandeld). In het kader van de Wet op de dwangsom en beroep die per 1 oktober jl. in werking is getreden zal de gemeente hier meer aandacht aan moeten gaan besteden.
- De actualiteit van de bestemmingsplannen in de gemeente schiet tekort. Om de bestemmingsplannen bij te werken heeft de gemeente een actualiseringsprogramma opgestart.¹⁷

Zelf gestelde opgaven en ambities (coalitieakkoord en collegeprogramma)

In het coalitieakkoord en collegeprogramma 2006-2010 is een hoeveelheid nieuwe inhoudelijke opgaven opgenomen naast een aantal bestaande opgaven. Om een zo groot mogelijke flexibiliteit te waarborgen en om ruimte te bieden voor betrokkenheid van de raad en de burgers van Oegstgeest, is er voor gekozen om alleen de eerste jaarschijf (2007) concreet in te vullen. Het college hanteert daarbij als uitgangspunten behoud van het dorps- en groene karakter van Oegstgeest, hoogwaardige voorzieningen, een duurzame ontwikkeling en financieel realisme; Oegstgeest moet een “groene oase met een bruisend randje” zijn (zie het collegeprogramma 2006-2010). De gemeente wil vasthouden aan diverse beheerprogramma’s uit de raadsperiode 2002-2006 en vasthouden aan het niveau ‘Schoon, heel en veilig’.

¹⁶ S89, p. 4; S90, p. 9.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld S101a/b/c.

Nieuwe opgaven coalitieakkoord en collegeprogramma	
Het coalitieakkoord en collegeprogramma kennen een aantal <i>nieuwe</i> opgaven, naast lopend beleid/bestaande opgaven, zoals:	
– Bestuur (lokaal en regionaal), communicatie en dienstverlening:	
▪ Verbetering democratische legitimiteit van besluiten in regionaal verband.	<input checked="" type="checkbox"/>
▪ Verbeteren van gemeentelijke dienstverlening (onder andere via doorontwikkeling frontoffice/baliefunctie, digitale balie en ontsluiting van informatie), vereenvoudiging vergunningverlening en ondersteuning van burgerinitiatieven en eigen (burger) activiteiten.	<input checked="" type="checkbox"/>
▪ Versterken van de bestuurskracht van Oegstgeest door interactief en integraal werkend bestuur (onder andere via het strikt voortzetten en vasthouden aan de afgesproken communicatieprocedures met betrekking tot o.a. principeplannen).	<input checked="" type="checkbox"/> ¹⁸
▪ Heldere interactieve beleidsvorming (rol, proces en tijdpad).	<input checked="" type="checkbox"/>
– Verkeer en vervoer, infrastructuur:	
▪ Ontsluiting alle wijken voor fietsers, openbaar vervoer en hulpdiensten.	<input type="checkbox"/>
▪ Actief ingrijpen op 'black spots'.	<input checked="" type="checkbox"/>
– Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economische zaken:	
▪ Actualisering bestemmingsplannen (prioriteit Poelgeest);	<input checked="" type="checkbox"/>
▪ Meer (30%) sociale woningbouw;	<input checked="" type="checkbox"/>
▪ Nieuwe huisvesting van ASC-voetbal en Ajax-crickent;	<input type="checkbox"/>
▪ Realisatie van vernieuwde en functionele centrale plek voor Boerhaaveplein;	<input type="checkbox"/>
▪ Vernieuwing zorgcentrum Hofwijck;	<input type="checkbox"/>
▪ Ontwikkeling kwalitatief en financieel haalbaar bedrijventerrein op MEOB-locatie;	<input type="checkbox"/>
– Sociale infrastructuur; zorg, welzijn, sociale zaken, onderwijs, kunst, cultuur, sport:	
▪ Actief inspelen op Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).	<input checked="" type="checkbox"/>
▪ Opstellen accommodatiebeleid;	<input checked="" type="checkbox"/>
▪ Inrichten definitief jeugdthunk.	<input checked="" type="checkbox"/>
▪ Evaluatie bereik en effectiviteit van de bijzondere bijstand; eventueel aanpassing;	<input checked="" type="checkbox"/>
– Landschap, water en milieu:	
▪ Versterking van de kwaliteit van de groenstructuur (nieuw groenstructuurplan en actieplan);	<input checked="" type="checkbox"/>
▪ Inrichten 5 geluidsmeetpunten in verband met geluidsoverlast Schiphol;	<input checked="" type="checkbox"/>
▪ Opstellen integraal waterkwaliteit- en waterbeheerplan;	<input checked="" type="checkbox"/>
▪ Hernieuwde aandacht/inzet op het (regionale) DUBO+-beleid en duurzame stedenbouw (zonder kostenverhoging).	<input checked="" type="checkbox"/>
▪ Realiseren van een verdubbeling van het huidige aantal van 3 hondenuitlaatplaatsen	<input type="checkbox"/>
– Financiën:	
▪ 'Niet meer, maar beter'. Weerstandsvermogen binnen twee jaar op peil.	<input checked="" type="checkbox"/>

De uitvoeringsprestaties op gebied van opgaven in het kader van het bestuursprogramma zijn vrij goed. Enkele voorbeelden:

- De democratische legitimiteit is met het starten van een regiocommissie, 2 jaar geleden, verbeterd. Hierin worden alle AB vergaderingen (in ieder geval van Holland Rijnland) voorbesproken. Op dit moment wordt er tevens gewerkt aan een meer gestructureerde communicatie over alle verbonden partijen.

¹⁸ Het college werkt interactief en integraal, onder andere via wijkgesprekken bij bestemmingsplannen gevoerd en via uitvoering van het IBO-beleid (zoals dit beschreven staat in de nota IBO). Het 'strikt voortzetten en vasthouden aan de afgesproken communicatieprocedures met betrekking tot o.a. principeplannen' hebben wij echter niet kunnen verifiëren.

- Interactieve beleidsvorming heeft de gemeente (door)ontwikkeld aan de hand van diverse nota's (zie volgend hoofdstuk). Concreet heeft de gemeente met het nieuwe beleid gewerkt bij een aantal projecten, waaronder Ouderenbeleid en de Noordzijde Oegstgeesterkanaal.
- Het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening heeft op sommige punten op zich laten wachten, DigiD¹⁹ en elektronisch betalen is niet in 2006 maar in 2008 ingevoerd. In 2008 is ook de notitie Doorontwikkeling dienstverlening vastgesteld.
- De uitvoering van de maatregel black-spot Geversstraat-De Kempenerstraat is in 2007 doorgeschoven naar 2008. In 2009 zijn er geen nieuwe black spots.
- Het aandeel sociale woningbouw bij nieuwbouw is nagenoeg 30% (29% in 2008).
- Het jeugdhonk Friendz is in februari 2008 officieel geopend, na aankoop van het pand in 2006.
- De kwaliteitsambitie van de gemeente voor het beheer van de openbare ruimte is 'schoon, heel en veilig'. De gemeente behaalt deze ambitie. Uit een schouw in 2008 blijkt dat de kwaliteit van de openbare ruimte in het algemeen hoger ligt dan de ambitie, en dat de kwaliteit verbeterd is ten opzichte van 2007. De kwaliteitsstijging en goede score zijn volgens de schouw onder andere het gevolg van "meerjarige aanbestedingen aan de MareGroep en het efficiënt werken van de afdeling Beheer Openbare Ruimte."²⁰
- Er wordt gewerkt met DUBO+ richtlijnen (zie bijvoorbeeld de 29 augustus 2009 geopende sporthal De Cuyl met A-label).
- Het weerstandsvermogen is op peil gebracht (€ 5,1 miljoen in 2006 t.o.v. € 1,6 miljoen in 2005, € 4,0 miljoen in 2008, €3,5 miljoen stand 25 juni 2009).

Ondanks de uitvoering van deze opgaven, constateren we ook dat het gerealiseerde investeringspercentage (zeker over 2008) nog laag is (zie §3.2). Er zit dus een discrepantie in ambities op investeringen en realisatie.

De 'spontane' opgaven vanuit de raad en andere organisaties

In de jaarstukken geeft het college met een toelichting inzicht in de uitgevoerde moties en amendementen van de gemeenteraad. Uit de jaarstukken 2006, 2007 en 2008 blijkt dat een aantal moties nog is niet uitgevoerd. Over initiatiefvoorstellen is geen informatie voorhanden.

Spontane opgaven vanuit andere organisaties worden hetzij opgenomen in het reguliere proces, het zij worden in samenwerking met andere overheden opgepakt.

Ter illustratie Jaarstukken 2008²¹:

"In 2008 zijn we gestart met het opstellen van een bouwbeleidsplan. Dit plan wordt in het 2e kwartaal van 2009 afgerond. De wens voor een bouwbeleidsplan komt voort uit een aanbeveling van VROM."

Aandachtspunt blijkt daarbij wel dat dit niet uit het oog van het college raakt. Een voorbeeld is gegeven in bijgaand kader; het bouwbeleidsplan dat het college anno oktober 2009 niet herkent. Ook de leerpunten van deelname aan 'Staat van de gemeente'

¹⁹ Inloggen met DigiD op de website is nu nog voor een beperkt aantal producten mogelijk, maar dit wordt uitgebreid.

²⁰ S26, p. 3; zie ook S7, p. 15.

²¹ Zie ook brief aan VROM-inspectie 12 december 2006.

(tweede kwartaal 2008) worden door het college vertaald in prioriteiten binnen het reguliere proces.

Het handhaven van een gewenst maatschappelijk voorzieningenniveau (zowel sociaal als infrastructureel)

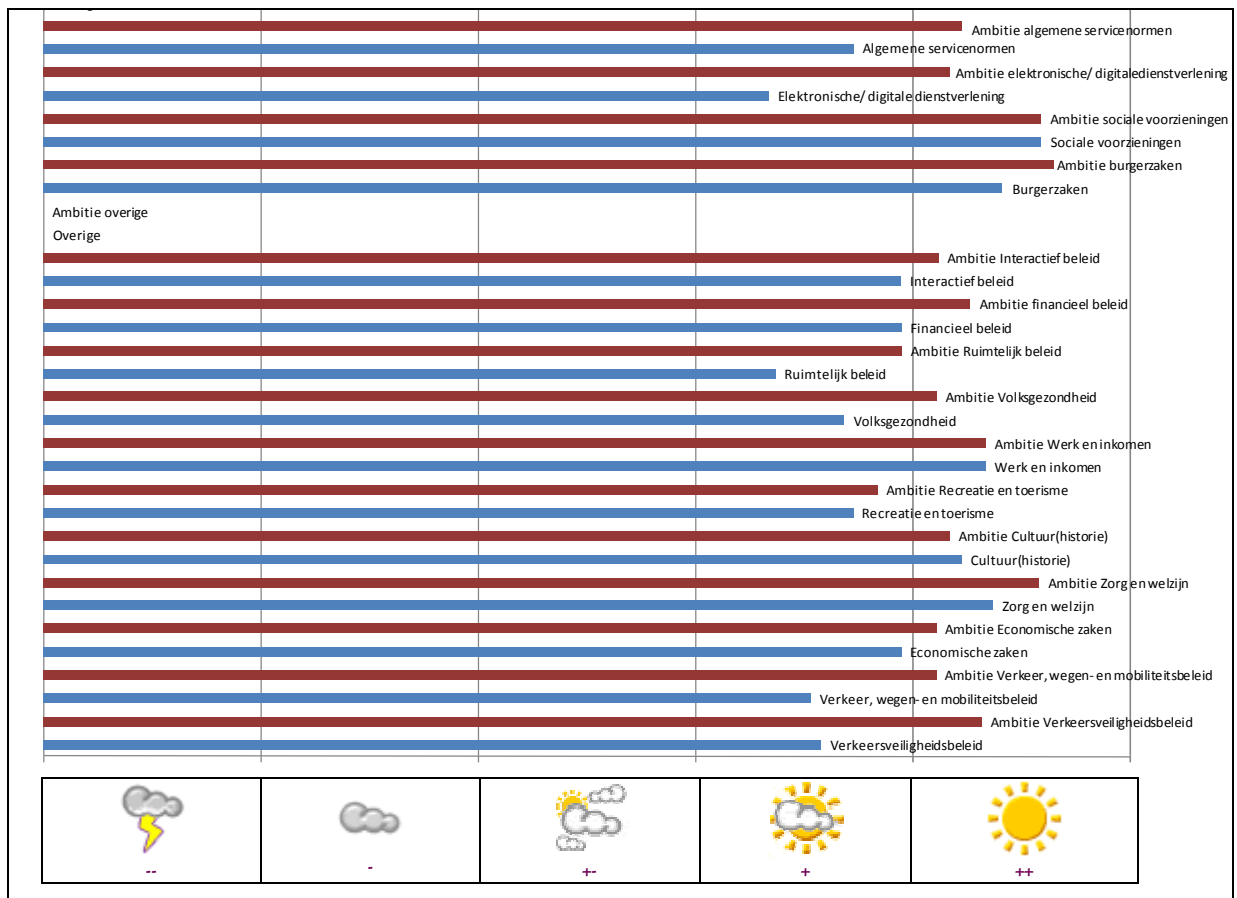
Wij constateren dat de gemeente tot op heden in staat is gebleken een hoog voorzieningenniveau te handhaven. Daarnaast speelt de gemeente in op ontwikkelingen:

- In juli 2007 heeft de raad de Verordening VROM Starterslening vastgesteld. Hiermee biedt de gemeente huishoudens tot een bepaalde inkomensgrens de mogelijkheid om de woonlasten van hun eerste koopwoning te verlagen. Ook heeft de gemeente in 2007 het vergunningstelsel vereenvoudigd.
- Een toenemend beroep op de kinderopvang/buitenschoolse opvang: Ongeveer 38% van de kinderen (0-12 jaar) in Oegstgeest doet een beroep op opvangvoorzieningen. De verwachting is dat de vraag naar kinderopvang in Oegstgeest de komende jaren zal toenemen. De vraag en behoeften zullen echter per wijk sterk verschillen.²² Hiertoe heeft de gemeente recent een visie op de kinderopvang opgesteld (mei 2009), waarin men inzet op kwaliteitsverbetering, huisvestingsmogelijkheden en samenwerking tussen relevante organisaties in de samenleving (scholen, sportclubs, scouting, etc.).

3.4 Toekomstige opgaven

Wij vroegen respondenten per opgave aan te geven welk ambitieniveau zij koesteren voor de komende jaren. We geven het ambitieniveau weer in relatie tot het huidige oordeel over de opgaven (figuur 3.3, zie ook figuur 3.1 in paragraaf 3.1).

²² S58, p. 8-9.



Figuur 3.3: Beoordeling van de situatie versus ambitie

Het ambitieniveau ligt voor de komende jaren vooral op het gebied van digitale dienstverlening, financieel beleid, ruimtelijk beleid, volksgezondheid en verkeers-/ mobiliteitsbeleid en verkeersveiligheid flink hoger.

Aandachtspunten zijn onder andere:

- Verkeer-, wegen- en mobiliteitsbeleid:
Aansluiting van Oegstgeest op doorgaande verbindingen (A4, verbindingen Leiden, verkeerssituatie Poelgeest) en op OV-verbindingen (door opheffen buslijnen Connexion).
- Ruimtelijk beleid:
Actualiseren bestemmingsplannen ligt op schema maar organisatie moet waken voor onderbezetting. Wateroverlast in Oegstgeest blijft aandachtspunt. Verder zijn er specifieke punten uit het coalitieakkoord nog niet gerealiseerd:
 - Realiseren van de wijk Poelgeest eind 2009 staat onder druk, met name door een aantal juridische zaken waaronder een schorsingsverzoek van het bestemmingsplan (onderdelen: Clusiushof, Renbaan Noord, Heemlandterras 10-14 en uitbreiding ‘De Vogels’).
 - Vernieuwing zorgcentrum Hofwijck is door bestuurlijke verwickelingen (bij het DB en RvT van het zorgcentrum) nog niet rondgekomen.

- Nieuwe huisvesting van ASC-voetbal en Ajax-cricket is in 2009 nog niet gerealiseerd.
- *Financieel beleid:*
Ondanks de verbetering van de financiële positie van de gemeente, vormt de grondexploitatie van Nieuw Rhijngeest een aandachtspunt.

Een specifiek zorgpunt bij Zorg, Onderwijs en Welzijn vormt (het tekort aan) kinderopvang (BSO) en de huisvesting onderwijs.

Er zijn slechts enkele (beleids)terreinen (werk en inkomen, sociale voorzieningen, cultuurhistorie) waar de ambitie, zoals naar voren gekomen op basis van de vragenlijsten van 18 respondenten, lager of gelijk is²³.

De toekomstige ontwikkelingen stellen de gemeente ook voor nieuwe opgaven, zoals:

- *Vergrijzing:*
Ouderen zullen een groter beroep doen op (sociale) voorzieningen (woon-zorgcombinaties) en het karakter van de gemeente kan door demografische wijzigingen veranderen. Vergrijzing kan in de toekomst een bedreiging betekenen voor het bestaansrecht van accommodaties en voorzieningen. Vergrijzing trekt ook door naar de organisatie waardoor kennis achterhaald kan raken en knelpunten op de arbeidsmarkt kunnen ontstaan.
- *Krimp en groei:*
Het COELO verwacht voor Oegstgeest tussen 2008 en 2025 een mutatie van het aantal inwoners van 0 tot -3% (lichte krimp)²⁴. In de Randstad wordt echter een groei verwacht van het aantal inwoners van 1,25 miljoen tot 2040²⁵. Het aantal bewoners in de Randstad zal tot 2040 juist toenemen met ruim 1,25 miljoen.
- *Ruimtelijke opgaven:*
De regio zal voor de bevolkingsgroei staan voor grote ruimtelijke opgaven, ten aanzien van woningbouw, infrastructuur, het completeren van de Rijnlandroute, RijnGouwelij, behoud van de groene zone/buffer et cetera.
- *Decentralisatie:*
Op basis van het landelijke bestuursakkoord is decentralisatie een trend. Hierdoor wordt de druk op de kwaliteit en omvang van de ambtelijke organisatie en op regionale samenwerking groter en is de financiële basis deels onbepaald door onduidelijke compensatie.

²³ N.B. Deze (lagere) ambitie wordt door de portefeuillehouder niet als zodanig gezien of gewenst.

²⁴ In de verantwoording van het onderzoek ('Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën'; juni 2009) is niet aangegeven of er rekening is gehouden met de invulling van toekomstige bouwopgaven met daarbij verwachte bevolkingstoename. Krimp wordt gerelateerd aan 'verduunning' van de huishoudens, vergrijzing en ontgroening.

²⁵ Regionale bevolkingsprognose 2009-2040 (Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Bureau voor de Statistiek, oktober 2009).

- *Vormgeving van de bestuurlijke inrichting van de Randstad:*
Vanuit met name de provincie is er nog steeds druk op schaalvergroting in de regio en een toenemende druk op regionale samenwerking. Door herinrichting ontstaat een grotere afhankelijkheid van minder, maar wel grotere spelers.
- *Economische crisis:*
Het financieel akkoord tussen rijk en VNG over 2009-2011 maakt dat alle Nederlandse gemeenten in 2011 € 590 miljoen minder aan algemene uitkeringen krijgen vanuit het rijk en dat er voor de periode na 2011 rekening moet worden gehouden met bezuiniging van in totaal € 3 miljard op de gemeente-uitkeringen. De crisis zal ook *negatieve* (eigen inkomsten zoals grondexploitatie, bouwleges, dividend onder druk, effect afnemende werkgelegenheid -in de vorm van bijstand, druk op armoedebeleid en schuldhulpverlening-, minder sponsors in lokale cultuur en sport, eigen risico bijstand neemt toe, stijging pensioenpremie) en *positieve* (lagere bouwkosten voor bijvoorbeeld scholen en sportvoorzieningen, aanbestedingsvoordelen door toenemende concurrentie, minder gespannen arbeidsmarkt) gevolgen hebben voor de gemeente.

De toekomstige situatie is dus nog, ook voor Oegstgeest, een aandachtspunt. Aan de andere kant wordt de financiële positie op kortere termijn versterkt door de verkoop van de aandelen Nuon (0,364%), wat een verkoopwaarde van bijna € 37,5 miljoen vertegenwoordigt.

Ondanks deze opgaven, constateren wij dat er geen VINEX-opgave is (vergelijk bijvoorbeeld Lisse of Hillegom), de staat van infrastructuur en voorzieningen op orde is en de gemeente in het algemeen meer in een beheersfase dan ontwikkelfase verkeert.

4 Bestuurskracht: processen en bestuurlijke voorwaarden

In dit hoofdstuk meten we de bestuurskracht af aan de kwaliteit van bestuurlijke processen als middel om resultaten te bereiken: de feitelijke inzet van beleid en dienstverlening én bestuurlijke voorwaarden, zoals het politiek-bestuurlijke leiderschap, het politiek-bestuurlijke samenspel, de samenwerking met partijen uit de samenleving (lokaal en bovenlokaal), de kwaliteit en omvang van de ambtelijke organisatie (en van het uitbesteed werk) en de financieel-economische basis.

4.1 Voldoen aan bestuurlijke voorwaarden

Bestuurlijke voorwaarden stimuleren of belemmeren of de gemeente bestuurskracht in termen van resultaten kan boeken. Het komt bijvoorbeeld aan op politiek en bestuurlijk leiderschap: lukt het om knopen door te hakken en impasses te voorkomen? Staat het politiek-bestuurlijke samenspel tussen raad en college in dienst van het bereiken van maatschappelijke effecten, of richt dit zich op een slopende concurrentie en machtsposities? Organiseert de gemeente de benodigde hulpbronnen om de opgaven adequaat op te pakken? We denken daarbij vooral aan financiële slagkracht, een kwalitatief toegeruste organisatie en een passende samenwerking met burgers, bedrijven, instellingen en andere overheden. Bestuurlijke voorwaarden kunnen tevens een inschatting geven van de resultaten. Hoe gunstiger de voorwaarden, des te waarschijnlijker is het dat het gemeentebestuur de gewenste resultaten bereikt.

(A) Politiek en bestuurlijk leiderschap

Het politiek-bestuurlijk leiderschap is op orde.

We lichten ons oordeel toe aan de hand van de volgende punten:

- Besturen vanuit een strategische visie.
- Doorhakken van politieke knopen.
- Eenheid en continuïteit van leiderschap.
- Krachtige, capabele en betrouwbare bestuurders.

(A1) Besturen vanuit een strategische visie

Besturen op basis van een strategische visie vindt wel plaats, maar er is niet één document dat wordt gezien als samenhangende visie op de toekomst van de gemeente: wat voor gemeente wil Oegstgeest zijn en hoe wil het bestuur zich in de toekomst tot die gemeente verhouden.

Daardoor bestaat er niet één helder vertrekpunt voor medewerkers van de gemeente en externe partijen als richtsnoer voor het handelen voor de publieke zaak. Als basis voor nieuwe initiatieven of waaraan deze worden geijkt worden diverse nota's beschouwd en genoemd:

Respondent in interview

De toekomstvisie is doorkruist door de structuurvisie, die veel meer aandacht heeft gekregen. De structuurvisie had een sterkere relatie met het dorp. De 'elite' van het dorp heeft uitdrukkelijk ruimtelijke randvoorwaarden laten vaststellen door de politiek; die discussie overschaduwde de toekomstvisie. De toekomstvisie is echter breder dan het ruimtelijk kader van de structuurvisie.

- *Strategische visie 2001* voor de komende 15-20 jaar.
De toekomstvisie dient “als richtsnoer voor de opstelling en het handelen van de gemeente” en geeft een beschrijving van de situatie anno 2001 en ontwikkelingen in verschillende prestatievelden. Aandachts- en ontwikkelpunten per prestatieveld zijn globaal weergegeven en nauwelijks evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd.
- *Een Visie op de gemeente Oegstgeest, resultante van gesprekken (ook wel bekend als ‘Groen met een bruisend randje’) 2005.*
De ‘resultante van gesprekken’ is Oegstgeest als ‘groen dorp met een bruisend accent’. De Visie geeft aanbevelingen, zoals over het behoud van het karakter (groen, met veel voorzieningen in en om het dorp - waaronder goed onderwijs), veilig en met een goede ontsluiting naar de rest van de Randstad is de basis en staat voorop. Deze visie sluit nauw aan bij de Structuurvisie (zie hierna). De belangrijkste doelstelling van de Strategische Toekomstvisie ‘samen en ten behoeve van de bewoners een veilige, leefbare en geordende samenleving in stand houden, een samenleving met een goed voorzieningenniveau en een bovengemiddeld serviceniveau’ staat als gevolg hiervan niet ter discussie.
- *Structuurvisie 2005-2020.*
Wij constateren dat deze visie in de praktijk meer als leidraad wordt gezien van het gemeentelijk handelen dan de Strategie visie. De Visie heeft een sterk consoliderende werking voor het aanzien van Oegstgeest (de hoogte en de verhouding tussen bebouwd en onbebouwd oppervlak moet in beginsel gelijk of lager zijn dan de bebouwing in de directe omgeving). De visie wordt in de praktijk toegepast (zie bijvoorbeeld de opwaardering van het Boerhaaveplein die gezien wordt in het licht van de structuurvisie; S96).
- *Coalitieakkoord 2006-2010:*
Wij constateren dat het coalitieakkoord eveneens (terecht) gezien wordt als leidraad voor het gemeentelijk handelen. Wel constateren wij dat een meerderheid van respondenten uit de raad dit coalitieakkoord als ‘te ambitieus’ beschouwd en dat er (mede hierdoor) wordt ingezet op te veel projecten, terwijl niet de middelen voorhanden zijn om deze naar tevredenheid af te ronden.
- *Hoofdlijnen Toekomstvisie 2005:*
Een laatste visiedocument ten slotte is de hoofdlijnennotitie. Ook hierin staat een visie op de gemeente, op de samenwerking in de regio en de toekomst van de gemeente.

Wij constateren dat de gemeente weliswaar een visie heeft op de regio waarin ook samenwerking met ook Leiden als ‘voor de hand liggend’ wordt genoemd. Het handelen van de gemeente wordt echter door regionale gesprekspartners (in het kader van deze bestuurskrachtmeting) als tweeslachtig ervaren (samenwerken met Leiden en tegelijkertijd zich er qua beeld van afzetten; zie onder C).

(A2) Doorhakken van politieke knopen

Wij constateren dat het gemeentebestuur van de Oegstgeest in staat is om knopen door te hakken waar het gaat om ‘moeilijke projecten’. Problemen worden over het algemeen snel en adequaat opgelost, al zijn er bestuurders die meer snelheid zouden willen zien. Wel constateren wij dat de gemeente, gerelateerd aan de beperkte ambtelijke capaciteit en beperkte omvang, afhankelijk is van andere partners bij de realisering van haar opgaven.

Uit hoofdstuk 3 is al gebleken dat weinig besluitvorming stukt als gevolg van vertraging in besluitvorming. Een recent voorbeeld waarbij dat wel aan de orde is, is de besluitvorming over het SSC, dat over het reces werd getild.²⁶

(A3) Eenheid en continuïteit van leiderschap

Het college van Oegstgeest opereert vanuit collegiaal bestuur (unanieme besluitvorming) en het wordt naar buiten toe ook als eenheid ervaren. Er zijn twee dossiers waarover het college niet unaniem heeft besloten, het SSC en inrichting Julianalaan.

De sfeer in het college is goed. Er heerst een plezierige sfeer, zo wordt er ook “veel gelachen”, aldus de respondenten. Ook de raad ervaart dit als zodanig en is zeer te spreken over het onderlinge samenspel binnen het college.

Respondent in interview
“Het is echt een team. Ze proberen er met elkaar echt iets van te maken. Dat vind ik echt een sterk punt”.

(A4) Krachtige en capabele bestuurders

Bestuurders van de gemeente Oegstgeest zijn voldoende krachtig en capabel. Wij constateren dat het bestuur de bestuurlijke processen richting raad en omgeving goed heeft ingericht. Het college heeft ten aanzien van bijvoorbeeld dossiers als het op peil brengen van de weerstandscapaciteit, het ‘binnenhalen’ van Corpus, het als één integraal traject aanpakken van Boerhaaveplein, het kleinschalig en gefaseerd oppakken van het SSC e.a., getoond voortvarend te kunnen opereren. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt ervaren dat bestuurders geen dossiers uit de weg gaan en discussieruimte bieden. Tegelijkertijd geeft de organisatie signalen af dat er vaker ‘nee’ moeten worden gezegd door wethouders (met name richting bevolking). Ten slotte geeft de organisatie ook signalen af dat wethouders sterker stelling moeten nemen en beslissingen moeten nemen (in plaats van de organisatie te vragen of het college ‘ja’ of ‘nee’ moet zeggen).

²⁶ S109, p. 1, SSC Leidse Regio, Nieuwsbrief nr. 5, juli 2009: Besluitvorming omtrent realisatie Shared Service Center Leidse Regio.

De burgemeester wordt gezien als bindende factor, zowel binnen het gemeentehuis, als daarbuiten onder de inwoners van de gemeente. De visie van de burgemeester over de toekomst van de gemeente is bij raadsleden niet bekend; dit wordt klaarblijkelijk wel verwacht.

Een kanttekening wordt door de raad geplaatst bij de zichtbaarheid en daadkracht in de regio. Wij constateren dat de meningen van de raad en collegeleden uit elkaar lopen, waarbij dit mogelijk een gevolg is van onvoldoende bekendheid bij de raad over wat er in de regio gebeurt en het gevoelen van de raad hier niet voldoende op te kunnen sturen. Een voorbeeld is ‘Holland Rijnland’ waarin de gemeente Oegstgeest volgens respondenten uit de raad ‘de oren te veel zou hebben laten hangen naar de belangen van andere partijen’.

Gesprekspartners uit de regio ervaren de bestuurders van de gemeente als capabel, ook binnen de reguliere contacten in de samenwerkingsverbanden, maar ervaren de opstelling van Oegstgeest in regionale samenwerking als niet strategisch krachtig (zie ook onder C). Ook ervaren zij de bestuurders niet als ‘smaakmakers’, maar tekenen aan dat Oegstgeest ook weinig problemen heeft om zich te moeten onderscheiden (veel beheerstaken; “het is een rustige, kalme gemeente”).

Gesprekspartners uit de regio

“Oegstgeest trekt een grote broek aan en dreigt als het weinig vrijheidsgraden heeft, terwijl het als het effect kan sorteren, zaken laat lopen. Een voorbeeld is dat Oegstgeest zich een keuzepositie had kunnen creëren in het proces van herindeling van Teylingen”.

Punt van kritiek is het ‘onhandig en contraproductief opereren’, dat wil zeggen het gebruik van oneigenlijke argumenten en een gehanteerde strategie ‘om snel hoog in de boom te klimmen’, te dreigen zonder het ‘spel’ eerst met andere gemeenten te hebben gespeeld.

Als voorbeelden worden door respondenten uit de regio genoemd de opstelling van Oegstgeest tegen de regionalisering van de brandweer (Oegstgeest was tegen regionalisering als Oegstgeest met Leiden samen zou moeten samengaan) en tegen de uitbreiding van de gevangenis in Teylingen (Oegstgeest werkte niet mee aan die gevangenis als er een gevangenis op het MEOB-terrein zou moeten komen) en de opstelling van Oegstgeest voor de vacature in het DB van Holland Rijnland (eerst akkoord, daarna een brief dat gemeente zich tekort voelde gedaan en bij de daarop volgende vergadering niet aanwezig zijn).

Wij constateren dat het gemeentebestuur een bestuursstijl hanteert die voor wat betreft het MEOB-terrein effectief is gebleken en mogelijk ook voor het DB van Holland Rijnland effectief kan blijken te zijn, maar die voor de langere termijn in de regio mogelijk juist tegen kan werken.

(B) Politiek-bestuurlijk samenspel

Het politiek-bestuurlijk samenspel is op orde.

We lichten ons oordeel toe aan de hand van de volgende twee punten:

- 1 adequaat samenspel tussen raad en college.
- 2 adequaat samenspel tussen college/ raad en ambtelijke organisatie.

(B1) Adequaat samenspel tussen raad en college

Het samenspel tussen raad en college is op orde.

De rolverdeling tussen raad en college is de laatste jaren steeds helderder geworden, enkele voorbeelden waarin dit is uitgelijnd:

- Een veel besproken thema met betrekking tot het samenspel tussen raad en college is het zogenoemde ‘pettenprobleem’ bij verbonden partijen. De nota Verbonden Partijen (2007) stelt dat er zoveel mogelijk ruimte dient te zijn tussen de rol van bestuurder/eigenaar en klant/opdrachtgever, wat volgens de nota de situatie mogelijk maakt dat raadsleden in het AB, maar niet in het DB van een verbonden partij zitten. In mei 2009 stuurde het college de raad een informatienota met informatie en handreikingen over voor- en nadelen van regionale samenwerkingsverbanden en over hoe de raad sturing en controle op samenwerkingsverbanden kan inrichten. Ook is er vanuit de raad een ‘denktank’ geweest die conclusies en aanbevelingen voor sturing en controle op samenwerkingsverbanden (met name Holland Rijnland) heeft opgesteld.²⁷
- De nota Integrale Veiligheid maakt de rolverdeling en verantwoordelijkheden tussen raad, college, ambtelijke organisatie en samenwerkingspartners helder. Daarin is onder andere vastgelegd dat de raad het beleidskader voor vier jaar vaststelt en via een jaarlijkse rapportage op de hoogte wordt gehouden over de bereikte resultaten. De burgemeester voert namens het college de regie op het beleid.²⁸

Tussen college en raad is in 2006/2007 een kerntakendiscussie ingericht en gevoerd. De raad is op basis hiervan in stelling gebracht te bepalen welke taken de gemeente uit moet blijven voeren (en welke dus minder of niet). Het resultaat van de kerntakendiscussie was overigens dat het gemeentelijke takenpakket vrijwel ongewijzigd moest blijven.²⁹ Verder heeft bijvoorbeeld met de raad (via workshops) afstemming plaatsgevonden van de informatiebehoefte, de tussentijdse rapportages, de periodieke rapportages over grondexploitatie en de begroting en jaarrekening. De raad is verder aan zet geweest bij ‘zware dossiers’ als bijvoorbeeld het Boerhaaveplein waarin door de raad gevraagd is om een bredere visie³⁰ of bij de ‘balansdag’ waarin de gemeenteraad sprak over de € 37 miljoen euro voortvloeiend uit de verkoop van aandelen van Nuon. Ten slotte worden ook regelmatig (door één wethouder) sessies met raadsleden

²⁷ Zie S28, p. 7; S49; S19.

²⁸ S36, p. 6-7.

²⁹ Zie S37, p. 1-2 en S37a.

³⁰ S118, p. 2, Gemeente Oegstgeest, Verslag Klankbordgroep Boerhaaveplein, 8 maart 2007.

georganiseerd voorafgaand aan raadsvergaderingen (om vrij van gedachten te wisselen met de fracties over diverse dossiers) en wordt twee keer per jaar een vertrouwelijke bijpraatsessie over de projecten Poelgeest en Nieuw Rhijngeest georganiseerd.

De respondenten vanuit de raad zijn zeer te spreken over de onderlinge samenwerking binnen de gemeenteraad. De raad opereert collegiaal en constructief en er zijn weinig tot geen harde scheidslijnen bij het actief betrekken bij dossiers of het informeren van de oppositie. De oppositie bevestigt dit ('we worden als oppositie serieus genomen'). Er worden over het algemeen weinig 'gele kaartmoties' of anderszins uitgedeeld in deze raad, wel aansporingsmoties (zoals bij het ASC) maar dat inherent wordt beschouwd aan het spel coalitie/oppositie.

De ambtelijke organisatie is zeer te spreken over de gemeenteraad en ziet hem als een krachtige en zelfbewuste raad. Medewerkers ervaren dat het opleidingsniveau van de raad gemiddeld hoog is en dat raadsleden veel belangstelling tonen voor de inhoudelijke thema's van de gemeente. Een belangrijk aandachtspunt is dat de raad zich niet met uitvoeringszaken zou moeten inlaten, maar meer kaders zou moeten stellen.

Respondent in interview:

"In feite gaat de raad volkomen zijn eigen gang, terwijl het niet verkeerd zou zijn als ze anderen laten meedenken. Ik proef namelijk vaak dat ze helemaal geen deskundigheid hebben over een bepaald onderwerp".

Vanuit het maatschappelijk middenveld wordt de volksvertegenwoordigende rol van de raad nog als onvoldoende ervaren; de raad zoekt het maatschappelijk middenveld onvoldoende op.

(B2) Adequaat samenspel tussen college en ambtelijke organisatie

Het samenspel tussen het college en de ambtelijke organisatie is voldoende tot goed. De samenwerking tussen de directie en het college verloopt naar behoren en de afstemming tussen beide gremia verloopt goed. Het college biedt de organisatie discussieruimte en treedt op als gesprekspartner, wat overigens ook wordt toegedicht aan de omvang van de organisatie en daarmee 'hands-on' mentaliteit van het bestuur. Ook is men tevreden over de aansturing door het college met betrekking tot regionale samenwerking, zodat de organisatie weet wat met de samenwerking moet worden bereikt. Wel wordt geconstateerd dat de in juni 2007 vastgestelde (en sinds mei 2008 ingezette) structuurwijziging nog niet heeft geleid tot *volledig* integrale advisering en integraal beleid. De doorontwikkeling moet dan ook nog leiden tot het 'waarmaken' van deze ambities.

Wij constateren dat de ambtelijke organisatie het college naar tevredenheid ondersteunt bij het maken van uitvoerbare voorstellen aan de raad. Bijvoorbeeld de takendiscussie is ondersteund via een ambtelijke inventarisatie van alle taken op basis van de gegevens uit de productraming en een neutrale inventarisatie van aard en omvang van de taken, over de uitvoeringskosten en over de mate van vrijheid om taken te intensiveren, te verminderen of te beëindigen³¹. Ten slotte constateren wij dat de ambtelijke organisatie

³¹ S37, p. 2-3.

het college wijst op niet-uitvoerbare besluiten of consequenties van bijstelling van politiek-bestuurlijke ambities³². Een aandachtspunt vormt de (hoge) servicegerichtheid van ambtenaren aan burgers, wat volgens een aantal respondenten ten koste zou gaan van het primair proces. Daarnaast wordt door gesprekspartners ervaren dat wethouders vaak als ‘manager’ grote projecten moeten aansturen omdat dit onvoldoende vorm krijgt vanuit het centrale management. Een maatregel genomen ter aansturing en afstemming is het introduceren van de Wethouderscarroussel en het tweewekelijks agenderen van alle projecten op de DMT-agenda. Deze maatregelen voor betere aansturing van grote projecten worden kennelijk nog onvoldoende als zodanig ervaren.

(C) Samenwerking met de samenleving (lokaal en bovenlokaal)

(C1) De kwaliteit van interactief beleid en burgerparticipatie is redelijk goed tot goed

De samenwerking met partijen uit de lokale samenleving verloopt over het algemeen redelijk goed.

We beoordelen de situatie aan de hand van vijf toetspunten of mogelijke ambities voor burgerparticipatie.³³

- 1 Wettelijke inspraak op orde.
- 2 Interactieve trajecten op projectbasis.
- 3 Een ingeburgerde huisstijl voor participatie.
- 4 Politieke keuzes als inzet van participatie.
- 5 De samenwerking met andere partijen staat centraal.

In tabel 4.1 geven wij de stand van zaken voor Oegstgeest weer.

Burgerparticipatie-ambities	Feitelijke praktijk in Oegstgeest
1 Wettelijke inspraak op orde <i>Professioneel organiseren van verplichte consultatie achteraf.</i>	<i>Goed geregeld.</i> De gemeente Oegstgeest heeft inspraakverordening (uit 2002).

³² S15, p. 3: In het najaar van 2008 heeft het college gevraagd om een ‘noodplan’ voor de afdeling VROM. Dit noodplan is niet geschreven. Wel geeft het afdelingsplan 2009 aan dat er diverse wijzigingen ten opzichte van het vorige afdelingsplan zijn doorgevoerd. Het afdelingsplan stelt dat de politieke wensen zo realistisch mogelijk zijn vertaald in ambtelijke inzet. “Indien de politiek andere prioriteiten wenst dan heeft dit tot consequentie dat ander taken niet kunnen, moeten worden verschoven of dat ambities moeten worden omlaag geschroefd.”

³³ Zie Partners+Pröpper, *Wanneer werkt participatie?*, 2006. Onderzoek in de gemeenten Leiden en Dordrecht in opdracht van het Kenniscentrum Grote Steden/ Nicis. Zie ook de gelijknamige brochure van het Nicis en Partners+Pröpper, 2006.

Burgerparticipatie-ambities	Feitelijke praktijk in Oegstgeest
<p>2 Interactieve trajecten op projectbasis Burgers worden op projectbasis in een vroege fase van het beleid betrokken met veel ruimte voor inbreng en discussie.</p>	<p>Goed geregeld. De nota Inspraak, participatie en interactieve beleidsvoering (2006) is onder andere opgesteld omdat burgers en raadsleden aangaven dat zij te vaak geconfronteerd werden met kant-en-klare plannen en meer bij de plannen betrokken willen worden (p.3).</p> <p>Burgers zijn inmiddels bij een aantal projecten betrokken via een interactief traject (in willekeurige volgorde, al dan niet in een klankbordgroep):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Winkelcentrum Boerhaaveplein; - Noordoever Oegstgeester Kanaal; - Sportnota; - Ouderennota. - Uitbreiding Hofwijck; - ASC (voorbereidingen verhuizing ASC).
<p>3 Een ingeburgerde huisstijl voor participatie De gemeente ontwikkelt en gebruikt een herkenbare manier van werken voor burgerparticipatie. Een professionele methode op papier die consequent in de praktijk wordt toegepast.</p>	<p>Matig geregeld (goed op papier, in de praktijk nog niet als ingeburgerde huisstijl gehanteerd voor beleidsvoorbereiding) De gemeente Oegstgeest heeft vier beleidsstukken die worden ingezet als leidraad voor inspraak, participatie en interactieve beleidsontwikkeling.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kadernota Inspraak&Participatie. - Regeling Burgerinitiatief en nota burgerparticipatie Wmo. - Memo status adviescommissies. - Communicatienota³⁴. <p>De nota Inspraak, participatie en Interactieve beleidsontwikkeling in Oegstgeest geeft kaders voor een algemene werkwijze voor interactief werken. Dit houdt o.a. in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Een afwegingskader voor interactief werken/(rand)voorwaarden voor interactief beleid. - Spelregels voor interactief werken en een praktische checklist. - Overzicht van bestuursstijlen. - Taakverdeling en verantwoordelijkheden.
<p>4 Politieke keuzes als inzet van participatie De gemeenteraad zit 'op de bok' van het interactieve proces en gaat het gesprek met burgers aan over politieke keuzevraagstukken met betrekking tot de grote dossiers in plaats van over 'incidenten' en 'stoepregel-politiek' gerelateerde zaken.</p>	<p>Voldoende De nota (Inspraak & Participatie) heeft de intentie om politieke keuzes meer de inzet van participatie te maken. Dit blijkt uit het volgende citaat: "Burgers worden bij voorkeur betrokken in de beleidsvoorbereidingsfase [...] omdat daar de grote politieke keuzen nog op tafel liggen en belanghebbenden echt invloed kunnen uitoefenen. Hier lijkt bemoeienis van de raad met burgerparticipatie voor de hand te liggen, het maken van afwegingen op hoofdlijnen is immers zijn taak" (p.2).</p> <p>Wij kunnen uit de diverse nota's en dossiers niet opmaken hoe politieke keuzevraagstukken als inzet van de participatie worden gemaakt en wat de rol van de raad hierbij is.</p>

³⁴ Zie Burgerjaarverslag 2006.

Burgerparticipatie-ambities	Feitelijke praktijk in Oegstgeest
<p>5 De samenwerking met andere partijen staat centraal <i>Politiek, bestuur en ambtelijke organisatie zijn volledig ingesteld op samenwerking en op de resultaten daarvan. Iedereen is ervan doordrongen dat het gemeentebestuur één van de spelers is en eigen besluiten niet verder reiken dan de eigen inbreng in de samenwerking.</i></p>	<p>Voldoende De nota legt een grote nadruk op het samenspel met externe partijen: 'Het gemeentebestuur komt samen met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven tot beleid' (p.7).</p> <p>Er zijn projecten waaruit blijkt dat beleid inderdaad een resultaat is van het samenspel met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven (bijvoorbeeld keuze Wijkpark Poelgeest keuze natuurvariant, uitwerking verkeerssituatie Poelgeest, aanpak wateroverlast oude kern via overeengekomen kostenverdeling).³⁵</p> <p>Wij kunnen echter vaststellen dat niet iedereen er volledig op is ingesteld.</p>

Tabel 4.1: Stand van zaken burgerparticipatie.

Wij constateren dat de gemeente beleid heeft ten aanzien van burgerparticipatie en hier ook naar handelt, oftewel burgers actief betreft bij diverse trajecten en projecten. De gemeente is helder over de rol van burgers³⁶, maar blijkt de verwachtingen over de eigen rol nog onvoldoende waar te kunnen maken.

In 2007 is de gemeente—onder druk van de rechtbank³⁷- gestart met *mediation*: een bemiddelingstraject tussen bezwaarmakers en de gemeente. Aanleiding was het dossier Poelgeest (Heemland Terras), waarover in 2008 overeenstemming is bereikt. Inmiddels zijn met bewoners van Poelgeest drie mediationovereenkomsten gesloten. Dat de gemeente stevig inzet op burgerparticipatie, komt mogelijk mede voort uit het gemiddeld relatief hoge opleidingsniveau van de burgers van Oegstgeest (zie hoofdstuk 2), waardoor bewoners een positieve en kritische houding richting de gemeente hebben, goed mee kunnen en willen denken met het gemeentebestuur, maar zich ook kunnen opstellen als een hindermacht en factor waarmee rekening moet worden gehouden zwaar in blijven zetten op ontwikkelen competenties voor procesvoering rond beleid, waaronder interactief werken. gaat daarbij om competenties die nodig zijn om in wisselwerking met andere partijen uit de samenleving, zoals met mede-overheden, bedrijven, maatschappelijke instellingen, adviesorganen en burgers, zaken tot stand te brengen. Dit reikt (veel) verder dan de aandacht voor participatieve instrumenten en werkvormen.

³⁵ Zie b.v. S110 p1 Verslaglegging overleg Cornelis van Steenishof Poelgeest, 16 januari 2008. S113, p. 1-10, Gemeente Oegstgeest, Verslaglegging overleg Hugo de Vrieslaan, 24 september 2008.

³⁶ Zie ter illustratie S115, p. 2, Gemeente Oegstgeest, Verslaglegging bijeenkomst uitbreiding school de Vogels, 7 januari 2009. "Deze bijeenkomst is een uitwisseling van argumenten en is niet bedoeld om te overtuigen. De gespreksleider roept bewoners op om mee te denken over het plan". S116, p. 2, Gemeente Oegstgeest, Verslaglegging bijeenkomst uitbreiding school de Vogels, 28 februari 2009. "De argumenten van de vorige bijeenkomst zijn op diverse wijze verwerkt in het ontwerp van de school. De gemeente, de school en de SKO willen met omwonenden argumenten uitwisselen over de uitbreiding van de school".

³⁷ S30, p. 37-38 (zie ook S31, p. 37-38), Poelgeest: Betreffende Heemland Terras 1-6 is door de Rechtbank geadviseerd mediation te overwegen. Het College van B&W stemt onder voorwaarden hiermee in.

Inwoners weten zich daarnaast te organiseren in actiegroepen, zoals bijvoorbeeld de Stichting Behoud Dorps Karakter Oegstgeest (SBDO) en Groenadviescommissie.

Er is een discrepantie tussen de inrichting van burgerparticipatie binnen de gemeente en de *beleving* daarvan: respondenten vanuit de lokale samenleving zijn unaniem van oordeel dat de gemeente Oegstgeest op het gebied van burgerparticipatie tekort schiet. Zij geven aan dat de gemeente Oegstgeest op het gebied van verwachtingen-management (nog) meer zorgvuldigheid moet betrachten. Zo zouden gemaakte afspraken niet altijd nagekomen worden en beloften niet altijd nageleefd (als voorbeeld wordt de hooravond m.b.t. de realisatie van bestemmingsplan Poelgeest genoemd). Het formaliseren van samenwerking door middel van een convenant zou ook ingegeven zijn door het zo beter kunnen toezien dat gemaakte afspraken worden nagekomen.

Respondenten in interview:

“Bij de uitbreiding van het winkelcentrum aan de Irislaan is de gemeente onzorgvuldig geweest op het gebied van verwachtingen-management. De gemeente Oegstgeest heeft er voor gekozen om voorafgaand aan de uitbreiding van het winkelcentrum betrokkenen te laten participeren in het besluitvormingsproces, omdat er al in een vroegtijdig stadium veel weerstand was tegen het plan van de gemeente. [...] De klankbordgroep is betrokken bij de planvorming, maar de genomen besluiten zijn vervolgens niet allemaal nagekomen. [...] Er zijn besluiten waar zo doorheen is gefietst³⁸”.

Een belangrijke oorzaak zou ook liggen in ziekte en verloop van personeel, waardoor dossierkennis relatief vaak verloren zou gaan.

De gemeente scoort goed op de Lokale Duurzaamheidsmeter 2009 bij de vraag: wat doet de gemeente om haar burgers zoveel mogelijk te betrekken bij het maken van (politieke) beleidskeuzes (op dit onderdeel plaats 28 van de 132 gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld).

Wij zien nog wel zaken die kunnen helpen burgerparticipatie te verbeteren. De nota *Inpraak, participatie en interactieve beleidsvoering hanteert in wezen twee ‘participatieladders’*. Dit is een mogelijke bron voor onduidelijkheid. Daarnaast kan het noodzakelijk zijn als bestuur niet alleen de in de nota genoemde bestuursstijl van ‘interactie’ te onderscheiden, maar ook een consultatieve, open-autoritaire en gesloten-autoritaire bestuursstijl en hier voorafgaand aan een interactief traject een *procesplan* voor op te stellen³⁹. Daarnaast tekenen wij uit diverse interviews op dat de gemeente zich mogelijk te snel voegt naar de meningen van inwoners, vrezend voor langere procedures.

³⁸ Ter illustratie van het niet nakomen van afspraken zijn onder andere genoemd:

- Toezegging dat uitzicht van appartementbewoners (aan de Lange Voort) boven het oude winkelcentrum behouden zou blijven door over de nieuwbouw heen te kunnen kijken.
- Afspraken over groene aankleding parkeerterrein en groenstrook er om heen ter compensatie.
- Afspraak (via randvoorwaarde om geen bezwaren in te dienen) dat het peil van het water aan de Irislaan kon worden gezien door het winkelend publiek.

Wij hebben in het kader van deze meting niet geverifieerd welke afspraken wel of niet zijn nagekomen.

³⁹ Zie ‘De aanpak van Interactief Beleid – Elke situatie is anders’ (Interactief 2.0), I. Pröpper (2009).

(C2) Samenwerking met lokale en regionale partijen

Lokale samenwerking

Wij constateren dat er geen eensluidend beeld is over de samenwerking met lokale partijen (maatschappelijke organisaties e.d.). Zo wordt ten aanzien van het beheer van flora en fauna terughoudendheid geproefd om samen te werken, terwijl op gebied van economie juist een ‘gedreven’ gemeente wordt gezien.

Respondent in interview

“De gang van zaken rond de uitbreiding van het winkelcentrum aan de Irislaan toen met besluiten van de speciaal ingestelde klankbordgroep zijn niet nagekomen en het niet uitvoeren van een projectevaluatie, zijn aanleiding geweest voor het afsluiten van een convenant. Zo kan beter worden toegezien op het nakomen van afspraken die met de gemeente worden gemaakt”.

Ook wordt de samenwerking met de gemeente zeer gewaardeerd in de situatie dat er sprake is van formalisering hiervan (convenant), samenwerking wordt negatief beoordeeld in de situatie dat deze geen officiële status heeft.

Regionale samenwerking

In 2003 werd in de vorige regionale bestuurskrachtmeting *regiobreed* geconstateerd “dat de samenwerking nog niet optimaal verloopt”. De gemeente heeft sinds 2003 een ontwikkeling doorgemaakt. Anno 2009 is de kwaliteit van samenwerking met de regio over het algemeen redelijk goed tot goed en manifesteert de gemeente zich in regionale samenwerkingsverbanden.

De kwaliteit van samenwerking met regionale partijen is redelijk en zich aan het versterken. Hier ligt sinds 2007 een *visie op de regio* onder⁴⁰: de samenwerking is gericht op het vergroten van de bestuurskracht. De gemeente heeft daarbij geen ‘vaste’ samenwerkingspartner voor ogen en kiest dit ook als bewuste strategie. Het gemeentebestuur kijkt functioneel per (beleids)onderwerp met welke partijen binnen de Leidse regio men het beste samen kan werken. Zo heeft de gemeente de belastingsamenwerking ondergebracht bij het Hoogheemraadschap, de bibliotheek bij de Bollenstreek en de afvalstoffendienst bij Leiden. Inzet is beleidsmatige, strategische samenwerkingsverbanden -zonodig en altijd goed doordacht- uit te breiden met meerdere partners en uitvoerings-samenwerkingsverbanden te beperken tot een aantal partners. Voor de hand liggend wordt hierbij genoemd intensievere samenwerking met Leiden, Leiderdorp, Voorschoten en Zoeterwoude. Wij merken hierbij op dat de notitie Hoofdlijnen Toekomstvisie Oegstgeest 2006 nog aangaf “bij de uitvoering van taken kiezen wij voor een verdere groei van de samenwerking met onze [toenmalige] buurgemeenten Sassenheim en Warmond”.

De beleidsmatige samenwerking of beleidsafstemming voor bovenregionale onderwerpen wil Oegstgeest vooral vormgeven op Holland Rijnlandniveau. Daartoe formuleert de gemeente op basis van haar toekomstvisie uit 2001 diverse speerpunten van de sociale agenda, verkeer en vervoer tot economie die zij via regionale samenwerking wil realiseren.

⁴⁰ Visiedocument Oegstgeest in de Regio (juli 2007).

De interne organisatie voor het externe samenspel is goed georganiseerd. Zo werkt de gemeente sinds 2007 met een regiocoördinator. Jaarlijks dienen daarnaast de diverse contact- of regieambtenaren elk samenwerkingsverband te evalueren in het licht van de gemeentelijke doelen op basis waarvan tot samenwerking is besloten.⁴¹

De gemeente hecht in haar visie grote waarde aan het voorkomen van bestuurlijke drukte en efficiënte samenwerking. De betrokkenheid van de raad bij de regionale samenwerking wordt als belangrijk aandachtspunt benoemd, doch naast het organiseren van kennismaking tussen regionale raadsleden is dit niet verder uitgewerkt in de visie. We zien dit feitelijk terug in paragraaf A4 waarbij raadsleden aangeven dat zij onvoldoende kunnen sturen op de regionale samenwerking.

De bestuurlijke opinie in de regio ontwikkelt meer en meer naar de opvatting dat *samenwerking voor beleidsuitvoering op de schaal van de Leidse regio* de meest voor de hand liggende is⁴². Voor operationele zaken wordt sinds eind 2006 tussen Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Zoeterwoude en Voorschoten overlegd over een versterking van de onderlinge samenwerking op gebied van belastingen, bouwen en wonen, inkoop, opleidingen, juridische advisering, subsidieverwerving, uitvoering Wmo, monumentenzorg en beheerplannen openbare ruimte.

Leiden en Leiderdorp hebben de eerste stappen in de vorm van een convenant gezet. Sinds juni 2008 is het ‘Convenant Shared Service Center Leidse 15 regio’ van kracht waarmee de start van de ontwikkeling van het SSC is gemarkeerd. Daar waar het bovenlokale opgaven betreft is het grotere verband van Holland Rijnland het bestuurlijk platform. In nog groter regionaal verband is de schaal van Hollands-Midden (zoals de Veiligheidsregio) in beeld.

De regionale visie die de gemeenteraad voorstaat, uit zich overigens nog niet altijd in de projecten die door Oegstgeest worden uitgevoerd.

De gemeente onderkent voor- en nadelen van regionale samenwerking, met als voordelen efficiency, verkleinen van de kwetsbaarheid, vergroten van de kwaliteit en professionaliteit en kostenbesparing. Nadelen zijn: “het op afstand zetten van een dienst of product waardoor er minder controle, inspraak en aansturing is. Vooral in een samenwerkingsverband met meerdere partners kan men inboeten aan invloed.”⁴³

⁴¹ Visiedocument Oegstgeest in de Regio (juli 2007), pagina 12.

⁴² S108, p. 15, SSC Leidse Regio, Business Case Shared Service Center Leidse Regio, 14 mei 2009.

⁴³ S49, p. 1.

De bestuurders van de gemeente hebben zitting in diverse gremia.

- | | |
|--|--|
| – Plaatsvervangend lid sociale agenda Holland Rijnland | – Stuurgroep belastingsamenwerking |
| – Deelnemer Bestuur en Middelen Holland Rijnland | – Lid DB belastingsamenwerking |
| – Lid AB en DB Gevulei | – Stuurgroep Rijnouwelijk |
| – Lid AB en DB Milieudienst West Holland | – Stuurgroep Rijnlandroute |
| – Lid AB Holland Rijnland | – Stuurgroep Noordelijke Ontsluiting Greenport |
| – Voorzitter Stuurgroep Knoop Leiden West | – Portefeuillehouders Verkeer en Vervoer, Economische Zaken en Bestuur en Middelen voor Holland Rijnland |
| – Portefeuillehouder Ruimte en Milieu voor Holland Rijnland | – Lid van het AB Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden |
| – Lid Stuurgroep Leeuwenhoek/Leiden Bio Science Park | – Lid AB en DB Werkvoorzieningschap KDB |
| – Lid AB Gemeenschappelijke Regeling Regionale Brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen Hollands Midden | – Lid AB Centrale Post Ambulancevervoer |
| – Lid AB Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden | – Lid College van Beheer Stichting Onderwijsadvies |
| | – Lid Stuurgroep Wonen, Zorg en Welzijn |
| | – Portefeuillehouder Sociale agenda voor Holland Rijnland |

Gemeenteraadsleden zijn unaniem van mening dat de daadkracht in regionale samenwerkingsverbanden onvoldoende is, terwijl zij samenwerking wel zien als mogelijkheid de bestuurskracht van de gemeente Oegstgeest te vergroten.

Respondenten in interview

“Oegstgeest zou veel meer zijn stem moeten laten horen in de regio. Ik heb het gevoel dat dit veel te weinig gebeurt.”

In dit verband worden vanuit de raad kritische signalen geuit ten aanzien van de rol van het college in de regio.

Ook plaatsen zij kanttekening bij de democratische legitimiteit van samenwerking en aansturing door de raad, die in lijn ligt met het beeld dat het college schetst.

Respondent in interview

“Een voorbeeld hierbij is de aansturing van de Milieudienst; de raad stelt als mosterd na de maaltijd de door de Milieudienst vastgestelde begroting vast”.

Een ander aspect dat gevreesd wordt is besluitvorming naar inwonertal. Zo heeft Oegstgeest als relatief kleine gemeente ook belang bij grote en sterke samenwerkingsverbanden om invloed uit te oefenen op de provincie, rijksoverheid en concurrentie met andere regio’s. Anderzijds ziet Oegstgeest daarbij risico’s vanwege verdergaande schaalvergroting in de regio en de gedeeltelijke doorwerking daarvan op stemverhoudingen zoals binnen Holland Rijnland.

Om de raad meer handvatten te geven om dergelijke samenwerkingsverbanden aan te sturen, wenst de raad dat de informatievoorziening richting de raad beter tot stand komt (zie het kader). Ten slotte wordt afnemende invloed op het besluitvormingsproces op een aantal beleidsterreinen (en daarmee haar bestuurskracht) gevreesd. De raad compenseert dit door in toenemende mate informatie op te vragen bij de ambtelijke organisatie. Daarnaast is op verzoek van de ‘denktank regiozaken’ van de raad, door het

college in juni 2009 aan de raadscommissie regiozaken een informatienota over sturing en controle op verbonden partijen verstrekt.

Een overzicht van *samenwerkingsverbanden*:

Verbonden partijen:

- Vuilverwerking Leiden en omgeving (Gevulei).
- Inzamelen en afvoeren van huishoudelijk afval (gemeente Leiden).
- Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg (RDOG, voorheen GGD).
- Milieudienst West-Holland.
- Holland Rijnland (incl. Regionaal Bureau Leerplicht).
- Regionale Brandweer, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen Hollands-Midden en kassiersfunctie Rode Kruis.
- Werkvoorzieningschap Kust-, Duin- en Bollenstreek.
- Bank Nederlandse Gemeenten (BNG).
- Nuon (sinds medio 2009 Alliander).
- Duinwaterbedrijf Zuid-Holland.

Regionale projecten:

- Bioscience (Leiden).
- Knoop Leiden-West (met de provincie Zuid-Holland, gemeenten Katwijk, Leiden, Teylingen en de Universiteit Leiden).
- Zuidvleugel Zichtbaar Groener.

Subsidierelaties met regionale partijen:

- Algemeen Maatschappelijk Werk.
- Bibliotheek Bollenstreek.
- Jeugdgezondheidszorg.
- Streekmuziekschool.
- Bibliotheek en cultuur.

‘Toekomstige’ samenwerkingsverbanden (in verkennings- of oprichtingsfase):

- NV Beheer Openbare Ruimte (met Leiden, Leiderdorp, Zoeterwoude).
- Shared Service Center Leidse Regio (met Leiden, Leiderdorp, Zoeterwoude).
- Belastingssamenwerking (met zes andere gemeenten en het Hoogheemraadschap van Rijnland).
- Contractbeheer Wmo (Leidse Regio, Katwijk).

Overige:

- Rekenkamercommissie met Wassenaar en Voorschoten.

De samenwerking blijkt wisselend effectief, afhankelijk van het ‘dossier’. Zo constateert de VROM-inspectie dat de gemeente voor de uitvoering van de milieutaken goed gebruik maakt van de aanwezige milieudienst. Aan de andere kant zien wij dat de zichtbaarheid qua effectiviteit in de regio(nale samenwerkingsverbanden) nog kan worden vergroot en heeft de gemeente bijvoorbeeld de ‘slag’ om de tijdelijke vervulling van een zetel in het Dagelijks Bestuur van Holland Rijnland (tot aan de verkiezingen in maart 2010) verloren. Wel heeft de gemeente in het DB van de Veiligheidsregio zitting gehad, waarbij het gevoelen is dat er nu dit niet meer het geval is, ‘langs de gemeente heen wordt besloten’⁴⁴.

⁴⁴ Betreft de politie-/veiligheidsregio-indeling.

Wij constateren dat de samenwerking van de gemeente overwegend lijkt te worden ingegeven vanuit vermindering van kwetsbaarheid en minder vanuit de optiek dat de gemeente hiermee haar *eigen en regionale* doelstellingen beter kan realiseren ('verlengd lokaal bestuur'). Daarnaast constateren wij dat er een zekere 'kramp' wordt ervaren tegenover de gemeente Leiden, uit vrees voor herindeling met deze gemeente. Aan de andere kant werkt de gemeente in de praktijk wel veel samen met deze gemeente en is het morfologisch en bijvoorbeeld qua vestigingsplaats voor forensen⁴⁵ nauw verweven met deze gemeente.

De regio ziet de kwaliteit van samenwerking redelijk positief. Wel wordt ook in regionaal verband ervaren dat de gemeente onvoldoende zicht heeft op hoe het zich tot de regio, en met name met Leiden, wil of moet verhouden en dat het zich onvoldoende strategisch opstelt in hoe te opereren in de regio. Wij tekenen een aantal kanttekeningen op:

- Ervaren wordt dat Oegstgeest veel taken zelf wil uitvoeren, "de gemeente is een beetje naar binnen gekeerd". Regionale opgaven worden meer gezien vanuit "what's in it for me", niet vanuit de opstelling een loyale partner in de regio te willen zijn.
- Ervaren wordt door bestuurders uit de regio dat Oegstgeest zich afzet van Leiden terwijl de gemeente tegelijkertijd "materieel zoveel samenwerkt [met Leiden] dat ze er haast niet meer los van kan komen".

Oegstgeest zou in hun optiek *hetzij* moeten kiezen voor een strategie om afstand van Leiden te nemen, *hetzij* "los moeten komen van het onnodige Calimero-idee, zich minder klein moeten voordoen dan de gemeente is en *zelfbewuster* moeten samenwerken, ook met Leiden". Een nadrukkelijke vergelijking wordt door de regio in dat kader met Leiderdorp gemaakt over hoe met Leiden kan worden samengewerkt zonder zich er (in de beeldvorming) van af te zetten.

Gesprekspartner uit de regio
"Herindeling is niet aan de orde, Leiden heeft het daar ook niet over. De vijandige houding naar Leiden is dus niet nodig. Kijk naar Leiderdorp: het zoekt Leiden op in plaats van zich hier tegen af te zetten, terwijl ze wel gewoon een nieuw gemeentehuis bouwen".

Er is hiermee dus een verschil tussen de daadwerkelijk ingezette samenwerkingsstrategie en de perceptie hiervan door de samenwerkingsomgeving. Een mogelijke oorzaak hiervan is gelegen in de gekozen samenwerkingsstrategie. Het college kiest voor een aanpak waarbij per casus de gewenste strategie wordt bepaald, wat op zich een logische en heldere aanpak kan zijn. Per casus wordt door het college besloten over de criteria en aanpak van de samenwerking. In de besluitvorming wordt niet aansluiting met een gepaste bestuursstijl en communicatiestrategie meegenomen.

Een punt van aandacht is dat mogelijk - door de hierboven beschreven strategie- (potentiële) partners de gemeente Oegstgeest als minder voorspelbaar in haar acteren ervaren.

⁴⁵ Oegstgeest huisvest relatief veel medewerkers van universiteit, ziekenhuis etc. en heeft na Leiden procentueel het grootste aantal studenten als percentage van de totale bevolking (5,3%). Bron: 'Holland Rijnland in cijfers 2009.

(D) Kwaliteit en omvang ambtelijke organisatie/uitbesteed werk

De bestuurskracht is op dit onderdeel voldoende. De kleinschaligheid van de gemeentelijke organisatie een punt van aandacht.

In de afdelingsplannen 2009 is per afdeling een beknopte SWOT-analyse⁴⁶ weergegeven, waarin het afdelingshoofd de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van de eigen afdeling opsomt. Wanneer we de SWOT-analyses van de verschillende afdelingen naast elkaar leggen, komt het volgende beeld voor de ambtelijke organisatie als geheel naar voren (zie tabel 4.1).

<p>Sterktes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Korte lijnen, directie aanspreekbaarheid. - Enthousiaste, relatief jonge organisatie. - Servicegerichte organisatie. 	<p>Zwaktes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reorganisatie mei 2008 is nog niet voltooid. - Openstaande vacatures, zowel op leidinggevend als uitvoerend niveau. Relatief hoog verloop. - Moeite met borgen van kennis en kunde in de organisatie, behouden van medewerkers. - Kwetsbaarheid automatisering. - Integrale beleidsvoering.
<p>Behoud</p> <ul style="list-style-type: none"> - Korte lijnen, flexibiliteit organisatie. 	<p>Bestrijding</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regionale samenwerking en/ of poolvorming, bijvoorbeeld via een Shared Service Center. - Bieden van opleidings- en carrièremogelijkheden van medewerkers. 'Binden en boeien' van medewerkers. - Faciliteren kennisdeling en –uitwisseling binnen en tussen de afdelingen.
<p>Kansen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Optimalisering dienstverlening. - 'Lerende' organisatie uitnutten. - 'Schoon schip maken' met erfenissen van oude organisatie. - Meer en betere samenwerking met buurgemeenten. 	<p>Bedreigingen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toename takenpakket en daaraan gestelde eisen vanuit het Rijk en de samenleving. - Gebrek aan gezamenlijke visie en doelen voor wat betreft verbeteren dienstverlening⁴⁷. - Beleving hoge werkdruk. - Hoog ambitieniveau, waardoor sommige afdelingen onrealistische verwachtingen van hun functioneren ervaren. - Ad-hoc besluitvorming.
<p>Benutten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voldoende middelen, uren, capaciteit. - Expertise omliggende gemeenten door middel van betere samenwerking. 	<p>Bestrijding</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trainen en opleiden personeel. - Tijdelijke inhuur externen in sommige afdelingen. - Meer en betere afstemming tussen afdelingen.

Tabel 4.1: Geïntegreerde SWOT-analyses van de verschillende afdelingsplannen.⁴⁸

⁴⁶ SWOT staat voor Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.

⁴⁷ Inmiddels is (sinds het opstellen van de afdelingsplannen in het najaar van 2008) deze 'bedreiging' achterhaald door het plan 'realisatie dienstverlening'.

⁴⁸ Afdelingsplannen 2009, gemeente Oegstgeest (S10 t/m S16).

(D1) Doelmatig werken

Het efficiënt en bedrijfsmatig werken in de beleidsadvisering en uitvoering door de ambtelijke organisatie is in diverse audits en inspecties onderzocht. In het algemeen wordt geconcludeerd dat de gemeente matig tot voldoende doelmatig werkt:

- *Audit beheerplannen*: het auditteam heeft de indruk dat er te weinig sturing plaatsvindt bij het opstellen van de beheerplannen. Men maakt onvoldoende gebruik van elkaars kennis. Naast de verschillende geautomatiseerde systemen wordt met eigen Excel-bestanden gewerkt. Er is geen koppeling tussen de verschillende systemen met geografische informatie.⁴⁹
- *Audit formatiebeheer*: beheeraspecten geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit zijn onvoldoende gericht op het daadwerkelijk beheren van de personeelsformatie. Sturing, prioritering en beheersing van de personeelsformatie ontbreken.⁵⁰
- *Audit projectdossiers*: er is onvoldoende aandacht voor de beheeraspecten van een investeringsproject. “Zonder een formele opdrachtgeving, de aanwijzing van een competente projectleider, een beschrijving van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van de verschillende partijen, de informatieverstrekking over afgeronde trajecten binnen het project en een verplichte evaluatie van het project kan naar het oordeel van het auditteam geen sprake zijn van een doelmatige uitvoering van investeringsprojecten.”⁵¹
- *VROM-inspectie*: de verbeter- en aandachtspunten zijn samen te vatten als het beter vastleggen van beleid, het daadwerkelijk en procesmatig toepassen van dat beleid en niet in laatste plaats het terugleesbaar maken van de uitvoering van dat beleid.⁵²
- *Rekenkamercommissie over zwembadexploitatie*: voor de exploitatie van de bestaande zwembaden (in casu Poelmeer in Oegstgeest) zijn geen dan wel onvoldoende prestatiedoelstellingen of resultaten geformuleerd. Via de huidige overeenkomsten tussen gemeente en zwembaden zijn doelmatigheid en vooral ook doeltreffendheid daarom moeilijk te beoordelen. Ook bestaat geen expliciete samenhang tussen beleid (accommodatiebeleid, subsidiebeleid) en exploitatie van de zwembaden.⁵³

Tegen deze voorbeelden staan positieve voorbeelden zoals de doelmatigheid van rioleringszorg en de goedkeurende verklaring van de accountant.

Doelmatig werken betekent ook een bepaalde advisering aan raad en college, door te werken met start- en discussienotities met (politieke) keuzevraagstukken en door ook in de beleidsvoorbereiding al participaties van de lokale samenleving en burgers te organiseren. Hierin slaagt de organisatie nog matig.

⁴⁹ S7, p. 15-16.

⁵⁰ S18a, p. 1 en S18b, p. 1.

⁵¹ S21, p. 8.

⁵² S60, p. 1.

⁵³ S124, aanbiedingsbrief en rapport p. 25 e.v.

(D2) Leiding

De leiding van de organisatie is voldoende bestuurskrachtig.

Wij constateren dat de leiding van de organisatie bestuurskrachtig opereert om de 'kwetsbaarheid' van de organisatie (zie D4) te verminderen. Aan de andere kant wordt door diverse gesprekspartners kritisch gesproken over de aansturing van de organisatie inzake het politiek-bestuurlijk samenspel en leiding van de organisatie. De kwaliteit van aangeleverde dossiers van de ambtelijke organisatie wordt regelmatig als onvoldoende beschouwd, op die aspecten die al besproken zijn in de raad, bijvoorbeeld bij het project Shared Service Center waarin de gemeentesecretaris volgens de respondenten 'te veel zijn eigen weg ging'. De centrale aansturing van de afdelingshoofden kan worden verbeterd.

Overigens wordt de gemeentesecretaris door gesprekspartners uit de regio als capabel gezien.

De organisatieverandering is sinds 15 mei 2008 een feit. Het bleek echter moeizaam om geschikte afdelingshoofden te vinden. Onder andere de afdelingen Beleids- en Bestuursondersteuning (BBO) en Bedrijfsondersteuning en Informatiebeheer (BOI) hebben moeite gehad geschikte afdelingshoofden te vinden.⁵⁴ Inmiddels zijn alle leidinggevende vacatures onder de gemeentesecretaris ingevuld. De bestuurlijke aanhaking van het management is sinds de organisatieverandering vergroot.

(D3) Kwaliteit van planning en control

De kwaliteit van de planning en controle is op orde. De kwaliteit van de producten die daaruit voortvloeien (P&C-documenten, zoals programbegroting, voortgangsrapportages en jaarverslag en jaarrekening) is goed.

De accountant heeft over 2008 een goedkeurende verklaring gegeven voor getrouwheid en rechtmatigheid. Ten aanzien van SISA (Single Information, Single Audit) zijn geen onjuist- of onrechtmatigheden aangetroffen. Wel vraagt de accountant aandacht voor het vormen van een visie op de wijze waarop de interne controle binnen de gemeente wordt vormgegeven.⁵⁵ De positieve beoordeling is al langer van toepassing, ook over 2007 werd de jaarverslaggeving 2007 verzorgd genoemd, met een toereikend beeld over het boekjaar en met voldoende verantwoordingsinformatie om de realisatie van beleidsdoelstellingen te kunnen vaststellen.

De gemeente geeft hiermee invulling aan in het organisatieontwikkelingsplan 'Afmaken en Waarmaken'.

⁵⁴ S10, p. 3; S11, p. 8. In de afronding van dit rapport wordt dit overigens door de gemeentesecretaris tegengesproken.

⁵⁵ S79, p. 4-5.

In hoofdstuk 3 hebben we geconstateerd dat de kwaliteit van de producten die voortvloeien uit de P&C-cyclus in het algemeen goed is. Wel valt op dat het positieve beeld dat in de eerste twee voortgangsrapportages van het jaar geschetst wordt, aan het eind van het jaar naar beneden bijgesteld moet worden.

(D4) Personeel en organisatie

De kwaliteit van personeel en organisatie is voldoende, de gemeente is in staat om haar opgaven met eigen middelen te realiseren, maar de organisatie is kwetsbaar, zowel qua omvang (ook qua taakinfilling door één of slechts enkele personen), als qua kennis en ervaring. Wij meten dit af aan de kwaliteit van stukken, een adequaat en professioneel personeelsmanagement en gedrevenheid, gemotiveerdheid en ambitie van medewerkers. De mate van continuïteit in functievervulling is een zorgpunt, niet zozeer vanuit het aantrekken van medewerkers, alswel het vasthouden er van. Verschillende dossiers moeten worden ‘geherprioriteerd’ door personele wisselingen en vacatures (bijvoorbeeld realiseren hondenbeleid/-uitlaatplaatsen, vernieuwing prestatieafspraken woningbouwstichtingen).

Omvang van de organisatie

De gemeentelijke organisatie is vorig jaar gereorganiseerd. De totale omvang van de organisatie is circa 162,4 FTE (oftewel 7,1 FTE/1.000 inwoners)⁵⁶, waarbij het circa 193 medewerkers betreft. De formatie is iets hoger dan het gemiddelde van gemeenten 15.000-30.000 inwoners dat op 6,9 per 1.000 inwoners ligt⁵⁷. Momenteel zijn er 5,5 FTE niet opgevuld, staan er vacatures uit voor vier functies met in totaliteit 3 FTE en zal 1,5 FTE in ieder geval niet geworven worden omdat de functies te ‘klein’ zijn.

De formatieverdeling is als volgt:⁵⁸

– Beleids- en Bestuursondersteuning (BBO):	18,35 FTE
– Bedrijfsondersteuning en Informatiebeheer (BOI):	25,02 FTE
– Beheer Openbare Ruimte (BOR):	32,75 FTE
– Burgerzaken & Centrale Balie (BuZa & CB):	14,00 FTE
– Concernstaf (CS):	4,73 FTE ⁵⁹
– Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM):	23,16 FTE ⁶⁰
– Welzijn, Sociale Zaken en Onderwijs (WSO):	23,01 FTE
– Overig (gemeentesecretaris, griffie):	2,94 FTE

Wij constateren dat de totale formatie aan overhead circa 30%⁶¹ is, wat gezien onze ervaringen met andere gemeenten gemiddeld is⁶².

⁵⁶ Dit is iets lager dan het landelijk gemiddelde van 60 50.000+-gemeenten (9,2 FTE per 1.000 inwoners; Amersfoort heeft 5,9 FTE/1.000 inwoners, Amsterdam 19,7/1.000 inwoners.

⁵⁷ Formatie en outcome rapportage vergelijkend onderzoek naar de omvang van het ambtelijk apparaat van gemeenten.

⁵⁸ Formatie op basis van de afdelingsplannen 2009 (S10 t/m S16), met uitzondering van de staf.

⁵⁹ Waarvan 0,11 FTE tijdelijk.

⁶⁰ Als alle vacatures zijn gevuld.

De inschaling van medewerkers in loonschalen is -eveneens gerelateerd aan de omvang van de gemeente, laag ten opzichte van grotere gemeenten. Hierdoor zijn bepaalde functies lastig in te vullen (bijvoorbeeld bouwplantoetsers/medewerkers bouw- en woningtoezicht, medewerkers ruimtelijke ordeningszaken / bestemmingsplannen / volkshuisvesting). Om die reden hanteert de gemeente een arbeidsmarkttoelage, die met name preventief (en vooruitlopend op aanpassingen van de functiewaarderingen) heeft gewerkt in het vasthouden van personeel⁶³; er is een gering aantal vacatures op de specifieke functies. Opvallend is dat er geen beleidsmedewerkers op een hoger schaalniveau zijn (12). Wel is overigens bij de in 2007 ingezette organisatieontwikkeling ingezet op het versterken van de kwaliteit van de organisatie. De gemiddelde loonschaal is daardoor toegenomen (in april 2008) van 9,53 naar 10,05. De inschaling van de afdelingshoofden is concurrerend ten opzichte van buurgemeenten.

De gemeente heeft een aantal beleidstaken georganiseerd in Holland Rijnlandverband, zoals infrastructuur, verkeersbeleid, volkshuisvesting en ruimtelijk beleid.

Kwaliteit van de organisatie

De organisatieverandering per 15 mei 2008 diende drie doelen:

- het verder verbeteren van de *dienstverlening*;
- het uitvoeren van meer *integrale advisering* en meer *integraal beleid*;
- het verder verbeteren van de *bedrijfsvoering*.

Het DMT (directie en afdelingshoofden) constateert dat deze doelen nog niet allemaal behaald zijn. Daarom stelt men een plan voor de besturingsfilosofie en organisatieontwikkeling op ('Afmaken en Waarmaken'), waarmee men verwacht bovenstaande doelen alsnog te realiseren. Daarbij zet het DMT vooral in op het uitwerken en helder maken van het sturingsmodel en een werkwijze- en cultuurverandering.⁶⁴ Het plan gaat naar verwachting binnen afzienbare tijd richting college als informatienota.

Overall wordt uit de opbouw van diverse dossiers en door gesprekspartners wel geconstateerd dat de hoofddoelstelling, meer integraal werken, bereikt wordt. Aandachtspunt vormt echter de aanhaking van de organisatie bij projecten die door externen worden uitgevoerd c.q. beheerd (en die vallen onder de gemeentesecretaris in plaats van VROM) en in algemene zin de monitoring van projecten. Aandachtspunt vormt

⁶¹ De overhead is opgebouwd uit alle FTE die niet direct gerelateerd is aan het primaire proces zowel in de lijn (management en ondersteuning) als binnen de middenfuncties. De berekening is gebaseerd op de Functie Formatieoverzichten van de sectoren per 1 januari 2007.

⁶² Bij gemeenten ligt de overhead tussen 24 en 47% (zie Berenschot.nl). Het bureau onderscheidt verschillende percentage-indelingen voor overhead, maar rekent (in tegenstelling tot bijvoorbeeld andere organisatieadviesbureaus als PwC het management niet tot de overhead). De overhead zal via de indeling van Berenschot en met management als overhead liggen in de categorie '31,1%-34,2%: 'er is sprake van een efficiënt apparaat'.

⁶³ De toelage is overigens bewust incidenteel gebruikt, aangezien er terughoudend mee wordt omgegaan om het loongebouw niet 'scheef' te trekken.

⁶⁴ S42 (concept).

ook de gevolgen van het RO-beleid en het in voldoende geringe aanwezig zijn van juridische kennis in de ambtelijke organisatie.

Ook wordt –ondanks meer integraal werken- door medewerkers nog te weinig helderheid ervaren over wie wat doet en welke verantwoordelijkheden waar liggen.

Gesprekspartners in interviews

“Vindt men elkaar via de ‘oude lijnen’ of de nieuwe lijnen?”

“Mensen kennen elkaar niet meer”.

“Dat de Gemeentedag minder loopt is veelzeggend”.

“Het kunstje van de burgemeester en wethouder om veel contact te zoeken met medewerkers en binnen te lopen, is uitgewerkt”.

Vanuit de raad wordt nog wel aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de stukken en consistentie met eerdere raadsuitspraken (bijvoorbeeld bij het dossier SSC en Schilderschool). Een punt van zorg is de kwetsbaarheid van de organisatie doordat specifieke beleidsterreinen bij één of slechts enkele medewerkers (of externen) gebundeld zijn, waardoor bij ziekte of vertrek kennis en ervaring wegvallen.

Personeelsmanagement

De gemeente heeft een aantal processen en documenten op gebied van personeelsmanagement vastgelegd, zo is er een nota personeelsontwikkeling (26 juni 2007) en verzuimprotocol (januari 2008) en beschikt de gemeente over een bezoldigingsregeling, verlofwijzer, Klokkeluidersregeling en regeling ongewenst gedrag, regeling telewerken en sollicitatiecode. De status van de documenten is overigens niet aan de documenten af te lezen (er ontbreekt een colofon) en de P&O-documenten zullen voor een deel geactualiseerd moeten worden aan de hand van de reorganisatie. Ook de nota personeelsbeleid (september 2006; status onbekend) is bijvoorbeeld niet breed bekend binnen de organisatie (mogelijk is deze niet officieel).

Verder heeft de gemeente een risico-inventarisatie en –evaluatie opgesteld voor de buitendienst en Milieustraat (27 maart 2007) waarin een groot aantal verbeterpunten (plan van aanpak) is opgenomen. Deze blijken nagenoeg allemaal te zijn uitgevoerd⁶⁵.

In augustus 2007 heeft het Auditteam een rapport opgeleverd over formatiebeheer, waaruit blijkt dat verbeteringen mogelijk zijn ten aanzien van formatiebeheer, het concretiseren van rollen, taken en verantwoordelijkheden van het management met betrekking tot formatiebeheer en stuurinformatie. Op 3 maart 2009 heeft het college als antwoord daarop de ‘Nota formatiebeheer en externe inhuur’ vastgesteld, waarin aan deze punten tegemoet wordt gekomen.

⁶⁵ Zie geupdate versie Plan van aanpak n.a.v. RI&E 2007 Gemeentewerf gemeente Oegstgeest.

De gemeente heeft een gemiddeld verzuimpercentage, zie tabel 4.2.

		2007	2008	1-1-2009 t/m 1-10-2009
Verzuim- percentage	Oegstgeest	4,8 %	7,1 %	5,05%
	Alle gemeenten	5,5%	5,3%	Nog niet bekend
	20.000-50.000 inwoners	5,1% (ook in 2006)	-	Nog niet bekend
Verzuimfrequentie		2,0	1,8	1,3
Gemiddelde verzuimduur		10,79	21,9	8,21 ⁶⁶

Tabel 4.2: Verzuimgegevens gemeente Oegstgeest en landelijk⁶⁷

Binnen de gemeente is in 2007 gestart met een organisatieveranderingstraject. Na de organisatieverandering van 15 mei 2008 heeft het de gemeente veel tijd en moeite gekost om openstaande vacatures in te vullen. Dit speelde niet alleen op het niveau van afdelingshoofden, maar ook op medewerkersniveau. Onder andere de afdelingen BBO, BOI, VROM en WSO hebben te kampen gehad met een groot aantal openstaande vacatures. In het afdelingsplan 2009 waarschuwt VROM er dan ook voor dat als binnen het eerste kwartaal van 2009 niet alle openstaande vacatures worden vervuld, “de post inhuur externen flink overschreden [gaat] worden.”⁶⁸

Gelet op de arbeidssituatie, waarbij de gemeente concurreert met grotere gemeenten met hogere loonschalen (en met name een tekort zag in het segment van de HBO-beleidsfuncties, schalen 9 en 10 en knelpunten in het taakgebied VROM), heeft de gemeente in april 2008 een nota ‘Krapte op de arbeidsmarkt ‘opgesteld⁶⁹. Op basis hiervan heeft de gemeente de genoemde arbeidsmarkttoelage ingesteld.

De gemeente heeft geen diversiteitsbeleid. Op gebied van integriteitsbeleid heeft de gemeente gedragscodes voor integer handelen door ambtenaren, voor de raad en voor bestuurders. Er zijn daarnaast aandachtspunten beschreven op het intranet van de gemeente.

Mitigerende maatregelen

Wij constateren dat de gemeente gezien de beperkte omvang van de organisatie kwetsbaar is, zeker met het toenemende takenpakket, de zwaarte van opgaven (bijvoorbeeld realiseren Nieuw Rhijnegeest, Poelgeest) én de daaraan gestelde eisen die vanuit het rijk en de provincie op de gemeente afkomen. Kennis en ervaring en specifieke functies zijn geconcentreerd bij één of slechts enkele medewerkers. De gemeente onderkent dat ook in den brede (bestuurlijk en ambtelijk) en onderneemt daartoe een aantal maatregelen op korte en lange termijn:

⁶⁶ Excl. vangnet, zwangerschapsverlof en arbeidstherapie (gemiddelde Oegstgeest over kwartaal 1, kwartaal 2 en 1 juli – 1 oktober 2009).

⁶⁷ Gemeentelijke gegevens aangevuld met VNG-verzuimgegevens 2007; Binnenlands Bestuur 18 april 2008.

⁶⁸ S15, p. 29; zie ook S10, S11, S16.

⁶⁹ Deze nota is vastgesteld door het MT, niet door het college.

- *Inhuur van derden.*
Vooral voor grotere bouwprojecten wordt externe expertise ingehuurd. Nadeel hiervan is dat specifieke kennis niet binnen de organisatie kan worden opgebouwd.
- *Arbeidstoelage.*
Genoemd is reeds de arbeidstoelage die de gemeente hanteert.
- *Vasthouden personeel na pensioengerechtigde leeftijd.*
In verband met de vergrijzing (beperking uitstroom en behoud kennis en ervaring) wordt medewerkers (indien zij daar zelf ook voor openstaan) de mogelijkheid geboden ook na de pensioensgerechtigde leeftijd door te werken.
- *Samenwerking in de regio.*
Genoemd is reeds de samenwerking in de regio en de strategie die de gemeente hanteert. Bijkomend effect kan zijn dat de functie voor medewerkers die in de regio werkzaam zijn interessanter wordt, waardoor medewerkers langer ‘vastgehouden’ kunnen worden.
- *Onderzoek SSC:*
De gemeente onderzoekt in samenwerking met de gemeenten Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude de mogelijkheden voor het oprichten van een Shared Service Center (SSC) Leidse Regio. De invoering van het Shared Service Center Leidse Regio dient de volgende doelstellingen te realiseren:
 - Beperken van de huidige organisatorische kwetsbaarheid.
 - Verhogen van de kwaliteit van processen.
 - Verhogen van de professionaliteit en deskundigheid van medewerkers.
 - Verhogen van de arbeidsproductiviteit.
 - Kostenreductie door schaalvoordelen.

In mei 2009 is een ‘Business Case+’ opgeleverd. De business case is een kwalitatief voldoende tot goed onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een SSC in de Leidse regio. Wij hanteren hierbij de volgende criteria en kenmerken voor de beoordeling van een businesscase:

- 1 Een hulpmiddel bij de besluitvorming over de zakelijke rechtvaardiging van een voorgenomen actie;
- 2 Een toets op juistheid van gehanteerde veronderstellingen en aannames en daarmee een mogelijkheid voor bijsturing;
- 3 Omvat integraal alle structurele en incidentele kosten en baten;
- 4 Leidt tot een GO/NO-GO-beslissing;
- 5 Kan verschillende alternatieven uitwerken;
- 6 Wordt in veel gevallen gevalideerd door een derde partij.

Het college heeft ingestemd met de business case en heeft de gemeentesecretaris de opdracht gegeven een projectleider aan te stellen. Het plan is om in maart 2010 een Bedrijfsplan voor het SSC op te leveren. Dit Bedrijfsplan is een belangrijk document voor verdere besluitvorming. Door deze aanpak ontstaat er een gefaseerd proces voor het ontwerp en implementatie van het SSC. Het SSC is ten opzichte van de oorspronkelijk intenties zeer uitgediept en zal zich voorlopig alleen richten op

dienstverlening op het gebied van ICT en inkoop⁷⁰. Het is nog niet duidelijk of alle partners met deze insteek akkoord kunnen gaan⁷¹.

Wij constateren ten slotte dat respondenten vanuit de raad bereid zijn meer te investeren in de kwaliteit van de ambtelijke organisatie ('investeren in mensen').

De dienstverlening door de organisatie

De tevredenheid van burgers over de dienstverlening is hoog.

Uit onderzoek van waarstaatjegemeente.nl over 151 gemeenten (zie o.a. Binnenlands Bestuur 13 maart 2009) komt Oegstgeest op een 80^e plaats voor de algemene waardering door de burger. Het hoogst scoort de burger als 'klant', het laagst is de waardering van de gemeente door de burger als 'kiezer' (overigens nog steeds hoger dan het gemiddelde).

Type melding	2006	2007	2008
Bezwaarschriften	97 (2005: 99)	116 ⁷²	110
Klachten	45 ⁷³ (2005: 60)	23	10
Meldingen (Servicelijn)	2.901 ⁷⁴ (2005: 3.356)	3.041	2.786

Tabel 4.3: Gegevens over bezwaarschriften, klachten en meldingen 2005 t/m 2008

Uit het Burgerjaarverslag 2008 blijkt dat het de gemiddelde totale afhandelingstermijn van bezwaarschriften in 2008 is toegenomen, van 13 weken in 2007 naar 16 weken in 2008 (onder meer als gevolg van krappe bezetting op de afdeling Juridische Zaken, dat het secretariaat van de commissie vervult). Het aantal klachten is sterk afgenomen van 45 in 2006 tot 10 in 2008.

Het algemeen oordeel van de Waarderingskamer over 2008 is 'goed'. De gemeente gaf in 2008 € 42 uit aan burgerzaken per inwoner (gemiddeld landelijk € 34,8).

De gemeente heeft in de afgelopen jaren diverse (klant)tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd, dan wel laten uitvoeren. Tabel 4.4 geeft een beknopt overzicht van de resultaten.

⁷⁰ S9, p. 3. In het convenant tussen de deelnemende gemeenten zijn zeven taakvelden benoemd die het SSC zou gaan uitvoeren (ICT, Financiële administratie, Personeel en organisatie, Salarisadministratie, Juridische dienstverlening, Inkoop, Facilitaire diensten, Communicatie voor zover het de uitvoerende werkzaamheden betreft, en niet de bestuurlijke advisering).

⁷¹ Leiden ziet de insteek breder en wil aan de hand van het nog op te stellen bedrijfsplan (dat in maart 2010 klaar moet zijn) besluiten.

⁷² Bron: Burgerjaarverslag 2007, met groot aantal over de blauwe zone op de Lijtweg.

⁷³ Bron: Burgerjaarverslag 2006, met name over niet op tijd beantwoorden van brieven (ook in 2007 was dit de grootste categorie), een aantal over het niet ontvangen van ontvangstbevestigingen, overige divers van aard.

⁷⁴ Bron: Burgerjaarverslag 2006, over met name kapotte verlichting (434, in 2007: 369), verzakte verhandingen, containers (809, in 2007: 937) en dergelijke.

Beleidsveld/ onderwerp	Jaar	Belangrijkste resultaten klanttevredenheidsonderzoek		
Wet werk en bijstand (Wwb)	2009	<ul style="list-style-type: none"> - Gemiddeld rapportcijfer 8,1 voor persoonlijke contacten met afdeling SZ. - Gemiddeld rapportcijfer 7,4 voor telefonische contacten met afdeling SZ. - 39% vindt aanvraagprocedure minimaregeling niet ingewikkeld tot heel eenvoudig. - Ruim 70% geeft aan geen reden te hebben voor indienen van een klacht of maken van bezwaar. - Respondenten zijn positief over de dienstverlening van de afdeling SZ. 		
Waarstaatje- gemeente.nl	2009	Burger als:	Oegstgeest	Gemeenten < 25.000 inwoners
		Kiezer	5,5	5,4
		Klant	7,1	6,8
		Onderdaan	6,1	6,0
		Wijkbewoner	6,6	6,5
		Belastingbetaler	4,9	6,1
TNS NIPO- onderzoek	2009	<ul style="list-style-type: none"> - Dienstverlening wordt door 88% met een voldoende beoordeeld. - 86% vindt de medewerkers vriendelijk. - 64% vindt de medewerkers deskundig, 10% niet. - 65% is tevreden over de snelheid waarmee men geholpen wordt, 15% ontevreden. - 84% geeft toegankelijkheid informatie een voldoende, 8% onvoldoende. - Gemiddeld geven inwoners de dienstverlening een 7,1. 		
Wet maatschappelijk e ondersteuning (Wmo)	2008	<ul style="list-style-type: none"> - Gemiddeld rapportcijfer 7,3 voor aanvraag ondersteuning. - Tevredenheid over aanvraag is teruggelopen t.o.v. 2007. - Gemiddeld rapportcijfer 7,7 voor hulp bij het huishouden. - Tevredenheid over hulp bij het huishouden is teruggelopen t.o.v. 2007. - Gemiddeld rapportcijfer 7,7 voor voorzieningen. - Tevredenheid over voorzieningen is toegenomen t.o.v. 2007. 		
Centrale balie (dienstverlening)	2008	<ul style="list-style-type: none"> - Gemiddeld rapportcijfer 8,6 voor dienstverlening centrale balie. - Vrijwel alle respondenten zijn (zeer) tevreden over de wijze waarop ze geholpen zijn. 		
	2005	<ul style="list-style-type: none"> - Gemiddeld rapportcijfer 8,2 voor dienstverlening centrale balie. - Vrijwel alle respondenten zijn (zeer) tevreden over de wijze waarop ze geholpen zijn. 		

Tabel 4.4: Resultaten (klant)tevredenheidsonderzoeken gemeente Oegstgeest.⁷⁵

Kwaliteit website

De gemeentelijke website haalde in 2007 een beoordeling die landelijk gezien de 180^e positie betekende, de toegankelijkheid van de site lag aanmerkelijk lager (394^e positie). Het percentage dienstverlening aan burgers en bedrijven lag landelijk gezien op een middenpositie (293^e resp. 164^e positie). In de Continue Monitor (waarin de ontwikkelingen in kaart worden gebracht op het terrein van de elektronische overheid) komt Oegstgeest op een 225^e plaats (medio juli 2009).

Met name op gebied van ‘Gepersonaliseerde dienstverlening’ en ‘Burgerbetrokkenheid en Participatie’ zijn slagen te maken, mede gezien de ambities van de gemeente op gebied van dienstverlening en interactief beleid.

⁷⁵ S22 t/m S25.

De gemeente werkt momenteel aan de doorontwikkeling van de dienstverlening. Daarin heeft de elektronische dienstverlening een voorname rol. Speerpunten in de doorontwikkeling zijn:

- *Meer digitaal vragen afhandelen*: intensiever gebruik van webformulieren op de website;
- *Moderniseren van de website*: de website ‘nieuwe stijl’ moet het digitaal afhandelen van vragen mogelijk maken, bevat een productencatalogus en moet het mogelijk maken om digitaal afspraken te maken, elektronisch te betalen en de status van aanvragen via de website te volgen. Ook bevat de nieuwe website een verbeterde versie van het raadsinformatiesysteem (RIS), dat wordt gekoppeld aan het Document Management Systeem;
- *Verbetering telefonische dienstverlening*: kwaliteitsimpuls aan telefonische dienstverlening, conform de adviezen van de commissie Jorritsma;
- *Klant Contact Centrum (KCC)*: oprichting van een KCC voor zowel de telefonische als de fysieke dienstverlening. Bij het KCC werken medewerkers ‘nieuwe stijl’ die van alle producten behoorlijk wat af weten, zodat zij veel vragen van inwoners adequaat en professioneel kunnen beantwoorden of oplossen. Indien nodig kunnen zij burgers doorverwijzen naar medewerkers van de vakafdelingen. Uitgangspunt is dat burgers niet meer ‘van het kastje naar de muur’ worden gestuurd. Daarnaast kan het KCC, mits de medewerkers van het KCC goed worden geschoold, BWT ontlasten van klantvragen;
- *Klantvolgsysteem*: het KCC wordt ondersteund met een klantvolgsysteem. Streefwaarde is klanten binnen 5 tot 10 minuten na aanmelding te helpen.⁷⁶

(D5) Overige hulpbronnen en duurzaamheid

De kwaliteit van de organisatie is op gebied van overige hulpbronnen goed.
De huisvesting van de gemeente is op orde.

Zoals hierboven aangegeven onderzoekt de gemeente momenteel de wenselijkheid en haalbaarheid van een regionaal Shared Service Center.

*Gemeentehuis Oegstgeest
(panoramio.com)*



De gemeente houdt bij het inzetten en aanwenden van hulpbronnen rekening met duurzaamheid. Op de Lokale Duurzaamheidsmeter 2009 scoort de gemeente goed (plaats 27 van de 132 gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld). De gemeente is daarnaast Millenniumgemeente en hanteert DUBO+.

⁷⁶ S20, p. 5-8.

(E) Financieel economische basis

De financieel economische basis van de gemeente is (weer) op orde.

(E1) De financiële basis binnen de gemeente

De financiële situatie van de gemeente is –na een slechte positie in het recente verleden– weer op orde. Er is een sluitende begroting gepresenteerd. In het bijzonder het project Poelgeest heeft zwaar gedrukt op de gemeentefinanciën. Onder andere door verkoop van het ‘tafelzilver’ (gemeentelijke panden) en het is de situatie verbeterd: Het weerstandsvermogen (weerstandscapaciteit minus risico’s) bedraagt (programma-begroting 2009) € 4,14 miljoen. Voor het weerstandsvermogen is er geen landelijke norm; deze is in hoge mate afhankelijk van de unieke en individuele risico’s die een gemeente loopt en de kans dat zich die voordoen. Ook kan hierin belastingpotentieel meegenomen worden. Het berekende potentieel maximale risico bedraagt circa 6,4 miljoen (stand 25 juni 2009); in relatie tot het totaal eigen vermogen (circa € 9,0 miljoen) dus vrij hoog, waarbij aangetekend moet worden dat deze risico’s zich nooit tegelijk voordoen⁷⁷.

In de afgelopen jaren was er, met uitzondering van 2008, sprake van onderbesteding. In 2008 was er een negatief eindsaldo op de jaarrekening (€645.000). Onderbesteding was in 2007 € 160.000 (waarvan € 45.000 is overgeheveld naar de algemene reserves) en in 2006 € 1.600.000 (waarvan circa € 1.000.000 is gebracht in voorzieningen van toekomstige regionale investeringen).

De hoogte van de algemene reserve van de gemeente is (begroting 2009) € 7.904.403. Doorgaans wordt de hoogte van de algemene reserve gebaseerd op een percentage van 15%-20% van de uitkering Gemeentefonds⁷⁸. Deze bedraagt over 2009 bijna 17 miljoen, dus de hoogte van de algemene reserve (ongeveer 25%) is ruimschoots toereikend. Hierbij moet wel meegenomen worden dat er onttrekkingen geraamd zijn van circa 1,6 ton, maar ook dan is het nog toereikend.

De gemeente zal uit de verkoop van NUON-aandelen circa € 37 miljoen tegemoet kunnen zien. Deze gelden 1e tranche (€ 16,1 miljoen) zullen waarschijnlijk worden ingezet volgens de verdeling:

- € 7 miljoen: storting in de algemene reserve en het bodembedrag in de weerstandscapaciteit met € 7 miljoen te verhogen zodat bespaarde rente kan worden berekend;
- € 8,3 miljoen (afgerond): in een keer afschrijven van investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut;
- € 78.424: afschrijven boekwaarde van de NUON;
- € 755.000: storten in de voorziening Regionale Ontwikkeling;
- € 200.000: jaarlijkse storting in de reserve investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut voor de vervanging van VRI’s, lichtmasten en armaturen.

⁷⁷ De omvang weerstandsvermogen is per 25 juni 2009 € 2.572.468.

⁷⁸ Er zijn geen landelijke normen; op zich is iedere gemeente vrij om norm eigen vermogen te bepalen. De toezichthouder (provincie) beoordeelt toereikendheid hiervan.

De 2e t/m 4e tranche NUON-gelden (ongeveer € 18 miljoen) zijn nog niet 'bestemd' en zullen in eerste instantie aan de Algemene Reserve worden toegevoegd.

(E2) Financiële beheer

Het financieel beheer van de gemeente is op orde, zij het dat ten aanzien van M&O (misbruik en oneigenlijk gebruik) nog verbeterlagen gewenst zijn. Dit blijkt zowel uit het provinciaal toezicht als uit de accountantscontroles.⁷⁹ Aandachtspunt is nog raadsbesluiten met financiële gevolgen altijd te laten vertalen in een begrotingswijziging. Ook uit de onderzoeken van de Waarderingskamer in 2007, 2008 en begin 2009 blijkt dat de gemeente aan vrijwel alle criteria voldoet.

In het meest recente onderzoek (2009) waarschuwt de Waarderingskamer wel dat de uitvoering van de wet WOZ op enkele punten dringend verbeterd moet worden:

- (de kwaliteitsbewaking van de) volledigheid van de WOZ-administratie;
- het verzenden van beschikkingen naar waardepeildatum 1 januari 2007;
- het verzenden van beschikkingen naar waardepeildatum 1 januari 2008;
- de tijdige en juiste afhandeling van de bezwaarschriften naar waardepeildatum 1 januari 2008.⁸⁰

Een audit naar beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) in de gemeente concludeert dat er in Oegstgeest weinig expliciete aandacht is voor M&O-beleid. Alleen handreikingen van de VNG, zoals modelverordeningen en maatregelen als de ambtseed, worden volgens het auditteam toegepast. Bij de beleidsvoorbereiding besteedt de gemeente geen aandacht aan enige elementen van het M&O-beleid. Er zijn geen algemene uitgangspunten, richtlijnen et cetera met betrekking tot het voorkomen van M&O. Wel wordt op de afdeling Sociale Zaken een fraudebeleid gehanteerd, echter is het auditteam van mening dat dit beleid niet het niveau van het M&O-beleid benadert. In de gemeente Oegstgeest is tevens geen sanctiebeleid vastgesteld. Wel zijn in de Algemene Subsidieverordening Oegstgeest 2006, de Verordening voorzieningen gehandicapten 2006 en de Verordening leerlingenvervoer gemeente Oegstgeest, artikelen aangetroffen op grond waarvan het college bevoegdheden heeft om over te gaan tot terugvordering.⁸¹

⁷⁹ Zie S74-S78; SISA: geen fouten en onzekerheden, goedkeurende verklaringen, door de raad geautoriseerde programmaoverschrijding,.

⁸⁰ S86, p. 2; zie ook S83-S85.

⁸¹ S8, p. 8-9.

(E3) De lokale lasten binnen de gemeente

De situatie ten aanzien van de lokale lasten is voldoende: de lokale lasten zijn bovengemiddeld.

OZB, afvalstoffenheffing en bouwleges

De OZB (Onroerend Zaakbelasting) is relatief laag. Uit de gegevens van waarstaatjegemeente.nl (zie bijlage 2) blijkt dat het OZB-tarief voor woningeigenaren (€2,11) in Oegstgeest circa 10% onder het landelijk gemiddelde ligt (284^e positie in 2007, 262^e positie in 2008). Het gemiddelde in de provincie Zuid-Holland ligt op € 2,38/€ 2,39 (totaal gemiddelde/gewogen gemiddelde⁸²). De OZB is voor eigenaren van woningen lager dan van de buurgemeenten Voorschoten en Leiderdorp.

De afvalstoffenheffing voor meerpersoonshuishoudens is bovengemiddeld in 2007 en 2008 (rond de 80^e positie landelijk gezien). Het tarief voor afvalstoffenheffing (€ 293,36) ligt ongeveer 5% hoger dan het Zuid-Hollandse (gewogen) gemiddelde, rioolrecht ongeveer 11% lager.

De bouwleges blijken voor een bouwvergunning relatief hoog. Op de landelijke lijst 2009 staat de gemeente resp. op de 10^e plaats (1 = duurst) voor een bouwvergunning van € 10.000 excl. BTW incl. welstand, een 23^e plaats voor een bouwvergunning van € 45.000 en 65^e plaats voor een vergunning van € 130.000 (zie Vereniging Eigen Huis).

Totale heffingen

De totale gemeentelijke heffingen zijn in Oegstgeest bovengemiddeld; Oegstgeest nam in 2008 een 49^e positie in voor meerpersoonshuishoudens en 17^e positie voor éénpersoons-huishoudens. Op het totaal aan gemeentelijke heffingen voor een groot bedrijf neemt Oegstgeest een 67^e positie in (in 2007), voor een groot kantoorpand een 33^e positie, een 130^e plaats (in 2007) voor klein bedrijf en een 69^e positie voor een klein kantoorpand (2007). De belastingdruk bij gemiddelde taxatiewaarde ligt iets meer dan 4% hoger dan het (gewogen) Zuid-Hollandse gemiddelde.

Op de zogenaamde profijtindex van Elsevier (een indicator voor de mate waarin de burger 'waar krijgt voor zijn geld'; zie De beste gemeenten 2007, 16 juni 2007 en 2008; 19 juni 2008) staat de gemeente Oegstgeest op de 35^e plaats, in 2007 lag de gemeente op de 217^e plaats.

⁸² Bron: Overzicht van de belastingdruk 2009 gemeenten in Zuid-Holland; provincie Zuid-Holland.

4.2 Kwaliteit van regie en sturing

De resultaten komen niet vanzelf. Burgers en maatschappelijke organisaties verwachten rond diverse opgaven een regierol van de gemeente, zoals rond onderwijshuisvesting, veiligheid (criminaliteit) en voorzieningen. Regisseren vraagt veel en omvat meer dan het louter hebben van ‘een rol’ bij samenwerking. De gemeente neemt regie op de opgaven en organiseert overzicht, zet beleidslijnen uit, organiseert de benodigde interne en externe samenwerking en legt tot slot verantwoording af over het geheel aan inzet en de bereikte resultaten. Door het voeren van regie en sturing biedt het gemeentebestuur een meerwaarde bij het realiseren van resultaten.

We omschrijven regie als een bijzondere vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.⁸³

We constateren over het algemeen dat de kwaliteit van regievoering nog kan worden verbeterd. Wij wijzen in het bijzonder op:

- 1 Bestuurlijke voorwaarden voor regievoering zijn op essentiële onderdelen nog niet goed ingevuld.
 - Er is niet één visiedocument voor de koers van de gemeente van waaruit het bestuur en ambtelijke organisatie opereren.
 - Er is sprake van een ‘hybride’ opstelling ten aanzien van de opstelling van de gemeente in regionale samenwerking met Leiden.
 - Er is sprake van een licht kwalitatief bemenste organisatie (geen zwaardere projectleiders en beleidsmedewerkers op een hoger -12- schaalniveau).
- 2 De focus van sturing is nog ‘onbestemd’ door een hoge dichtheid aan parameters en indicatoren waarop gemeten wordt, zonder een duidelijke link met speerpunten van beleid.
- 3 Het rendement van sturing en regie verschilt van dossier tot dossier. Op dossiers als het MEOB-terrein, ASC, Hofwijck en Nieuw Rhijngeest weet de gemeente nog niet alle beoogde opgaven te realiseren. Ook zal het SSC nog in regionaal verband ter discussie komen. De realisatie op deze dossiers is echter tevens afhankelijk van andere partijen en actoren.

4.3 Bandbreedte in bestuurskracht

Wat is de bandbreedte van bestuurskracht in termen van opgaven en resultaten? Om een aanvullende indruk van de bestuurskracht te krijgen – in die gevallen dat dossiers ook werkelijk worden opgepakt – zijn vier dossiers apart onderzocht. Deze dossiers zijn door de Werkgroep voor dit onderzoek gekozen, namelijk twee dossiers die het meest succesvol zijn en die een indicatie geven van de bovengrens van de

⁸³ Zie: Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004.

bestuurskracht van gemeente en twee dossiers die het minst succesvol zijn en een indruk geven van de ondergrens van bestuurskracht. De intentie was vervolgens de bestuurskracht aan de hand van de processen te verklaren.

Succesvolle dossiers bovengrens bestuurskracht	Niet-succesvolle dossiers ondergrens bestuurskracht
Corpus reis door de mens (museum) ⁸⁴	Ontwikkeling Boerhaaveplein
Inspelen op Wmo	Realisatie Poelgeest

Tabel 4.3: Vier voorbeelden met twee succesvolle en twee niet-succesvolle dossiers.

Wat betreft de succesvolle dossiers constateren wij dat Corpus en Wmo worden gezien als succesvolle dossiers. Uit tevredenheidsonderzoek onder Wmo-organisaties blijkt dat zij (zeer) tevreden zijn over de samenwerking met de gemeente.⁸⁵ Tegelijkertijd constateren wij dat er bij Corpus in besluitvormende zin een beperkte relatie met de raad is geweest en dat die niet unaniem als bestuurskrachtig wordt uitgelegd⁸⁶.

Corpus:
Directeur Corpus verzoekt om deelname gemeente in oprichting stichting, om zo een lening te kunnen krijgen van de BNG. College legt dit voor aan de raad. Discussie over mogelijke staatssteun en risico's. Enkele weken later deelt het college aan de raad mede dat het punt van de agenda gehaald kan worden; Corpus heeft de stichting reeds opgericht met het ministerie van VWS, omdat Corpus door haar financiële situatie niet op de besluitvorming van de gemeente kon wachten. In daaropvolgende vergadering vraagt raadslid of dat besluit een gevolg is van de discussie in de raad die daarvoor heeft plaatsgevonden. Wethouder antwoordt dat "alles met alles samenhangt." (S103-S106).



De Wmo wordt weliswaar wordt gezien als een positief dossier, maar tegelijkertijd wordt dit een 'beleidsarm' dossier genoemd, waar geen grote (politieke) keuzevraagstukken voor Oegstgeest in verweven zitten. Dit zou met name liggen aan het relatief 'lichte' bestand in Oegstgeest en het hoge particuliere initiatief. Het dossier laat bovendien een onderbesteding zien (met name

door lage declaratie van vervoersvoorzieningen, waarmee vervolgens bijvoorbeeld flatgebouwen toegankelijk gemaakt kunnen worden, terwijl als er wél volledige declaratie zou plaatsvinden, een tekort op het Wmo-budget zou ontstaan).

Tijdens de bestuurskrachtmeting blijken meningen verdeeld over de 'onderkant' van de bestuurskracht met betrekking tot Poelgeest en Boerhaaveplein. Er blijkt niet sprake van de 'onderkant' van bestuurskracht. Wij lichten dit hierna toe.

⁸⁴ Op 14 maart 2008 opende Corpus Experience. Het museum heeft de vorm van een zittend mens. Bezoekers kunnen in het gebouw een wandeling maken door het menselijk lichaam. Het museum is uniek in zijn soort. Het museum trekt in het eerste jaar 50.000 bezoekers meer dan verwacht.

⁸⁵ S56, p. 4.

⁸⁶ Corpus is wel in het Seniorenconvent aan de orde geweest (bron: mondelinge informatie burgemeester) maar niet in beeldvormende, oordeelsvormende of besluitvormende zin in de raad. Daarnaast is de rol van de organisatie met name randvoorwaardelijk geweest (zoals vergunningverlening, ruimtelijk).

Poelgeest is in het *verleden* een debacle geweest doordat er niet of nauwelijks op dit project werd gestuurd, sprake was van ad-hoc beleid, plannings ontbraken, financiële doorrekeningen niet compleet waren et cetera. Het project maakte bovendien een ‘valse start’ door niet uit te gaan van een nieuw bestemmingsplan maar van een artikel 19 (Wro) procedure en feitelijk een verkeerde locatiekeuze (te drassige grond in de wijk). Dit heeft geleid tot een rechtsgang van de bewoners (tot en met de Raad van State), schadeclaims voor de gemeente en een tekort ad circa € 15 miljoen. Het tekort is inmiddels weer weggewerkt, lopende rechtszaken zijn afgerond en de meeste problemen zijn opgelost. Begin 2010 zal de raad een aantal besluiten worden voorgelegd over alle restproblematiek van *Poelgeest*. Wij kunnen derhalve niet vaststellen dat dit dossier typerend is voor de *onderkracht* van bestuurskracht anno 2009.

*Boerhaaveplein*⁸⁷ is in die zin een pijnlijk dossier dat het cultureel centrum ter plaatse verkocht is ter dekking van de tekorten van *Poelgeest*, waardoor maatschappelijke groepen hun ruimte kwijtraken. Het komen tot een alomvattende aanpak voor het plein is niet gelukt omdat de Lidl hier niet mee instemde. De bouwvergunning wordt binnenkort afgegeven. Verdere ontwikkelingen zijn met name afhankelijk van derden. Wij kunnen derhalve niet vaststellen dat dit dossier typerend is voor de *onderkracht* van bestuurskracht anno 2009.

Gezien de ontwikkelingen bij de vier dossiers, betitelen wij deze niet als onder- of bovenkant van de bestuurskracht.

⁸⁷ Winkelcentrum.

5 Kapstok tot aanbevelingen

Wij adviseren dat de gemeente in het openbaar de discussie voert over de uitkomsten van dit rapport en wat er mee gedaan wordt. Wij richten de discussie met een aantal aanbevelingen.

5.1 Bestuurskracht als duurzaam ontwikkelingstraject

In algemene zin adviseren wij dit moment van bestuurskrachtmeting aan te grijpen om in te zetten op een duurzaam ontwikkelingstraject voor de komende vier jaar. De opgaven nemen immers verder toe door zelf gestelde ambities, eisen van andere overheden, druk uit de (kritische) lokale samenleving en eisen uit de bredere omgeving van gemeente Oegstgeest. De gemeente Oegstgeest kan niet volstaan met het consolideren van de huidige bestuurskracht maar moet blijvend investeren in processen, beleid, dienstverlening en vooral mensen.

- 1 Leer van de ervaringen uit de regio over de inzet van bestuurskrachtonderzoek. Kijk bijvoorbeeld naar de gemeente Voorschoten waar het bestuurskrachtonderzoek een startsein was: geen eenmalige moment, geen eenmalige 'meting' maar startsein voor een meerjarig ontwikkelingstraject onder de naam 'Operatie Wervelwind'.
- 2 Breng de aanbevelingen uit dit onderzoek onder het ontwikkelingsprogramma en richt daarbij de aandacht zowel op raad, college als de ambtelijke organisatie
- 3 Met de verkiezingen en de nieuwe bestuursperiode in aantocht is het aan te bevelen om hier voor de komende vier jaar op door te zetten.

5.2 Processen en bestuurlijke voorwaarden

(A) Versterk het politiek-bestuurlijk leiderschap door besturen met een eenduidige visie

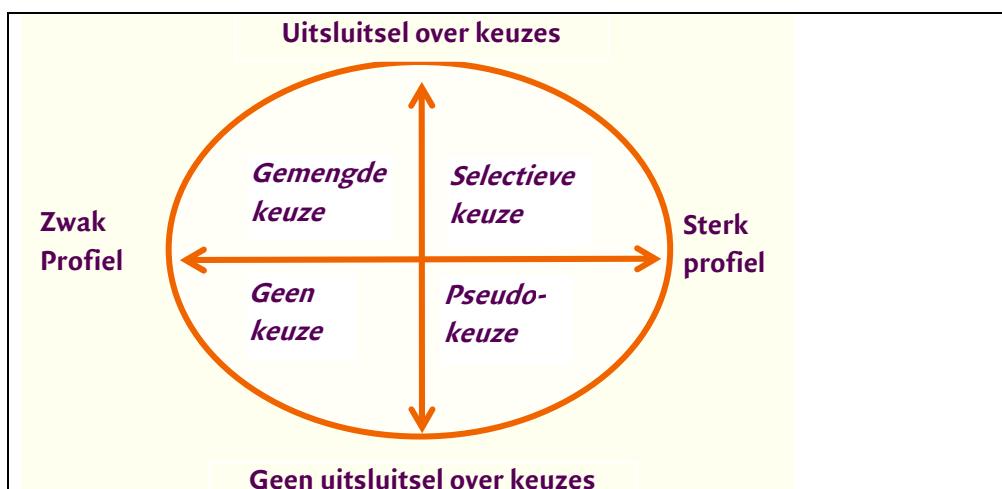
De gemeente kan aan bestuurskracht winnen door meer op basis van één eenduidige (hernieuwde) strategische visie en prioriteitstelling in opgaven en ambities te opereren. De gemeente kan niet alles doen en zal keuzes moeten maken waardoor het bestuur het verschil kan helpen maken voor de toekomst van Oegstgeest. De basis hiervoor is een visie op de gemeente als geheel en op de rol van de gemeentelijke overheid, organisaties en inwoners van die gemeente. Doel van deze visie is dan ook een kader te bieden voor het maken van keuzes met betrekking tot een toekomstvastе ontwikkeling van de gemeente. Voor de raad is de visie bedoeld om op strategisch niveau een richting te bepalen hoe de raad toekomstige ontwikkelingen moet sturen. Meer visievorming biedt externe partijen (lokaal en regionaal) tevens meer mogelijkheden op het beleid van de gemeente te anticiperen of daarop aan te sluiten en vormt de basis voor eenheid en continuïteit van leiderschap. Hét moment waarop een visiediscussie in samenhang te voeren, is na vaststelling van het nieuwe bestuursakkoord. De actualisatie van de Structuurvisie kan daarbij 1 op 1 samengaan met het ontwikkelen van deze visie, die kan dienen als kapstok op de Structuurvisie.

In de aanloop naar het nieuwe bestuursakkoord zal discussie over een aantal punten beslecht moeten worden:

- Wat zijn de kernkwaliteiten van de gemeente, wat wil je behouden?
- Hoe wil de gemeente zich in de toekomst ontwikkelen, rekeninghoudend met de kernkwaliteiten van de gemeente: wat wil je versterken of ontwikkelen?
- Wat voor soort gemeente wil je zijn (beheer-/ontwikkelgemeente) en welke rol moet het gemeentebestuur daarin innemen?
- Wat voor soort organisatie heb je daarvoor nodig?
- Hoe wil Oegstgeest zich met de regio verhouden en hoe en met wie wil de gemeente zich in de regio positioneren? (zie onder (C))?

Voor de weg waarlangs dit kan plaatsvinden zijn zes elementen nog van belang:

- 1 Betrek de raad in een vroegtijdig stadium aan de hand van politieke keuzevraagstukken bij het proces van strategische visievorming (zie figuur 5.1). Verken relevante alternatieve oplossingsrichtingen (zie ook § 5.2) en bevorder overzicht over de situatie in termen van de problematiek, afbakening en het beeld dat anderen -binnen en buiten de gemeente- daar van hebben. Pas de politiek-bestuurlijke procesgang voor politieke kaderstelling daar op aan en ontwikkel werken discussievormen die zich lenen voor *beeldvorming* (zonder politieke stellingen in te nemen), *oordeelsvorming* (gericht op het formuleren van een politiek standpunt) en tot slot *besluitvorming* (zie tekstkader onder B).



Figuur 5.1: Politieke keuzes als fundament onder een robuuste toekomstvisie

Toelichting aan de hand van enkele voorbeelden:

- 1 Gemengde keuze: 'Onze stad staat open voor bedrijvigheid van allerlei soorten, voor wonen voor alle doelgroepen en voor recreëren, cultuur en sport, maar alles afgewogen binnen de grenzen van middelen en mogelijkheden.'
- 2 Selectieve keuze: 'Onze stad staat vooral voor duurzaamheid. We sluiten tal van bedrijvigheid uit. De uitgaven voor automobiliteit en wegen worden tot het minimum beperkt.'
- 3 Geen keuze: 'In onze stad stimuleren we de meeste vormen van bedrijvigheid, zetten we ons maximaal in om de woningvoorraad op peil te houden, zorgen we optimaal voor het milieu en staan borg voor een uitstekende mobiliteit.'
- 4 Pseudokeuze: 'Onze stad is in één woord te typeren als 'duurzaam'. Daarnaast hebben we op tal van terreinen nog veel meer te bieden...'

- 2 Creëer tijd en ruimte voor strategische visievorming. Herken de eigen opgaven en *erken de eigen kracht of onmacht* daarin. Zorg dat de opgaven vanuit eigen ambities in verhouding staan tot de mogelijkheden van het college, de raad en met name van de ambtelijke organisatie (en samenwerkingspartners).
Organiseer en veranker daartoe de strategische visievorming binnen de ambtelijke organisatie.
- 3 Overweeg advisering door de burgers op de relevante keuzevraagstukken zodat de raad en daarin onderscheiden fracties hun afwegingen baseren op wat er onder de bevolking leeft. Een voorbeeld van een keuzevraagstuk: Wat is volgens u het wenselijke profiel van Oegstgeest? Is dat: a) een levendige gemeente met voldoende voorzieningen voor de eigen inwoners en de bezoekers/toeristen uit (met name) de regio of b) een rustige gemeente met voorzieningen voor uitsluitend de eigen inwoners?
- 4 Draag als college eendrachtig dezelfde keuze uit, na het verkrijgen van helderheid over de visie. Ga daarbij uit van de kracht van de gemeente, niet vanuit de onmacht.
- 5 Zorg voor een uitwerking van deze visie in evalueerbare (SMART-)termen en geef aan welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd.
Breng focus hierbij aan en hanteer streefwaarden waarop gestuurd kan worden en die in relatie staan tot de gestelde prioriteiten.
- 6 Rond, in verband met de beperkte omvang van de ambtelijke organisatie, eerst grote projecten af voordat er met nieuwe grote projecten wordt begonnen.

Een basis voor deze visie kan liggen in de visie uit 2001, ‘Groen met een bruisend randje’ 2005, de structuurvisie en het huidige coalitieakkoord.

(B) Verbeter het politiek-bestuurlijk samenspel

Wij zien dat het politiek-bestuurlijk samenspel op een aantal elementen nog beter kan.

- 1 Het politiek-bestuurlijk samenspel kan verder aan bestuurskracht winnen door een goede organisatie van het politieke proces. Ontwikkel en oefen met een werkwijze waarbinnen voldoende ruimte bestaat voor visievorming. Doe dit bijvoorbeeld langs de lijn Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming (BOB).

Beeldvorming (oriëntatie)

- Verkennen en afbakenen van de problematiek en het vraagstuk.
- Inventariseren van politieke keuzevraagstukken.
- Verzamelen en ordenen van informatie.

Oordeelsvorming

- Het bepalen van politieke maatstaven of beoordelingscriteria.
- Het uitwisselen van voorlopige oordelen en argumenten.
- Het afwegen van belangen en argumenten aan de hand van politieke maatstaven.
- Het formuleren van een politiek standpunt en van de argumenten hiervoor.

Besluitvorming (en publieke verantwoording)

- Het komen tot een meerderheid (of consensus) op basis van reeds bestaande overeenstemming (gelijke oordelen), onderhandeling of ruil (compromis/ afspraken) dan wel overtuiging.
- Stemmen.
- Stemverklaring, publieke verantwoording.

Zie ook Actieprogramma Lokaal Bestuur (2009), *Op het tweede gezicht, gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd*, VNG: Den Haag.

Igno Pröpper en Hans Kessens (2005), *Tussen pluche en publiek, lokale politiek in de praktijk*, Coutinho: Bussum, (p. 211).

- 2 Entameer met de raad een discussie over de gewenste informatiebehoefte op gebied van regionale samenwerking en de vorm (gremium, bijvoorbeeld een raadscommissie Regiozaken) waarin dit moet plaatsvinden. Zegel de uitkomst daarvan in een raadsbesluit af.

(C) Werk vanuit de gemeentelijke visie ook de visie op samenwerking uit

Regionale samenwerking

- 1 Bouw verder op het visiedocument ‘Oegstgeest in de regio’ (2007) als basis voor verdere professionalisering en actualiseer deze visie: Hoe wil Oegstgeest zich met de regio verhouden, wat is de inhoudelijke inzet en hoe en met wie wil de gemeente zich met welk doel in de regio positioneren? Hierbij moet Oegstgeest *uitgaan van zijn eigen kracht* en zich als gelijkwaardige partner opstellen richting in ieder geval Leiden. De samenwerking met Leiden ligt voor de hand, aangezien de nadrukkelijke wens van Voorschoten eerst op Wassenaar te oriënteren en van Teylingen en Katwijk eerst op de Duin- en Bollenstreek te oriënteren. Samenwerking met Leiderdorp en Zoeterwoude kan, maar kan praktisch gehinderd worden door de geografische ligging.
- 2 Zet daarbij zwaar in op ‘verlengd lokaal bestuur’ (in plaats van ‘verlegd lokaal bestuur’).
 - Versterk daarmee tevens de sturende rol van de raad op regionale samenwerking in geval van beleidsafstemming waar de raad dit nu mist. Zo worden binnen de regio Holland Rijnland diverse visies opgesteld die van groot belang zijn voor Oegstgeest, zoals een Regionale Structuurvisie, Woonvisie, Detailhandelsvisie et cetera. Een effectieve gemeentelijke inbreng vraagt dan

om een stevige, eigen visie met evalueerbare doelen als inzet. De raad kan daarmee beter controleren in hoeverre deze doelen effectief worden ingebracht en gerealiseerd en dit over meerdere dossiers evalueren. Bij samenwerken gaat het namelijk ook om geven en nemen.

- Vergroot daarmee de effectiviteit van bestuurders en ambtenaren die in de samenwerking opereren. Met een stevige, evalueerbare visie geeft de raad tevens een onderhandelingsmandaat af om in de samenwerking vanuit de ‘Oegstgeester belangen’ te opereren.
- Dit biedt tevens handvatten voor de bestuurders en ambtenaren om in de ogen van haar samenwerkingspartners veel meer als ‘smaakmaker’ op te treden bij het realiseren van maatwerk vanuit de eigen doelen (zie ook paragraaf A4).

Verlegd versus verlengd lokaal bestuur.

- 1 Van ‘verlegd lokaal bestuur is bijvoorbeeld sprake als het gemeentebestuur bij samenwerking niet meer zelf het beleid van de gemeente bepaald. Dit risico is door respondenten benoemd.
- 2 In een situatie van verlengd lokaal bestuur wordt samenwerking aangegaan ter versterking van de lokale autonomie.
 - Het doel van versterking van de lokale autonomie is helder en afgewogen:
 - 1 *Vergroten van het ambitieniveau – bundelen van krachten.*
 - a *Realiseren van beleidsopgaven die je niet alleen aan kan.*
 - b *Vergroten kwaliteit van en variëteit aan dienstverlening.*
 - 2 *Voorkomen van hinder van elkaar.*
 - a *Tegengaan ‘slopende concurrentie’.*
 - b *Afstemmen met elkaar dat gemeenten elkaar niet opzadelen met negatieve bijeffecten.*
 - 3 *Efficiënter werken.*
 - a *Voorkomen dubbelwerk*
 - b *Realiseren bedrijfseconomische schaalvoordelen.*
 - 4 *Organisatorische voordelen (met doorwerking op vorige drie punten).*
 - a *Professionalisering van organisatie en bestuur.*
 - b *Beperken kwetsbaarheid organisatie bij wegvallen van personen voor cruciale functies en door het binden van medewerkers door het (via samenwerking) aantrekkelijker maken van de functie.*
 - 5 *Verruimen van de horizon.*
 - a *‘Andere’ wereld ontdekken.*
 - b *Zicht krijgen op kansen met doorwerking naar visieontwikkeling en herontdekken van wat in het belang is van de gemeente.*
 - Verlengd lokaal bestuur geeft aan dat de raad aan het roer staat. De gemeenteraad geeft zelf richting aan het beleid of de beleidsruimte: de raad geeft de kaders mee ‘aan de voorkant’ van waaraan het college uitvoering geeft.
 - De raad is zelfverzekerd (de raad zet samenwerking in als strategie om gemeentelijke doelen te bereiken), zelfstandig (de raad maakt binnen de samenwerking keuzes om bepaalde gemeentelijke doelen te bereiken) en zelfbewust (de raad neemt een actieve rol in de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband; het is ‘van ons’).
 - De raad is pro-actief in de sturing en controle van samenwerkingsverbanden, zet regionale samenwerking in als middel voor het verwezenlijken van gemeentelijke doelen en stelt heldere eisen aan het college met betrekking tot de aanlevering van tijdige en relevante informatie.

Verlegd versus verlengd lokaal bestuur.

- 3 Voer deze zelfverzekerde (geen Calimero-)opstelling door in de dagelijkse aansturing van de samenwerking op basis van een beeld en afweging van:
- Voordelen en risico's, alsook te behalen resultaten van samenwerking.;
 - Afstemmingskosten en communicatiekosten.
 - Wat er goed gaat in de samenwerkingsverbanden, wat beter kan.
 - Bestuurlijke en ambtelijke volledige gedragenheid.

3 Er is sprake van verdergaande eisen aan regionale samenwerking door schaalvergroting in de omgeving van Oegstgeest. De ontwikkeling naar minder maar wel sterkere spelers door schaalvergroting (zoals Leidschendam-Voorburg, Katwijk, Teylingen) en de gedeeltelijke doorwerking daarvan op stemverhoudingen binnen Holland Rijnland vragen om versterking van de inzet van Oegstgeest. In het samenspel met de regio moet Oegstgeest het 'spel' voor de lange termijn strategischer spelen, i.e. op basis van afstemming en vooroverleg ('het spel'), inhoudelijke argumenten en op basis van gelijkwaardigheid zonder 'de grote broek' aan te trekken. Hiermee biedt de gemeente een zekere koers richting de regiogemeenten en andere partners en weten zij wat zij van de inzet van de gemeente kunnen verwachten. Dit vraagt ook om een herbezinning op 'geven en nemen'. Het gaat dan om gezamenlijke vraagstukken en vraagstukken waar wederzijdse afstemming over noodzakelijk is:

a Regionale *beleidsafstemming*:

Voorbeelden zijn volkshuisvestingsbeleid waaronder in het bijzonder van studenten, voorzieningenbeleid (allocatie ter voorkoming van regionale onder- of overcapaciteit, zoals bij het zwemwater in de regio), infrastructuur en openbaar vervoer (ontsluiting van Oegstgeest), veiligheid, groenvoorziening /recreatie et cetera.

b Gezamenlijke *beleidsuitvoering*:

Voorbeelden zijn de Milieudienst, maar ook bijvoorbeeld regionale sociale diensten en gezamenlijke uitvoering van de leerplicht.

c *Delen van hulpbronnen*:

I Facilitaire zaken (voorbeeld automatisering, salarisadministratie).

II Beleidsmedewerkers (binnen het SSC maar ook voor specialistische en moeilijk vervulbare functies zoals projectleiders in woonlocatie-ontwikkeling, weg- en waterbouw, rioolbeheer, onderwijs-huisvesting, plantoetsers, landschapsecoloog, archeoloog, rampenbestrijding, vakjuristen).

4 Dit betekent dat het gemeentebestuur opereert vanuit een 'lokale kleur':

- op *beleidsmatige* aspecten een tactisch-strategische houding moet innemen van geven en nemen tussen verschillende beleidsterreinen, met niet alleen aandacht voor de korte termijn, maar ook de lange termijn. Lukt het buiten dit 'spel' niet, dan zal geaccepteerd moeten worden dat aan het geven van een lokale kleur aan beleid hetzij voor sommige beleidsterreinen ingeboet zal

worden, hetzij dat de gemeente hiervoor meer inspanning moet leveren (in capaciteit of geld).

- op uitvoeringsaspecten zoeken naar een schaal en vorm van organiseren (efficiënt) die het mogelijk maakt maatwerk te laten leveren. Is de schaal te klein, zal het bieden van maatwerk niet mogelijk zijn. Heroverweeg vanuit dit uitgangspunt de visie uit ‘Oegstgeest in de regio’ (2007) dat samenwerking alleen efficiënt zou zijn met vier of vijf partners.
- bij het delen van hulpbronnen eveneens moet zoeken naar een schaal die zodanig is dat de expertise aanwezig is waarmee differentiatie in beleid mogelijk is⁸⁸.

In deze laatste twee punten zit dus een ogenschijnlijke *paradox*:

- bij juist een te *geringe* schaal door als gemeente *niet* samen te werken zal een gemeente *geen* maatwerk kunnen leveren (en bijvoorbeeld sneller geneigd zijn de standaard-VNG verordeningen te hanteren, standaard inkoop- en aanbestedingsbeleid op te stellen);
- bij een voldoende schaalgrootte is juist *wél* meer maatwerk van hogere kwaliteit mogelijk.

- 5 Draag de visie uit vanuit een goede communicatiestrategie uit oogpunt van perceptiemanagement, Oegstgeest staat immers letterlijk en figuurlijk midden in de regio (zie visie uit 2007). Ook kan het zinvol zijn om regelmatig op basis van bestudering van historische of lopende casuïstiek te trachten een generieke strategische lijn te ontwikkelen. Het is aan te bevelen in de besluitvorming over het aangaan van samenwerking naast criteria en aanpak van samenwerking, tevens de aansluiting met een gepaste bestuursstijl en communicatiestrategie mee te nemen.

Samenwerking met de samenleving/inwoners

Wij constateren dat er een sterke maatschappelijke betrokkenheid is in Oegstgeest. De gemeente kan nog meer deze betrokkenheid benutten.

- 6 Zet zwaar in op de professionele vormgeving van burgerparticipatie en het politiek-bestuurlijke proces waarbinnen dit zich afspeelt. Werk verder toe naar een situatie waarin beleidsmakers experts zijn in de procesvoering rond beleid. Burgerparticipatie heeft daarbinnen een plek. Burgerparticipatie is opgenomen in een brede kwaliteitszorg voor procesvoering rond beleid. Continue professionalisering is gericht op de brede procesvoering. Het gaat onder meer om procesdeskundigheden die nodig zijn om in wisselwerking met andere partijen uit de samenleving, zoals met mede-overheden, bedrijven, maatschappelijke instellingen, adviesorganen en burgers, zaken tot stand te brengen. Dit reikt verder dan de aandacht voor participatieve instrumenten en werkvormen.

⁸⁸ Met verschillen in bandbreedte: Dus dat bijvoorbeeld recreatie en toerisme beleidsmedewerkers op basis van een inventarisatie van lokale politieke keuzevraagstukken maatwerk kunnen bieden voor het gemeentelijk toerismebeleid, of dat medewerkers maatschappelijke ondersteuning verschillende verordeningen Wmo, bijzondere bijstand. Langdurigheidstoeslag kunnen opstellen (bijvoorbeeld differentiatie op gebied van verstrekkingen, inkomensgrens percentage van de bijstandsnorm).

- Besteed daarbij veel aandacht aan verwachtingenmanagement en responsief bestuur.

Responsief bestuur.

Een responsief of vraaggericht bestuur stelt een aantal eisen aan het handelen van politici, bestuurders en ambtenaren:

- Open houding en goed luisteren naar de inbreng van anderen.
- Adequaat beeld van de vraag: wat leeft er, wat is er aan de hand en wat kunnen ‘vragende partijen’ zelf inbrengen?
- Zorgvuldige afweging en besluitvorming van alle relevante vragen en belangen.
- Verantwoording waarom wel en niet gevolg wordt gegeven aan een bepaalde vraag of inbreng.
- Feitelijk handelen conform afweging en besluitvorming.

(bron: Igno Pröpper, *De aanpak van interactief beleid, elke situatie is anders*, 3e herziene druk, mei 2009).

- Hanteer en communiceer hierbij het principe van de participatieladder (bewust kiezen voor informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of beslissen).
- Stel politieke keuzevraagstukken vaker centraal bij interactief werken. Voorkom daarbij dat het gemeentebestuur zich te veel laat leiden door één of enkele belangen. Participatie suggereert vaak dat voor alle wensen plaats is. Terwijl de inzet juist is om tot een zorgvuldige en open belangenafweging te komen. Naast luisteren naar burgers, gaat het om het vermogen hen duidelijke keuzes voor te leggen, daarin een keuze te maken en hierover publiekelijk verantwoording af te leggen. (Staats)burgers kunnen argumenten en belangen inbrengen en beïnvloeden via die weg van het collectieve besluitvormingsproces. Winnaars en verliezers zijn er bij keuzevraagstukken altijd, dus ook bij burgerparticipatie. Juist dan is het de vraag of de ‘verliezers’ zich kunnen vinden in het proces.

(D) Versterk de ambtelijke organisatie

Het lopende jaar (2009) wordt ‘Afmaken en Waarmaken’ afgemaakt. Het is nu van het grootste belang dit ook door te zetten en vooral ook uit te dragen en implementeren.

- 1 Zorg dat het organisatie-ontwikkelingstraject en de uitwerking daarvan bij een ieder bekend wordt gemaakt via inzet van bredere *communicatietools* en bijvoorbeeld lunchbijeenkomsten met medewerkers. De praktische vertaling in een digitale telefoongids met functie en taken kan daarbij niet alleen behulpzaam zijn, maar dit is ook een praktische noodzakelijkheid om de lijn tussen KCC en backoffice te kunnen garanderen.
- 2 Pak door op het nemen van maatregelen om de kwetsbaarheid (op continuïteit, kwaliteit) van de organisatie duurzaam te verminderen. Mogelijkheden kunnen zijn:
 - Creëren van duofuncties (twee parttime medewerkers worden belast met één functie, zodat ze het van elkaar kunnen overnemen als dat nodig mocht zijn).
 - Beperken van inhuur van derden door specialisten in te kopen bij andere gemeenten, personeelsuitwisseling en –samenwerking met andere gemeenten via een pool van beleidsmedewerkers.
 - Behouden van goede medewerkers door het ‘boeien en binden’ (bredere taakinfilling, regionale samenwerking door de betreffende medewerkers,

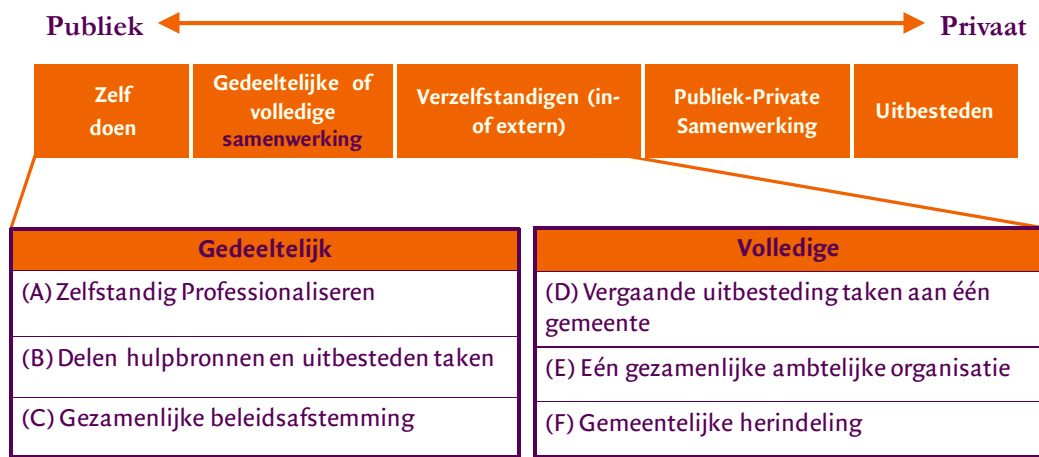
- interne programmastructuur voor specifieke (strategische) dossiers/projecten met aansturing door directie of functioneel leidinggevenden).
- Versterken van de organisatie met generalistische beleidsmedewerkers, project- en programmamanagers (regieprofessionals) op een hoger schaalniveau (11/12).
 - Versterken van het SSC via het gefaseerde ontwikkeling naar ‘volwassenheid’ en koppeling van het SSC aan doelen van de gemeente Oegstgeest:
 - Door de ontwikkeling van het SSC ontstaan efficiency voordelen. Deze zijn mogelijk te gebruiken voor noodzakelijke investeringen op de andere geschetste terreinen (dienstverlening e.d.). Met andere woorden het SSC financiert daarmee (deels) de beoogde ontwikkeling van de gemeente Oegstgeest. Een voordeel van deze benadering is dat hierdoor ook vooraf concrete efficiency doelstellingen t.a.v. het SSC door de gemeente Oegstgeest zijn te formuleren. De huidige businesscase voorziet immers enkel een onderbouwing op het geheel en niet voor de individuele partners hierin.
 - De gefaseerde aanpak tot aan oprichting van het SSC is een goede keuze. Onderken echter dat na oprichting ook het SSC een gefaseerde ontwikkeling naar volwassenheid zal doorlopen. Het is aan te bevelen hier in het Bedrijfsplan rekening mee te houden. Een handvat hiervoor kan het Life Cycle Model voor Shared Service Centra zijn.
- 3 Versterk de dienstverlening van de gemeente.
- Verbeter de gepersonaliseerde dienstverlening op Internet. Wij bevelen aan de website hierop te verbeteren (bijvoorbeeld breder aanbod via DigiD, online status van product/dienst kunnen volgen, mogelijkheid van rechtstreekse betaling aangevraagde product/dienst etc.).
 - Sluit hierbij aan op de landelijke programma’s (zoals @Antwoord).
- 4 Neem maatregelen om het collectieve geheugen van de organisatie te verbeteren via adequate archiefvorming.
- 5 Richt een functie voor ‘proces control’ in die zo hoog mogelijk in de organisatie is georganiseerd voor:
- Kwaliteitszorg ten behoeve van goede procesvoering (inclusief burgerparticipatie);
 - ondersteunen van kennismanagement;
 - verzorgen van evaluatie en monitoring en daarmee tevens bijdragen aan kwaliteitscontrole.

(E) Breng alle risico's in beeld

Uit de bestuurskrachtmeting blijkt dat niet alle risico's in volle omvang (en vertaald in worst case en best case scenario's) in beeld zijn (in ieder geval ten aanzien van grondexploitatie Nieuw Rhijngest, Wmo, financiële situatie bij verbonden partijen,). Ondanks een voldoende weerstandsvermogen, moet ten allen tijde voorkomen worden dat dergelijke risico's de nieuwe 'molensteen' van de gemeente worden, mede aangezien het tafelzilver reeds is uitgedund. Het spoedig operationeel hebben van het in 2010 in te voeren risicomanagementsysteem is in die zin een must.

5.3 Bestuurlijke vormgeving

In bijlage 5 schetsen we zes mogelijke hoofdvarianten voor de bestuurlijke vormgeving van de gemeente Oegstgeest (zie figuur 5.2).



Figuur 5.2: Hoofdvarianten voor bestuurlijke vormgeving.

In paragraaf 5.1 is een aantal aanbevelingen opgenomen om invulling te geven aan variant A. In het bijzonder is het versterken van de ambtelijke organisatie via een andere inrichting van het loongebouw, het aantrekken van regieprofessionals e.d. een traject dat zelfstandig kan worden opgepakt.

Wij denken dat de gemeente op gebied van gedeeltelijke samenwerking (varianten B en C) in figuur 5.1 mogelijkheden heeft voor versterking van de bestuurskracht.

- 1 Vanuit variant B zien wij nog mogelijkheden tot het delen van hulpbronnen en uitbesteding van taken, zoals op gebied van salarisadministratie, P-consulenten, en alle taken die aanvankelijk ook in beeld waren in het kader van het SCC. Ook op gebied van het ‘Euraproof maken’ van de organisatie is variant B voor de gemeente een optie⁸⁹, omdat zelfstandig professionaliseren voor de schaalgrootte van Oegstgeest is uitgesloten.
- 2 Op voorhand denken wij dat het gemeentebestuur een rol moet vervullen van regiegemeente, met een compacte en flexibele professionele ambtelijke organisatie die deze regierol ondersteunt door de focus te richten op het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten, in principe zonder zelf alle uitvoering te doen. Dit laatste betekent ook meer ruimte voor de samenleving: Voor de gemeente betekent dat zij kaders stelt én handhaaft, terugtreedt én optreedt. Van de maatschappij vraagt dit inzet van de aanwezige creativiteit en verantwoordelijkheid.
- 3 Met betrekking tot variant C is al een aantal voorbeelden binnen de gemeente aanwezig (bijvoorbeeld volkshuisvesting, woonbeleid, handhavingsbeleid). Wij denken dat er echter nog meer mogelijkheden zijn om te komen tot doelgerichte samenwerking bij beleidsafstemming voor die beleidsterreinen die niet gemeente-specifiek zijn maar regionaal spelen (zie onder §5.1, onder C).

⁸⁹ *Euraproof* wil zeggen dat de gemeente voldoet aan Europese wet- en regelgeving (rechtstreeks werkende bepalingen uit het EG-Verdrag en uit richtlijnen, verordeningen, uitspraken van het Hof van Justitie) en de kansen en mogelijkheden van Europa benut, onder meer ten aanzien van subsidies en (kennis)netwerken. Zie Handreiking Euraproof Gemeenten, juni 2008 (Europa Decentraal, BZK en VNG).

Bijlage 1: Onderzoeksmodel en -opzet

1 Definitie bestuurskracht

We definiëren bestuurskracht als volgt:

Het vermogen van het gemeentebestuur, of van de gemeenschap als geheel, om de zelf en/ of extern gestelde opgaven ten aanzien van beleid en dienstverlening (goed) uit te voeren.

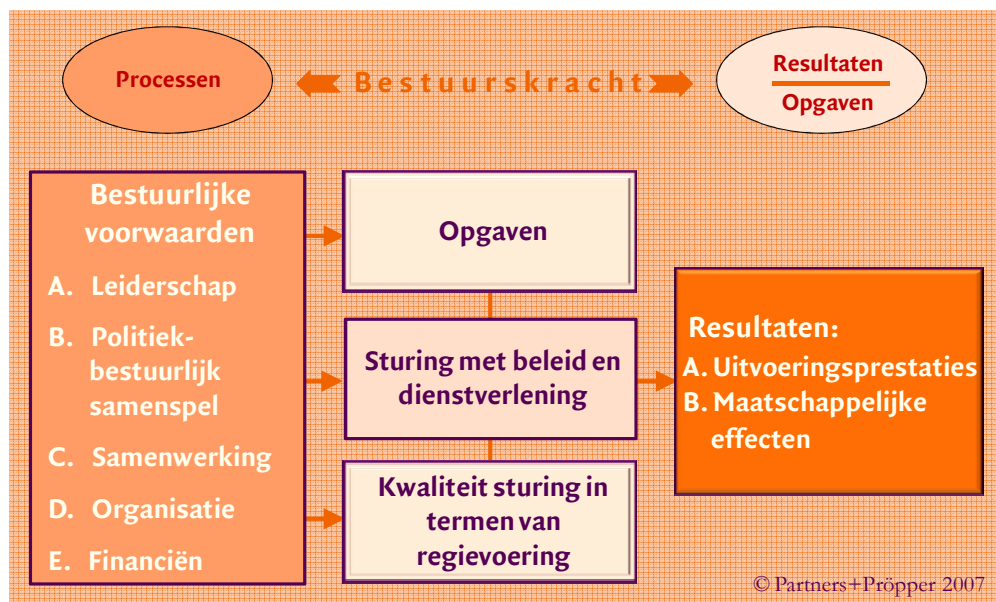
Bestuurskracht valt af te meten aan twee punten:

- 1 De feitelijke resultaten die het gemeentebestuur realiseert in termen van uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten van beleid en dienstverlening in het licht van zelf gestelde en opgelegde opgaven;
- 2 De bestuurlijke processen – als middel om deze resultaten te bereiken: het beleid, de dienstverlening zoals feitelijk geproduceerd en de bestuurlijke voorwaarden.

Beide zaken zijn nodig voor een goede inschatting van de bestuurskracht. Alleen kijken naar bestuurlijke processen is onvoldoende: processen kunnen nog zo goed zijn, maar uiteindelijk telt het resultaat. Alleen kijken naar resultaten in de samenleving heeft ook zijn beperkingen. Het is namelijk in veel gevallen niet gemakkelijk een duidelijk en direct verband te trekken tussen maatschappelijke effecten en bestuurlijke handelen (beleid en dienstverlening) van het gemeentebestuur. Zo hangt het werkloosheidspercentage in de gemeente van veel meer factoren af dan alleen gemeentelijk beleid, zoals algemene economische conjunctuur en rijksbeleid.

2 Onderzoeksmodel

We hanteren voor het onderzoek onderstaand onderzoeksmodel (zie ook hoofdstuk 1).



Figuur 1.1: Onderzoeksmodel Partners+Pröpper voor bestuurskrachtonderzoek

Toelichting op het onderzoeksmodel

OPGAVEN STAAN CENTRAAL

De opgaven zijn richtinggevend voor de bestuurskracht die de gemeente nodig heeft. Het gaat daarbij om zelf gestelde opgaven en extern opgelegde opgaven. Een weerslag van de opgaven treffen we doorgaans aan in het collegeprogramma of –akkoord en de programmabegroting.

RESULTATEN ZIJN MAATGEVEND

Opgaven en ambities zijn mooi. Het gaat uiteindelijk om het resultaat voor de inwoners van uw gemeente. In welke mate presteert de gemeente in termen van uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten? Resultaten worden ook bepaald door de positie in de regio. Resultaten treffen we onder meer aan in de jaarstukken, externe inspecties en (beleids)evaluaties en monitoren.

REGIE EN STURING VORMEN DE MOTOR

Resultaten komen niet vanzelf. De gemeente neemt regie op de opgaven en organiseert overzicht, zet beleidslijnen uit, organiseert de benodigde interne en externe samenwerking en legt tot slot verantwoording af over het geheel aan inzet en de bereikte resultaten. Door het voeren van regie en bieden van sturing biedt het gemeentebestuur een meerwaarde bij het realiseren van resultaten.

VOORWAARDEN STIMULEREN OF BEPERKEN SUCCES

Sturen is één, maar de kwaliteit van de motor bepaalt met welke kracht, snelheid en comfort de gemeente resultaten kan bereiken. Het komt bijvoorbeeld aan op politiek en bestuurlijk leiderschap: houdt de gemeente alle ballen in de lucht of zet zij selectief in op bepaalde opgaven of prioriteiten? Staat het politiek-bestuurlijke samenspel tussen raad en college in dienst van het bereiken van maatschappelijke effecten, of richt zich dit op een slopende concurrentie en machtsposities? Organiseert de gemeente de benodigde hulpbronnen om de opgaven adequaat op te pakken? We denken aan financiële slagkracht, een kwalitatief toegeruste organisatie en passende samenwerking met burgers, bedrijven, instellingen en andere overheden. Bestuurlijke voorwaarden zijn tevens een ‘schatter’ voor de resultaten.

3 Keuze van verdiepingsdossiers

Naast een algemene typering van de bestuurskracht is met de gemeente een selectie gemaakt van twee succesvolle en twee niet-succesvolle dossiers. Het gaat hierbij niet om atypische gevallen, maar juist typische voorbeelden die illustratief zijn voor een grote of beperkte bestuurskracht van de gemeente. Door te kijken naar de bestuurskracht in concrete dossiers, krijgen onderzoeksresultaten meer diepgang en zeggingskracht en is het beter mogelijk cruciale oorzaken op te sporen die de bestuurskracht stimuleren of belemmeren en die anders onopgemerkt dreigen te blijven. Er is bij het keuze voor vier onderwerpen gebruik gemaakt van een methodisch beproefde werkwijze voor casestudyonderzoek waarbij ook uitspraken kunnen worden gedaan over een groter geheel⁹⁰.

⁹⁰ Het betreft gebruikmaking van de ‘most likely’- ‘least likely’-casemethode als grondslag voor kansberekeningsvraagstukken.

Dat werkt door in ontwikkelingsgerichte aanbevelingen ter versterking van de bestuurskracht. Wat betreft de keuze van niet-succesvolle dossiers merken we nadrukkelijk op dat de analyse van deze dossiers niet is bedoeld om af te rekenen of om individuele personen ter verantwoording te roepen. Het gaat juist om dossiers die typerend zijn voor werkwijzen en samenspel en die niet te herleiden zijn tot het functioneren van een individuele persoon.

4 Tijdsafbakening

Het onderzoek richt zich op de periode 2006-heden, met vooruitblik naar de komende jaren (2015).

5 Dataverzameling

De bronnen zijn in aparte bijlagen opgenomen (schriftelijke stukken en respondenten) en betreffen:

- Groepsgesprekken in interviews met raadsleden, collegeleden, management, medewerkers, vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden, bestuurders in de regio.
- Bestudering van schriftelijke stukken en literatuur.

Bijlage 2: Diverse benchmarkgegevens gemeente Oegstgeest

Bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, www.watdoetjegemeente.nl.

Positie = rangorde ten opzichte van andere gemeenten in Nederland (444 gemeenten in 2007).

Tabel: diverse prestatie-indicatoren voor Oegstgeest. Bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten – website: www.watdoetjegemeente.nl.

Variabelen	Oegstgeest				Leiderdorp				Voorschoten			
	2003		2007		2003		2007		2003		2007	
Uitgaven = €; Aantal = getal; % = percentage	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.
<u>Openbare orde, veiligheid, verkeer en vervoer</u>												
Aantal geregistreerde misdrijven per 1.000 inwoners	55.4	241	49	191	56.5	248	61.4	307	60.9	285	54.3	244
Aantal geregistreerde geweldsmisdrijven per 1.000 inwoners	3.4	209	3.8	194	3.2	193	5	298	4.3	282	4.1	231
Aantal verdachten per 10 000 inwoners	-	-	103	178	-	-	145	349	-	-	137	330
Aantal geregistreerde vernielingen per 1.000 inwoners	7.6	189	9.3	186	9.2	273	15.6	412	10.4	319	12.4	322
Aantal verkeersongevallen per 10.000 inwoners	5	147	-	-	8	279	-	-	5	157	-	-
Uitgaven brandweer en rampenbestrijding per inwoner	-	-	53.4	225	-	-	33.59	22	-	-	36.82	39
Uitgaven handhaving openbare orde en veiligheid per inwoner	-	-	11.76 ⁹¹	186	-	-	9.01	131	-	-	30.5	373
Uitgaven aanleg en onderhoud wegen, straten en pleinen per inwoner	-	-	67.61	20	-	-	104.19	149	-	-	72.24	29

Variabelen	Oegstgeest				Leiderdorp				Voorschoten			
	2003		2007		2003		2007		2003		2007	
Uitgaven = €; Aantal = getal; % = percentage	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.
<u>Publieke dienstverlening</u>												
Totaaloordeel website	-	-	40	180	-	-	48	300	-	-	35	120
Toegankelijkheid website	-	-	75	394	-	-	83	430	-	-	61	144
% elektronische dienstverlening aan burgers	43.3	374	66.6	293	41.8	340	64.4	246	34.3	170	59.8	166
% elektronische dienstverlening aan bedrijven	42.3	217	65.9	164	50	346	72.7	311	38.5	160	72.7	330

⁹¹ Gegevens van de gemeente geven aan dat dit € 41 per inwoner was in 2007, volgens Staatvandegemeente.nl was het in 2008 € 63 per inwoner, wat landelijk een plaats 137 betekende in 2008 (hoogste score is Schiermonnikoog met € 388, het laagste gemeente Westervoort met in 2008 € 27 per inwoner).

Variabelen	Oegstgeest				Leiderdorp				Voorschoten			
	2003		2007		2003		2007		2003		2007	
	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.
Uitgaven = €; Aantal = getal; % = percentage												
% gepersonaliseerde dienstverlening	-	-	0	41	-	-	45	289	-	-	15	169
Prijs rijbewijs €	-	-	38	279	-	-	36.25	230	-	-	33.2	134
Prijs uittreksel GBA €	-	-	8.01	348	-	-	9.2	388	-	-	6.6	249
Uitgaven burgerzaken per inwoner €	-	-	34.19	270	-	-	16.6	13	-	-	27.12	150
<u>Lokale lasten</u>												
OZB-Tarief eigenaren – won. €	-	-	2.11	287	-	-	2.38	171	-	-	2.47	138
Afvalstoffenheffing Tarief 1-persoonshuishouden €	-	-	291.14	439	-	-	210.6	289	-	-	265.79	418
Afvalstoffenheffing - Tarief meerpersoonshuishouden €	-	-	291.14	359	-	-	295.2	371	-	-	327.6	431
Rioolrecht- Tarief 1-persoonshuishouden €	-	-	127.69	299	-	-	24.5	131	-	-	105.27	259
Rioolrecht - Tarief gebruiker meerpersoonshuishouden €	-	-	163.43	312	-	-	73.5	172	-	-	105.27	211
Totaal gemeentelijke heffingen inclusief zalmsnip - 1-persoonshuishouden koopwoning €	-	-	710.01	424	-	-	473.1	69	-	-	640.43	377
Totaal gemeentelijke heffingen inclusief zalmsnip - meerpersoonshuishouden koopwoning	-	-	745.75	402	-	-	606.7	164	-	-	702.24	358

Variabelen	Oegstgeest				Leiderdorp				Voorschoten			
	2003		2007		2003		2007		2003		2007	
	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.
Uitgaven = €; Aantal = getal; % = percentage												
<u>Werk en inkomen</u>												
Beroepsbevolking [personen]	10.700	183	7.900	116	11.300	195	12.300	213	7.600	202	10.000	160
Participatiegraad [%]	68.3	320	68.2	310	69	341	69.9	353	64.7	201	62.3	84
% niet werkende werkzoekenden	-	-	2.2	51	-	-	3	151	-	-	2.8	130
% arbeidsongeschikten	4.7	46	3.6	43	5.7	113	4.6	135	4.8	50	3.8	59
Toe-/afname arbeidsongeschikten	-3	27	-8.9	189	2	357	-10.3	80	-1.4	91	-11.5	32
% WW-uitkeringen	1.1	65	1.5	91	1.4	156	1.8	170	1.2	103	1.5	98
Toe-/afname WW-uitkeringen [%]	50	437	-12.5	350	33.3	378	-14.3	307	21.4	249	-26.7	40
Uitstroom WW [getal]	26.7	37	28.6	60	29.2	56	33.3	164	35.3	208	27.3	47
% bijstandsuitkeringen [%]	1	133	1.1	190	1.4	222	1.5	274	1.8	292	2.3	254
Toe-/afname bijstandsuitkeringen [%]	-10.9	257	2.3	335	-18.8	136	0.7	316	-9.9	264	-24.1	37
Uitgaven bijstandsverlening per inwoner	-	-	112.07	137	-	-	143.11	201	-	-	204.13	275
Uitgaven gemeentelijk minimabeleid per inwoner	-	-	18.25	198	-	-	20.9	236	-	-	17.95	192
<u>Economie</u>												

Variabelen	Oegstgeest				Leiderdorp				Voorschoten			
	2003		2007		2003		2007		2003		2007	
	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.	Getal	Nr.
Uitgaven = €; Aantal = getal; % = percentage												
Aantal bedrijven	-	-	1.264	177	-	-	1.529	232	-	-	1.294	186
Uitgaven economische zaken per inwoner	-	-	15.08	254	-	-	3.68	58	-	-	11.02	208
<u>Onderwijs</u>												
Uitgaven onderwijs per inwoner	-	-	141.22	231	-	-	215.94	302	-	-	88.96	81
<u>Sociale voorzieningen</u>												
Uitgaven sociale/maatsch. voorzieningen per inwoner	-	-	323.0 4	89	-	-	427.66	201	-	-	434.54	210
Uitgaven Wvg per inwoner	-	-	62.03	261	-	-	64.08	282	-	-	65.39	292
<u>Bouwen en wonen</u>												
Uitgaven woningbouwexploitatie/woningbouw per inwoner €	-	-	4.9	130	-	-	9.82	199	-	-	2.06	60
Toe-/afname woningen [%]	-	-	5.5	373	-	-	1.1	52	-	-	5.4	369
Aantal nieuwgebouwde woningen	12	60	141	284	55	205	155	307	50	194	47	138
Aantal nog te bouwen nieuwbouwwoningen per 1.000 woningen	-	-	40	389	-	-	25	278	-	-	57	433
Aantal nieuwgebouwde woningen per 1.000 woningen	1	42	16	334	5	162	14	305	5	177	5	104
Woningwaarde €	204	428	345	433	158	298	250	276	183	392	250	276
Verhuismobiliteit [getal]	77	224	104	393	76	204	86	276	76	212	80	214
Gevestigd in de gemeente per 1.000 inwoners [getal]	49	385	68	438	37	254	59	434	41	314	47	367
Vertrokken uit de gemeente per 1.000 inwoners [getal]	57	413	59	433	49	381	51	400	43	340	44	353

Bijlage 3: Wettelijke taken gemeente

(per programmaonderdeel)

Algemene en bestuurlijke zaken

- Wet GBA, Besluit GBA en Regeling GBA
- Wet bescherming Persoonsgegevens
- Paspoortwet, Paspoort Uitvoeringsregeling Nederland
- Wet op de Identificatieplicht
- Wegenverkeerswet en Reglement Rijbewijzen
- Wet Justitiële Documentatie
- Rijkswet op het Nederlanderschap
- Wet Lijkbezorging
- Gemeentewet
- Vreemdelingenwet

Openbare orde en veiligheid

- Brandweerwet
- Wet Rampen en Zware Ongevallen
- Woningwet
- Privaatrechtelijke aansprakelijkheid, boek 6 BW
- Wet milieubeheer
- Wet geluidhinder
- Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen

Wegen, verkeer en vervoer

- Wegenwet
- Wegenverkeerswet 1994
- Reglement Verkeerstekens en verkeersregels 1990
- Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW)

Economische zaken

Onderwijs

- Wet Educatie en Beroepsonderwijs
- Wet op het Primair Onderwijs
- Wet op de Expertise Centra
- Wet op het voortgezet onderwijs
- Leerplichtwet
- Regionale Meld- en Coördinatiefunctie -wet
- Wet regionale expertise centra

Vormings- en ontwikkelingswerk en sport

Cultuur

- Bibliotheekwet
- Archiefwet
- Monumentenwet

Recreatie en toerisme

- Flora- en Faunawet

Werk en inkomen

- Wet werk en bijstand (Wwb)
- Wet inschakeling Werkzoekenden
- Wet sociale werkvoorziening (Wsw)
- Besluit bijstandsverleningen zelfstandigen (Bbz)
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen (IOAW)
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte en gewezen zelfstandigen (IOAZ)
- Wet Werk en Inkomen kunstenaars (WWIK)
- Wet schuldsanering natuurlijke personen

Zorg en welzijn

- Wet Inburgering
- Wet maatschappelijke ondersteuning
- Wet collectieve preventieve Volksgezondheid
- Wet op de Jeugdzorg
- Wet Kinderopvang 2005
- Welzijnswet 1994

Volksgezondheid

- Wet milieubeheer
- Wet gemeentelijke watertaken
- Wet milieubeheer
- Wet bodembescherming en Bouwstoffenbesluit
- Wet gemeentelijke watertaken
- Wet luchtkwaliteit
- Europese Kaderrichtlijn Water
- Europese Grondwaterrichtlijn

Ruimtelijk beleid en volkshuisvesting:

- Huisvestingswet
- Monumentenwet
- Woningwet en Bouwbesluit
- Besluit Woninggebonden Subsidies en Besluit Locatiegebonden Subsidies
- Nieuwe wet op de ruimtelijke ordening

Financiële kaders

- Wet waarde onroerend zaakbelasting (WOZ)

Bijlage 4: Overzicht afwijkingen voortgangsrapportages

Programma	2007			2008			2009
	1 ^e periode	2 ^e periode	3 ^e periode	1 ^e periode	2 ^e periode	3 ^e periode	1 ^e periode
Natuur en Landschap	- Vertraging van 6 maanden inrichtingsplan oever Oegstgeest. - Milieustraat succesvoller dan gepland.	- Onderhoudsniveau sloten en waterpartijen 80%. - Vertraging inrichtingsplan oever Oegstgeest idem 1 ^e kwartaal. - Milieustraat succesvoller dan gepland.	- Inrichtingsplan oever Oegstgeest wordt in overleg met klanbordgroep voorbereid voor presentatie en vaststelling in december 2007.	- Geen afwijkingen benoemd.	- Onzeker of alle groenprojecten in 2008 zullen worden afgerond, mede i.v.m. bezwaarschriften en te klein budget.	- Groenprojecten: 1 project afgerond; streefwaarde is 4. Overige projecten vertraagd i.v.m. bezwaarschriften, technische complicaties of moeizame regionale samenwerking. - Burgertevredenheid schone leefomgeving rapportcijfer 6,6; streefwaarde is 7.	- Geen van de bestemmingsplannen voldoet aan de SVBP ; streefwaarde 14%. - Streefwaarden voor huisvestings- en gebruiksmogelijkheden zijn reeds bereikt resp. overschreden .
Verkeer en Infrastructuur	- Vertraging aanpak blackspot i.v.m. subsidiemogelijkheid. - Afwijking van werkplan bij vervangen bruggen.	- Vertraging aanpak blackspot i.v.m. subsidiemogelijkheid. - Afwijking van werkplan bij vervangen bruggen.	- Noodmaatregelen voor instandhouding Kwaakbrug tot Leiden vervanging Poelgeesterbrug realiseert. - Onderzoek parkeerterrein.	- Subjectieve verkeersveiligheid rapportcijfer 6,5; streefwaarde is 7. - Ca. 71% riool niet ouder dan 40 jaar; streefwaarde is 95%. Ambitie is volgens college niet realistisch.	- Subjectieve verkeersveiligheid rapportcijfer 6,6; streefwaarde is 7. - Ca. 71% riool niet ouder dan 40 jaar; streefwaarde is 95%. Voorstel streefwaarde vast te stellen op 71%.	- Subjectieve verkeersveiligheid rapportcijfer 6,6; streefwaarde is 7. - Ca. 71% riool niet ouder dan 40 jaar; streefwaarde is 95%. Voorstel streefwaarde vast te stellen op 71%.	- Toename verkeerscongestie in plaats van vermindering.
Wonen en Werken	- Vernieuwing prestatieafspraken woningbouwstichtingen nog niet afgerond i.v.m. prioriteit woonwagencentrum.	- Voorrang overdracht woonwagencentrum t.o.v. andere zaken i.v.m. personele wisselingen. - Opstellen archeologische waardenkaart is in uitvoering.	- Vertraging vrijstellingsprocedure Hofwijck i.v.m. onderzoek verkrijgen sluitende exploitatie. - Aanbieding concept archeologische waardenkaart in vierde	- Streefwaarde levensloopbestendig bouwen (70%) wordt niet gehaald. - Bij project Nieuw-Rhijneest wordt streefwaarde 30% sociale woningbouw bij	- Streefwaarde levensloopbestendig bouwen (70%) wordt niet gehaald. - Bij project Nieuw-Rhijneest wordt streefwaarde 30% sociale woningbouw bij	- Streefwaarde levensloopbestendig bouwen (70%) wordt niet gehaald. - Aandeel sociale woningbouw bij nieuwbouw 29%; streefwaarde is 30%.	- Werkloosheid loopt op, aantal vacatures daalt.

Programma	2007			2008			2009
	1 ^e periode	2 ^e periode	3 ^e periode	1 ^e periode	2 ^e periode	3 ^e periode	1 ^e periode
		<ul style="list-style-type: none"> - Afhandeling achterstanden verkoop snippergroen krijgt prioriteit. - Beperking verkoop gemeentelijke eigendommen. - Meer bouwleges ontvangen dan geraamd i.v.m. grote bouwaanvragen Apollolaan. 	kwartaal 2007. Vaststelling rijksbeschermd dorpsgezicht naar verwachting eind oktober 2007.	nieuwbouw niet gehaald. - Stijging totaal m2 bedrijfsverzamelgebouw wordt niet gehaald.	nieuwbouw niet gehaald. - Stijging totaal m2 bedrijfsverzamel-gebouw wordt niet gehaald.	<ul style="list-style-type: none"> - Actualisatie welstandnota niet gerealiseerd, vertraging i.v.m. interactief beleidsproces. - Overdracht woonwagencentrum niet gerealiseerd. - Stijging totaal m2 bedrijfsverzamel-gebouw wordt niet gehaald. 	
Sociale Infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> - Spoedaanvraag Kannerschool voor uitbreiding huisvesting. Tevens regionaal wachtlijstproblematiek bij school. Vinden van huisvesting en financiering heeft hoge prioriteit. - Onvoldoende financiële middelen voor opstellen canon Oegstgeest en organiseren/ financieren Uitdag 2007 en andere culturele uitingen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal branden en hulpverleningen brandweer fors hoger dan geraamd, daardoor dreigt overschrijding personeelsbudget. - Aankoop gebouw door gemeente voor Kannerschool. - Dankzij subsidie provincie zijn Uitdag 2007 en deel canon binnen beschikbare middelen gerealiseerd. Deel financiering canon doorgeschoven naar 2008. 	<ul style="list-style-type: none"> - Verkrijgen certificaten politiekeurmerk veilig wonen problematisch. Zoeken naar oplossing in hele politiedistrict. - Verwachting overschrijding personeelsbudget brandweer. - Kannerschool vestiging speciaal onderwijs nog dit jaar open. - Problematiek hoogspanningslijn nabij school wordt in kaart gebracht. - Overschrijdingsuitkering 2001-2005 bijzonder basisonderwijs afrekening heeft 	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie over aantal inbraken nog niet beschikbaar. - Aandeel uitrukken brandweer binnen de normtijd 34%; streefwaarde is 90%. Echter slechts drie maal uitgerukt. - Inrichting praktijklokalen Kannerschool kon niet gedekt worden uit exploitatie, dardoor vrijgevallen in algemene reserve. - Klanttevredenheid Wmo is 7,7; streefwaarde is 7,0. 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen significante stijging of daling in aantal inbraken. - Aandeel uitrukken brandweer binnen de normtijd 50%; streefwaarde is 90%. - Klanttevredenheid Wmo is 7,7; streefwaarde is 7,0. 	<ul style="list-style-type: none"> - Resultaten onderzoek veiligheidsbeleving niet bekend. - Aantal inbraken en berovingen boven landelijk gemiddeld; streefwaarde is lager dan landelijk gemiddelde. - Aandeel uitrukken brandweer binnen de normtijd 53%; streefwaarde is 90%. - Klanttevredenheid Wmo is 7,7; streefwaarde is 7,0. - Vrijwilligers welzijn en zorg 30%; streefwaarde is 25%. - Toename jeugd bij gemeentelijk beleid 57%; 	<ul style="list-style-type: none"> - Forse toename aantal inbraken en pogingen daartoe (78) t.o.v. dezelfde periode in 2008 (27). - Oegstgeest voldoet deels aan het wettelijk niveau paraatheid en kennis bij rampen. - Brandweer: 17% uitrukken binnen normtijd (streefwaarde 90%); 98% uitgerukt met voldoende personeel (streefwaarde 100%). - 85% WWB-aanvragen wordt binnen wettelijke termijn afgehandeld (streefwaarde 100%). - Arbeidsintegratie

Programma	2007			2008			2009
	1 ^e periode	2 ^e periode	3 ^e periode	1 ^e periode	2 ^e periode	3 ^e periode	1 ^e periode
			plaatsgevonden, in oktober naar raad. - Bestuursopdracht door college voor zwembad. - Concept sportnota in oktober naar raad.			streefwaarde 50%. Aandeel sportdeelname 6-75 jaar 79%; streefwaarde is 75%. - Deelname project Kunstmenu: 6 scholen, 1.500 leerlingen (streefwaarde 4 scholen, 1.000 leerlingen).	bemiddelbare cliënten 20% (streefwaarde 15%). - Klanttevredenheid Wmo is 7,7; streefwaarde is 7,0. - Streefwaarden m.b.t. kinderopvang, speelvoorzieningen, jeugdparticipatie niet gehaald. - Verhoging deelname project Kunstmenu naar 7 scholen en 2300 leerlingen in nieuwe schooljaar.
Bestuur	- Van productencatalogus 11 producten digitaal beschikbaar, in loop van 2007 meer. - Acht interactieve beleidstrajecten, verwachting toename in loop van 2007. - GBA-audit doorlopen. Verwachting: inhoudelijk goed, proces en privacy behoeven verbetering.	- Geen afwijkingen benoemd.	- Juridische dienstverlening: rechter heeft 1 beroep gegrond verklaard; streefwaarde is 0. - Klanttevredenheids-onderzoek centrale balie en receptie rapportcijfer 8,4; streefwaarde is 7.	- 90% telefoontjes naar gemeente wordt binnen 30 seconden opgenomen; streefwaarde is 95%. - Website gemeente staat op positie 262 op ranglijst, streefwaarde is top 100. September 2008 nieuwe website.	- Website gemeente staat op positie 315 op ranglijst, streefwaarde is top 100. Daling t.o.v. vorige periode.	- 43 bezwaarschriften niet binnen wettelijke termijn gereageerd; streefwaarde < 10. - Website gemeente staat op positie 183 op ranglijst, streefwaarde is top 100.	- Website gemeente staat op positie 227 op ranglijst, streefwaarde is top 100. Website staat op positie 84 in categorie 0-25.000 inwoners. - Verbetering dienstverlening is nog in uitvoering.

Overzicht afwijkingen uitvoeringsprestaties t.o.v. wat de raad heeft vastgesteld, per programma per voortgangsrapportage.⁹²

⁹² Alle informatie in deze tabel is gebaseerd op de voortgangsrapportages 2007-2009, zie S29 t/m S35.

Bijlage 5: Afwegingskader bestuurlijke vormgeving

1 Inleiding

Het afwegingskader dient een aantal doelen:

- hulpmiddel om tot een zorgvuldige afweging en visie voor de bestuurlijke vormgeving te komen;
- inspelen op nieuwe omstandigheden, zowel kansen als bedreigingen uit de omgeving;
- middel voor publieke verantwoording van keuzes en uitleg daarover.

Het afwegingskader bestaat uit drie centrale elementen:

- **Hoofdvarianten** voor bestuurlijke vormgeving. Het betreft diverse varianten voor de bestuurlijke vormgeving van gemeente Oegstgeest.
- **Criteria** zijn de effecten die bij een keuze voor een bepaalde vormgeving in meer of mindere mate gewenst zijn. ‘Bestuurskracht’ is op zichzelf genomen een belangrijk criterium. Bestuurskracht in termen van resultaten en prestaties wordt bepaald door de opgaven/ambities van de gemeente en de bestuurlijke vormgeving.
- **Omstandigheden** in de omgeving van gemeente Oegstgeest die doorwerken op de bestuurlijke vormgeving en de opgaven van de gemeente.

2 Hoofdvarianten voor bestuurlijke vormgeving

De koersbepaling voor de toekomst varieert van ‘zelfstandig professionaliseren’ tot een gemeentelijke herindeling met een of meerdere gemeenten. Daartussen liggen een aantal andere varianten waaraan de gemeente in volledige zelfstandigheid en/of in samenwerking met anderen invulling kan geven. Bijvoorbeeld in de vorm van meer flexibele en functionele samenwerkingsvormen afgestemd op inhoudelijke beleidsopgaven.

We baseren ons in het overzicht voornamelijk op enkele hoofdvarianten die in de diverse gesprekken en interviews aan de orde zijn gekomen. We beschouwen de varianten in dit stadium minimaal als interessante gedachte-experimenten. De varianten staan niet altijd op zichzelf, zinvolle combinaties van een of meerdere varianten zijn mogelijk.

A Zelfstandig professionaliseren

Typering	Verdere professionalisering binnen de bestaande (huidige) situatie.
Vormgeving	De nadruk ligt op (verdere) interne professionalisering en kwaliteitsverbetering van de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur. Het betreffen relatief ‘milde’ en eenvoudige oplossingen op diverse plekken in de gemeentelijke organisatie en de samenwerking met anderen die geen ingrijpende wijzigen voor de bestaande bestuurlijke vormgeving hoeven in te houden.
Praktijk	Dit kan betekenen dat er wordt ingezet op meer formatie en zwaardere formatie.

B Gedeeltelijke samenwerking: delen van hulpbronnen en/of uitbesteden van taken⁹³

Typering	Gedeeltelijke samenwerking via een symmetrische (samenwerken) of asymmetrische (uitbesteden) relatie. De samenwerking heeft vooral betrekking op uitvoering, dienstverlening of beheerstaken.
Vormgeving	<p>Samenwerking of uitbesteding van taken kan zowel via publiekrechtelijke wijze (Wgr) als op privaatrechtelijke wijze plaatsvinden.</p> <p>Samenwerking richt zich op het delen van hulpbronnen met een vast aantal of wisselende partners. Alle partijen dragen bij aan de productie of gezamenlijke uitbesteding van hulpbronnen. Het kunnen allereerst beleidsmatige hulpbronnen zijn gericht op beleidsontwikkeling (bijvoorbeeld de inzet en deskundigheid van beleidsmedewerkers, zoals op gebied van archeologie/ landschapsecologie) en/ of uitvoering (bijvoorbeeld een gemeenschappelijke sociale dienst, brandweer). Behalve op beleidsmatige hulpbronnen kan de samenwerking zich ook richten op bedrijfsmatige of facilitaire hulpbronnen. Voorbeelden daarvan zijn ondersteuning in de vorm van ICT, personeel en organisatie, juridische ondersteuning en de inkoopfunctie. Gemeenten behouden hun inhoudelijke beleidsautonomie en er is (in de zuivere vorm) geen sprake van inhoudelijke beleidsafstemming.</p> <p>Uitbesteden richt zich op het afnemen van hulpbronnen bij een of meerdere publieke of private partij. Uitbesteding kan zowel aan publieke of private partijen geschieden. De grens van uitbesteden en samenwerking ligt feitelijk bij de wettelijk verplichte functies (secretaris en griffier) en taken die bijvoorbeeld niet door particuliere opdrachtnemers kunnen of mogen worden uitgevoerd, of waar dit niet wenselijk (zoals uit optiek van privacybescherming en mogelijke calamiteiten).</p>
Praktijk	<p>Veel voorkomende, zeer diverse en sterk groeiende praktijk.</p> <p>We geven enkele voorbeelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> – K5-samenwerking (gemeenten in Krimpenerwaard)- elke gemeente neemt afzonderlijke taak met bijbehorend personeel voor haar rekening. – Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuid-Oost Brabant: 14 gemeenten participeren in deze Stichting. – Samenwerking in de vorm van gezamenlijke sociale dienst, bijvoorbeeld Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân (WGR, Openbaar Lichaam). – Binnen de samenwerking van de vijf Kempengemeenten wordt op het terrein van juridische kwaliteitszorg kennis en informatie gedeeld. – De gemeente Noord-Beveland heeft de uitvoering van de Wsw en Wmo uitbesteed aan de gemeente Goes.

⁹³ We vatten onder deze noemer verschillende begrippen, zoals SETA (Samen En Toch Apart), Federatiegemeente of Shared Services.

B1 ‘Regiegemeente’ of ‘Projectenbureau’

Maximale doorvoering van variant B draagt bij aan de vorming van een zogenaamde ‘regiegemeente’ of projectenbureau. Door zoveel mogelijk ondersteunende de taken op afstand (‘buiten de deur’) te zetten, hetzij via samenwerking in gemeenschappelijke diensten, ‘stichtingen of NV’s, hetzij via uitbesteding blijft een kleine, hoogwaardige ambtelijke kern aan generalisten over die regie voert over de omgeving van de gemeente.

Amersfoort⁹⁴ heeft dit model in 1997 ingevoerd, de provincie Noord-Holland in 2006. Ook onder andere de gemeenten Schiedam, Epe, Enkhuizen en Gouda hebben ervoor gekozen het concept van ‘Regiegemeente’ te willen doorvoeren.

C Gedeeltelijke samenwerking: gezamenlijke of (regionale) beleidsafstemming

Typering	Gedeeltelijke samenwerking via een symmetrische (gelijkwaardigheid) of asymmetrische (bijvoorbeeld stemverdeling) relatie.
Vormgeving	<p>Samenwerking bij beleidsafstemming vindt vooral op publiekrechtelijke wijze via de Wgr plaats, hoewel privaatrechtelijke verbanden ook voorkomen (zoals een stichting, bestuursakkoord of convenant). Ander vormgevingsfactoren zijn een brede regeling (zoals Holland Rijnland) versus een smalle of functionele regeling. Daarbinnen bestaat het onderscheid naar vrijblijvende samenwerking versus binding (eveneens het geval in Holland Rijnland).</p> <p>Een asymmetrische vorm van samenwerking is de Centrumgemeente-constructie of het ‘Fins model’. Bij dit model is er sprake van een vrijwillige klant-leverancier relatie tussen gemeenten. Het Finse Gastheergemeentemodel is een vorm van samenwerking tussen gemeenten die is gebaseerd op een overeenkomst tussen gemeenten over het gezamenlijk uitvoeren van een gemeentelijke taak en de verdeling van de kosten die daaruit voortvloeien of het gezamenlijk inkopen van diensten of het gezamenlijk instellen van een uitvoeringsorgaan. De taken kunnen zowel beleidsvoorbereidend als uitvoerend van aard zijn. De gezamenlijke taak is vastgelegd in een contract, waarin wordt overeengekomen dat de uitvoerende gemeente (‘gastheergemeente’) een taak uitoefent voor een of meer andere gemeenten. Voor die taak wordt bij de gastheergemeente een organisatieonderdeel (uitvoerend orgaan) ingericht dat verantwoording aflegt aan de deelnemende gemeente(n).</p> <p>Het contract regelt de overdracht van publiekrechtelijke taken aan de gastheergemeente en maakt het mogelijk dat de houder van de taak de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft. De gemeenten sluiten een contract om een publieke taak uit te voeren zonder een afzonderlijke rechtspersoon in het leven te roepen. Werknemers van de deelnemende gemeenten worden ingebracht in het uitvoerend orgaan en komen dus in dienst van de gastheergemeente. De gastheergemeente is formeel werkgever. De boekhouding van het uitvoerend orgaan maakt deel uit van de boekhouding van de gastheergemeente. De deelnemende gemeenten dragen de kosten zoals in de overeenkomst is vastgelegd. In de overeenkomst wordt overeengekomen wat de rechten zijn van de gastgemeente ten opzichte van de gastheergemeente en wordt de controle op zijn werkzaamheden geregeld en ook de verplichtingen die</p>

⁹⁴ Amersfoort heeft van de 50.000+ inwoners de minste formatie per 1.000 inwoners (5,9 FTE/1.000 inwoners). Mogelijk staat dit hiermee in verband.

	<p>ontstaan in het geval van schade. Het bestuur van het uitvoerend orgaan kan op meer dan één manier worden geregeld. Het kan een afzonderlijke raad van gemeenteraadsleden zijn, maar ook een bestuur of een uitvoerend comité.</p>
Praktijk	<p>Veel voorkomende, diverse praktijk, voor zover het samenwerkingsverbanden en Wgr's betreft. Het 'Fins model' is nog nieuwe en wordt onder andere door het Platform middelgrote gemeenten nader onderzocht.</p> <p>Met het project Manden Maken krijgt de samenwerking in het Drechtstedengebied (gemeenten Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht, 's-Gravendeel, Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht) een nieuwe impuls voor regionale organisatiekracht. In dit project komen drie succesvoorwaarden voor regionale samenwerking in onderlinge samenhang naar voren: 1) Individuele gemeenten kunnen projecten indienen met een regionale betekenis. Dit stimuleert dat deelnemers op zoek gaan naar een gemeentee overstijgend gemeenschappelijk belang en dat zij werken vanuit een gedeeld toekomstperspectief van het gehele gebied. 2) Nadrukkelijke koppeling van deze projecten aan geld én een uitvoeringsorganisatie. 3) Organisatie van politieke besluitvorming zodat de besluiten van de afzonderlijke raden wat betreft inhoud en timing op elkaar aansluiten.</p> <p>Een ander voorbeeld vormt de A7-zone Landstad Fryslân, een samenwerkingsverband van de gemeenten Heerenveen, Opsterland, Skasterlân, Smallingerland, Sneek en de provincie (vergelijk ook de Westergozone). Het richt zich op het versterken van de kwaliteit en economie van de regio. Onder het samenwerkingsverband hangt een projectbureau, dat samen met de gemeenten en provincie strategische projecten en concrete acties ontwikkelt.</p>

D Volledige samenwerking: één gezamenlijke ambtelijke organisatie

Typering	<p>Volledige samenwerking via een symmetrische relatie voor beleid en uitvoering. Het idee is door de ambtelijke capaciteit te bundelen efficiënter te werken en als organisatie minder kwetsbaar te zijn met meer capaciteit, gecombineerd met het voordeel van een kleine gemeente: beleid dat is afgestemd op de lokale behoefte en een korte afstand tussen burger en bestuur.</p>
Vormgeving	<p>Volledige fusie van de ambtelijke organisatie met één of meerdere gemeenten.</p>
Praktijk	<p>De variant is ingevoerd per 1 januari 2008 bij de zogenaamde BEL-combinatie.</p> <p>De BEL-Combinatie is de gemeenschappelijke werkorganisatie van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren. De drie gemeenten blijven zelfstandig met elk een eigen gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders, een kleine ambtelijke staf en een eigen gemeentehuis.</p>

E Volledige samenwerking: vergaande uitbesteding van taken aan één andere gemeente

Typering	Volledige samenwerking via een asymmetrische relatie.
Vormgeving	Vergaande uitbesteding van taken aan één andere gemeente.
Praktijk	<p>De gemeente Ten Boer (7.280 inwoners) heeft taken vergaand uitbesteed aan de gemeente Groningen. Ter wille van een adequate uitvoering van de opdrachtgevers- en regierol van de gemeente is een beperkt aantal van 15 ambtenaren in dienst bij de gemeente Ten Boer. Zij formuleren de opdrachten aan de gemeente Groningen en voeren de regie over de uitvoering. Daarnaast is een aantal identiteitgebonden taken, zoals voorlichting, rechtsbescherming en representatie in eigen huis gebleven.</p> <p>De overige ambtenaren zijn in dienst bij de gemeente Groningen. De gemeente verkiest uitbesteding van taken aan één partner boven het aangaan van diverse samenwerkingsrelaties. Voor de gemeente Groningen geldt onder meer de verwachting dat de samenwerking schaalvoordelen oplevert.</p>

F Volledige samenwerking: herindeling met één of meer gemeenten.

Typering	Volledige samenwerking via een symmetrische relatie, al dan niet nadat een of meerdere andere alternatieven voor bestuurlijke vormgeving zijn beproefd of in combinatie daarmee.
Vormgeving	<p>Volledige ambtelijke en bestuurlijke fusie.</p> <p>In het geval van Oegstgeest is geografisch gezien alleen Teylingen, Leiden of Katwijk in beeld. Teylingen en Katwijk hebben echter een andere oriëntatie en Leiden is noch regionaal, noch vanuit Leiden zelf in beeld.</p>
Praktijk	<p>Diverse praktijk waarbij voor de rijksoverheid en de provincie(s) de criteria 'initiatief van onderop' en 'steun van de bevolking' van belang zijn.</p> <p>Criteria van de Wet Arhi (Algemene regels herindeling) zijn: Varianten moeten getoetst worden aan zes criteria:</p> <p>Draagvlak: het draagvlak onder de inwoners voor de herindeling moet optimaal zijn of worden.</p> <p>Bestuurskracht: de bestuurlijke en ambtelijke organisatie moet zo stevig zijn dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uitgevoerd kunnen worden, Doel: goed bestuur en goede dienstverlening.</p> <p>Duurzaamheid: de gemeentelijke organisatie moet zo stevig staan, dat een nieuwe herindeling voorlopig niet aan de orde is.</p> <p>Interne samenhang van nieuwe gemeente: de gemeente moet een logische interne samenhang hebben die identiteit geeft (sociaal, cultureel, economisch, e.d.) aan de nieuwe eenheid.</p> <p>Regionale samenhang en evenwicht: de gemeente moet een goede effectieve bestuurlijke partner zijn en een bijdrage kunnen leveren aan samenwerking met andere gemeenten.</p> <p>Planologische ruimtebehoefte: als er grote ruimtelijke knelpunten ontstaan, die met samenwerken niet op te lossen zijn, kan dit een criterium zijn.</p> <p>Recent is besloten dat Abcoude, Breukelen, Loenen en de Ronde Venen met ingang van 1 januari 2010 samengaan als één nieuwe Groene Hartgemeente.</p>

3 Groslijst criteria

Welke criteria zijn belang bij de afweging van de toekomstige bestuurlijke vormgeving van de gemeente? We formuleren op voorhand een aantal mogelijk criteria zonder daarbij volledig te willen zijn.

Bestuurskracht

- 1 De bestuurskracht zelf is criterium: de variant voor bestuurlijke vormgeving leidt tot voldoende bestuurskracht in termen van uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten.

Politiek-bestuurlijke autonomie

- 2 Gemeente Oegstgeest fungeert symbolisch als aparte eenheid.
- 3 Gemeente Oegstgeest kan zelfstandig beleid bepalen en inspelen op eigen beleidswensen/ambities:
 - a gemeente heeft mogelijkheid eigen wensen te verwoorden en te prioriteren als inzet voor een mandaat;
 - b gemeente kan onafhankelijk van anderen eigen beleidswensen doorzetten.

Democratisch gehalte

- 4 Het democratische gehalte van de bestuurlijke vormgeving voorziet in voldoende waarborgen voor politieke sturing en publieke verantwoording.

Kosten en baten

- 5 De kosten en baten zijn minimaal neutraal in termen van:
 - a de kosten voor transitie naar een andere bestuurlijke vormgeving;
 - b de kosten en baten op termijn zoals in termen van te verwachten efficiëntie en schaalvoordelen.

Identiteit

- 6 Gemeente Oegstgeest behoudt of versterkt de eigen identiteit en herkenbaarheid, zoals:
 - a groene gemeente, groene hartgemeente, toeristische gemeente;
 - b sterke sociale structuur (verenigingen, vrijwilligerswerk).

Steun en draagvlak voor bestuurlijke vormgeving

- 7 Steun van raad, college, ambtelijke organisatie én burgers voor de bestuurlijke vormgeving.

Bijlage 6: Literatuur en schriftelijke stukken

Algemene literatuur

- Partners+Pröpper, *Trendstudie samenwerking decentrale overheden*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005.
- Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2004.
- Pröpper, Igno en Hans Kessens, *Tussen Pluche en Publiek, lokale politiek in de praktijk*, Bussum: Coutinho, 2005.
- Pröpper, Igno en Deanneke Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho 2001, derde druk, 2009.
- Struik, Peter en Marc Brugman, *Life Cycle Model voor Shared Service Center; Een Handvat voor Organisatieontwikkeling*, *Facility Management Magazine*, 165, november 2008.

Schriftelijke stukken van of over gemeente Oegstgeest

Nr.	Volgnr.	Titelbeschrijving
S	1	Gemeente Oegstgeest, <i>Burgerjaarverslag 2006</i> , ongedateerd.
S	2	Gemeente Oegstgeest, <i>Collegeprogramma 2006-2010</i> , april 2006.
S	3	Gemeente Oegstgeest, <i>Coalitieakkoord 2006-2010 'Duidelijk, daadkrachtig, met elkaar'</i> , 31 maart 2006.
S	4	Gemeente Oegstgeest, <i>Burgerjaarverslag 2007</i> , mei 2008.
S	5	Gemeente Oegstgeest, <i>Burgerjaarverslag 2008</i> ,*** 2009.
S	6	Gemeente Oegstgeest, <i>Concept-programbegroting 2009-2012</i> , november 2008.
S	7	Gemeente Oegstgeest, <i>Beheerplannen als een Kralensnoer; Beheerplannen in de Keten van het Onderhoud van Kapitaalgoederen</i> , eindrapport audit Beheerplannen Oegstgeest, januari 2008.
S	8	Gemeente Oegstgeest, <i>Beleid ter Voorkoming van Misbruik & Oneigenlijk Gebruik</i> , eindrapport audit M&O-beleid Oegstgeest, 17 oktober 2006.
S	9	Gemeente Oegstgeest, <i>Adviesnota aan de raad betreffende ontwikkeling Shared Service Center Leidse Regio</i> , 16 juni 2009.
S	10	Gemeente Oegstgeest, <i>Afdelingsplan Beleids- en Bestuursondersteuning (BBO) 2009</i> , versie 1.00, 2 maart 2009.
S	11	Gemeente Oegstgeest, <i>Afdelingsplan Bedrijfsondersteuning en Informatiebeheer (BOI) 2009</i> , 16 februari 2009.
S	12	Gemeente Oegstgeest, <i>Afdelingsplan Beheer Openbare Ruimte (BOR) 2009</i> , december 2008.
S	13	Gemeente Oegstgeest, <i>Afdelingsplan Burgerzaken & Centrale Balie (BuZa & CB) 2009</i> , 8 januari 2009.
S	14	Gemeente Oegstgeest, <i>Afdelingsplan Concernstaf (CS) 2009</i> , 9 maart 2009.
S	15	Gemeente Oegstgeest, <i>Afdelingsplan Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) 2009</i> , versie 1.4, 26 januari 2009.
S	16	Gemeente Oegstgeest, <i>Afdelingsplan Welzijn, Sociale Zaken en Onderwijs (WSO) 2009</i> , december 2008.
S	17	Gemeente Oegstgeest, <i>Introductiebeleid</i> , februari 2006.
S	18a	Gemeente Oegstgeest, <i>Beoordeling en Vergelijking in Algemene Zin van Rapporten Formatiebeheer in de Gemeenten Leiderdorp, Oegstgeest en Voorschoten</i> , benchmark audit Formatiebeheer, 23 januari 2008.
S	18b	Gemeente Oegstgeest, <i>Inhoudelijke Beoordeling en Vergelijking van Rapporten Formatiebeheer in de Gemeenten Leiderdorp, Oegstgeest en Voorschoten</i> ,

		benchmark audit Formatiebeheer, 23 januari 2008.
S	18c	Gemeente Oegstgeest, <i>Formatiebeheer Gemeente Oegstgeest</i> , eindrapport audit Formatiebeheer, 17 augustus 2007.
S	19	Gemeente Oegstgeest, <i>Conclusies Denktank Regio</i> , ongedateerd.
S	20	Gemeente Oegstgeest, <i>Doorontwikkeling Dienstverlening Oegstgeest</i> , intern document, 11 juni 2008.
S	21	Gemeente Oegstgeest, <i>Is Uw Projectdossier Oké? Onderzoek naar de Dossieropbouw Binnen de Gemeente Oegstgeest voor de Realisering van Doeltreffende en Doelmatige Investeringsprojecten</i> , eindrapport audit projectendossiers gemeente Oegstgeest, 29 maart 2007.
S	22	Gemeente Oegstgeest, <i>Resultaten Landelijke ServiceMeter voor de Centrale Balie van de Gemeente Oegstgeest</i> , mei-augustus 2008.
S	23	Gemeente Oegstgeest, <i>Resultaten en Vragen Klanttevredenheidsonderzoek Centrale Balie</i> , september-oktober 2008.
S	24	Gemeente Oegstgeest, <i>Klanttevredenheidsonderzoek Wet Werk en Bijstand 2009</i> , ongedateerd.
S	25	SGBO, <i>Tevredenheid Cliënten over Wmo 2008; Oegstgeest</i> , ongedateerd.
S	26	Oranjewoud, <i>Managementsamenvatting Kwaliteit Openbare Ruimte 2008; Vervolgmeting 2008</i> , 9 februari 2009.
S	27	Gemeente Oegstgeest, <i>Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2009-2012</i> , concept, juni 2009.
S	28	Gemeente Oegstgeest, <i>Nota Verbonden Partijen</i> , 24 april 2007.
S	29	Gemeente Oegstgeest, <i>1^e Kwartaalrapportage 2007 Programbegroting</i> , ongedateerd.
S	30	Gemeente Oegstgeest, <i>2^e Kwartaalrapportage 2007 Programbegroting</i> , ongedateerd.
S	31	Gemeente Oegstgeest, <i>3^e Kwartaalrapportage 2007 Programbegroting</i> , ongedateerd.
S	32	Gemeente Oegstgeest, <i>1^e Voortgangsrapportage 2008</i> , ongedateerd.
S	33	Gemeente Oegstgeest, <i>2^e Voortgangsrapportage 2008</i> , ongedateerd.
S	34	Gemeente Oegstgeest, <i>3^e Voortgangsrapportage 2008</i> , ongedateerd.
S	35	Gemeente Oegstgeest, <i>1^e Voortgangsrapportage 2009</i> , ongedateerd.
S	36	Gemeente Oegstgeest, <i>Kadernota Integrale Veiligheid Oegstgeest/ Teylingen</i> , ongedateerd.
S	37	Gemeente Oegstgeest, <i>Adviesnota aan de Raad betreffende Kerntakendiscussie</i> , 20 maart 2007.
S	37a	Gemeente Oegstgeest, <i>Definitieve Standpuntbepaling Kerntakendiscussie, Bijlage bij Adviesnota aan de Raad betreffende Kerntakendiscussie</i> , 20 maart 2007.
S	38	MWH B.V., <i>Eerste Rapportage Verbreed GRP 2010-2014; Gemeente Oegstgeest Concept Hoofdstuk 1 t/m 4</i> , 29 mei 2009.
S	39	Gemeente Oegstgeest, <i>Nota Systematiek Voortgangsrapportages; Bijlage 1: Format</i> , ongedateerd.
S	40	Gemeente Oegstgeest, <i>Informatienota aan de Raad betreffende Voornemen tot Oprichting N.V. Beheer Openbare Ruimte</i> , 31 maart 2008.
S	41	Gemeente Oegstgeest, <i>Intern Memo betreffende Voornemen tot Oprichting N.V. Beheer Openbare Ruimte</i> , 12 juni 2009.
S	42	Gemeente Oegstgeest, <i>Besturingsfilosofie en Organisatieontwikkeling Oegstgeest: Afmaken en Waarmaken (Naar Zichtbaarheid en Resultaat)</i> , concept, ongedateerd.
S	43	Bureau Onderzoek Op Maat (BOOM), <i>Veiligheidsmonitor 2008, Hollands Midden, Oegstgeest</i> , onderzoek in opdracht van de Veiligheidsregio Hollands Midden, juni 2009.
S	44	Gemeente Oegstgeest, <i>Realisatieplan Dienstverlening en e-Gemeente Oegstgeest</i> , versie 2.3, 25 februari 2009.
S	45	Gemeente Oegstgeest, <i>Risico's in Balans; Het Proces van Wikken en Wegen</i> ,

		eindrapport audit risicomanagement, 30 juli 2008.
S	46	Gemeente Oegstgeest, Risicomanagement Gemeente Oegstgeest, Voorschoten en Leiderdorp, Rapportage vergelijking uitkomsten audits, ongedateerd.
S	47	Provincie Zuid-Holland, Gemeente Katwijk, Gemeente Leiden, Gemeente Oegstgeest, Gemeente Teylingen & Universiteit Leiden, Samenwerkingsovereenkomst Knoop Leiden-West, eindconcept, 26 februari 2007.
S	48	Gemeente Oegstgeest, Informatienota aan de Raad betreffende Analyse 'Staat van de Gemeente', 2 september 2008.
S	49	Gemeente Oegstgeest, Informatienota aan de Raad betreffende Sturing en Controle op Verbonden Partijen, 19 mei 2009.
S	50	Gemeente Oegstgeest, Subsidieplan 2007 t/m 2010, ongedateerd.
S	51	Gemeente Oegstgeest, Memo aan de Commissie Burger betreffende Subsidieplan 2007-2010, 17 augustus 2006.
S	52	Gemeente Oegstgeest, Intern Memo aan de Commissie Burger betreffende Evaluatie Subsidieplan 2007-2010 Afgerond, 13 november 2007.
S	53	Gemeente Oegstgeest, Evaluatie Subsidieplan 2007-2010, Eerste Deel, ongedateerd.
S	54	Gemeente Oegstgeest, Ontwerp Subsidieprogramma 2009 Gemeente Oegstgeest, september 2008.
S	55	Gemeente Oegstgeest, Algemene Subsidieverordening Oegstgeest 2009, 25 september 2008.
S	56	SGBO, Rapport Tevredenheid Maatschappelijke Organisaties Oegstgeest 2008, ongedateerd.
S	57	Gemeente Oegstgeest, Verslag Beleidsoverleg Donderdag 25 juni 2009, ongedateerd.
S	58	Gemeente Oegstgeest, De Toekomst van Kinderopvang in Oegstgeest: Een Eerste Verkenning, mei 2009.
S	59	Gemeente Oegstgeest, Adviesnota aan het College betreffende Rapportage Inspectie VROM over de Uitvoering van de VROM-taken, ambtelijk advies t.b.v. intern beraad (niet openbaar), 19 december 2006.
S	60	Gemeente Oegstgeest, Brief aan VROM-inspectie betreffende Rapportage VROM-onderzoek, 12 december 2006.
S	61a	VROM-Inspectie, Professionalisering Milieuwethandhaving; Rapportage Eindmetingen Zuid-Holland, concept, 11 mei 2005.
S	61b	VROM-Inspectie, Professionalisering Milieuwethandhaving; Rapportage Eindmetingen Zuid-Holland; Bijlage A: Overzicht van de Eindscores per Organisatie, concept, 11 mei 2005.
S	62	Gemeente Oegstgeest, Welstand Oegstgeest; Concept Herziening 2009, ongedateerd.
S	63	Gemeente Oegstgeest, Wmo Beleidsnota 2008-2011; Maatschappelijke Ondersteuning in Oegstgeest, oktober 2007.
S	64	Gemeente Oegstgeest, Overzicht % Ziekteverzuim Naar Soort, periode 01-01-2008 tot 01-01-2009 (exclusief), ongedateerd.
S	65	Gemeente Oegstgeest, Overzicht Ziekteverzuim % Totaal, periode 01-01-2006 tot 01-04-2006 (exclusief), ongedateerd.
S	66	Gemeente Oegstgeest, Overzicht Ziekteverzuim % Totaal, periode 01-01-2006 tot 01-04-2006 (inclusief), ongedateerd.
S	67	Gemeente Oegstgeest, Overzicht % Ziekteverzuim Totaal, periode 01-01-2008 tot 01-01-2009 (exclusief), ongedateerd.
S	68	Gemeente Oegstgeest, Overzicht % Ziekteverzuim Totaal, periode 01-01-2007 tot 01-01-2008 (exclusief), ongedateerd.
S	69	Gemeente Oegstgeest, Overzicht % Ziekteverzuim Totaal, periode 01-01-2007 tot 01-01-2008 (inclusief), ongedateerd.
S	70	Gemeente Oegstgeest, Overzicht Ziekteverzuim Gemeente Oegstgeest, 14 april 2009.
S	71	Centraal Bureau voor de Statistiek, Gemeente op Maat 2006; Oegstgeest, 2008.

S	72	Oranjewoud, Groenbeheer Nu en in de Toekomst, in opdracht van gemeente Oegstgeest, augustus 2006.
S	73	Provincie Zuid-Holland, Brief aan de raden van de in Zuid-Holland gelegen gemeenten betreffende Circulaire Financieel Toezicht begroting 2008, kenmerk PZH-2007-71386, 13 maart 2007.
S	74	Provincie Zuid-Holland, Brief aan de raad van Oegstgeest betreffende Begroting 2009, kenmerk PZH-2008-1046598, 27 november 2008.
S	75	Provincie Zuid-Holland, Brief aan de raad van Oegstgeest betreffende Jaarrekening 2007, kenmerk PZH-2008-665916, 7 augustus 2008.
S	76	Deloitte Accountants BV, Verslag van Bevindingen Jaarrekening 2006, vertrouwelijk, 30 mei 2007.
S	77	Deloitte Accountants BV, Management-letter Interim-controle 2006, vertrouwelijk, 29 november 2006.
S	78	Deloitte Accountants BV, Management-letter 2008, vertrouwelijk, 13 november 2008.
S	79	Deloitte Accountants BV, Accountantsverslag van de Gemeente Oegstgeest voor het Boekjaar Eindigend op 31 december 2008, vertrouwelijk, 5 juni 2009.
S	80	Gemeente Oegstgeest, Jaarstukken 2006, ongedateerd.
S	81	Gemeente Oegstgeest, Jaarstukken 2007, ongedateerd.
S	82	Gemeente Oegstgeest, Jaarstukken 2008, ongedateerd.
S	83	Waarderingskamer, Rapport van Bevindingen; Oegstgeest, versie 19.0, 30 maart 2007.
S	84	Waarderingskamer, Rapport van Bevindingen Afronding Toezicht Herwaardering, versie 1.0, 11 januari 2008.
S	85	Waarderingskamer, Rapport van Bevindingen Afronding Toezicht Herwaardering, versie 2008.1, 9 januari 2009.
S	86	Waarderingskamer, Rapport van Bevindingen; Oegstgeest, versie 09.2, 22 juni 2009.
S	87	Deloitte Accountants BV, Verslag van Bevindingen Jaarrekening 2007, vertrouwelijk, 5 juni 2008.
S	88	Deloitte Accountants BV, Management-letter 2007, vertrouwelijk, 21 december 2007.
S	89	PricewaterhouseCoopers, GBA-audit Gemeente Oegstgeest; Inhoudelijk Deel en Privacydeel, 31 juli 2008.
S	90	PricewaterhouseCoopers, Controleverslag Procesmatig Deel GBA-audit Gemeente Oegstgeest, 31 juli 2008.
S	91	VROM-Inspectie, Onderzoek VROM Regelgeving Gemeente Oegstgeest, december 2006.
S	92	VROM-Inspectie, Rapportage Nazorgonderzoek Gemeente Oegstgeest, juli 2008.
S	93	Oranjewoud, ONTWERP Gemeentelijk Rioleringsplan Oegstgeest (planperiode 2005-2009, in opdracht van gemeente Oegstgeest, revisie 02, november 2004.
S	94	Cap Gemini Ernst & Young BV, Samenwerken, Samengaan, Samen Verder; Analyse van de Bestuurskracht, Oriëntatie en Regionale Vraagstukken in de Leidse Regio en Duin- en Bollenstreek, definitief, 4 september 2003.
S	95	KPMG Consulting NV, Gemeente Oegstgeest; Discussienota Strategische Visie, in opdracht van gemeente Oegstgeest, oktober 2001.
S	96	Gemeente Oegstgeest, Informatienota aan de Raad betreffende Voortgang Planontwikkeling Project Boerhaaveplein, 21 mei 2007.
S	97	Gemeente Oegstgeest, Informatienota aan de Raad betreffende Voortgang Werkzaamheden Project Boerhaaveplein, 21 april 2007.
S	98	Gemeente Oegstgeest, Adviesnota aan de Raad betreffende Herziening Grondexploitatie Poelgeest 2008, 15 april 2008.
S	99	Gemeente Oegstgeest, Adviesnota aan de Raad betreffende Grondexploitatie Poelgeest 2009, 24 maart 2009.
S	100	Gemeente Oegstgeest, Adviesnota aan het College betreffende Grondexploitatie

- Poelgeest 2009, 17 maart 2009.
- S 101a Gemeente Oegstgeest, Adviesnota aan de Raad betreffende Voorbereidingsbesluit Oud Poelgeest 2009, 17 maart 2009.
- S 101b Gemeente Oegstgeest, Voorbereidingsbesluit Oud Poelgeest, behorend bij raadsbesluit 23 april 2009.
- S 101c Gemeente Oegstgeest, Voorbereidingsbesluit Oud Poelgeest, plankaart, behorend bij raadsbesluit 23 april 2009.
- S 102 Gemeente Oegstgeest, Brief aan de Universiteit Leiden betreffende Ontsluiting Corpus, 13 april 2005.
- S 103 Gemeente Oegstgeest, Informatienota aan de Raad betreffende Deelname In/ Oprichting Van een Stichting, aangaande Corpus, 5 februari 2007.
- S 104 Gemeente Oegstgeest, Notulen raadsvergadering, 12 februari 2007.
- S 105 Gemeente Oegstgeest, Intern Memo aan de Raad betreffende Corpus, 20 februari 2007.
- S 106 Gemeente Oegstgeest, Notulen raadsvergadering, 26 februari 2007.
- S 107 Gemeente Oegstgeest, Art. 37 RuO Vragen Corpus, beantwoording raadsvragen Corpus, 23 april 2008.
- S 108 SSC Leidse Regio, Business Case Shared Service Center Leidse Regio, 14 mei 2009.
- S 109 SSC Leidse Regio, Nieuwsbrief nr. 5, juli 2009.
- S 110 Gemeente Oegstgeest, Verslaglegging overleg Cornelis van Steenishof Poelgeest, 16 januari 2008.
- S 111 Gemeente Oegstgeest, Verslaglegging overleg Cornelis van Steenishof Poelgeest, 6 februari 2008.
- S 112 Gemeente Oegstgeest, Verslaglegging overleg Cornelis van Steenishof Poelgeest, 19 maart 2008.
- S 113 Gemeente Oegstgeest, Verslaglegging overleg Hugo de Vrieslaan Poelgeest, 24 september 2008.
- S 114 Gemeente Oegstgeest, Verslaglegging overleg Kwaakhaven Poelgeest, 11 maart 2008.
- S 115 Gemeente Oegstgeest, Verslaglegging bijeenkomst uitbreiding school de Vogels, 7 januari 2009.
- S 115 Gemeente Oegstgeest, Verslaglegging bijeenkomst uitbreiding school de Vogels, 28 februari 2009.
- S 116 Gemeente Oegstgeest, Verslaglegging bijeenkomst uitbreiding school de Vogels, 31 maart 2009.
- S 117 Gemeente Oegstgeest, Verslag Klankbordgroep Boerhaaveplein, 8 maart 2007.
- S 118 Gemeente Oegstgeest, Verslag Klankbordgroep Boerhaaveplein, 5 juli 2007.
- S 119 Klankbordgroep Boerhaaveplein, Presentatie Klankbordgroep Boerhaaveplein, 7 juni 2007.
- S 120 Gemeente Oegstgeest, Verslag Klankbordgroep Boerhaaveplein, 10 januari 2008.
- S 121 Gemeente Oegstgeest, Verslag Klankbordgroep Boerhaaveplein, 20 maart 2008.
- S 121 Gemeente Oegstgeest, Verslag Klankbordgroep Boerhaaveplein, 12 november 2008.
- S 122 Gemeente Oegstgeest, Startbijeenkomst upgradingsplannen Boerhaaveplein, 30 januari 2006.
- S 123 Provincie Zuid Holland, Tabel hoogte bouwleges 2009 en hoogte op nationale ranglijst, datum onbekend.
- S 124 Rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar, Voorschoten, Onderzoek exploitatie zwembaden in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest, oktober 2007.
- S 125 Rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar, Voorschoten, Onderzoek meer raad voor het riool, 24 maart 2009.

Bijlage 7: Lijst van respondenten

Partners+Pröpper sprak voor dit onderzoek met de volgende personen:

Geïnterviewde ⁹⁵	Functie	Organisatie(onderdeel)	Datum (2009)
R. Mauer	Gemeentesecretaris	Gemeente Oegstgeest	20 juli
Mw. E. Timmers-Van Klink	Burgemeester	College van B&W	27 augustus
A.V. de Kok	Wethouder		
E. Mackay			
Mw. E. van Oortmerssen-Schutte			
J. van der Heide	Afdelingshoofd	Afdeling BOR	17 september ⁽¹⁾
Mw. W. Kooistra		Afdeling Middelen	
T. Kuijt		Afdeling VROM	
F. Smit	Directeur	Bedrijfsvoering	17 september ⁽¹⁾
K. Zwinkels	Directeur	Dienstverlening	
R. Mauer	Gemeentesecretaris	-	
Mw. H. Meijer	Regiocoördinator	Afdeling BBO	17 september ⁽¹⁾
Ch. Duijvendak	Beleidsadviseur Sociale Zaken	Afdeling WSO	
M. Zilverentant	Beleidsmedewerker Beheer	Afdeling BOR	
M. Boerman	Beleidsmedewerker Openbare orde en veiligheid	Afdeling BBO	
Mw. L. de Ridder	Raadslid	Progressief Oegstgeest	16 september ⁽¹⁾
H. van der Burgh		Progressief Oegstgeest	
M. Mulder		VVD	
C. Ouwerkerk		Leefbaar Oegstgeest	
Mw. I. van Dijk		Leefbaar Oegstgeest	
B.J. van Smalibroek		CDA	
R.O. van Kuivenhoven	Lid	Oprichter Platform Ondernemers Oegstgeest (PVOO)	30 september ⁽¹⁾
De heer Van Helsdingen	Lid	Groenadviescommissie	
Mw. Wuisman-Sleeboom			
J. Staatsen	Burgemeester	Gemeente Voorschoten	7 oktober
S.W.J.G. Schelberg		Gemeente Teylingen	
H.J.J. Lenferink		Gemeente Leiden	12 oktober
B. Swinkels	Medewerker BWT	Afdeling VROM	7 oktober ⁽¹⁾
A. de Vries	Projectleider Poelgeest	Projectbureau	

⁹⁵ Er was een groter aantal gesprekspartners vanuit het maatschappelijk middenveld uitgenodigd. De Wmo-adviesraad heeft aangegeven dat bestuurskrachtmeting voor de adviesraad geen prioriteit heeft aangezien de Wmo-adviesraad 'de handen vol heeft' aan de onderwerpen die direct te maken hebben met de Wmo. Van de overige partners bleek één organisatie rekening te hebben gehouden met een verkeerde datum, de overige organisaties zijn niet gekomen.

Geïnterviewde ⁹⁵	Functie	Organisatie(onderdeel)	Datum (2009)
A. Duivendak	Beleids- medewerker		

⁽¹⁾ : In gezamenlijk gesprek

Bijlage 8: Samenstelling van de Werkgroep

De leden op alfabetische volgorde:

Naam	Functie
M. Boerman	Algemeen Bestuursadviseur
Mw. W. Kooistra	Afdelingshoofd
R. Mauer	Gemeentesecretaris
Mw. H. Meijer	Regiocoördinator/bestuursadviseur
Mw. E. Timmers-Van Klink	Burgemeester, portefeuillehouder bestuurlijke zaken