



Omgevingsanalyse

Gemeente Teylingen

Nienke Huis in 't Veld

Wouter de Jong

Niels Karsten

Irene van den Bosch

Begeleidingsgroep

Marlies Volten
wethouder, m.volten@hltsamen.nl

Juul Covers
gemeentesecretaris, j.covers@hltsamen.nl

Gabriëlle Preenen
directiesecretaris, g.preenen@hltsamen.nl

Fred Koot
raadslid, f.koot@raadteylingen.nl

Sandra Groenendal
raadslid, s.groenendal@raadteylingen.nl

Postbus 149
2215 ZJ Voorhout

Datum: 1 november 2019



**Necker
van Naem**

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Centrale boodschap	6
Kenmerken en ontwikkelingen Teylingen	9
1.1 / Kenmerken Teylingen	9
1.2 / Ontwikkelingen bestuur en organisatie	10
Opgaven Teylingen	12
2.1 / Opgaven vanuit vijf perspectieven	12
2.2 / De belangrijkste opgaven volgens de vijf groepen	12
2.3 / Drie belangrijkste opgaven	13
2.4 / Analyse van de opgaven	16
Bestuurskrachtanalyse	18
3.1 / Introductie	18
3.2 / Teylingen als stoel...	18
3.3 / Visie en strategie	19
3.4 / Intern samenspel	21
3.5 / Bedrijfsvoering	22
3.6 / Financiële positie en risicobeheer	23
3.7 / Extern samenspel	24
	25
Bijlage 1 Opgavenkaart	26
Bijlage 2 Bronnen	28
Bijlage 3 Toelichting betrokkenheidsprofielen	31
Bijlage 4 Beoordelingsleidraad bestuurskracht	32



Inleiding

Waarom een omgevingsanalyse?

Achtergrond

Besturen is vooruitzien. Dit bekende motto geldt zeker in deze tijden van grote veranderingen en opgaven. De decentralisaties van de afgelopen jaren op het gebied van het sociaal domein, maar ook de aanstaande grote taakverschuivingen rondom de Omgevingswet, vergen veel van het lokaal bestuur. Daarnaast vraagt de geografische ligging van Teylingen in de Randstad, ingeklemd tussen Rotterdam-Den Haag (Zuidvleugel) en Amsterdam (Noordvleugel), om een stevige positiebepaling. Het saldo van de meerjarenbegroting van Teylingen (2020-2023) laat een structureel tekort zien, oplopend tot ca. € 1 miljoen. Dit wordt onder andere verklaard door tekortschietende rijksmiddelen voor de uitvoering van de jeugdhulp en hogere lasten van gemeenschappelijke regelingen. Kortom: er zijn veel ontwikkelingen in de omgeving van Teylingen die vragen om een omgevingsanalyse én om antwoorden waarmee de gemeente met kracht de toekomst tegemoet kan treden.

Teylingen werkt sinds 1 januari 2017 samen met de gemeenten Hillegom en Lisse in een ambtelijke fusieorganisatie (HLTsamen). Parallel aan deze omgevingsanalyse is een tussenevaluatie van HLTsamen uitgevoerd. Daarnaast worden taken op het gebied van sociale zekerheid en de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) uitgevoerd in het samenwerkingsverband ISD Bollenstreek. Ambtelijke fusieorganisaties kunnen bestuurskracht versterken, doordat ambtelijke kracht gebundeld wordt bij het oppakken van opgaven. Daarnaast kan door de samenwerking de positie in de regio vergroot worden. Tegelijkertijd liggen ambtelijke fusieorganisaties de laatste jaren onder vuur. De complexiteit van de samenwerking en hogere administratieve lasten zouden juist een negatief effect hebben op bestuurskracht. De dienstverlening aan inwoners zou er niet beter op worden en de kosten nemen juist toe, is het argument.

De opdracht

De gemeenteraad van Teylingen beseft goed dat er grote ontwikkelingen spelen in de omgeving van Teylingen, en heeft op 6 juni 2019 de opdracht geformuleerd om een brede omgevingsanalyse uit te voeren die inzicht geeft in de bestuurskracht van de gemeente Teylingen, nu en in de toekomst. De opdracht luidt als volgt:

Voer een brede omgevingsanalyse uit naar ontwikkelingen en trends die inzicht geeft in de bestuurskracht van Teylingen. Geef aan of die bestuurskracht geschikt is voor de huidige taken en toekomstige ontwikkelingen en of Teylingen daarmee optimale regie heeft over haar toekomst. Ga uit van vijf à tien jaar. Stel publieke waarde centraal.

Necker van Naem heeft deze opdracht uitgevoerd. Bij de uitvoering van de omgevingsanalyse was een begeleidingsgroep betrokken, die bestond uit een afvaardiging vanuit de raad, het college en de organisatie.

Onderzoeksmethode

Publieke waarde centraal

Deze rapportage, inclusief bijlagen, is het resultaat van een omgevingsanalyse. Dat betekent dat niet de interne organisatie, maar het maatschappelijk effect centraal stond. We hebben in de aanpak publieke waarde centraal gesteld. Dat houdt in dat we van buiten naar binnen redeneren: een bestuurskrachtige gemeente is er in de eerste plaats voor haar inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld.

Dit onderzoek bestond uit twee delen:

- / **Opgaven in beeld:** allereerst hebben we geïdentificeerd wat de belangrijkste opgaven van Teylingen zijn, nu en in de toekomst. Het resultaat is een opgavenkaart die als bijlage bij deze rapportage is gevoegd.
- / **Quickscan bestuurskracht:** vervolgens hebben we onderzocht in hoeverre Teylingen het vermogen heeft om met inwoners, maatschappelijke en bestuurlijke partners de opgaven van de gemeente goed in beeld te hebben én het vermogen om deze opgaven ook adequaat aan te pakken. De bestuurskrachtanalyse hebben we aan de hand van een toets op vijf focuspunten uitgevoerd. Zie bijlage 4 voor de gebruikte beoordelingsleidraad.



Onderzoeksverantwoording

De omgevingsanalyse bestond uit vier stappen:

Stap 1: We begonnen op 16 september met een aftrap met de projectgroep waarin het proces, de planning en de inhoud van de aanpak van het onderzoek gepresenteerd werden.

Stap 2: In deze fase hebben we de belangrijkste ontwikkelingen en vraagstukken in de omgeving van Teylingen geïdentificeerd aan de hand van documentanalyse. Vervolgens brachten we de grootste huidige en toekomstige opgaven van Teylingen in beeld middels vijf opgavensessies. Deze opgavensessies vonden op 1 oktober plaats met de raad, een sessie met het college en een sessie met sleutelfiguren uit de ambtelijke organisatie. Op 7 oktober 2019 vond de opgavensessie plaats met inwoners, ondernemers en het maatschappelijk middenveld en op 9 oktober 2019 met bestuurlijke samenwerkingspartners. In deze sessies gaven de groepen aan hoe zij de gemeente Teylingen zien en welk toekomstbeeld zij hebben van de gemeente. Vervolgens benoemde elke deelnemer aan welke vijf opgaven de gemeente het meeste aandacht en geld zou moeten besteden, nu en in de komende vijf à tien jaar. Daarna werden deze opgaven geprioriteerd tot de vijf belangrijkste opgaven en deze werden vervolgens verder uitgewerkt. Het resultaat van deze fase was een opgavenkaart waarin de uitkomsten van de documentanalyse en opgavensessies samenkwamen.

Stap 3: In deze stap onderzochten we de bestuurskracht van Teylingen. Dit deden we aan de hand van de vijf focusgebieden. Daarnaast legden we verbanden met de opgavenkaart. Hiervoor hebben we een documentanalyse uitgevoerd. De bevindingen hiervan zijn verder uitgediept en aangevuld door vier interviews op 17 oktober 2019. We spraken met de domeinmanager strategie en projecten en de domeinmanager sociaal domein, de burgemeester en de gemeentesecretaris. Verder hadden we een groepsinterview met de domeinmanager ruimte, twee beleidsmedewerkers duurzaamheid, een medewerker ruimtelijke planvorming en een medewerker wonen. Vervolgens zijn in een duidingssessie met de begeleidingsgroep op 22 oktober de opgaven en stellingen en aannames uit ons onderzoek voorgelegd.

Stap 4: In deze laatste fase bespraken we het conceptrapport op dinsdag 29 oktober met de begeleidingsgroep alvorens het rapport definitief te maken en over te dragen. We sloten af met een eindpresentatie aan het college op 5 november en aan de raad op 4 december 2019.

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit de centrale boodschap en drie hoofdstukken. We beginnen met de **centrale boodschap** waarin wij onze bevindingen samenvatten en conclusies en aanbevelingen formuleren. In **hoofdstuk 1** schetsen we de context: wat kenmerkt Teylingen en welke bestuurlijke organisatorische ontwikkelingen spelen er in de omgeving van Teylingen? In **hoofdstuk 2** bespreken we de grootste opgaven voor Teylingen. Vervolgens presenteren we in **hoofdstuk 3** de resultaten van de quickscan bestuurskracht. We doen dat aan de hand van de vijf focusgebieden. Tot slot volgen de bijlagen (opgavenkaart, bronvermelding, toelichting betrokkenheidsprofielen en beoordelingsleidraad bestuurskracht).





Centrale boodschap

Conclusies

Zicht op de prioritaire opgaven

Weten wat je te doen staat en zicht hebben op de uitdagingen die de toekomst gaat brengen zijn belangrijke kenmerken van een vitale en bestuurskrachtige gemeente. Uit de opgavensessies en de interviews blijkt dat de raad, het college en de organisatie van Teylingen duidelijk voor ogen hebben dat ze voor een aantal grote uitdagingen staan. Ook inwoners, ondernemers, maatschappelijk middenveld en de bestuurlijke samenwerkingspartners hebben deze opgaven scherp. Op de opgavenkaart (bijlage 1) hebben we deze diversiteit aan opgaven in beeld gebracht. De drie belangrijkste opgaven waar Teylingen de komende 5 a 10 jaar mee aan de slag moet zijn geïdentificeerd als:

- / Het vormgeven aan de energietransitie;
- / Het vinden van balans in een verstedelijkte ruimte;
- / Het inspelen op een veranderend samenspel tussen overheid en samenleving.

Andere belangrijke opgaven, zoals de transformatie in het sociaal domein, zijn ook in beeld, maar krijgen net wat minder prioriteit. Ook stellen we vast dat inwoners, ondernemers en het maatschappelijk middenveld en bestuurlijke samenwerkingspartners deels andere prioriteiten leggen dan raad, college en ambtelijke organisatie.

Nog geen gedragen strategieën of uitvoeringsplannen

De opgaven zijn dus in beeld en aan ambities op terreinen als woningbouw, infrastructuur, toerisme en participatie ontbreekt het ook niet. Het blijkt voor Teylingen lastiger om de eigen ambities door te vertalen naar een heldere en integrale visie en naar een gedragen strategieën met concrete uitvoeringsplannen, met name met betrekking tot de drie belangrijkste opgaven. Dat geldt overigens niet ten opzichte van de opgaven in het sociaal domein, wellicht een van de redenen waarom deze als minder prioritair wordt gezien. Ook is Teylingen nog zoekende naar haar positionering in de regio en de diverse regionale samenwerkingsverbanden. Voor de externe bestuurlijke partners is het daardoor ook niet altijd duidelijk welke positie Teylingen nu eigenlijk kiest.

Hoog ambitieniveau, realisatiekracht blijft achter

Het ambitieniveau van de gemeente ligt hoog. De gemeente loopt, ook in de regio, voorop en zet in op innovatie, bestuurlijk en beleidsinhoudelijk. De realisatiekracht van de gemeente is echter minder groot dan dat de ambities van de gemeente strekken. In antwoord daarop spreekt de Kadernota 2020-2023 onder andere over de mogelijkheid om de investeringen en ambities uit het raadsprogramma Vitaal Teylingen te temporiseren, om zo het structurele tekort van ca. 1 miljoen euro op de meerjarenbegroting te ondervangen. Tegelijkertijd formuleert de raad ook weer nieuwe ambities, zonder daar direct dekking voor te geven.

Onvoldoende productieve interne samenwerkingsrelaties

Het interne samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie is daarnaast niet optimaal ontwikkeld. De relatie tussen raad en college wordt aangeduid als een 'energielek'. Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren van een raad die zich kritisch opstelt ten opzichte van college en ambtelijke organisatie en een college dat bij tijd en wijle als onvoldoende politiek-bestuurlijk sensitief wordt ervaren. Ook voelt de ambtelijke organisatie zich op momenten niet gewaardeerd door de gemeenteraad. Dit samenspel tussen de drie gremia veroorzaakt nodeloos energieverlies en richt de aandacht op de verkeerde dingen, wat ten koste gaat van de strategische slagkracht van de gemeente. Tegelijk is er bij al deze gremia wel de wens om het samenspel te verbeteren. Dit biedt perspectief.

Strategisch vermogen HLTsamen kan nog groeien

Verder is de strategische slagkracht van de ambtelijke fusieorganisatie HLTsamen nog niet tot volle bloei gekomen. Dit is goed te begrijpen, gezien het feit dat de fusieorganisatie relatief kort bestaat (sinds 1 januari 2017). Tot nu toe lag de focus binnen de organisatie vooral bij 'het huis op orde' krijgen. Daarin zijn de afgelopen jaren ook grote stappen gemaakt, maar de bedrijfsvoering blijft een punt van aandacht, in het bijzonder met betrekking tot de taakvelden ICT, P&O en financiën. Wat daarvoor niet bevorderlijk werkt, is dat de (bestuurlijke) aansturing van HLTsamen erg complex is. HLTsamen heeft drie besturen te bedienen, met elk een eigen cultuur en eigen wensen en verwachtingen en, vanuit de bestuurlijke zelfstandigheid, weerstand tegen harmonisering. Dat is niet eenvoudig, heeft een weerslag op de efficiency en vraagt om een zeer goed ontwikkelde politiek-bestuurlijke sensitiviteit, zowel bij de besturen als bij de organisatie. Daarnaast werken de drie besturen met elk een eigen directielid. De organisatie heeft in de praktijk te maken met drie opdrachtgevers. Deze constructie maakt dat de gemeentesecretarissen een nog meer dan gebruikelijk ingewikkelde dubbelrol hebben (opdrachtgever van een gemeenschappelijke organisatie en opdrachtnemer van drie besturen) en beïnvloedt het eenduidige opdrachtgeverschap binnen HLTsamen. Daar bovenop komt de bezuinigingsdoelstelling van 1,7 miljoen euro structureel waar HLTsamen zich voor gesteld ziet, die wel een flinke efficiëncyslag veronderstelt.

Het tekort aan strategisch vermogen staat de gemeente Teylingen ook in de weg bij het kiezen van positie in de regio. Een heldere, door raad en college gedragen visie op de positie van Teylingen en de daarbij passende rol die Teylingen wil spelen in de vele regionale samenwerkingsverbanden ontbreekt. Ook binnen HLTsamen is de gezamenlijkheid op dit punt nog niet sterk ontwikkeld: zodra er concrete, en pijnlijke keuzes gemaakt moeten worden, is de neiging van raden en colleges nog groot om hun eigenheid en de couleur locale stevig te bewaken. De gemeenteraden voelen zich wel opdrachtgever van HLTsamen, ieder op hun eigen wijze, maar het gevoelde eigenaarschap is minder sterk ontwikkeld. De bestuurlijke partners van de gemeente Teylingen benadrukken daarbij ook dat 'samen optrekken' nog best een uitdaging is voor Teylingen, dat van zichzelf wat sneller geneigd is voor de troepen uit te lopen.

Naar een groter strategisch vermogen van Teylingen

Uit de omgevingsanalyse komt al met al een beeld naar voren van een gemeente waar veel dingen goed gaan en de basis in hoge mate op orde is, hoewel ook het behoud van de bestuurskracht die er al is voortdurende aandacht en investeringen vraagt. Vooralsnog kan de gemeente vooruit, ook financieel.

Tegelijk reiken de eigen ambities verder en vragen de uitdagingen waar de gemeente voor staat, nu en in de toekomst, een stevige investering in het strategisch vermogen van Teylingen. Gelet op het belang van gezamenlijkheid bij het adresseren van de drie belangrijkste opgaven (die hebben immers een sterk regionaal karakter) in HLTsamen-verband maar ook in ruimer regionaal verband, ligt het voor de hand eerst het strategisch vermogen van HLTsamen verder te versterken. Voor het slagen van die opgave is het nodig dat het strategisch potentieel van HLTsamen beter wordt benut. Daarvoor is het onder andere raadzaam om de strategen binnen de organisatie minder in te zetten op andere activiteiten. Wij raden ook aan, in het licht van het ervaren wrijvingsverlies, de (bestuurlijke) aansturing van HLTsamen kritisch tegen het licht te houden en zo mogelijk te optimaliseren. Ook is helder en effectief personeelsbeleid nodig. Verder bezuinigen tast het strategisch vermogen en de effectiviteit verder aan.

Het drievoudig bestuurlijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, gecombineerd met het onvoldoende ervaren eigenaarschap en de duidelijke behoefte om als zelfstandige gemeenten de eigen aanpak en cultuur te handhaven, maakt deze opgave niet eenvoudig. Door diverse gesprekspartners werd signaleerd dat een flink deel van de potentiële productiviteitswinst vanwege ambtelijke samenvoeging nog niet kan worden gerealiseerd door het drievoudig bestuurlijk opdrachtgeverschap zoals dat in het huidige model functioneert.

Samenvatting

Samengevat kunnen we stellen dat de bestuurskracht redelijk op orde is en Teylingen een vitale gemeente is, maar onder druk staat. Het ontbreekt aan voldoende strategisch vermogen en de interne samenwerkingsrelaties zijn onvoldoende productief. Ook de positionering van Teylingen in de regio is ongericht en kan sterker. Voor meer toekomstbestendige bestuurskracht op de langere termijn is daarom een verdere versterking van het strategisch vermogen van de gemeente nodig. Deels moet en kan die binnen de gemeente gevonden worden door een integrale visie op de rol en positie in de regio te ontwikkelen, maar deels moet die ook zeker in HLTsamen-verband en in andere regionale samenwerkingsverbanden worden gevonden. Een deel van het strategisch potentieel van de samengevoegde ambtelijke organisatie blijft onbenut door het drievoudig bestuurlijk opdrachtgeverschap.

Aanbevelingen

Wij doen de volgende aanbevelingen:

- 1 Vertaal de ambities rondom de energietransitie, de verstedelijkte ruimte en het veranderende samenspel tussen overheid en samenleving naar een gedragen en integrale visie en uitvoeringsstrategieën. Ontwikkel deze met raad, college en ambtelijke organisatie gezamenlijk.
- 2 Maak de relaties tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie vruchtbaarder. Voer onder andere uitdrukkelijker het gezamenlijke gesprek tussen raad en college over wat het betekent samen gemeentebestuur te zijn en eigenaar van een ambtelijke fusieorganisatie. Ontwikkel samen een visie op het samenspel binnen en buiten de reguliere vergadercyclus.
- 3 Het strategisch vermogen van HLTsamen gaat verder dan het verwerven van sleutelposities in samenwerkingsverbanden. Benut en versterk de strategische denkkraft van HLTsamen om te komen tot gezamenlijke beleidsinhoudelijke strategieën, die Teylingen meer slagkracht kunnen geven in de regio. Denk vanuit de onder 1 geformuleerde visie op de positie van Teylingen na over de rol van Teylingen in het regionale krachtenveld en maak daar keuzes in.
- 4 Neem het ervaren wrijvingsverlies in de drievoudige aansturing van HLTsamen serieus. Onderzoek de varianten die bij andere ambtelijke fusieorganisaties zijn gekozen en bezie de mogelijkheden om tot een meer geharmoniseerd bestuurlijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap te komen. Heb daarbij aandacht voor structuur én cultuur en de positie van raden, colleges en ambtelijke top.
- 5 Ontwikkel een moderne en integrale participatievisie die uitgaat van de samenstelling van de lokale Teylingse samenleving. Evalueer en bestendig, waar mogelijk, bestaande experimenten en pilots.

1

Kenmerken en ontwikkelingen Teylingen

1.1 / Kenmerken Teylingen

Demografie

De gemeente Teylingen is op 1 januari 2006 ontstaan als gevolg van een samenvoeging van de voorheen zelfstandige gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond.¹ Zodoende bestaat de gemeente Teylingen uit drie dorpskernen. De gemeente had aan het begin van dit jaar 37.061 inwoners en het aantal huishoudens bedroeg 15.422 in 2018.² De aantallen zijn in de loop van de afgelopen jaren geleidelijk gestegen. Echter, er is wel een afname in het aantal jongeren (leeftijd 0-19 jaar) in de gemeente. Waar in 2010 nog 26,4% van de bevolking de leeftijd 0-19 jaar had, is dat in 2019 nog slechts 23,3%. Het aantal ouderen in de gemeente kent daarnaast een stijging van ongeveer 4%. De grijze druk in de gemeente is daarmee toegenomen en de zogenaamde groene druk afgenomen.³ In Teylingen wonen relatief minder jongeren en meer ouderen dan gemiddeld in Nederland.

Economie

Per 1000 inwoners kent Teylingen 589,2 banen. Dit ligt onder het Nederlandse gemiddelde van 663 per 1000 inwoners.⁴ Deze banen zijn gebaseerd in verschillende sectoren, zoals industrie, handel en collectieve en zakelijke dienstverlening. Het percentage werklozen in Teylingen ligt ongeveer een procent lager dan het landelijk gemiddelde. Een andere relevante sector voor de gemeente is recreatie en toerisme. Dit komt door de ligging van de gemeente in de Duin- en Bollenstreek en de positionering ten opzichte van de Randstad. Daarnaast heeft de gemeente veel te bieden voor recreatieve bezoekers, zoals de drie dorpskernen en de Kagerplassen die zich voor een groot deel in de gemeente Teylingen bevinden. Ook bevindt Warmond zich aan de rand van het Groene Hart maar er is ook de historische ruïne Teylingen in Voorhout – waar de gemeente haar naam aan ontleent – een trekpleister voor vele bezoekers.⁵

Bereikbaarheid

Zoals bovengenoemd is de geografische ligging van de gemeente Teylingen gunstig: de gemeente ligt in de Randstad en is ingeklemd tussen Rotterdam-Den Haag (Zuidvleugel) en Amsterdam (Noordvleugel). Daarnaast ligt de gemeente in de Bollenstreek en nabij de Zuid-Hollandse kust. Met twee NS-treinstations, in de dorpskernen Sassenheim en Voorhout, is de gemeente goed te bereiken. Daarnaast liggen de verschillende dorpskernen aan de snelweg, A44, wat de bereikbaarheid met de auto ook ten goede komt. Kortom: de bereikbaarheid van Teylingen is op dit moment goed.

¹ Gemeente Teylingen feiten en cijfers

² CBS Statistiek Bevolking

³ CBS Statline

⁴ Waarstaatjegemeente.nl, cijfers uit 2018

⁵ Gemeente Teylingen feiten en cijfers

Wonen & voorzieningen

Diverse voorzieningen maken Teylingen een aantrekkelijke plek om te wonen en/of werken. De woningen in Teylingen bestaan voor twee derde uit koopwoningen. De gemiddelde vraagprijs van woningen ligt hoger in Teylingen dan gemiddeld in Nederland.⁶

Inwoners beoordelen de woonomgeving in Teylingen op 63 uit 100 punten. Factoren die hierin zijn meegenomen zijn wonen, winkelen en dagelijkse voorzieningen. Deze waarde ligt hoger dan het landelijk gemiddelde van 50 uit 100.⁷ Factoren die aan deze tevredenheid bijdragen, zijn bijvoorbeeld het aantal basisscholen in de gemeente (12) en er zijn twee scholen gevestigd voor voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn er in Teylingen volop mogelijkheden tot het verkennen van kunst en cultuur, maar ook sportvoorzieningen zijn er voldoende. De gemeente stimuleert haar inwoners om deel te nemen aan sport- en cultuuractiviteiten middels een zogenaamde sport- en cultuurkorting. Er zijn verschillende sociaal culturele centra aanwezig binnen de gemeente alsook diverse sportverenigingen.

De gemeente zet zich daarnaast ook in voor maatschappelijke dienstverlening. Zo is er bijvoorbeeld een sociaal team dat zich inzet om mee te denken met inwoners op thema's als zorg, welzijn en financiën. Ook worden voorzieningen getroffen voor ouderen binnen Teylingen. De organisatie Welzijn Teylingen organiseert meerdere activiteiten voor senioren, die elkaar hierdoor kunnen ontmoeten.

Politiek

De gemeenteraad van Teylingen heeft 25 zetels. De coalitie in de periode van 2018-2022 wordt gevormd door de fracties van VVD, Trilokaal en D66. De volledige verdeling van de zetels in de gemeenteraad is als volgt:

- / VVD (7 zetels)
- / CDA (5 zetels)
- / Trilokaal (5 zetels)
- / D66 (3 zetels)
- / GroenLinks (2 zetels)
- / PvdA (2 zetels)
- / ChristenUnie (1 zetel)

Het College van Burgemeester en Wethouders van Teylingen bestaat uit burgemeester Carla Breuer, wethouder Arno van Kempen (D66), wethouder Rob ten Boden (Trilokaal) en wethouder Marlies Volten (VVD).

1.2 / Ontwikkelingen bestuur en organisatie

Ontwikkelingen bestuurlijke omgeving Teylingen

In de Duin- en Bollenstreek, waar Teylingen onderdeel van uitmaakt, zijn in de afgelopen jaren veel ontwikkelingen geweest rondom bestuurlijke en ambtelijke samenwerking. De gemeente heeft in 2006 al organisatorische schaalvergroting meegemaakt door als voormalige gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond te fuseren tot de nieuwe gemeente Teylingen. Een paar jaar later gingen de vijf bollengemeenten (Noordwijk, Noordwijkerhout, Hillegom, Lisse en Teylingen) in gesprek om bestuurlijke en ambtelijke samenwerking te verkennen. Het doel was om via een eventuele samenwerking de strategische positie van de streek te verbeteren. In de eerste paar maanden van 2013 gingen de gemeenten een aantal samenwerkingsafspraken aan en werden strategische thema's geformuleerd. De afspraken werden onder de noemer Valentijnsafspraken verder uitgewerkt. Noordwijk besloot zich terug te trekken, waarop de vier overgebleven bollengemeente de ideeën verder uitwerkten. Dit resulteerde in februari 2014 in de Contourennota Samenwerking Bollenstreek die de colleges aan hun raad aanboden. De plannen werden in drie van de vier gemeenten aangenomen: de Noordwijkerhoutse raad koos ervoor om niet met het voorstel akkoord te gaan. Vervolgens werd de ambtelijke verkenning op basis van de Valentijnsafspraken hervat, maar wel in een andere samenstelling dan aanvankelijk gedacht. Uiteindelijk trok Noordwijkerhout zich ook uit de ambtelijke verkenning terug. Resultaat was dat de gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen de gesprekken voortzetten. Teylingen had een goede strategische positionering hoog in het vaandel en was daarom voorstander van een ambtelijke fusieorganisatie. De gemeente Lisse voelde eveneens de behoefte om de strategische positie te bevorderen. Het

⁶ Waarstaatjegemeente.nl

⁷ Waarstaatjegemeente.nl

bestuur van Hillegom tot slot, kampte met de vraag of de gemeente stevig genoeg in de schoenen stond voor de beoogde uitdagingen in de toekomst. In dit kader wilde Hillegom de ambtelijke fusie gebruiken om te investeren in het sociaal domein en de economische positie. Uiteindelijk leidden de verkenningen in juni 2015 tot het raadsvoorstel om HLTsamen op te richten, waarmee de ambtelijke organisaties van de drie gemeenten samen gingen. Op 25 juni 2015 is het raadsvoorstel door alle drie de raden aangenomen. Per 1 januari 2017 was de werkorganisatie HLTsamen een feit.

Organisatorische vormgeving HLTsamen

HLTsamen is vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie. De ambtelijke fusie is inmiddels bijna 3 jaar van kracht.

2

Opgaven Teylingen

2.1 / Opgaven vanuit vijf perspectieven

In het vorige hoofdstuk hebben we de context van Teylingen geschetst. We hebben aangeven wat Teylingen feitelijk kenmerkt en welke ontwikkelingen er in de omgeving van Teylingen spelen. In dit hoofdstuk gaan we een stap verder. Hier bespreken we wat, gezien de context, volgens mensen die dagelijks met Teylingen bezig zijn, de grootste opgaven voor Teylingen zijn. Nu en in de toekomst. Het markeren van opgaven is niet vrijblijvend, het biedt houvast voor de toekomst. Het stelt de gemeente in staat nu al te anticiperen op morgen. Een (bestuurs-) krachtige gemeente weet wat de belangrijkste opgaven zijn, zorgt dat zij goed gepositioneerd staat om de opgaven het hoofd te bieden en onderneemt daartoe gerichte acties.

In vijf opgavensessies met (1) inwoners, ondernemers, maatschappelijk middenveld (verenigingen, stichtingen), (2) bestuurlijke samenwerkingspartners, (3) raadsleden, (4) wethouders en (5) ambtenaren hebben we volgens een vaste methode gesproken over wat volgens deze groepen de belangrijkste opgaven zijn. Vervolgens hebben we deze opgaven geprioriteerd. Dat leverde per groep een duidelijk beeld op van wat vanuit hun perspectief de belangrijkste opgaven voor Teylingen zijn (paragraaf 2.2).

De resultaten uit alle opgavensessies hebben we vervolgens in samenhang gezien. Dat leidde tot de drie grootste opgaven voor Teylingen (paragraaf 2.3) en tot een analyse van overeenkomsten en verschillen (paragraaf 2.4).

In bijlage 1 treft u een opgavenkaart aan. Hierin hebben we overzichtelijk en zelfstandig leesbaar de uitkomsten uit de opgavensessies samengevat.

2.2 / De belangrijkste opgaven volgens de vijf groepen

Hieronder staan de belangrijkste opgaven volgens de vijf groepen weergegeven. Deze prioritering is ontstaan door de deelnemers aan de opgavensessies met stickers aan te laten geven wat volgens hen de belangrijkste opgaven zijn.

Ambtelijke organisatie

1. Energietransitie
2. Woningbouwopgave
3. Inclusieve samenleving
4. Bereikbaarheidsopgave
5. Samenspel overheid en samenleving

Raad

1. Samenspel overheid-samenleving
2. Verstedelijking met behoud van leefbaarheid
3. Energietransitie
4. Cybercrime en ondermijning
5. Woningbouwopgave

College

1. Samenspel overheid-samenleving
2. Informatiesamenleving, digitalisering, big data
3. Woningbouwopgave
4. Energietransitie
5. Arbeidsmarktopgave

Inwoners, ondernemers & maatschappelijk middenveld

1. Zorg
2. Energietransitie
3. Gezonde en groene samenleving
4. Samenspel overheid-samenleving
5. Woningbouwopgave

Bestuurlijke samenwerkingspartners

1. Noodzaak samen optrekken
2. Woningbouwopgave
3. Ruimtelijke indeling werk, recreatie, economie
4. Bereikbaarheidsopgave
5. Waterrecreatie

2.3 / Drie belangrijkste opgaven

Wanneer de genoemde opgaven in de vijf opgavensessies in samenhang gezien worden, komen er drie belangrijke opgaven voor Teylingen naar voren:

- / Vormgeven aan de energietransitie;
- / Balans vinden in een verstedelijkte ruimte;
- / Inspelen op veranderend samenspel overheid en samenleving.

Dit zijn de belangrijkste opgaven, omdat ze in vrijwel alle sessies genoemd zijn als prioriteit, soms met verschillende bewoordingen. Voor de opgave 'balans vinden in een verstedelijkte ruimte' geldt dat dit een samenvatting is van verschillende sub-opgaven die in de opgavensessies benoemd zijn (woningbouwopgave, verstedelijking versus natuur, mobiliteitsopgave, keuzes rond toerisme en recreatie). In de opgavenkaart die we als bijlage hebben bijgevoegd, maken we visueel op welke wijze we vanuit vijf afzonderlijke sessies tot drie opgaven zijn gekomen.

Vormgeven aan de energietransitie



Het structureel anders vormgeven van de energievoorziening naar duurzame energiebronnen, dat is een van de grootste maatschappelijke opgaven van de komende jaren. Vanuit Europa, Rijk en de regio zijn ambitieuze doelstellingen opgesteld.

Ook Teylingen speelt hierin een belangrijke rol. Het realiseren van het regionaal energieakkoord "Holland Rijnland 2017-2025" en het als gemeente volledig energieneutraal functioneren in 2030 zijn belangrijke doelstellingen. De realisatie van deze ambities is complex en vergt een enorme inspanning van de gemeente. Er zijn aanjaagbudgetten en meerjarenplannen nodig voor het aardgasvrij maken van vastgoed, het uitbreiden van de laadpaalinfrastuctuur en het scheiden van afval. Gezien de complexiteit van de opgave, weegt het belang van duidelijke doelstellingen en kaders zwaar.

De energietransitie vraagt actieve betrokkenheid van vele organisaties, bedrijven en inwoners. Des te meer omdat de opgave grensoverschrijdend is.

De opgave kwam naar voren in alle sessies. Hoewel de opgave niet geprioriteerd is bij de bestuurlijke samenwerkingspartners, is de energietransitie wel genoemd in deze sessie. Bij de groep inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld viel het op dat zij plannen en uitvoering van de energietransitie in een grote mate verweven zagen met (burger)participatie en als een uitgelezen kans om eigenaarschap bij inwoners neer te leggen.

Balans vinden in een verstedelijkte ruimte



Teylingen heeft een unieke geografische ligging in een metropoolregio, die ruimtelijke uitdagingen met zich meebrengt op het gebied van leefbaarheid in de verstedelijkte omgeving. Er is beperkte ruimte voor wonen, recreatie, infrastructuur en natuur. Dat vraagt om een gebalanceerde verdeling van ruimte tussen mens en natuur op een manier die de leefbaarheid bewaakt en – waar mogelijk – bevordert.

De opgave is op te splitsen in vier deelopgaven:

- 1) Woningbouwopgave: de opgave voor Teylingen is zorgen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen, vooral voor starters. Daarnaast zijn de wachtlijsten voor sociale huur lang en is er een dreigend tekort aan zorggeschikte woningen. Het is de opgave om een balans te vinden tussen leefbaarheid en het fors en gedifferentieerd bijbouwen. Duurzame verstedelijking.
- 2) Verstedelijking versus natuur: het is een uitdaging voor Teylingen om binnen de dorpskernen voldoende groen te behouden. Buiten de dorpskernen ligt de opgave in het vergroten van de biodiversiteit en het beschermen van het landschap. Daarnaast staat Teylingen volgens de sessies voor de keuze tussen het opvoeren van de schaal van de teelt of inzetten op kwaliteit door te investeren in innovatie en kennis. Deze keuze zal ook grote invloed hebben op het landschap.
- 3) Mobiliteitsopgave: economische, technologische en demografische trends en ontwikkelingen werken door in de wijze waarop mensen en bedrijven de ruimte en het mobiliteitsnetwerk gebruiken. Nu al doen zich verschuivingen voor in gedrag en in voorkeuren, maar het is vaak onzeker of en in welke mate zo'n trend zal doorzetten. De opgave voor Teylingen is om daar passend op in te (blijven) spelen.
- 4) Strategische keuzes toerisme en recreatie: het gebied binnen de gemeentegrenzen van Teylingen en daaromheen heeft veel potentie op het gebied van toerisme en recreatie. De opgave voor Teylingen is om een balans te vinden tussen enerzijds de binnenstroom van toerisme en de economische voordelen die dat met zich meebrengt en anderzijds het beschermen van de leefomgeving.

Inspelen op veranderend samenspel tussen overheid en samenleving



Inwoners, organisaties en bedrijven nemen steeds vaker het initiatief zélf zaken op te pakken en te regelen. Deze veranderende, initiatiefrijke samenleving verwacht een wendbare, flexibele en meedenkende overheid. De opgave voor Teylingen is om hier op passende wijze op in te spelen. Binnen de opgave vallen participatie, digitale overheid, de invoering van de Omgevingswet, en het (door)ontwikkelen van data-gestuurd beleid.

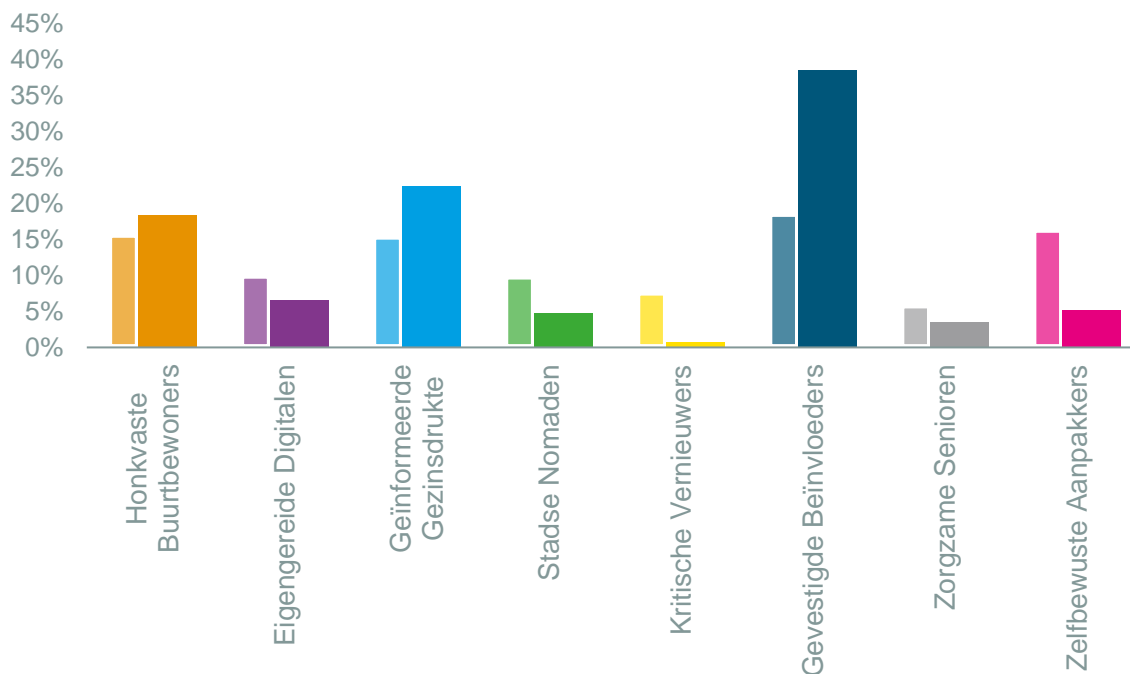
De ontwikkeling in het samenspel vraagt om andere rollen van raad, college en organisatie.

Processen zijn minder voorspelbaar geworden. Dit betekent voor het college - en de ambtelijke organisatie - dat een flexibelere opstelling en rolverdeling nodig zijn (soms meedenken, soms coproduceren, soms wel de regie pakken). Voor de raad geldt dat de mogelijkheid bestaat dat de wensen en handelingen van burgers afwijken van beleidskaders. Ook speelt vaak de representativiteitskwestie op. Spreekt de burger die meedenkt wel voor zijn of haar burens, representeert die burger, of dat groepje burgers, de samenleving? Zijn wijkraden het eerste aanspreekpunt voor de gemeente of geven zij slechts een deel van de meningen weer? Wat is er dan nodig om grip te houden als raad op participatieprocessen en coproducties?

In de ambities en de praktijk van Teylingen komt het veranderende samenspel tussen overheid en samenleving consequent naar voren. De gemeente wil meer gebruikmaken van de kracht van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Wanneer gevraagd werd wat Teylingen nodig heeft voor de opgaven rondom energietransitie en balans in de verstedelijkte ruimte, werd het antwoord gezocht in participatie. Tegelijkertijd is het gebruikmaken van burger- en ondernemerskracht niet alleen een methode of oplossing in de aanpak van opgaven. Het is in zichzelf een opgave.

Maar de realiteit is ook dat niet iedere inwoner kan of wil participeren. Een deel van hen is niet geïnteresseerd, of legt de prioriteit bij andere dingen. Er is echter ook een groep die nu niet participeert maar er wellicht wel voor open staat: de zogenoemde *unusual suspects*. Met een effectieve strategie zou de overheid hen wellicht wel kunnen bereiken en betrekken. Dit versterkt uiteindelijk ook de lokale democratie. Mogelijkheden liggen in een sterke digitale dienstverlening en data-gestuurd beleid. Het is in ieder geval belangrijk om te herkennen dat inwoners op verschillende wijzen en met verschillende intensiteit betrokken willen (en kunnen) zijn, en daar vervolgens het 'handelingsrepertoire' op aan te passen (houding en de inzet van de instrumentenkoffer). Op deze wijze wordt rekening gehouden met ieders voorkeuren, bijvoorbeeld op het gebied van kanaal of benaderingswijze. Het denken over participatie op deze manier staat in Teylingen nog in de kinderschoenen. In de opgavensessies bemerkten we vaak een top-down benadering van participatie. Inwoners worden betrokken bij beleid van de gemeente, onder condities bepaald door de gemeente.

Segmenteren en betrokkenheidsprofielen toekennen, maakt het mogelijk om te differentiëren. Ieder segment verdient een eigen unieke aanpak. Ook helpt deze segmentatie om handen en voeten te geven aan de Omgevingswet. Hierna geven we aan hoe de samenstelling van Teylingen eruitziet, afgezet tegen de gemiddelde samenstelling in Nederland.



Links = Nederland, rechts = Teylingen

Opvallend zijn de twee grote groepen:

Geïnformeerde Gezinsdrukte:

Deze groep is goed op de hoogte en weet wat er speelt. Ze interesseren zich voor nieuws en zijn op die manier betrokken bij hun leefomgeving. Een actieve bijdrage leveren doet deze groep minder. Klassieke participatievormen, zoals een inloopavond, passen vaak niet binnen hun mogelijkheden. De avond is juist de tijd dat deze groep, veelal tweeverdieners met kinderen, thuis druk is. Een online kanaal daarentegen is het meest geschikt om deze groep te bereiken (bv. online platform of enquête). Bij belangrijke onderwerpen, bijvoorbeeld school, is deze groep wel aanwezig bij een (offline) bewonersavond.



Gevestigde Beïnvloeders:

Deze groep staat tevreden en positief in het leven. Binnen de gemeente kennen ze de mensen die (bestuurlijk) invloed hebben. Ze komen op voor de belangen van zichzelf en anderen en doen dit vooral door direct contact te leggen, bijvoorbeeld met de gemeente. Als dat niet meteen werkt, kennen ze de procedures om invloed uit te oefenen. Naast kranten zijn tv, online nieuwsmedia en nieuwsradio belangrijke informatiebronnen voor Gevestigde Beïnvloeders. Politiek, met name landelijk, zijn mensen met dit profiel goed geïnformeerd.



In bijlage 3 staat een toelichting op de betrokkenheidsprofielen.

2.4 / Analyse van de opgaven



Veel overeenstemming over de belangrijkste opgaven voor Teylingen

Uit de opgavensessies kwam een relatief eenduidig beeld naar voren van de belangrijkste opgaven voor Teylingen. Raad, college, organisatie en samenleving hebben vergelijkbare beelden van de belangrijkste opgaven van de toekomst. De groep bestuurlijke samenwerkingspartners kijkt wel enigszins af. Dat heeft deels te maken met een verschil in perspectief. Terwijl de bestuurlijke partners meer van buiten, vanuit de regio, naar Teylingen kijken, en vooral regionale, economische en ruimtelijke opgaven benoemen, kijkt Teylingen vanuit de gemeente naar buiten. Dat kan verklaren waarom bijvoorbeeld het samenspel tussen overheid en lokale samenleving pregnanter naar voren komt in de sessies met de raad en het college dan met bestuurlijke partners. Er is echter ook wel een oproep aan Teylingen in te horen, zoals die ook in de betreffende opgavensessie klonk, om de blik wat meer naar buiten te richten en meer op zoek te gaan naar vitale allianties die samen een sterke partner in de regio kunnen vormen. Volgens onze gesprekspartners zou Teylingen daarin een meer open en uitnodigende houding kunnen aannemen.

De transformatie in het sociaal domein wel in beeld, maar geen top 3-prioriteit

We stellen vast dat inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld 'zorg', en daarmee het sociaal domein als belangrijkste prioriteit aanwijzen. In de andere sessies is het sociaal domein ook genoemd – de opgave is dus zeker in beeld, maar het sociaal domein als opgave krijgt bij de andere groepen minder prioriteit. Wel is bij iedereen de opgave in beeld en er is overeenstemming over het feit dat er ook op dit terrein nog veel moet gebeuren, ook omdat de zorgvraag voortdurend verandert en de extra middelen die op dit domein zijn ingezet nog bestendig moeten blijven.

We vonden het opvallend dat de uitdagingen in het sociaal domein niet als prioritaire opgave genoemd is in andere sessies dan de sessie met inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld. Daarom hebben we in de opgavensessies en vervolggesprekken aan de gesprekspartners de vraag teruggelegd waarom dat het geval is. Doorvraag leert dat de gesprekspartners vinden dat de feitelijke overheveling van taken en de invoering van de drie wetten (Participatiewet, Jeugdwet en AWBZ naar Wmo), bijbehorende regels en nieuwe financiële verhoudingen grotendeels op de rit staan. Voor de transformatie, de inhoudelijke vernieuwing en cultuuromslag, liggen er nog wel grote uitdagingen. Ook is er sprake van een financieel tekort in het sociaal domein, met name op het gebied van jeugdhulp. In regionale samenwerking is al veel gedaan aan het formuleren van gemeenschappelijke visies en invoeringsstrategieën. De meningen verschillen echter over in hoeverre er daarmee grip is op de transformatieopgave, en in hoeverre dit een prioritaire opgave zou moeten zijn. Het niet benoemen van het de transformatieopgave in het sociaal domein als prioritaire opgave, kan dus geduid worden als een signaal dat een groot deel van de gesprekspartners het gevoel heeft dat de transformatieopgave 'op de rit staat' en Teylingen redelijk 'in control' is. Een andere verklaring voor het niet benoemen tot een van de 3 topprioriteiten kan liggen in de samenstelling van de aanwezigen bij de opgavensessies.

Voor de belangrijkste opgaven is regionale samenwerking noodzakelijk

In de opgavensessies, maar ook in de gesprekken die we daarna gevoerd hebben, bestond veel overeenstemming over het feit dat de benoemde opgaven vragen om regionale samenwerking. Opgaven als de energietransitie en het vinden van balans in een verstedelijkte ruimte zijn grensoverstijgend, dat maakt regionale afstemming en positionering noodzakelijk. Op vrijwel alle opgaven vindt ook al regionale afstemming plaats. Een voorbeeld van gezamenlijke afspraken is het regionaal energieakkoord Holland Rijnland 2017-2025. Tegelijk is de regionale

afstemming nog erg verbrokkeld. Ze vindt plaats tussen gemeenten in wisselende samenstellingen en in verschillende gremia. Meer coördinatie en gezamenlijkheid zouden hierin veel kunnen betekenen en zouden ook de aansturing van de intergemeentelijke samenwerking minder complex maken. Daarmee zou ook ruimte ontstaan voor meer integraliteit in de regionale visies.

3

Bestuurskrachtanalyse

3.1 / Introductie

In het vorige hoofdstuk hebben we de belangrijkste opgaven voor Teylingen beschreven. Duidelijk werd dat gemeente (raad, college en organisatie), samenleving en bestuurlijke partners de belangrijkste opgaven goed in beeld hebben. De vraag die daarop volgt is: in hoeverre is Teylingen in staat om deze opgaven adequaat aan te pakken? In andere woorden: beschikt Teylingen over voldoende bestuurskracht om de toekomst met kracht tegemoet te treden, gezien de majeure opgaven in de omgeving? Dit hebben we in een quickscan aan de hand van vijf focuspunten onderzocht (visie en strategie, intern samenspel, bedrijfsvoering, financiële positie en risicobeheer en extern samenspel).

We richten ons met name op gepercipieerde bestuurskracht. Hoe beoordelen de samenleving, bestuurlijke samenwerkingspartners, raad, college en organisatie de bestuurskracht van Teylingen? Maar we hebben ook feitelijkheden onderzocht, zoals visiedocumenten, beleidsstukken, formatiecijfers en CBS-gegevens. Op deze wijze konden we de ervaren bestuurskracht naast de papieren werkelijkheid leggen. Hieruit ontstaat een beeld van de belangrijkste succespunten en ontwikkelopgaven voor de bestuurskracht van Teylingen.

3.2 / Teylingen als stoel...

De bestuurskracht van Teylingen is op dit moment voldoende, maar Teylingen is nog niet toegerust op de uitdagingen van de toekomst

Aan het begin van elke opgavensessie werden de deelnemers uit de vijf verschillende groepen (raad, college, organisatie, samenleving en bestuurlijke samenwerkingspartners) gevraagd hoe zij op een abstract niveau Teylingen nu en in de toekomst zien. Is Teylingen volgens hen in staat om de toekomst met kracht tegemoet te treden? Dat hebben we gedaan aan de hand van afbeeldingen van stoelen waarin deelnemers kozen voor een stoel die Teylingen nu representeert en een stoel die Teylingen in de toekomst voorstelt. Op deze wijze kregen we een eerste beeld van de gepercipieerde bestuurskracht.

We starten graag met dit beeld. Opvallend was dat de beelden van nu en de toekomst tussen de uiteenlopende groepen sterk overeenkwamen. Teylingen werd in alle vijf de sessies beschreven als standaard-stoel die de basis goed op orde heeft: een prima bureaustoel of een simpele keukenstoel. 'Een stevige speler', 'stabiel' en 'klassiek' waren termen die werden gebruikt om de 'stoel' Teylingen te beschrijven. Echter, wel wat 'doorsnee', 'degelijk', waarbij vragen werden gesteld bij de flexibiliteit van de 'stoel' Teylingen die nodig is om met de uitdagingen van de toekomst om te gaan. Sommige deelnemers kozen voor een leunstoel om aan te geven dat Teylingen soms wel wat te gemakkelijk achterover leunt. De stoel van de toekomst is 'modern', 'wendbaar' en 'dynamisch'. Deelnemers kozen voor futuristische stoelen, veelkleurige stoelen en stoelen die multifunctioneel waren. Het beeld van nu naar de toekomst was van sober en functioneel naar meer pit en flair. Dit beeld vertalen wij naar de bevinding dat de bestuurskracht van Teylingen volgens de gesprekspartners op dit moment voldoende is, maar dat Teylingen nog onvoldoende is toegerust op de uitdagingen van de toekomst.

3.3 / Visie en strategie

In deze paragraaf staat het procesthema 'visie' en strategie centraal. Het gaat om het vermogen om keuzes te maken in het 'nu' die zorgen dat de gemeente Teylingen in de toekomst niet achter de feiten aanloopt. Het gaat dus om het anticiperen op de toekomst.

Teylingen heeft de grootste opgaven in beeld, maar is onvoldoende geslaagd om visies en strategieën te formuleren voor deze opgaven

De grootste opgaven van Teylingen zijn in beeld. Ook worden er ambities uitgesproken rond de grootste opgaven. Vervolgens lukt het onvoldoende om de eigen ambities op al die terreinen door te vertalen naar heldere visies die uitgewerkt wordt in een gedragen strategieën met concrete uitvoeringsplannen. Ook in de strategische verkenningen uit 2018 worden enkel trends en ontwikkelingen in beeld gebracht waar beslissingen over genomen moeten worden, maar hier is vervolgens geen concrete strategie aan gekoppeld. Dit geldt ook voor de drie belangrijkste opgaven voor Teylingen.

Vorm geven aan de energietransitie



Teylingen ziet het "Holland Rijnland 2017-2025" en de doelstellingen om energieneutraal te functioneren in 2030 als leidende doelstellingen. Deze overkoepelende visie vertaalt de gemeente in een aantal belangrijke ambities die consequent herhaald worden in verschillende beleidsdocumenten zoals de kadernota Teylingen 2020-2023, Vitaal Teylingen Collegewerkprogramma 2018-2022, Structuurvisie 2030 en Strategische verkenning 2018-2022. De ambitie is om actief te zoeken naar alternatieve energie. Daarnaast ambieert de gemeente 75% afvalscheiding in 2020 en een grote uitbreiding van de laadpaal-infrastructuur. Een belangrijke doelstelling is tevens om aardgasvrij te bouwen en ook de huidige woningvoorraad te verduurzamen.

De ambities zijn dus duidelijk, maar de te nemen maatregelen om deze ambities te realiseren lijken nog oppervlakkig bekend. Voordat er gerichte maatregelen genomen gaan worden, moet een duurzaamheidsmeter 2018-2022 meten waar de gemeente staat. Zo kan de meter inzicht bieden in welke maatregelen lonend zullen zijn. Wel is de duurzaamheidsmaatschappij Teylingen opgericht. Deze maatschappij faciliteert en initieert duurzaamheidsprojecten in de Teylingse samenleving en ontwikkelt zich als een kennisplatform voor duurzaamheidsvragen. De gemeente verbindt de strategische vertaling van de ambities dus aan de duurzaamheidsmeter en duurzaamheidsmaatschappij.

Balans vinden in een verstedelijkte ruimte



Alhoewel een woonvisie voor 2020 nog niet gevormd is, blijkt onder andere uit de kadernota en structuurvisie dat de gemeente fors en gedifferentieerd bij wil bouwen en ideeën over innovatieve woonconcepten van derden stimuleert. Ook is Teylingen trots op het feit dat zij de laagste woonlasten in de regio heeft. Dat wil ze zo houden. De programmabegroting Teylingen 2019-2022 erkent dat de combinatie van deze ambities creativiteit vraagt in het maken van keuzes. Hoe en welke keuzes gemaakt worden, blijft nog onduidelijk. Tegelijkertijd is er op veel meer ruimtelijke vraagstukken een samenhangend antwoord nodig: bereikbaarheid, economie, recreatie en toerisme, natuur, energielandschappen. Sommigen gebruikten het beeld van Teylingen in het 'oog van de orkaan'. Teylingen bevindt zich in een hoogdynamische verstedelijkte omgeving waar grote krachten van invloed zijn op de kansen en mogelijkheden van de gemeente. Dat vraagt om een uitgesproken visie op de positie en rol van Teylingen in de regio.

Inspelen op veranderend samenspel tussen overheid en samenleving



De gemeente ambieert heldere en gerichte communicatie om goed in te kunnen spelen op het veranderend samenspel. De gemeente geeft hieraan al deels uitvoering, door e-democratietools, platforms apps en burgerpanels. Daarnaast geeft de gemeente de visie invulling met diverse pilots waarin inwoners meedenken over beleid. Bijvoorbeeld door het duurzaamheidsmeter, via een pilot burgerbegroting in 2019 en via plannen om de woonvisie Teylingen 2015-2019 gezamenlijk te actualiseren. Ook wil de gemeente op wijkniveau burgers mee laten denken over de inrichting van de wijk, waarin de gemeente een gelijkwaardige rol wil nemen in het proces. Daarnaast staat de gemeente open voor de right to challenge.

Hoewel er in de toekomst verschillende initiatieven gaan lopen waarin burgers bijdragen, is het wellicht nog zoeken naar meer structurele aanpassingen om vorm te geven aan de ambitie om burgerkracht te betrekken bij de visievorming en uitvoering. Het denken over participatie is nu nog erg 'top down', experimenteren gebeurt

fragmentarisch. Een samenhangende visie op participatie vanuit de inwoner is er nog niet. Teylingen wil de samenleving betrekken bij de grote opgaven, zoals de energietransitie en de leefbaarheidsopgave.

Deze opgaven zijn complex. Maar de strategie in deze opgaven is niet altijd goed uitgewerkt. Om deze redenen is het des te meer van belang om de rol van stakeholders te definiëren en taken duidelijk te verdelen.

Strategische denkkraft HLTsamen wel versterkt, maar nog onvoldoende

Het vergroten van de strategische denkkraft via HLTsamen, was één van de doelen bij de oprichting. De opvatting dat de strategische slagkraft van de gemeente met HLTsamen is toegenomen wordt breed gedeeld, zeker met de introductie van het domein Strategie & Projecten. Tegelijkertijd krijgen we terug dat de strategische slagkraft met HLTsamen nog tekortschiet. Een verklaring die daarvoor wordt gegeven is dat de afgelopen periode in het teken stond van het op de juiste plek krijgen van de juiste mensen, en minder op de gezamenlijkheid en beleidsinhoudelijke strategie. Ook kregen we terug dat de medewerkers van Strategie & Projecten niet altijd worden ingezet voor strategieontwikkeling, maar andere 'gaten dichtlopen'. Daarnaast is het complicerend voor de strategische slagkraft dat HLTsamen drie gemeentebesturen bedient (zie ook paragraaf 3.4).

Het ambitieniveau van Teylingen ligt hoger dan de realisatiekraft

Raad en college hebben hoge ambities. Zo wil Teylingen koploper zijn waar het gaat om open overheid en vooruitlopen in de energietransitie (volledig energieneutraal in 2030, een voorbeeldrol spelen door het eigen wagenpark te verduurzamen en op de eigen gebouwen 100.000 zonnepanelen te leggen).⁸ Waar het gaat om de woningmarkt is Teylingen er trots op de laagste woonlasten te hebben van de Bollenstreek, en wil dat zo houden. Ook wil Teylingen, waar mogelijk, van betekenis zijn op de bovenregionale woningmarkt.⁹

In het hoge ambitieniveau schuilt zowel een kraft als een kwetsbaarheid. De kraft is dat Teylingen zich niet wil laten verrassen door de toekomst, maar actief ambities bepaalt en haalbaarheid daarbij niet als eerste criterium hanteert, maar primair vertrekt van wat nastrevenswaardig is. De kwetsbaarheid hiervan is dat de ambities geen aansluiting vinden bij de realisatiekraft van de organisatie.

Ambities nopen tot politiek-bestuurlijke keuzes

De claim die de ambities van Teylingen leggen op HLTsamen wordt als relatief hoog ervaren, zoals dat ook voor de claims vanuit de andere twee gemeenten geldt. Gevoelsmatig heeft de ambtelijke fusie tot een grotere slagkraft geleid, maar onvoldoende wordt beseft dat de grotere organisatie uiteraard wel met twee andere gemeenten moet worden gedeeld. Daarbij is er een efficiencywinst geboekt, maar tegelijk is de complexiteit van het opdrachtgeverschap toegenomen. De ambities uit het college- en raadsprogramma kregen nog wel een plek in de organisatie, maar het schuurt waar er gedurende een raadsperiode nieuwe ambities bij komen. Met name als daar geen middelen aan gekoppeld worden of er niet gekozen wordt om andere ambities te laten vallen, zo geven onze gesprekspartners aan. Voor meer realisatiekraft is meer politiek-bestuurlijke prioritering noodzakelijk. Tegelijkertijd ligt er een verantwoordelijkheid bij de ambtelijke organisatie om tegenspel te bieden tegen de grote hoeveelheid bestuurlijke wensen. De domeinmanagers kunnen daar bijvoorbeeld een rol in spelen door werkverdeling en werkdruk in hun domeinen inzichtelijk te maken. Maar ook de gemeentesecretarissen, zowel in hun rol als opdrachtgever (gemeentesecretaris) als opdrachtnemer (directielid) spelen een rol in het bieden van tegenspel. Verder kan er door de ambtelijke organisatie actiever om prioritering gevraagd worden, bijvoorbeeld door verschillende scenario's te schetsen en voor te leggen aan de besturen, met daaraan gekoppeld de financiële en personele consequenties.

⁸ Programmabegroting Teylingen 2019-2022

⁹ Programmabegroting Teylingen 2019-2022

3.4 / Intern samenspel

Deze paragraaf gaat over het procesthema 'intern samenspel'. Het interne samenspel gaat over het doelgericht en rolbewust handelen binnen de keten van gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke fusieorganisatie (HLTsamen). Hoe meer de schakels elkaar versterken, hoe beter de bestuurbaarheid.

In de vorige paragraaf gaven we aan dat het strategisch vermogen van Teylingen en HLTsamen (nog) onvoldoende ontwikkeld is. De wil is er wel, maar het komt er onvoldoende uit. Dit geldt voor de gehele kolom van raad, college en organisatie. De verklaring hiervoor wordt onder andere gevonden in het tekortschietende intern samenspel en de complexe aansturing van HLTsamen. Dat lichten we hierna verder toe.

Samenspel tussen raad en college niet optimaal ontwikkeld.

Het interne samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie is niet optimaal ontwikkeld. De relatie tussen raad en college wordt aangeduid als een 'energielek'. Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren van een raad die zich kritisch opstelt ten opzichte van college en ambtelijke organisatie en een college dat bij tijd en wijle als onvoldoende politiek-bestuurlijk sensitief wordt ervaren. De gemeenteraad zou zich soms te veel bezighouden met de details, voorbij zijn kaderstellende rol, en te veel strijden met het college. Als voorbeeld worden de 600 Greenport-woningen in het buitengebied genoemd, waar een gemeenschappelijke visie voor is vastgesteld, maar in de praktijk in de raad over elke woning wordt gestreden. Het college zou op momenten dan weer onvoldoende in beeld hebben hoe het de raad kan bedienen en wat de raad van B&W verwacht. Deze dynamiek tussen de beide gremia veroorzaakt nodeloos energieverlies en richt de aandacht op de verkeerde dingen, wat ten koste gaat van de strategische slagkracht van de gemeente.

Tegelijk is er bij elk van beide gremia wel de wens om het samenspel te verbeteren. Dit biedt perspectief. Het lijkt raadzaam het samenspel tussen raad en college expliciet als ontwikkelpunt aan te duiden en te investeren in het gezamenlijke gesprek over waar Teylingen naartoe wil, bijvoorbeeld tijdens een of meerdere heidagen.

Ook de ambtelijke organisatie ervaart druk vanuit de Teylingse raad en voelt zich op momenten onvoldoende gewaardeerd door de raadsleden. De organisatie heeft op momenten het gevoel de Teylingse raad apart te moeten bedienen en daarbij met regelmaat ook te maken te krijgen met nieuwe en aanvullende eisen. Bij ten minste een deel van de gemeenteraadsleden leeft tegelijk het beeld dat de raad door de organisatie onvoldoende bediend wordt. Een uitvloeisel hiervan is dat de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van de ambtelijke organisatie relatief slecht wordt beoordeeld door colleges, maar vooral ook gemeenteraden, zo blijkt uit de HLT monitor.¹⁰

Door de ambtelijke samenwerking lijken organisatie en bestuur verder van elkaar komen te staan, in ieder geval in de beleving, wat leidt tot negatieve beelden van en oordelen over elkaar. Raad, college en ambtelijke organisatie "groeien niet in hetzelfde tempo met elkaar mee", zo luidt de overtuiging.

Ingewikkelde positie gemeentesecretaris en HLTsamen-directie

In dit samenspel speelt de gemeentesecretaris een ingewikkelde sleutelrol, die in de situatie van HLTsamen nog ingewikkelder wordt vanwege het feit dat de drie besturen elk met een eigen directielid werken. Hierdoor heeft de organisatie drie verschillende opdrachtgevers, met uiteraard verschillende en soms tegenstrijdige wensen en verwachtingen. Ook zijn de gemeentesecretarissen gezamenlijk opdrachtnemer van drie besturen tegelijk. In dit opdrachtgever- en opdrachtnemerschap vanuit het bestuur en de HLTsamen-directie is volgens onze gesprekspartners winst te behalen. Mogelijk kan die in een eenvoudiger aansturing worden gevonden, bijvoorbeeld door toe te werken naar een eenhoofdige directie. Het risico van dat model is dan weer, dat de afstand tussen ambtelijke organisatie en de besturen van de drie gemeenten in de ervaring van betrokkenen groter wordt. Daarom merken we, met anderen, op dat hét ideale model niet bestaat.¹¹ Wel is er voldoende aanleiding om het huidige model te evalueren, te leren van anderen en naar een meer geharmoniseerde aansturing te werken, vanuit structuur én cultuur.

Daarnaast kan de gemeenteraad het eigenaarschap over de HLTsamen-organisatie volgens ten minste een deel van onze gesprekspartners verder ontwikkelen, in de zin dat hij de organisatie mede als de zijne beschouwt en als organisatie die in dienst werkt van de raden en de lokale samenleving. Gezamenlijkheid is immers de kern van een vruchtbare samenwerking.

¹⁰ In 2019 beoordeelden de colleges van Hillegom, Lisse en Teylingen de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van ambtenaren met een 6. De raden gaven een 5.8

¹¹ HLTsamen op weg: tussenevaluatie van de ambtelijke fusieorganisatie HLTsamen, Berenschot, 2019

Concurrentie tussen de drie gemeenten

Verschillende van onze gesprekspartners spreken (nog) van onderlinge concurrentie tussen de drie gemeenten, bijvoorbeeld op het terrein van woningbouw. Zij geven aan dat de colleges en de raden hun eigenheid en de 'couleur locale' stevig bewaken. Begrijpelijk wellicht: immers, iedere gemeente heeft te maken met eigen uitdagingen, ambities en bestuurscultuur. Maar, de drie gemeenten zouden individueel nog te vaak strijden om het grootste stuk van de taart. Het lukt volgens onze gesprekspartners nog onvoldoende om op relevante onderwerpen één gezamenlijke visie en strategie te formuleren als drie gemeenten gezamenlijk en die gezamenlijkheid door te vertalen in de concrete beleidsuitvoering en productontwikkeling. Het bereiken van gezamenlijkheid met de drie gemeenten lukt misschien nog wel op abstract niveau, maar zodra er concrete keuzes gemaakt moeten worden, wordt het lastiger. De logica van drie gemeenten die toch voor een belangrijk deel met dezelfde uitdagingen worden geconfronteerd moet dan nog wel eens wijken voor de behoefte aan autonome inkleuring. De bestuurlijke zelfstandigheid en keuzevrijheid van elke van de gemeenten maakt het voor de ambtelijke organisatie HLTsamen complexer om een stevige strategische visie te formuleren. Het vermogen om in HLTsamen verband échte prioriteiten te stellen, is daarmee per definitie beperkt.

Beleidsinhoudelijk gezien worden de huidige visies van de gezamenlijke gemeenten door een enkeling getypeerd als een 'bundeling van lokale wensen'. Het gezamenlijk belang wordt daarbij niet altijd gezien. De drie gemeenten, ook Teylingen, zouden nog te vaak alleen aan gezamenlijke beleidsvorming (willen) doen, vasthoudend aan de eigen (rand)voorwaarden. Harmonisatie is hierdoor lastig. En als het al lukt om tot een écht gezamenlijk beleid of visie te komen, dan wordt die in de praktijk nogal eens doorvertaald naar eigen deelvisies van de drie afzonderlijke gemeenten, waarmee de gezamenlijkheid feitelijk weer wordt ondergraven. Overigens zijn Teylingen, Hillegom en Lisse er wel in geslaagd om in het sociaal domein (Wmo, Jeugd) beleid te harmoniseren.

Er ligt hier dus een uitdaging om meer vanuit de (regionale) opgaves te denken en de opgaven zelf centraal te stellen. Immers, Teylingen, Hillegom en Lisse hebben in grote lijnen met dezelfde opgaven te maken. Niet voor niets typeren de bestuurlijke samenwerkingspartners in de opgavensessie de 'noodzaak van samen optrekken' als de belangrijkste opgave voor de gemeente Teylingen, nog boven de beleidsinhoudelijke opgaven, die binnen de gemeente zelf meer centraal staan.

Verder zien we binnen HLTsamen concurrentie tussen de drie gemeenten voor wat betreft het gebruik maken van ambtelijke capaciteit. Volgens onze gesprekspartners zou bij sommigen het gevoel zijn ontstaan dat, door de meer robuuste samengevoegde ambtelijke organisatie, er daarmee ook voor ieder bestuur meer capaciteit inzetbaar is.

3.5 / Bedrijfsvoering

Dit focuspunt betreft de sturing en beheersing van zowel primaire als ondersteunende processen binnen de organisatie.

Bedrijfsvoering in de basis op orde, maar er zijn verbeteringen mogelijk

Het algemene beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat de bedrijfsvoering van HLTsamen in de basis op orde is. De werkorganisatie HLTsamen is relatief kort in werking, en dat betekent dat de bedrijfsvoering nog volop in beweging is. Onze gesprekspartners geven aan progressie te zien. Wel zijn er nog verbeteringen mogelijk, met name op het gebied van financiën en ICT. Dat lichten we hieronder verder toe.

Personeelsbeleid: mensen werken graag voor HLTsamen

Bij de start van HLTsamen heeft de organisatie veel energie ingezet op het plaatsen van medewerkers. In de gesprekken komt naar voren dat de grotere schaalgrootte van HLTsamen ervoor zorgt dat het beter mogelijk is om gekwalificeerd personeel te vinden. Voorheen was dat lastiger voor Teylingen. Medewerkers kiezen bewust voor de complexiteit van een ambtelijke fusieorganisatie, zo blijkt uit gesprekken. Ook het vasthouden van mensen lukt met HLTsamen beter. Er wordt ingezet op het boeien en binden van jonge mensen door het bieden van veelzijdig werk. Medewerkers waarderen in de monitor HLT-ontwikkeling (2-meting) hun werkplezier met een 7,4: een ruim voldoende. In de gesprekken komt verder naar voren dat er sprake is van veel doorstroom in de organisatie. De cijfers uit de personeelsmonitor van het A&O-fonds onderschrijven dit echter niet. Hieruit blijkt dat er sprake is van een doorstroompercentage van 4%, waarbij dat bij gemeenten van vergelijkbare grootte

6,1% is.¹² Een aandachtspunt is de ervaren werkdruk, die in gesprekken verklaard wordt doordat er drie gemeentebesturen met eigen wensen en culturen bediend moeten worden. De huidige arbeidsmarkt is er een waarin het lastig is om voldoende goed gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden. Strategisch en effectief personeelsbeleid blijft dus nodig.

P&C-cyclus voor drie gemeenten is complex, maar verbeteringen doorgevoerd

Het is voor de werkorganisatie HLTsamen complex om een P&C-cyclus voor drie gemeenten te maken. Hier is de extra opdracht bij gekomen om een vierde P&C-cyclus op HLTsamen-niveau te maken. De organisatie heeft de afgelopen periode hard gewerkt aan een verbeterslag. Deze verbeterslag wordt ook gezien door onze gesprekspartners.

Vanuit Teylingen is het de ambitie om in de P&C-cyclus te werken vanuit de principes van open overheid. Zo heeft Teylingen de pilot burgerbegroting geïnitieerd. Ook is er een P&C-werkgroep opgericht die meedenkt over verbetermogelijkheden rondom de P&C-cyclus. Deze werkgroep bestaat uit experts vanuit de fracties van Teylingen, griffie, een wethouder en een afvaardiging uit de ambtelijke organisatie. De personen die wij hierover gesproken hebben, zijn positief over deze samenwerking.

Functie financiën is kwetsbaar

In de gesprekken kwam naar voren dat de financiële functie van HLTsamen kwetsbaar is. Het probleem zit volgens onze gesprekspartners met name in het feit dat er te weinig mensen werkzaam zijn op de afdeling financiën, de druk is te hoog.

De beelden verschillen over in hoeverre de ICT voldoet

Uit de gesprekken die we gevoerd hebben kwam geen eenduidig beeld naar voren over in hoeverre de ICT van HLTsamen voldoet. Er worden kwaliteitsslagen gemaakt door bijvoorbeeld het beheer van het applicatielandschap, beveiliging en uitgebreidere software met meer mogelijkheden. Ook zijn de ICT systemen grotendeels geharmoniseerd. Minder tevreden zijn onze gesprekspartners over de mate waarin de ICT relatiebeheer ondersteunt, er is geen goed CRM-systeem.

Teylingen heeft ambities op het gebied van data-gedreven werken, dat is nog niet mogelijk in het huidige ICT landschap. Meer algemeen geven onze gesprekspartners aan dat de ICT-systemen van HLTsamen toekomstgerichter zouden moeten zijn.

3.6 / Financiële positie en risicobeheer

Dit focuspunt betreft enerzijds de balans tussen de ambities en de financiële middelen. Anderzijds betreft het de balans tussen het versterken van het weerstandsvermogen en het reduceren van risico's.

Stevige financiële reserve, maar onduidelijk

Teylingen heeft een stevige algemene financiële reserve¹³, die in ieder geval voor de komende jaren voldoende buffer biedt bij tegenvallers. Tegelijk is er sprake van een structureel tekort van ongeveer 1 miljoen euro op de meerjarenbegroting. Dit wordt onder andere verklaard door tekortschietende rijksmiddelen voor de uitvoering van de jeugdhulp en hogere lasten van gemeenschappelijke regelingen. De Kadernota 2020-2023 en het raadsprogramma 'Vitaal Teylingen' stellen vier oplossingsrichtingen voor, die tot doel hebben dat tekort aan te pakken:

- a) Verwerven van extra inkomsten: inzetten op meer subsidies, plaatsen reclameborden, verkoop van vastgoed, exploiteren van zonneweiden en andere duurzame alternatieven en een hogere algemene uitkering door extra gelden voor jeugdzorg;

¹² Personeelsmonitor gemeenten 2018 A&O fonds, 25 juni 2019

¹³ De algemene reserves van Teylingen bedroegen € 65,4 miljoen in januari 2018 en € 64,5 miljoen aan het einde van het jaar.

- b) Inruilen van Oud voor Nieuw: bedrijventerreinvisie laten vervallen (D15b) voor Economische agenda Duin- en Bollenstreek, bijdrage Greenport omlaag ten behoeve van Economische agenda Duin- en Bollenstreek;
- c) Verminderen van kosten: bijvoorbeeld door het temporiseren van investeringen en onze ambities in Vitaal Teylingen, uitstellen handhaving buitengebieden, verlagen kwaliteitsniveau buitenruimte, kaasschaafmethode toepassen op budgetten en ambities en groenbeheer laten uitvoeren door inwoners daar waar mogelijk;
- d) Bij uitzondering inzetten van algemene reserve: Alleen als in de gevallen a t/m c geen soelaas bieden.

Deze oplossingsrichtingen bieden echter nog weinig concrete handvatten en zijn betrekkelijk onzeker. Er is dus verdere uitwerking nodig, gekoppeld aan een gedegen financieel risicobeheer, dat voorkomt dat de algemene reserve al te gemakkelijk wordt aangesproken. Teylingen heeft de uitdaging voor zowel de korte termijn aanpassingen als de structurele aanpak goed in beeld, maar er lijken vooralsnog onvoldoende handvatten aanwezig voor concrete strategie en uitvoering.

3.7 / Extern samenspel

Extern samenspel gaat over de mate waarin Teylingen bewust en doelgericht invulling geeft aan (regionale) samenwerking. Het betreft keuzes rondom en de beheersing van samenwerkingsverbanden (zoals gemeenschappelijke regelingen), maar ook aspecten van burger- en overheidsparticipatie en interactie met inwoners, bedrijven en verenigingen.

Onder 'extern samenspel' verstaan we in het licht van deze quickscan bestuurskracht twee dingen. In de eerste plaats hebben het dan over de mate waarin en de wijze waarop Teylingen samenwerkt met haar bestuurlijke partners in de regio. En in de tweede plaats doelen we dan op de mate waarin en de wijze waarop de gemeente samenwerkt met inwoners, bedrijven en het maatschappelijk middenveld.

Samenwerking met bestuurlijke partners in de regio

Teylingen is zich, zeker wat betreft de economische en ruimtelijke opgaven waar de gemeente voor staat, terdege bewust van het belang van regionale samenwerking en neemt daarin ook met regelmaat het voortouw. Zo zet Teylingen uitdrukkelijk in op regionale economische structuurversterking, in onder meer HLTsamen-, Greenport-, Duin- en Bollenstreek-, Hart van Holland- en Holland Rijnland-verband. Onder andere door middel van investering in bovenlokale infrastructurele voorzieningen. De gemeente neemt al met al deel aan een veelvoud aan (inter)gemeentelijke samenwerkingen. Dat is terecht, want bestuurlijke en beleidsinhoudelijke samenwerking zijn onontbeerlijk wil Teylingen zijn strategische positie in de regio behouden en versterken.

Tegelijk stellen we vast dat aan elk van deze samenwerkingsverbanden wisselende samenstellingen van gemeenten deelnemen en dat de aansturing vanuit de deelnemende colleges en raden steeds anders is ingericht. Dat maakt het lastiger om tot één integrale visie en aanpak vanuit Teylingen te komen. Een dergelijke visie op hoe Teylingen zich wil opstellen in de regio en welke beleidsinhoudelijke doelen ze daarbij nastreeft ontbreekt vooralsnog. Dat maakt het voor raads- en collegeleden ook lastiger om in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden positie te kiezen en de Teylingse belangen te behartigen. Ook een meer integrale visie op de governance van Teylingens deelname aan de verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zou daarom welkom zijn, als opstap naar een stevigere Teylingse beleidsinhoudelijke integrale visie op de toekomst van de regio. Dat moet echter geen Teylingse visie alleen worden. Immers, 'samen optrekken' met bestuurlijke partners zou hierin het devies moeten zijn. De bestuurlijke partners die wij spraken geven aan, dat Teylingen op dit punt op momenten te solistisch optreedt en 'vergeet' de anderen mee te nemen en vitale coalities te sluiten.

Wel stellen we vast dat het strategisch vermogen van Teylingen op dit punt door de komst van HLTsamen is versterkt. Er vindt bijvoorbeeld meer (beleidsinhoudelijke) afstemming tussen de portefeuillehouders plaats. Tegelijk is juist op dit terrein nog stevige winst te behalen: de strategische denkkraft van HLTsamen verdient een impuls (zie hierboven).

Samenwerking met maatschappelijke partners

Ook tussen de gemeente Teylingen en inwoners, bedrijven en het maatschappelijk middenveld zien we intensieve vormen van samenwerking en een streven om de publiek-private samenwerking te versterken,

bijvoorbeeld ten aanzien van de economische en ruimtelijke opgaven waar de gemeente voor staat. En niet voor niets behoort de veranderende relatie tussen overheid en samenleving tot de belangrijkste opgaven voor Teylingen zoals die zijn aangeduid in de opgavensessies.

Bij 'visie en strategie' stelden we echter al vast dat er op dit terrein wel veel wordt geëxperimenteerd, bijvoorbeeld met een burgerbegroting en op het terrein van 'open overheid', maar dat van een heldere strategische visie op hoe de relatie tussen overheid en samenleving verandert en wat dat gaat betekenen voor bestuur en organisatie, geen sprake is. Als er hier sprake is van een majeure transitie die een fundamenteel andere relatie tot stand brengt, dan vraagt dat meer van een gemeente dan voorzichtige, fragmentarische experimenten. Tegelijk moet natuurlijk niet het kind met het badwater worden weggegooid. In het verlengde van een meer strategische visie zou het daarom een eerste stap zijn om de bestaande experimenten goed te evalueren en, waar mogelijk, te bestendigen.

Versterken van strategische positie via HLTsamen lukt onvoldoende

De eerste jaren van de werkorganisatie HLTsamen hebben onder andere tot doel gehad de organisatie in te richten en het 'huis op orde' te krijgen en het harmoniseren van processen. Voor de komende jaren ligt het speerpunt bij het verstevigen van de strategische positie van de drie gemeenten in de regio. Dit versterken van de strategische positie van Teylingen via HLTsamen is voor Teylingen van groot belang, gegeven het regionale karakter van de opgaven waar de gemeente voor staat op het gebied van onder anderen woningbouw, infrastructuur en economische bedrijvigheid.

Om de strategische positie van de gemeente in de regio te versterken wil de gemeente onder meer strategische posities innemen in de besturen van de Gemeenschappelijke Regelingen, zoals dat ook de ambitie is en was van HLTsamen.^{14,15} Voor Teylingen vertaalt deze ambitie zich onder andere in het voornemen om sleutelposities te verwerven in samenwerkingsverbanden, waarbij de gemeente nadrukkelijk gezamenlijk met Hillegom en Lisse wil optrekken.¹⁶ Daarin lijkt Teylingen betrekkelijk goed te slagen.¹⁷



¹⁴ HLTsamen organisatievisie: Visie op de inrichting, de doorontwikkeling en het behalen van de doelstellingen van de organisatie, 2016

¹⁵ Organiseatievisie HLTsamen 2020

¹⁶ Strategische verkenningen 2018-2022, gemeente Teylingen

¹⁷ HLTsamen op weg: tussenevaluatie van de ambtelijke fusieorganisatie HLTsamen, Berenschot, 2019



Bijlage 1 Opgavenkaart

DE GROOTSTE OPGAVEN VOOR TEYLINGEN | NU EN IN DE TOEKOMST

PRIORITEIT	AMBTELIJKE ORGANISATIE	RAAD	COLLEGE	INWONERS, ONDERNEMERS & MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD	BESTUURLIJKE SAMENWERKINGS-PARTNERS	
1.						Energietransitie
2.						Woningbouwopgave
3.						Bereikbaarheidsopgave
4.						Verstedelijking m.b.v. leefbaarheid
5.						Gezonde en groene samenleving

- Energietransitie
- Woningbouwopgave
- Bereikbaarheidsopgave
- Verstedelijking m.b.v. leefbaarheid
- Gezonde en groene samenleving
- Ruimtelijke indeling werk, recreatie & economie
- Samenwerking overheid-samenleving
- Inclusieve samenleving
- Cybercrime en ondermijning
- Informatiesamenleving, digitalisering, big data
- Arbeidsmarkt-opgave
- Zorg
- Noodzaak samen optrekken
- Waterrecreatie

▶ Wat zijn de grootste opgaven voor Teylingen, nu en in de komende vijf à tien jaar? Deze opgavenkaart geeft hier inzicht in. De kaart is samengesteld uit 'opgavensessies' met mensen die dagelijks bezig zijn in en met Teylingen. Op de voorkant van de opgavenkaart ziet u de drie belangrijkste opgaven voor Teylingen en ziet u welke afzonderlijke opgaven door de groepen zijn genoemd. Op de achterkant van de opgavenkaart vindt u een uitwerking van de drie belangrijkste opgaven.

Vorm geven aan de energietransitie

Balans vinden in een verstedelijkte ruimte

Inspele op veranderend samenspel tussen overheid en samenleving

Necker van Naen

TOELICHTING

Opgavenkaart

Deze opgavenkaart is een van de resultaten van een Omgevingsanalyse die Necker van Naem in oktober 2019 in opdracht van de gemeente Teylingen heeft uitgevoerd. De vraag die centraal staat is: wat zijn de grootste opgaven voor Teylingen, nu en in de komende vijf à tien jaar?

Opgavenkaart bevat de gemene delers

De opgavenkaart is samengesteld uit 'opgavensessies' met mensen die dagelijks bezig zijn in en met Teylingen: inwoners, ondernemers, maatschappelijk middenveld (verenigingen, stichtingen), bestuurlijke samenwerkingspartners, raadsleden, wethouders en ambtenaren. De resultaten uit alle gesprekken en inventarisaties zijn in samenhang bezien. Daaruit volgen drie belangrijkste opgaven.

Opgaven zijn niet vrijblijvend

Het markeren van opgaven voor de toekomst biedt enige houvast. Het stelt in staat om in het nu al te anticiperen op morgen. Een (bestuurs-)krachtige gemeente weet wat de belangrijkste opgaven zijn, zorgt dat hij goed gepositioneerd staat om de opgaven het hoofd te bieden en onderneemt daartoe gerichte acties.

Leeswijzer van de opgavenkaart

Op de voorkant van de opgavenkaart ziet u de drie belangrijkste opgaven voor Teylingen. Deze opgaven werden door alle groepen mensen genoemd als belangrijke opgave voor Teylingen. Ook ziet u op de voorkant welke afzonderlijke opgaven door de groepen zijn genoemd. Opvallend is dat er veel overlap is tussen de verschillende groepen. Op de achterkant van de opgavenkaart vindt u een uitwerking van de drie belangrijkste opgaven van Teylingen.

Necker van Naem



Vorm geven aan de energietransitie

Het structureel anders vormgeven van de energievoorziening naar duurzame energiebronnen, dat is een van de grootste maatschappelijke opgaven van de komende jaren. Vanuit Europa, het Rijk en de regio zijn ambitieuze doelstellingen opgesteld.

Ook Teylingen speelt hierin een belangrijke rol. Het realiseren van het regionaal energieakkoord "Holland Rijnland 2017-2025" en het als gemeente volledig energieneutraal functioneren in 2030 zijn belangrijke doelstellingen. De realisatie van deze ambities is complex en vergt enorme inspanning van de gemeente. Er zijn aanjaagbudgetten en meerjarenplannen nodig voor het aardgasvrij maken van vastgoed, het uitbreiden van de laagspanningsinfrastructuur en het scheiden van afval. Gezien de complexiteit van de opgave, weegt het belang van duidelijke doelstellingen en laders zwaar.

De energietransitie vraagt actieve betrokkenheid van vele organisaties, bedrijven en inwoners. Des te meer omdat de opgave grensoverschrijdend is.



Balans vinden in een verstedelijkte ruimte

Teylingen heeft een unieke geografische ligging in een metropoolregio, die ruimtelijke uitdagingen met zich meebrengt op het gebied van leefbaarheid in de verstedelijkte omgeving. Er is beperkte ruimte voor wonen, recreatie, infrastructuur en natuur. **Dat vraagt om een gebalanceerde verdeling van ruimte tussen mens en natuur op een manier die de leefbaarheid bewaakt en – waar mogelijk – bevordert.**

De opgave is op te splitsen in vier deelopgaven:

Woningbouwopgave: de opgave voor Teylingen is zorgen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen, vooral voor starters. Daarnaast zijn de wachtlijsten voor sociale huur lang en is er een dreigend tekort aan zorggeschikte woningen. Het is de opgave om een balans te vinden tussen leefbaarheid en het fors en gedifferentieerd bijbouwen: duurzame verstedelijking.

Verstedelijking versus natuur: het is een uitdaging voor Teylingen om binnen dorpskernen voldoende groen te behouden. Buiten de dorpskernen ligt de opgave in het vergroten van biodiversiteit en beschermen van het landschap.

Mobiliteitsopgave: economische, technologische en demografische ontwikkelingen werken door in de wijze waarop mensen en bedrijven de ruimte en het mobiliteitsnetwerk gebruiken. Nu al doen zich verschuivingen voor in gedrag en in voorkeuren, maar het is vaak onzeker of en in welke mate deze trend zich doorzet. De opgave voor Teylingen is om daar passend op in te (blijven) spelen.

Strategische keuzes toerisme en recreatie: het gebied binnen de gemeentegrenzen van Teylingen en daaromheen heeft veel potentie op het gebied van toerisme en recreatie. De opgave voor Teylingen is om balans te vinden tussen enerzijds de binnenstroom van toerisme en de economische voordelen die dat met zich meebrengt en anderzijds het beschermen van de leefomgeving.



Inspeken op veranderend samen- spel overheid en samenleving

Inwoners, organisaties en bedrijven nemen steeds vaker het initiatief zelf zaken op te pakken en te regelen.

Deze veranderende, initiatiefrijke samenleving verwacht een wendbare, flexibele en meedenkende overheid. De opgave voor Teylingen is om hier op passende wijze op in te spelen. Binnen de opgave vallen participatie, digitale overheid en het (door)ontwikkelen van data-gestuurd beleid.

De ontwikkeling in het samenspel vraagt om andere rollen van raad, college en organisatie. Processen zijn minder voorspelbaar geworden. Dit betekent voor het college - en de ambtelijke organisatie - dat **een flexibeler opstelling en rolverdeling** nodig is (soms meedenken, soms coproduceren, soms wel de regie pakken). Voor de raad geldt dat de mogelijkheid bestaat dat de wensen en handelingen van burgers afwijken van beleidskaders. Ook speelt vaak de **representativiteitskweste** op. Spreekt de burger die meedenkt wel voor zijn of haar bureu, representeert die burger, of dat groepje burgers, de samenleving? Zijn wijkraden het eerste aanspreekpunt voor de gemeente of geven zij slechts een deel van de meningen weer? Wat is er dan nodig om grip te houden als raad op participatieprocessen en coproducties?

Maar de realiteit is ook dat niet iedere inwoner kan of wil participeren. Een deel van hen is gewoon niet geïnteresseerd, of legt de prioriteit bij andere dingen. Er is echter ook een groep die nu niet participeert, maar er wellicht wel voor open staat: de zogenaamde **unusual suspects**. Met een effectieve strategie zou de overheid hen wellicht wel kunnen bereiken en betrekken. Dit versterkt uiteindelijk ook de lokale democratie. Mogelijkheden liggen in een sterke digitale dienstverlening en data-gestuurd beleid.





Bijlage 2 Bronnen

Bronnen

In de lopende tekst van de rapportage wordt steeds verwezen naar de geraadpleegde bronnen door middel van voetnoten. Voor de correcte bronvermelding verwijzen wij u naar deze voetnoten.

Gesprekspartners

De opgavensessies vonden op 1 oktober plaats met (1) de raad, (2) het college en (3) met sleutelfiguren uit de ambtelijke organisatie. Op 7 oktober 2019 vond de opgavensessie plaats met inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld en op 9 oktober 2019 met bestuurlijke samenwerkingspartners. Op 17 oktober 2019 namen wij verdiepende interviews af.

Begeleidingsgroep

Achternaam	Voornaam	Functie
Covers	Juul	Gemeentesecretaris
Preenen	Gabriëlle	Directiesecretaris HLTsamen
Volten	Marlies	Wethouder
Koot	Fred	Raadslid
Groenendal	Sandra	Raadslid

Opgavensessie college 1 oktober 2019

Achternaam	Voornaam	Functie
Covers	Juul	Gemeentesecretaris
Volten	Marlies	Wethouder

Breuer	Carla	Burgemeester Teylingen
Ten Boden	Rob	Wethouder

Opgavensessie raad 1 oktober 2019

Achternaam	Voornaam	Functie
Van de Ploeg	Bert	Raadslid D66
Koot	Fred	Raadslid D66
Thomassen	Jeroen	Burgerraadslid GroenLinks
Van Swieten	Frans	Raadslid Trilokaal
Welters	Fons	Raadslid Trilokaal
De la Rie	Monique	Raadslid VVD
Van Dijk	Robert	Griffier

Opgavensessie ambtelijke organisatie 1 oktober 2019

Achternaam	Voornaam	Functie
Covers	Juul	Gemeentesecretaris
Pippel	Maaïke	Domeinmanager S&P
Van de Ven	Miriam	Teammanager Sociaal Domein
Wulp	Fred	Beleidsmedewerker Ruimte, Recreatie en Economie
Aandewiel	Thea	Beleidsmedewerker Ruimte, Wonen
Zandstra	Jan	Beleidsmedewerker Ruimte, Plannen
Star	Annemieke	Jurist
Coli	Rob	Beleidsmedewerker Sociaal Domein, Sport
Loos	Esther	Beleidsmedewerker Sociaal Domein, Onderwijs
Krayenbosch	Geerdine	Beleidsmedewerker Strategie en Projecten
Ten Boden	Rob	Wethouder

Opgavensessie inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties 7 oktober 2019

We hebben gesproken met leden van het burgerpanel, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Opgavensessie bestuurlijke samenwerkingspartners 9 oktober 2019

Achternaam	Voornaam	Functie
Berkhout	Dick	Programmamanager Bestuur Zuid-Holland
Jaensch	Emile	Burgemeester Oegstgeest en Holland Rijnland
Van Seggelen	Erik	Directeur projectbureau gemeente Leiden
Hermans-Vloedveld	Jon	Burgemeester gemeente Noordwijk

Interviews 17 oktober 2019

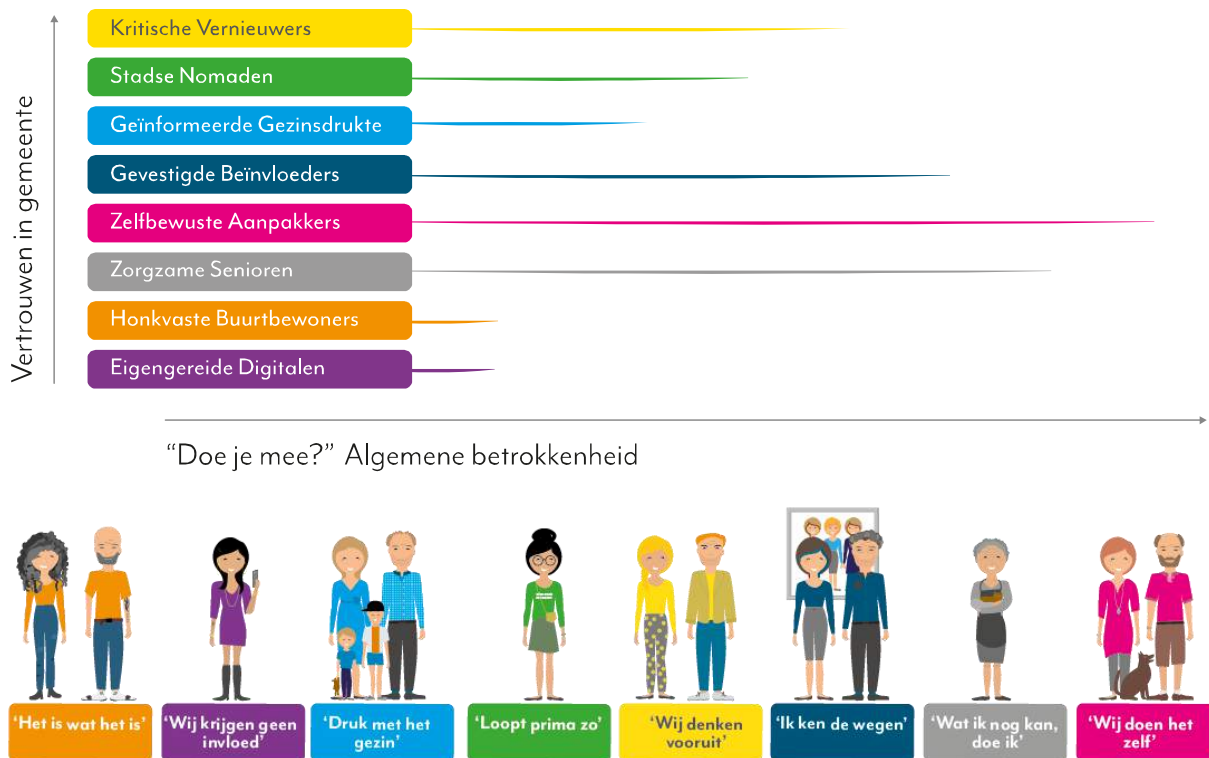
Achternaam	Voornaam	Functie
Pippel	Maaïke	Domeinmanager Strategie en Projecten
Van Holland	Ine	Domeinmanager Sociaal Domein
Schuring	Marcel	Domeinmanager Ruimte
De Mooij	Rob	Beleidsmedewerker Duurzaamheid
Piepenbrink	Mirjam	Beleidsmedewerker Duurzaamheid
Zandstra	Jan	Medewerker Ruimtelijke Planvorming
Aandewiel	Thea	Medewerker Wonen
Breuer	Carla	Burgemeester Teylingen
Covers	Juul	Gemeentesecretaris



Bijlage 3 Toelichting betrokkenheidsprofielen

Citizens, dochteronderneming van Necker van Naem, categoriseert op basis van big data inwoners in acht onderscheidende groepen. Voor iedere groep is een betrokkenheidsprofiel opgesteld; hierbij hebben we sociaal-demografische kenmerken uit gerenommeerde bronnen gecombineerd met eigen onderzoeksdata over betrokkenheid van inwoners bij de eigen leefomgeving, hun vertrouwen in instituties, participatiegedrag en communicatievoorkeuren. Zo krijgt iedere groep een eigen gezicht: van Kritische Vernieuwers en Zelfbewuste Aanpakkers tot Zorgzame Senioren.

De verschillende profielen zijn landelijk dekkend, en letterlijk te lokaliseren doordat Citizens een koppeling maakt met postcodes (6-posities). Hierdoor is het mogelijk de samenstelling van groepen inwoners waar je als gemeente mee te maken hebt in een bepaald gebied (bv. wijk of buurt of zelfs straat) helder in beeld te krijgen. Op ieder gewenst gebied kunnen wij daarmee van tevoren of achteraf analyseren en wegen.





Bijlage 4 Beoordelingsleidraad bestuurskracht

Aandachtspunten voor Visie en strategie

- 1 De belangrijkste opgaven voor de toekomst zijn in beeld en gedeeld met, en bekend bij, de sleutelspelers binnen de gemeente (raad, college, MT).
- 2 Toekomstvisie en coalitie/collegeprogramma worden vertaald en uitgevoerd in programma's of plannen, waarin acties in de tijd worden gezet en ingezette instrumenten bewust worden gekozen.
- 3 Een strategische organisatievisie maakt inzichtelijk wat de belangrijkste opgaven voor de toekomst vragen van de ontwikkeling van de organisatie op langere termijn.

Aandachtspunten voor Intern samenspel

- 1 Er is sprake van goed ambtelijk – politiek – bestuurlijk samenspel:
 - Raad, college en ambtelijke organisatie respecteren elkaars rol en positie.
 - Raadsvoorstellen zijn van een goede kwaliteit.
 - Politiek-bestuurlijke sensitiviteit van ambtenaren is goed ontwikkeld.
- 2 Er is sprake van een dualistische praktijk:
 - De raad benut een variëteit aan raadsinstrumenten.
 - De griffie fungeert als adviseur voor raadsleden.
 - Raadsleden vervullen op actieve wijze hun kaderstellende en controlerende rol.

Aandachtspunten voor Bedrijfsvoering

- 1 De gemeente heeft een besturingsfilosofie dan wel een kaderstellende notitie bedrijfsvoering vastgesteld die breed gedeeld is in de ambtelijke organisatie.
- 2 De strategie is vertaald naar uitvoeringsplannen en doelen en indicatoren voor alle niveaus van de organisatie.
- 3 Er is sprake van een vastgesteld strategisch personeelsbeleid, dat geconcretiseerd is aan de hand van indicatoren waarop gestuurd kan worden. Er is sprake van een evenwicht in continuïteit en verloop in de ambtelijke organisatie.
- 4 De kwaliteit van de ICT-omgeving draagt bij aan het realiseren van doelen met betrekking tot de bedrijfsvoering:
 - Er is sprake van een vastgesteld informatiebeleid.
 - De informatiebeveiliging is geborgd.
 - Er is sprake van een toegankelijke en betrouwbare infrastructuur (applicatielandschap).
- 5 De gemeente maakt gebruik van een kwaliteitssysteem (voor delen) van de ambtelijke organisatie (bijvoorbeeld ISO/INK et cetera).
- 6 De planning-en-control-cyclus wordt in de gemeente als belangrijkste sturingsinstrument gebruikt. Dit blijkt uit:
 - Inzicht op concernniveau in de voortgang van processen.
 - Het gebruik van managementrapportages waarin de voortgang is weergegeven op basis van vastgestelde indicatoren.

Aandachtspunten voor Financiële positie en risicobeheer

- 1 Risicomanagement is in de gemeente geborgd:
 - De ambtelijke organisatie maakt bij het inventariseren gebruik van een door het management vastgestelde methodiek voor de lijn- en projectorganisatie(s).
 - Er is sprake van een vastgelegde procedure/werkwijze voor het inventariseren en managen van risico's zowel voor projecten als in de lijnafdelingen.
 - Voor *beheersbare* risico's zijn per risico de *eigenaar* en de *beheersmaatregel* expliciet vastgelegd.
 - Voor het opstellen van het gemeente brede risicoprofiel vindt ambtelijk centrale afstemming plaats volgens een vastgelegd overleg.
 - Risico(beheersing) heeft een standaard plaats in de ambtelijke planning-en-control-cyclus.
 - De weerstandsratio van de gemeente is minimaal 1 (risico's zijn gelijk aan de weerstandscapaciteit).
- 2 De gemeente stuurt actief op kasstromen en balansposities (EMU saldo, ratio tussen netto schuld/exploitatie (norm VNG 130%), verhouding afschrijvingen en investeringen).
- 3 De baten en lasten van de verschillende programma's in de begroting, inclusief de te realiseren taakstellingen zijn deugdelijk onderbouwd. Structurele lasten zijn afgedekt door structurele baten.

Aandachtspunten voor Extern samenspel

- 1 De gemeente beschikt over een algemeen beleidskader voor de samenwerking in samenwerkingsverbanden (waaronder verbonden partijen).
- 2 De gemeente beschikt over een afwegingskader voor de deelname van de gemeente in een samenwerkingsverband. Daarbij worden in ieder geval de criteria kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid in de omgeving meegenomen.
- 3 De gemeente heeft een rolverdeling tussen raad, college en organisatie vastgesteld inzake kaderstelling, beheer, toezicht en controle op samenwerkingsverbanden en de mate waarin deze bijdraagt aan een sterke regie.
- 4 De gemeente hanteert een visie op burger- en/of overheidsparticipatie die consistent is met de strategische opgaven en bestuurlijke ambities van de gemeente.
- 5 De gemeente stuurt actief op het samenspel met spelers in de samenleving (inwoners, bedrijven verenigingen, maatschappelijke partners), heeft zicht op de eigen instrumenten en ervaringen en leert actief.