

Bestuurskrachtmeting Leiderdorp 2008



Samenvatting

In deze startnotitie wordt de opdracht geformuleerd voor het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting. De hoofdvraag is of Leiderdorp in staat is de komende 10-15 jaar haar lokale en regionale opgaven daadkrachtig op te pakken. De vaststelling van deze notitie markeert het begin van dit project. Deze notitie schetst de uitgangspunten en enkele beheersaspecten voor het verdere project. (3 pagina's) De bijlage bevat de provinciale criteria bij het onderzoeken van bestuurskracht (4 pagina's).

**Gemeente
Leiderdorp**



September 2007 – Status: vastgesteld door raad 24/09/2007

Gemeente Leiderdorp

Afdeling Beleid & Projecten

Cluster Regio

Arnoud Nierop

Rijk van Walsem

Startnotitie Bestuurskrachtmeting Leiderdorp 2008

1. Inleiding

Leiderdorp denkt na over haar bestuurlijke toekomst. In de discussienotitie bestuurlijke toekomst Leiderdorp (maart 2007) is een SWOT-analyse gemaakt en een globale inschatting van de bestuurskracht van Leiderdorp. Vervolgens zijn er knelpunten geformuleerd, die alleen door middel van samenwerking met andere gemeenten kunnen worden opgelost. De vraag doet zich daarbij voor welke vorm van samenwerking het beste is (ad-hoc samenwerking of fusie als uitersten).

De raad heeft aangegeven, dat zij behoefte heeft aan een onafhankelijke bestuurskrachtmeting, om een evenwichtige uitspraak te kunnen doen welk soort samenwerking op korte en lange termijn nodig is.

Leiderdorp wil een sterke partner zijn in een sterke regio. De bestuurskrachtmeting moet zowel een uitspraak doen over Leiderdorp zelf als over de positie van Leiderdorp in het regionale krachtenveld, over de bestuurskracht van de omliggende gemeenten (in de Leidse regio) en hun positie in een sterke regio (Holland Rijnland).

2. Doelstelling, Probleemstelling, provinciaal kader

2.1 Doelstelling

Het doel van dit project is een uitspraak te krijgen over de bestuurskracht van Leiderdorp nu en in de nabije toekomst. Het gaat in dit onderzoek dan ook om aanvullende, zo objectief mogelijke, informatie over onze bestuurskracht. Dit moet bijdragen aan het eerder geformuleerde doel: een sterk Leiderdorp in een sterke regio. De regionale factor is in dit onderzoek van groot belang. Hoewel Leiderdorp niet de opdrachtgever kan zijn voor een bestuurskrachtonderzoek van de regio Holland Rijnland, gaat het er wel om een inschatting te maken van de bestuurskracht van de regio. En vervolgens om een uitspraak over de Leiderdorpse bijdrage daaraan.

2.2 Probleemstelling

De probleemstelling is als volgt geformuleerd: *Hoe is het gesteld met de huidige bestuurskracht van Leiderdorp. En hoe is Leiderdorp in staat om zelfstandig de komende 10 tot 15 jaar haar lokale en regionale opgaven daadkrachtig op te pakken en uit te voeren?*

Het resultaat van dit project is een grondige analyse van de huidige situatie, waarmee een actieprogramma voor de toekomst wordt opgesteld, gericht op het versterken van Leiderdorp, met name op haar rol in de regio. Het bestuurskrachtonderzoek wordt hierbij gedaan door een extern bureau. De ambtelijke organisatie stelt het actieprogramma op.

2.3 Provinciaal kader

De provincie Zuid Holland heeft in een nota "Grensverkenkend en grensverleggend?" (2001) normen en criteria voor bestuurskracht vastgesteld. Deze criteria zijn in 2003 door Gedeputeerde Staten bevestigd. Als bijlage 1 zijn deze criteria opgenomen.

3. Aanpak/ Projectopzet

3.1 Planning en fasering

Start van het project in het 4^e kwartaal 2007. De doorlooptijd schatten we in op 6 maanden. Gerekend vanaf het moment van opdrachtverstrekking.

Initiatieffase: april – september 2007. Deze fase is gestart met het verzoek van de raad om een onderzoek naar bestuurskracht tijdens de extra raadsvergadering van 2 april. In de maanden april, mei en juni is tijd vrijgemaakt om enig voorbereidend werk hiervoor te doen. Dit heeft geleid tot deze startnotitie.

Na het vaststellen van deze startnotitie door de gemeenteraad, ligt de uitvoering bij het college. Tussen raadsbesluit en de start van het project liggen de volgende stappen:

- Selectie van (minimaal) drie bureaus oktober 2007
- Offertegesprekken met bureaus oktober 2007
- Offerte beoordeling november 2007
- Keuze en opdrachtverstrekking november 2007

De vervolgfases van het project maken onderdeel uit van het externe projectplan. Van de te offereen partij vragen wij een projectplan conform de eisen die Leiderdorp aan projectmatig werken stelt.

De inschatting van de vervolgplanning is:

- Interviews en informatievergadering december 2007 – maart 2008
- Oplevering concept-rapport april 2008
- Oplevering definitief rapport mei 2008
- Bestuurlijke besluitvorming mei – juni 2008

Onderdeel van de besluitvorming is een oordeel van college en raad over de analyse en conclusies van het onderzoek en richtinggevend uitspraken voor de vervolgagenda. Gedeputeerde Staten vragen expliciet om het oordeel van de bestuursorganen.

3.2 Afbakening

Dit project eindigt wanneer het bureau dat de bestuurskrachtmeting uitvoert haar eindrapportage heeft afgeleverd en deze is vastgesteld door de gemeenteraad. De formulering en uitvoering van een eventueel actieprogramma behoren dus niet tot dit project. Deze acties zullen als vervolg door de ambtelijke organisatie van Leiderdorp worden verricht.

3.3 Bestuurlijk opdrachtgever

M. Zonneville, portefeuillehouder bestuurlijke zaken.

3.4 Ambtelijk opdrachtgever

M. van den Berg, afdelingshoofd Beleid & Projecten.

3.5 Trekker:

R. van Walsem (i.s.m. A. Nierop), afdeling Beleid & Projecten.

3.6 Betrokkenheid raad, college, ambtelijke organisatie

De gemeenteraad stelt deze startnotitie vast en stelt krediet beschikbaar die uitvoering mogelijk moet maken. Opdrachtverstrekking, Plan van Aanpak en dergelijk documenten waarvoor het college opdrachtgever is, komen ter informatie naar de raad. Raadsleden en/of – fracties worden betrokken bij de inhoudelijke bestuurskrachtmeting door middel van

individuele of groepsgewijze interviews (meest gebruikelijk). Alle rapportages worden aan de gemeenteraad voorgelegd. De raad stelt het eindrapport vast, voorzien van haar oordeel en een eventueel plan van aanpak of veranderagenda.

Het college is opdrachtgever richting de externe partij en als geheel bij dit onderzoek betrokken.

Ambtelijk is naast de opdrachtgever en projecttrekker(s) ook de gemeentesecretaris betrokken. Gezamenlijk met de bestuurlijk opdrachtgever monitoren zij de voortgang van het project.

3.7 Betrokken afdelingen

Nader te bepalen op grond van de aanpak van het externe bureau.

4. Beheersaspecten

4.1 Benodigde uren

Door de trekkers van dit project zullen uren worden besteed aan begeleiding van het externe bureau, informatieverzameling, interviews en begeleiding van het bestuurlijk traject: 600 uur. Betrokkenheid overige medewerkers Beleid & Projecten en overige afdelingen is afhankelijk van het plan van aanpak van het externe bureau en wordt later gespecificeerd.

4.2 Financiën

Kosten

De kosten voor uitvoering van het project door een extern bureau wordt geraamd op 30.000 tot 40.000 euro. In een bestuurskrachtonderzoek zitten onderdelen die door de interne organisatie kunnen worden uitgewerkt, waardoor de kosten lager zijn. Het is echter niet waarschijnlijk dat hiervoor voldoende uren beschikbaar zijn in de formatie.

Subsidie

De provincie Zuid Holland kan een subsidie verstrekken voor het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting, mits deze voldoet aan de criteria zoals in bijlage 1 opgenomen. De hoogte van de subsidie is 50% van de kosten van een extern bureau met een maximum van €11.500,-. Waarschijnlijk was dit bedrag voor enkele jaren geleden precies de helft van een regulier bestuurskrachtonderzoek. Aanpassing van het subsidieplafond aan de stijgende prijzen zou nodig plaats moeten vinden.

Overigens valt niet uit te sluiten dat op grond van het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten (zie www.vng.nl) en het rapport van de VNG-commissie Van Aartsen, nieuwe middelen beschikbaar komen voor bestuurskrachtonderzoek. De tekst uit deze rapporten tendeert daar wel naar.

4.3 Kwaliteitscriteria

In de aanpak moet in elk geval sprake zijn van een vorm van 360-graden beoordeling. Dat wil zeggen dat buurgemeenten, de provincie en de regio op enige vorm betrokken worden bij het onderzoek. Maar ook burgers en maatschappelijke partijen dienen op enigerlei wijze betrokken te worden.

Er worden procesmatige afspraken gemaakt over tussenprodukten en tussentijdse rapportages. In de fasering is er mogelijkheid tot bijsturing. Er is sprake van een transparante werkwijze. Een duidelijk communicatieplan maakt onderdeel uit van de projectopdracht.

Nota " Grensverkennend en grensverleggend?" (2001) Normen en criteria bestuurskracht van gemeenten gekoppeld aan een indeling in rollen van een gemeente en kwaliteitsniveaus
--

Normen en criteria bestuurskracht van gemeenten gekoppeld aan een indeling in de rollen van een gemeente.

1. Bestuur

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de korte termijn (vier jaar) en zo mogelijk ook voor de lange termijn (tenminste tien jaar).
- De gemeente toetst regelmatig de voortgang en effectiviteit van het beleid.

Een gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties van haar beleid zijn. Zij zorgt voor eenheid van beleid en treedt slagvaardig op.

- De gemeente heeft de consequenties vertaald in inhoudelijke haalbaarheid inclusief het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak.
- De gemeente realiseert eenheid van beleid en richt zich daarmee op eenduidigheid in optreden naar buiten ten aanzien van besluitvorming.

Een gemeente is bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om zelfstandig de taken te vervullen en treedt slagvaardig op.

- De gemeente reageert slagvaardig en alert op externe ontwikkelingen, waaronder crises.
- Het gemeentebestuur moet herkenbaar Zijn voor de burgers en draagvlak voor bestuur en beleid weten te scheppen.
- De gemeente heeft een daadkrachtig bestuur:
- Het zwaartepunt ligt niet bij de burgemeester alleen, maar is gelijkelijk verdeeld over alle leden van het college van burgemeester en wethouders.
- Burgemeester en wethouders hebben een goede relatie met de raad.
- Burgemeester en wethouders bevorderen een tijdige agendering van en beslissingen over belangrijke vraagstukken.
- Burgemeester en wethouders dragen zorg voor toezicht op de uitvoering van en communicatie over het beleid.

De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- De gemeente moet toegankelijk, flexibel en aanspreekbaar zijn voor de burgers.
- Het gemeentebestuur creëert draagvlak voor beleid.
- De gemeente inventariseert regelmatig de wensen en behoeften van de burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en houdt daar rekening mee bij de beleidsvorming.
- Het voorgenomen beleid wordt door de gemeente getoetst op draagvlak in de samenleving en waar nodig neemt de gemeente initiatieven om dat draagvlak te vergroten.
- De gemeente weet om te gaan met belangentegenstellingen, weerstanden en hinder machten en beschikt daartoe over de nodige strategische en tactische vermogens.

- Er moet sprake zijn van voldoende afstand tussen de gemeente en de burgers uit het oogpunt van het waarborgen van objectiviteit, controleerbaarheid en openbaarheid.

2. Dienstverlener

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de korte termijn (vier jaar) en zo mogelijk ook voor de lange termijn (tenminste tien jaar)
- De gemeente vertaalt de visie voor de korte termijn (gebaseerd op door de gemeente verzamelde informatie over toekomstige ontwikkelingen) in concreet beleid.
- De gemeente toetst regelmatig de voortgang en effectiviteit van het beleid.
- De gemeente verzamelt periodiek gegevens over kwaliteit, effectiviteit en efficiency van haar functioneren en gaat vervolgens na of met gerichte acties verbetering mogelijk is.

Een gemeente weet wat zij wil doen en moet doen. Zij zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van haar taken. Indien het met de beschikbare middelen niet mogelijk is alle taken te vervullen, moet zij de prioriteiten helder en ondubbelzinnig geformuleerd hebben. Deze prioriteitenstelling moet gebaseerd zijn op realistische uitgangspunten en haalbare doelstellingen.

- De gemeente heeft haar taken en beschikbare middelen in beeld.
- De gemeente heeft voor haar taken een prioriteitenstelling gemaakt die haalbaar en realistisch is en voorzien is van een tijdpad.
- De gemeente pakt de taken tijdig op en voldoet aan de wet- en regelgeving.

Een gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties van haar beleid zijn. Zij zorgt voor eenheid van beleid en treedt slagvaardig op.

- De gemeente heeft de taken vertaald naar consequenties waarmee duidelijk wordt dat er geen sprake is van woorden maar daden.
- De gemeente heeft die consequenties vertaald in personele inzet, inzet financiële middelen, inhoudelijke haalbaarheid inclusief draagvlak en meerjarenplanning.
- De gemeente realiseert eenheid van beleid en richt zich daarmee zowel op integraal beleid, hetgeen wil zeggen dat de gemeente haar taken in hun onderlinge samenhang heeft benaderd, als op eenduidigheid in optreden naar buiten ten aanzien van besluitvorming.

Een gemeente is bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om zelfstandig de taken te vervullen en treedt slagvaardig op.

- De gemeente stelt zich pro-actief op: zij trekt haar eigen plan en initieert en stimuleert ontwikkelingen.
- Burgemeester en wethouders hebben regie over het ambtelijk apparaat.
- De gemeente weet op welke onderwerpen de personele capaciteit ontoereikend is. In die situatie stelt de gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten voor de inzet van de beschikbare capaciteit.
- Voor belangrijke opgaven beschikt de gemeente zelf over de ambtelijke capaciteit voor de beleidsvoorbereiding. In uitzonderingsgevallen kunnen delen van de beleidsvoorbereiding worden opgedragen aan derden.
- Voor andere (dan belangrijke) opgaven mag de gemeente de beleidsvoorbereiding opdragen aan derden, op Voorwaarde dat de gemeente zelf de regie op de beleidsvoorbereiding blijft houden.

- De gemeente is in staat de adviezen van externen van een eigen inhoudelijk waardeoordeel te voorzien.
- De gemeente beschikt over voldoende financiële middelen om de opgaven te vervullen.
- De financiële levensvatbaarheid van de gemeente mag niet onder permanente druk staan.
- De gemeente heeft voldoende financieel-economisch weerstandsvermogen.
- De gemeente realiseert een evenwicht tussen het kostenniveau en het voorzieningenpakket.

Een gemeente is primair verantwoordelijk en in staat om nu en in de toekomst zelfstandig het eigen takenpakket uit te voeren. De gemeente is niet te zeer afhankelijk van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

- Samenwerking en uitbesteding mogen geen afbreuk doen aan de gemeentelijke regierol.

De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- De gemeente moet toegankelijk, flexibel en aanspreekbaar zijn voor de burgers.

3. Participant in het openbaar bestuur

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en lange termijnvisie.

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de korte termijn (vier jaar) en zo mogelijk ook voor de lange termijn (tenminste tien jaar).

Een gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties van haar beleid zijn. Zij zorgt voor eenheid van beleid en treedt slagvaardig op.

- De gemeente heeft de consequenties vertaald in inhoudelijke haalbaarheid inclusief het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak.
- De gemeente realiseert eenheid van beleid en richt zich daarmee op regionale afstemming van beleid bij vraagstukken met een bovenlokale dimensie.

Een gemeente is primair verantwoordelijk en in staat om nu en in de toekomst zelfstandig het eigen takenpakket uit te voeren. De gemeente is niet te zeer afhankelijk van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

- De gemeente is in staat om samen te werken en draagt daar actief aan bij.
- Bij samenwerking behoudt de gemeente de beleidsbeslissende verantwoordelijkheid.
- Samenwerking en uitbesteding mogen geen afbreuk doen aan de gemeentelijke regierol.
- De gemeente is bij samenwerking in staat om gezamenlijk de regie te voeren bij het oppakken van regionale opgaven.
- De gemeente kan als een volwaardige partner optreden bij het leveren van tegenspel aan en samenspel met andere overheden en organisaties.

Een gemeente is bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om zelfstandig de taken te vervullen en treedt slagvaardig op.

- De gemeente is waar nodig in staat en bereid om aanvullende financiële maatregelen te treffen (onderhandelingspositie).

4. Interne organisatie

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

- De gemeente vertaalt de visie voor de korte termijn (gebaseerd op door de gemeente verzamelde informatie over toekomstige ontwikkelingen) in concreet beleid.
- De gemeente verzamelt periodiek gegevens over kwaliteit, effectiviteit en efficiency van haar functioneren en gaat vervolgens na of met gerichte acties verbetering mogelijk is.

De gemeente is ambtelijk en financieel in staat om zelfstandig de taken te vervullen en treedt slagvaardig op.

- De gemeente heeft voldoende personele capaciteit om de opgaven en de daarbij behorende consequenties op te pakken en te vervullen.
- Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe bezetting of het uitvallen van medewerkers.
- De gemeente is in staat kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel aan te trekken voor zowel de uitvoerende als de plannende, sturende en verdelende taken.
- De gemeente beschikt over voldoende financiële middelen om de opgaven te vervullen.
- Indien de financiële ruimte onvoldoende is om de opgaven te vervullen, stelt de gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten voor de inzet van de beschikbare middelen.

De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- De gemeente is via een interactieve website toegankelijk of zal dat binnen korte termijn worden waarbij iedere burger die gegevens kan vinden die hij of zij nodig heeft om deel te nemen aan de (lokale) samenleving.
- De gemeente zet zich in om via de interactieve website de interactie tussen de gemeente en de burgers te vergroten.

In 2003 hebben Gedeputeerde Staten bovenstaande criteria bevestigd. Daarbij hebben ze aangegeven dat naast de lokale taken en verantwoordelijkheden ook nadrukkelijk gekeken moet worden naar de regionale agenda. Uitgangspunt van een bestuurskrachtige gemeente is dat het lokaal bestuur over een langere periode - dat wil zeggen 10 à 15 jaar - zowel de lokale als de regionale vraagstukken moet kunnen oppakken.