

Bestuurskracht Noordwijkerhout

Bestuurskracht Noordwijkerhout

M.A. Beukenholdt-ter Mors
H.H.F.M. Daemen
H.J.M. Fenger

m.m.v.
P. Bordewijk
H.L. Klaassen

ISBN 90-806487-2-8

'Bestuurskracht Noordwijkerhout' is een uitgave van het *Centre for Local Democracy (CLD)*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

E-mail: cld@fsw.eur.nl

Eerdere uitgaven van het *Centre for Local Democracy* zijn:

1. Daemen, H.H.F.M., & L. Schaap (eds), 2000. *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*. Delft: Eburon. ISBN 90-5166-825-2.
2. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2001. *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-1-X (ook verschenen als bijlage bij het rapport van de Commissie-Cafébrand, BZK, juni 2001).

Inhoud

Voorwoord	7
1 Inleiding	9
2 Onderzoeksopzet	11
3 De bestuurskracht van gemeenten	15
4 Het lokaal bestuur van Noordwijkerhout in vogelvlucht	19
5 De bestuurlijke organisatie	23
6 Bouwen, wonen en milieu	27
7 Maatschappelijke zorg	35
8 Noordwijkerhout in de regio	39
9 Conclusies	41
Bijlagen	
1 Lijst van respondenten	45
2 Lijst van geraadpleegde documenten	46
3 Begrotingsscan, door P. Bordewijk en H.L. Klaassen	48
4 Kenmerken van de gemeente Noordwijkerhout	54

Voorwoord

Dit rapport is het resultaat van een onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente Noordwijkerhout. De opdracht voor het verrichten van dit onderzoek werd door de Raad van de Gemeente Noordwijkerhout gegeven aan het Centre for Local Democracy van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Hoewel het project kort van duur was, zijn bij de uitvoering velen betrokken geweest. Zonder hun bijdragen in velerlei vorm zou dit rapport niet geschreven zijn. Wij zijn hen daarvoor erkentelijk. Allereerst noemen wij hier de Klankbordgroep, ingesteld door de Raad, bestaande uit het College van B&W, de gemeentesecretaris en de vier vertegenwoordigers van de politieke partijen in de raad. De discussies met deze groep hebben bijgedragen aan het verkrijgen van een helder beeld van de lokale situatie. Voorts verdienen onze respondenten (zie bijlage 1) onze dank. Hun openhartige beantwoording van onze vele vragen was onmisbaar voor ons werk. Veel vriendelijkheid hebben wij ervaren van het personeel van de gemeente, waarbij een bijzondere vermelding uitgaat naar mevrouw M. Does, die voor ons een levend symbool van goed gastvrouwschap is geworden. Onmisbaar was voorts de medewerking van onze student-assistenten Sander Scholten, die ons hielp bij het voeren van de interviews en bij het verzamelen en verwerken van documenten en, Wouter Jan Verheul, die de lay-out verzorgde. En last but not least noemen wij Lalita Rambhadjan, die een grote bijdrage leverde aan de organisatie van de vele vraaggesprekken.

Harry Daemen,
Centre for Local Democracy

Inleiding

Noordwijkerhout, gelegen in het hart van de Duin- en bollenstreek, is een gemeente met een uniek karakter. Het is een kleine, sommigen zeggen "dorpse", gemeente met een grote Katholieke bevolkingsgroep in een overigens Hervormde regio. Dit katholieke en "dorpse" karakter maakt dat de gemeente Noordwijkerhout een hechte gemeenschap is, waarin velen graag wonen en willen blijven wonen, en waarin evenzo velen een ankerpunt voor hun identiteit vinden. Het ligt in de reden dat een dergelijke gemeente haar door zo velen gewaardeerde eigenheid koestert.

Tegelijkertijd realiseert de gemeente Noordwijkerhout zich dat regionale samenwerking nodig is, vooral als gevolg van de complexiteit van de hedendaagse bestuurlijke taken en de daarmee samenhangende vervlechting tussen overheden en andere partijen. De noodzaak van samenwerking wordt vergroot door de relatief bescheiden omvang van de gemeente en de aanwezigheid van veel andere kleine gemeenten in de Duin- en Bollenstreek.

Deze opvattingen van de gemeente passen in het provinciale beleid inzake de organisatie van de lokale bestuurslaag. Dit beleid kan worden gekenschetst als een beleid gericht op bevordering van niet-vrijblijvende samenwerking tussen vitale gemeenten, waarbij de lokale autonomie pas in het geding is, wanneer gemeenten de nagestreefde samenwerking niet weten te realiseren. Op deze wijze worden relatief kleine, maar vitale gemeenten in staat gesteld onder verantwoorde condities hun bestuurlijke zelfstandigheid te behouden.

Dit betekent dat de gemeente aan drie globale sets van kwaliteiten dient te voldoen. Allereerst is het van belang dat de gemeente zich op competente wijze van de eigen taken kan kwijten. Voorts dient de gemeente in staat te zijn om op niveau deel te nemen aan het interbestuurlijke overleg met haar partners. Tenslotte zal ook het vermogen van de gemeente tot samenwerking met maatschappelijke organisaties en bedrijven bijdragen aan de positie van de gemeente in haar omgeving.

De mate waarin een gemeente aan dergelijke kwaliteitseisen voldoet, is bepalend voor wat wel wordt genoemd de bestuurskracht van de gemeente. Deze bestuurskracht omschrijven wij hier voorlopig dus als het vermogen van de gemeente zich van haar eigen taken te kwijten en tegelijkertijd als competente partner te opereren in processen van publieke en publiek-private samenwerking. Later zal dit begrip nader worden uitgewerkt.

Tegen deze achtergrond voelt de gemeente Noordwijkerhout zich uitgedaagd tot een kritische bezinning op de eigen bestuurskracht. Dit onderzoek wil daarbij behulpzaam zijn: het beoogt de gemeente een spiegel voor te houden. Tevens zullen wij trachten een bijdrage te leveren aan de strategische discussie inzake de toekomstige positionering van een zelfstandig Noordwijkerhout.

Hierboven omschreven wij bestuurskracht voorlopig als het vermogen zich van de eigen taken te kwijten en tevens als competente partner op te treden in publieke en publiek-private samenwer-

kingsverbanden. Deze voorlopige omschrijving van het begrip bestuurskracht impliceert dat ons onderzoek zich zal richten op de volgende vragen:

- 1. Op welke wijze vervult de gemeente Noordwijkerhout haar eigen taken?*
- 2. Hoe opereert de gemeente als partner in samenwerkingsverbanden van uiteenlopende aard?*

Bij de opdrachtverlening is afgesproken dat het functioneren van de intergemeentelijke en regionale samenwerkingsverbanden geen onderdeel zal uitmaken van de onderzoeksopdracht. Niettemin zal het thema "samenwerking" toch aan de orde moeten komen: voor vele bestuurlijke taken behoort het samenwerken immers tot de voorspelbare oplossingsstrategieën. De bereidheid tot en de inzet in samenwerkingsprocessen is een integraal onderdeel van de gemeentelijke positiebepaling en dient daarom als zodanig in de beschouwingen betrokken te worden. De samenwerking zelf komt dus niet aan de orde, maar wel de visie daarop van Noordwijkerhoutse politici, bestuurders, ambtenaren en maatschappelijke organisaties.

Het centrale onderzoeksthema is dus de bestuurskracht van de gemeente Noordwijkerhout, met name de wijze waarop de gemeente haar taken vervult en naar oplossingen zoekt voor eventuele problemen daarbij. In het volgende hoofdstuk zal worden uiteengezet op welke wijze wij het onderzoek hebben verricht. Hoofdstuk 3 gaat in op het centrale begrip van dit rapport: bestuurskracht. In de hoofdstukken 4 tot en met 8 presenteren wij de resultaten van onze verkenning. Hoofdstuk 9 omvat onze conclusies.

Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente Noordwijkerhout weergegeven. Daarbij wordt in de eerste plaats aandacht besteed aan de doel- en vraagstelling van het onderzoek, daarna wordt ingegaan op de gevolgde werkwijze.

1 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek kan eenvoudig worden geformuleerd als:

Het inventariseren van de bestuurskracht van de gemeente Noordwijkerhout.

Deze doelstelling kan in een tweetal specifieke vragen uiteen worden gelegd:

- 1. Op welke wijze vervult de gemeente Noordwijkerhout haar eigen taken?*
- 2. Welke rol spelen samenwerkingsverbanden met publieke, private en maatschappelijke non-profit organisaties in de beleidsstrategieën van de gemeente?*

In het volgende hoofdstuk, wanneer wordt ingegaan op het begrip bestuurskracht, zullen deze vragen nader worden uitgewerkt.

2 Aanpak

Het onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente Noordwijkerhout bestaat uit vier onderdelen.

Desk research

In de eerste plaats is een literatuurstudie verricht naar het begrip bestuurskracht. Dit onderzoek is erop gericht tot een heldere omschrijving van het begrip bestuurskracht te komen, inzicht te krijgen in de diverse aspecten die aan het begrip bestuurskracht kunnen worden onderscheiden en aan de hand hiervan tot een beoordelingskader van de bestuurskracht van Noordwijkerhout te kunnen komen. Het is niet de bedoeling dat dit onderdeel tot een diepgaande analyse van de wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp leidt. Het is de bedoeling om via een quick-scan van de beschikbare literatuur bruikbare aspecten voor het onderzoek naar de bestuurskracht van Noordwijkerhout te identificeren.

In de tweede plaats is een eerste analyse verricht op basis van door de gemeente Noordwijkerhout aangeleverd en door de onderzoekers verzameld materiaal. Het doel van deze analyse is om een

inzicht te krijgen in belangrijke beleidsthema's die spelen in Noordwijkerhout. Op basis hiervan moet duidelijk worden in hoeverre de gemeente Noordwijkerhout inzicht heeft in de maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen waarmee zij wordt geconfronteerd. Mede op basis van deze documentenanalyse worden thema's geselecteerd waarop in het onderzoek meer gedetailleerd wordt ingegaan.

In de derde plaats is een begrotingsscan verricht. Op basis van een vergelijking tussen de uitgaven van de gemeente Noordwijkerhout en de opbouw van de uitkering uit het gemeentefonds die de gemeente ontvangt. Het eerste doel van deze exercitie is het inventariseren van thema's waarop in het onderzoek meer gedetailleerd kan worden ingegaan. Daarnaast is de begrotingsscan een goed middel om inzicht te krijgen in de financiële positie van de gemeente Noordwijkerhout.

Tenslotte is een globale inventarisatie verricht naar de aard en omvang van potentiële bestuurlijke uitdagingen in de gemeente Noordwijkerhout. Op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek

Enquête

Het tweede onderdeel van het onderzoek naar de bestuurskracht van Noordwijkerhout is de verspreiding van een beperkte vragenlijst onder 34 maatschappelijke organisaties uit de gemeente. In deze vragenlijst kunnen de maatschappelijke organisaties hun mening geven over hun contacten met de gemeente Noordwijkerhout. Van de 34 verstuurdde vragenlijsten zijn er 22 geretourneerd, een respons van 65% procent. Het feit dat deze respons ruim boven de gemiddelde respons bij enquêtes ligt (die ligt rond de veertig procent) is te verklaren uit de beperkte omvang van de vragenlijst. Tevens hebben de organisaties op de vragenlijst kunnen aangeven of zij bereid waren een gesprek met de onderzoekers te voeren over de relatie met de gemeente.

Interviews

Het derde onderdeel van het onderzoek betreft een serie mondelinge interviews met bestuurders, ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in de gemeente Noordwijkerhout.

De gesprekken met bestuurders en ambtenaren zijn gevoerd aan de hand van semi-gestructureerde vragenlijsten waarbij achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde komen: algemene indruk van de gemeente Noordwijkerhout, bestuurlijk functioneren, functioneren eigen dienst, uitvoering gemeentelijke taken op eigen terrein en andere terreinen, samenwerking en bovenlokale uitdagingen. Deze interviews duren anderhalf uur en worden telkens door twee onderzoekers afgenomen.

De ingevulde vragenlijsten zijn de basis voor de gesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. In de gesprekken komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde: contacten met de gemeente, klantvriendelijkheid en toegankelijkheid, responsiviteit van de gemeente, omgang met bovenlokale uitdagingen en knelpunten in de relatie met de gemeente. Deze

gesprekken duren drie kwartier en worden telkens door twee onderzoekers afgenomen. In totaal zijn 29 gesprekken gevoerd. In bijlage 1 is een overzicht van gesprekspartners opgenomen.

De bestuurskracht van gemeenten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het begrip bestuurskracht. Wat is een bestuurskrachtige gemeente? Waarin onderscheidt een bestuurskrachtige gemeente zich van een niet-bestuurskrachtige gemeente? Wat moet onder het begrip bestuurskracht worden verstaan? Dat zijn vragen waarop in dit hoofdstuk een antwoord zal worden gegeven. Daarbij wordt enerzijds aangesloten bij wetenschappelijke literatuur over het onderwerp bestuurskracht, anderzijds moet ook de bestuurlijke realiteit niet uit het oog worden verloren. Vandaar dat in dit hoofdstuk tevens aandacht wordt besteed aan de opvattingen van de provincie Zuid-Holland en de rijksoverheid over het begrip bestuurskracht.

1 Het begrip 'bestuurskracht'

In de inleiding is het begrip bestuurskracht gedefinieerd als het vermogen van een gemeente zich van de eigen taken te kwijten en tevens als competente partner op te treden in publieke en publiek-private samenwerkingsverbanden (zie hoofdstuk 1).

Het verschijnsel bestuurskracht is - al dan niet in samenhang met de vraag naar de gewenste schaal-grootte van het lokale bestuur - reeds langere tijd onderwerp van bestuurskundig onderzoek. Nog altijd wordt het rapport van Derksen et al. uit 1987 als één van de standaardwerken op dit terrein beschouwd. Derksen et al. omschrijven bestuurskracht als: een bestuurskrachtige gemeente is een gemeente die het vermogen bezit haar taken te behartigen, die derhalve in staat is lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien.

Sinds 1987 heeft het thema van de kwaliteit en de bestuurskracht van kleinere gemeenten alleen maar aan belang gewonnen. Als gevolg van de toenemende variëteit en pluriformiteit van wensen, eisen en belangen, de toenemende interdependentie en vervlechting tussen onderdelen van het publieke en private domein (mede als gevolg van de globalisering en informatie- en communicatietechnologie) en de steeds verder gaande decentralisatie zijn de aard en omvang van gemeentelijke taken en uitdagingen steeds complexer geworden. Hoewel lang niet alle aspecten van het functioneren van een gemeente direct samenhangen met de omvang van gemeenten, ligt het tegen de achtergrond van de geschetste ontwikkelingen voor de hand om te veronderstellen dat de bestuurskracht van kleinere gemeenten onder druk zou kunnen komen te staan.

2 De beoordeling van bestuurskracht

Vandaar dat het rijksbeleid gericht op schaalvergroting van het lokale bestuur onverminderd is voortgegaan. In 1998 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de

Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling een minimum aan basiskwaliteiten moeten hebben. Hieronder verstaat de minister:

- het samen met en ten behoeve van inwoners en maatschappelijke organisaties realiseren en instandhouden van een veilige, leefbare en geordende samenleving;
- het bieden van uitzicht en zingeving aan groepen van burgers via belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal-economisch beleid;
- het bieden van een klantgerichte en dienstverlenende organisatie aan inwoners;
- het hebben van voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak enzovoort) om ook in de komende decennia als een robuuste gemeente een volwaardige speler te zijn in het publieke domein, dat wil zeggen voldoende competent om ook bij verdere decentralisatie nieuwe taken aan te kunnen.

Deze abstracte rijksnormen zijn door de Provincie Zuid-Holland, in navolging van andere provincies, uitgewerkt tot zes meer concrete normen. Deze kunnen als volgt worden samengevat (vergelijk Provincie Zuid-Holland, 2001: 12-14):

1. De gemeente heeft inzicht in haar opgaven en de bijbehorende prioriteitenstelling;
2. De gemeente heeft inzicht in de consequenties van haar beleid;
3. De gemeente is bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om zelfstandig taken te vervullen;
4. De gemeente is verantwoordelijk en in staat om zelfstandig het eigen lokale takenpakket uit te voeren. Daarbij werkt zij daar waar nodig samen maar behoudt zij de gemeentelijke regierol;
5. De gemeente betreft burgers in verschillende rollen bij haar beleidsvorming;
6. De gemeente reflecteert periodiek op haar eigen functioneren en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

In de bestuurskrachtmonitor zoals die door het onderzoeksbureau Van Naem & Partners is ontwikkeld en onder meer toegepast in de gemeente Zoeterwoude, vormen deze provinciale normen het expliciete toetsingskader. Hoewel het onderzoeksdoel van het onderzoek naar de bestuurskracht van Noordwijkerhout zoals dat is uitgevoerd door het Centre for Local Democracy (CLD) van de Erasmus Universiteit Rotterdam hetzelfde is - te weten te komen tot een oordeel over de bestuurskracht van de gemeente - is de gevolgde werkwijze onvergelijkbaar.

Vanuit een inductieve, kwalitatieve werkwijze hebben wij getracht een indruk te krijgen van het functioneren van de gemeente Noordwijkerhout in politiek, bestuurlijk, ambtelijk en beleidsmatig opzicht. Dit leidt ertoe dat dit bestuurskrachtonderzoek gedetailleerd en diepgaand in gaat op opvallende zaken in het functioneren van de gemeente Noordwijkerhout. Nadat eerst een algemeen beeld is gekregen van het functioneren van de gemeente Noordwijkerhout over de gehele breedte van haar takenpakket (een panoramafoto), wordt daarna vrij snel ingezoomd op voor de beoordeling van de bestuurskracht opvallende zaken.

Vanuit de missie van het Centre for Local Democracy ligt het voor de hand dat één van die opvallende zaken het functioneren van de lokale democratie is. Daarbij wordt zowel aandacht besteed aan het functioneren van de formele democratische organen, als aan de rol van nieuwe (bijvoorbeeld meer interactieve) methoden van beleidsontwikkeling en aan de wijze waarop de gemeente het functioneren van de "civil society" ondersteunt. Dit is temeer van belang daar een telkens terugkerend thema in de discussie over bestuurskracht en gemeentelijke herindeling de vermeende spanning tussen schaalvergroting en lokale democratische en maatschappelijke betrokkenheid is.

Naast het beoordelen van de bestuurskracht van Noordwijkerhout heeft dit rapport ook als doel het stimuleren van kritische reflectie door het gemeentebestuur over de bestuurskracht van de gemeente.

3 Het in dit onderzoek gehanteerde normenkader

Hierboven (hoofdstuk 1) hebben wij aangegeven dat wij in dit onderzoek onder bestuurskracht verstaan het vermogen van een gemeente zich van de eigen taken te kwijten en tevens als competente partner op te treden in publieke en publiek-private samenwerkingsverbanden.

De keuze om dit onderzoek op kwalitatieve en inductieve wijze aan te pakken, impliceert dat niet op voorhand duidelijke normenkaders worden geschetst aan de hand waarvan de bestuurskracht wordt onderzocht. Wij zullen ten aanzien van een zevental aspecten van lokale democratie trachten te achterhalen hoe de gemeente Noordwijkerhout functioneert en hoe dit zich verhoudt tot verwachtingen terzake vanuit bestuur, politiek en samenleving. Deze zeven aspecten worden vertaald in onderzoeksvragen voor dit bestuurskrachtonderzoek. De in antwoord op deze onderzoeksvragen verkregen informatie is de basis voor de beoordeling van de bestuurskracht van de gemeente Noordwijkerhout.

De volgende vragen zijn door ons geformuleerd:

1. Hoe functioneren de gemeenteraad, het College van Burgemeester en Wethouders en het ambtelijk apparaat in de gemeente Noordwijkerhout en hoe verlopen de relaties tussen en binnen deze gemeentelijke organen?
2. In hoeverre is de gemeente Noordwijkerhout in staat haar wettelijke taken uit te voeren en in welke mate heeft Noordwijkerhout inzicht in de kwaliteit van deze uitvoering?
3. Met welke maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen wordt de gemeente Noordwijkerhout geconfronteerd?
4. In hoeverre is het beleid van de gemeente Noordwijkerhout gericht op het adequaat signaleren, analyseren en oplossen van deze uitdagingen?
5. In welke mate is de gemeente Noordwijkerhout betrokken bij regionale politiek-bestuurlijke en maatschappelijke samenwerkingsrelaties en hoe functioneert de gemeente in deze samenwerkingsrelaties?
6. Welke rol spelen samenwerkingsverbanden met publieke, private en maatschappelijke non-profit organisaties in de beleidsstrategieën van de gemeente?
7. Hoe functioneert de lokale democratie in de gemeente Noordwijkerhout?

De informatie die in antwoord op deze vragen wordt verzameld stelt ons in staat om tot een oordeel over de bestuurskracht van de gemeente Noordwijkerhout te komen. In het concluderende hoofdstuk zal dit oordeel tevens worden geplaatst in het licht van het hierboven in het kort geschetste provinciale normenkader.

Het lokaal bestuur van Noordwijkerhout in vogelvlucht

In dit hoofdstuk wordt een eerste algemene indruk gegeven van de bestuurskracht van Noordwijkerhout op basis van een globaal overzicht van de taken en van het functioneren van gemeentelijke instituties. Als uitgangspunt zal het collegeprogramma 1998-2002 worden gebruikt. Daarnaast wordt voor deze voorlopige inventarisering gebruik gemaakt van de begrotingscan van Bordewijk en Klaassen (bijlage 3). Vervolgens zullen nog enige noties die worden weergegeven in het rapport van de provincie Zuid-Holland: Grensverkennend en Grensverleggend? Om de kwaliteit van het lokaal bestuur. Tenslotte zal naar de enquêtes worden gekeken. Deze eerste algemene inventarisatie levert een selectie van thema's en onderwerpen voor verkenning in de volgende hoofdstukken op.

1 Collegeprogramma 1998-2002

Bij het aantreden van de nieuwe raad is voor de periode 1998-2002 een convenant gesloten tussen CDA, VVD en D66. In het convenant staat dat genoemde partijen overeenstemming hebben bereikt over het vormen van het nieuwe college en de uitgangspunten voor het te voeren beleid in de raadsperiode 1998-2002. In het volgende overzicht presenteren we de meest opvallende zaken, die van betekenis zijn voor de bestuurskracht van Noordwijkerhout.

Algemeen bestuur

De belangrijkste doelstellingen van de gemeente op dit terrein zijn het bevorderen van de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij het bestuur, de opbouw van een capabel ambtelijk apparaat en de regionale samenwerking. De eerste twee thema's komen met name in hoofdstuk 5 aan de orde. De regionale samenwerking met name in hoofdstuk 8.

Openbare orde en veiligheid

Op dit terrein zijn het met name de drugsgerelateerde overlast en het fenomeen van hanggroepjongeren die de aandacht lijken te vragen. De ontwikkeling van een integraal veiligheidsbeleid wordt als doelstelling geformuleerd (zie hoofdstuk 7).

Verkeer en vervoer

De drie voornaamste problemen op het gebied van verkeer en vervoer betreffen de bereikbaarheid van Noordwijkerhout per openbaar vervoer, verkeer van en naar het bedrijvenpark Delfweg en enkele onoverzichtelijke verkeerssituaties.

Economische Zaken

Koopkrachtbinding van de Zilk moet worden versterkt. Het masterplan van centrum Noordwijkerhout verdient prioriteit. Daarnaast moet aandacht worden gegeven aan de ontsluiting van het bedrijventerrein Delfweg en de economische functie van het bollengebied.

Onderwijs

Hier zijn de kwaliteit van het onderwijs en de schaalvergroting van het openbaar onderwijs als meest belangrijke punten naar voren gehaald.

Cultuur en recreatie

Recreatie en sport zijn in de beschouwing betrokken. Daarnaast is aandacht besteed aan het jeugdbeleid.

Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk

Onze aandacht heeft zich vooral gericht op het ouderenbeleid van de gemeente Noordwijkerhout. Sluit het beleid van de gemeente aan op de behoeften van ouderen.

Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Het onderzoek richt zich hier in het bijzonder op de kwantitatieve en kwalitatieve problemen van de woningbouw.

Financiën

De gemeente streeft naar een sluitende begroting en lage lasten voor de burgers. Zij geeft hieraan hoge prioriteit. Dit thema van bestuurlijke "zuinigheid" zal in de komende hoofdstukken met enige regelmaat aan de orde komen

2 Begrotingsscan

De eerste indruk, die de begrotingsscan uitgevoerd door Bordewijk en Klaassen achterlaat, is die van een gemeente, die op een gezonde wijze met de financiën omgaat. Wel valt op dat de gemeente, in vergelijking met gemeentes met ongeveer dezelfde karakteristieken, een zuinig financieel beleid voert.

Uit de bijgevoegde tabel kan geconcludeerd worden dat de uitgaven relatief laag zijn ten opzichte van de opbouw van de algemene uitkering. Beleidsterreinen die dit met name betreft zijn verkeer en vervoer (wegen en water), welzijn (zorg incl. onderwijs) en milieu (groen). Het betreft hier een bedrag van ongeveer f 1,5 miljoen. Het cluster 'algemene ondersteuning' daarentegen geeft een ander beeld namelijk f 1,3 miljoen hogere uitgaven dan uitgekeerd wordt uit het gemeentefonds. Een bescheiden deel hiervan (Fl. 273.000) bestaat blijkens de productbegroting (blz. 199) uit nog niet toegedeelde personeelskosten als gevolg van loonstijgingen.

De onroerend zaakbelasting (OZB) in Noordwijkerhout is laag. De gemeente legt haar inwoners minder dan de helft aan lasten op dan de gemiddelde gemeenten. Dit is een bewuste keus, maar roept wel de vraag op of de gemeente in de toekomst de OZB zo laag kan houden. Bij calamiteiten kan het niet anders dan dat de OZB verhoogd wordt.

Samenvattend kan geconstateerd worden dat Noordwijkerhout inderdaad zuinig met zijn financiën om gaat. Dit is een bewuste keuze met als gevolg dat de OZB laag is (zie collegeprogramma), zeker in vergelijking met gemeenten van dezelfde grootte.

Bordewijk en Klaassen wijzen de gemeente erop, dat er weinig elastiek zit in de begroting en dat bij tegenvallers al snel gekozen moet worden tussen bezuinigingen of het verhogen van de lasten. Dat dit geen unieke situatie is zal duidelijk zijn. Ook andere gemeenten moeten soms kiezen tussen bezuinigen of verhogen van lasten.

3 Grensverkennend en Grensverleggend? Om de kwaliteit van het lokaal bestuur

De gemeente, zo staat in het gelijknamige rapport van de provincie te lezen, geeft aan dat de stellingname van de 'Stuurgroep Krachtige Gemeenten' over niet vrijblijvende samenwerking met de Leidse regio op het terrein van planologie, economie en infrastructuur, wordt gedeeld. Daarentegen wordt een voorstel om de bestuurlijke indeling te veranderen niet onderschreven.

Noordwijkerhout meent dat de voor de gemeente kenmerkende bestuurstraditie grond geeft voor de veronderstelling dat de bestuurskracht ook voor de toekomst voldoende verzekerd is.

Er is sprake van een hoog voorzieningenniveau, waaruit - zo vindt de gemeente - deze bestuurskracht duidelijk blijkt. Bovendien biedt de gemeente voldoende uitzicht en zingeving aan groepen van burgers.

Hoewel het soms problematisch is om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken, komt in een door de gemeente gehouden klanttevredenheidsonderzoek inderdaad tot uiting dat de gemeente er nog steeds in slaagt een adequate en klantvriendelijke dienstverlening te bieden.

4 Enquête maatschappelijke organisaties

De enquête, die door ons aan 34 maatschappelijke organisaties is toegestuurd, bedoeld als een eerste oriëntatie, had een respons van 22 (65%). De resultaten van deze enquête suggereren dat er sprake is van redelijke tot grote tevredenheid over de wijze waarop de gemeente de maatschappelijke organisaties en hun belangen tegemoet treedt. Een enkele klacht betrof het tempo waarin op verzoeken wordt gereageerd. Deze en andere impressies waren een uitgangspunt voor de gesprekken met maatschappelijke organisaties, waarin wij meer en detail het functioneren van de gemeente binnen de Noordwijkerhoutse samenleving wilden verkennen. Uiteindelijk bleken 15 organisatie bereid tot een nader gesprek met ons.

5 Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben wij een globale verkenning gepresenteerd van beleidsvoornemens, plannen, verwachtingen en begrotingsgegevens. Deze informatie vormde het "startmateriaal" voor onze vraaggesprekken met bestuurders, politici, ambtenaren en maatschappelijke organisaties. In de volgende hoofdstukken komen de resultaten van deze gesprekken aan de orde.

Het spreekt vanzelf dat naast het collegeprogramma, de notitie van Bordewijk en Klaassen en het rapport van de provincie nog meerdere schriftelijke producten onderwerp van studie zijn zoals de Beleidsvisie Stedelijke Vernieuwing, Woonenquête, Pact van Teylingen e.d. Deze zullen eveneens, waar nodig, in de volgende hoofdstukken aan de orde komen.

De bestuurlijke organisatie

In dit hoofdstuk over de bestuurlijke organisatie van de gemeente Noordwijkerhout zullen wij achtereenvolgens aandacht besteden aan de Gemeenteraad, het College van Burgemeester en Wethouders en aan de ambtelijke organisatie.

1 De Gemeenteraad

De gemeenteraad van Noordwijkerhout bestaat uit vier partijen (CDA, VVD PVDA en D66), waarvan twee in het college vertegenwoordigd zijn (CDA en VVD) en een derde partij (D66) het college steunt. Gelet op de getalsverhoudingen in de raad betekent dit dat het College kan rekenen op een solide meerderheid.

Het is dan ook niet verrassend te vernemen dat het politieke debat in de raad door de meeste van onze respondenten niet als bijzonder spannend wordt ervaren. De uitkomst is vaak vooraf te voorspellen. Sterker nog: een groot aantal respondenten verzekerde ons dat het niet geheel conform de informele politieke spelregels is om in de raad al te stevig te opponeren. Het verdient, aldus deze respondenten, de voorkeur eventuele kritiek of afwijkende voorstellen vooraf informeel te uiten. Men lijkt er niet van te houden tijdens de raadsvergadering met verrassingen geconfronteerd te worden. De belangrijkste invloedskanalen van raadsleden zijn de informele contacten met de "eigen" wethouder.

Een aantal respondenten gaf te kennen dat in de raad de agrarische belangen prominent aanwezig zijn, soms misschien wel iets te prominent.

Voorts vernamen wij dat de raad geen bijzonder actieve rol speelt in de relatie burger-bestuur. Burgers en maatschappelijke organisaties kiezen over het algemeen voor de weg rechtstreeks naar wethouders of ambtenaren. De raad wordt tamelijk vaak als passief gekarakteriseerd.

Raadsleden maken maar weinig gebruik van contacten met ambtenaren, terwijl diverse ambtenaren te kennen gaven daarvoor open te staan om zo bij te dragen aan de kwaliteit van de discussies in de raad.

2 Het College van Burgemeester en Wethouders

Het College van Burgemeester en wethouders bestaat uit drie personen: de burgemeester en twee wethouders. Beide wethouders zijn formeel parttime werkzaam als wethouder. In de praktijk hebben beide personen vrijwel een volle dagtaak aan hun functie. Toch neigt men niet tot uitbreiding van het aantal wethouders. "Om partijpolitieke redenen",- zo fluisteren sommige respondenten. Andere respondenten menen dat de bescheiden omvang van het College doorgaans geen grote problemen oplevert, maar bij grote projecten ertoe kan leiden dat de beschikbare bestuurlijke capaciteit wat krap is en zou kunnen botsen met de wil doortastend op te treden.

De onderlinge taakverdeling, de portefeuilleverdeling, tussen de wethouders wordt door vele respondenten (zowel ambtenaren, politici, als burgers) als onlogisch ervaren. Dit leidt er volgens onze respondenten soms toe dat wethouders zich over en weer met elkaars werk bemoeien, terwijl soms ook thema's tussen wal en schip vallen. Wellicht als gevolg van de korte lijnen en de gemoedelijke, consensusgerichte bestuursstijl van de gemeente, leidt dit overigens doorgaans niet tot problemen. Het college vervult een spilfunctie in Noordwijkerhout. Zij kunnen rekenen op een relatief stabiele meerderheid in de raad, waardoor zij over een grote handelingsvrijheid beschikken. Daarnaast zijn zij ook het belangrijkste "adres" voor burgers en organisaties die hun belangen willen bepleiten. Over het algemeen zijn de maatschappelijke organisaties zeer te spreken over de toegankelijkheid van de wethouders. Voorts hebben de wethouders een werkstijl van "directe actie" ontwikkeld. Ondanks duidelijk stijlverschillen, treden beide wethouders regelmatig op als probleemoplossers voor burgers en maatschappelijke organisaties. Het gevolg hiervan is dat de afstand tussen burger en bestuur als zeer klein wordt ervaren. "Er is geen kloof", zo vernamen wij regelmatig. De wethouders, zoals gezegd vrijwel als fulltimers functionerend, onderhouden veel goede contacten binnen de ambtelijke organisatie. Ook hier is geen sprake van een kloof.

3 De ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie van Noordwijkerhout wordt vrij vaak als krap beschreven. Volgens sommige respondenten (net) groot genoeg om het dagelijkse werk te doen. Binnen enkele disciplines bestond een gebrek aan personeel, maar recentelijk is de gemeente erin geslaagd met het aantrekken van nieuwe functionarissen een deel van de problemen weg te nemen. Daarnaast heeft de gemeente veel uitvoerende taken op het gebied van het onderhoud van wegen en van de openbare ruimte uitbesteed aan private bedrijven. Niet iedereen is hierover even enthousiast. Men meent dat de huidige uitbesteding soms ten koste gaat van het hebben van greep op de uitvoering van deze taken. De vele klachten over de staat van onderhoud van de wegen en de verzorging van de openbare ruimte ("een beetje slonzig") worden meermaals in verband gebracht met de uitbesteding.

Soms besteedt de gemeente ook beleidsvoorbereidende taken uit. Met name bij de voorbereiding van enkele grote projecten (centrumplan, Mossennest-2) is een deel van de beleidsvoorbereiding in handen van private organisaties gelegd. Enkele respondenten menen dat dit geen verstandige keuze is geweest, deels op "ideologische" gronden (bezwaren tegen uitbesteding van beleidsvoorbereidend werk), maar een enkeling formuleerde ook praktische overwegingen: hij vroeg zich af of het zelf in dienst nemen van een projectmanager niet goedkoper zou zijn geweest en de gemeente bovendien een sterkere greep op het proces zou hebben gegeven. In hoofdstuk 6 zal overigens blijken dat de voortgang van het project Mossennest-2 met name is beïnvloed door problemen met betrekking tot grondeigendom en de relaties met projectontwikkelaars.

Veel andere respondenten menen echter dat de organisatie te krap is en dat dit zijn weerslag heeft op de kwaliteit daarvan: de organisatie is door zijn geringe omvang kwetsbaar en soms wat traag. Ernstiger is dat volgens diverse respondenten de organisatie door zijn krappe omvang nauwelijks meer kan doen dan de dagelijkse taken, zodat meer strategische activiteiten en pro-actief optreden wat in het gedrang komen. De recente uitbreiding van de ambtelijke formatie wordt dan ook gezien als een poging ook hierin verbetering te brengen.

Opmerkelijk is dat ondanks de geringe omvang, er volgens diverse respondenten toch sprake is van een sterke verkokering. Er is weinig onderling contact, soms zelfs binnen de sector, laat staan daarbuiten. Wellicht is dit een gevolg van de hoge werkdruk, waardoor het dagelijkse werk alle aandacht eist, ten koste van afstemming en meer integraal denken. Dat tot voor kort goede interne communi-

catiemiddelen als e-mail ontbraken, heeft hier zeker aan bijgedragen. Meer algemeen wordt gesteld dat de modernisering van de informatievoorziening en de automatisering wat aan de late kant is. De resultaten van een recente verbetering van de voorzieningen (enkele dagen voor de publicatie van dit rapport) kunnen nog niet worden beoordeeld.

Wellicht als gevolg van de interne verkokering klaagden diverse respondenten over de rol van het management team: het is naar hun oordeel onvoldoende in staat gebleken deze verkokering te doorbreken te doorbreken.

Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties gaven meer dan eens te kennen zeer te spreken te zijn over hun contacten met ambtenaren. Goed benaderbaar, bereidwillig tot helpen en open. In sommige gevallen is sprake van contact-ambtenaren,- ambtenaren die het onderhouden van contacten met een of enkele organisaties als taak hebben. Dit instituut oogst waardering. Toch hoort men ook wel kritiek. Ondanks alle bereidvaardigheid en openheid, duurt het soms langer dan gewenst of verwacht voor er een reactie komt.

4 Relaties met de samenleving

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd komt naar voren dat de gemeente er goed in slaagt contact met de samenleving te onderhouden. De door ons ondervraagde vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties gaven over het algemeen te kennen dat de verhoudingen goed zijn. Een enkele kritische kanttekening werd geplaatst door de ouderenorganisaties, die zich niet altijd als volwaardige gesprekspartner erkend zagen. Maar -zo gaf men toe-dat is ten dele ook het gevolg van de wijze waarop deze organisaties zich tot voor kort opstelden (zie verder hoofdstuk 7).

Uit een door de gemeente georganiseerd klantentevredenheidsonderzoek komt een vergelijkbaar positief beeld naar voren.

Wel valt op dat de wijze van interactie tussen het lokaal bestuur en de samenleving vrij informeel is en langs vrij gangbare wegen verloopt. Er is nauwelijks sprake van experimenten. Wellicht bestaat binnen de hechte, relatief kleinschalige Noordwijkerhoutse samenleving nog geen behoefte aan experimenten met nieuwe democratische instrumenten, zoals interactieve beleidsvoering, burgerpanels, referenda en dergelijke vormen van participatieve democratie. Uit het collegeprogramma blijkt overigens dat de intentie tot intensivering van de relatie met de samenleving wel bestaat.

5 Conclusie

De bestuurlijke organisatie van de gemeente Noordwijkerhout blijkt in staat zich op adequate wijze van de dagelijkse taken te kwijten. Over het algemeen zijn de burgers tevreden over hetgeen de gemeente doet. Ook wordt de toegankelijkheid van bestuurders en ambtenaren geprezen.

Toch heeft de organisatie enkele zwakke plekken. Met name als gevolg van een bewust gekozen beleid de ambtelijke organisatie bescheiden te houden, is het vermogen tot strategisch en pro-actief denken weinig ontwikkeld. De gemeente is met enkele recente benoemingen op weg dit probleem aan te pakken. Of de huidige formatie-uitbreiding toereikend is, kan nu nog niet worden beoordeeld. Een tweede zwakte van de bestuurlijke organisatie is haar kwetsbaarheid. Een organisatie van een zo bescheiden omvang zal in geval van ziekte of tegenslagen gauw in capaciteitsproblemen komen.

Vervolgens moet worden gewezen op het beleid van uitbesteding van taken. Bezien moet worden of dit een wijze strategie is, dan wel op welke wijze de gemeente haar zeggenschap over de uitvoering van uitbesteed werk kan verstevigen.

Tenslotte dient de gemeente zich af te vragen in hoeverre het terughoudend formatiebeleid een oorzaak is van de vaak genoemde verkokering in de organisatie en het gebrek aan coördinatie.

De andere organen van de gemeentelijke organisatie, College en Raad, vertonen geen structurele zwakten. Dat neemt niet weg dat aan het functioneren van de Raad als centrum van lokale democratie nog wel het een en ander te verbeteren valt, maar dan moet de Raad dat ook zelf willen.

Het College dient zich af te vragen hoe verstandig het is door te gaan met twee pro forma parttime (beide 0,7), maar de facto fulltime wethouders. Enerzijds betekent dit dat een grote wissel wordt getrokken op de bereidheid van de betrokken personen een groot deel van hun vrije tijd in hun bestuurlijke functie te investeren (waarbij het nog maar de vraag is of eventuele opvolgers hiertoe bereid of in staat zijn). Anderzijds kan de introductie van een derde wethouder de bestuurlijke capaciteit van het College wellicht vergroten. Een aldus versterkt College zou voorts in staat zijn nieuwe impulsen te geven op het gebied van de integratie en coördinatie, alsmede kunnen bijdragen aan de stimulering van strategisch en pro-actief denken. Tenslotte valt op dat de logica van de geldende portefeuilleverdeling de meeste ondervraagden ontgaat.

Bouwen, wonen en milieu

1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop de gemeente Noordwijkerhout haar taken op het terrein van de ruimtelijke ordening in brede zin uitvoert. Wanneer we zouden afgaan op de aandacht in de lokale media en de mening van de inwoners die wij in het kader van dit onderzoek naar de bestuurskracht van Noordwijkerhout hebben gesproken, is er maar één probleem in Noordwijkerhout: het gebrek aan nieuwe woningen voor starters op de woningmarkt en voor ouderen. Vandaar dat in het eerste deel van dit hoofdstuk wordt bekeken hoe dit probleem heeft kunnen ontstaan, wat de beleidsstrategie van de gemeente Noordwijkerhout ten aanzien van dit probleem is en is geweest en welke conclusie hieraan moet worden verbonden over de bestuurskracht van de gemeente ten aanzien van dit onderwerp.

Daarna komen andere aspecten op het gebied van bouwen, wonen en milieu aan de orde. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op de volgende thema's: het voorzieningenniveau, verkeer en vervoer, het beheer van de openbare ruimte, de vergunningverlening en handhaving en omgang met de agrarische (bollen-) sector.

2 Woningbouw in Noordwijkerhout

In het reeds eerder gememoreerde onderzoek van Derksen et al. (1987) naar de bestuurskracht van kleine gemeenten wordt de bouw van nieuwe woningen als een belangrijk aspect van de bestuurskracht van gemeenten gezien. En we hebben in de inleiding reeds aangegeven dat het gebrek aan nieuwe woningen voor starters en ouderen in Noordwijkerhout als een ernstig probleem wordt ervaren. De matige variëteit in het woningaanbod, met name waar het gaat om duurdere koopwoningen, leiden daarnaast tot een gebrekkige doorstroming op de woningmarkt. In tabel 6.1 wordt voor de afgelopen jaren een overzicht gegeven van de opgeleverde nieuwe woningen in Noordwijkerhout.

Het geringe aantal woningen dat gereed komt is des te problematischer omdat de woningmarkt in Noordwijkerhout nog sterker intern gericht is dan in andere gemeenten in de regio. Achtenvijftig procent van de verhuizingen vindt plaats binnen de gemeente. Dit duidt erop dat Noordwijkerhout een hechte gemeenschap is. Dit is een gevolg van het historische feit dat Noordwijkerhout een katholieke gemeente in een grotendeels hervormde regio is.

In 1996 is in het Pact van Teylingen afgesproken dat geen grootschalige woningbouw in de Duinen Bollenstreek zou plaatsvinden. Open gebied zou niet langer opgeofferd worden voor nieuwe woningbouwlocaties. De gemeenten in de Duin- en Bollenstreek zouden, uitgaande van een

'migratiesaldo nul' niet verder mogen groeien. Bevolkingsgroei in de streek zou worden opgevangen in Voorhout. Reeds in de onderhandelingen in het kader van het Pact van Teylingen heeft Noordwijkerhout echter nadrukkelijk de optie voor een nieuwe uitbreidingslocatie opengehouden. Deze locatie zou een oplossing moeten gaan vormen voor de kwalitatieve en kwantitatieve problemen in het Noordwijkerhoutse woningaanbod. Vooruitlopend op de onderhandelingen met de provincie over het contingent te bouwen woningen is de grond op de meest waarschijnlijke uitbreidingslocatie, Mossenest 2, in handen gekomen van projectontwikkelaars. Daardoor is de gemeente bij de ontwikkeling van het contingent van 340 woningen sterk afhankelijk geworden van de samenwerking met deze projectontwikkelaars. Deze samenwerking verloopt stroef. Dit is de reden dat anno 2001 nog altijd niet is gestart met woningbouw in Mossenest 2. De gemeente tracht haar afhankelijkheid van de projectontwikkelaars te verkleinen door naar alternatieve woningbouwlocaties te kijken waarvan de grond op korte termijn verworven zou kunnen worden.

Jaar	Aantal gereedgekomen woningen Noordwijkerhout	Aantal gereedgekomen woningen in vergelijkbare gemeenten ¹
1990	83	87
1991	80	65
1992	59	80
1993	71	79
1994	76	79
1995	95	67
1996	168	58
1997	7	68
1998	30	88
1999	41	86
2000	6	95

Bron: CBS Statline, 2001

1 Deze kolom geeft het gemiddeld aantal gereedgekomen woningen per jaar in 22 vergelijkbare gemeenten weer. In bijlage 4 wordt aandacht besteed aan de selectie van deze gemeenten.

Tabel 6.1 Aantal nieuwe woningen in Noordwijkerhout

Voor de beoordeling van het functioneren van de gemeente is het van belang om te bezien in hoeverre de gemeente Noordwijkerhout de dreigende kwalitatieve en kwantitatieve problemen op de woningmarkt heeft gesignaleerd, geanalyseerd en tracht op te lossen. Door reeds bij de onderhandelingen in het kader van het Pact van Teylingen ruimte te creëren voor woningbouw in Noordwijkerhout is de gemeente bestuurlijk adequaat opgetreden. De gemeente heeft voldoende inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve vraag naar woningen en tracht het aanbod in Mossenest 2 op deze vraag af te stemmen.

Wat betreft de moeizame ontwikkeling van de bouwlocatie Mossenest 2 is het de vraag welke mogelijkheden de gemeente Noordwijkerhout had om meer daadkrachtig op te treden. De conclusie is dat Noordwijkerhout in het verleden terughoudend is geweest met de verwerving van de grond

in de locatie Mossenest 2, maar dat deze terughoudendheid begrijpelijk is vanwege de twijfels over de definitieve toewijzing van het woningcontingent door de provincie. Desondanks laat de gemeente zien geleerd te hebben van de perikelen rond Mossenest 2 door een weloverwogen maar meer pro-actieve grondpolitiek te voeren.

Met de huidige druk op de woningmarkt vinden de onderzoekers het verstandig dat Noordwijkerhout vooruitlopend op de uitkomsten van de onderhandelingen met de grondeigenaren heeft besloten te starten met de ontwikkeling van het deelproject rond het verzorgingshuis Munnekewij. De gemeente Noordwijkerhout laat zich voor de onderhandelingen bijstaan door een extern adviesbureau met een goede reputatie op het terrein van projectontwikkeling en is mede daarvoor in staat haar rol in dit complexe proces op een adequate manier te vervullen.

3 Het voorzieningenniveau

Winkelcentrum

Noordwijkerhout profileert zich als 'het Hart van de Bollenstreek'. Zowel voor de dagelijkse als de niet-dagelijkse boodschappen blijkt een groot deel van de Noordwijkerhouters echter niet in Noordwijkerhout te winkelen of boodschappen doet. Hiervoor zijn drie oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats is het winkelbestand te klein en is het winkelaanbod te weinig divers. In de tweede plaats ontbreekt het aan een kwalitatief hoogwaardige supermarkt, terwijl de drie bestaande supermarkten te kleinschalig zijn. Ten derde blijken de bezoekers niet gecharmeerd van de sfeer in het centrum en van de parkeervoorzieningen.

Het bovenstaande is voor de gemeente Noordwijkerhout aanleiding geweest om in samenwerking met externe adviseurs een ambitieus plan voor de ontwikkeling van het centrum te ontwikkelen. Op basis van onderzoek blijkt dat er zowel in de dagelijkse als de niet-dagelijkse artikelensector marktruimte is voor de uitbreiding van het aantal winkels. Daarnaast wordt in dit plan ruimte opgenomen voor horeca, kantoorfuncties en dienstverlening. Ook zijn in het plan 57 woningen opgenomen, wederom met name voor de doelgroepen starters op de woningmarkt en ouderen. Ook het terrein van de voormalige gemeentewerf is in de plannen opgenomen.

De plannen voor het centrum zijn opgesteld in samenwerking met William Properties, een private ontwikkelaar en beheerder van winkelvoorzieningen. Uit verschillende gesprekken bestaat bij de onderzoekers de indruk dat ook onder de huidige ondernemers draagvlak voor de plannen bestaat, hoewel hiernaar geen systematisch onderzoek is verricht.

Voor de ontwikkeling van het dorpscentrum geldt - net als in het geval van Mossenest 2 - dat het een moeizaam en langdurige proces is. Dit is niet het gevolg van een gebrek aan bestuurskracht van de zijde van de gemeente Noordwijkerhout maar van het ambitieniveau van de plannen. Een element in de plannen is de vestiging van publiekstreckende winkels op de koppen van de vier assen die het winkelgebied doorsnijden. Respondenten menen dat zekerheid omtrent de bereidheid van de beoogde winkels om zich ook daadwerkelijk in Noordwijkerhout te vestigen noodzakelijk is voor een succesvolle realisering van de plannen. Dit is een complicerende factor in de ontwikkeling van het centrum, maar door deze strategie loopt de gemeente Noordwijkerhout geen onnodige risico's.

Met de plannen voor de ontwikkeling van het centrum laat de gemeente Noordwijkerhout zien dat zij het probleem van de te lage koopkrachtbindingscijfers signaleert en in staat is hiervoor op een adequate wijze een oplossing te formuleren. Daarbij maakt de gemeente op een verstandige wijze gebruik van externe deskundigheid voor de analyse van het probleem en de ontwikkeling van beleid, waarbij de gemeente ervoor waakt zelf de regierol te houden. Ondanks het ambitieniveau van de plannen tracht de gemeente de risico's binnen de perken te houden.

De betrokkenheid van ondernemers, bewoners en bezoekers van het centrum bij de ontwikkeling van de plannen is gering geweest. Wel heeft de gemeente Noordwijkerhout veel energie gestoken in de voorlichting over de plannen. Dit wordt ook positief gewaardeerd door de betrokkenen die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken. Het verdient echter aanbeveling om niet alleen via voorlichting, maar ook via methoden van interactieve beleidsontwikkeling en -implementatie te trachten de partijen nauwer bij de planvorming te betrekken. Dit verhoogt niet alleen het draagvlak en enthousiasme voor de plannen maar kan ook bijdragen aan de kwaliteit van de planvorming.

De Zilk

Een tweede aspect betreft het voorzieningenniveau en het woningaanbod in het dorp De Zilk. Evenals in het centrum van Noordwijkerhout heeft ook De Zilk te maken met een teruglopend voorzieningenaanbod. Hoewel de gemeente Noordwijkerhout dit verschijnsel wel signaleert, zijn er nog geen concrete plannen voor de oplossing van deze problematiek.

De Zilk is een hechte gemeenschap in het toch al hechte Noordwijkerhout. Ook in De Zilk treedt een toenemende vergrijzing op, terwijl de woningvoorraad vooral uit eengezinswoningen bestaat. Bij de ouderen in De Zilk leeft echter sterk de wens om ook op hun oude dag in De Zilk te blijven wonen. Ook hiervoor geldt dat de gemeente het probleem wel signaleert en serieus neemt, maar dat er nog geen concrete plannen voor de oplossing van deze problematiek zijn.

Wel maakt de gemeente Noordwijkerhout in het kader van de wijkvernieuwing werk van de verbetering van de omgevingskwaliteit in De Zilk. De gemeente erkent zelf ook dat dit onvoldoende is om de hiervoor beschreven problemen op te lossen.

Voor wat betreft het voorzieningenniveau in De Zilk kan worden gesteld dat hier sprake is van een autonome ontwikkeling waarop de gemeente slechts in beperkte mate invloed kan uitoefenen. Ten aanzien van de vergrijzende populatie is de conclusie dat de gemeente in het verleden te weinig pro-actief heeft gereageerd op deze ontwikkeling.

4 Verkeer en vervoer

Hoewel de tijd dat het verkeer altijd en overal ongehinderd kan doorstromen ook in Noordwijkerhout verleden tijd is, kent de gemeente nauwelijks congestieproblemen. De drie voornaamste problemen op het gebied van verkeer en vervoer zijn de bereikbaarheid van Noordwijkerhout per openbaar vervoer, de afwikkeling van zwaar verkeer vanuit het bedrijvenpark Delfweg en het bestaan van enkele onoverzichtelijke verkeerssituaties.

Hoewel uit de gesprekken in het kader van dit onderzoek is gebleken dat inwoners van Noordwijkerhout het niet direct als een probleem ervaren, is Noordwijkerhout per openbaar vervoer slecht bereikbaar. De aanleg van de Rijn-Gouwelijn zou hiervoor een belangrijke verbetering

betekenen. Daarmee neemt de aantrekkingskracht van Noordwijkerhout als woonplaats voor werknemers in de Leidse of Haarlemse regio echter toe, waardoor ook de externe druk op de woningmarkt toeneemt. De schaal van deze problematiek overstijgt de gemeentegrenzen en zal dus ook bovenlokaal moeten worden opgelost. De vervoerregio waarin de gemeente Noordwijkerhout participeert is hiervoor de juiste schaal.

Een tweede knelpunt op het gebied van verkeer en vervoer is de afwikkeling van verkeer vanuit het bedrijvenpark Delfweg. Inmiddels is de gemeente Noordwijkerhout gestart met de voorbereidingen voor een nieuwe ontsluiting van het bedrijvenpark. Vanwege de slechte bereikbaarheid van een deel van het terrein is verbetering van deze ontsluiting van groot belang. Het heeft echter geruime tijd geduurd voor de gemeente Noordwijkerhout dit probleem daadwerkelijk serieus heeft genomen.

Ten derde is er in Noordwijkerhout sprake van een aantal onoverzichtelijke verkeerssituaties. Dit betreft met name de situaties rond de basisscholen in Noordwijkerhout. Ouders en scholen zijn in het algemeen echter tevreden over de wijze waarop de gemeente inspeelt op gesignaleerde knelpunten.

Op basis van het bovenstaande komen wij tot de conclusie dat de gemeente Noordwijkerhout haar taken met betrekking tot verkeer en vervoer in het algemeen goed uitvoert.

5 Het beheer van de openbare ruimte

Zowel het onderhoud van wegen als van het openbaar groen is door de gemeente Noordwijkerhout uitbesteed. De gemeente beschikt niet meer over een eigen buitendienst. Hoewel er in het kader van dit onderzoek geen directe aanwijzingen zijn gevonden voor een gebrekkig beheer van de openbare ruimte, komt wel uit diverse gesprekken een zekere mate van ontevredenheid over dit onderwerp naar voren. Bij veel respondenten bestaat de indruk dat het onderhoud van de wegen en het openbaar groen achterblijft bij wat in andere gemeenten gangbaar is. Dit is ook in lijn met de structureel lagere uitgaven aan het onderhoud van wegen en groen zoals die uit de uitgevoerde begrotingsscan naar voren komen. Daar komt nog bij dat Noordwijkerhout wat oppervlakte betreft een relatief grote gemeente is.

De gemeente Noordwijkerhout kiest er bewust voor de lokale lasten laag te houden. De stijging van de lokale lasten heeft de afgelopen jaren steeds onder het niveau van de inflatie gelegen. Het afgelopen jaar is de stijging van de lokale lasten voor het eerst sinds jaren in overeenstemming met de inflatie. Op grond van de door ons gevoerde gesprekken bestaat de indruk dat dit ten koste is gegaan van de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte, hoewel dit niet tot aantoonbaar achterstallig onderhoud heeft geleid. Desondanks komen wij tot de conclusie dat het functioneren van de gemeente Noordwijkerhout op dit punt te wensen over laat.

Hierbij moet worden aangetekend dat de gemeente Noordwijkerhout reeds is gestart met een inhaalslag op dit punt. In de afgelopen jaren is vijf miljoen gulden vrijgemaakt voor de zogeheten 'upgrading' van de wijken.

6 Vergunningverlening en handhaving

Een grove indicator voor de kwaliteit van de vergunningverlening is het aantal bezwaren dat bij de commissie voor beroep- en bezwaarschriften wordt ingediend en gegrond wordt verklaard. In de jaren 1999 en 2000 zijn in totaal 33 bezwaren ingediend die rechtstreeks betrekking hebben op de vergunningverlening op het gebied van bouwen en wonen. In drie gevallen kwam de commissie voor beroep- en bezwaarschriften tot de conclusie dat de vergunning ten onrechte verleend dan wel geweigerd was en adviseerde de commissie dienovereenkomstig aan het gemeentebestuur. Door het bestuur werd in alle gevallen het advies van de commissie opgevolgd. In zes gevallen is beroep aangetekend, in één geval is dit beroep toegewezen. Overigens zijn in het jaar 2000 relatief veel bezwaren tegen het verlenen van kapvergunningen ingediend. Op basis hiervan kan de conclusie worden getrokken dat voor wat betreft de vergunningverlening de gemeente haar taken goed uitvoert. Deze indruk is ook in de gesprekken bevestigd.

Een ander aspect is de controle en handhaving door de gemeente. Op dit punt had de gemeente Noordwijkerhout in 2000 de eer om als eerste gemeente in Nederland te worden bezocht door een integraal inspectieteam van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). In dit VROM-onderzoek wordt vastgesteld hoe het staat met de lokale uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving door gemeenten. Op een aantal punten wordt het functioneren van de gemeente door de gezamenlijke VROM-inspecties als onvoldoende beoordeeld. Daarbij gaat het met name om de administratieve organisatie van de afdeling Bouwen en Wonen, de behandeling van aanvragen voor sloopvergunningen, de actualiteit en handhaving van bestemmingsplannen en de uitvoering van niet-wettelijke taken op het terrein van milieu. De algemene impressie is echter dat de gemeente Noordwijkerhout in het algemeen niet negatief afwijkt van andere vergelijkbare gemeenten.

De conclusies uit het VROM-onderzoek komen overeen met het beeld dat uit de gesprekken in het kader van het bestuurskrachtonderzoek naar voren komt. Verschillende respondenten geven aan dat de gemeente onvoldoende aandacht geeft aan de controle en handhaving. De conclusie is dan ook dat voor wat betreft de controle en de handhaving van de regels op het terrein van bouwen, wonen en milieu de uitvoering van de taken van de gemeente Noordwijkerhout te wensen overlaat.

Een positief aspect is dat een deel van de in hoofdstuk 5 genoemde capaciteitsuitbreiding van het ambtelijk apparaat bij de sector Grondgebied zal worden ondergebracht. Handhaving en controle zal daardoor naar verwachting meer aandacht kunnen krijgen. Daarnaast is een regionale samenwerking voor de uitvoering van milieucontroles in het leven geroepen. Zeker in Noordwijkerhout gaat het bij milieucontroles onder meer om controles bij bollentelers, hetgeen een hoge mate van specialistische kennis bij de controleur vereist. In regionaal verband is de aanwezigheid van kennis op deze maar ook op andere specialistische terreinen beter te realiseren. Op deze manier tracht Noordwijkerhout tot een verbetering van de controle en handhaving op het terrein van bouwen, wonen en milieu te komen.

7 Omgang met de bollensector

Het in 1996 opgestelde en in 2001 geëvalueerde Pact van Teylingen is bepalend voor de wijze waarop de gemeente Noordwijkerhout met de bollenteelt om gaat. Centraal in het Pact van

Teylingen staat het behoud van het bollenareaal, de landschappelijke en de toeristische waarde van de bollenteelt voor de Duin- en Bollenstreek. Dit betekent dat het opofferen van bollengrond ten behoeve van woningbouw of niet-bollengerelateerde economische activiteiten aan banden wordt gelegd. Ook aan de gespecialiseerde en ondersteunende glastuinbouw worden beperkingen opgelegd, evenals aan de bouw van tweede bedrijfswoningen.

Door het Pact van Teylingen te ondertekenen heeft de gemeente Noordwijkerhout de regionale belangen laten prevaleren boven de lokale belangen. Weliswaar is de gemeente erin geslaagd om op een aantal punten - met name waar het gaat om de ontwikkeling van Mossenest 2 - ruimte te creëren voor haar eigen beleidsvisies, maar in het algemeen prevaleren in het Pact van Teylingen de regionale belangen. Op dit punt laat de gemeente Noordwijkerhout zien dat zij een strategische visie heeft op de ontwikkeling van de Duin- en Bollenstreek en inziet dat het belang van een economisch en landschappelijk sterke bollenstreek soms moet prevaleren boven het specifiek lokale en sectorale belang.

Naar aanleiding van de concept-evaluatie van het Pact van Teylingen in het voorjaar van 2001, heeft de gemeente Noordwijkerhout het initiatief genomen om met de gemeenten Hillegom en Lisse een gezamenlijke reactie op de evaluatie op te stellen. Deze drie gemeenten hebben bijna 80% van het bollenareaal in de Bollenstreek binnen hun grenzen en vragen aandacht voor de economische positie van de bollenteelt. De bollensector is voor deze drie gemeenten niet alleen vanwege de landschappelijke waarde maar vooral ook vanwege de economische waarde een belangrijke sector. Vandaar dat de drie gemeenten met name aandacht vragen voor het gebruik van ondersteunend glas en wisselteelten ter vergroting van de vitaliteit van de bollentelers. "Noordwijkerhout moet geen bollenmuseum worden" is een uitspraak die in dit kader door één van de respondenten is gedaan.

Hoewel wij geen inhoudelijk oordeel hebben over de door de drie gemeenten gewenste maatregelen, zijn zowel de ondertekening van het Pact van Teylingen als de hiervoor genoemde reactie op de evaluatie van het Pact tekenen dat de gemeente Noordwijkerhout op een adequate manier reageert op de ontwikkelingen in de omgeving ten aanzien van de bollensector. De indruk bestaat daarbij dat de gemeente naar aanleiding van de evaluatie tot een strategische herpositionering is gekomen waarbij de andere bollengemeenten als coalitiepartners worden beschouwd. Dit onderstreept het vermogen van de gemeente om ten aanzien van dit dossier voldoende bestuurskrachtig op te treden.

8 Conclusie

De grootste problemen doen zich op ruimtelijk gebied in Noordwijkerhout voor op het gebied van de woningbouw en de vernieuwing van het centrum. In beide gevallen is de conclusie dat ondanks de lange duur van de ontwikkeling van de woningbouwlocatie Mossenest 2 en de vernieuwing van het centrum het beleid van de gemeente Noordwijkerhout in voldoende mate gericht is op het adequaat signaleren, analyseren en oplossen van de maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen op het terrein van bouwen, wonen en milieu. Deze conclusie geldt ook voor de omgang met de bollensector in lokaal en regionaal verband.

De conclusie voor wat betreft de uitvoering van de wettelijke taken is dat de gemeente Noordwijkerhout met name op het gebied van de handhaving en controle en op het gebied van het beheer van de openbare ruimte tekort schiet. De gemeente Noordwijkerhout zou op deze terreinen ook een beter inzicht moeten hebben in de kwaliteit van het eigen functioneren.

Maatschappelijke zorg

Uit de enquêtes en interviews die in de gemeente Noordwijkerhout hebben plaats gevonden, komt naar voren dat het een buitengewoon prettige en gezellige gemeente is om te wonen, waar een groot saamhorigheidsgevoel heerst. Dit algemene beeld verdient enige nuancering, omdat vooral tijdens de interviews naar voren kwam dat ondanks de grote gezelligheid er zeker zaken zijn, die niet altijd perfect verlopen en die verbetering behoeven.

Binnen het beleidsterrein maatschappelijke zorg zijn voor verder onderzoek de volgende thema's geselecteerd: Onderwijs, Cultuur en Recreatie, Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk. Binnen deze thema's hebben een aantal zaken specifieke aandacht gekregen.

1 Onderwijs

De algemene indruk, die de interviews en de enquêtes heeft achtergelaten, is een lokale overheid die zich zeer betrokken voelt bij het onderwijsveld. Relaties met schoolbesturen zijn goed.

Aan de eis uit het collegeprogramma dat openbaar en bijzonder onderwijs naar evenredigheid gesteund en gelijk behandeld dienen te worden, is volgens betrokkenen voldaan. Ook is men bijzonder te spreken over de ambtelijke ondersteuning, die snel, accuraat en betrokken is, met andere woorden er is open communicatie. Ook worden verschillende malen de betrokken bestuurders genoemd vanwege hun belangstelling voor onderwijszaken.

Het tweede punt uit het collegeprogramma betreft de schaalvergroting van het openbaar onderwijs. Er wordt gewerkt aan een stichting, waarbij alle openbare basisscholen uit de negen bollengemeenten zich zullen aansluiten. De gemeente ondersteunt de plannen, omdat zij inziet dat aan schaalvergroting niet valt te ontkomen. Hoewel er op alle fronten begrip is voor de schaalvergroting, vindt men het toch jammer dat de kleinschalige contacten daardoor zullen verdwijnen.

Als laatste aandachtspunt uit het collegeprogramma wordt het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs genoemd. Wanneer hieronder ook het onderhoud van gebouwen wordt verstaan, dan heerst daarover een redelijke mate van tevredenheid.

Een ander punt dat in dit verband naar voren is gebracht, is dat voor extra zaken weinig of geen geld beschikbaar wordt gesteld. Er is geen subsidie voor culturele evenementen, voor vakleerkrachten zoals een leraar of lerares muziek. Wanneer de school toch besluit om bepaalde activiteiten te organiseren, het zwemmen bijvoorbeeld, dan moeten de ouders bijspringen. De gemeente geeft wel geld aan anti-pestprojecten. Een enkele maal mogen in het kader van extra activiteiten kleine declaraties bij de gemeente worden ingediend.

2 Cultuur en recreatie

Het verenigingsleven neemt in Noordwijkerhout een belangrijke plaats in en de participatie van de bevolking is groot.

Een aandachtspunt uit het collegeprogramma 1998-2002 op het terrein van cultuur en recreatie betreft het handhaven van het voorzieningenniveau voor sport en recreatie. Op het terrein van recreatie zijn de verenigingen tevreden over de betrokkenheid van de gemeente voor hun activiteiten. Zowel de politieke vertegenwoordigers als de ambtelijke ondersteuning scoren in dit verband goed. Over het subsidiebeleid zijn weinig klachten.

Over de huisvesting zijn sommige verenigingen wat minder te spreken. De gemeente heeft in het collegeprogramma vermeld dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van De Schelft moet worden vergroot. Het proces is nog in ontwikkeling en sommige verenigingen zouden daar wat haast achter willen zetten.

De verenigingen, die in de regio met elkaar samenwerken zijn daarover positief. Wel moet in ogenschouw worden genomen, dat de samenwerking niet veel verder gaat dan bijvoorbeeld een gezamenlijk festijn organiseren.

Sport en sportverenigingen maken een belangrijk onderdeel uit van de vrije tijd in Noordwijkerhout. De gemeente had in 1998 de bedoeling om een beleidsnota sport te produceren om de behoeften van de samenleving op dit terrein in kaart te brengen. Deze nota is tot op heden nog niet verschenen. De noodzaak van een nota is minder geworden, zo meent men bij de gemeente. Men meent goed op de hoogte te zijn van de behoeften van de sportbeoefenaars. Uit de interviews met vertegenwoordigers van de sportclubs blijkt ook dat de contacten met de gemeente over het algemeen goed verlopen. Een enkele maal wordt gezegd dat er enige traagheid voorkomt. Veelal zijn de contacten met het hoofd openbare werken over zaken als onderhoudswerkzaamheden, vergunningen voor de kantine en subsidie. Vanuit het bestuurlijk niveau is veel belangstelling voor sportevenementen. Dat wordt door de organisaties hogelijk gewaardeerd.

Jeugdbeleid staat in de belangstelling, maar wij hebben als onderzoekers niet veel gehoord over ernstige problemen met de jeugd, behalve dat het fenomeen hangjongeren zich ook in Noordwijkerhout voordoet. Uit het collegeprogramma komt naar voren dat gestreefd wordt naar integraal jeugdbeleid. Dit houdt in dat vele verschillende organisaties zich indien mogelijk gezamenlijk met de jeugd bezighouden. Het project om het kinderdagverblijf, de buitenschoolse opvang en het gastouderbureau in een lokaliteit onder te brengen is in een vergevorderd stadium en wordt binnenkort in gebruik genomen. Over contacten met de gemeente lijkt het jeugd- en jongerenwerk tevreden. Regionale samenwerking vindt plaats in het regionaal beroepskrachtenoverleg. Ook daarover lijkt tevredenheid te bestaan.

Met de kerken heeft de gemeente maximaal 1 à 2 keer per jaar contact. Subsidies, upgradering van de wijk zijn gespreksonderwerpen. De kerkelijke organisaties zijn over de contacten tevreden. Zij hebben plaats op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Samenwerking vindt plaats met andere kerken in de regio en bij de Rooms Katholieken met het dekenaat "Leiduinen".

Tenslotte willen we niet onvermeld laten dat tijdens de interviews regelmatig naar voren kwam dat er veel bewondering is voor de vele organisaties die zich met cultuur bezig houden, maar dat het

altijd werk van amateurs is. Het spijt een aantal mensen bijzonder dat pogingen om avonden waar professionele acteurs, cabaretiers enz. optreden steeds weer op een mislukking uitdraaien. Als belangrijkste oorzaak wordt de concurrentie van omliggende grotere gemeenten genoemd. Voorstanders van een professioneler aanbod verwoorden het aldus: aansluiten bij de bewonersbehoefte is leuk, maar wat meer professionaliteit en een wat uitdagender cultuuraanbod zou misschien geen kwaad kunnen.

3 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk

Het collegeprogramma 1998-2002 vermeldt dat de gemeentelijke overheid een sociaal beleid voert gericht op de zorgplicht in materieel en immaterieel opzicht.

De sociale dienst zit in een proces van regionalisering, waarbij de dienst buiten de gemeente wordt geplaatst. Een enkele maal wordt opgemerkt dat met de toepassing van de bijstand en uitkeringen wat zuinig wordt omgesprongen, natuurlijk wel binnen de wettelijke regels.

Een belangrijk onderdeel betreft het ouderenbeleid. In het collegeprogramma wordt naar voren gebracht dat ouderen in staat worden gesteld zo lang mogelijk zelfstandig te wonen en te leven. Met de toenemende vergrijzing ligt er voor de gemeente een groot probleem. Er tekent zich een tekort af in de woningvoorziening voor ouderen van naar schatting 300 woningen. In hoofdstuk 6 is hier uitgebreid op ingegaan. Hier wordt volstaan met het nogmaals te signaleren.

Ouderenbeleid dat aansluit op de behoeften van ouderen, is ook een voornemen van de gemeente. Uit gesprekken is ons gebleken dat volgens sommigen de gemeente een wat achterhaald idee heeft over de leefwereld van de ouderen. Als er maar een ruimte is waar de ouderensoos kan worden gehouden, waar een kaartje kan worden gelegd of waar men kan handwerken, dan is aan de behoeften van ouderen voldaan. De vertegenwoordigers van de ouderenbonden geven wel toe dat tot voor kort ook initiatieven vanuit de ouderen zelf om dat beeld te veranderen, gering waren. Veel ouderen van nu willen echter meer dan de soos bezoeken. Het volgen van cursussen zoals een instructie met computers, het volgen van lezingen e.d. zouden volgens de geïnterviewden voor ouderen aantrekkelijke opties zijn. Een opmerking in dit verband is dat de gemeente niet samen met de ouderen bepaalde beslissingen neemt, maar over de hoofden van de ouderen(bonden) heen. De vertegenwoordigers van de ouderenbonden zijn dus niet altijd te spreken over de contacten met de gemeente. Contacten zijn de laatste jaren onvoldoende, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Vervolgens wordt wel opgemerkt dat in de omliggende gemeenten de situatie van de ouderen slechter is en dat in vergelijking met die gemeenten Noordwijkerhout het nog zo slecht niet doet. Verbaasd waren betrokkenen in Noordwijkerhout dat zonder overleg met de ouderenbonden een coördinator ouderenbeleid was aangetrokken.

Noordwijkerhout en Noordwijk vormen samen een samenwerkingsovereenkomst 'Coördinatie ouderen Noordwijk en Noordwijkerhout' (CON). Samenwerking tussen kleine gemeente is belangrijk, omdat door die samenwerking wellicht de pogingen van grotere gemeenten in de omgeving om een dominante rol te spelen, daarmee kan worden weerstreefd. Het CON overlegt soms met de wethouder, maar vaker met de ambtenaren.

Een volgend punt uit het college programma was het voornemen om een cliëntenraad op te richten. Inmiddels is een cliëntenpanel sociale zaken opgericht. Bij deze raad kunnen klachten over zaken die met de sociale zorg te maken hebben worden ingediend. De raad kan deze klachten doorspelen naar de gemeente.

4 Conclusie

Wanneer we het terrein van maatschappelijke zorg op een aantal punten bekijken, dan valt op dat er tevredenheid is bij de maatschappelijke organisaties over de wijze waarop de gemeente zich over het algemeen inzet voor die organisaties.

Een aantal malen suggereren de vertegenwoordigers, dat het gezien de financiële situatie van de gemeente, toch mogelijk moet zijn om zo nu en dan wat extra ondersteuning te krijgen.

Het financiële plaatje laat zien dat er ruimte voor is en de maatschappelijke organisaties lijken de gemeente te verzoeken om het een en ander nog eens te heroverwegen: is het niet mogelijk om een iets ruimhartiger beleid te voeren, zodat nieuwe of aanvullende activiteiten meer kans krijgen?

Noordwijkerhout in de regio

De gemeente Noordwijkerhout kan moeilijk los worden gezien van haar omgeving. Als "bollengemeente" bij uitstek is Noordwijkerhout aangewezen op samenwerking met buurgemeenten, ten einde de vitaliteit van de bollensector te bewaren. Het zogenaamde Pakt van Teylingen illustreert dit. Anderzijds geldt voor Noordwijkerhout, als voor vrijwel alle kleine en middelgrote gemeenten, dat regionale samenwerking voor tal van taken een voorwaarde voor effectiviteit is geworden. Sterker nog: in de provincie Zuid-Holland geldt niet vrijblijvende intergemeentelijke samenwerking als een conditie voor het voortbestaan van kleine gemeenten.

In de regio Duin- en Bollenstreek is de intergemeentelijke samenwerking met name geregeld in het samenwerkingsverband Duin- en Bollenstreek. Van grote betekenis is voorts het Pakt van Teylingen, waarin de toekomst van de regio en de bollencultuur centraal staat (zie hoofdstuk 6). Het is van betekenis dat bij de totstandkoming van dit Pakt ook milieu-organisaties een rol hebben gespeeld. Daarnaast bestaan er een aantal andere vormen van samenwerking, bijvoorbeeld met betrekking tot de sociale dienst, de woningtoewijzing, het openbaar onderwijs en voor het overleg in het kader van de Leidse regio. Enkele meer beleidsmatige aspecten hiervan zijn in de eerdere hoofdstukken al aan de orde geweest en zullen hier niet worden herhaald.

In dit hoofdstuk zullen wij beschrijven hoe de betrokkenen de intergemeentelijke samenwerking ervaren en beoordelen (paragraaf 8.1) en vervolgens gaan wij in op de verwachtingen terzake (8.2). Overigens zullen wij niet alles wat in de eerdere hoofdstukken al over intergemeentelijke en regionale samenwerking is gesteld hier herhalen.

1 Opvattingen omtrent regionale samenwerking

Onze vraaggesprekken maken zonneklaar dat de heersende opvatting in Noordwijkerhout is dat goede samenwerking met de nabuurgemeenten een bestaansvoorwaarde is. Vrijwel alle ondervraagden onderschrijven de noodzaak van sterke intergemeentelijke samenwerking. Overigens vraagt menigeen zich ook af in hoeverre deze samenwerkingsbereidheid zich al diep in de bestuurlijke cultuur en praktijk heeft geworteld. Meer dan één ondervraagde gaf te kennen dat hieraan bij deze en gene nogal eens wat schort.

Op sommige terreinen oordeelt men vrijwel algemeen positief over de samenwerking. Een dergelijk terrein is de samenwerking op het sociaal gebied. Men spreekt hierover in positieve bewoordingen en een aantal ondervraagden wijst al op de leereffecten die deze samenwerking op de participanten heeft. Niet alleen worden de taken in samenwerking efficiënter aangepakt, maar ook is er sprake van vergelijking van praktijken en gewoonten resulterend in wederzijds leren.

Op andere terreinen lijkt de samenwerking soms wel eens wat stroever te verlopen. De meeste ondervraagden gaven te kennen dat ze het begrijpen dat Noordwijkerhout wel eens als een lastige samenwerkingspartner wordt gezien. Sommigen verklaren dit uit het zeer specifieke belang dat de

gemeente heeft bij de bollenteelt, waardoor Noordwijkerhout, meer dan andere gemeenten bij de totstandkoming van het Pact van Teylingen, zich relatief hard moest opstellen: als het voortbestaan van de bollenteelt in gevaar komt, zal dat de economische structuur van de gemeente immers drastisch verstoren. Anderen menen dat sommige bestuurders en ambtenaren het samenwerken nog moet leren. (Het zijn overigens steeds "anderen" waarop deze kritiek gericht is.) Men wijst erop dat de gemeente lange tijd "op zichzelf is geweest" en dat de omslag naar een meer op samenwerking georiënteerde bestuurscultuur niet in een vloek en een zucht kan plaatsvinden.

Meer in het algemeen vernamen wij van vrij veel ondervraagden dat met name het leren denken in termen van regionale belangen, in plaats van in louter gemeentelijke, iets is wat nog moet wennen. Nog al te zeer, zo menen deze respondenten, wordt er gedacht in termen van een tegenstelling tussen regionaal en gemeentelijk belang en nog te weinig in termen van wederzijdse aanvulling en versterking.

Hoe dit ook zij: de vraaggesprekken hebben duidelijk gemaakt dat de noodzaak van sterke, niet vrijblijvende samenwerking door vrijwel alle bestuurders en ambtenaren duidelijk wordt onderkend.

2 Verwachtingen omtrent samenwerking

Vrij snel tijdens onze vraaggesprekken werd duidelijk dat achter de hierboven gerapporteerde algemene consensus over de noodzaak van samenwerking toch enige problemen verscholen gaan.

Sommige ondervraagden wijzen erop dat in de Duin- en Bollenstreek de regionale samenwerking eigenlijk nog op gang moet komen. Men wijst erop dat het personeelsbestand van het samenwerkingslichaam Duin- en Bollenstreek sinds de aanvang sterk is gereduceerd. Iets wat men interpreteert als een bewijs voor het gebrek aan ambitie op het gebied van de samenwerking, niet alleen in Noordwijkerhout, maar in de gehele regio.

Tijdens de vraaggesprekken is ons overigens duidelijk geworden dat achter de zo algemeen gedeelde opvatting omtrent de noodzaak van regionale samenwerking nog veel onuitgesproken en divergerende verwachtingen schuil gaan. Er is naar ons oordeel nog geen sprake van een diep doordachte toekomstgerichte samenwerkingsstrategie.

3 Conclusie

Onder bestuurders, politici en ambtenaren in Noordwijkerhout bestaat overeenstemming over de wenselijkheid en noodzaak van sterke, niet-vrijblijvende regionale samenwerking. Tegelijkertijd is duidelijk dat hier sprake is van "samenwerking in ontwikkeling". De gemeenten in de regio, alsmede verschillende bestuurders, politici en ambtenaren zijn nog niet echt gewend aan het spel van regionale samenwerking. Ook is ons duidelijk geworden dat binnen de gemeente Noordwijkerhout de discussie omtrent de regionale samenwerking nog niet als beëindigd kan worden beschouwd: de algemene overtuiging inzake de noodzaak van samenwerking kan niet verhelen dat belangrijke strategische perspectieven nog onvoldoende zijn verkend en doordacht.

Conclusies

In dit hoofdstuk zal een aantal conclusies uit het voorafgaande getrokken worden. Hieraan voorafgaand kan worden geconstateerd dat de hoofdvraag van ons onderzoek (in hoeverre is de gemeente Noordwijkerhout een bestuurskrachtige gemeente) positief kan worden beantwoord.

De gemeente is over het geheel genomen in staat haar wettelijke taken naar behoren uit te voeren, staat er financieel gezond voor, wordt gewaardeerd door bewoners en maatschappelijke organisaties, slaagt er in het algemeen in naar behoren samen te werken met maatschappelijke organisaties, terwijl zij zich inspant een proces van regionale intergemeentelijke samenwerking verder tot ontwikkeling te brengen. Wel dient de gemeente zorg te besteden aan de verdere ontwikkeling van haar strategische capaciteiten en haar pro-actieve vermogens.

Vanzelfsprekend kan deze hoofdconclusie nader gepreciseerd worden (zie hieronder). Voorts zijn wij in ons onderzoek op een aantal vraagstukken en problemen gestuit, waaraan de gemeente in haar beleidsvoering (meer) aandacht dient te besteden (zie hieronder). Sommige van deze punten hebben in strikte zin weinig van doen met bestuurskracht, maar veel meer met beleidsinhoudelijke keuzen. Toch kunnen dergelijke beleidsinhoudelijke keuzen terugslaan op de bestuurkracht, wanneer signalen van kritiek of beginnende onvrede terzake niet tijdig aanleiding geven tot reflectie.

1 Algemene conclusies

1. De gemeente Noordwijkerhout slaagt er over het algemeen redelijk tot goed in de haar opgedragen taken op passende wijze te vervullen.
2. De bestuurlijke organisatie is krap opgezet. Zij lijkt toereikend voor de dagelijkse taakvervulling, maar vertoont zwakheden in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Deze zwakheden komen aan het licht in het relatief zwak ontwikkeld strategisch vermogen van de organisatie (pro-actief werken), in de door maatschappelijke organisaties genoemde traagheid in het reageren, alsmede in de vorm van kwetsbaarheid bij ziekte of andersoortige afwezigheid.
3. Positief is dat bovengenoemde zwakheid in het strategisch vermogen inmiddels door de gemeente is onderkend. Met enkele recente benoemingen probeert de gemeente daaraan tegemoet te komen. Het is nog te vroeg om te beoordelen in hoeverre deze maatregelen voldoende zijn.
4. Maatschappelijke organisaties spreken over het geheel genomen in positieve woorden over de wijze waarop de gemeente zich met hen verstaat en over de wijze waarop hun belangen worden gediend.

5. De wijze waarop de gemeente het overleg voert met maatschappelijke organisaties draagt in sterke mate de trekken van de kleinschaligheid van het lokaal bestuur in Noordwijkerhout: informeel en doorgaans gemoedelijk.

6. De gemeente is er van overtuigd dat regionale samenwerking noodzakelijk is en zij probeert haar rol daarin te spelen. Toch moet deze regionale samenwerking zijn definitieve vorm nog vinden. Noordwijkerhout en de andere gemeenten in de regio hebben geen lange ervaring met meer vergaande vormen van samenwerking. Dit leidt ertoe dat een ware cultuur van regionaal nog niet echt lijkt te bestaan. Regionaal belang wordt wellicht te vaak tegenover gemeentelijk belang geplaatst, terwijl zoeken naar complementariteit een gepastere houding zou zijn.

7. Binnen het lokaal bestuur bestaat onzekerheid over de gewenste en te verwachten gevolgen van regionale samenwerking.

Aanbeveling: Het lijkt zeer raadzaam aandacht te besteden aan de ontwikkeling van een heldere strategie terzake.

2 Specifieke observaties (zie de onderzoeksvragen)

Voor zover hierboven nog niet vermeld volgen nu enkele conclusies en aanbevelingen die verwijzen naar de zeven onderzoeksvragen. Strikt genomen behoort het formuleren van aanbevelingen niet tot de doelstelling van dit onderzoek. Veel zaken die wij hierboven, soms in kritische zin, hebben aangestipt, zijn immers politieke keuzen. Toch zullen wij enkele aanbevelingen (nauw verbonden met specifieke conclusies) presenteren. Een aparte paragraaf aanbevelingen zou evenwel te ver voeren.

Raad, College van Burgemeester en Wethouders en ambtelijk apparaat (Onderzoeksvraag 1)

(Zie conclusie 2 en 3, hierboven). In aanvulling hierop de volgende conclusies.

8. De Gemeenteraad wordt vrij algemeen gezien als weinig actief. Het lijkt er niet echt op dat de raad erin slaagt het centrum van de lokale democratie te zijn. *Aanbeveling:* Het verdient aanbeveling dat de Raad zich op de eigen positie beraadt.

9. De omvang van het College van Burgemeester en Wethouders is, gelet op de feitelijke overbelasting van de zittende twee wethouders, wat krap. De portefeuillevindeling is onhelder. Het verdient *aanbeveling* hieraan aandacht te besteden.

10. De verkokering binnen het ambtelijk apparaat is groter dan in een kleine organisatie mag worden verwacht. De gemeente doet er goed aan hier aandacht aan te besteden. Het management team draagt hier een bijzondere verantwoordelijkheid.

11. De gemeente loopt niet bepaald voorop met haar voorzieningen op het gebied van ICT, alsmede in het gebruik daarvan. De recente versterking is toe te juichen maar het zal veel aandacht vergen vooraleer het gewenste niveau is bereikt.

Wettelijke taken en inzicht in de kwaliteit van de uitvoering daarvan (Onderzoeksvraag 2)

12. Over het geheel genomen slaagt de gemeente erin haar wettelijke taken adequaat uit te voeren. Knelpunten liggen op het gebied van wonen en beheer van de openbare ruimte. De gemeente is zich hiervan bewust en voert beleid gericht op verbetering van de woningbouwsituatie. Ten aanzien van het beheer van de publieke ruimte dient de gemeente zich te beraden op de wijze waarop de uitbesteding van deze taken functioneert en op de vraag in hoeverre de regelmatig als negatief beoordeelde kwaliteit van de publieke ruimte wordt veroorzaakt door te grote financiële terughoudendheid.

Uitdagingen en beleid (Onderzoeksvraag 3 en 4)

13. De gemeente is goed op de hoogte van te verwachten bestuurlijke en maatschappelijke uitdagingen. Wel twijfelen diverse ondervraagden over de mate waarop de gemeente in staat is tot een voldoende strategische en pro-actieve beleidsvoering (zie ook conclusie 2).

Regionale samenwerking (Onderzoeksvraag 5)

14. De gemeente is overtuigd van de noodzaak tot regionale samenwerking en dit inzicht is in alle lagen van het lokale bestuur aanwezig.

15. Ondanks dit gedeelde geloof in de noodzaak van samenwerking bestaan over de consequenties en verwachtingen inzake de effecten daarvan onduidelijkheden en tegengestelde verwachtingen.

Aanbeveling: Het is aan te bevelen aan de strategische aspecten van de regionale samenwerking veel aandacht te besteden, bijvoorbeeld in enkele interne conferenties of werkgroepen.

16. *Aanbeveling:* Samen met de andere gemeenten uit de regio dient Noordwijkerhout aandacht te besteden aan de ontwikkeling van een meer regionale en minder "inter-gemeentelijke" definitie van samenwerking. Het begin is gemaakt, maar men is er nog niet. De cultuur van samenwerking moet zich nog vestigen.

Samenwerking met maatschappelijke organisaties (onderzoeksvraag 6)

17. De gemeente onderhoudt over het algemeen goede relaties met de maatschappelijke organisaties in Noordwijkerhout.

18. De gemeente voelt klaarblijkelijk nog geen noodzaak tot experimenten met nieuwe, meer participatieve vormen van democratie. Het is zeer wel denkbaar dat de noodzaak daarvan zich inderdaad nog niet voordoet, maar het verdient aanbeveling hier alert op te zijn.

19. De verhouding met de organisaties van ouderen behoeven verbetering en "bestuurlijke opwaardering". Deze organisaties zijn er klaar voor een meer inhoudelijke bijdrage aan de lokale beleidsvoering te leveren.

Functioneren lokale democratie (Onderzoeksvraag 7)

20. De samenleving van Noordwijkerhout is goed georganiseerd en in staat veel taken op sociaal, cultureel en recreatief gebied relatief zelfstandig aan te pakken. Er is een bloeiend verenigingsleven. De gemeente weet dit op prijs te stellen. Voortzetting van het beleid gericht op stimulering van het functioneren van de gemeenschap is zeker *aan te bevelen*. Tevens kan daarbij de vraag aan de orde komen op welke wijze deze sterke maatschappelijke integratie kan bijdragen aan het beleid van bevordering van betrokkenheid bij lokaal bestuur en politiek. Een hechte samenleving biedt een goede voedingsbodem voor versterking van de democratische vormen en instituties.

21. De lokale democratie in Noordwijkerhout vertoont kenmerken van een klantendemocratie. De burgers zijn tevreden en lijken over het geheel genomen niet zeer geneigd tot intensieve participatie in de beleidsvorming.

22. *Aanbeveling:* Bij het bevorderen van betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij het lokaal bestuur kan een aanvullend perspectief wellicht verrijkend werken. Burgers zijn niet slechts kiezer en klant van het lokaal bestuur. Zij kunnen tevens worden aangesproken op meer creatieve rollen als participant en co-producent. De mate van maatschappelijke integratie biedt hier kansen (zie 20).

Bijlage 1 Lijst van respondenten

Politiek en Bestuur

- Dhr. M.J. Adriaanse Gemeentesecretaris
- Dhr. J.R. Andel Oud Burgemeester
- Dhr. J.S.J. Bierhoff Fractievoorzitter D66
- Dhr. E.R. Bloembergen Sectorhoofd grondgebied
- Mw. I. Günther Burgemeester
- Dhr. H.C. van den Hil Sectorhoofd inwoners
- Mw. W.M. Hof Fractievoorzitter PvdA
- Dhr. A. Ket Fractievoorzitter CDA
- Dhr. J.C.F. Knapp Wethouder
- Dhr. W. Meyvogel Medewerker sector grondgebied
- Dhr. R.C. Nulkes Fractievoorzitter VVD
- Mw C. Pronk Medewerker sector inwoners
- Mw. W.J.M. Rusman Wethouder
- Dhr. J.H. Zandvliet Sectorhoofd faciliteiten Maatschappelijke organisaties
- Mw. A. Brama Zwemvereniging "Noordwijkerhout"
- Dhr. J. van der Burg Toneelvereniging "ODI"
- Dhr. A.J.M. Clemens Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie, afdeling Noordwijkerhout
- Dhr. N.H. Eldering Stichting Wassenaar
- Dhr. R.W. M. Gerrits Dienstencentrum "Het Trefpunt"
- Mw. B. de Graaf Parochie Heilig Hart van Jezus
- Dhr. T. de Groot Voetbalvereniging "Van Nispen"
- Dhr. J. van Halem Noordwijkerhoutse Ondernemers Vereniging
- Dhr. J. Hoek Ireneschool voor Protestants Christelijk Basisonderwijs
- Dhr. H. de Kleer Ouderenbond Noordwijkerhout
- Dhr. A.A. Morssink Coöperatieve vereniging Management Bedrijvenpark Gravendam
- Dhr. H. Stoltenberg Sofia Stichting
- Dhr. A.J. Verkade Woningstichting "Sint Antonius van Padua"
- Dhr. G.H.A. Voorn Openbare Basisschool "De Regenboog"
- Mw. A. van Zijl Vrouwenadviescommissie

Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde documenten

Activiteitenprogramma Noordwijkerhout 1998-2002, Gemeente Noordwijkerhout, ongedateerd.

Beleidsplan sociale zaken 2000, Gemeente Noordwijkerhout

Beleidsvisie Stedelijke Vernieuwing gemeente Noordwijkerhout 2000-2004, gemeente Noordwijkerhout, 2000.

Begroting Noordwijkerhout 2001, (a) Nota van aanbidding, producten, bijlagen, (b) Interne specificatie, producten en kostenplaatsen, (c) bijlagen, Gemeente Noordwijkerhout, 2000.

Bestuurskrachtmonitor Gemeente Zoeterwoude, Van Naem & Partners, 2001.

Bewonersavond De Zilk, bewonersavond woonbeleid Noordwijkerhout, Companen, 2 juli 2001.

Bewonersavond Noordwijkerhout, bewonersavond woonbeleid Noordwijkerhout, Companen, 4 juli 2001.

Bordewijk, P. en H.L. Klaassen, Wij laten ons niet kennen - Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten. VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000, p. 100.

CBS Statline, 2001.

Collegeprogramma voor de periode 1998-2002, Gemeente Noordwijkerhout, 1998.

Concept eindrapport Evaluatie Pact van Teylingen, Grontmij Zuid-Holland, 2001.

Convenant Vrouwen Advies Commissie voor de Woningbouw (V.A.C.) Noordwijkerhout, gemeente Noordwijkerhout, 1992.

Derksen, W., J.A. van de Drift, R. Giebels en C. Terbrack, De bestuurskracht van kleine gemeenten, beleidsrapport, Onderzoekscentrum Sturing van de Samenleving van de Rijksuniversiteit Leiden, 1987.

Eck, M. van, Gemeenten gewogen, monitor voor het meten van bestuurskracht, in: Openbaar Bestuur, 2001-4.

Gewicht en gewogen, discussienota bestuurlijke organisatie, provincie Limburg, 1999.

Grensverleggend en grensverkennend, om de kwaliteit van het lokaal bestuur, Provincie Zuid-Holland, 2001.

Goedhart, C., Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden, in N.C.M. van Niekerk (red.), Macht en middelen in de verhouding Rijk - lagere overheden, 's-Gravenhage, 1982.

Jaarverslag 1999, Commissie voor beroep- en bezwaarschriften, Gemeente Noordwijkerhout, 1999.

Jaarverslag 2000, Commissie voor beroep- en bezwaarschriften, Gemeente Noordwijkerhout, 2000.

Notitie reserves en voorzieningen, B&W Noordwijkerhout, 1996.

Ontwikkelings- en beeldkwaliteitsplan centrum Noordwijkerhout, gemeente Noordwijkerhout, 2000.

Pact van Teylingen, een toekomstperspectief voor de duin- en bollenstreek, Provincie Zuid-Holland, Samenwerkende gemeenten Duin- en Bollenstreek, Samenwerkingsorgaan Leidse Regio, Cluster bollen-, bloemen- vaste plantenteelt en toerisme Duin- en Bollenstreek, Natuur- en Milieuverenigingen Duin- en Bollenstreek, Hoogheemraadschap van Rijnland, Veehouderij, 1996.

Waar ligt de grens? Startnotitie bestuurlijke positie gemeenten in Zuid-Holland, Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2000.

Werkconferentie Noordwijkerhout, werkconferentie woonbeleid Noordwijkerhout, Companen, 2 juli 2001.

Woningmarktonderzoek Mossenest II, gemeente Noordwijkerhout, 2000.

Woongenotonderzoek Peijnenburgflat, Vrouwenadviescommissie voor de woningbouw, Noordwijkerhout, 2001.

Bijlage 3 Begrotingsscan

P. Bordewijk en H.L. Klaassen

Een ingang voor de analyse van bestuurskracht van Noordwijkerhout is de financiële functie. Om dit gestalte te geven in het onderzoek is een zogenoemde begrotingsscan uitgevoerd. Het uitvoeren van een begrotingsscan voor de gemeente Noordwijkerhout geeft een indicatie waar men afwijkt van het gemiddelde uitgavenpatroon van een gemeente met dezelfde karakteristieken. Indien meer aan een bepaalde taak wordt uitgegeven dan gemiddeld, dan zou dit, normaal gesproken, in gemeentelijke activiteiten en beleidsprestaties van de gemeente weerspiegeld moeten zijn. Minder uitgaven dan gemiddeld geeft ook aanleiding tot nadere beschouwing: ofwel het is een gevolg van een bewuste beleidskeuze en correspondeert het lagere bedrag met een geringer activiteitsniveau c.q. lagere beleidsprestaties, ofwel weet men door een efficiëntere taakuitvoering het activiteitsniveau c.q. de beleidprestaties op peil te houden.

Om te komen tot een vergelijking met 'een gemiddeld uitgavenpatroon van een gemeente met dezelfde karakteristieken' is gebruik gemaakt van het nieuwe stelsel voor de verdeling van het gemeentefonds zoals dat in 1997 is ingevoerd. De uitkering uit het gemeentefonds is gebaseerd op ijkformules voor de verschillende clusters uitgaven die een gemeente doet.¹ In deze formules wordt rekening gehouden met verschillende factoren die de kosten beïnvloeden die een gemeente moet maken om een gemiddeld voorzieningenniveau te bereiken, zoals de sociale en fysieke structuur. Het leidt tot een verdeling van het gemeentefonds op een zodanige wijze dat elke gemeente een gelijke voorzieningencapaciteit heeft, dat wil zeggen dat gemeenten bij een zelfde lastendruk hun inwoners een zelfde voorzieningenniveau kunnen bieden. Dit streven staat bekend als het derde aspiratieniveau in de financiële verhouding.² Het systeem laat de gemeenten volledig vrij in hun feitelijke besteding van de algemene uitkering, maar geeft wel de mogelijkheid om door het feitelijke uitgavenpatroon te toetsen aan de opbouw van de algemene uitkering, dit patroon te vergelijken met dat van de gemiddelde gemeente met dezelfde karakteristieken. Men noemt dit wel 'een gemeente met zichzelf vergelijken'.³

¹ P. Bordewijk en H.L. Klaassen, Wij laten ons niet kennen - Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000, p. 100.

² C. Goedhart, Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden, in N.C.M. van Niekerk (red.), Macht en middelen in de verhouding Rijk - lagere overheden, 's-Gravenhage, 1982.

³ Als gevolg van deze complicaties, zijn er in Nederland geen kengetallen beschikbaar waaraan kosten per product kunnen worden getoetst om daarmee inzicht te verwerven in de doelmatigheid. Wel zijn in het verleden pogingen ondernomen door groepen gemeenten om door onderlinge vergelijking van de begroting en de opbouw daarvan te komen tot prijzen per product die onderling goed vergelijkbaar zijn, en waaraan ook beleidsmatige consequenties konden worden verbonden. Vgl. D. van Arkel, Bedrijfsvergelijking interessant, maar beperkt mogelijk - Vreugde en verdriet wisselen elkaar af bij het zoeken naar kengetallen, in B & G jrg. 22 nr 9, september 1995, p. 5-8.

De bij een dergelijke vergelijking aan het licht tredende verschillen kunnen op diverse manieren zijn ontstaan:

- In de eerste plaats kunnen afwijkingen een administratieve oorzaak hebben. Posten kunnen anders worden geboekt en kosten kunnen anders worden toegerekend dan bij de landelijke ijking. Dergelijke verschillen kunnen worden geëlimineerd door de begroting te corrigeren.
- Verschillen kunnen ook ontstaan zijn door rijksbeleid of de besteding van eigen reserves in het verleden. Sommige gemeenten hebben daardoor investeringen eenmalig kunnen bekostigen, terwijl andere gemeenten gedwongen waren dergelijke investeringen middels afschrijving over een lange reeks van jaren ten laste van de begroting te brengen.
- De omstandigheden kunnen per gemeente verschillen. In principe elimineert men deze verschillen in de gekozen aanpak, maar dat geldt alleen voor zover bij de verdeling van het gemeentefonds daadwerkelijk met dergelijke verschillen rekening is gehouden. Niet uitgesloten is echter dat met sommige omstandigheden bij de verdeling van het gemeentefonds onvoldoende is rekening gehouden. Zo klagen een aantal gemeenten in het gebied rond Gouda dat het stelsel onvoldoende rekening houdt met hun bodemgesteldheid. Daardoor heeft een aantal gemeenten in deze streek een beroep op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet moeten doen, dat ook gehonoreerd is.
- Er kan sprake zijn van een verschil in doelmatigheid. Dergelijke verschillen zijn echter moeilijk te toetsen. Men dient dan de kosten per product te vergelijken met andere gemeenten (benchmarking). Vergelijking van de kosten per eenheid product zegt echter alleen iets over doelmatigheid wanneer het gaat om homogene producten, met hetzelfde kwaliteitsniveau. Verder dient een zelfde wijze van kostentoe rekening te zijn gevolgd.³
- De laatste maar zeker niet de minst belangrijke reden voor het optreden van verschillen is gelegen in eigen beleid van de gemeenten. Gemeenten zijn gelegitimeerd om op onderdelen te kiezen voor een hoger of lager voorzieningenniveau dan het gemiddelde. Ook kunnen zij bewust kiezen voor een hoger of lager voorzieningenniveau over de gehele linie, met gevolgen voor de lokale lastendruk.

Het is niet mogelijk om verschillen tussen het feitelijke uitgavenniveau en de opbouw van de uitkering uit het gemeentefonds volledig aan deze verschillende verklaringen toe te rekenen. Wel kan men de verschillen, nadat er zo veel mogelijk is gecorrigeerd voor administratieve oorzaken, hantieren als uitgangspunt voor een verdere verkenning. Steeds zal men zich de vraag moeten stellen of er wellicht afwijkende omstandigheden zijn die verschillen tussen de feitelijke uitgaven en de opbouw van de uitkering verklaren. Wanneer de uitgaven aanzienlijk hoger zijn dan het betreffende compartiment in de algemene uitkering, rijst de vraag of dat terug te vinden is in een hoger voorzieningenniveau, en of er bewust voor dat hogere voorzieningenniveau door het gemeentebestuur gekozen is.

In dat laatste geval kan een hoog uitgavenniveau een teken zijn van een grote bestuurskracht. Is het hoge uitgavenniveau de gemeente daarentegen min of meer overkomen, en kan het niet verklaard worden uit een bewust nagestreefd hoog voorzieningenniveau, dan wijst dat in de richting van een gebrekkige doelmatigheid, en daarmee van een tekort aan bestuurskracht.

Bij een laag uitgavenniveau zal minder snel twijfel rijzen aan de doelmatigheid, maar eerder de vraag rijzen of het geboden voorzieningenniveau in overeenstemming is met de wensen van de bevolking, of aan wettelijke eisen wordt voldaan, en of gevreesd moet worden voor hogere kosten in de toekomst, bij voorbeeld door tekort schietend onderhoud. Het laatste wijst op een gebrek aan bestuurskracht, maar een laag uitgavenniveau kan ook een teken zijn van een gemeentebestuur dat de hand goed aan de knip houdt, en daarmee van grote bestuurskracht.

In bijgaande tabel (zie pagina 51) worden de door Noordwijkerhout voor 2001 geraamde uitgaven per cluster vergeleken met de opbouw van het gemeentefonds. Daartoe is gebruik gemaakt van het gegevensbestand dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op zijn website beschikbaar stelt.⁴

Bij de uitgaven is een aantal correcties gepleegd om de verdeling over de functies en daarmee over de clusters meer in overeenstemming te brengen met wat door de Comptabiliteitsvoor-schriften 1995 wordt voorgeschreven en wat ten grondslag ligt aan de toedeling van de uitkering uit het gemeentefonds aan de verschillende clusters.⁵

In de tabel worden de uitgaven geconfronteerd met de opbouw van de uitkering uit het gemeentefonds volgens de nieuwe ijking, waarop vanaf 2001 de uitkeringen gebaseerd zijn. Het bedrag dat Noordwijkerhout daarbij structureel krijgt is als gevolg van de overgangsmaatregelen f 542.000 hoger dan wat in 2001 feitelijk ontvangen wordt. De uitgaven zijn daarom geconfronteerd met het structurele bedrag, waarbij de korting van f 542.000 buiten beschouwing is gebleven.

Dit structurele bedrag is vergelijkbaar met de uitkering inclusief de onttrekking aan de egalisatie-reserve zoals die onder netto-inkomsten is opgenomen. Dat beide bedragen niet precies gelijk zijn is het gevolg van ramingsverschillen, onder meer in relatie tot de behoedzaamheidsreserve. Deze afwijkingen zijn voor het totale beeld van ondergeschikt belang.

⁴ www.minbzk.nl. Klik achtereenvolgens op: Openbaar bestuur, Financiële verhoudingen, Publicaties, Kengetallen IFLO 2001, Begrotingsanalyse 2001.

⁵ Het betreft achtereenvolgens:

- product 160, onroerend goed transacties, is geboekt onder functie 830, bouwgrondexploitatie. Het gaat hierbij, gelet op de omschrijving in de productbegroting, om de kosten van beleid en beheer ten aanzien van gemeente-gronden en van de daarbij plaats vindende transacties. Het is gebruikelijk die kosten toe te rekenen aan functie 830, bouwgrondexploitatie, waaronder volgens de toelichting bij de CV 1995 ook behoren de beheers- en administratiekosten. De CV 1995 geeft geen enkele ingang om deze kosten te boeken op functie 003;
- product 190, openbare orde en veiligheid, is geboekt onder functie 002, bestuursondersteuning. Het gaat hierbij grotendeels om algemene ondersteunende werkzaamheden, waarvan het niet gebruikelijk is ze op 140 te boeken. De toelichting op functie 140 geeft daar ook geen aanleiding voor;
- product 490, uitkeringen minima extra, is geboekt onder functie 610, bijstandsverlening, in plaats van onder 613, overige sociale zekerheidsregelingen. Hoewel hier de toelichting bij de CV 1995 enige steun biedt voor onderbrenging bij 613, richt deze functie zich toch meer op uitkeringen krachtens regelingen van het rijk, terwijl het hier gaat om een gemeentelijke regeling vergelijkbaar met de bijzondere bijstand. Ter wille van de vergelijkbaarheid verdient het daarom de voorkeur deze uitgaven en inkomsten te boeken op functie 610;
- de uitgaven op functie 921, algemene uitkeringen (Zalmsnip bewoners instellingen) zijn overgebracht naar functie 920, belastingen. Hoewel de Zalmsnip in de praktijk het karakter van een algemeen inkomensmaatregel heeft gekregen, is het formeel een belastingvermindering, en wordt daar bij intergemeentelijke vergelijkingen ook zo mee omgegaan;
- de onder functie 922 opgenomen baten (het dekkingsplan) zijn toegerekend aan de verschillende functies. Alleen de inkomsten uit de 'goodwill bedrijfsafval' zijn op deze functie blijven staan. De extra legesopbrengst is geheel toegerekend aan het cluster bevolkingszaken, de extra belastingopbrengst geheel aan de OZB. De onttrekking aan de egalisatiereserve inkomsten i.v.m. de verwachte stijging van de algemene uitkering vanwege de herverdeling van het gemeentefonds is toegevoegd aan de uitkering uit het gemeentefonds. Van een functionele toerekening van de onder 922 opgenomen lasten is afgezien vanwege gebrek aan gegevens.

Uit de tabel kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Het blijkt dat het totaal van de uitgaven ca *f* 1,5 miljoen achterblijft bij de opbouw van de algemene uitkering. Clusters waar aanzienlijk minder wordt uitgegeven zijn wegen en water (*f* 0,7 miljoen), zorg incl. onderwijs (*f* 1,1 miljoen) en groen (*f* 0,6 miljoen).

Alleen bij het cluster 'algemene ondersteuning' zien we aanzienlijk hogere uitgaven dan in de opbouw van de uitkering uit het gemeentefonds (verschil *f* 1,3 miljoen). Daarbij speelt een rol dat dit cluster allerlei uitgaven kan bevatten die elders aan andere clusters zijn toegedeeld. In Noordwijkerhout is dat zeker het geval, omdat ook nog niet toegedeelde personeelskosten zijn opgenomen.

Een aanzienlijk verschil treffen we ook aan bij het cluster riolering. Dit is het gevolg van het feit dat Noordwijkerhout gekozen heeft voor een volledig kostendekkend rioolrecht, dat daarmee ook de kosten dekt waarvoor de gemeente in het gemeentefonds middels de verfijning riolering wordt gecompenseerd. De opbrengst van de verfijning speelt in Noordwijkerhout daarmee de rol van algemeen dekkingsmiddel, terwijl deze bij opsplitsing van de uitkering over de verschillende clusters aan het cluster riolering moet worden toegerekend.

Het verschil tussen feitelijke uitgaven en de ijking neemt nog toe, wanneer we ons realiseren dat bij de ijking ervan is uitgegaan dat de gemeenten 5 % van hun uitgaven uit eigen middelen kunnen bekostigen. Het verschil tussen werkelijkheid en ijking neemt daardoor nog met ca *f* 1 miljoen toe, en komt daarmee op ca *f* 2,6 miljoen.

Het lagere uitgavenniveau is volledig terug te vinden in een lager niveau van de OZB, waar de gemeente Noordwijkerhout minder dan de helft aan lasten oplegt dan de gemiddelde gemeente. De tarieven per waarde-eenheid van *f* 5000 bedragen:

	woningen	niet-woningen
gebruikers	<i>f</i> 2,30	<i>f</i> 2,92
zakelijk gerechtigden	<i>f</i> 2,87	<i>f</i> 3,64
totaal	<i>f</i> 5,17	<i>f</i> 6,56

Zowel voor woningen als voor niet-woningen blijft het totale tarief daarmee aanzienlijk achter bij het rekestarief van *f* 11,21 per waarde-eenheid van *f* 5000 dat gehanteerd wordt bij de verevening van de belastingcapaciteit bij de verdeling van het gemeentefonds.⁶

Het lage uitgavenniveau van Noordwijkerhout roept uiteraard de vraag op, in hoeverre er sprake van is dat Noordwijkerhout geld ontvangt dat het niet nodig heeft om een gemiddeld voorzieningen

⁶ Ook de woonlasten zoals berekend door het COELO laten een gunstig beeld zien. (M.A. Allers en S. Schrantee, Atlas van de lokale lasten 2001 - herziene editie, COELO, Groningen, p. 121. Ondanks de betrekkelijk hoge gemiddelde waarde van de woningen (*f* 393.0000 per 1-1-1999) bevindt Noordwijkerhout zich bij ordening van de Nederlandse (deel) gemeenten naar woonlasten in opklimmende volgorde op de 87ste plaats van 523, met *f* 1077 per meerpersoonshuishouding. Nog gunstiger wordt het beeld wanneer de woonlasten worden gecorrigeerd voor de verevening in het gemeentefonds, de zogenaamde woonbatenbenadering. Dan blijkt Noordwijkerhout te behoren tot de groep gemeenten met de laagste gecorrigeerde heffingopbrengst, van minder dan *f* 500 per meerpersoonshuishouding.

niveau tot stand te brengen. Daarbij kan gedacht worden aan de grote intramurale instellingen voor de geestelijke gezondheidszorg die Noordwijkerhout huisvest, waarvan inwoners, gebouwen en terreinen meegeteld worden bij de berekening van de algemene uitkering, maar waartegenover niet altijd dezelfde lasten staan.

Onderhoud van terreinen komt ten laste van de instellingen zelf, en de bewoners zullen niet altijd hetzelfde beroep doen op zorgvoorzieningen, aangezien ook hier de instellingen een belangrijke rol spelen. Dat roept de vraag op of bij sommige uitgavenclusters men geen zuiverder referentie krijgt door de instellingen en hun bewoners buiten beschouwing te laten.

Voor het overige is van belang in hoeverre het aanbod van voorzieningen voldoet aan de eisen van de inwoners, en of er als gevolg van relatief lage onderhoudsbudgetten achterstallig onderhoud zou kunnen ontstaan. Dit laatste kan niet alleen spelen bij bestratingen en waterwegen, maar ook bij gebouwen voor onderwijs en andere zorgvoorzieningen. Daarbij moet wel geconstateerd worden dat ook aanzienlijke reserves en voorzieningen gevormd zijn, zoals voor huisvesting onderwijs (in totaal f 1,5 miljoen) en voor onderhoud wegen (f 2,5 miljoen).

Wanneer we ons richten op alléén de financiële situatie, constateren we in eerste lezing vanuit de stukken zowel positieve als negatieve punten. Positieve punten zijn:

- veel ruimte in belastingtarieven;
- te verwachten groei in de algemene uitkering als gevolg van meest recente herverdeling van het gemeentefonds;
- sterke reservepositie (f 36,5 miljoen per 1-1-2001, waarvan f 16,4 miljoen algemene reserves, bij een uitkering uit het gemeentefonds van f 16 miljoen);
- als gevolg van de sterke reservepositie heeft de externe financiering nagenoeg uitsluitend betrekking op de Woningstichting. T.b.v. de eigen financiering is slechts voor een bedrag van f 3.100 langlopend geleend. Daarmee heeft Noordwijkerhout weinig te vrezen van toekomstige bewegingen op de kapitaalmarkt;

Daar staan de volgende aandachtspunten tegenover:

- er wordt in 2001 voor f 1 miljoen aan onttrekkingen aan de algemene reserve voorzien, waarmee onder meer wordt geanticipeerd op de hogere uitkering uit het gemeentefonds. Deze inzet vanuit de reserves is echter niet structureel.
- de rente op de algemene reserve en op de reserve nutsbedrijven wordt volledig gebruikt, zodat toekomstig gebruik van deze reserves een structureel nadeel oplevert
- nader onderzoek naar de lage uitgaven bij verschillende clusters zal moeten uitwijzen of er in de toekomst achterstallig onderhoud dreigt waarvoor de gevormde reserves en voorzieningen ontoereikend zijn.

Al met al moet geconstateerd worden, dat de begroting sluitend is bij een laag lastenniveau, maar om dat te realiseren men vooruit heeft moeten lopen op de herverdeling van het gemeentefonds, en een aanzienlijk deel van de rente op reserves heeft moeten inzetten. Daarmee zit er weinig elastiek in de begroting, en zal men bij tegenvallers al snel moeten kiezen tussen bezuinigingen en een meer gangbaar lastenniveau.

Vergelijking uitgaven Noordwijkerhout met opbouw uitkering

Cluster	Netto-uitgaven	Gemeentefonds	Vershil
Bestuursorganen	928	860	68
Algemene ondersteuning	3077	1782	1295
Bevolkingszaken	599	412	187
Openbare orde en veiligheid	819	907	-88
Wegen en water	3078	3775	-697
Zorg incl. onderwijs	5129	6179	-1050
Kunst en ontspanning	2001	2040	-39
Oudheid	56	72	-16
Groen	1549	2191	-642
Sociale dienst en bijstand	1014	1283	-269
w.v. apparaat ABW cs	683	520	163
Reiniging	68	0	68
Riolering	0	479	-479
Fysiek milieu	908	879	29
RO, SV, volkshuisvesting	1262	1053	209
Zalmsnip	637	744	-107
Totaal uitgaven	21125	22656	-1531
OZB	3093	6266	-3173
Overige eigen inkomsten	1536	0	1536
Algemene uitkering	16487	16391	96
wv niet uitgekeerd	515	542	-27
Totaal inkomsten	21116	22657	-1541

Bijlage 4 Kenmerken van de gemeente Noordwijkerhout

Voor een deel hangen de uitdagingen waar de gemeente Noordwijkerhout voor staat samen met de specifieke kenmerken van de gemeente Noordwijkerhout. Om hier een globaal inzicht in te krijgen, is gekeken naar enkele sociale kenmerken van de gemeente. Bij de bepalingen van de uitdagingen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de criteria die worden gehanteerd voor de toewijzing uit het gemeentefonds. Daarbij is waar mogelijk zowel een vergelijking gemaakt met de landelijke situatie als met een groep van 22 gemeenten die qua omvang en ligging vergelijkbaar is met Noordwijkerhout.¹

Sociale structuur

Voor een inventarisatie van de uitdagingen voor de gemeente Noordwijkerhout die voortkomen uit de sociale structuur, wordt gekeken naar de leeftijdsopbouw van de bevolking, het opleidingsniveau, de participatiegraad, het aantal uitkeringsgerechtigden, het inkomen, het aantal minderheden en de groei van het aantal banen in Noordwijkerhout. In het algemeen kan worden opgemerkt dat de sociale structuur van Noordwijkerhout niet bijzonder afwijkt van andere gemeenten.

Dit geldt zeker voor de leeftijdsopbouw van de bevolking. Het aandeel van de groep van middelbare leeftijd is licht hoger dan in de groep vergelijkbare gemeenten, maar is zo gering dat dit naar verwachting geen invloed heeft op de opgaven waar Noordwijkerhout voor staat.

Leeftijdsopbouw van de bevolking (2000):

Leeftijdsopbouw	0 - 19 jaar	20 - 64 jaar	65 jaar en ouder
Noordwijkerhout	25,5	61,2	13,3
22 gemeenten	25,6	60,9	13,6
Nederland totaal	24,4	62,0	13,6

Het gemiddelde opleidingsniveau in de gemeente Noordwijkerhout wijkt in geringe mate negatief af van het landelijke beeld en het beeld in vergelijkbare gemeenten.

¹ Dit betreft alle gemeenten tussen 15.000 en 20.000 inwoners in de COROP-regio's Utrecht, Alkmaar en omgeving, IJmond, Agglomeratie Haarlem, Zaanstreek, Groot-Amsterdam, Het Gooi en Vechtstreek, Agglomeratie Leiden en Bollenstreek, Agglomeratie 's Gravenhage, Delft en Westland, Oost-Zuid-Holland, Groot-Rijnmond en Zuidoost-Zuid-Holland. Dit zijn de volgende gemeenten: Alblasserdam, Albrandswaard, Berken en Rodenrijs, Binnenmaas, Bloemendaal, Bodegraven, Boskoop, Brielle, Bunschoten, Driebergen-Rijsenburg, 's-Gravezande, Hardinxveld-Giessendam, Middelharnis, Naarden, Noordwijkerhout, Rijnwoude, Vianen, Weteringen, Waterland, Weesp, Wormerland en Zandvoort.

Lager, middelbaar en hoger opgeleiden als percentage van de beroepsbevolking (1998)²:

Opleidingsniveau	Laag	Middel	Hoog
Noordwijkerhout	32,9	50,7	16,4
22 gemeenten	27,9	47,4	24,4
Nederland totaal	29,1	44,0	26,8

Wanneer gekeken wordt naar het deel van de beroepsbevolking dat daadwerkelijk een baan heeft (de netto participatiegraad), dan steekt Noordwijkerhout in gunstige zin af bij zowel de vergelijkbare gemeenten als het landelijke gemiddelde. In 1998 bedroeg de netto participatiegraad in Noordwijkerhout 68%, bij de groep vergelijkbare gemeenten was dit 65% terwijl het landelijk gemiddelde op 62% lag.

Het WAO-percentage ligt met 8,6% in Noordwijkerhout op het landelijk gemiddelde, het percentage WW-uitkeringen ligt duidelijk onder het landelijk gemiddelde (1,8% tegen 2,1%). Voor kleinere gemeenten zijn bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geen gegevens beschikbaar over het aantal bijstandsuitkeringen, maar gelet op de relatief hoge arbeidsparticipatie is de verwachting dat ook het aantal bijstandsuitkeringen onder het landelijk gemiddelde ligt.

Uit een bestandsanalyse op 31 december 1999 blijkt dat ruim 90% van de bijstandsgerechtigden een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft (fase 3 of 4). Dat betekent dat de kans dat zij zonder intensieve begeleiding een baan zullen vinden, gering is. Een groot deel van hen is langer dan 3 jaar werkloos. De gemeente Noordwijkerhout zal zich actief moeten inzetten voor de reïntegratie van deze groep.

Wanneer we kijken naar de inkomensverdeling in Noordwijkerhout dan valt op dat de hogere inkomensgroepen in Noordwijkerhout zijn oververtegenwoordigd. De klassenindeling is gebaseerd op kwintielen, dus in elke klasse zit 20% van de Nederlandse bevolking.

Inkomensverdeling particuliere huishoudens	Minder dan 27.300	27.300 - 39.600	39.600 - 53.200	53.200 - 70.200	Meer dan 70.200
Noordwijkerhout	14.4	18.2	17.9	20.5	29.0
Kleine gemeenten	14.0	16.4	19.0	22.0	28.6
Nederland totaal	20	20	20	20	20

Tenslotte kijken we bij de sociale structuur naar het aandeel minderheden in de bevolking. Hiervoor geldt dat het aantal allochtonen (personen van wie minstens één ouder in het buitenland is geboren)

² Als gevolg van afrondingsverschillen kan het voorkomen dat de totalen niet exact op 100% uitkomen.

in Noordwijkerhout 9,7% bedraagt. Voor de groep vergelijkbare gemeenten bedraagt dit 10,9%, terwijl het landelijk gemiddelde op 17,5% ligt. Daarbij komt dat het aandeel van de potentieel kwetsbare groepen uit Turkije, Marokko, Suriname en de Nederlandse Antillen in Noordwijkerhout relatief gering is. Voor de groep vergelijkbare gemeenten bedraagt dit 38%, in Noordwijkerhout is dit slechts 23%.

De groei van het aantal banen in Noordwijkerhout is in de periode 1993-1999 vijf procent geweest. Daarmee is de groei achtergebleven bij het gemiddelde van de 22 vergelijkbare gemeenten, dat op 15,4 procent ligt. Daarbij moet echter worden aangetekend dat dit gemiddelde sterk wordt beïnvloed door een klein aantal plaatsen waarin het aantal banen sterk is gegroeid, met name Albrandswaard, Vianen en Naarden. Kijken we naar de rangorde van de 22 gemeenten, dan neemt de Noordwijkerhout een vijftiende positie in.

Op basis van deze inventarisatie van enkele sociale kenmerken van de gemeente Noordwijkerhout kan gesteld worden dat zich in de gemeente als gevolg van de sociale structuur in de gemeente geen bijzondere uitdagingen voordoen.