

RAPPORT

Bestuurskrachtonderzoek

In opdracht van de gemeente Zoeterwoude

Hanna Blomaard
Jop de Graaff
Robert Snellenberg
Meryem Karaaslan-Kilic

10 november 2026

Samenvatting

De gemeenteraad van Zoeterwoude heeft in 2026 opdracht gegeven tot een bestuurskrachtonderzoek om inzicht te krijgen in hoeverre de gemeente is toegerust voor de opgaven van de komende vier tot acht jaar en welke keuzes daarbij op het gemeentebestuur afkomen. Voor u ligt de uitkomst hiervan. Het onderzoek heeft gekeken naar de bestuurskracht van Zoeterwoude vanuit vier perspectieven: de gemeente als bestuur, als organisatie, als partner in de samenleving en als partner in de regio. Daarbij zijn documenten bestudeerd, gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen en buiten de gemeente en is gekeken naar toekomstige maatschappelijke, bestuurlijke en financiële ontwikkelingen. In bijlage 1 zijn de uitkomsten van de diverse aspecten die zijn getoetst, in één oogopslag te lezen. Hier volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen.

Bestuurskracht Zoeterwoude onder druk
De bestuurskracht van Zoeterwoude staat onder druk en is op onderdelen niet voldoende. De kracht van het kleine, ook wel de Zoeterwoudse manier van werken, betekent een nabij bestuur en een servicegerichte organisatie die zo goed mogelijk reageert op signalen uit de samenleving. Diezelfde kracht versterkt en maskeert ook de belangrijkste kwetsbaarheid: de sterke gerichtheid op nabijheid en maatwerk maakt het voor de gemeente lastig om langs langetermijndoelen te sturen, te prioriteren en daaraan vast te houden. Daardoor wil de gemeente meer dan zij duurzaam kan waarmaken, wat haar minder voorspelbaar maakt voor inwoners en regio.

In de vier onderzochte rollen is het vooral de rol van gemeente als bestuur die bepalend is voor de krachten en kwetsbaarheden in de andere drie rollen. Zoeterwoude heeft haar belangrijkste opgaven in beeld en beschikt op veel terreinen over beleid, maar mist een verbindende langetermijnkoers. De bestuurlijke kwetsbaarheid zit vooral in het vervolgens kiezen, begrenzen en vasthouden: bepalen wat prioriteit heeft, accepteren dat niet alles kan en eerder gestelde kaders ook overeind houden wanneer andere politieke of maatschappelijke wensen zich aandienen. Dit werkt door in de overige rollen.

Als gemeente als organisatie heeft Zoeterwoude de afgelopen jaren bewuste professionaliseringsstappen gezet en weet zij met een kleine organisatie veel voor elkaar te krijgen. Dat vraagt echter veel van medewerkers en maakt de uitvoering sterk afhankelijk van individuele personen, externe inhuur en samenwerking met anderen. Veel aandacht gaat uit naar het operationeel draaiende houden van de gemeente, waardoor minder ruimte resteert voor tactische en strategische ontwikkeling. De ruimte om de uitvoeringskracht binnen de huidige schaal verder te versterken is daarmee beperkt. Daar komt een somber en niet-robuust financieel perspectief bij. Daardoor zullen aanvullende besparingen steeds moeilijker te realiseren zijn zonder gevolgen voor ambities, dienstverlening, voorzieningen of de kwaliteit van de openbare ruimte.

Als partner in de samenleving is Zoeterwoude benaderbaar voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Zij weten de gemeente gemakkelijk te vinden en de korte lijnen maken persoonlijke dienstverlening, maatwerk en samenwerking mogelijk. Het duurzaam behouden van die nabijheid staat echter onder druk. Niet iedere wens kan worden gehonoreerd en niet iedere voorziening of vorm van dienstverlening kan vanzelfsprekend op dezelfde manier lokaal georganiseerd blijven.

Tot slot is de gemeente als partner in de regio voor de uitvoering van een belangrijk deel van haar taken en ambities afhankelijk van andere gemeenten en regionale partners. De gemeente weet op afzonderlijke dossiers regionale kansen te benutten, maar heeft nog onvoldoende een herkenbare en wederkerige positie opgebouwd. Partners herkennen niet altijd waar Zoeterwoude zelf richtinggevend wil zijn en wat zij structureel aan gezamenlijke opgaven bijdraagt.

Kortom, er is sprake van bestuurskrachtproblematiek en de huidige manier van werken is niet toekomstbestendig. De toenemende financiële druk, blijvend beperkte uitvoeringskracht en steeds complexere maatschappelijke opgaven stellen hoge eisen aan het gemeentebestuur. Juist het vermogen om koers te bepalen, scherpe prioriteiten te stellen en aan gemaakte keuzes vast te houden, is daarbij niet vanzelfsprekend gebleken. De huidige situatie kan daarom niet worden voortgezet zonder fundamentele keuzes over de toekomst van Zoeterwoude. De urgentie om deze keuzes te maken is groot. Het uithoudingsvermogen van de ambtelijke organisatie en het tempo waarin de financiële ruimte verder afneemt, zullen in belangrijke mate bepalen hoeveel tijd en ruimte Zoeterwoude nog heeft om vanuit eigen kracht richting te geven aan haar toekomst.

Aanbevelingen
Wij formuleren twee opeenvolgende aanbevelingen om richting te geven aan de keuzes waarvoor het gemeentebestuur staat.

De eerste aanbeveling is om een strategisch gesprek te voeren over de kracht en het karakter van de gemeenschappen en het gebied van Zoeterwoude. Wat maakt deze gemeenschappen en dit gebied bijzonder, welke maatschappelijke meerwaarde vertegenwoordigen zij en wat moet daarvan ook in de toekomst behouden blijven? En wat is ervoor nodig om daarin het verschil te maken? Het doel is nadrukkelijk niet om een wensenlijst op te stellen van alles wat de gemeente zou willen behouden, maar om te bepalen wat wezenlijk is voor de toekomst van de gemeenschappen en het gebied, welke prioriteiten daaruit volgen en waar concessies mogelijk of noodzakelijk zijn. Daarbij staat het belang van inwoners centraal, ongeacht de bestuurlijke of organisatorische vorm waarin dat wordt gewaarborgd.

Dit strategische gesprek moet leiden tot vijf samenhangende keuzes:

1. Welke identiteit en maatschappelijke meerwaarde wil Zoeterwoude behouden?
2. Welke opgaven krijgen gemeentelijke prioriteit en welke niet?
3. Welk niveau van dienstverlening, voorzieningen en openbare ruimte is financieel houdbaar?
4. Welke taken voert Zoeterwoude zelf uit, organiseert zij samen of belegt zij elders?
5. Op welke regionale opgaven brengt Zoeterwoude aantoonbaar verantwoordelijkheid en capaciteit in?

De tweede aanbeveling is om op basis van de uitkomsten van dit gesprek een keuze te maken tussen twee handelingsperspectieven:

- Handelingsperspectief 1: Versterken van de bestuurskracht door het uitbesteden van taken.

Zoeterwoude blijft bestuurlijk zelfstandig, maar onderzoekt welke taken beter elders kunnen worden belegd om de kwaliteit van dienstverlening en uitvoeringskracht te versterken.

- Handelingsperspectief 2: Versterken van de bestuurskracht door te oriënteren op herindeling.

Dit is de route wanneer het gemeentebestuur afweegt dat de bestuurskracht binnen de huidige vorm onvoldoende duurzaam kan worden versterkt en/of dat de belangen van inwoners en het gebied beter kunnen worden gewaarborgd als Zoeterwoude geen zelfstandige gemeente meer is.

Het gemeentebestuur heeft weinig ruimte om af te wachten. Naarmate de druk toeneemt, wordt de mogelijkheid om die richting zelf te bepalen steeds kleiner. Zoeterwoude doet er goed aan nu met deze keuzes aan de slag te gaan, met de uitkomsten van dit onderzoek als vertrekpunt.

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

Inhoudsopgave 4

1. Inleiding 6

1.1 Achtergrond 6
1.2 Doelstelling 6
1.3 Onderzoeksmethode 7
1.4 Leeswijzer 9

2. Identiteit en opgaven Zoeterwoude 10

2.1 Identiteit 10
2.2 Opgaven 13

3. Gemeente als bestuur 21

3.1 Lange termijnvisie en ambities 21
3.2 Sturing, prioritering en monitoring 22
3.3 Bestuurlijk samenspel 23
3.4 Reflecties zelfbeeld en omgevingsbeeld 25
3.5 Conclusie gemeente als bestuur 25

4. Gemeente als organisatie 27

4.1 Financiële robuustheid 27
4.2 Uitvoeringskracht 31
4.3 Aantrekkelijk werkgeverschap 33
4.4 Reflecties zelfbeeld en omgevingsbeeld 34
4.5 Conclusie gemeente als organisatie 35

5. Gemeente als partner in de samenleving 36

5.1 In gesprek gaan met de gemeente en participeren 36
5.2 Dienstverlening 38
5.3 Voorzieningenniveau 40
5.4 Reflecties zelfbeeld en omgevingsbeeld 45
5.5 Conclusie gemeente als partner in de samenleving 45

6. Gemeente als partner in de regio 47

6.1 Herkenbaarheid als speler 47
6.2 Bijdragen aan regionale ambities en doelen 49
6.3 Samenwerken met en kansen benutten bij hogere overheden 50
6.4 Reflecties zelfbeeld en omgevingsbeeld 51
6.5 Conclusie partner in de regio 51

7. Algemene conclusies en blik op de toekomst 53

7.1 Algemene conclusies 53
7.2 Aanbevelingen 54
7.3 Afronding 61

Bijlage 1: Samenvatting beoordeling normen 62

Bijlage 2: Gesprekspartners 65

Bijlage 3: Financiële kengetallen 66

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De komende vier tot acht jaar wachten de gemeente Zoeterwoude flinke uitdagingen. Deze opgaven vragen om voldoende bestuurskracht. Landelijke ontwikkelingen - denk aan de herijking van het Gemeentefonds, de uitbreiding van taken binnen het sociaal domein, de energietransitie en toenemende verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid, duurzaamheid en leefomgeving - drukken zwaar op het werk en de uitvoeringskracht van kleinere gemeenten. Daarnaast verschuiven ook op regionaal niveau verantwoordelijkheden en samenwerkingsvormen. Bovendien heeft ook de provincie dit thema voor 2026 op de agenda gezet binnen de Leidse regio.

Voor een toekomstbestendige koers is inzicht nodig in wat Zoeterwoude kan, wat er wordt gevraagd en voor welke keuzes de gemeente de komende jaren komt te staan. Daarom heeft de gemeenteraad van Zoeterwoude op 16 april 2026 besloten een bestuurskrachtonderzoek te laten uitvoeren.

De gemeente Zoeterwoude heeft TwynstraGudde de opdracht gegund voor de uitvoering van dit onderzoek. Het onderzoek richt zich op de volgende onderdelen:
1. Huidige en toekomstige opgaven.
2. Bestuurlijke kracht en besluitvorming.
3. Lokale democratie en maatschappelijke verwachtingen.
4. Financiële robuustheid.
5. Regionale samenwerking.
6. Ontwikkelrichtingen.

1.2 Doelstelling

Met het onderzoek wil de gemeente antwoord krijgen op de volgende hoofdvraag.

"Welke keuzes moet het gemeentebestuur in de komende vier tot acht jaar maken ten aanzien van de bestuurskracht?"

Bestuurskracht betreft het vermogen van een gemeente om beleidsdoelen effectief te formuleren, goede besluiten te nemen en deze succesvol uit te voeren. Het omvat de integrale capaciteit op het gebied van besluitvorming, uitvoering en verantwoording, vaak beïnvloed door de beschikbare middelen, samenwerking en de kwaliteit van het bestuur.

Het onderzoek richt zich op de vraag hoe bestuurskrachtig Zoeterwoude is en daarmee toegerust is voor de uitdagingen van de komende jaren. Daarbij wordt onderzocht welke sterke punten en kwetsbaarheden zichtbaar zijn, welke factoren daarop van invloed zijn en welke perspectieven dat biedt voor de toekomst.

Zo geeft het bestuurskrachtonderzoek Zoeterwoude een onafhankelijk en integraal beeld van waar de gemeente staat en welke keuzes nodig zijn om de komende vier tot acht jaar effectief, toekomstbestendig en in lijn met maatschappelijke verwachtingen te besturen. Het doel is te komen tot een goed onderbouwde analyse die de gemeenteraad ondersteunt bij het maken van strategische keuzes en het bepalen van een passende ontwikkelrichting voor de toekomst.

1.3 Onderzoeksmethode

Om tot een zorgvuldig en evenwichtig antwoord te komen op de hoofdvraag, zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. Een uitvoerige documentstudie vormt de basis van dit bestuurskrachtonderzoek. Daarbij zijn onder meer beleids- en verantwoordingsdocumenten, stukken over de inrichting en besturing van de organisatie, financiële analyses, eerdere onderzoeken en documenten die inzicht geven in maatschappelijke, regionale en bestuurlijke opgaven bestudeerd. Daarnaast is gebruikgemaakt van relevante benchmarkinformatie. Om de inzichten uit deze bronnen te toetsen, te duiden en van verschillende perspectieven te voorzien, zijn ook betrokkenen binnen en buiten de gemeente geraadpleegd.

In de gesprekken met deze betrokkenen maken wij onderscheid tussen het zelfbeeld en het omgevingsbeeld. Het zelfbeeld is opgehaald in gesprekken met het presidium, het bestuur, het management, medewerkers en vertegenwoordigers van de ondernemingsraad. Het omgevingsbeeld is gevormd door gesprekken met ondernemers, maatschappelijke organisaties, samenwerkingspartners en vertegenwoordigers van andere overheden. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de gesprekspartners.

Aanvullend op deze gesprekken is een mini-peiling onder inwoners uitgevoerd. Het onderzoeksteam was daarvoor op twee verschillende dagen aanwezig op locaties in Zoeterwoude-Dorp en Zoeterwoude-Rijndijk. In totaal hebben 52 inwoners aan de uitvraag deelgenomen. Zij zijn bevraagd over hun ervaringen met de gemeentelijke dienstverlening en over onderwerpen die zij belangrijk vinden voor de toekomst van de gemeente. De uitvraag had een verkennend karakter en is niet representatief voor de gehele bevolking van Zoeterwoude. De uitkomsten worden daarom niet als zelfstandige basis voor conclusies gebruikt, maar uitsluitend ter illustratie, verdieping en kleuring van de bevindingen uit de overige onderzoeksbronnen. In de mini-peiling zat één kwantitatieve vraag. De antwoorden hierop komen terug in hoofdstuk *5.2 Dienstverlening.* De antwoorden uit de mini-peiling op open vragen komen geanonimiseerd en geabstraheerd terug in de rapportage om bevindingen te ondersteunen en/of te nuanceren.

De gesprekken en de mini-peiling gezamenlijk leverden duiding, nuancering en aanvullende perspectieven voor de documentanalyse op. De bevindingen uit de documentstudie, de benchmarkinformatie, de gesprekken en de mini-peiling zijn vervolgens in samenhang gewogen en geanalyseerd. Bij de interpretatie van de uitkomsten en de uitwerking van de strategische opties maakte het opdrachtteam van TwynstraGudde gebruik van haar expertise en ervaring op het gebied van bestuurskracht, bestuurlijke toekomst, intergemeentelijke samenwerking en schaalvergroting.

Werken met een normenkader
Een beschrijving van de identiteit en de maatschappelijke opgaven van de gemeente Zoeterwoude vormt het startpunt voor het toetsen van de bestuurskracht. Wat wil en moet Zoeterwoude hierin bereiken? Vervolgens wordt de bestuurskracht ten aanzien van deze opgaven getoetst aan de hand van een normenkader. De bestuurskracht van Zoeterwoude wordt hierin vanuit vier perspectieven bezien: de gemeente als bestuur, als organisatie, als partner in de samenleving en als partner in de regio. Hierna wordt voor elk perspectief beschreven wat ermee bedoeld wordt en naar welke aspecten per perspectief is gekeken.

De gemeente als bestuur
Dit perspectief richt zich op het vermogen om te besturen en maatschappelijke doelen te realiseren. Het houdt in dat de gemeente in staat moet zijn ambities en opgaven te definiëren en te realiseren. Daarvoor kijken we naar de mate waarin er sprake is van een vastgelegde langetermijnvisie en -ambitie, hoe wordt omgegaan met sturing en monitoring, in hoeverre er wordt geprioriteerd, en de bestuurscultuur.

De gemeente als organisatie
Dit perspectief verwijst naar de organisatiekracht en het functioneren van de ambtelijke organisatie. Het omvat aspecten als uitvoeringskracht, financiële gezondheid, organisatieontwikkeling en aantrekkelijk werkgeverschap.

De gemeente als partner in de samenleving
Bij dit perspectief wordt gekeken naar de mate waarin het lukt een dienstverleningsstrategie te realiseren die aansluit bij de behoeften van inwoners, te investeren in het lokale voorzieningenniveau en toegankelijk te zijn voor iedereen. In dit perspectief toetsen we ook de cruciale rol die een gemeente speelt in het faciliteren van inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen en hun gemeenschappelijke opgaven. In hoeverre betrekt zij hen actief bij de totstandkoming van beleid?

De gemeente als partner in de regio
Dit perspectief verwijst naar de deelname in (bestuurlijke) netwerken en samenwerkingsverbanden. De gemeente moet een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner zijn in de regio en in staat zijn kansen te benutten, haar belangen te behartigen en ambities en doelen te realiseren.

Binnen deze perspectieven zijn verschillende normen uitgewerkt die gezamenlijk een integraal beeld geven van de bestuurskracht van de gemeente.



Figuur 1 Normenkader bestuurskrachtonderzoek gemeente Zoeterwoude

Op basis van de toetsing van de normen is gekomen tot een overkoepelende conclusie per rol en uiteindelijk een hoofdconclusie over de huidige bestuurskracht. Tot slot zijn op basis van de bevindingen en conclusies aanbevelingen geformuleerd.

Begeleiding vanuit de gemeente
Het onderzoek vond plaats onder regie van een stuurgroep, bestaande uit de burgemeester, de griffier en de gemeentesecretaris. Daarnaast is een klankbordgroep ingericht met een afvaardiging van de gemeenteraad. De klankbordgroep dacht mee over de onderzoeksaanpak en reflecteerde op de voorlopige bevindingen. Ook had de klankbordgroep als rol de raad gedurende het proces goed aangesloten te houden en eventuele aandachtspunten tijdig mee te geven. De gemeenteraad is uiteindelijk ontvanger van de rapportage en bespreekt de bevindingen en aanbevelingen.

Verloop van het proces
Het onderzoek is uitgevoerd in drie opeenvolgende fasen. In de eerste fase (*verkennen*) werd de basis voor het onderzoek gelegd en werden in afstemming met de klankbordgroep en de stuurgroep afspraken gemaakt over de aanpak. Vervolgens werd in de tweede fase (*verdiepen*) informatie opgehaald via een documentanalyse en diverse gesprekken en is deze informatie geanalyseerd. In de afrondende fase (*verankeren*) zijn de opbrengsten samengebracht in voorliggende rapportage voor de gemeenteraad.

Voor het opleveren van de definitieve rapportage heeft het opdrachtteam een sessie belegd met de stuurgroep, gericht op een toetsing van onjuistheden en verduidelijking. Ook zijn de opbrengsten gepresenteerd aan de klankbordgroep, waarbij de mogelijkheid werd geboden om verduidelijkende vragen te stellen.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:
- In hoofdstuk 1 wordt de inleiding gegeven, waarin de aanleiding, de onderzoeksmethode en het verloop van het proces worden beschreven. Ook wordt hier de leeswijzer gepresenteerd.
- Hoofdstuk 2 beschrijft de identiteit en de maatschappelijke opgaven voor de gemeente Zoeterwoude.
- In de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 wordt de huidige bestuurskracht van Zoeterwoude uitgewerkt langs de vier perspectieven. Elk hoofdstuk gaat in op een van de vier perspectieven, waarin de normen worden getoetst, het zelfbeeld en het omgevingsbeeld ten opzichte van elkaar worden geduid, en wordt afgesloten met een conclusie bij het perspectief.
- Hoofdstuk 7 beschrijft de algemene conclusies op basis van het bestuurskrachtonderzoek. Vervolgens worden de verschillende aanbevelingen een voor een uitgewerkt.

2. Identiteit en opgaven Zoeterwoude

Wat is Zoeterwoude voor gemeente en wat wil (en moet) zij bereiken? Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de identiteit en de opgaven van de gemeente Zoeterwoude en geeft een eerste antwoord op deze vraag. Als vertrekpunt dienen de eigen beleids- en ambitiedocumenten van de gemeente, waar relevant aangevuld door landelijke trends en ontwikkelingen. Dit hoofdstuk laat daarmee zien waar Zoeterwoude voor staat, welke ontwikkelingen er op de gemeente afkomen en welke keuzes daarin voor de toekomst van belang zijn. De beschrijving van deze opgaven vormt vervolgens het vertrekpunt voor de toetsing van de bestuurskracht van de gemeente.

2.1 Identiteit

Het DNA van Zoeterwoude
Zoeterwoude is een gemeente in het Groene Hart, midden in de Randstad, met een oppervlakte van 2.196 hectare (ongeveer 21,96 km^2, waarvan 1,07 km^2 water). De gemeente bestaat uit verschillende dorpen, buurtschappen en leefmilieus. Het is een sociale gemeente, waarin inwoners naar elkaar omkijken.[1] De meeste mensen wonen in Zoeterwoude-Dorp en Zoeterwoude-Rijndijk. Zoeterwoude-Dorp heeft vooral een dorps en maatschappelijk karakter, terwijl Zoeterwoude-Rijndijk sterker verbonden is met de omliggende stedelijke omgeving en regionale bedrijvigheid. Daarnaast wonen er mensen in Gelderswoude, Westeinde, Weipoort, Zuidbuurt en in het buitengebied. Hier zijn het agrarische landschap en de historische linten nadrukkelijk aanwezig.

Zoeterwoude ligt op de overgang tussen het Groene Hart en het verstedelijkte deel van de Randstad. In het zuiden en in het oosten bepalen open polders, landbouwgronden, watergangen en bebouwingslinten het beeld. In het noordelijke deel zijn woongebieden, bedrijventerreinen, winkels en regionale infrastructuur sterker aanwezig. Zoeterwoude grenst aan het stedelijke gebied van Leiden en aan de gemeenten Alphen aan den Rijn, Leiderdorp, Leidschendam-Voorburg en Zoetermeer. De A4 en de N11 zijn van betekenis voor het woon-werkverkeer, transport en de bereikbaarheid van de bedrijventerreinen. Daarnaast is de Oude Rijn van oudsher een belangrijke vervoers- en vestigingsas. Binnen het gebied komen daardoor landelijke, stedelijke en economische functies samen.

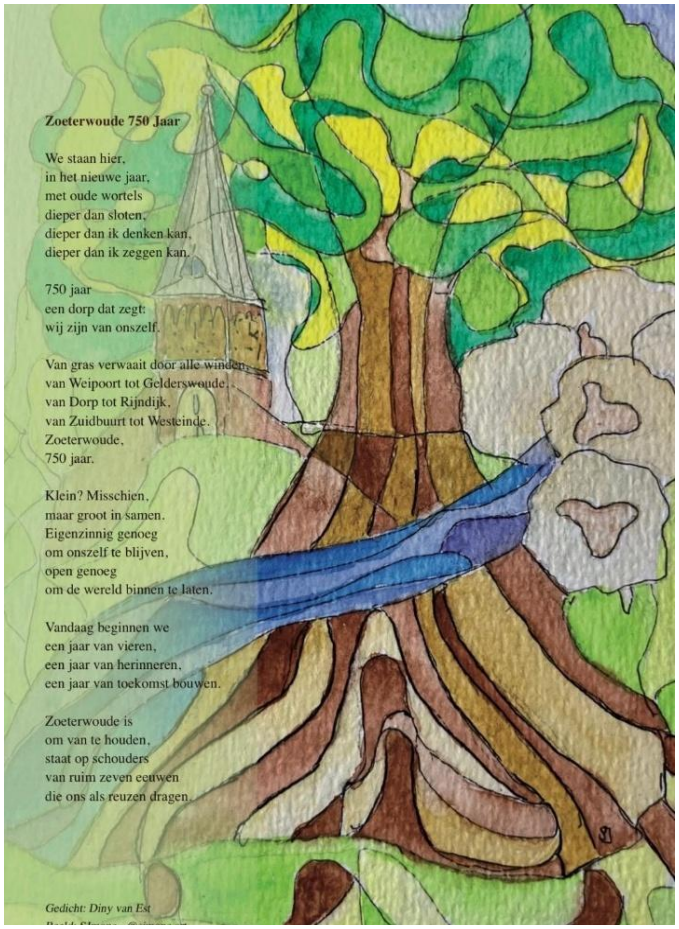
Met circa 10.362 inwoners is Zoeterwoude qua inwoners de kleinste gemeente van Zuid-Holland. In de Omgevingsvisie wordt de gemeente getypeerd als een plek waar mensen fijn samenleven, werken en genieten van het landschap.[2] Inwoners noemen de natuur, de rust en het dorpse karakter als belangrijkste elementen van Zoeterwoude. Tegelijkertijd heeft Zoeterwoude een opvallend sterk economisch profiel. In gemeentelijke stukken keren daarom steeds dezelfde kernwaarden terug: '*weids en groen´* en '*ondernemend en sociaal*'. De Omgevingsvisie vertaalt die identiteit vervolgens in drie richtinggevende keuzes voor de toekomst: duurzame keuzes maken, de waarde van het landschap versterken en kiezen voor levendige en sociale dorpen en buurten. *Een Zoeterwoude om van te houden.*

Ook in het coalitieakkoord komt deze eigenheid terug, met de wens om 'op zijn Zoeterwouds' te besturen. Dat betekent besturen vanuit verbinding en betrokkenheid, met oog voor de schaal en identiteit van de gemeente.

[1] Nota sociaal beleid 2023-2026.

[2] Omgevingsvisie gemeente Zoeterwoude.

De historische ontwikkeling van Zoeterwoude
De naam Zoeterwoude komt vermoedelijk van het riviertje de Suet of Swet ('zoet'), een zijstroompje van de Oude Rijn dat tegenwoordig bekendstaat als de Weipoortse Vliet. Zoeterwoude is ontstaan door de ontginning van het veen- en kleigebied ten zuiden van de Oude Rijn. Langs deze ontginningsassen ontstonden wegen, boerderijen en buurtschappen. Dit heeft zich ontwikkeld tot een gebied met polders, watergangen en bebouwingslinten dat nog altijd herkenbaar is. Het waterbeheer vroeg daarbij vanaf het begin om onderlinge afspraken en gezamenlijke organisatie, waardoor de ontwikkeling van het landschap, de landbouw en het lokale bestuur van oudsher nauw met elkaar verbonden zijn.



Figuur 2. Gedicht, geschreven voor de viering van het 750-jarig bestaan van Zoeterwoude

Het jaar 1276 geldt binnen Zoeterwoude als een belangrijk historisch referentiepunt. In dat jaar gaf graaf Floris V het ambacht Sotrewold in leen aan Dirk van Santhorst.[3] Dit moment wordt beschouwd als het begin van een herkenbare bestuurlijke eenheid. In 2026 vierde Zoeterwoude dan ook haar 750-jarig bestaan.

De historische ontwikkeling van Zoeterwoude is verbonden met die van Leiden, dat van betekenis was voor handel, werk en voorzieningen. Die relatie kende ook een andere kant. Zo werd Zoeterwoude tijdens het Beleg van Leiden in 1574 door Leidenaren grotendeels verwoest en werden omliggende polders onder water gezet om de stad te verdedigen.[4] Door opeenvolgende grenswijzigingen werd het grondgebied van Zoeterwoude kleiner en kwam het stedelijke gebied dichter bij de gemeente te liggen. Zoeterwoude bleef daarbij bestuurlijk zelfstandig.

Vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw veranderde het profiel van Zoeterwoude. Er kwamen nieuwe woongebieden, de Grote Polder werd ontwikkeld en in 1975 opende de Heineken-brouwerij. Het agrarische karakter bleef zichtbaar, maar kwam naast nieuwe woon- en economische functies te staan.[5] Een voorbeeld hiervan betreft de nieuwe wijk Verde Vista Meerburg, een gebiedsontwikkeling van circa 14,5 hectare.

Dorpen en buurtschappen met een eigen karakter
De gemeente bestaat uit verschillende dorpen, buurtschappen en woongebieden, elk met een eigen karakter.

Zoeterwoude-Dorp vormt het bestuurlijke en maatschappelijke centrum van de gemeente. Hier bevinden zich onder meer het gemeentehuis, een school, winkels en verenigingsvoorzieningen. Zoeterwoude-Rijndijk ligt aan de Oude Rijn, nabij Leiden en Leiderdorp. In deze kern komen wonen, bedrijvigheid, regionale detailhandel en verkeersverbindingen

[3] Kroniek tot 1977: de eerste 700 jaar.

[4] De geschiedenis van Zoeterwoude - Geschiedenis van Zuid-Holland

[5] Kroniek tot 1977: de eerste 700 jaar.

samen. Deze kern is daardoor sterker verbonden met de stedelijke omgeving dan Zoeterwoude-Dorp en de buurtschappen in het buitengebied.

In Weipoort, Gelderswoude, Westeinde, Zuidbuurt en het buitengebied zijn het agrarische landschap en de historische lintstructuren nadrukkelijk aanwezig. Boerderijen, waterlopen, wegen en langgerekte kavels vormen er een herkenbaar geheel. Het lint van Weipoort is door de provincie Zuid-Holland aangewezen als cultuurhistorisch kroonjuweel vanwege de samenhang tussen bebouwing, water, verkaveling en het open landschap.[6] Ook vormt het een zogeheten identiteitsdrager voor het land van Wijk en Wouden, het landelijke gebied tussen Leiden, Alphen aan den Rijn, Zoetermeer en Leidschendam-Voorburg.[7]

Sociaal profiel
In Zoeterwoude is een verscheidenheid aan verenigingen, maatschappelijke organisaties, geloofsgemeenschappen en inwonersinitiatieven actief. In de dorpen en de buurtschappen bevinden zich voorzieningen en ontmoetingsplekken op het gebied van sport, cultuur, welzijn, onderwijs en zorg. Er worden activiteiten georganiseerd door verenigingen, maatschappelijke organisaties, vrijwilligers en de gemeente. De gemeente ondersteunt deze verenigingen, maatschappelijke organisaties en activiteiten met onder meer subsidies, accommodaties en vrijwilligersbeleid. Het verenigingsleven, de maatschappelijke voorzieningen en de inzet van vrijwilligers maken daarmee deel uit van het sociale profiel van Zoeterwoude.

Economisch profiel
Zoeterwoude heeft een economisch profiel dat groter is dan op basis van de omvang van de gemeente verwacht zou worden. Het aantal banen per 100 inwoners is twee keer zo hoog als gemiddeld in de regio.[8] Door bedrijventerreinen, met Heineken als bekendste vestiging sinds 1975, is de werkgelegenheid overwegend industrieel en logistiek georiënteerd. Daarnaast trekt winkelgebied Rijneke Boulevard bezoekers uit de hele regio. Ook de agrarische oorsprong van Zoeterwoude werkt door in het economische profiel, door de aanwezigheid van agrarische bedrijven.

Politiek profiel
Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 18 maart 2026 werd de raad uitgebreid naar vijftien zetels, omdat Zoeterwoude de grens van 10.000 inwoners inmiddels gepasseerd had. CDA, Progressief Zoeterwoude en VVD behielden elk hun aantal zetels, respectievelijk vijf, vijf en twee.[9] Er kwamen twee nieuwe partijen bij. Belang van Zoeterwoude behaalde twee zetels en Zoeterwoude Zelfstandig Vooruit (ZZV) één zetel[10]. De opkomst bedroeg 62%, vijf procentpunt hoger dan vier jaar eerder. PZ, VVD en ZZV vormden samen een coalitie met acht van de vijftien zetels. Het coalitieakkoord van PZ, VVD en ZZV voor de periode 2026-2030 draagt de titel *Samen bouwen aan een toekomstbestendig Zoeterwoude*. Daarin spreken de partijen de ambitie uit om te werken aan een sterke, zelfstandige en verbindende gemeente.

Zoeterwoude in de regio
Zoeterwoude werkt, net als elke andere gemeente, samen in diverse samenwerkingsverbanden en maakt intensief gebruik van regionale samenwerking om wettelijke taken uit te voeren, expertise te delen en complexe opgaven gezamenlijk op te pakken. Een aanzienlijk deel van de gemeentelijke uitvoering en beleidsvoorbereiding vindt daardoor plaats in samenwerking met partners in de Leidse regio en daarbuiten.

[6] Provincie Zuid-Holland, Cultuurhistorische kaart: Kroonjuwelen cultureel erfgoed.

[7] https://www.deweipoort.nl/kroonjuweel-zuid-holland/

[8] Programmabegroting 2025-2028.

[9] Per 25 september 2025 sloot de partij Senioren Belangen Zoeterwoude, toen met één zetel, zich aan bij de VVD. Het aantal zetels van de VVD ging daardoor van twee naar drie zetels en had na de verkiezingen van 2026 dus weer een zetel minder. (Bron: Senioren Belangen Zoeterwoude sluit zich aan bij VVD Zoeterwoude - ZOETERWOUDE).

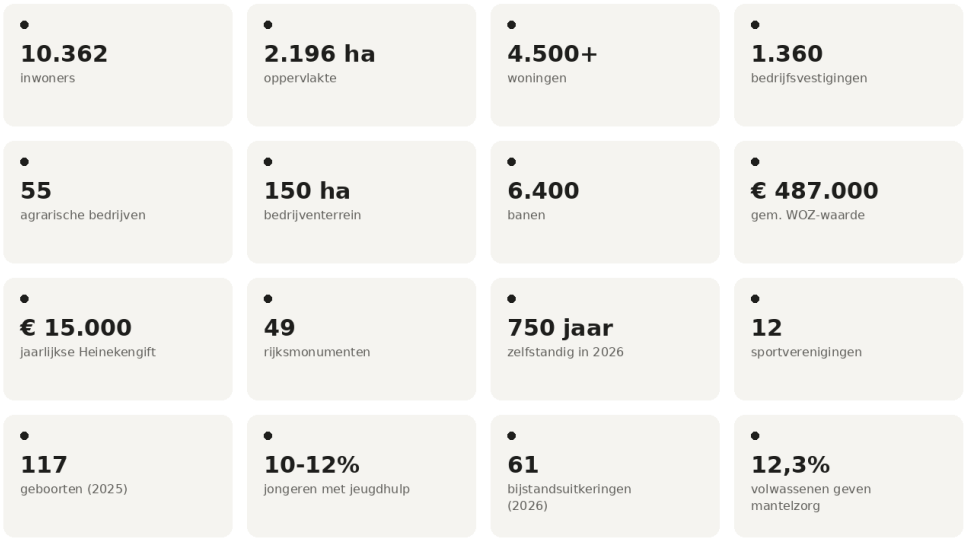
[10] Sleutelstad, "Twee extra zetels én twee extra partijen in Zoeterwoudse raad" (19 maart 2026).

Zoeterwoude maakt samen met Leiden, Leiderdorp en Oegstgeest deel uit van de Leidse regio. Binnen deze regio wordt samengewerkt op het gebied van onder meer bedrijfsvoering via een centrumregeling. Binnen de Leidse regio wordt op onderdelen ook samengewerkt met de gemeente Voorschoten, bijvoorbeeld op het gebied van de Wmo.

Daarnaast is Zoeterwoude onderdeel van zes gemeenschappelijke regelingen[11], te weten: de Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland, de Omgevingsdienst West-Holland, Regio Holland Rijnland, de Serviceorganisatie Zorg Holland Rijnland, Hecht en de Veiligheidsregio Hollands Midden. Binnen deze regelingen worden taken uitgevoerd op het gebied van onder meer wonen, energie, mobiliteit, economie, groen en blauw, belastingen, Jeugdzorg, publieke gezondheid en veiligheid.

Tot slot werkt Zoeterwoude samen in een breed aantal platforms, overlegstructuren en regionale programma's. Deze samenwerkingen hebben vaak een flexibel of projectmatig karakter en richten zich op thema's als mobiliteit, ruimtelijke ontwikkeling, landbouw en natuur, wonen, jeugdhulp, maatschappelijke zorg, economie en recreatie. Denk hierbij aan onder andere Key Region Leiden, Warmte Leidse Regio en het programma Maatschappelijke Zorg Holland Rijnland.

Nog een aantal feiten en cijfers op een rij



Figuur 3. Kerncijfers gemeente Zoeterwoude

2.2 Opgaven

Zoeterwoude staat de komende jaren voor een aantal wezenlijke opgaven. Ontwikkelingen op het gebied van wonen, voorzieningen, het sociaal domein, het landelijk gebied, mobiliteit en bestuur vragen om richting en samenhang. Deze opgaven staan niet op zichzelf, maar grijpen op elkaar in en worden mede beïnvloed door ontwikkelingen waarop de gemeente niet altijd zelf invloed heeft, zoals veranderende wet- en regelgeving, financiële kaders, maatschappelijke trends en regionale ontwikkelingen.

Kenmerkend voor Zoeterwoude is bovendien dat veel van deze opgaven binnen hetzelfde gebied samenkomen. De gemeente is nauw verbonden met de stedelijke Leidse regio en heeft tegelijkertijd een duidelijke oriëntatie op het Groene Hart. Wonen, economie, mobiliteit, landbouw, natuur, energie en voorzieningen leggen elk hun eigen claims en verbindingen op dit gebied.

[11] Jaarrekening 2025.

Juist deze ligging en de verschillende oriëntaties maken het belangrijk om opgaven niet afzonderlijk te benaderen, maar in samenhang keuzes te maken over de toekomstige ontwikkeling van Zoeterwoude. In dit hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen de verschillende opgaven op het gebied van wonen, voorzieningen, het sociaal domein, het landelijke gebied, mobiliteit en bestuur.

Schaarste op de woningmarkt
Zoeterwoude staat voor een woningopgave waarin de vraag naar woningen groter is dan de beschikbare ruimte en voorraad. De gemeente moet daarin verschillende belangen verenigen: enerzijds voldoende betaalbare en passende woningen voor verschillende doelgroepen realiseren, en anderzijds zorgvuldig omgaan met landschap, leefbaarheid en de beperkte fysieke ruimte door de rode contour van de provincie Zuid-Holland. In de Omgevingsvisie is hiervoor als ambitie geformuleerd: levendige, sociale dorpen behouden én het landschap beschermen. Daarom wordt gekozen voor woningbouw in of aan de bestaande kernen en kleinschalige herontwikkeling, niet voor grootschalige uitbreiding in het buitengebied.[12] [13]

Tot en met 2024 zijn circa 800 woningen opgeleverd. Grootschalige programma's staan nu niet meer gepland.[14] De ruimte voor verdere inbreiding binnen de kernen is beperkt, waardoor grotere ontwikkelingen al snel groen of agrarisch gebied raken. Het coalitieakkoord stelt dat hiermee terughoudend moet worden omgegaan en dat belanghebbenden bij dergelijke ontwikkelingen moeten worden betrokken.[15] In de Nota Grondbeleid heeft de gemeente daarnaast de koers gewijzigd van uitsluitend faciliterend grondbeleid naar een afweging tussen actief en faciliterend grondbeleid per project. Daarmee kan de gemeente per ontwikkeling bepalen welke rol nodig is om haar ruimtelijke en volkshuisvestingsdoelen te realiseren.[16]

De vraag naar geschikte woningen blijft intussen groot en divers: jongeren willen zelfstandig in Zoeterwoude blijven wonen, ouderen zoeken kleinere woningen, gezinnen hebben behoefte aan meer ruimte. De beperkte doorstroming, vooral op de sociale huurmarkt, maakt het moeilijk om inwoners te behouden en via de bestaande voorraad in deze behoeften te voorzien.[17] Daarnaast is Zoeterwoude jaarlijks verantwoordelijk voor de huisvesting van urgente doelgroepen, waaronder ongeveer vijftien statushouders.[18]

De woningopgave voor Zoeterwoude gaat daarmee niet alleen over hoeveel en waar nog kan worden gebouwd, maar steeds nadrukkelijker over de verdeling van de schaarse woonruimte. Aan de ene kant moet de gemeente passende woonruimte verzorgen binnen de gemeente voor jongeren, gezinnen en ouderen. Tegelijkertijd moet zij voldoen aan wettelijke en regionale verplichtingen voor bijzondere doelgroepen. Dit vraagt om expliciete keuzes over welke groepen prioriteit krijgen, waar wordt ingezet op aanvullende woningbouw en bijvoorbeeld transformatie, en hoe daarbij verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen.

Huisvesting asielzoekers, statushouders, ontheemden en bijzondere doelgroepen
De gemeente staat de komende jaren voor een blijvende opgave op het gebied van de opvang en huisvesting van asielzoekers, statushouders, Oekraïense ontheemden en bijzondere doelgroepen vanuit de maatschappelijke zorg. Op grond van de Spreidingswet heeft Zoeterwoude de opgave om 64 asielzoekers te huisvesten.

[12] Omgevingsvisie Zoeterwoude 2040.

[13] Evaluatie woonvisie.

[14] Omgevingsvisie Zoeterwoude 2040.

[15] Coalitieakkoord 2026-2030.

[16] Programmabegroting 2026-2029.

[17] Coalitieakkoord 2026-2030.

[18] Coalitieakkoord 2026-2030.

Organisatie van het sociaal domein
Zoeterwoude kent een hechte gemeenschap met actieve inwoners, een sterk verenigingsleven en vrijwilligersnetwerken. Inwoners kijken naar elkaar om en veel activiteiten en voorzieningen worden mede door inwoners en maatschappelijke organisaties gedragen. Ook inwoners en maatschappelijke organisaties benadrukken het belang om deze sociale basis te behouden en verder te versterken, onder meer door te blijven investeren in vrijwilligerswerk, verenigingen en een goed bereikbaar sportaanbod. Dit wordt in gemeentelijke beleidsdocumenten als belangrijke kracht neergezet.[19]

Zoeterwoude organiseert haar taken in het sociaal domein deels in eigen huis en deels via regionale samenwerking. De toegang verloopt via onder meer het Sociaal Team Zoeterwoude en het Jeugdteam Leiderdorp/Zoeterwoude, waarin gemeentelijke consulenten samenwerken met maatschappelijke partners. De specialistische jeugdhulp en Wmo-maatwerkvoorzieningen worden deels regionaal ingekocht en georganiseerd. Daarnaast werkt Zoeterwoude binnen Regio Holland Rijnland met gemeenten en partners samen aan bredere vraagstukken op het snijvlak van zorg en veiligheid, waarvoor recentelijk onder meer de regiovisie Samen rondom de Jeugd is vastgesteld. Deze combinatie van lokale en regionale organisatie vraagt voortdurend om een afweging tussen nabijheid en maatwerk enerzijds en de deskundigheid, continuïteit en schaalvoordelen van regionale samenwerking anderzijds.[20] [21]

De gemeente heeft een verantwoordelijkheid voor het gezond opgroeien en ouder worden van haar inwoners en voor het bieden van een vangnet wanneer ondersteuning nodig is. Daarbij hanteert zij het uitgangspunt dat inwoners waar mogelijk zelf en met behulp van hun omgeving oplossingen vinden.[22] Een belangrijk onderdeel van de aanpak is daarbij de inzet op preventie en positieve gezondheid. Initiatieven als Energiek Zoeterwoude stimuleren inwoners, verenigingen en ondernemers om gezamenlijk bij te dragen aan een gezonde leefstijl. De gedachte daarachter is dat een sterke sociale basis en een toegankelijk preventief en welzijnsgericht aanbod kunnen bijdragen aan het voorkomen of uitstellen van zwaardere ondersteuning.[23]

De gemeente staat voor de opgave om het sociaal domein toekomstbestendig en betaalbaar te houden. Demografische ontwikkelingen (niet zozeer groei, maar met name vergrijzing), veranderende verwachtingen van inwoners, wijzigingen in wet- en regelgeving en een toenemende vraag naar ondersteuning zetten de houdbaarheid van het huidige stelsel onder druk. De uitgaven aan onder meer Wmo en Jeugdzorg nemen toe door een groeiende vraag naar ondersteuning, hogere tarieven van zorgaanbieders, loon- en prijsontwikkelingen en de gevolgen van vergrijzing. Dat maakt dat budgetten niet altijd toereikend zijn.[24] [25]

De opgave voor Zoeterwoude is daarmee om de continuïteit en kwaliteit van de ondersteuning te waarborgen en tegelijkertijd voldoende ruimte te behouden om het sociaal domein verder te ontwikkelen. Dat vraagt om prioritering van welke maatschappelijke doelen en doelgroepen voorrang krijgen, welke ondersteuning de gemeente wil en kan bieden én waarop zij preventief inzet om zwaardere ondersteuning waar mogelijk te voorkomen of uit te stellen.

De ruimte om daarin keuzes te maken wordt mede bepaald door wettelijke taken, waarbij nieuwe wet- en regelgeving aanvullende eisen stelt aan de uitvoering. Zo vraagt de Participatiewet in Balans om een vertaling naar de lokale invulling van de wet en benadrukt het wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) het belang van integrale ondersteuning bij complexe hulpvragen. Ook moet Zoeterwoude zich voorbereiden op nieuwe

[19] Nota Sociaal Beleid 2022-2026.

[20] Jaarstukken 2025.

[21] Nota Sociaal Beleid 2023-2026 – Energiek en Zorgzaam Zoeterwoude (2023).

[22] Gemeente Zoeterwoude, Nota Sociaal Beleid 2023-2026 – Energiek en Zorgzaam Zoeterwoude (2023).

[23] Jaarstukken 2025.

[24] Kaderbrief 2027-2030.

[25] Voorjaarsnota 2026.

verplichtingen rond onderwijshuisvesting, waarbij gemeenten samen met schoolbesturen een langetermijnvisie moeten vastleggen in een integraal huisvestingsplan.

Ook de inrichting van de toegang tot ondersteuning vraagt de komende jaren om het maken van keuzes. De gemeente heeft de ambitie om het Sociaal Team verder te versterken, zodat inwoners met vragen over onder meer zorg, financiën, werk en opvoeding integraal en laagdrempelig kunnen worden ondersteund. Voor de toegang tot jeugdhulp bieden de regionale afspraken ruimte voor lokaal maatwerk.[26] Zoeterwoude staat daarmee voor de vraag hoe een passende 'Zoeterwoudse toegang' er uitziet en hoe triage, werkprocessen, het voorliggende veld en verschillende onderdelen van het sociaal domein met elkaar worden verbonden. Ook hier gaat het om het vinden van een passende balans tussen wat Zoeterwoude lokaal wil en kan organiseren en wat, vanwege benodigde deskundigheid, capaciteit of continuïteit, beter in samenwerking kan worden georganiseerd.

De evaluatie van de huidige Nota Sociaal Beleid in 2026 vormt een belangrijk moment om deze verschillende opgaven in samenhang te bezien. De uitkomsten daarvan worden, samen met de inbreng van inwoners en maatschappelijke partners, gebruikt voor een maatschappelijke agenda (MAG), die in 2027 wordt afgerond. De MAG moet keuzes tussen financiële en organisatorische ruimte verbinden en daarmee richting geven aan de verdere inrichting van de sociale basis, de toegang, subsidierelaties, de samenwerking met maatschappelijke partners en de inzet van financiële middelen.[27]

Behoud van goede en toegankelijke voorzieningen
Zoeterwoude beschikt over een breed en divers aanbod aan maatschappelijke, sportieve, culturele en zorg-voorzieningen. Deze voorzieningen dragen bij aan ontmoeting, leefbaarheid en sociale samenhang en ondersteunen het actieve verenigingsleven en het maatschappelijke initiatief in de gemeente. Het behouden van een kwalitatief goed en toegankelijk voorzieningenniveau is daarom een belangrijke opgave voor Zoeterwoude.[28] Een deel van het voor-zieningenniveau vloeit bovendien voort uit wettelijke verplichtingen op het gebied van onder meer een gezonde fysieke leefomgeving, sport en bewegen, bewegingsonderwijs en bibliotheekvoorzieningen. Vanuit het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) wordt daarnaast ingezet op onder meer laagdrempelige ontmoetingsmogelijkheden en toegankelijke sport-, beweeg- en cultuurvoorzieningen.

Zoeterwoude kent veel sportverenigingen, culturele organisaties en maatschappelijke initiatieven voor zowel jongeren als ouderen. Verspreid over de kernen bevinden zich onder meer de Klaverhal, het Cultuurhuis, Ons Huis, Utopia, het Muziekcentrum, de Eendenkooi en verschillende sportaccommodaties. Ook de bibliotheken vervullen een functie voor ontmoeting en educatie, en buurthuis De Weipoort heeft een belangrijke ontmoetingsfunctie in het buitengebied. Daarnaast beschikt de gemeente over verschillende zorgvoorzieningen, waaronder Swetterhage, Emmaus, zorg-boerderijen en huiskamerprojecten, en zijn er huisartspraktijken in zowel Dorp als Rijndijk.[29] Daarmee kent Zoeterwoude voor haar schaal een breed en divers voorzieningenniveau.

De opgave is om dit voorzieningenniveau ook op langere termijn aan te laten sluiten bij de behoeften van inwoners. De Omgevingsvisie benoemt het behoud van voldoende en goed bereikbare voorzieningen en aantrekkelijke dorps-centra als speerpunt. Daarbij vergroot de vergrijzing het belang van het realiseren van toegankelijke voorzieningen en ontmoetingsmogelijkheden voor ouderen, terwijl ook voldoende aanbod voor jongeren van belang blijft. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen kunnen bovendien tot een veranderende vraag leiden.

[26] Programmabegroting 2026-2029.

[27] Kaderbrief 2027-2030.

[28] Omgevingsvisie 2040.

[29] Programmabegroting 2026-2029.

Het gaat daarmee om zowel het behouden van bestaande voorzieningen als de vraag of het aanbod, de spreiding en de toegankelijkheid ervan op de lange termijn passen bij de ontwikkeling van de bevolking en de verschillende kernen.[30] [31] [32]

De centrale opgave voor Zoeterwoude is dan ook om een voorzieningenniveau te bepalen dat past bij de schaal van de gemeente en dat maatschappelijk waardevol, toegankelijk én op de langere termijn financieel en organisatorisch houdbaar is. Dit vraagt om het maken van samenhangende keuzes over welke voorzieningen en functies de gemeente wil borgen, voor welke doelgroepen en gebieden deze beschikbaar moeten zijn, waar aanpassing of ontwikkeling nodig is en welke rol de gemeente daarbij zelf vervult.

Transformatie landelijk gebied
Het landelijke gebied beslaat een belangrijk deel van het grondgebied van Zoeterwoude en kent verschillende functies en waarden. De gemeente wil het landschap weids en open houden, werken aan een duurzame agrarische toekomst, de natuur versterken, en ruimte bieden aan een goede balans tussen gebruik en bescherming.[33] [34]

Tegelijkertijd staat het landelijke gebied voor verschillende ontwikkelingen die de komende jaren om keuzes vragen. Agrarische ondernemers krijgen te maken met veranderende economische en ecologische omstandigheden, terwijl opgaven rond natuur, waterkwaliteit, bodemdaling, klimaatadaptatie, energie en recreatie eveneens ruimte en aandacht vragen. Daarnaast bestaat er onzekerheid over de verdere ontwikkeling van onder meer het landelijke stikstofbeleid en de gevolgen daarvan voor agrarische ondernemers en het landelijk gebied.[35] Daardoor neemt de druk op het gebied toe en wordt de vraag urgenter hoe Zoeterwoude het landelijke gebied op de langere termijn wil behouden en ontwikkelen, en welke ruimte zij wil bieden aan landbouw, natuur en andere functies.

Deze vraag kan niet los worden gezien van andere ontwikkelingen binnen de gemeente en het omliggende gebied. Ook woningbouw, mobiliteit, economische ontwikkeling en de energietransitie leggen claims op de beschikbare ruimte. Zoeterwoude staat daardoor voor keuzes waarbij verschillende belangen en functies in samenhang moeten worden afgewogen. Waar mogelijk kunnen functies worden gecombineerd, maar niet elke ruimteclaim is met elke andere verenigbaar.

Juist doordat ontwikkelingen in het landelijke gebied verschillende beleidsterreinen en bestuurslagen raken, is een samenhangende gemeentelijke koers van belang. De gemeentelijke inzet raakt ruimtelijke ordening, landbouw en economie, natuur, water, recreatie, energie en infrastructuur, en het is van belang scherp te hebben vanuit welke uitgangspunten de gemeente initiatieven en ontwikkelingen wil beoordelen.

Afwegingen in mobiliteit
De ligging van Zoeterwoude nabij de A4, de N11 en de N206 zorgt voor een goede regionale bereikbaarheid en verbinding met omliggende gemeenten en economische centra. Tegelijkertijd ondervindt de gemeente de gevolgen van de verkeersstromen op en rond deze infrastructuur, bijvoorbeeld in de vorm van verkeersonveiligheid, geluids-overlast en vervuiling.[36] Omdat een belangrijk deel van deze infrastructuur niet in gemeentelijk beheer is, heeft Zoeterwoude slechts beperkt zelfstandig invloed op deze verkeersstromen.

[30] Omgevingsvisie 2040.

[31] Programmabegroting 2026-2029.

[32] Kaderbrief 2027-2030.

[33] Omgevingsvisie 2040.

[34] Programma Duurzaamheid 2026-2030.

[35] Programma Duurzaamheid 2026-2030.

[36] Omgevingsvisie 2040.

Ook binnen de gemeente spelen verschillende mobiliteitsvraagstukken. Een aanzienlijk deel van de meldingen van inwoners heeft betrekking op parkeerproblematiek, sluipverkeer en verkeersonveilige situaties. Daarnaast vraagt de bereikbaarheid van voorzieningen aandacht. Vooral in het buitengebied is het openbaar vervoer beperkt en sluiten verbindingen niet altijd goed op elkaar aan. Voor veel inwoners, ondernemers en agrariërs blijft de auto daardoor een belangrijk en soms noodzakelijk vervoermiddel.[37] Tegelijkertijd bestaat de ambitie om lopen, fietsen, openbaar vervoer en andere duurzame vervoersvormen aantrekkelijker en veiliger te maken.[38] Dit vraagt om een afweging in de manier waarop bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid en verduurzaming met elkaar worden verbonden.

De toepassing van dergelijke uitgangspunten vraagt in Zoeterwoude om maatwerk. De opgave is daarom te bepalen welke positie verschillende vervoersvormen in de verschillende delen van Zoeterwoude moeten krijgen en hoe de gemeente de overgang naar duurzamere mobiliteit wil vormgeven, zonder de bereikbaarheid uit het oog te verliezen. Wat hierbij ontbreekt, is een actueel en integraal kader dat deze ontwikkelingen en keuzes verbindt. Zoeterwoude heeft geen actuele mobiliteitsvisie. Daardoor ontbreekt een toekomstbeeld van het gewenste mobiliteitssysteem en een kader om bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid en verschillende vervoersvormen tegen elkaar af te wegen.

In de Voorjaarsnota 2026 heeft Zoeterwoude daarom het voornemen opgenomen een mobiliteitsvisie op te stellen. Daarin moet duidelijk worden welke positie verschillende vervoersvormen krijgen, hoe wordt omgegaan met verschillen tussen de kernen en het buitengebied, en welke uitgangspunten gelden bij nieuwe ontwikkelingen.

Toekomstbestendig besturen

Het besturen van Zoeterwoude vraagt om het geven van richting aan een breed en complex gemeentelijk takenpakket, het maken van keuzes binnen de beschikbare middelen en capaciteit, en het organiseren van voldoende uitvoeringskracht. Daarbij opereert de gemeente steeds minder zelfstandig. Veel maatschappelijke opgaven vragen om samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partners, waardoor verantwoordelijkheden en besluitvorming over verschillende organisaties en bestuurslagen zijn verdeeld. Dit stelt eisen aan de manier waarop college en raad samenwerken, prioriteiten stellen, lokale belangen behartigen, grip houden op samenwerkingsverbanden en richting geven aan de ontwikkeling van de gemeente.

Tegelijkertijd moet het bestuur kunnen steunen op een ambtelijke organisatie die over voldoende capaciteit en deskundigheid beschikt om beleid voor te bereiden en uit te voeren. Ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en data bieden daarbij nieuwe mogelijkheden voor sturing en dienstverlening, maar brengen ook nieuwe verantwoordelijkheden en eisen met zich mee.

In de volgende paragrafen gaan we daarom in op vier samenhangende bestuurlijke opgaven voor Zoeterwoude: de veelheid en complexiteit van taken, het functioneren van bestuur en gemeenteraad, het borgen van voldoende ambtelijke capaciteit en deskundigheid, en de ontwikkeling naar een steeds verder digitaliserende overheid.

Veelheid en complexiteit van taken

Zoeterwoude is verantwoordelijk voor een breed en steeds complexer gemeentelijk takenpakket, terwijl de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit beperkt is. Daarbij komen (nieuwe) wettelijke taken en maatschappelijke opgaven bovenop de bestaande verantwoordelijkheden op het gebied van onder meer dienstverlening, beleidsontwikkeling, uitvoering en ondersteuning van het bestuur. Tegelijkertijd vragen ontwikkelingen op terreinen als wonen, sociaal domein, duurzaamheid en het landelijke gebied steeds vaker om specialistische kennis en om een integrale en langetermijngerichte aanpak. Voor een gemeente met de schaal van Zoeterwoude ontstaat daardoor een voortdurende spanning tussen wat er van de gemeente wordt gevraagd en wat zij met de beschikbare mensen, middelen en expertise kan organiseren.

[37] Coalitieakkoord 2026-2030.

[38] Programma Duurzaamheid 2026-2030.

Deze ontwikkeling stelt de gemeente voor keuzes over de inzet van haar beperkte capaciteit. Niet alleen tussen de verschillende opgaven, maar ook tussen de verschillende typen werkzaamheden binnen de organisatie. De dagelijkse dienstverlening en het oplossen van concrete vragen van inwoners, ondernemers en bestuur vragen om operationele capaciteit. Tegelijkertijd is er capaciteit nodig voor beleidsontwikkeling, het verbinden van verschillende beleidsterreinen en het strategisch anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Juist bij een organisatie met een beperkte omvang kunnen deze verschillende werkzaamheden met elkaar concurreren om dezelfde schaarse capaciteit. De opgave is daarom een werkbare balans te vinden tussen het adequaat uitvoeren van en reageren op wat zich vandaag aandient en het creëren van voldoende ruimte om richting te geven aan de opgaven van morgen.

Daarbij ligt ook de vraag voor welke taken Zoeterwoude zelf voldoende capaciteit en deskundigheid kan en wil organiseren. Samenwerking - 'samen doen' en 'laten doen' - is een belangrijk onderdeel van de manier waarop gemeenten hun taken organiseren. Voor Zoeterwoude is dit op onderdelen noodzakelijk om toegang te hebben tot specialistische kennis, capaciteit en voorzieningen die vanwege de beperkte schaal moeilijk zelfstandig kunnen worden georganiseerd.

Het organiseren van taken in samenwerking betekent tegelijkertijd niet dat daarvoor binnen Zoeterwoude geen capaciteit meer nodig is. Samenwerking vraagt om ambtelijke en bestuurlijke inzet, goed opdrachtgeverschap, regie, het inbrengen van lokale belangen, en het vertalen van regionale ontwikkelingen naar de eigen gemeente. Zoeterwoude kan niet bij elke regionale tafel met dezelfde intensiteit aanwezig zijn. De opgave is daarom te bepalen op welke onderwerpen de gemeente zelf het verschil wil maken, waar actieve regionale betrokkenheid het meest van belang is, en welke rol zij daarbij wil vervullen. Daarbij gaat het niet alleen om wat Zoeterwoude uit de samenwerking komt halen, maar ook om wat zij daarin zelf kan en wil inbrengen en wat andere samenwerkingspartners daarbij van Zoeterwoude mogen verwachten.

Deskundigheid van gemeenteraad, bestuur en organisatie
Gemeenten met de schaal van Zoeterwoude kampen vaker met uitdagingen in de ondersteuning van de gemeenteraad. De griffiecapaciteit is beperkt, terwijl juist de griffie een cruciale rol speelt in de inhoudelijke en procesmatige ondersteuning van raadsleden. Ook fractieondersteuning is sober: in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners is gemiddeld minder dan € 1.500 per jaar per fractie beschikbaar, waardoor professionele inhuur nauwelijks mogelijk is. Raadsleden van grotere, landelijke partijen kunnen dit tekort deels opvangen via hun partijnetwerk en door dossiers onderling te verdelen. Voor raadsleden van kleine en lokale partijen is dat anders: zij moeten voortdurend keuzes maken over waar zij zich wel en niet in verdiepen.

Daarbij komt het feit dat gemeenten van deze schaal ook minder raadsleden hebben die onderling het raadswerk of de onderwerpen kunnen verdelen, waardoor het voor de raadsleden die er wel zijn een uitdaging is om tijd en ruimte te vinden voor wat het raadswerk van hen vraagt. Dit vergroot de afhankelijkheid van individuele raadsleden en kan de mogelijkheden beperken om het brede takenpakket inhoudelijk te doorgronden en de kaderstellende en controlerende rol op alle onderwerpen met dezelfde intensiteit te vervullen.[39] Dit terwijl gemeente van de schaal van Zoeterwoude, net zo goed als grotere gemeenten, complexe opgaven en onderwerpen voor de kiezen krijgt. Het goed doorgronden daarvan kan een flinke tijdsinvestering vragen, maar is wel nodig om de kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen.

Daarnaast geldt voor een gemeente met de schaal van Zoeterwoude dat bestuurders een relatief brede portefeuille hebben en daarmee voor veel verschillende beleidsterreinen bestuurlijk verantwoordelijk zijn. Daar komt bij dat bestuurders niet bij elke regionale tafel evenveel aanwezig kunnen zijn, aangezien bestuurlijke regionale commissies parallel kunnen plaatsvinden. Dit vraagt om keuzes van het college bij welke tafel zij wel en niet aanwezig kunnen zijn, en dat heeft effect op de zichtbaarheid en de herkenbaarheid richting samenwerkingspartners.

[39] Ondersteuning van gemeenteraadsleden schiet tekort - Platform O

Ambtelijke capaciteit
Het organiseren van voldoende ambtelijke capaciteit en deskundigheid vormt een belangrijke randvoorwaarde voor de bestuurskracht van Zoeterwoude. Medewerkers hebben vaak een breed takenpakket en op verschillende vakgebieden berust de specialistische kennis bij een beperkt aantal personen. Uitval en vertrek van medewerkers kunnen daardoor relatief snel gevolgen hebben voor de continuïteit en de kwaliteit van de uitvoering. De beperkte schaal zet daarnaast de beschikbare capaciteit voor de aansturing en de begeleiding van medewerkers onder druk. Tegelijkertijd wordt het gemeentelijke werk specialistischer en concurreert Zoeterwoude op een krappe arbeidsmarkt met andere overheden en organisaties.

De opgave ligt daarom in het zoveel mogelijk beperken van deze kwetsbaarheid en het duurzaam borgen van de benodigde kennis en capaciteit. Dit vraagt om aantrekkelijk werkgeverschap, goede onboarding en kennisoverdracht, en een strategische benadering van personeelsplanning. Niet alle deskundigheid hoeft daarbij structureel binnen de eigen organisatie aanwezig te zijn. Voor Zoeterwoude is, zoals eerder beschreven, juist de vraag relevant welke kennis essentieel is om zelf regie te kunnen voeren en lokale belangen te kunnen behartigen, en welke specialistische expertise doelmatiger via samenwerking of tijdelijke inhuur kan worden georganiseerd.

Digitale overheid
Digitalisering en data bieden Zoeterwoude mogelijkheden om de kwaliteit van beleid en dienstverlening te versterken en de beschikbare capaciteit doelmatiger in te zetten. Betere informatie kan bijvoorbeeld helpen om ontwikkelingen eerder te signaleren, keuzes beter te onderbouwen, en de uitvoering en effecten van beleid te volgen. Tegelijkertijd nemen de eisen op het gebied van informatiebeveiliging, privacy, digitale dienstverlening en verantwoord gebruik van data en algoritmen toe.

Zoeterwoude heeft een belangrijk deel van haar bedrijfsvoering en ICT bij de gemeente Leiden ondergebracht. Daardoor kan zij gebruikmaken van specialistische kennis en voorzieningen die niet volledig binnen de eigen organisatie hoeven te worden georganiseerd. De eigen verantwoordelijkheid verdwijnt daardoor echter niet. Binnen de gemeentelijke organisatie blijft aandacht nodig voor informatiegestuurd werken, het goed benutten van beschikbare data, informatiebeveiliging, en de gevolgen van nieuwe regelgeving, waaronder de Europese AI Act.[40]

De opgave is daarbij om digitalisering gericht te benutten voor betere sturing, uitvoering, monitoring en dienstverlening. Tegelijkertijd moet Zoeterwoude oog houden voor toegankelijkheid en de menselijke maat, zodat ook inwoners die minder digitaal vaardig zijn, toegang houden tot gemeentelijke dienstverlening.

[40] Europese AI-act: nieuwe plichten voor gemeenten - Gemeente.nu

3. Gemeente als bestuur

Dit perspectief richt zich op het vermogen van Zoeterwoude om als bestuur richting te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen en haar opgaven en ambities te realiseren. Daarbij gaat het om de vraag of de gemeente haar opgaven in beeld heeft, hierin keuzes maakt, richting geeft en zicht houdt op de realisatie van haar doelen.

In de paragraaf over de langetermijnvisie en ambities staat centraal in hoeverre Zoeterwoude een duidelijk beeld heeft van interne en externe opgaven en ontwikkelingen en deze heeft vertaald naar een samenhangende langetermijnvisie en ambities. Bij sturing, prioritering en monitoring kijken we vervolgens naar de wijze waarop deze ambities worden vertaald in doelen, hoe daarin prioriteiten worden gesteld en in hoeverre het bestuur zicht houdt op de voortgang en realisatie daarvan. Tot slot behandelen we bij het bestuurlijk samenspel de samenwerking tussen raad, college en de ambtelijke organisatie en de mate waarin de onderlinge rolverdeling, werkwijze en bestuurscultuur bijdragen aan het realiseren van de doelen en ambities van de gemeente.

Per aspect beschrijven we in hoeverre Zoeterwoude hieraan voldoet en welke sterke punten en aandachtspunten daarbij naar voren komen. Vervolgens reflecteren we op het zelfbeeld van Zoeterwoude en het beeld dat externe partners van de gemeente hebben. We sluiten het perspectief af met een overkoepelende conclusie over de bestuurskracht van Zoeterwoude in haar rol als bestuur.

3.1 Lange termijnvisie en ambities

Zoeterwoude heeft de belangrijkste maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen goed in beeld en beschikt op verschillende beleidsterreinen over inhoudelijke visies. Op enkele terreinen ontbreken echter nog actuele beleidskaders en bovenal ontbreekt een overkoepelende langetermijnvisie die de verschillende opgaven en ambities met elkaar verbindt. Daardoor is onvoldoende duidelijk aan welke opgaven de gemeente prioriteit geeft, wat voor gemeente Zoeterwoude wil zijn, en waarin zij zelf het verschil wil maken of juist een volgende rol kiest. Dit beperkt de mogelijkheid om vanuit een samenhangende koers strategische keuzes te maken.

Uit de Programmabegroting 2026-2029, de Omgevingsvisie en diverse sectorale beleidsstukken blijkt dat Zoeterwoude een duidelijk beeld heeft van de belangrijkste interne en externe ontwikkelingen. Zo worden in de Omgevingsvisie expliciet ontwikkelingen genoemd op het gebied van woningbouw, klimaatverandering, vergrijzing en de noodzaak om keuzes te maken op het gebied van wonen, mobiliteit, energie en landschap. Ook een aantal andere sectorale beleids-kaders laat een uitgewerkte visie zien. De Nota Sociaal Beleid 2023-2026, het Programma Duurzaamheid 2026-2030 en het VTH-beleid 2023-2027 tonen dat de gemeente op meerdere beleidsterreinen een inhoudelijke koers voor de toekomst heeft bepaald.

Op andere beleidsterreinen ontbreekt (nog) een actueel beleidskader. Zo is er geen integrale visie op het landelijke gebied, waarin ruimtelijke ordening, economie, groen en riolering samenkomen. Ook een mobiliteitsvisie ontbreekt, al is hiervoor in de Voorjaarsnota 2026 inmiddels budget vrijgemaakt. Vastgoed- en accommodatiebeleid en een visie op regionale samenwerking ontbreken eveneens. Deze beleidsarme situatie is vooral het gevolg van beperkte bestuurlijke aandacht en ambtelijke capaciteit voor strategische beleidsontwikkeling.[41]

[41] Gesprekken intern.

Bovendien is er geen overkoepelende langetermijnvisie die verschillende beleidsvelden met elkaar verbindt en waarin uitgangspunten zijn vastgelegd die richting geven aan keuzes voor de ontwikkeling van de gemeente als geheel. Daardoor ligt niet vast wat voor gemeente Zoeterwoude op de langere termijn wil zijn, welke opgaven prioriteit krijgen, waarin zij zelf het verschil wil maken en waar zij bewust een volgende rol kiest.

Het ontbreken van deze koers wordt herkend in de gesprekken. Zowel de ambtelijke organisatie, het college als raadsleden uiten de behoefte aan meer richting. Ook externe gesprekspartners herkennen dit beeld. Zij missen een duidelijke positie van Zoeterwoude in de regio (zie ook hoofdstuk 6. *De gemeente als partner in de regio*).

Tegelijkertijd werkt de gemeente momenteel aan een mobiliteitsvisie, een economisch programma, een meerjarenplan grote projecten en recreatie- en toerismebeleid. Ook worden verschillende beleidsvelden geactualiseerd.[42] [43] Dit laat zien dat de gemeente de behoefte aan meer beleidsvorming herkent en hier stappen in zet.

3.2 Sturing, prioritering en monitoring

Zoeterwoude laat op verschillende beleidsterreinen zien dat zij ambities kan vertalen naar concrete doelen en uitvoeringsprogramma's. Gemeentebreed vinden sturing en prioritering echter onvoldoende vanuit vooraf bepaalde doelen en kaders plaats. Prioriteiten worden regelmatig mede bepaald door actuele vraagstukken en signalen uit de samenleving, waardoor sturing een reactief karakter krijgt. De monitoring richt zich vooral op de voortgang van activiteiten en projecten, en minder op de mate waarin maatschappelijke doelen worden bereikt. Hierdoor is er beperkt zicht op de effectiviteit van beleid en ontbreekt een stevige basis om gericht bij te sturen en schaarse capaciteit efficiënt in te zetten op de belangrijkste opgaven.

Een voorbeeld van een visie met concrete en meetbare doelstellingen is het Programma Duurzaamheid 2026-2030, dat ook een uitvoeringsagenda, een duidelijke prioritering van thema's en uitgangspunten voor monitoring en evaluatie bevat. Ook het VTH-beleid 2023-2027 is uitgewerkt in concrete doelstellingen, die jaarlijks worden vertaald naar een uitvoeringsprogramma en waarover via het VTH-jaarverslag wordt gerapporteerd. De Nota Sociaal Beleid 2023-2026 koppelt maatschappelijke doelen eveneens aan activiteiten, planning en financiële middelen. Daarmee laat de gemeente zien dat zij op verschillende beleidsterreinen in staat is ambities te vertalen naar concrete uitvoering.

Sturing en prioritering vinden echter niet overal vanuit een duidelijk kader plaats. Een visie op hoofdlijnen vaststellen lukt doorgaans goed; het door het bestuur vertalen daarvan naar concrete, soms ongemakkelijke keuzes, is waar de besluitvorming vertraagt of versmalt. De bestuurlijke aandacht en de stevigheid om deze keuzes te maken zijn niet consequent aanwezig. Uit de gesprekken blijkt dat prioriteiten regelmatig worden bepaald op basis van actuele vraagstukken, signalen uit de samenleving of nieuwe ontwikkelingen, waarbij het algemeen belang en de stip op de horizon naar de achtergrond verdwijnen. Verschillende gesprekspartners typeren dit als een vorm van ad hoc of reactieve sturing (ook wel getypeerd als een "piepsysteem").[44]

Bestuurskrachtliteratuur laat zien dat nabijheid twee kanten heeft. Kleinschaligheid versterkt de verbinding tussen samenleving en bestuur, maar houdt ook het risico in dat sturing op casuïstiek, details en deelbelangen de overhand krijgt boven overkoepelende, strategische kaderstelling.

[42] Gesprekken intern.

[43] Voorjaarsnota 2026.

[44] Gesprekken intern.

Dit maakt de besluitvorming en uitvoering minder voorspelbaar en consistent, wat tot gevolg kan hebben dat werkzaamheden tussentijds worden onderbroken, eerder gemaakte afwegingen opnieuw worden gemaakt of dat er capaciteit wordt ingezet op urgente afzonderlijke vraagstukken ten koste van meer structurele opgaven.

Voor wat betreft monitoring constateren wij daarnaast dat de nadruk vooral ligt op de voortgang en de uitvoering van activiteiten en projecten. In de planning- en controlcyclus wordt veelal gerapporteerd over de uitvoering van voorgenomen activiteiten, en minder over de vraag of de onderliggende maatschappelijke doelen ook worden bereikt. Hierdoor is niet altijd inzichtelijk in welke mate beleid effectief is. Ook zien we dat beoogde monitoring niet altijd wordt uitgevoerd, of dat daar in ieder geval niet over wordt gerapporteerd. Zo was voor de Nota Sociaal Beleid 2023-2026 een tussentijdse voortgangsrapportage voorzien; deze is er niet gekomen vanwege beperkte capaciteit.[45]

Uit de gesprekken blijkt dat de noodzaak om scherper te prioriteren wordt gevoeld. Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt aangegeven dat de beschikbare capaciteit vraagt om duidelijke keuzes over welke opgaven voorrang krijgen en welke werkzaamheden kunnen worden uitgesteld of regionaal kunnen worden opgepakt. In de praktijk werkt dit besef echter nog niet consequent door in het samenspel tussen raad, college en organisatie (zie volgende norm).

3.3 Bestuurlijk samenspel

De samenwerking tussen raad, college en organisatie kenmerkt zich door korte lijnen en er is de afgelopen jaren geïnvesteerd in duidelijkere rollen, werkafspraken en bestuurlijke advisering. Tegelijkertijd draagt het samenspel nog niet altijd bij aan de realisatie van doelen en ambities. De sterke nabijheid tot de samenleving zorgt ervoor dat signalen snel worden opgepakt, maar op onderdelen gaat dat samen met een minder nadrukkelijke kaderstellende en controlerende rol van de raad. Daarnaast leidt het streven naar politiek en maatschappelijk draagvlak er regelmatig toe dat eerdergemaakte inhoudelijke afwegingen ter discussie komen te staan of dat uitvoerbaarheid, integraliteit en professionele advisering minder zwaar wegen. Dit zet de voorspelbaarheid van de besluitvorming en de voortgang van de uitvoering onder druk.

Op papier wordt nadrukkelijk ingezet op samenwerking, vertrouwen en rolzuiverheid. Het coalitieakkoord benoemt raad en college expliciet als cultuurdragers en voorbeeld voor goed bestuur. Daarnaast zijn de afgelopen periode stappen gezet om de samenwerking tussen raad, college en organisatie te versterken. Zo zijn er nieuwe werkafspraken gemaakt over het onderlinge contact, is aandacht besteed aan rolzuiverheid en is geïnvesteerd in de professionalisering van de ambtelijke organisatie.[46]

De nabijheid tussen bestuur, organisatie en inwoners wordt door vrijwel alle gesprekspartners genoemd als een belangrijke kwaliteit van Zoeterwoude. De lijnen zijn kort, bestuurders en raadsleden zijn goed benaderbaar en signalen uit de samenleving worden snel opgepakt. Tegelijkertijd wordt de keerzijde van deze nabijheid benoemd en dat, in een tijd waarin inwoners mondiger worden. Zowel bestuurders, raadsleden als ambtenaren zijn in een kleine gemeenschap direct aanspreekbaar, waardoor besluitvorming eerder kan worden beïnvloed door maatschappelijke druk. Ook zijn er signalen dat medewerkers zich onder druk gezet voelen vanuit de gemeenschap en daarbij rugdekking missen vanuit het bestuur. Verschillende gesprekspartners geven aan dat dit ertoe kan leiden dat het lastiger wordt om impopulaire, maar noodzakelijke keuzes te maken, zeker waar (actuele) beleidskaders ontbreken.[47]

[45] Gesprekken intern.

[46] Gesprekken intern.

[47] Gesprekken intern.

De raad lijkt daarbij de volksvertegenwoordigende rol nadrukkelijker in te vullen dan de kaderstellende en controlerende rol. De sterke gerichtheid op signalen uit de samenleving gaat op onderdelen samen met een minder expliciete kaderstelling en vervolgens sturing vanuit die kaders. Ook geven meerdere gesprekspartners aan dat veel ambtelijke capaciteit wordt besteed aan het beantwoorden van vragen vanuit de raad en het op vlieghoogte brengen en houden van het college.[48]

Een illustratief voorbeeld hiervan is de behandeling van de mobiliteitsvisie bij de Voorjaarsnota 2026, waarbij er discussie was over de vraag of een afzonderlijke mobiliteitsvisie voor Zoeterwoude noodzakelijk is. Waar een deel van de raad stelde dat bestaande onderzoeken en verkeersbesluiten voldoende richting boden, wezen andere raadsleden juist op het belang van een integraal beleidskader dat toekomstige keuzes in samenhang mogelijk maakt en uitvoering geeft aan het coalitieakkoord.[49] Hoewel het amendement om het budget te schrappen uiteindelijk werd verworpen, laat dit voorbeeld zien dat er binnen de raad verschillend wordt gedacht over de invulling van de kaderstellende rol.

Ook zijn er meerdere voorbeelden van dossiers waarbij politieke en maatschappelijke wensen conflicteerden met uitvoerbaarheid. Genoemde voorbeelden zijn de jarenlange discussie rondom de toekomst van de Klaverhal, de situatie rondom de voetbalkooi en het houtstookdossier.[50] Ook het groot onderhoud van het gemeentehuis is hiervan een voorbeeld. De raad besloot af te wijken van het voorstel van het college en stelde slechts budget beschikbaar voor brandveiligheidsmaatregelen en aanvullende onderzoeken, terwijl besluitvorming over de overige investeringen werd uitgesteld. De raad wilde eerst meer inzicht in alternatieve scenario's, waaronder de verkoop van het gemeentehuis en het huren van duurzame kantoorruimte. Tegelijkertijd gaven bestuur en organisatie aan dat hierdoor noodzakelijke verbeteringen aan het binnenklimaat en de werkomstandigheden van medewerkers opnieuw werden uitgesteld, wat gevolgen had voor de uitvoering.[51]

Binnen de raad bestaat daarnaast de cultuur om regelmatig, bij gevoelige dossiers zoals de Klaverhal, te streven naar breed gedragen besluiten. Dit draagt bij aan samenwerking en draagvlak binnen de raad en straalt eensgezindheid uit naar de samenleving, maar leidde er in bepaalde gevallen ook toe dat technische of integrale afwegingen uit voorstellen werden aangepast om consensus te bereiken. Daardoor ontstond er spanning tussen politieke wensen, bestuurlijke afwegingen, praktische en financiële uitvoerbaarheid en eerder vastgestelde doelen en ambities.[52]

In de afgelopen jaren maakte de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie wel een ontwikkeling door. Meerdere gesprekspartners beschrijven dat de eerdere organisatiestructuur met zelfsturende teams en een familie-cultuur binnen de organisatie ertoe leidde dat verantwoordelijkheden en de bestuurlijke aansturing niet altijd helder waren. Portefeuillehouders werden soms pas laat betrokken bij beleidsontwikkeling, terwijl voorstellen binnen de organisatie al grotendeels waren uitgewerkt. Inmiddels is met een vast managementteam, duidelijkere overleg-structuren en investeringen in de kwaliteit van bestuurlijke advisering, een belangrijke professionaliseringsslag ingezet. Hierdoor zijn rollen en verantwoordelijkheden duidelijker dan voorheen.[53]

[48] Gesprekken intern.

[49] Open Huis Raadsvergadering donderdag 2 juli 2026 donderdag 2 juli 2026 | Gemeenteraad Zoeterwoude

[50] Gesprekken intern.

[51] Open Huis-Raadsvergadering donderdag 3 juli 2025 donderdag 3 juli 2025 | Gemeenteraad Zoeterwoude

[52] Gesprekken intern.

[53] Gesprekken intern.

3.4 Reflecties zelfbeeld en omgevingsbeeld

In het zelfbeeld van de gemeente komt een herkenbare kracht naar voren: Zoeterwoude ziet zichzelf als een nabije, toegankelijke, betrokken en servicegerichte gemeente. Bestuurders, raadsleden en medewerkers weten goed wat er speelt in de samenleving, zijn gemakkelijk benaderbaar en kunnen daardoor signalen snel oppakken. Deze nabijheid - ook wel: kleinschaligheid - wordt breed gewaardeerd en vormt een belangrijk onderdeel van de manier waarop de gemeente haar rol vervult. Tegelijkertijd wordt in dit zelfbeeld onderkend dat deze kracht een keerzijde heeft. De sterke gerichtheid op actuele signalen en individuele vraagstukken gaat soms ten koste van het werken vanuit vooraf vastgestelde doelen en het op basis daarvan prioriteren. De gemeente herkent dat scherper moet worden gekozen welke opgaven voorrang krijgen.

Het omgevingsbeeld sluit gedeeltelijk aan bij dit zelfbeeld. Maatschappelijke partners waarderen vooral de toegankelijkheid en nabijheid van bestuur en organisatie. De keerzijde van deze nabijheid - zoals een meer reactieve sturing - wordt door maatschappelijke partners minder nadrukkelijk benoemd.

Regionale overheidspartners zijn kritischer over de rol van Zoeterwoude als bestuur. Hoewel zij de korte lijnen en betrokkenheid richting de samenleving herkennen, zien zij Zoeterwoude nog onvoldoende als een herkenbare en actieve speler die vanuit een duidelijke eigen positie of langetermijnvisie structureel bijdraagt aan regionale opgaven. Voor partners is niet altijd duidelijk waar Zoeterwoude voor staat en op welke onderwerpen de gemeente het verschil wil maken. Doordat ook de bijdrage aan de realisatie op onderdelen beperkt is, is wederkerigheid een vraagstuk (zie hiervoor ook hoofdstuk 6. *De gemeente als partner in de regio*).

3.5 Conclusie gemeente als bestuur

De gemeente weet in belangrijke mate wat er op haar afkomt en beschikt op veel terreinen over inhoudelijke ambities en beleid. Het lukt echter onvoldoende om deze opgaven in samenhang te wegen en daaraan consequenties te verbinden voor wat Zoeterwoude wel en niet kan en wil doen. Een verbindende langetermijnkoers ontbreekt en de beschikbare ambtelijke en financiële ruimte werkt nog onvoldoende door in het kiezen, begrenzen en vasthouden.

Juist voor een gemeente met beperkte ambtelijke en financiële ruimte (zie hiervoor hoofdstuk 4. *De gemeente als organisatie*) is zo'n koers van grote waarde. Zoeterwoude is klein in inwonertal, maar kent tegelijkertijd een breed en veelzijdig takenpakket, verschillende kernen met een eigen karakter en voorzieningenniveau, een sterk sociaal en economisch profiel, en een omvangrijk landelijk gebied met betekenis voor de regio. Kenmerkend voor Zoeterwoude is bovendien dat veel opgaven binnen hetzelfde gebied samenkomen en op elkaar ingrijpen. Die veelzijdigheid, in combinatie met de beperkte organisatorische en financiële middelen, maakt dat niet alles tegelijk kan en dat de behoeften van inwoners (of een deel daarvan) niet altijd leidend kunnen zijn in besluitvorming. Dit vraagt om het afwegen van belangen, het maken van scherpe keuzes, het nemen van (soms pijnlijke) besluiten, het formuleren van realistische ambities en bovenal een duidelijke koers in wat Zoeterwoude wil bereiken en welke rol de gemeente daarin kan en wil vervullen.

De bestuurscultuur van Zoeterwoude is daarbij in onze ogen zowel een herkenbare kracht als een kwetsbaarheid. De korte lijnen en de sterke betrokkenheid bij de samenleving vormen een wezenlijk onderdeel van de lokale identiteit en dragen bij aan het vermogen om signalen snel op te vangen. Tegelijkertijd versterkt dit een reactief patroon.

Politieke en maatschappelijke signalen krijgen gemakkelijk veel gewicht, terwijl oog voor uitvoerbaarheid, financiële consequenties en eerder vastgestelde beleidsuitgangspunten op de achtergrond kunnen raken.

De wijze waarop de raad zijn rol vervult, draagt bij aan dit patroon. De raad geeft nadrukkelijk invulling aan zijn volksvertegenwoordigende rol en is sterk gericht op signalen en wensen vanuit de samenleving. Hierdoor staan de kaderstellende en controlerende rol, met daarbij het maken van integrale afwegingen en het vasthouden aan eerdergemaakte keuzes op onderdelen onder druk, vooral wanneer deze keuzes politiek of maatschappelijk ongemakkelijk zijn. Dit vertraagt de besluitvorming, maakt keuzes minder consistent en veroorzaakt spanning in het samenspel tussen raad, college en organisatie.

De afgelopen jaren zijn stappen gezet om dit samenspel te professionaliseren. Rollen en verantwoordelijkheden zijn verduidelijkt, overlegstructuren zijn versterkt en de kwaliteit van bestuurlijke advisering krijgt meer aandacht. De bereidheid om samen te werken is aanwezig en ook de noodzaak tot verdere ontwikkeling wordt op onderdelen herkend. Tegelijkertijd stelt de toenemende complexiteit van de opgaven steeds hogere eisen aan het samenspel tussen raad, college en organisatie en het vermogen om meer strategisch te kijken naar de opgaven en prioriteiten. De schaal van Zoeterwoude brengt ook een andere beperking met zich mee. Het loongebouw voor bestuur en organisatie is afgeleid van het aantal inwoners en heeft daardoor effect op de kwaliteit, de bestuurlijke stevigheid en het strategisch vermogen in dit samenspel. Dit maakt dat het voor een gemeente van deze omvang niet vanzelfsprekend dat zij over de volle breedte van haar taken en opgaven steeds de benodigde kwaliteit en expertise kan aantrekken en behouden. Het is daarom des te belangrijker om scherp te kiezen waar Zoeterwoude zelf voldoende kwaliteit en expertise wil en moet organiseren en waar versterking of samenwerking met anderen nodig is.

Ons professionele beeld is dat Zoeterwoude bestuurlijk onvoldoende vanuit een gezamenlijke strategische koers opereert. De kwetsbaarheid zit vooral in kiezen, begrenzen en vasthouden: bepalen wat prioriteit heeft, accepteren dat niet alles kan, vooraf richtinggevende kaders stellen en deze overeind houden. Dit heeft ook gevolgen voor haar overige rollen als gemeente. De kracht van Zoeterwoude - nabijheid, betrokkenheid en responsiviteit - is daardoor tegelijkertijd haar grootste bestuurlijke kwetsbaarheid.

4. Gemeente als organisatie

Dit perspectief richt zich op de organisatiekracht van Zoeterwoude en het functioneren van de ambtelijke organisatie. Daarbij gaat het om de vraag of de gemeente organisatorisch, financieel en personeel voldoende is toegerust om haar taken uit te voeren en haar opgaven en ambities te realiseren. Langs drie lijnen beschouwen we de gemeente als organisatie.

In de paragraaf over financiële robuustheid staat de financiële positie van de gemeente centraal en de mate waarin deze voldoende ruimte biedt om de opgaven van Zoeterwoude duurzaam te realiseren. De beschikbaarheid en inzet van mensen behandelen we bij de uitvoeringskracht; daarbij kijken we naar de capaciteit, kwaliteit en kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie en de mate waarin deze in staat is de gemeentelijke taken uit te voeren. Bij aantrekkelijk werkgeverschap kijken we naar de wijze waarop de gemeente investeert in haar medewerkers en in het aantrekken, ontwikkelen en behouden van personeel.

Per aspect beschrijven we in hoeverre Zoeterwoude hieraan voldoet en welke sterke punten en aandachtspunten daarbij naar voren komen. Vervolgens reflecteren we op het zelfbeeld van Zoeterwoude en het beeld dat externe partners van de organisatie hebben. We sluiten het perspectief af met een overkoepelende conclusie over de bestuurskracht van Zoeterwoude in haar rol als organisatie.

4.1 Financiële robuustheid

Zoeterwoude heeft de verslechterende financiële positie tijdig onderkend en maatregelen genomen om de begroting structureel te verbeteren. Desondanks is de financiële positie voor de komende jaren kwetsbaar en onvoldoende robuust. Vanaf 2028 resteren structurele tekorten, terwijl de financiële flexibiliteit beperkt is en de gemeente voor grote investeringsopgaven staat. Verdere besparingen zullen bovendien steeds moeilijker te realiseren zijn zonder gevolgen voor ambities, voorzieningen of de financiële weerbaarheid. Dit vraagt om scherpere keuzes over wat Zoeterwoude financieel duurzaam kan blijven doen. Hoewel de financiële urgentie wordt onderkend, werkt deze nog niet altijd expliciet en integraal door in de besluitvorming.

In de Nota Anticiperen op de toekomst uit 2025 is beschreven dat er in Zoeterwoude vanaf 2026 sprake zou zijn van een structureel negatief begrotingssaldo van ongeveer € 0,4 miljoen, oplopend tot circa € 3,7 miljoen in 2034. Als belangrijkste oorzaak hiervoor wordt genoemd dat het Rijk vanaf 2026 minder middelen beschikbaar stelt aan gemeenten, waardoor Zoeterwoude een nadeelgemeente is en voor een aanzienlijke financiële opgave ontstaat.[54] [55]

Om deze ontwikkeling het hoofd te bieden is eind 2024 gestart met het in kaart brengen van besparings- en ombuigingsmogelijkheden. Dit heeft geleid tot een voorkeursscenario waarin financiële haalbaarheid, uitvoerbaarheid en de impact op inwoners in samenhang zijn afgewogen. Het college heeft op basis daarvan gekozen voor een combinatie van maatregelen die de begroting structureel moeten verbeteren, waarbij tegelijkertijd zoveel mogelijk ruimte blijft bestaan voor maatschappelijke opgaven en voorzieningen.[56]

[54] Nota Anticiperen op de toekomst, 3 juni 2025.

[55] Motie Financiële kadertelling Gemeenschappelijke Regelingen 2026.

[56] Raadsbesluit voorkeursscenario, 3 juli 2025.

De maatregelen zijn onder te verdelen in drie categorieën. De eerste categorie betreft 'anders en realistisch begroten'. Daarbij gaat het om het anders invullen van budgetten die bedoeld waren als buffer voor onverwachte situaties of snelle inzet bij nieuwe ideeën. Een deel van deze budgetten werd nauwelijks benut. Voorbeelden van maatregelen zijn het niet meer onderhouden van brandkranen en het herzien van het budget voor inburgering.[57]

De tweede categorie maatregelen betreft 'evenwichtige keuzes'. Dit betreft maatregelen waarbij negatieve maatschappelijke gevolgen zijn te verwachten. Voor deze maatregelen is aan de hand van een richtinggevend kader gepoogd om balans aan te brengen tussen deze negatieve gevolgen enerzijds en de opbrengsten van de besparingen anderzijds. Daarbij zijn onomkeerbare keuzes met grote maatschappelijke gevolgen zoveel als mogelijk ontzien. Gekozen maatregelen zijn bijvoorbeeld het laten vervallen van het budget 'jongerencoach' en het herzien van onderwijssubsidies.[58]

De laatste categorie maatregelen betreft 'dempen effect verminderde Rijksbijdrage'. Dit gaat om maatregelen die toezien op het dempen van de effecten van de verminderde Rijksbijdrage in de komende jaren. Voorbeelden zijn het verhogen van de OZB voor niet-woningen met 5% en het gedeeltelijk inzetten van de Stelpost groei.

Deze maatregelen zijn vervolgens verwerkt in de begroting 2026. Daarmee verbeterde het begrotingssaldo met circa € 1,26 miljoen in 2026 en € 1,58 miljoen vanaf 2027. De implementatie van de maatregelen verloopt grotendeels volgens planning. Voor 2026 is de volledige bezuinigingsopgave gerealiseerd en zelfs met circa € 39.000 overschreden, doordat tegenvallers binnen één categorie zijn gecompenseerd door aanvullende besparingen elders.[59]

Categorie maatregel	Bezuinigingsopgave 2026	Gerealiseerd 2026	Saldo 2026
Anders en realistisch begroten	395	508	-113
Dempen maatschappelijk effect	575	575	0
Evenwichtige keuzes	288	214	74
Totaal	**1.258**	**1.297**	**-39**

Figuur 4 Realisatie maatregelen voor 2026 (bedragen x € 1.000)[60]

Voor de jaren vanaf 2027 resteert echter nog een bezuinigingsopgave van ongeveer € 281.000. Een aantal voorgenomen maatregelen, waaronder het herzien van het budget voor inburgering en de subsidie voor GGZ in de Wijk, blijkt in de praktijk minder goed uitvoerbaar dan eerder werd aangenomen. Hiervoor worden vervangende maatregelen gezocht.[61]

Categorie maatregel	Bezuinigingsopgave vanaf 2027	Gerealiseerd vanaf 2027	Nog te realiseren vanaf 2027
Anders en realistisch begroten	395	508	-113
Dempen maatschappelijk effect	705	575	130
Evenwichtige keuzes	478	215	264
Totaal	**1.578**	**1.298**	**281**

Figuur 5. Besparingsopgave vanaf 2027 (bedragen x €1.000)[62]

[57] Nota Anticiperen op de toekomst, 3 juni 2025.

[58] Nota Anticiperen op de toekomst, 3 juni 2025.

[59] Voorjaarsnota 2026.

[60] Voorjaarsnota 2026.

[61] Voorjaarsnota 2026.

[62] Voorjaarsnota 2026

Ondanks de ingezette maatregelen blijft het financiële beeld voor de komende jaren somber. Het Rijk stelt voor alleen 2026 en 2027 aanvullende middelen beschikbaar. Voor de jaren vanaf 2028 bestaat nog geen duidelijkheid over aanvullende financiering, terwijl ook de herverdeling van het Gemeentefonds voor Zoeterwoude naar verwachting nadelig uitpakt. De begroting in 2027 is nog in evenwicht en laat een positief saldo zien, maar de meerjarenbegroting tot en met 2030 laat een ander beeld zien. In 2028 is er een nadeel van € 0,8 miljoen oplopend naar € 2,1 miljoen nadelig in 2030, op een begroting van ongeveer € 35,5 miljoen. Dit dus ondanks de voorgenomen ombuigingsmaatregelen.[63]

Resultaat na bestemming (bedragen x € 1.000)	2027	2028	2029	2030
Resultaat na bestemming	**-223**	**778**	**1.889**	**2.068**
Voordeling/nadelig	Voordelig	Nadelig	Nadelig	Nadelig

Figuur 6. Financieel resultaat van de meerjarenbegroting 2027-2030[64]

De voortgang van de ombuigingsmaatregelen laat enerzijds zien dat Zoeterwoude in staat is om onder financiële druk tijdig maatregelen te treffen en deze grotendeels te realiseren. Tegelijkertijd hebben de gekozen maatregelen gevolgen voor de financiële ruimte en het voorzieningenniveau op de langere termijn. Een deel van de besparingen is gerealiseerd door realistischer te begroten en budgetten die in de praktijk beperkt werden, bewust te verlagen of te laten vervallen. Daarmee wordt bestaande ruimte in de begroting benut, maar dergelijke maatregelen kunnen niet onbeperkt worden herhaald en kunnen ook de ruimte verkleinen om toekomstige tegenvallers op te vangen. Andere maatregelen hebben directer maatschappelijke gevolgen, bijvoorbeeld doordat budgetten of subsidies worden verminderd of lasten worden verhoogd. Dat een deel van de maatregelen vanaf 2027 bovendien minder uitvoerbaar blijkt dan vooraf werd verwacht, maakt aanvullende keuzes nodig.

Aangezien de financiële druk structureel aanhoudt, wordt het naar verwachting moeilijker om aanvullende besparingen te realiseren zonder nadelige gevolgen voor beleid, voorzieningen of de financiële flexibiliteit van de gemeente. Daar komt bij dat de in hoofdstuk 1 beschreven opgaven de komende jaren juist een aanzienlijk beroep op de financiële ruimte van Zoeterwoude blijven doen. Zo vraagt het in stand houden en vernieuwen van maatschappelijke voorzieningen en de openbare ruimte om omvangrijke investeringen, nemen de kosten en de vraag binnen het sociaal domein toe en hebben ook opgaven rond bijvoorbeeld woningbouw, mobiliteit en duurzaamheid financiële consequenties. Niet al deze kosten komen volledig voor rekening van de gemeente en voor verschillende opgaven zijn subsidies en regionale middelen beschikbaar, maar gezamenlijk vergroten zij wel de druk op de beschikbare gemeentelijke middelen en investeringsruimte.

Dit is ook zichtbaar in de uitkomsten van het onlangs uitgevoerde rekenkameronderzoek naar de financiële haalbaarheid van de investeringsagenda. Uit het onderzoek komt naar voren dat er voor de periode 2026–2034 € 36,8 tot € 46,9 miljoen nodig is om de geïnventariseerde investeringen uit te voeren. Daarvan is circa € 25,4 miljoen opgenomen in de meerjarenbegroting. Wanneer de raad alle geïnventariseerde investeringen zou willen uitvoeren, moet daarvoor nog dekking worden gevonden van minimaal € 11,4 miljoen en maximaal € 21,5 miljoen (circa 31% tot 46% van het totale geraamde investeringsvolume), waarvan € 9,2 miljoen tot € 16,9 miljoen aan dekking voor de wettelijke taken. In het onderzoek wordt dan ook geconcludeerd dat de huidige investeringsagenda financieel niet haalbaar is zonder aanvullende keuzes.[65] Afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt en hoe deze uitpakken, kan het financiële beeld verslechteren dan wel verbeteren.

[63] Programmabegroting 2027-2030.

[64] Programmabegroting 2027-2030.

[65] Haalbaarheid investeringsagenda - Deel 1 onderzoek van de Rekenkamer Zoeterwoude naar financiële haalbaarheid | Partners+Pröpper.

Zichtbaar is dus dat de huidige financiële situatie drukt op het voorzieningenniveau. De opgave zal de komende tijd verschuiven van het vinden van afzonderlijke ombuigingsmaatregelen naar steeds meer een bredere afweging over welke van de in hoofdstuk 1 beschreven opgaven, ambities en voorzieningen Zoeterwoude financieel duurzaam kan blijven dragen en waar prioriteiten moeten worden gesteld. En dat de financiële realiteit consequent doorwerkt in bestuurlijke keuzes. Op basis van zowel de ambtelijke als bestuurlijke gesprekken zien we dat men zich bewust is van de geschetste financiële situatie. Tegelijkertijd zien we dat het bestuur nog niet altijd expliciet en integraal afweegt welke ambities, voorzieningen en investeringen binnen de toekomstige financiële mogelijkheden passen. Een voorbeeld hiervan is de besluitvorming rondom de Klaverhal, waarbij de raad koos voor een duurder scenario met drie zaaldelen, in afwijking van het voorstel van het college.

Kengetallen

Bovenstaand beeld zien we ook terug in de meest recente financiële kengetallen uit de Programmabegroting 2027-2030.[66] In bijlage 3 is een uitgebreidere toelichting opgenomen van de meerjarige ontwikkeling van de financiële kengetallen. De gemeente Zoeterwoude scoort voor het jaar 2027 op een aantal onderdelen voldoende (netto schuldquote, grondexploitatie en structurele exploitatieruimte) en op een aantal onderdelen matig (solvabiliteitsratio en gemeentelijke belastingcapaciteit).

Kengetallen	Realisatie	Begroting				
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1a. netto schuldquote	47,4%	57,0%	78,8%	90,2%	106,3%	108,1%
1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	47,4%	57,0%	78,8%	90,2%	106,3%	108,1%
2. Solvabiliteitsratio	54,1%	50,6%	44,9%	42,2%	38,0%	35,9%
3. Grondexploitatie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
4. Structurele exploitatieruimte	1,6%	2,9%	1,8%	- 0,9%	-4,2%	-4,8%
5. Gemeentelijke belastingcapaciteit	115,3%	116,1%	119,0%	119,0%	119,0%	119,0%

Figuur 7. Financiële kengetallen Zoeterwoude 2025-2030[67]

De kengetallen laten zien dat Zoeterwoude op korte termijn nog over enige financiële ruimte beschikt. Deze ruimte is echter beperkt en komt de komende jaren verder onder druk te staan. Behalve de grondexploitatie (die constant 0,0% blijft omdat Zoeterwoude geen actieve grondexploitatie meer voert) en de gemeentelijke belastingcapaciteit (die meerjarig 119% blijft), is er bij alle financiële kengetallen vanaf 2028 meerjarig een duidelijke verslechtering te zien vanwege de nog niet opgeloste begrotingstekorten. Daarbij verschuift de netto schuldquote van de categorie ‘voldoende’ naar ‘matig’ en de structurele exploitatieruimte van ‘voldoende’ naar ‘onvoldoende’. Een oorzaak die voor deze verslechtering wordt genoemd in de Programmabegroting 2027-2030 is dat het Rijk vanaf 2028 nog geen extra middelen voor Jeugdzorg heeft toegekend, maar ook door extra financieringslasten van investeringsprojecten.[68] Dit laat zien dat de financiële weerbaarheid vanaf 2028 verder onder druk komt te staan.

[66] De kengetallen zijn dwingend voorgeschreven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De getallen beogen gemeenteraden inzicht te geven in de financiële gesteldheid van de gemeente en om gemeenten onderling beter vergelijkbaar te maken.

[67] Programmabegroting 2027-2030

[68] Programmabegroting 2027-2030

4.2 Uitvoeringskracht

De ambtelijke organisatie van Zoeterwoude kent korte lijnen, betrokken medewerkers en weet op verschillende terreinen resultaten te realiseren. Tegelijkertijd is de uitvoeringskracht structureel kwetsbaar. De personele marges zijn beperkt, de werkdruk en het ziekteverzuim zijn relatief hoog, en de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering zijn op onderdelen sterk afhankelijk van individuele medewerkers. De beperkte capaciteit gaat bovendien vooral naar de dagelijkse uitvoering en het reageren op actuele vraagstukken. Externe inhuur en samenwerking vullen capaciteit en expertise aan, maar nemen deze kwetsbaarheid niet weg en vragen zelf ook om capaciteit om kennis te borgen en grip te houden op extern belegde taken, zoals een deel van de bedrijfsvoering die is ondergebracht bij de gemeente Leiden. Zoeterwoude weet haar taken nu op onderdelen uit te voeren, maar de kwaliteit en de continuïteit zijn niet voldoende geborgd.

Zoeterwoude beschikt meerjarig over een formatie van 84 fte's.[69] [70] In 2025 kwam dit neer op een formatie van 9,21 fte's per 1.000 inwoners en een bezetting van 7,63 fte's per 1.000 inwoners.[71] Dit is net iets onder het gemiddelde van andere gemeenten met <20.000 inwoners (in 2025 een bezetting van 7,8 fte's per 1.000 inwoners).[72]

De beperkte omvang van de organisatie maakt dat medewerkers veel verantwoordelijkheid dragen, gemakkelijk schakelen met collega's, bestuurders en inwoners, en vaak van begin tot eind verantwoordelijk zijn voor een dossier. Tegelijkertijd zijn medewerkers daardoor veelal generalist en verantwoordelijk voor meerdere beleidsterreinen en is de ruimte beperkt om specialistische kennis binnen de eigen organisatie te organiseren, in tegenstelling tot grotere gemeenten. Dit heeft gevolgen voor de verdeling van aandacht tussen het operationele, tactische en strategische niveau. Het zwaartepunt ligt sterk bij de dagelijkse uitvoering, waarbij de aandacht uitgaat naar het beantwoorden van concrete vragen, het behandelen van dossiers, problemen oplossen en het reageren op actuele signalen. Deze werkzaamheden vragen voortdurend aandacht. Daardoor resteert er minder capaciteit om op tactisch niveau werkprocessen, beleid en samenwerking structureel te verbeteren en op strategisch niveau vooruit te kijken, ontwikkelingen met elkaar te verbinden en richting te geven aan toekomstige opgaven. [73]

Maar ook het uitvoeren van de reguliere werkzaamheden is op onderdelen kwetsbaar. Uit de gesprekken komt naar voren dat de werkdruk hoog kan zijn en dat medewerkers vooral bezig zijn om de 'ballen in de lucht te houden'. De mate waarin dit lukt, hangt sterk samen met de kennis, ervaring en inzet van individuele medewerkers. Wanneer medewerkers goed functioneren en langere tijd op hun plek zitten, kan er veel worden gerealiseerd, maar bij uitval of vertrek kunnen de capaciteit en kwaliteit snel onder druk komen te staan en een taak of dossier stilliggen. In combinatie met de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt leidt dit tot risico's voor de continuïteit van de taakuitvoering en de dienstverlening. In de gesprekken wordt aangegeven dat medewerkers op onderdelen tegen de grenzen van hun belastbaarheid aanlopen.[74] Ook de cijfers over 2025 wijzen op deze kwetsbaarheid: het ziekteverzuim bedroeg 8,5%, aanzienlijk hoger dan in andere gemeenten met <20.000 inwoners (6,1%). Ook een aantal vacatures bleek lastig te vervullen. [75]

[69] Programmabegroting 2026-2029.

[70] Hier is gebruikgemaakt van de cijfers uit de Programmabegroting 2026-2029 om een vergelijking mogelijk te maken met andere gemeenten. In de programmabegroting is sprake van een formatieomvang van 94,0 fte's in 2027-2030. Niet inzichtelijk is hoe dit zich verhoudt tot andere gemeenten met <20.000 inwoners.

[71] Jaarstukken 2025.

[72] Personeelsmonitor Gemeenten | A&O fonds Gemeenten.

[73] Gesprekken intern.

[74] Gesprekken intern.

[75] Jaarstukken 2025.

Om deze omstandigheden enigszins het hoofd te bieden, is de gemeente afhankelijk van externe inhuur; deze bedroeg in 2025 28,8% van de totale loonsom en inhuurkosten. Deze inhuur was nodig voor specialistische expertise, tijdelijke vervanging bij ziekte, managementfuncties, toezicht en handhaving en de uitvoering van verschillende projecten en subsidieregelingen.[76] Het aandeel externe inhuur is weliswaar lager dan in 2024 (35,7%), maar nog altijd flink hoger ten opzichte van andere gemeenten met <20.000 inwoners (20,9% in 2024 en 20,0% in 2025[77]).

Voor een kleine organisatie is een zekere mate van externe inhuur moeilijk te vermijden. Niet alle specialistische expertise kan binnen de eigen formatie worden georganiseerd en tijdelijke capaciteit is nodig om uitval op te vangen en strategische of specialistische opgaven uit te voeren. Tegelijkertijd brengt externe inhuur risico's met zich mee. Kennis en ervaring worden minder vanzelfsprekend binnen de organisatie opgebouwd en geborgd, en bij het vertrek van externe medewerkers kan er opnieuw een gat in de capaciteit of expertise ontstaan. Daarmee biedt externe inhuur de noodzakelijke flexibiliteit en expertise, maar het neemt de structurele kwetsbaarheid van de organisatie niet weg en kan deze op het gebied van continuïteit en kennisborging deels ook in stand houden. Ook kost extra capaciteit extra financiële middelen, terwijl de financiële ruimte beperkt is en de komende jaren steeds beperkter wordt (zie de vorige paragraaf 'financiële robuustheid'). Dit vraagt van het bestuur om scherpe keuzes te maken en te prioriteren in waar wel en niet op wordt ingezet en in wordt geïnvesteerd.

Een deel van de kwetsbaarheid probeert de gemeente op te vangen door de bedrijfsvoering grotendeels regionaal te organiseren. Sinds 2023 worden belangrijke bedrijfsvoeringstaken, zoals HRM, ICT, juridische ondersteuning, informatiemanagement, inkoop en onderdelen van financiën, uitgevoerd door de gemeente Leiden via de Centrumregeling Bedrijfsvoering Leidse regio. De gemeente is tevreden over deze samenwerking en wil deze voortzetten. In 2025 is een nieuwe dienstverleningsovereenkomst afgesloten; er wordt gezamenlijk gewerkt aan thema's als duurzame inzetbaarheid, wendbare bedrijfsvoering en digitale transformatie.[78]

Het buiten de eigen organisatie beleggen van taken versterkt echter niet automatisch de gemeentelijke uitvoeringskracht. Om regionale samenwerking effectief te laten functioneren, moet de gemeente voldoende capaciteit en expertise beschikbaar hebben om als opdrachtgever op te treden, de eigen belangen in de samenwerking te vertegenwoordigen en regionale ontwikkelingen naar de eigen organisatie te vertalen. Dit lukt nog niet consequent. Wel is recent een senior bedrijfsvoering in dienst van de gemeente genomen om de lokale en regionale bedrijfsvoering te versterken.[79] (N.B. Dit komt verder terug in de paragraaf 'herkenbaarheid als speler'.)

Ook op andere terreinen wordt op dit moment bekeken of uitvoering buiten de eigen organisatie een antwoord kan bieden op bestaande kwetsbaarheden. Zo is in 2026 de (her)inrichting van de Wmo-taken onderzocht, naar aanleiding van knelpunten zoals onvoldoende geborgde kennis en expertise en kwetsbare ambtelijke capaciteit door de geringe omvang van het team. (N.B. Dit onderzoek is uitgewerkt in de paragraaf 'voorzieningenniveau'.)
Dit illustreert de bredere afweging waarvoor Zoeterwoude staat: welke taken kan en wil de gemeente duurzaam zelf organiseren en voor welke taken is samenwerking of uitvoering elders nodig om voldoende kwaliteit en continuïteit te kunnen waarborgen?

Ondanks de kwetsbaarheden realiseert de gemeente op verschillende terreinen de beoogde resultaten. Zo verloopt de uitvoering van het VTH-beleid grotendeels volgens planning, gaat het goed op het gebied van werk en inkomen (in 2025 bleef het aantal bijstandsuitkeringen gelijk en name het aantal inwoners dat werk vond toe) en heerst er tevredenheid over de economische ambities (waaronder de verkenning naar de oprichting van een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor bedrijventerreinen).[80]

[76] Jaarstukken 2025.

[77] Personeelsmonitor Gemeenten | A&O fonds Gemeenten.

[78] Programmabegroting 2026-2029.

[79] Gesprekken intern.

[80] Jaarstukken 2025.

Dit laat zien dat de gemeente in staat is op afzonderlijke terreinen resultaten te behalen. Tegelijkertijd betekent dit niet dat de uitvoeringskracht (op de lange termijn) robuust is. De beperkte ambtelijke en financiële capaciteit, de afhankelijkheid van individuele medewerkers, relatief omvangrijke externe inhuur en beperkte capaciteit om grip te houden op extern belegde taken, maken dat de uitvoering kwetsbaar blijft.

4.3 Aantrekkelijk werkgeverschap

Zoeterwoude heeft de afgelopen jaren verschillende stappen gezet om medewerkers te ontwikkelen, de organisatie te professionaliseren en aantrekkelijk werkgeverschap te versterken. Er is aandacht voor opleiding, onboarding, werving en kennisborging. Het aantrekken en behouden van gekwalificeerde medewerkers blijft echter een structurele uitdaging. Vacatures zijn soms moeilijk vervulbaar en er zijn beperkte mogelijkheden voor specialisatie, concurrerende arbeidsvoorwaarden en loopbaanontwikkeling. De beperkte schaal maakt bovendien dat het management strategische, tactische en operationele verantwoordelijkheden combineert. Hierdoor is de ruimte voor de aansturing en begeleiding van medewerkers en de sociale kant van de organisatie beperkt.

Zoeterwoude heeft als werkgever duidelijke kwaliteiten. De kleinschaligheid van de organisatie biedt medewerkers veel verantwoordelijkheid, zorgt voor korte lijnen en maakt het mogelijk om in korte tijd brede ervaring op te doen. Dit wordt door medewerkers gewaardeerd. Tegelijkertijd maakt de schaal van de gemeente dat er talentvolle medewerkers zijn die na enkele jaren doorstromen naar grotere gemeenten, waar meer mogelijkheden bestaan voor specialisatie en loopbaanontwikkeling. Zoeterwoude functioneert daarmee in zekere zin als opleidingsgemeente. Dat is niet uniek voor een kleine gemeente, maar dit maakt het aantrekken en behouden van medewerkers op specialistische functies een blijvende uitdaging. Sommige vacatures blijven moeilijk te vervullen, ondanks aanvullende wervingsinspanningen.[81]

De organisatie is zich van deze knelpunten bewust en probeert haar personeelsbeleid hier steeds meer op in te richten door blijvend te investeren in werving, begeleiding, opleiding en kennisborging, zodat de continuïteit van de organisatie ook bij personele wisselingen behouden blijft.[82] Er is een routekaart opgesteld voor een toekomstbestendige organisatie, waarbij wordt ingezet op een gezonde doorontwikkeling van de organisatie, passend bij de opgaven waarvoor de gemeente staat.[83]

Sindsdien is er in 2024 een nieuwe organisatiestructuur ingevoerd, waarmee is gewerkt aan heldere verantwoordelijkheden, betere aansturing en verdere professionalisering van de organisatie. Daarnaast is geïnvesteerd in een vernieuwd opleidingsbeleid, waardoor ontwikkeling nadrukkelijker onderdeel is geworden van de gesprekken tussen leidinggevenden en medewerkers. Ook zijn het functiehuis en de functiewaardering geactualiseerd, waardoor rollen, taken, verantwoordelijkheden en beloning beter aansluiten bij de werkzaamheden die medewerkers daadwerkelijk uitvoeren.[84]

Voor de komende jaren staan er nog verbeteringen op de planning. In de Programmabegroting 2026-2029 staat beschreven dat wordt ingezet op het verder professionaliseren van de organisatie door vacatures zoveel mogelijk met vaste medewerkers in te vullen, het verzuimmanagement te versterken, werkprocessen te verbeteren, de strategische denkkracht te vergroten en blijvend te investeren in leren en ontwikkelen.[85]

[81] Gesprekken intern.

[82] Gesprekken intern.

[83] Programmabegroting 2024-2027.

[84] Jaarstukken 2025.

[85] Programmabegroting 2026-2029.

Er is dus aandacht voor de ontwikkeling van medewerkers en de verdere professionalisering van de organisatie. Tegelijkertijd maakt de beperkte schaal van de organisatie dat het management strategische, tactische en operationele verantwoordelijkheden combineert. Dit vraagt veel van de beschikbare managementcapaciteit, waardoor de ruimte voor het aansturen en begeleiden van medewerkers en het expliciteren van verwachtingen beperkt is. Er is ook beperkte ruimte voor het organiseren van sociale activiteiten die bijdragen aan onderlinge verbinding. Daar staat tegenover dat de wel aanwezige kleinschalige en informele initiatieven, zoals de 'tosti-donderdag', worden gewaardeerd en bijdragen aan de onderlinge verbondenheid en de cultuur binnen de organisatie. [86]

Het aantrekken en behouden van medewerkers blijft een uitdaging, gegeven de schaal van Zoeterwoude en de concurrentie op de arbeidsmarkt. De gemeente onderkent dit en zet door investeringen in werving, opleiding, onboarding, functieontwikkeling en kennisborging verschillende instrumenten in om aantrekkelijk werkgeverschap te versterken. Tegelijkertijd nemen deze inspanningen de uitgangspositie niet weg. De mogelijkheden voor specialisatie, concurrerende arbeidsvoorwaarden en loopbaanontwikkeling zijn beperkt en vacatures zijn op onderdelen moeilijk vervulbaar. De vraag blijft daarom in hoeverre Zoeterwoude er ook op langere termijn in slaagt voldoende gekwalificeerde medewerkers aan te trekken en te behouden.

4.4 Reflecties zelfbeeld en omgevingsbeeld

In het zelfbeeld van de gemeente komt een duidelijke rode draad naar voren. De organisatie wordt gezien en gewaardeerd als klein, betrokken en hardwerkend en als een organisatie die, ondanks haar beperkte omvang, veel voor elkaar krijgt. Tegelijkertijd is er het besef dat de maatschappelijke opgaven de afgelopen jaren complexer zijn geworden en dat de grenzen van de uitvoeringskracht, in zowel mensen als middelen, steeds vaker in zicht komen. De combinatie van beperkte capaciteit, arbeidsmarktkrapte, financiële druk en de complexiteit van het werk, maakt dat niet alles op hetzelfde kwaliteitsniveau en met dezelfde snelheid kan worden uitgevoerd.

Uit de gesprekken komt bovendien een beeld naar voren van een organisatie die het veel kost om de dagelijkse uitvoering overeind te houden. Bij uitval, vacatures, nieuwe opgaven of bestuurlijke wensen wordt veelal geprobeerd de ontstane gaten binnen de bestaande organisatie op te vangen. De betrokkenheid en flexibiliteit van medewerkers maken dat veel mogelijk blijft, maar dat heeft ook een keerzijde. De capaciteit wordt voortdurend ingezet voor wat op dat moment nodig is, waardoor er minder ruimte resteert om vooruit te kijken, structurele verbeteringen door te voeren en te investeren in het minder kwetsbaar maken van de organisatie. Dit voortdurende beroep op medewerkers en management wordt als belastend ervaren.

De gemeenteraad heeft oog voor de toenemende complexiteit van taken en de beperkte capaciteit van de organisatie, maar de consequenties daarvan lijken niet altijd volledig door te werken in de verwachtingen van wat de organisatie kan leveren. Zo worden enerzijds de krappe arbeidsmarkt en de moeite om functies te vervullen herkend, terwijl er anderzijds bijvoorbeeld vragen worden gesteld over of ambtenaren wel uit Zoeterwoude komen. Ook wordt de kwetsbaarheid van de organisatie deels beschouwd als een gegeven dat inherent is aan de schaal van een kleine gemeente. Dat is zo, maar de vraag in hoeverre de huidige kwetsbaarheid daadwerkelijk onvermijdelijk is en waar de gemeente zelf nog mogelijkheden heeft om haar uitvoeringskracht te versterken, bijvoorbeeld door prioritering, andere keuzes in de organisatie van taken of samenwerking, wordt door het bestuur te weinig gesteld.

Externe gesprekspartners waarderen de betrokkenheid en de inzet van de organisatie, en herkennen dat medewerkers zich sterk inspannen om zaken voor elkaar te krijgen. Er is ook lof voor bepaalde medewerkers die spin in het web en aanspreekpunt zijn voor lokale en regionale partners. Tegelijkertijd wordt de kwetsbaarheid van de kleine schaal gezien. Regionale partners geven aan dat Zoeterwoude op bepaalde beleidsterreinen onvoldoende specialistische capaciteit of continuïteit heeft om een actieve rol te spelen.

[86] Gesprekken intern.

Ook wijzen verschillende gesprekspartners op de relatief vele personele wisselingen van de afgelopen jaren, waardoor kennis en vaste aanspreekpunten verloren gingen. Tegelijkertijd ervaren zij dat de organisatie de afgelopen periode stabieler lijkt te worden en dat de samenwerking daardoor op punten verbetert.

4.5 Conclusie gemeente als organisatie

Zoeterwoude beschikt over een organisatie die de afgelopen jaren zichtbaar heeft gewerkt aan het versterken van haar professionaliteit. De gemeente heeft ingegrepen om haar financiële positie te verbeteren, heeft de organisatiestructuur verder ontwikkeld en streeft naar aantrekkelijk werkgeverschap. Deze stappen vergroten de uitvoeringskracht van de organisatie, maar nemen de structurele kwetsbaarheden niet weg.

Het lukt nog om taken uit te voeren ambities te realiseren, maar dat gebeurt mede dankzij de flexibiliteit, betrokkenheid en bereidheid van medewerkers om regelmatig een extra stap te zetten. Daarbij berust op verschillende terreinen veel verantwoordelijkheid en specialistische kennis bij een of enkele personen. Dit maakt de uitvoering ook sterk afhankelijk van de inzet en de kwaliteit van die individuele medewerkers. De vraag is in hoeverre deze inzet van de medewerkers structureel verwacht mag worden. Signalen zoals het relatief hoge verzuim, vacatures die niet altijd eenvoudig zijn te vervullen en de afhankelijkheid van eenpitters, geven het beeld van een organisatie die onder druk staat. Dit stelt grenzen aan de hoeveelheid en de complexiteit van opgaven die tegelijkertijd kunnen worden opgepakt.

Externe inhuur is daardoor deels onvermijdelijk, maar lost de kwetsbaarheid niet op. Het hoge inhuurpercentage biedt de mogelijkheid om werkzaamheden op te pakken waar anders geen capaciteit voor zou zijn, maar maakt wel dat er op onderdelen sprake is van weinig specialistische kennis in eigen huis. Hierdoor zijn continuïteit en kennis op onderdelen onvoldoende geborgd. Ook regionale samenwerking is deels onvermijdelijk, maar dan is het wel van belang om actieve deelname en goed opdrachtgeverschap te organiseren en te versterken (hier wordt verder op ingegaan in het hoofdstuk ‘de gemeente als partner in de regio’).

Daarnaast is er sprake van een sombere en niet robuuste financiële situatie. Door de herverdeling van het Gemeentefonds is Zoeterwoude een nadeelgemeente. De gemeente heeft weliswaar maatregelen getroffen middels een ombuigingsoperatie, maar desondanks resteert er in 2030 een verwacht tekort van ongeveer € 2,1 miljoen op een begroting van ongeveer € 35,5 miljoen. Bovendien bestaat er na 2028 onzekerheid over de Rijksbijdrage. Deze situatie zal aanvullende besparingen steeds lastiger te realiseren maken, zonder dat dit gevolgen heeft voor het ambitieniveau en bijvoorbeeld de mate waarin het voorzieningenniveau in stand kan worden gehouden.

Deze kwetsbaarheden zullen de komende jaren bovendien niet zomaar minder worden, doordat de opgaven voor gemeenten eerder complexer dan eenvoudiger worden, zonder dat daar automatisch de benodigde middelen tegenover staan. Nieuwe wettelijke taken en maatschappelijke opgaven zullen vragen om specialistische kennis en extra personele en financiële capaciteit, terwijl er dus al sprake is van beperkte financiële ruimte en een ambtelijke organisatie die al kwetsbaar is en ook de eigen winkel heeft open te houden.

Zowel raad, college als ambtelijke organisatie beseffen aan de ene kant dat de personele en financiële capaciteit beperkt is en dat niet alles kan. Dit besef klinkt echter niet altijd door in de verwachtingen van wat de organisatie kan leveren en wat er financieel mogelijk is. Wensen en ambities worden onvoldoende begrensd, waardoor de organisatie - die al weinig ademruimte heeft - nog verder onder druk komt te staan.

De houdbaarheid van de huidige situatie zal steeds sterker afhangen van de mate waarin het bestuur erin slaagt ambities daadwerkelijk te begrenzen, keuzes te maken in wat wel en niet wordt opgepakt, en capaciteit gericht te versterken of van buitenaf te organiseren. Dit raakt aan een meer fundamentele vraag: welk ambitieniveau past bij de schaal en uitvoeringskracht van Zoeterwoude? Naarmate ook de financiële ruimte verder onder druk komt te staan, zal die vraag steeds minder vrijblijvend worden.

5. Gemeente als partner in de samenleving

Dit perspectief richt zich op de wijze waarop Zoeterwoude zich verhoudt tot inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties en in hoeverre de gemeente aansluit bij wat de lokale samenleving nodig heeft.

In de paragraaf over het in gesprek gaan met de gemeente en participeren, staat centraal in hoeverre inwoners zich uitgenodigd voelen om met de gemeente in gesprek te gaan en invloed uit te oefenen op beleid en plannen, en of voor hen duidelijk is wat er met hun inbreng wordt gedaan. Bij dienstverlening kijken we vervolgens naar de mate waarin de gemeentelijke dienstverlening aansluit bij de behoeften van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties en hoe de toegankelijkheid, kwaliteit en continuïteit daarvan worden geborgd. Tot slot behandelen we het voorzieningenniveau. Daarbij kijken we naar de mate waarin Zoeterwoude in staat is haar maatschappelijke, sociale en fysieke voorzieningen op peil te houden of daarin te investeren en welke keuzes nodig zijn voor de toekomstbestendigheid van het voorzieningenniveau.

Per aspect beschrijven we in hoeverre Zoeterwoude hieraan voldoet en welke sterke punten en aandachtspunten daarbij naar voren komen. Vervolgens reflecteren we op het zelfbeeld van Zoeterwoude en het beeld dat inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en andere externe partners van de gemeente hebben. We sluiten het perspectief af met een overkoepelende conclusie over de bestuurskracht van Zoeterwoude in haar rol als partner in de samenleving.

5.1 In gesprek gaan met de gemeente en participeren

Zoeterwoude heeft door haar kleinschaligheid, korte lijnen en actieve gemeenschap een goede uitgangspositie voor participatie en laat in afzonderlijke trajecten zien dat zij inwoners op een zorgvuldige manier kan betrekken. Gemeentebreed was de werkwijze rondom participatie echter onvoldoende geborgd. Met de in 2026 vastgestelde visie, het uitvoeringsplan en de participatieverordening heeft de gemeente belangrijke stappen gezet om dit te verbeteren en participatie meer eenduidig te organiseren. Wel moet de werking hiervan zich nog bewijzen in de praktijk. Daarbij is het, gezien de beperkte ambtelijke capaciteit, noodzakelijk om bewust te prioriteren waar participatie wordt ingezet en om voldoende capaciteit en vaardigheden te borgen om de nieuwe werkwijze consequent toe te passen.

Zoeterwoude heeft door haar schaal, korte lijnen en actieve gemeenschap een goede uitgangspositie om inwoners bij beleid en plannen te betrekken. De afgelopen jaren heeft Zoeterwoude dan ook verschillende participatietrajecten georganiseerd. Bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie zijn inwoners betrokken via onder meer een inwonerpanel, straatgesprekken, interviews en bijeenkomsten. Ook bij Zoeterwoude-Rijndijk Aardgasvrij was vooraf relatief duidelijk wat het doel van de participatie was, welke rollen de gemeente en inwoners hadden, en hoeveel invloed inwoners konden uitoefenen. Het uiteindelijke raadsbesluit sloot aan bij het voorkeursscenario van de inwoners die aan het traject deelnamen. Deze voorbeelden laten zien dat Zoeterwoude in afzonderlijke trajecten een zorgvuldig participatieproces kan organiseren.[87]

Tegelijkertijd waren deze voorbeelden nog niet representatief voor een gemeentebreed geborgde werkwijze. De Rekenkamer concludeerde in 2025 in een onderzoek naar participatie dat participatie vooral pragmatisch werd georganiseerd en dat een gemeenschappelijk kwaliteitskader ontbrak. Niet voor elk traject werd vooraf een participatieplan opgesteld. Ook was niet altijd duidelijk wanneer participatie werd ingezet, hoeveel invloed deelnemers hadden en hoe de kwaliteit achteraf werd beoordeeld. Een specifiek aandachtspunt was de terugkoppeling. De Rekenkamer constateerde dat adviezen en zienswijzen niet altijd navolgbaar werden verwerkt.

[87] Omgevingsvisie | Gemeente Zoeterwoude.

Bij de totstandkoming van een beleidsdocument konden betrokken organisaties bijvoorbeeld niet goed aangeven hoe hun opmerkingen in de definitieve uitwerking waren opgekomen. Een voorbeeld hiervan is het participatietraject rondom de Europaweg 2. Omwonenden zagen opmerkingen en feitelijke correcties niet terug in een volgende versie van het plan. Daarbij was onvoldoende duidelijk welke verantwoordelijkheid de initiatiefnemer en de gemeente ieder hadden voor het organiseren van participatie en het verwerken en terugkoppelen van de ontvangen inbreng.[88]

Deze en andere aandachtspunten komen ook terug in de gevoerde gesprekken in het kader van dit bestuurskracht-onderzoek. Aan de ene kant zijn er voorbeelden van participatie met herkenbare contactpersonen en duidelijke afspraken. Dit is ook een expliciete doelstelling in de Programmabegroting 2026-2029: de gemeente zet in op goede samenwerking met ondernemers, waarvoor vaste overlegomenten worden georganiseerd met vertegenwoordigers van bedrijventerreinen en winkelgebieden. De korte lijnen die hierdoor ontstaan, maken het mogelijk om signalen snel te bespreken en op te volgen. Aan de andere kant zijn er voorbeelden van personele wisselingen aan gemeentelijke zijde die de continuïteit onder druk zetten. Door het uitblijven van tijdige opvolging en een goede overdracht, moesten relaties opnieuw worden opgebouwd en afspraken opnieuw worden gemaakt. Daarnaast maakt het op onderdelen ontbreken van beleid niet altijd duidelijk en voorspelbaar wat de gemeente wil bereiken en wat zij daarbij van betrokkenen vraagt.[89]

Mede in reactie op de bevindingen uit het rekenkameronderzoek, heeft de gemeente het formele kader voor participatie in 2026 versterkt. De gemeenteraad stelde op 26 februari 2026 de Visie op communicatie, participatie en dienstverlening vast. Daarin wordt richting gegeven aan de manier waarop Zoeterwoude participatie wil organiseren. Uitgangspunten zijn open dialoog, tijdige en begrijpelijke informatie en duidelijkheid over de ruimte die deelnemers hebben om invloed uit te oefenen. Daarbij worden verschillende niveaus van participatie onderscheiden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Ook benadrukt de visie dat er vooraf concrete kaders moeten worden gesteld en dat deelnemers achteraf moeten kunnen zien wat er met hun inbreng is gedaan.[90]

Bij de visie is ook een uitvoeringsplan opgesteld. Daarin zijn ambities, een aanpak en concrete acties voor participatie opgenomen. Zo wil de gemeente komen tot een gemeenschappelijk kwaliteitskader en meer eenduidige processen, vooraf krachtenveldanalyses uitvoeren, duidelijkheid bieden over de toegepaste vorm van participatie en bepalen wie de regie voert. Ook is expliciet vastgelegd dat participatie draait om het in kaart brengen en afwegen van belangen en dat dit niet betekent dat elke wens wordt overgenomen. De resultaten van participatie- en besluitvormingsprocessen moeten worden vastgelegd en achteraf worden geëvalueerd. Als acties zijn onder meer het verder uitwerken van jongerenparticipatie, het trainen van medewerkers en het verder invullen van online en offline participatievormen opgenomen.[91] Ook de Participatieverordening is op 9 juli 2026 vastgesteld. Daarmee is richting gegeven aan participatie alsook een aanzet voor de vertaling daarvan naar de gemeentelijke werkwijze.

De komende periode moet blijken in hoeverre deze uitgangspunten en acties daadwerkelijk leiden tot een consistente en organisatiebreed geborgde praktijk. Ook ontbreekt er nog een prioritering van de typen opgaven - waarbij participatie de meeste maatschappelijke meerwaarde heeft - en hoe deze prioritering zich verhoudt tot de beschikbare ambtelijke capaciteit. Dat is relevant, juist omdat de nieuwe werkwijze flinke eisen stelt aan de ambtelijke organisatie. Voor trajecten moeten vooraf bewuste keuzes worden gemaakt, doelgroepen en belangen worden geanalyseerd, rollen en verantwoordelijkheden worden bepaald, en communicatie, terugkoppeling en evaluatie worden georganiseerd. Gezien de beperkte capaciteit vraagt een consistente toepassing daarom om bewuste prioritering van trajecten, duidelijke verantwoordelijkheden en voldoende participatievaardigheden binnen de organisatie.

[88] Eindrapport Inwoners- en overheidsparticipatie – Een onderzoek van de Rekenkamer Zoeterwoude (2025).

[89] Gesprekken extern.

[90] Gemeente Zoeterwoude, Zoeterwoude maken we samen: Visie op communicatie, participatie en dienstverlening.

[91] Bijlage Visie op communicatie, participatie en dienstverlening: uitvoeringsplan.

5.2 Dienstverlening

Zoeterwoude zet in op nabije, toegankelijke en vraaggerichte dienstverlening en profiteert daarbij van haar kleine schaal en korte lijnen. Tegelijkertijd heeft de gemeente beperkt samenhangend inzicht in de ervaringen, behoeften en resultaten van haar dienstverlening, waardoor onduidelijk blijft of deze aansluit op wat doelgroepen nodig hebben. De kwaliteit is bovendien sterk afhankelijk van individuele medewerkers, met kwetsbaarheden in tijdigheid, continuïteit en voorspelbaarheid bij complexere, langlopende dossiers. Met de nieuwe Visie op communicatie, participatie en dienstverlening is een ontwikkelrichting ingezet, maar servicenormen, monitoring en versterking van het KCC moeten grotendeels nog worden uitgewerkt en in praktijk worden gebracht.

Goede dienstverlening is een expliciete gemeentelijke doelstelling. In de jaarstukken 2025 stelt de gemeente als doel goede dienstverlening aan inwoners te bieden, ook op de langere termijn.[92] De Visie op communicatie, participatie en dienstverlening uit 2026 werkt verder uit wat de gemeente hieronder verstaat. Informatie moet relevant, tijdig, volledig, eerlijk en begrijpelijk zijn. De gemeente wil vragen snel en adequaat beantwoorden, afspraken nakomen, tijdig terugkoppelen en een evenwicht bieden tussen digitale en persoonlijke dienstverlening[93].

Om te kunnen bepalen of de dienstverlening daadwerkelijk aansluit op de behoeften van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties, is inzicht nodig in hun ervaringen en in de prestaties van de gemeentelijke dienstverlening. Deze informatie is echter onvoldoende beschikbaar. De gemeente Zoeterwoude monitort de kwaliteit van haar dienstverlening niet organisatiebreed en samenhangend. Daardoor is onvoldoende inzichtelijk in welke mate de dienstverlening aansluit op de behoeften van verschillende doelgroepen. Er is beperkt samenhangend inzicht in bijvoorbeeld klanttevredenheid, bereikbaarheid, doorlooptijden, tijdigheid van antwoorden en de afhandeling van signalen en klachten.

Er is een aantal uitzonderingen. Zo kan er uit het gemeentelijke meldingssysteem informatie worden opgehaald over openstaande meldingen en afhandelingstermijnen. Verder is er voor de Wmo in 2025 een wettelijk cliëntervaringsonderzoek uitgevoerd, maar in de verantwoording hierover in de jaarstukken staat dat dit onderzoek slechts beperkt inzicht gaf in de daadwerkelijke ervaringen van cliënten.[94] Daarnaast wordt de klachtbehandeling - die extern is belegd bij een klachtencoördinator van de gemeenten Leiden/IDA - gemonitord.[95] Ook is voorzien in de ontwikkeling van KPI's voor de visie op communicatie, participatie en dienstverlening; daarmee kan worden gevolgd in hoeverre de ambities in de praktijk worden gerealiseerd, maar dit moet nog worden ingericht.[96]

In het kader van dit onderzoek zijn in een mini-peiling ervaringen en behoeften ten aanzien van de gemeentelijke dienstverlening opgehaald bij inwoners. Er is gevraagd wat inwoners het belangrijkste vinden in de dienstverlening van de gemeente. Daarin leggen inwoners vooral de nadruk op een snelle afhandeling, het nakomen van afspraken en persoonlijk contact.

[92] Jaarstukken 2025 | Gemeente Zoeterwoude.

[93] Visie op communicatie, participatie en dienstverlening.

[94] Jaarstukken 2025 | Gemeente Zoeterwoude.

[95] Klachtenverordening gemeente Zoeterwoude 2022 | Lokale wet- en regelgeving

[96] Bijlage Visie op communicatie, participatie en dienstverlening: uitvoeringsplan.



Figuur 8. Kwantitatieve resultaten mini-peiling onder inwoners van Zoeterwoude

In de toelichting geven inwoners aan dat de lijnen met de gemeente kort zijn. Medewerkers en bestuurders zijn benaderbaar en inwoners kunnen bijvoorbeeld ook op een avond op het gemeentehuis terecht. Met name concrete en operationele vragen worden doorgaans snel opgepakt, bijvoorbeeld meldingen over de openbare ruimte en vragen die rechtstreeks bij een bekende medewerker of gemeentelijk onderdeel terechtkomen. Ook ondernemers en maatschappelijke organisaties waarderen het laagdrempelige contact. Een positief voorbeeld betreft de bedrijfs-contactfunctionaris. Ondernemers waarderen deze functie omdat dit een aanspreekpunt is dat vragen intern kan verbinden en contacten met medewerkers, bestuurders en andere overheden kan organiseren.[97]

Ook komt er in de gesprekken met maatschappelijke partners en ondernemers een duidelijk verschil naar voren tussen eenvoudige, direct uitvoerbare vragen en complexere aanvragen of langdurige dossiers. Zodra er sprake is van integrale vraagstukken, formele procedures of als regionale partijen of specialistische kennis nodig zijn, nemen de snelheid, voorspelbaarheid en continuïteit af. Bij vergunningprocedures en ruimtelijke vraagstukken worden vertraging, personele wisselingen en verlies van dossierkennis genoemd als oorzaken. Ook vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat antwoorden soms te lang uitblijven en dat inwoners niet altijd adequaat op de hoogte worden gehouden.[98] Enkele signalen uit de mini-peiling sluiten hierbij aan, waarbij met name trage beantwoording, het uitblijven van terugkoppeling en onvoldoende zicht op de voortgang van meldingen of verzoeken worden genoemd.[99]

Daarnaast hebben de korte lijnen gevolgen voor de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening. Dit is vooral het geval wanneer er sprake is van personele wisselingen en wanneer duidelijke beleidskaders ontbreken, maar het zit ook in de werkwijze van de organisatie. Zo worden in de gesprekken voorbeelden genoemd van inwoners die bij ontevredenheid over een antwoord of besluit zich opnieuw wenden tot de ambtelijke organisatie, raadsleden of collegeleden, waardoor eerder gemaakte afwegingen opnieuw ter discussie komen te staan. Dit past bij de ambitie om nabij en responsief te zijn, maar maakt de dienstverlening ook minder voorspelbaar: onduidelijk is waar de ruimte voor maatwerk eindigt. Dit wekt uiteenlopende verwachtingen bij inwoners en legt extra beslag op de beperkte ambtelijke capaciteit.

Met de Visie op communicatie, participatie en dienstverlening en het bijbehorende uitvoeringsplan heeft de gemeente in 2026 een nieuwe stap gezet. Voor dienstverlening is daarin onder andere de ambitie opgenomen om inwoners en hun feedback te betrekken bij de doorontwikkeling van de dienstverlening, veranderingen uit te leggen en het KCC en de overige loketten beter in positie te brengen.[100]

[97] Gesprekken extern.

[98] Gesprekken extern.

[99] Gesprekken extern.

[100] Zoeterwoude maken we samen: Visie op communicatie, participatie en dienstverlening.

Het uitvoeringsplan bevat ook concrete acties om deze ambities verder te borgen. De gemeente wil servicenormen introduceren voor verschillende dienstverleningskanalen, deze monitoren en hierop sturen. Daarnaast zijn een kennisbank voor het KCC, verbetering van de interne informatievoorziening en afspraken over de interne dienstverlening voorzien.

De komende periode moet blijken in hoeverre deze acties daadwerkelijk (kunnen) worden uitgevoerd en of ze vervolgens leiden tot een meer eenduidige en minder persoonsafhankelijke dienstverlening die aansluit bij de behoeften van inwoners. Daarvoor is wel zicht nodig op de behoeften van verschillende groepen inwoners en op de effecten van dergelijke acties op de toegankelijkheid en de kwaliteit van de dienstverlening. Dit beeld is er momenteel beperkt. Daarnaast zal het nodig zijn de ambitie om nabij en toegankelijk te zijn de komende jaren af te wegen tegen de beschikbare capaciteit en financiële ruimte.

5.3 Voorzieningenniveau

(N.B. Het voorzieningenniveau betreft het geheel aan voorzieningen dat de gemeente aanbiedt, financiert of borgt, waaronder onderwijs, zorg, welzijn, sport, cultuur, groen, mobiliteit, veiligheid, ontmoetingsfuncties en de sociale basis.)

Zoeterwoude beschikt over een breed aanbod maatschappelijke, culturele en sociale voorzieningen en toont het vermogen om afzonderlijke voorzieningen te vernieuwen en uit te breiden. De houdbaarheid van deze voorzieningen is echter onvoldoende geborgd. De financiële ruimte is te beperkt om het gehele voorzieningenniveau op peil te houden en de druk op het voorzieningenniveau neemt toe door een groeiende vraag in het sociaal domein en kwetsbaarheden in de uitvoering. Ook is beperkt inzichtelijk welke maatschappelijke effecten voorzieningen opleveren. Bovenal ontbreekt een overkoepelend kader voor het gewenste voorzieningenniveau, passend bij de schaal en capaciteit van de gemeente. Hierdoor ontbreekt een stevige basis om integraal af te wegen welke voorzieningen Zoeterwoude duurzaam (zelf) kan blijven aanbieden.

Voorzieningen algemeen
Zoeterwoude ambieert levendige en sociale dorpen en buurten met bereikbare voorzieningen, scholen, sportvoorzieningen en ontmoetingsplekken.[101] Zoeterwoude kent dan ook een breed aanbod plekken waar inwoners activiteiten kunnen ondernemen en elkaar kunnen ontmoeten. Het gaat om grotere voorzieningen, zoals de Klaverhal, het zwembad, schoolgebouwen en de Eendenkooi, maar ook om kleinschalige voorzieningen in de openbare ruimte, zoals speelvoorzieningen en bankjes.[102]

De gemeente laat zien dat zij in staat is afzonderlijke voorzieningen te realiseren en te vernieuwen. Zo is de Bernardusschool vernieuwd, wordt de uitbreiding van basisschool Het Avontuur voorbereid en is voor de Klaverhal gekozen voor vernieuwbouw. Daarnaast is geïnvesteerd in zwembad Haasbroek en wordt gewerkt aan sportvelden, welzijnsaccommodaties en de openbare ruimte.[103]

Ook voor de komende jaren heeft de gemeente verschillende ambities voor de maatschappelijke en culturele voorzieningen. Uitgangspunt is het bestaande aanbod te herzien en waar nodig aan te passen om beter aan te sluiten bij de behoeften van inwoners. De gemeente wil bijvoorbeeld een start maken met het Maatschappelijk Centrum Rijndijk, waarbij een participatietraject wordt voorzien met onder andere het bestuur van de Eendenkooi, sportverenigingen en andere inwoners.[104] Ook wil de gemeente bestaande voorzieningen beter onder de aandacht brengen en specifiek aandacht besteden aan voorzieningen voor de jeugd, waarbij jongeren bij de plannen worden betrokken.

[101] De Zoeterwoudse Omgevingsvisie (2022).

[102] Coalitieakkoord 2026-2030.

[103] Jaarstukken 2025.

[104] Jaarstukken 2025.

De gemeente kiest daarbij voor een faciliterende en regisserende rol en wil samenwerking met maatschappelijke partners en vrijwilligersorganisaties versterken. [105]

Er is echter geen voorzieningen- of accommodatiebeleid waarin is uitgewerkt welk voorzieningenniveau de gemeente als geheel en/of per kern wil bieden en hoe verschillende voorzieningen zich tot elkaar verhouden. Daardoor is niet expliciet duidelijk op basis van welke criteria wordt gekozen voor bijvoorbeeld lokaal behoud of uitbreiding, versobering, regionale organisatie of een grotere rol voor maatschappelijke organisaties en inwoners.

De besluitvorming over de Klaverhal illustreert het belang van een dergelijk kader. Op basis van een gebruiksonderzoek stelde het college voor om een nieuwe sporthal met twee zaaldelen te realiseren. Volgens het college sloot een derde zaaldeel onvoldoende aan bij de lokale behoefte en stond de exploitatie van de bestaande hal onder druk. De gemeenteraad koos via een amendement toch voor drie zaaldelen. Daarbij verzocht de raad om ook regionale gebruikers aan te trekken om de extra capaciteit te benutten.[106] In hoeverre hiernaar daadwerkelijk voldoende regionale vraag bestaat, is op dit moment nog niet duidelijk.

De raad kan uiteraard gemotiveerd afwijken van het voorstel van het college. Bij omvangrijke en langjarige investeringen in voorzieningen is het echter van belang dat dergelijke keuzes kunnen worden geplaatst binnen een bredere afweging van het gewenste voorzieningenniveau en de beschikbare capaciteit. Dat geldt niet alleen voor de Klaverhal, maar bijvoorbeeld ook voor keuzes rond het zwembad en kleinere voorzieningen, zoals de voetbalkooi. Een overkoepelend kader met uitgangspunten over welke voorzieningen passen bij de schaal en de behoeften van Zoeterwoude, welke voorzieningen ook in omliggende gemeenten beschikbaar zijn en hoe benodigde capaciteit, verwacht gebruik, regionale functie, maatschappelijke waarde en financiële consequenties tegen elkaar en tegen andere gemeentelijke prioriteiten worden afgewogen, ontbreekt.

Voor samenhangende sturing op het voorzieningenniveau is daarnaast inzicht nodig in de technische en financiële houdbaarheid van het gemeentelijk vastgoed. Tot voor kort ontbrak dit overzicht. Er was voor de gemeentelijke vastgoedobjecten nog geen volledig en samenhangend meerjarig investerings- en onderhoudsbeeld beschikbaar. Hierdoor kon de gemeente nog onvoldoende integraal overzien welke onderhouds- en vervangingsinvesteringen op de langere termijn nodig zijn en welke financiële consequenties dit heeft voor het in stand houden van het huidige voorzieningenniveau.[107]

Inmiddels is ene belangrijke stap gezet door voor alle gemeentelijke gebouwen een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) op te stellen of te actualiseren. Daardoor zijn de benodigde onderhoudswerkzaamheden en de daarmee samenhangende kosten voor de komende jaren beter in beeld gebracht. Uit deze actualisatie blijkt dat er bij een aantal gebouwen sprake is van achterstallig onderhoud en dat in 2026 en 2027 aanvullende herstelwerkzaamheden nodig zijn om de veiligheid, bruikbaarheid en instandhouding ervan te waarborgen. Ook blijkt het huidige structurele onderhoudsbudget onvoldoende om het onderhoudsniveau uit de geactualiseerde MJOP's te realiseren. Het college stelt daarom voor om vanaf 2027 het structurele onderhoudsbudget te verhogen. Dit voorstel, inclusief de MJOP's, ligt op 29 oktober 2026 ter besluitvorming voor bij de gemeenteraad.[108]

Ook de openbare ruimte vormt een belangrijk onderdeel van het voorzieningenniveau. Het Integraal beheerplan openbare ruimte 2024–2028 (IBOR) omvat de grijze, groene en blauwe openbare ruimte die de gemeente beheert, waaronder wegen, groen, riolering, water, straatmeubilair en andere objecten. De omvang daarvan is aanzienlijk: de gemeente beheert circa 500.000 m^2 wegen en 450.000 m^2 groen.

[105] Coalitieakkoord 2026-2030.

[106] Artikel Sleutelstad: *Nieuwe Klaverhal wordt modern sportcomplex met drie zalen*.
(Nieuwe Klaverhal wordt modern sportcomplex met drie zalen | Sleutelstad). Geraadpleegd op 28 juli 2026.

[107] Gesprekken intern.

[108] Raadsvoorstel Meerjarenonderhoud gemeentelijke vastgoed, 25 augustus 2026.

In de mini-peiling onder inwoners werd zichtbaar dat inwoners zowel waardering uitspreken voor het groenonderhoud als aandachtspunten noemen rond de staat en toegankelijkheid van stoepen en bestrating.[109]

Het in stand houden van deze openbare ruimte brengt een omvangrijke en structurele investeringsopgave met zich mee. In de Programmabegroting 2027–2030 is circa € 8,6 miljoen opgenomen voor investeringen in het beheer van de openbare ruimte. Vooral de vervanging van wegen en riolering legt een substantieel beslag op de beschikbare investeringsruimte. Deze investeringen werken bovendien via kapitaallasten meerjarig door in de gemeentelijke begroting. Wel is er in de Nota Anticiperen op de toekomst voorzien in een besparing van € 72.000 op investeringen in de openbare ruimte. Uit de Voorjaarsnota 2026 blijkt dat nog wordt onderzocht op welke manier deze maatregel te realiseren is.

Daarnaast komt uit het recentelijk uitgevoerde rekenkameronderzoek naar de financiële haalbaarheid van de investeringsagenda naar voren dat de geïnventariseerde investeringen voor de periode 2026–2034 aanzienlijk hoger zijn dan het bedrag dat hiervoor in de meerjarenbegroting is opgenomen. Voor een deel van de investeringsopgave (circa 31% tot 46%) ontbreekt nog dekking. Dit betekent dat niet alle geïnventariseerde investeringen binnen de huidige financiële kaders kunnen worden uitgevoerd en dat prioritering noodzakelijk is.

Daarmee kunnen keuzes over afzonderlijke voorzieningen steeds minder los van elkaar worden beschouwd. De centrale vraag is steeds nadrukkelijker welk voorzieningenniveau passend en duurzaam is voor een gemeente van de omvang van Zoeterwoude. Dat vraagt om een afweging ten aanzien van voorzieningen die als kernvoorzieningen worden beschouwd, om een afweging tussen de behoeften van verschillende groepen inwoners. Ook vraagt het om te bezien waar bijvoorbeeld uitbreiding, aanpassing of concentratie nodig is. Daarin moeten ook de investerings-, onderhouds- en exploitatiekosten op langere termijn worden meegewogen.

Ook de rol van de gemeente is een belangrijk onderdeel van de afweging. Niet elke voorziening hoeft door de gemeente zelf te worden georganiseerd, gefinancierd of geëxploiteerd. Afhankelijk van de voorziening kan Zoeterwoude optreden als eigenaar, financier, regisseur of facilitator, waarbij maatschappelijke organisaties, verenigingen en andere partners eveneens een rol kunnen vervullen. Een meer samenhangende benadering biedt de mogelijkheid om ook deze rollen explicieter te bepalen en te bezien waar samenwerking of gedeeld gebruik van voorzieningen meerwaarde kan hebben.

Voorzieningen sociaal domein
Naast fysieke voorzieningen omvat het voorzieningenniveau de toegang tot zorg, ondersteuning en preventieve voorzieningen. De gemeente zet daarbij nadrukkelijk in op preventie en de sociale basis. De Nota Sociaal Beleid bevat ambities op het gebied van preventie, gezondheid, sport, participatie en ondersteuning. Uitgangspunt is dat, door te investeren in algemene en vrij toegankelijke voorzieningen, kan worden voorkomen dat problemen van inwoners groter worden en dat er zwaardere ondersteuning nodig is. In de praktijk bestaat het aanbod uit onder meer de inzet van een sport- en beweegcoach, activiteiten voor ouderen, ondersteuning van vrijwilligers en verschillende preventieve activiteiten.[110]

Zoeterwoude organiseert de toegang tot zorg, ondersteuning en preventieve voorzieningen deels lokaal. Zo vormt het Sociaal Team Zoeterwoude sinds 2023 de integrale toegang voor inwoners met vragen over onder meer lichamelijke en psychische gezondheid, financiën en schulden, werk en opvoeding. Gemeentelijke consulenten werken hierin samen met externe partners, waaronder Kwadraad, Stichting MEE, GGZ Rivierduinen en de Jeugdteams Leidse regio.[111]

[109] Gesprekken extern.

[110] Nota Sociaal Beleid 2023–2026 – Energiek en Zorgzaam Zoeterwoude (2023).

[111] Jaarstukken 2025.

In hoeverre het Sociaal Team deze centrale functie ook in de praktijk vervult en aansluit op de omvang en aard van de hulp- en ondersteuningsvragen, is echter onvoldoende inzichtelijk. Er is geen structurele monitoringsinformatie beschikbaar over bijvoorbeeld het aantal en type vragen dat bij het Sociaal Team binnenkomt, de inzet die daarop wordt gepleegd en de resultaten daarvan. Ook is het functioneren van het Sociaal Team niet geëvalueerd. Daardoor kan de gemeente onvoldoende beoordelen of de huidige inrichting en inzet passen bij de behoefte van inwoners en of de beschikbare capaciteit en middelen doelmatig worden ingezet.[112]

Daarnaast leunt een deel van het sociale voorzieningenniveau op de inzet van inwoners, verenigingen, maatschappelijke organisaties en vrijwilligers. Zij faciliteren en organiseren onder meer sport- en verenigingsactiviteiten, activiteiten voor ouderen en praktische ondersteuning voor inwoners. Deze gemeenschapskracht is een belangrijke kwaliteit van Zoeterwoude, maar is niet onbeperkt beschikbaar. Er is een structureel tekort aan vrijwilligers,[113] terwijl personele en financiële grenzen ertoe leiden dat er vaker een beroep wordt gedaan op inwoners en hun omgeving.[114] Daarmee is het voor de toekomstbestendigheid van het voorzieningenniveau van belang dat de gemeente expliciet maakt wat zij zelf wil blijven bieden en wat zij redelijkerwijs van de samenleving verwacht. In het Coalitieakkoord is de ambitie opgenomen om een maatschappelijke agenda op te stellen waarin de rollen en verwachtingen van gemeente, maatschappelijke organisaties en vrijwilligers verder worden uitgewerkt.[115] Dit wordt in 2027 afgerond.[116]

Verder werkt Zoeterwoude op dit vlak samen met gemeenten in de Leidse regio. Zo worden maatwerkvoorzieningen binnen de Wmo en algemene voorzieningen voor maatschappelijke zorg (sub)regionaal ingekocht en worden contracten met aanbieders van onder meer wonen met ondersteuning, dagbesteding, hulpmiddelen en woningaanpassingen gezamenlijk afgesloten. Ook voorzieningen als GGZ in de Wijk, bemoeizorg en (crisis)opvang worden op het niveau van de Leidse regio georganiseerd. De toegang tot jeugdhulp en de inkoop van specialistische jeugdhulp zijn eveneens regionaal georganiseerd.[117]

De vraag naar Wmo-ondersteuning nam de afgelopen jaren toe. Het aantal meldingen steeg van 359 in 2021 naar 485 in 2022, en bleef in 2023 en 2024 met respectievelijk 482 en 471 meldingen op een relatief hoog niveau. In 2025 nam het aantal toe tot 560 meldingen.[118] In de Voorjaarsnota 2026 constateert de gemeente dat het beschikbare budget onvoldoende is om de toenemende vraag en stijgende kosten op te vangen. Deze ontwikkeling wordt gerelateerd aan onder meer vergrijzing, langer zelfstandig wonen, complexere ondersteuningsvragen, indexeringen, cao-ontwikkelingen en hogere tarieven van aanbieders. Om de continuïteit van ondersteuning te waarborgen en ruimte te behouden voor transformatie binnen het sociaal domein, is een budgetverhoging voorzien.[119]

De toenemende vraag legt ook druk op de ambtelijke organisatie die al kwetsbaar is. In 2026 is extern onderzoek gedaan naar de (her)inrichting van de Wmo-taken. Daaruit komt naar voren dat de huidige lokale uitvoering wordt gekenmerkt door betrokken professionals en korte lijnen, maar ook door verschillende structurele knelpunten. Er ontbreken uniforme en actuele werkprocessen en werkinstructies, waardoor medewerkers meldingen, onderzoeken en verslaglegging niet altijd op dezelfde wijze uitvoeren. Kennis en expertise zijn onvoldoende structureel geborgd en scholing, intervisie en coaching zijn beperkt ingebed. Ook ondersteunt het gebruikte informatiesysteem de uitvoering en sturing onvoldoende, waardoor betrouwbare informatie over bijvoorbeeld caseloads, doorlooptijden en knelpunten beperkt beschikbaar is.

[112] Gesprekken intern.

[113] Jaarstukken 2025.

[114] Nota Sociaal Beleid 2023–2026 – Energiek en Zorgzaam Zoeterwoude (2023).

[115] Coalitieakkoord 2026-2030.

[116] Kaderbrief 2027-2030.

[117] Nota Sociaal Beleid 2023–2026 – Energiek en Zorgzaam Zoeterwoude (2023).

[118] Onderzoek (her)inrichting WMO-taken gemeente Zoeterwoude (2026).

[119] Voorjaarsnota 2026.

De geringe omvang van het team maakt de uitvoering bovendien kwetsbaar voor ziekte, uitval en personeelsverloop, en heeft de afgelopen jaren geleid tot veel externe inhuur. Volgens het onderzoek brengen deze knelpunten risico's met zich mee voor de rechtmatigheid, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening.[120]

Dit vraagt voor Zoeterwoude om een fundamentele afweging over de vorm waarin de Wmo-uitvoering het meest toekomstbestendig kan worden georganiseerd. Lokale uitvoering kan daarbij voordelen bieden vanwege nabijheid en maatwerk. Daartegenover staan de kwetsbaarheid van een klein team, de behoefte aan specialistische kennis en de noodzaak om voldoende continuïteit en professionaliteit te organiseren. In het onderzoek naar de herinrichting zijn daarom verschillende scenario's uitgewerkt, variërend van versterking van de lokale uitvoering tot gedeeltelijke of volledige uitbesteding. De keuze die wordt gemaakt zal afhangen van het gewicht dat het gemeentebestuur toekent aan waarden als lokale nabijheid en eigen regie enerzijds en financiële beheersbaarheid, continuïteit en uitvoeringskracht anderzijds.

Een dergelijk vraagstuk speelt ook bij de jeugdhulp. Sinds 2021 verzorgt Stichting Jeugdteams Leidse Regio de toegang tot jeugdhulp voor Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude. In 2024 is de stichting geëvalueerd.[121] De evaluatie laat zien dat er deels vooruitgang is geboekt, onder meer op het gebied van preventie dichtbij en het beperken van doorverwijzingen naar specialistische jeugdhulp Aan de andere kant zijn belangrijke maatschappelijke doelen nog niet bereikt. Zo blijven er negatieve ontwikkelingen zichtbaar rond het aantal thuiszitters en jeugdigen dat specialistische hulp ontvangt.

De evaluatie laat bovendien zien dat regionale samenwerking duidelijke eisen stelt aan de opdrachtgevende rol van gemeenten. De gezamenlijke visie en strategische sturing waren onvoldoende ontwikkeld, de opdracht was niet op alle onderdelen concreet genoeg en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en de Stichting Jeugdteams Leidse Regio waren niet altijd helder. Ook was de beschikbare informatie onvoldoende om goed op resultaten te kunnen sturen. De gemeenten en de Stichting Jeugdteams Leidse Regio zien daardoor de noodzaak om maatschappelijke opgaven te vertalen naar concretere doelstellingen en afspraken.[122]

De Wmo en jeugdhulp illustreren daarmee twee kanten van dezelfde strategische vraag waar Zoeterwoude nu en in de toekomst voor staat. Lokale organisatie kan nabijheid, maatwerk en directe sturing bevorderen, maar stelt hoge eisen aan de capaciteit en professionaliteit van een kleine gemeentelijke organisatie. Regionale organisatie kan schaal, continuïteit en specialistische expertise bieden, maar vraagt op haar beurt om helder opdrachtgeverschap, concrete afspraken en voldoende mogelijkheden om op prestaties en maatschappelijke resultaten te sturen. Deze afweging is daardoor breder relevant voor de vraag welk voorzieningenniveau Zoeterwoude op langere termijn wil bieden en op welke schaal zij dit kwalitatief en financieel kan borgen.

Tot slot is nog beperkt inzichtelijk wat de verschillende sociale en preventieve voorzieningen gezamenlijk opleveren. Een aangekondigde voortgangsrapportage van de Nota Sociaal Beleid is niet aangetroffen en de beschikbare verantwoordingsinformatie in de P&C-documenten biedt slechts beperkt inzicht in de maatschappelijke effecten van de ingezette voorzieningen. Daardoor kan de gemeente nog onvoldoende onderbouwen in welke mate deze voorzieningen bijdragen aan doelen op het gebied van gezondheid, participatie, zelfredzaamheid en het voorkomen of uitstellen van zwaardere ondersteuning. Dit beperkt ook de mogelijkheid om onderbouwd te bepalen welke voorzieningen moeten worden voortgezet, aangepast, uitgebreid of gestopt.

[120] Onderzoek (her)inrichting WMO-taken gemeente Zoeterwoude (2026).

[121] Evaluatie Toegang tot Jeugdhulp Leidse regio (2024).

[122] Evaluatie Toegang tot Jeugdhulp Leidse regio (2024).

5.4 Reflecties zelfbeeld en omgevingsbeeld

In het zelfbeeld van de gemeente komt ook in haar rol als partner in de samenleving de kleinschaligheid van Zoeterwoude nadrukkelijk als kracht naar voren. Bestuurders en medewerkers ervaren dat zij de samenleving goed kennen, gemakkelijk benaderbaar zijn en snel contact kunnen leggen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. De korte lijnen maken het volgens hen mogelijk om signalen snel op te pakken en waar nodig maatwerk te bieden. Tegelijkertijd is er binnen de gemeente oog voor de kwetsbaarheid die hiermee samenhangt. Veel hangt af van een beperkt aantal medewerkers en persoonlijke contacten, waardoor personele wisselingen of uitval relatief snel merkbaar zijn.

Het omgevingsbeeld sluit in belangrijke mate bij dit zelfbeeld aan. Ondernemers, maatschappelijke organisaties en adviesraden waarderen de korte lijnen en noemen verschillende voorbeelden van medewerkers die als herkenbaar aanspreekpunt fungeren en zaken binnen de gemeente weten te verbinden. Ook worden lokale initiatieven en voorzieningen genoemd die volgens gesprekspartners goed aansluiten bij de gemeenschap.

De mini-peiling laat op hoofdlijnen een vergelijkbaar, maar gevarieerd beeld zien. Aan de ene kant hebben inwoners positieve ervaringen en waarderen zij de persoonlijke benadering en bereikbaarheid vanuit de gemeente. Aan de andere kant benoemen zij trage beantwoording, beperkte terugkoppeling en onduidelijkheid als knelpunten. Dit met name als er sprake is van langer lopende dossiers, dossiers die meerdere beleidsterreinen raken of als er regionale partijen betrokken zijn.

Specifiek voor het sociaal domein komt een verschil in perspectief naar voren over de betekenis van kleinschaligheid. Vanuit de gemeente en inwoners wordt veel waarde gehecht aan lokale nabijheid, herkenbare toegang en persoonlijk contact. Vanuit andere partijen in de omgeving zijn er tegelijkertijd signalen dat maatschappelijke en professionele organisaties niet voor elke taak afzonderlijke afspraken op het schaalniveau van Zoeterwoude (meer) kunnen of willen maken. Zij opereren zelf steeds vaker regionaal en kijken daardoor anders naar de schaal waarop samenwerking en voorzieningen het beste kunnen worden georganiseerd. Dit perspectief is relevant voor toekomstige afwegingen over welke taken en voorzieningen Zoeterwoude lokaal wil organiseren en waar aansluiting bij regionale structuren meer voor de hand ligt.

5.5 Conclusie gemeente als partner in de samenleving

Zoeterwoude is een gemeente met een sterke maatschappelijke oriëntatie. De kleinschaligheid, korte lijnen en actieve gemeenschap zorgen ervoor dat inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties de gemeente gemakkelijk weten te vinden en dat de gemeente in staat is om samen met de samenleving vraagstukken op te pakken, dienst-verlening dichtbij te organiseren en te investeren in voorzieningen. Ook beschikt Zoeterwoude over een breed lokaal voorzieningenniveau en investeert zij substantieel in maatschappelijke voorzieningen en de openbare ruimte. In de afgelopen jaren zijn bovendien belangrijke stappen gezet om participatie, communicatie en dienstverlening verder te professionaliseren.

Tegelijkertijd staat de gemeente voor de opgave om deze ambities organisatiebreed en toekomstbestendig te borgen en van voldoende capaciteit te voorzien. Niet elke wens kan worden gehonoreerd en niet elk vraagstuk leent zich voor intensieve participatie. Juist bij beperkte capaciteit is het nodig om vooraf duidelijk te maken waar ruimte voor invloed bestaat, wat inwoners en partners van de gemeente mogen verwachten en op welke onderwerpen de inzet van participatie de meeste meerwaarde heeft.

Op verschillende onderdelen ontbreken echter nog samenhangende kaders voor het maken van keuzes, is de uitvoering afhankelijk van een beperkte groep medewerkers en bestaat beperkt inzicht in ervaringen, prestaties en maatschappelijke effecten. De nieuwe visie rond participatie en dienstverlening moet zich bovendien nog in de praktijk bewijzen.

De noodzaak tot kiezen wordt de komende jaren groter. De financiële ruimte neemt af, terwijl de ambtelijke capaciteit structureel beperkt is en de druk op onder meer het sociaal domein en het beheer en de instandhouding van voorzieningen aanhoudt. Daarbij kan het uitgangspunt niet zijn om het bestaande aanbod en de huidige werkwijze vanzelfsprekend overal in stand te houden. De gemeente zal scherper moeten bepalen welke voorzieningen en dienstverlening zij lokaal wil en kan blijven organiseren, wat zij van inwoners en maatschappelijke organisaties kan en wil vragen, en waar regionale organisatie nodig of wenselijk is. Niet alleen de eigen uitvoeringskracht speelt hierbij een rol. Met name in het sociaal domein zijn er signalen dat professionele en maatschappelijke partners niet voor elke taak afzonderlijke afspraken op de schaal van Zoeterwoude kunnen of willen maken.

Bij het maken van deze afweging moet steeds de vraag vooropstaan wat er nodig is om inwoners de kwaliteit van dienstverlening te bieden die zij mogen verwachten. Als Zoeterwoude taken zelf uitvoert, zal dat vragen om voldoende capaciteit en expertise. Als taken worden uitbesteed of regionaal georganiseerd, vraagt dat om heldere afspraken en voldoende gemeentelijke capaciteit om daarop regie te voeren.

De kracht van Zoeterwoude ligt daardoor in de nabijheid en betrokkenheid bij de samenleving. Het duurzaam behouden van die kracht vraagt om scherpere keuzes. De opgave ligt in het beter sturen, prioriteren en evalueren vanuit de realiteit van toenemende financiële krapte en blijvend beperkte ambtelijke capaciteit. Dat betekent bewuster kiezen waar lokale nabijheid daadwerkelijk meerwaarde heeft, waar grenzen moeten worden gesteld en waar samenwerking of regionale organisatie nodig is. Daarbij gaat het ook om de vraag of het aanbod, de spreiding en de toegankelijkheid van de voorzieningen blijven passen bij de ontwikkeling van de bevolking en de verschillende kernen. Alleen het maken van deze keuzes is echter niet voldoende. De kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners hangt uiteindelijk ook af van het vermogen van bestuur en organisatie om aan deze keuzes vast te houden.

6. Gemeente als partner in de regio

Dit perspectief richt zich op de bestuurskracht van Zoeterwoude als partner in de regio en haar functioneren binnen bestuurlijke netwerken en samenwerkingsverbanden. Daarbij gaat het om de vraag of de gemeente in staat is haar positie en belangen in de regio herkenbaar voor het voetlicht te brengen, bij te dragen aan gezamenlijke opgaven en regionale samenwerking te benutten om haar eigen ambities en doelen te realiseren. Langs drie lijnen beschouwen we de gemeente als partner in de regio.

In de paragraaf over herkenbaarheid als speler staat centraal in hoeverre Zoeterwoude een duidelijke positie inneemt in de regio en haar belangen daar effectief weet te behartigen. Bij het bijdragen aan regionale ambities en doelen kijken we vervolgens naar de mate waarin de gemeente, samen met haar partners, in staat is gezamenlijke opgaven en ambities daadwerkelijk te realiseren en hoe Zoeterwoude daar zelf aan bijdraagt. Tot slot kijken we bij de actieve samenwerking met hogere overheden naar de wijze waarop Zoeterwoude regionale samenwerking en kansen bij provincie, Rijk en EU benut om middelen, kennis en invloed te organiseren voor de realisatie van haar eigen opgaven en ambities.

Per aspect beschrijven we in hoeverre Zoeterwoude hieraan voldoet en welke sterke punten en aandachtspunten daarbij naar voren komen. Vervolgens reflecteren we op het zelfbeeld van Zoeterwoude en het beeld dat externe partners hebben van de gemeente als regionale samenwerkingspartner. We sluiten het perspectief af met een overkoepelende conclusie over de bestuurskracht van Zoeterwoude in haar rol als partner in de regio.

6.1 Herkenbaarheid als speler

Zoeterwoude heeft een beperkt herkenbare positie in de regio. Niet duidelijk is welke belangen de gemeente consequent wil uitdragen, op welke dossiers zij zelf richtinggevend wil zijn en waar een meer volgende of een via partners vertegenwoordigde positie passend is. De regionale invloed is daardoor sterk afhankelijk van individuele bestuurders en medewerkers en kwetsbaar voor personele wisselingen. Dat is een gemiste kans, omdat partners juist in de positie van Zoeterwoude tussen de Leidse regio en het landelijk gebied en in haar economische profiel kwaliteiten en belangen herkennen die de gemeente regionaal sterker zou kunnen benutten.

Zoals elke gemeente voert Zoeterwoude een deel van haar taken en complexe opgaven uit in samenwerking met andere gemeenten en regionale partners. Voor een kleine gemeente als Zoeterwoude is deze samenwerking op onderdelen niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk. Dit omdat de schaal van de eigen organisatie onvoldoende is om alle benodigde specialistische kennis en capaciteit zelfstandig te organiseren. Een aanzienlijk deel van de gemeentelijke uitvoering en beleidsvoorbereiding is daarom buiten de eigen organisatie of in regionale verbanden georganiseerd. Zoeterwoude neemt onder meer deel aan samenwerkingsverbanden als Regio Holland Rijnland, Key Region Leiden, Serviceorganisatie Zorg en Centrumregeling Bedrijfsvoering van de gemeente Leiden (IDA).

Deelname aan deze verbanden betekent echter niet automatisch dat Zoeterwoude daarin ook steeds een actieve rol vervult. Uit de gesprekken komt naar voren dat Zoeterwoude op specifieke onderwerpen en aan bepaalde regionale tafels als een betrokken en constructieve partner wordt ervaren, maar dat er overkoepelend de afgelopen jaren bestuurlijk beperkt aandacht was voor (het belang van) regionale samenwerking. Dit uitte zich in beperkte aanwezigheid en zichtbaarheid, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Daarbij komt ook kijken dat de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit voor het organiseren van en deelnemen aan regionale samenwerking simpelweg beperkt is.[123] [124]

[123] Gesprekken intern.

[124] Gesprekken extern.

De gemeente heeft zich inmiddels voorgenomen om actiever en gerichter aan regionale tafels deel te nemen en haar positie daarin te versterken.[125] Het Coalitieakkoord sluit daarbij aan met het uitgangspunt dat Zoeterwoude expertise en haar mening inbrengt waar dat kan en gebruikmaakt van synergievoordelen, waarbij steeds wordt bezien wat voor Zoeterwoude van belang is.[126]

Uit de gesprekken met regionale partners ontstaat het beeld dat een duidelijk profiel in de samenwerking mist. Gesprekspartners ervaren Zoeterwoude niet als een herkenbare speler aan regionale tafels. Niet duidelijk is welke belangen de gemeente consequent aan tafels wil uitdragen en op welke dossiers zij structureel positie wil innemen.[127] Uit schriftelijke stukken is moeilijk af te leiden op welke onderwerpen Zoeterwoude richtinggevend wil zijn, op welke dossiers samenwerking met andere gemeenten centraal staat en waar een meer volgende positie passend is. Regionale stukken spreken doorgaans namens de regio als geheel, wat op zichzelf logisch is, maar niet goed herleidbaar is hoe dit zich verhoudt tot de positie van Zoeterwoude. Ook beschikt de gemeente niet over een Nota Verbonden Partijen waarin haar regionale belangen en prioriteiten zijn uitgewerkt.

Gesprekspartners geven aan dat Zoeterwoude zich nu regelmatig laat gelden vanuit de boodschap dat de situatie in de gemeente ‘net anders’ is, maar dat dit nog onvoldoende is vertaald naar een herkenbaar inhoudelijk profiel. Ook andersom, in het uitdragen van wat de regio voor inwoners kan betekenen, blijven kansen liggen. Een voorbeeld wat regionale gesprekspartners meegeven is dat Zoeterwoude door een lang openstaande vacature niet ambtelijk vertegenwoordigd kon zijn bij een provinciaal atelier over het landelijk gebied, terwijl dit een gelegenheid bood om de eigen landschappelijke en veenweideopgaven in te brengen.[128] Dit voorbeeld illustreert hoe de kwetsbaarheid in capaciteit direct doorwerkt als het gaat om de zichtbaarheid van Zoeterwoude in de regio en het leveren van inbreng op regionale tafels.

Regionale partners zien dat als een gemiste kans. Zoeterwoude heeft met haar buitengebied namelijk een bijzondere positie in de regio: enerzijds kan zij daarmee aansluiting zoeken bij Alphen aan den Rijn en omliggende gemeenten, anderzijds kan zij deze positie verder benutten binnen de Leidse regio. Daarnaast heeft Zoeterwoude ook op economisch vlak een interessant profiel, met de bedrijvigheid in de Grote Polder en de aanwezigheid van grote en innovatieve bedrijven en de verbindingen via de A4 en de N11.[129] De gemeente opereert dus op het grensvlak van stad en landelijk gebied en moet aan verschillende regionale en provinciale tafels belangen behartigen die niet altijd vanzelfsprekend dezelfde kant op wijzen. Deze uitdagende positie vraagt juist daarom om bewuste bestuurlijke keuzes over de regionale inzet.

De herkenbaarheid en de invloed van Zoeterwoude zijn in de praktijk sterk afhankelijk van de betrokken medewerkers en bestuurders. Uit de gesprekken met partners komt naar voren dat er enerzijds voorbeelden zijn van zichtbare bestuurders en ervaren, goed ingevoerde medewerkers die als inhoudelijk waardevol en constructief worden ervaren. Anderzijds zijn er situaties waarin gedurende langere tijd een herkenbaar bestuurlijk of ambtelijk aanspreekpunt ontbrak. De beperkte capaciteit van de organisatie en het feit dat er geregeld gebruikgemaakt wordt van tijdelijke inhuur, versterken deze kwetsbaarheid.[130]

[125] Gesprekken intern.

[126] Coalitieakkoord 2026-2030.

[127] Gesprekken extern.

[128] Gesprekken extern.

[129] Gesprekken extern.

[130] Gesprekken extern.

Een voorbeeld betreft - zoals eerder benoemd - de samenwerking met Leiden op het gebied van bedrijfsvoering. Daar heeft Zoeterwoude volgens gesprekspartners moeite om de eigen bedrijfsvoeringsvraag voldoende scherp te articuleren, de benodigde eigen capaciteit rond de samenwerking te organiseren en gezamenlijke werkwijzen vervolgens binnen de eigen organisatie te implementeren.[131] Wel is inmiddels een senior bedrijfsvoering in dienst van de gemeente genomen om de lokale en regionale bedrijfsvoering te versterken.[132]

Intern wordt de noodzaak van een sterkere regionale positionering herkend. Bestuur en organisatie onderkennen dat Zoeterwoude vanuit inhoudelijke expertise en eigen kwaliteiten aan regionale tafels moet deelnemen en niet uitsluitend vanuit haar kleine schaal of zelfstandigheid moet redeneren. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat nog niet altijd bewust wordt bepaald aan welke overleggen de gemeente deelneemt, op welke dossiers Zoeterwoude zelf initiatief wil nemen en waar zij beter kan aansluiten bij de inzet van een andere gemeente of regionale partner.[133]

6.2 Bijdragen aan regionale ambities en doelen

Zoeterwoude neemt deel aan verschillende regionale samenwerkingsverbanden, waarbinnen een belangrijk deel van de gemeentegrensoverschrijdende opgaven wordt opgepakt. Zoeterwoude heeft de afgelopen jaren op onderdelen meer nadrukkelijk ingezet op haar aanwezigheid en positionering in de regio. Deze ontwikkeling neemt niet weg dat de mate waarin de gemeente structureel en gericht capaciteit kan inzetten voor regionale doelen en ambities, per onderwerp verschilt. De regionale realisatiekracht wordt in belangrijke mate nog bepaald door de uitvoeringskracht van de samenwerkingspartners waarvan zij afhankelijk is.

Zoeterwoude werkt regionaal samen op onder meer economie, mobiliteit, energietransitie, landschap, jeugdhulp, maatschappelijke zorg, veiligheid en bedrijfsvoering. Concrete voorbeelden zijn de Regionale Investeringsagenda (RIA) van Regio Holland Rijnland, ROM-B, het programma Maatschappelijke Zorg, de gespecialiseerde jeugdhulp en de ontwikkeling van een regionaal warmtebedrijf.[134] [135]

De bijdrage die Zoeterwoude zelf aan deze regionale samenwerking kan leveren, verschilt per onderwerp. Op verschillende dossiers weet de gemeente gericht bij te dragen aan gezamenlijke opgaven. Daarbij heeft Zoeterwoude de afgelopen jaren op onderdelen meer nadrukkelijk ingezet op haar aanwezigheid en positionering in de regio. Een voorbeeld hiervan is Leiden-Utrecht Beter Bereikbaar (LUBB). Binnen dit programma trok Zoeterwoude samen met andere gemeenten, Regio Holland Rijnland, de provincie Zuid-Holland en landelijke partijen op om financiering voor bereikbaarheidsmaatregelen te verkrijgen. De gemeente leverde hierin volgens regionale gesprekspartners een actieve bijdrage aan de gezamenlijke belangenbehartiging en zorgde voor draagvlak binnen de eigen raad.[136]

Tegelijkertijd kan een bestuur en organisatie van de omvang van Zoeterwoude niet op alle regionale opgaven en samenwerkingsverbanden dezelfde intensiteit van inzet leveren. De beschikbare bestuurlijke en ambtelijke capaciteit en deskundigheid stellen grenzen aan het aantal onderwerpen waarop Zoeterwoude structureel een actieve of trekkende rol kan vervullen. Dit maakt de keuze voor waar de gemeente haar capaciteit op inzet van belang. Regionale samenwerking vraagt immers niet alleen om het behartigen van lokale belangen, maar ook om een bijdrage aan de capaciteit, expertise en uitvoering die nodig zijn om gezamenlijke ambities te realiseren.

[131] Gesprekken extern.

[132] Gesprekken intern.

[133] Gesprekken intern.

[134] Coalitieakkoord 2026-2030.

[135] Jaarstukken 2025.

[136] Gesprekken extern.

Regionale samenwerking stelt daarom eisen aan het vermogen van Zoeterwoude om als samenwerkingspartner en opdrachtgever op te treden. De gemeente moet voldoende deskundigheid en capaciteit behouden om de eigen vraag scherp te formuleren, regionale voorstellen inhoudelijk te beoordelen, lokale belangen in te brengen, zelf een bijdrage te leveren en regionale besluiten naar de eigen uitvoeringspraktijk te vertalen. De beperkte schaal betekent daarbij niet dat Zoeterwoude overal een even grote bijdrage moet leveren.

Wel vraagt samenwerking om een bewuste afweging van het bestuur over de onderwerpen waarop de gemeente zelf capaciteit en deskundigheid beschikbaar stelt en daarmee voor andere partners van toegevoegde waarde kan zijn. Dit raakt ook aan wederkerigheid. Samenwerking gaat immers niet alleen over de eigen belangen die Zoeterwoude wil behartigen of wat regionale samenwerking de gemeente kan opleveren (wat komt Zoeterwoude halen?). Het gaat ook over de bijdrage die zij zelf aan gezamenlijke opgaven wil en kan leveren (wat komt Zoeterwoude brengen?). Partners missen nu een balans in deze wederkerigheid. Al zien zij ook voorbeelden waarbij Zoeterwoude wel actief capaciteit en expertise inbrengt ten behoeve van regionale ambities en doelen, zoals bij LUBB (Leiden-Utrecht Beter Bereikbaar).

Juist omdat Zoeterwoude voor de realisatie van veel van haar opgaven afhankelijk is van samenwerking, vraagt dit om een explicietere overkoepelende strategie en bestuurlijke prioritering. Daarin kan de gemeente scherper bepalen op welke regionale opgaven zij actief invloed wil uitoefenen, en daarmee zelf een substantiële bijdrage wil en kan leveren, en waar zij bewust kiest voor een meer volgende positie. Een dergelijke afweging kan helpen om de beperkte capaciteit gerichter in te zetten en de eigen bijdrage aan regionale doelen beter in balans te brengen met wat Zoeterwoude van haar samenwerkingspartners vraagt.

6.3 Samenwerken met en kansen benutten bij hogere overheden

Zoeterwoude weet kansen bij andere overheden en externe programma's te benutten door gericht aan te sluiten bij regionale samenwerkingsverbanden en programma's en door subsidieregelingen te benutten. Daarbij maakt de gemeente gebruik van de positie en uitvoeringskracht van regionale partners om lokale en regionale belangen onder de aandacht van provincie en Rijk te brengen. Deze werkwijze past bij de schaal en de capaciteit van de gemeente en levert concrete resultaten op, onder meer op het gebied van bereikbaarheid, verduurzaming, maatschappelijke voorzieningen, landschap en recreatie.

Via landelijke programma's en subsidieregelingen weet de gemeente middelen aan lokale doelstellingen te verbinden. In 2025 zijn met behulp van de Nationale Isolatiecampagne vijftig grondgebonden koopwoningen geïsoleerd en zijn voorbereidingen getroffen om de aanpak in 2026 uit te breiden naar VvE-bewoners. Met een subsidie van ZonMw werkte de gemeente daarnaast aan haar ambitie om een dementievriendelijke gemeente te worden, gericht op een passend voorzieningenaanbod voor thuiswonende inwoners met (beginnende) dementie. Zoeterwoude is inmiddels erkend als een dementievriendelijke gemeente.[137]

Daarnaast wordt via de Regionale Investeringsagenda van Regio Holland Rijnland gewerkt aan onder andere verbetering van de groenblauwe dooradering en een toegankelijk netwerk van fiets- en wandelpaden.[138] Voor het onderhoud van boerenlandpaden heeft Zoeterwoude volgens regionale gesprekspartners bovendien samen met andere gemeenten externe financiering gezocht. [139] Een ander voorbeeld is het eerder genoemde LUBB (Leiden–Utrecht Beter Bereikbaar), waarin de gemeente samen met andere gemeenten, Regio Holland Rijnland, de provincie Zuid-Holland en landelijke partijen opgetrokken is om financiering voor bereikbaarheidsmaatregelen te verkrijgen. Deze voorbeelden laten zien dat Zoeterwoude regionale samenwerking benut om uitvoeringskracht en financiële middelen te organiseren voor opgaven die zij niet of moeilijk volledig zelfstandig kan realiseren.

[137] Zoeterwoude ontvangt certificaat Dementievriendelijke Gemeente - Gemeente Zoeterwoude

[138] Jaarstukken 2025.

[139] Gesprekken extern.

De kracht van Zoeterwoude ligt binnen deze rol daarmee vooral in het herkennen en benutten van kansen binnen bestaande samenwerkingsverbanden en netwerken. Gezien de omvang van de gemeente is het niet realistisch of noodzakelijk dat Zoeterwoude voor al haar opgaven zelfstandig coalities richting provincie, Rijk of EU organiseert of daarvoor eigen lobbycapaciteit onderhoudt. Het benutten van regionale netwerken en de capaciteit en positie van samenwerkingspartners, is juist een doelmatige manier om de eigen schaal te compenseren.

6.4 Reflecties zelfbeeld en omgevingsbeeld

Het zelfbeeld en het omgevingsbeeld liggen in elkaars verlengde. Binnen de gemeente bestaat het beeld dat Zoeterwoude de afgelopen jaren zichtbaarder en actiever is geworden in de regio. Waar de gemeente zichzelf eerder als relatief onzichtbaar beschouwde, wordt nu bewuster deelgenomen aan regionale overleggen en wordt vaker geprobeerd vanuit eigen inhoudelijke belangen positie in te nemen. Tegelijkertijd wordt intern onderkend dat deze ontwikkeling nog niet is voltooid.

Het omgevingsbeeld bevestigt dat deze ontwikkeling nog niet is voltooid. Regionale partners herkennen voorbeelden waarin Zoeterwoude zich actief en constructief opstelt en gericht kansen benut, maar zien nog geen duidelijk en consistent regionaal profiel. Voor hen is niet altijd herkenbaar op welke onderwerpen Zoeterwoude structureel positie wil innemen, welke belangen zij consequent wil uitdragen en waar zij een trekkende, samenwerkende of juist volgende rol voor zichzelf ziet.

Daarbij verschilt het beeld per samenwerkingspartner en dossier. Er zijn dossiers waarin bestuurders en medewerkers van Zoeterwoude goed ingevoerd zijn, actief deelnemen en door partners als waardevolle samenwerkingspartners worden ervaren. Op andere dossiers is de vertegenwoordiging minder structureel of ontbrak gedurende langere tijd ambtelijke capaciteit en/of bestuurlijke zichtbaarheid. Daardoor is de regionale positie relatief afhankelijk van individuele bestuurders en medewerkers.

Een belangrijk aandachtspunt vanuit de omgeving is de wederkerigheid van de samenwerking. Regionale samenwerking biedt Zoeterwoude veel, maar vraagt ook om voldoende eigen inzet om gezamenlijke ambities te realiseren. Partners signaleren dat de bijdrage van Zoeterwoude niet consequent in verhouding staat tot wat de gemeente uit de samenwerking haalt.

6.5 Conclusie partner in de regio

Regionale samenwerking is voor Zoeterwoude een onmisbaar onderdeel van haar functioneren. Dat past bij de manier waarop de regio is georganiseerd, maar volgt ook uit de schaal van de gemeente: specialistische kennis, capaciteit, voorzieningen en middelen kunnen niet allemaal zelfstandig worden georganiseerd. Zoeterwoude heeft de regio daarmee nadrukkelijk nodig om haar gemeentelijke taken en ambities te kunnen realiseren. Tegelijkertijd heeft de gemeente zelf relevante kwaliteiten en belangen in te brengen. De ligging in zowel de Leidse regio als het Groene Hart, het omvangrijke buitengebied, de bedrijvigheid en de verbindingen via de A4 en de N11 maken Zoeterwoude van betekenis voor regionale opgaven rond economie, energie, mobiliteit, landbouw en landschap. Deze potentiële meerwaarde vertaalt zich echter nog onvoldoende in een herkenbare en structurele positie in de regio.

Op specifieke dossiers laat Zoeterwoude zien dat zij regionaal verschil kan maken. Zoeterwoude weet via bestaande coalities en programma's kansen bij regio, provincie en Rijk te benutten, onder meer voor het isoleren van woningen en het onderhouden van boerenlandpaden. Dit zijn echter vooral voorbeelden op afzonderlijke dossiers. Over het geheel genomen was er de afgelopen jaren onvoldoende bestuurlijke aandacht voor regionale samenwerking vanuit een duidelijke positie.

Daarbij was de capaciteit (zowel ambtelijk als bestuurlijk) beperkt om actief deel te nemen en expertise in te brengen. Hierdoor zien regionale partners Zoeterwoude nog onvoldoende als een herkenbare speler die vanuit een herkenbaar profiel structureel bijdraagt aan regionale doelen en ambities.

Daarmee ontstaat een vraagstuk van wederkerigheid. Zoeterwoude profiteert van de kennis, capaciteit en uitvoeringskracht van partners, maar voor die partners is niet altijd voldoende zichtbaar wat Zoeterwoude daar structureel tegenover zet. Voor een gemeente met de schaal van Zoeterwoude is een zekere asymmetrie in regionale samenwerking onvermijdelijk en hoeft deze op zichzelf geen probleem te zijn. Het wordt wel kwetsbaar wanneer de gemeente op meerdere onderwerpen onvoldoende zichtbaarheid en capaciteit heeft om inhoudelijk bij te dragen aan de samenwerking. Dit terwijl zij voor de uitvoering van haar eigen taken en ambities wel in toenemende mate een beroep doet op anderen. Wanneer partners op termijn scherpere grenzen stellen aan hun bereidheid om Zoeterwoude te ondersteunen, kan dit direct gevolgen hebben voor het vermogen van de gemeente om haar eigen én gezamenlijke ambities te realiseren.

Het bestuur zal explicieter moeten bepalen op welke regionale opgaven zij zelf richtinggevend wil zijn en daarvoor capaciteit en deskundigheid beschikbaar stelt, waar een meer volgende positie passend is en via welke partners zij haar belangen laat vertegenwoordigen. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag wat Zoeterwoude uit regionale samenwerking wil halen, maar nadrukkelijk ook om wat zij zelf wil en kan brengen. Een dergelijke koers kan helpen om de beperkte bestuurlijke en ambtelijke capaciteit gerichter in te zetten, de wederkerigheid van samenwerking te versterken en een herkenbaarder profiel in de regio op te bouwen.

Tegelijkertijd moet niet worden verondersteld dat scherpere keuzes de beperkingen die de schaal van Zoeterwoude met zich meebrengt volledig kunnen oplossen. Ook met duidelijke prioriteiten blijft Zoeterwoude een kleine organisatie die voor een breed gemeentelijk takenpakket afhankelijk is van de capaciteit en deskundigheid van anderen. Een zekere mate van afhankelijkheid en ongelijkheid in regionale samenwerking zal daarom blijven bestaan en vraagt ook van regionale partners om ruimte te bieden aan verschillen in schaal en draagkracht. De strategische opgave voor Zoeterwoude is vooral om die afhankelijkheid bewust te organiseren door scherper te kiezen waar zij zelf het verschil wil en kan maken, voldoende eigen vermogen te behouden om als opdrachtgever en partner te functioneren, en tegelijkertijd op gerichte dossiers een bijdrage te leveren die de samenwerking voor andere partijen duurzaam en wederkerig houdt.

7. Algemene conclusies en blik op de toekomst

Wij zien het besluit van de gemeente Zoeterwoude om haar bestuurskracht tegen het licht te houden als een teken van kracht. Het vraagt lef en bestuurlijke volwassenheid om een dergelijk onderzoek te laten doen. Door deze stap te zetten, houdt de gemeente regie op haar toekomst. Tegelijkertijd begrijpen wij de gevoeligheden rond dergelijke onderzoeken en de betekenis hiervan voor samenwerking, autonomie en bestuurlijke schaal. Een onderzoek als dit en het vervolgproces moeten daarom niet alleen feitelijk en grondig zijn, maar ook zorgvuldig en herkenbaar voor bestuur, organisatie en omgeving.

In dit hoofdstuk beschrijven wij eerst de algemene conclusies op basis van het bestuurskrachtonderzoek. Vervolgens gaan wij in op verschillende handelingsperspectieven, ook wel strategische opties voor de toekomst. Deze werken wij één voor één uit.

7.1 Algemene conclusies

De bestuurskracht van Zoeterwoude staat onder druk en is op onderdelen niet voldoende. Waar de gemeente wordt gekenmerkt door de kracht van het kleine, wordt deze kracht in toenemende mate ook haar kwetsbaarheid.

De kracht van het kleine, ook wel ‘de Zoeterwoudse manier van werken’, betekent een nabij bestuur en volksvertegenwoordiging en een servicegerichte organisatie die proberen zo adequaat mogelijk te reageren op behoeften en signalen uit de samenleving. De gemeente staat bekend en wordt gewaardeerd om haar betrokken volksvertegenwoordigers en bestuurders, een organisatie die hard werkt voor de gemeenschap en een sterke lokale verbondenheid. De samenleving weet de gemeente daarmee goed te vinden. Bij het maken van beleid kent de gemeente haar gemeenschap goed en probeert zij dit ook zo goed mogelijk te vertalen. Samen de schouders eronder voor het behoud van wat Zoeterwoude zo mooi maakt: groen, weids, ondernemend en sociaal.

Deze kracht maskeert en versterkt echter dat de gemeente in haar wijze van besturen moeite heeft om langs meer langetermijndoelstellingen strategie te bepalen, te prioriteren en daaraan vast te houden. De sterke gerichtheid op nabijheid, maatwerk en het tegemoetkomen aan wensen van inwoners leidt ertoe dat het bestuur keuzes niet altijd consequent afweegt tegen beleid, uitvoerbaarheid en financiële consequenties. Daardoor ontstaat de spanning dat de gemeente meer wil dan zij duurzaam kan waarmaken en daarmee is zij in mindere mate voorspelbaar voor inwoners en regio. In de vier rollen van de gemeente zien wij voor Zoeterwoude dat met name deze rol - de gemeente als bestuur - bepalend is voor de krachten en kwetsbaarheden in haar overige rollen. Tegelijkertijd zien we ook belangrijke kwetsbaarheden en aandachtspunten in de overige rollen als organisatie, partner in de samenleving en partner in de regio. Kwetsbaarheden die niet zomaar om te keren en blijvend zijn.

Wat betreft de gemeente als organisatie concluderen we dat er de afgelopen jaren stappen zijn gezet die bijdragen aan het zo goed mogelijk benutten van de beschikbare uitvoeringskracht. De uitvoeringskracht staat echter blijvend onder druk en is in belangrijke mate afhankelijk van de flexibiliteit, betrokkenheid en bereidheid van medewerkers om regelmatig een extra stap te zetten. Deze inzet gaat vooral uit naar het op niveau houden van de dagelijkse uitvoering en het oplossen van actuele problemen. Er ontbreekt voldoende ruimte en capaciteit voor strategische ontwikkeling, het verbinden van opgaven en het anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Het relatief hoge ziekteverzuim, moeilijk in te vullen vacatures, de afhankelijkheid van een beperkte groep medewerkers en de omvangrijke externe inhuur onderstrepen dat de organisatie structureel kwetsbaar is. Bovendien is het financiële perspectief somber en niet robuust. Aangezien de financiële druk structureel aanhoudt, wordt het naar verwachting moeilijker om aanvullende besparingen te realiseren zonder nadelige gevolgen voor beleid, voorzieningen of de financiële flexibiliteit van de gemeente.

Dit raakt ook aan de rol die de gemeente vervult als partner in de samenleving. Zoeterwoude kent een breed voorzieningenniveau, korte lijnen en dienstverlening waarin ruimte bestaat voor persoonlijk contact en maatwerk. Juist deze kenmerken worden door de gemeenschap gewaardeerd. Dit staat echter onder druk doordat het bestuur geen heldere keuzes maakt en daaraan vasthoudt, in lijn met de beperkte financiële en organisatorische ruimte. De gemeente zal steeds minder in staat zijn om alle wensen te honoreren en de voorzieningen, dienstverlening en kwaliteit van de openbare ruimte op het huidige niveau te behouden.

Tot slot zien we in de rol van Zoeterwoude als partner in de regio dat de gemeente voor een belangrijk deel van haar functioneren afhankelijk is van de samenwerking met andere gemeenten en regionale partijen. Echter, de capaciteit, het strategisch vermogen en de bestuurlijke zichtbaarheid om vanuit een herkenbare eigen positie de rol van partner in de regio in te vullen, vragen om versterking. Regionale partners missen een duidelijk profiel en ervaren dat Zoeterwoude niet op alle relevante opgaven structureel capaciteit en deskundigheid kan inbrengen. Hierdoor ontstaat een vraagstuk van wederkerigheid: de gemeente heeft andere partijen nodig voor de uitvoering van haar eigen taken en ambities, terwijl haar vermogen beperkt is om expliciet te maken waarin zij van meerwaarde is voor de regio en vanuit die meerwaarde zelf duurzaam kan bijdragen aan de gezamenlijke opgaven.

Kortom, er is sprake van bestuurskrachtproblematiek en de huidige manier van besturen en werken is niet toekomstbestendig. In de volgende paragraaf formuleren we aanbevelingen die richting geven aan de keuzes waarvoor het gemeentebestuur staat. Bij het maken van die keuzes geldt dat zelfstandigheid geen doel op zich moet zijn, maar een middel om inwoners goed te bedienen en maatschappelijke opgaven effectief te realiseren. Net zoals een andere bestuurlijke vorm daartoe een middel kan zijn. Duidelijk is in ieder geval dat het voortzetten van de huidige situatie, zonder fundamentele keuzes, geen realistisch perspectief biedt voor de komende vier tot acht jaar.

De urgentie voor het maken van die keuzes is groot. Het uithoudingsvermogen van de beperkte ambtelijke capaciteit en het tempo waarin de financiële ruimte verder afneemt, zullen in belangrijke mate bepalen hoeveel tijd en ruimte Zoeterwoude nog heeft om vanuit eigen kracht richting te geven aan haar toekomst. Het risico bestaat dat de gemeente door deze ontwikkelingen wordt ingehaald en de ruimte om zelf richting te bepalen verder afneemt.

7.2 Aanbevelingen

Om de belangen van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties op de langere termijn te kunnen waarborgen, zijn fundamentele keuzes nodig over de toekomst van Zoeterwoude. Om richting te geven aan deze keuzes, formuleren wij twee opeenvolgende aanbevelingen, die we in de volgende paragrafen uitwerken.

De *eerste aanbeveling* is om een strategisch gesprek te voeren over het karakter en de kracht van de gemeenschappen en het gebied van Zoeterwoude. Wat maakt deze gemeenschappen en dit gebied bijzonder, welke maatschappelijke meerwaarde vertegenwoordigen zij en wat moet daarvan ook in de toekomst behouden blijven? En wat is ervoor nodig is om daarin het verschil te maken?

De *tweede aanbeveling* is om op basis van de uitkomsten van het strategische gesprek (aanbeveling 1) een keuze te maken tussen twee handelingsperspectieven:
- Versterken van bestuurskracht door het uitbesteden van taken.
- Versterken van bestuurskracht door oriënteren op herindeling.

Het oppakken van deze aanbevelingen is een oproep tot beraadslaging. Vanuit (relatieve) rust nadenken over wat de gemeente wil behouden in plaats van deze vraag te beantwoorden op het moment dat de druk te hoog oploopt. En dat is meer dan een kwestie van voorzichtigheid. In onze ogen dient dit vraagstuk zich reeds aan en het is de vraag hoe het gemeentebestuur van Zoeterwoude zelf deze weging - nu en in de toekomst - zal maken. Met verder tegenvallende financiën kan de ruimte om zelf regie te houden op de toekomst wegvallen. Evengoed kan zich een beweging

in de regio voordoen, doordat een samenwerkingspartner de eigen koers herziet. In beide gevallen, bij financiële tegenvallers of bij een beweging van buitenaf, is het aan Zoeterwoude om voorgesorteerd te staan. Een gemeente die deze vraag nog moet gaan doordenken op het moment dat deze zich aandient, start met een achterstand: intern is nog niet helder wat wel en niet behouden moet blijven, wat al dan niet onderhandelbaar is bij verkenning tot verdergaande samenwerking, en naar buiten toe ontbreekt een verhaal om mee aan tafel te gaan.

Hierna werken we de twee aanbevelingen, inclusief de processtappen die daar op hoofdlijnen bij komen kijken, verder uit.

7.2.1 Aanbeveling 1. Start met een strategisch gesprek over de kracht en het karakter van de gemeenschappen en het gebied

Wij adviseren het gemeentebestuur om met de uitkomsten van dit bestuurskrachtonderzoek als vertrekpunt een strategisch gesprek te voeren over de kracht en het karakter van de gemeenschappen en het gebied van Zoeterwoude en wat er voor nodig is om daarin het verschil te maken. Dit traject kan vorm krijgen in een aantal gespreksmomenten met de raad in de eerste helft van 2027, om vervolgens in de tweede helft van 2027 een keuze te maken voor een van de handelingsperspectieven (aanbeveling 2). Hiervoor is een zorgvuldig ontworpen proces nodig, in elk geval met de raad, maar het is waardevol om dit ook in de driehoek van raad, bestuur en ambtelijke organisatie te doen. De volgorde is daarbij verkennen, vormgeven en tot slot vervolg geven én vertalen.

Verkennen
De eerste stap richt zich op het verkennen van de kracht en het karakter van de gemeenschappen en het gebied van Zoeterwoude. Wat is het toekomstbeeld voor dit gebied en deze gemeenschappen, ongeacht de politieke kleur of bestuurlijke of organisatorische vorm die hiervoor nodig is? Waar moet voor de inwoners van dit gebied het verschil gemaakt worden en wat wil Zoeterwoude koste wat het kost behouden? Wat is de meerwaarde van Zoeterwoude voor het gebied en de regio? Voor de inwoners van Zoeterwoude is precies dát van belang: de garantie dat wat voor hen het verschil maakt, gewaarborgd is en blijft. Daarbij is het van belang stil te staan bij hoe de samenleving beweegt, waar inwoners op zijn georiënteerd en daarmee aan te sluiten op wat er in de gemeenschappen gebeurt.

Dit gesprek is nadrukkelijk niet bedoeld om tot een wensenlijst te komen met alles wat de gemeente zou willen behouden. Het gaat er juist om onderscheid te maken tussen wat wezenlijk is voor de toekomst van de gemeenschappen en het gebied, en wat eventueel op een andere manier kan worden georganiseerd of waar concessies mogelijk zijn. Dat vraagt om het expliciet benoemen van wat werkelijk behouden moet blijven, maar ook om het onderkennen dat niet alles tegelijkertijd mogelijk is. Het karakter en de kracht van de gemeenschappen en het gebied staan daarbij centraal, ongeacht de politieke kleur of bestuurlijke of organisatorische vorm waarin dat gebeurt.

Bij meer helderheid over dit beeld, moet het gesprek vervolgens ingaan op de beste kwaliteit van dienstverlening voor inwoners. Wat is er voor nodig om het verschil te maken? Is het gemeentebestuur daarin bereid én in staat om scherper te kiezen? Wil zij dit en kan zij dit? Wij herkennen een aantal spanningen binnen Zoeterwoude die het lastig maken om hierin keuzes te maken voor de toekomst. Dit betreft:
- *De spanning tussen groei en groen.* Zoeterwoude is gebaat bij groei van inwoners (daar staan mogelijk hogere inkomsten tegenover), maar ook bij het behoud van de groene functie en het omvangrijke landelijke gebied. Als dit een inhoudelijke opgave wordt waarin Zoeterwoude meer positie wil nemen, wat betekent dit dan voor andere opgaven?
- *De spanning tussen nabijheid en voorspelbaarheid*. Hoe maakt Zoeterwoude in haar bestuurscultuur de omslag om signalen uit de samenleving meer voorspelbaar te benaderen en te toetsen aan kaders? Wat vraagt dit van ons en zijn we bereid om hierin anders te gaan handelen?
- *De spanning tussen ambities en uitvoeringskracht*. Wat mogen raad en bestuur van de ambtelijke organisatie met beperkte capaciteit eigenlijk (niet) verwachten? De uitvoeringskracht loopt tegen de grenzen van optimalisatie aan

en de ambtelijke organisatie weet nog het verschil te maken door het uithoudingsvermogen van individuele medewerkers. Waar moet deze kwetsbare organisatie nu vooral voor gaan?
- *De spanning tussen halen en brengen*. Zoeterwoude is voor haar functioneren sterk afhankelijk van regionale samenwerking, maar wordt door partners nog onvoldoende herkend als een gemeente die vanuit een eigen profiel ook zelf structureel bijdraagt aan gezamenlijke opgaven. De samenwerking is daardoor op onderdelen weinig wederkerig. Hoe komt Zoeterwoude krachtiger in de wederkerigheid, wat is van belang voor haar eigen inwoners en wat (ook) voor de regio?
- *De spanning tussen zelfstandigheid en samenwerking*. In het maken van keuzes voor wat de gemeente zelf doet, laat doen of samendoet, is het van belang te doorleven wat in het beste belang van de inwoner is. Ook als de gemeenteraad daarbij meer op afstand staat. Kan de gemeenteraad omgaan met de spanning 'je bent ervan, maar je gaat er niet meer over'?

Het gaat in al deze spanningen om de balans tussen de beide kanten. Door hierover het gesprek te voeren, komt het gesprek over de beste kwaliteit van dienstverlening voor inwoners in brede zin meer op de voorgrond te staan.

Vormgeven
De tweede stap is om het gemeentebestuur op basis van de uitkomsten van deze verkenning vijf samenhangende keuzes te laten maken:
1. Welke identiteit en maatschappelijke meerwaarde wil Zoeterwoude behouden?
2. Welke opgaven krijgen gemeentelijke prioriteit en welke niet?
3. Welk niveau van dienstverlening, voorzieningen en openbare ruimte is financieel houdbaar?
4. Welke taken voert Zoeterwoude zelf uit, organiseert zij samen of belegt zij elders?
5. Op welke regionale opgaven brengt Zoeterwoude aantoonbaar verantwoordelijkheid en capaciteit in?

De antwoorden op de bovenstaande keuzes, de ene al verder uitgewerkt dan de andere, dienen te landen in een visiedocument, als afwegingskader en sturingsinstrument voor investeringen, initiatieven en bestuurlijke keuzes binnen de gemeente. Zoals in het bestuurskrachtonderzoek terugkomt, mist nu een dergelijke visie. Aan de hand van zo'n scherp geformuleerde visie kan Zoeterwoude bepalen of de eigen koers nog voldoende oplevert: gaat het goed genoeg, of niet meer goed genoeg? Daarmee fungeert dit document ook als toetsingskader voor de keuze tussen een van de twee handelingsperspectieven (zie aanbeveling 2).

Deze visie maakt de gemeente ook naar buiten toe leesbaar. Samenwerkingspartners weten dan wat Zoeterwoude onderscheidt en welke elementen zij koste wat het kost overeind wil houden. Met de garantie dat wat Zoeterwoude en haar gemeenschappen onderscheidt centraal staat en dat hier in de sturing, ongeacht de bestuurlijke vorm waarin dat wordt georganiseerd, op wordt gekoerst.

Het maken van deze keuzes vraagt nadrukkelijk om meer dan het formuleren van wensen en het aanscherpen van bestaande ambities en beelden. De uitkomsten van dit bestuurskrachtonderzoek laten zien dat Zoeterwoude tot nu toe moeite heeft gehad om prioriteiten te stellen, keuzes vast te houden en ambities te begrenzen. Dat deze keuzes niet eenvoudig te maken zijn, is begrijpelijk. Tegelijkertijd zijn ze noodzakelijk om de bestuurskracht op langere termijn te kunnen waarborgen.

Het strategische gesprek moet daarom daadwerkelijk leiden tot keuzes, inclusief de consequenties daarvan voor andere ambities, opgaven en vraagstukken. Mocht blijken dat het gemeentebestuur ook in dit proces onvoldoende in staat is om dergelijke keuzes te maken, dan is dat op zichzelf een belangrijke uitkomst. Het zegt wat over de vraag of er binnen de huidige bestuurlijke vorm voldoende strategisch vermogen kan worden georganiseerd en moet daarom nadrukkelijk worden meegewogen bij de keuze tussen de twee handelingsperspectieven (zie aanbeveling 2).

Vervolg geven én vertalen
Vervolgens komt de vraag welke route dan het meest logisch is om te vervolgen. Welk pad wordt ingeslagen? Ziet het gemeentebestuur nog voldoende ruimte om de bestuurskracht te versterken? En met een scherpere koers het verschil voor inwoners te maken? Oftewel, investeren in handelingsperspectief 1: het versterken van de bestuurskracht door het uitbesteden van taken. Of maakt zij de afweging dat dit een perspectief is wat onvoldoende houdbaar is en waarin de identiteit en dienstverlening voor inwoners niet beter geborgd is dan in een andere vorm? In dat geval is handelingsperspectief 2 aan de orde: oriënteren op herindeling. Bij aanbeveling 2 worden deze twee handelingsperspectieven verder uitgewerkt.

Ongeacht voor het kiezen voor een van de twee perspectieven, vragen de uitkomsten van het strategisch gesprek direct om een concrete doorvertaling in de manier van werken. Hier kan en hoeft niet mee gewacht te worden, gelet op de huidige bestuurskrachtproblematiek. Voer aan de hand van het visiedocument de volgende drie punten door:
- Het gericht verstevigen van de uitvoeringskracht: gericht robuuster worden op de onderwerpen die voor Zoeterwoude het verschil maken, door inspanningen voor het werven van personeel, investeren in relaties met bekende inhuurpartners en andere samenwerkingspartners op de specifieke onderwerpen of taken.
- Het toetsen en/of opstellen van (ontbrekende) beleidskaders: het vertalen van de inhoudelijke positionering en prioritering in de huidige beleidskaders en de agenda of volgorde voor de nog ontbrekende toekomstige kaders.
- De samenwerking met buurgemeenten en regiopartijen: het naar buurgemeenten en regiopartijen concreet maken wat zij op verschillende dossiers van Zoeterwoude mogen verwachten en hoe keuzes voor bepaalde inzet of afwezigheid hierbij aansluiten.

Daarbij is het, ongeacht (maar wel in lijn met) het te kiezen handelingsperspectief, behulpzaam om de volgende afspraken te maken:
- Aandacht voor strategisch handelen in de raadszaal, op de werkvloer en daarbuiten. Het vraagt een doorlopende dialoog over wat de gemeente anders gaat doen, wat dit betekent en waar elkaar scherp op te houden.
- Het plannen van vaste reflectiemomenten voor leren en het toetsen van de vraag of de koers nog voldoende oplevert.

Alle partijen in de bestuurlijke driehoek spelen hierin een cruciale rol. Het vraagt van de ambtelijke organisatie dat zij duidelijk is over de consequenties van keuzes ten aanzien van prioriteiten. Het vraagt van college en raad, zowel binnen de gemeente als in de regio, dat zij elkaar aanspreken en scherp houden bij het bewaken van prioriteiten, coalities smeden en politiek bedrijven om juist die ambities te realiseren. Maar ook in de samenleving en naar inwoners toe: dingen kunnen niet meer en er moeten steeds vaker pijnlijke keuzes gemaakt worden.

7.2.3 Aanbeveling 2. Kies uit een van de twee handelingsperspectieven

Pas nadat het strategische gesprek is gevoerd over welke kwaliteiten van de gemeenschappen en het gebied Zoeterwoude wil waarborgen en behouden richting de toekomst, en een eerste antwoord is gegeven op de vijf samenhangende keuzes uit aanbeveling 1 (zie kader rechts) in een visiedocument, kan een route worden ingeslagen door te kiezen voor een van de twee handelingsperspectieven.

Handelingsperspectief 1 richt zich op het versterken van de bestuurskracht binnen de huidige bestuurlijke vorm door taken uit te besteden en op deze manier het samenwerkingslandschap nog beter in te richten ten gunste van de dienstverlening voor inwoners. Bij dit perspectief blijft Zoeterwoude dus een zelfstandige gemeente.

In samenhang te maken keuzes (aanbeveling 1)
1. Welke identiteit en maatschappelijke meerwaarde wil Zoeterwoude behouden?
2. Welke opgaven krijgen gemeentelijke prioriteit en welke niet?
3. Welk niveau van dienstverlening, voorzieningen en openbare ruimte is financieel houdbaar?
4. Welke taken voert Zoeterwoude zelf uit, organiseert zij samen of belegt zij elders?
5. Op welke regionale opgaven brengt Zoeterwoude aantoonbaar verantwoordelijkheid en capaciteit in?

Handelingsperspectief 2 richt zich op het oriënteren op herindeling. Dit is de route wanneer het gemeentebestuur afweegt dat de bestuurskracht binnen de huidige vorm onvoldoende duurzaam kan worden versterkt en/of dat de belangen van inwoners en het gebied beter kunnen worden gewaarborgd als Zoeterwoude geen zelfstandige gemeente meer is.

In deze fase kan het helpend zijn om het college en de gemeentesecretaris alvast ruimte te bieden om in gesprekken met gemeenten en of marktpartijen te oriënteren op de haalbaarheid van beide handelingsperspectieven.

Handelingsperspectief 1. Versterken van bestuurskracht door het door het uitbesteden van taken
Het eerste handelingsperspectief richt zich op het onderzoeken van en het inzetten op het uitbesteden van een groot deel van de taken. Concreter gezegd: 'laten doen'. Dit met de intentie schaalvoordelen te creëren en de uitvoeringskracht te versterken en - waar mogelijk - ook meer ruimte voor het versterken van het integrale, strategische vermogen voor de organisatie die overblijft. Bij dit handelingsperspectief blijft Zoeterwoude een zelfstandige gemeente.

Het uitgangspunt bij het aangaan van dit soort constructies is een betere kwaliteit van dienstverlening voor inwoners. Als die vergroot, is dit immers van belang voor Zoeterwoude. Uitbesteding of samenwerking levert potentieel ook andere voordelen op. De gemeente beschermt zichzelf tegen personeelstekorten en afhankelijkheid van minder individuele medewerkers, doordat specialistische taken of uitvoering elders worden belegd. Schaarse capaciteit kan daardoor net wat beter worden ingezet voor de onderwerpen waarop de gemeente bestuurlijk het verschil wil maken.

Ook ontstaat er toegang tot specialistische kennis bij de partner die voor een kleine organisatie zelfstandig moeilijk te organiseren is. Tot slot kan dit soort samenwerking een positieve impact hebben op regionale banden en het netwerk van Zoeterwoude.

Hoe kan dit er uitzien?
De vorm van dit 'laten doen' kan verschillen. Momenteel werkt Zoeterwoude al op deze manier in de centrumregeling voor bedrijfsvoeringstaken. Naast deze centrumregeling zou de gemeente taken kunnen onderbrengen bij een andere gemeente via een gastheerconstructie. Ook is het in sommige gevallen mogelijk om taken onder te brengen bij een marktpartij. Bij het onderzoeken welke taken Zoeterwoude zelf blijft uitvoeren en welke taken zij elders belegt, dient het strategisch gesprek en visiedocument uit aanbeveling 1 in ieder geval als leidraad. Daarin is immers bepaald waar Zoeterwoude als gemeente het verschil wil maken voor haar inwoners, welke opgaven prioriteit krijgen en wat wezenlijk is om te behouden gelet op de dienstverlening aan haar inwoners.

Het is in aan te bevelen om bij de keuzen voor een samenwerkingspartner aan te sluiten bij een buurgemeente. Ook is het aan te bevelen zoveel mogelijk een eenduidige richting te kiezen en niet te veel verschillende partners tegelijk te zoeken. Mocht uiteindelijk een verdergaande stap van herindeling in beeld komen, dan helpt deze eenduidige richting bij de overgang naar die nieuwe situatie, en worden ontvlechtingskosten bespaard.

Dit handelingsperspectief kent ook nadelen en risico's. De gemeente levert beleidsvrijheid in: zij wordt meer volgend in wat de partner voor haar doet. De lijnen worden langer en de gemeente zal moeten staan voor wat de andere partij levert; zeker richting inwoners - iets wat Zoeterwoude op dit moment niet gewend is.

Afhankelijk van de gekozen constructie kan daarnaast een deel van het personeel overgaan naar de uitvoerende partner of kunnen bestaande functies en werkzaamheden veranderen of vervallen. De resterende organisatie wordt daardoor anders samengesteld en kleiner, waardoor overhead, bijvoorbeeld voor huisvesting en facilitaire zaken, zwaarder kan gaan drukken. Met minder eigen medewerkers heeft de gemeente ook minder mogelijkheden om taken onderling op te vangen bij uitval of piekdrukte. Hierover zullen dus goede afspraken moeten worden gemaakt met de samenwerkingspartner, raad, college en eigen organisatie.

Ook zijn er financiële gevolgen. Samenwerking of uitbesteding kan schaalvoordelen opleveren, maar leidt niet automatisch tot een efficiëntere of goedkopere uitvoering. De gastheer zal eisen stellen aan de inrichting en bekostiging van de dienstverlening, terwijl er ook kosten kunnen ontstaan voor de overgang naar een nieuwe werkwijze en het organiseren van de eigen regiefunctie. Per taakgebied moet daarom worden onderzocht welke kosten en baten aan een samenwerkingsconstructie zijn verbonden, zowel tijdens de overgangsfase als op de langere termijn. Hierover zal ook onderhandeld moeten worden met de gastheer. Daarbij moet worden beoordeeld of de beoogde kwaliteitsverbetering en vermindering van kwetsbaarheden opwegen tegen de financiële consequenties en passen binnen het meerjarige financiële perspectief van Zoeterwoude.

Tijd, planning en randvoorwaarden
Voor het onderzoeken van samenwerkingsconstructies en geschikte partners kan de eerste helft van 2028 worden benut. Het uitbesteden van de taken kan vervolgens eventueel gefaseerd worden ingevoerd, vanuit een groeimodel. Dit tijdspad is afhankelijk van het aantal samenwerkingspartners en het aantal taken dat wordt uitbesteed.

Een randvoorwaarde voor dit perspectief is accepteren dat de zeggenschap over uitbestede taken verschuift. Regie voeren op afstand betekent dat de uitvoerende partij verantwoordelijk wordt voor de dagelijkse uitvoering, terwijl Zoeterwoude stuurt op kaders, resultaten en verantwoording. De gemeente moet daarbij aanvaarden dat zij op onderdelen geen directe zeggenschap meer heeft over de wijze van uitvoering. ‘Je bent ervan, maar je gaat er niet meer over’ is een besef en boodschap die in het politiek-bestuurlijk samenspel zal moeten doordringen.

Een andere randvoorwaarde is de benodigde uitvoeringskracht en het strategisch vermogen van de organisatie om de benodigde onderzoeken en transitie uit te voeren. Hiervoor moet de gemeente vermoedelijk inhuur aantrekken. Wel betreft dit tijdelijke ondersteuning. De uiteindelijke inrichting vraagt om structurele vaardigheden en capaciteit op het gebied van regie, opdrachtgeverschap en contractmanagement. Dit zijn andere vaardigheden dan de gemeente nu in huis heeft: sturen op prestaties en contracten in plaats van op de uitvoering zelf. Het is daarom aan te bevelen om hiervoor tijdig een of meer nieuwe functies te organiseren.

Het opbouwen van deze vaardigheden en het organiseren van capaciteit kost tijd, terwijl de bestaande ambtelijke capaciteit al beperkt is. En we zien dat Zoeterwoude er op dit moment al moeite mee heeft om opdrachtgeverschap bij haar bedrijfsvoeringsregeling te organiseren. Voor Zoeterwoude is het investeren in de eigen regiefunctie daarom net zo belangrijk als de keuze voor uitbesteding zelf. Zolang dit niet op orde is, loopt Zoeterwoude het risico dat zij er niet in slaagt om effectieve regie op afstand te voeren. In dit geval zal alsnog handelingsperspectief 2 aan de horizon verschijnen.

Het is daarnaast de vraag of de voordelen daadwerkelijk te behalen zijn en of de financiële positie dit toelaat. Ook is het mogelijk dat de financiële ontwikkeling dit onderzoek en de stapsgewijze invoering zelfs inhaalt. De financiële en organisatorische druk op Zoeterwoude neemt immers niet af gedurende het onderzoeken van en de eventuele overgang naar nieuwe samenwerkingsconstructies. Wanneer de financiële positie sneller verslechtert of de beschikbare ambtelijke capaciteit verder onder druk komt te staan, kan de ruimte om dit handelingsperspectief zorgvuldig en gefaseerd uit te voeren kleiner worden. Ook dan zal handelingsperspectief 2 nadrukkelijker in beeld komen.

Handelingsperspectief 2: Versterken van bestuurskracht door oriënteren op herindeling
Dit tweede handelingsperspectief ligt gevoelig. Alle politieke partijen hebben zelfstandigheid als uitgangspunt in hun verkiezingsprogramma en een perspectief dat kan uitmonden in herindeling is voor Zoeterwoude iets wat men liever niet leest. Dat maakt de onderliggende vraag echter niet minder relevant. Ziet Zoeterwoude, gegeven de huidige situatie en de ontwikkelingen van de komende vier tot acht jaar, daadwerkelijk voldoende kans en aanknopingspunten om de bestuurskracht nog te verbeteren? Is de gemeente in staat een kwalitatief goede dienstverlening aan haar inwoners te bieden zonder de financiële lasten fors voor hen te verhogen? Of is dit investeren tegen beter weten in?

Dit handelingsperspectief vraagt allereerst om acceptatie dat het agenderen van deze vraag getuigt van verantwoord bestuur, zeker wanneer dit gebeurt vanuit (relatieve) rust en niet pas op het moment dat de druk ertoe dwingt. Zelfstandigheid is een middel, geen doel op zich, en verdient het om periodiek getoetst te worden aan de vraag of Zoeterwoude dat middel nog waarmaakt. Ook herindeling is geen doel op zich, maar een middel. Het goed beantwoorden van de vraag hoe de dienstverlening voor de inwoners het beste geborgd is, geeft antwoord op de vraag of een andere bestuurlijke vorm of schaal daarin behulpzaam is.

Het succes van dit handelingsperspectief zit in het strategische gesprek (aanbeveling 1) dat aan de oriëntatie naar (een) herindelingspartner(s) voorafgaat. Voordat Zoeterwoude mogelijke partners verkent, moet zij immers zelf helder hebben wat zij wil zijn, welke elementen zij koste wat het kost wil behouden en waarop zij water bij de wijn kan doen. Zonder dit huiswerk gaat Zoeterwoude een verkenning in zonder koers, met het risico dat zij vooral reageert op wat een partner aandraagt in plaats van te onderhandelen vanuit een eigen visie. En zodra de oriëntatie op herindeling begint, gebeurt dit grotendeels in de openbaarheid en is deze helderheid niet meer vrijblijvend intern te bepalen.

Als voor dit handelingsperspectief wordt gekozen is het daarnaast nodig om op basis van het strategische gesprek en het visiedocument uit aanbeveling 1 nog een (of meerdere) aanvullend(e) gesprek(ken) te voeren. Daarin wordt concreet gemaakt welke elementen niet onderhandelbaar zijn en waarop de gemeente flexibel kan zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de identiteit van potentiële partners, hun beleidsvoornemens, schaal en bestuurscultuur. Het visiedocument uit aanbeveling 1 mag daarbij niet zo rigide worden gehanteerd dat elke potentiële partner wordt afgewezen omdat deze niet volledig aansluit. Dit geldt te meer omdat dit soort processen grotendeels in de openbaarheid plaatsvindt.

Hoe kan dit eruit zien?
Een voorbeeld van hoe een dergelijk traject kan verlopen, is de fusie van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Deze gemeente ging vanaf 2013 op zoek naar een fusiepartner op basis van een tiental uitgangspunten en voerde verdiepende gesprekken met meerdere kandidaten, die zich elk presenteerden als mogelijke fusiepartner. Er ontstond zo een soort ‘beauty-contest’ met de afweging waar de uitgangspunten het beste werden geborgd. Na deze verkenning en een enquête onder inwoners, maakte de gemeenteraad in 2016 de keuze voor Haarlemmermeer.

Van belang bij dergelijke trajecten is dat Zoeterwoude al samenwerkt in verschillende samenwerkingsverbanden, onder meer via de centrumregeling voor bedrijfsvoeringstaken. Zodra Zoeterwoude zich oriënteert op herindeling, kan mogelijk spanning ontstaan met deze bestaande partners, omdat het vertrek van één partner uit een samenwerking ook de toekomst van de overige partners raakt. Volledige transparantie is lastig zolang de verkenning nog loopt, maar niets zeggen kan bestaande partners voor verrassingen stellen. Het is daarom aan te bevelen deze partners tijdig te informeren zodra een richting zich aftekent, zonder daarbij al conclusies te trekken over de toekomst van de samenwerking.

Het risico bij dit handelingsperspectief zit in besluitvorming die blijft hangen. Herindelingstrajecten beginnen vaak met een bestuurskrachtonderzoek en een verkennende scan, die aanbevelingen oplevert voor nader onderzoek, dat op zijn beurt weer alternatieven aandraagt die moeten worden doorgerekend. Ergens in dat proces kan de oorspronkelijke urgentie mogelijk op de achtergrond raken, terwijl de druk die tot de verkenning leidde blijft bestaan of zelfs verder kan oplopen. Zonder heldere tijdlijn en vaste besluitmomenten bestaat het risico dat er jarenlang onderzoeken worden uitgevoerd zonder dichter bij een keuze te komen. Het vraagt om eerlijkheid en het besef dat er geen perfect moment, geen ideale partner en geen garantie is op publiek enthousiasme.

Tijd, planning en randvoorwaarden
Dit handelingsperspectief kent geen vaste horizon. Wel is het aan te bevelen vooraf een duidelijke tijdlijn met heldere besluitmomenten vast te leggen, zodat het proces niet jarenlang voortsuddert. Tijdens de oriëntatie is het van belang dat de gemeente, in lijn met haar visiedocument, koers zet die past bij waar de gemeente – ook in een andere bestuurlijke vorm – haar identiteit vooral aan ontleent.

Een belangrijke randvoorwaarde is dat college en raad zoveel als mogelijk met één stem spreken over waarom dit nodig is en waar de gemeente naartoe wil. Het vraagt ook om transparantie naar buiten en het vroegtijdig betrekken van inwoners en andere stakeholders. Medewerkers, maatschappelijke partners en belanghebbenden hoeven niet mee te beslissen over óf er een herindeling komt, maar het helpt wanneer zij worden meegenomen in het denkproces. Te beginnen bij de druk die er is en de beperkingen waar de gemeente tegenaan loopt in haar dienstverlening aan inwoners.

Daarnaast is het van belang te beseffen dat bestuurlijke fusie een uniek en omvangrijk proces kent. Wat in termen van tijd tenminste drie jaar duurt. Allereerst het proces om (een) goede partner(s) te vinden en samen te komen tot een wenkend perspectief. Dit verloopt eerst via informele gesprekken tussen colleges en een gezamenlijk onderzoek naar haalbaarheid en meerwaarde. Op basis daarvan werkt de raad toe naar een principebesluit, wat bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, een gedeeld beeld van de noodzaak, overeenstemming over de vorm van de herindeling en vroegtijdige betrokkenheid van de provincie vereist. Hierna kan het formele Arhi-traject starten, het officiële, wettelijke proces dat in Nederland wordt doorlopen bij een gemeentelijke herindeling of een grote grenscorrectie. Het woord 'Arhi' staat voor de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi). Hier staan ook financiële middelen tegenover. Voor maatschappelijk draagvlak organiseren gemeenten participatietrajecten waarin inwoners kunnen meedenken over de nieuwe gemeente.

Niet aanbevolen handelingsperspectief: ambtelijke fusie
Een ander handelingsperspectief is de ambtelijke fusie, waarbij gemeenten bestuurlijk zelfstandig blijven, maar hun ambtelijke organisaties samenvoegen. Onderzoek en onze ervaring bij ambtelijke fusies laten zien dat ambtelijke fusies het meest duurzaam functioneren als dit een tussenstap is in het proces tot overgaan tot herindeling. We zien vaak dat als ambtelijke fusies géén opstap zijn naar een bestuurlijke fusie, deze vroeg of laat tot ontevredenheid leiden. De ambtelijke fusie als eigen route zien wij dan ook niet als een duurzame oplossing.

Daar komt bij dat een ambtelijke fusie in de Leidse regio op dit moment geen reëel perspectief lijkt. Er is bij de omliggende gemeenten momenteel geen ontwikkeling in die richting. Daarmee ontbreekt vooralsnog een gelijk speelveld en een gezamenlijk vertrekpunt voor een dergelijke vergaande samenwerking.

7.3 Afronding

De kracht van het kleine heeft Zoeterwoude gebracht waar zij nu staat: een nabij bestuur, een servicegerichte organisatie en een gemeenschap die de gemeente weet te vinden en zich gehoord voelt. Diezelfde kracht is in dit onderzoek ook als kwetsbaarheid naar voren gekomen. Een onzekere financiële positie, blijvend beperkte ambtelijke capaciteit en steeds complexere maatschappelijke opgaven stellen hoge eisen aan het gemeentebestuur. Juist het vermogen om richting te bepalen, scherpe prioriteiten te stellen en aan gemaakte keuzes vast te houden, is daarbij niet vanzelfsprekend gebleken. Dat maakt fundamentele keuzes over de toekomst van Zoeterwoude noodzakelijk.

Wat Zoeterwoude uniek maakt, hoeft bij het maken van die keuzes niet verloren te gaan. Het vraagt vooral de moed om nu die scherpere koers te bepalen, in plaats van dat de omstandigheden dat straks voor de gemeente doen. Er is daarin weinig ruimte voor het gemeentebestuur om af te wachten. Naarmate de druk toeneemt, wordt de mogelijkheid kleiner om zelf richting te bepalen. Zoeterwoude doet er goed aan nu met deze aanbevelingen aan de slag te gaan, met de uitkomsten van dit onderzoek als vertrekpunt.

Bijlage 1: Samenvatting beoordeling normen

De gemeente als bestuur	
Zoeterwoude heeft een duidelijk beeld van interne en externe opgaven, en heeft haar ambities vastgelegd in een langetermijnvisie	*Zoeterwoude heeft de belangrijkste maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen goed in beeld en beschikt op verschillende beleidsterreinen over inhoudelijke visies. Op enkele terreinen ontbreken echter nog actuele beleidskaders en bovenal ontbreekt een overkoepelende langetermijnvisie die de verschillende opgaven en ambities met elkaar verbindt. Daardoor is onvoldoende duidelijk aan welke opgaven de gemeente prioriteit geeft, wat voor gemeente Zoeterwoude wil zijn, en waarin zij zelf het verschil wil maken of juist een volgende rol kiest. Dit beperkt de mogelijkheid om vanuit een samenhangende koers strategische keuzes te maken.*
De visie is vertaald in doelen en het bestuur ziet actief op de realisatie van doelen (sturing, prioritering, monitoring)	*Zoeterwoude laat op verschillende beleidsterreinen zien dat zij ambities kan vertalen naar concrete doelen en uitvoeringsprogramma's. Gemeentebreed vinden sturing en prioritering echter onvoldoende vanuit vooraf bepaalde doelen en kaders plaats. Prioriteiten worden regelmatig mede bepaald door actuele vraagstukken en signalen uit de samenleving, waardoor sturing een reactief karakter krijgt. De monitoring richt zich vooral op de voortgang van activiteiten en projecten, en minder op de mate waarin maatschappelijke doelen worden bereikt. Hierdoor is er beperkt zicht op de effectiviteit van beleid en ontbreekt een stevige basis om gericht bij te sturen en schaarse capaciteit efficiënt in te zetten op de belangrijkste opgaven.*
Bestuurscultuur en besluitvorming: raad, college en organisatie werken onderling en met elkaar zodanig samen dat het bijdraagt aan de realisatie van de doelen en ambities	*De samenwerking tussen raad, college en organisatie kenmerkt zich door korte lijnen en er is de afgelopen jaren geïnvesteerd in duidelijkere rollen, werkafspraken en bestuurlijke advisering. Tegelijkertijd draagt het samenspel nog niet altijd bij aan de realisatie van doelen en ambities. De sterke nabijheid tot de samenleving zorgt ervoor dat signalen snel worden opgepakt, maar op onderdelen gaat dat samen met een minder nadrukkelijke kaderstellende en controlerende rol van de raad. Daarnaast leidt het streven naar politiek en maatschappelijk draagvlak er regelmatig toe dat eerdergemaakte inhoudelijke afwegingen ter discussie komen te staan of dat uitvoerbaarheid, integraliteit en professionele advisering minder zwaar wegen. Dit zet de voorspelbaarheid van de besluitvorming en de voortgang van de uitvoering onder druk.*
De gemeente als organisatie	
Zoeterwoude beschikt over voldoende middelen en mensen en is financieel robuust om haar opgaven te realiseren	*Zoeterwoude heeft de verslechterende financiële positie tijdig onderkend en maatregelen genomen om de begroting structureel te verbeteren. Desondanks is de financiële positie voor de komende jaren kwetsbaar en onvoldoende robuust. Vanaf 2028 resteren structurele tekorten, terwijl de financiële flexibiliteit beperkt is en de gemeente voor grote investeringsopgaven staat. Verdere besparingen zullen bovendien steeds moeilijker te realiseren zijn zonder gevolgen voor ambities, voorzieningen of de financiële weerbaarheid. Dit vraagt om scherpere keuzes over wat Zoeterwoude financieel duurzaam kan blijven doen. Hoewel de financiële urgentie wordt onderkend, werkt deze nog niet altijd expliciet en integraal door in de besluitvorming.*

De ambtelijke organisatie beschikt over voldoende uitvoeringskracht om de gemeentelijke taken uit te voeren	*De ambtelijke organisatie van Zoeterwoude kent korte lijnen, betrokken medewerkers en weet op verschillende terreinen resultaten te realiseren. Tegelijkertijd is de uitvoeringskracht structureel kwetsbaar. De personele marges zijn beperkt, de werkdruk en het ziekteverzuim zijn relatief hoog, en de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering zijn op onderdelen sterk afhankelijk van individuele medewerkers. De beperkte capaciteit gaat bovendien vooral naar de dagelijkse uitvoering en het reageren op actuele vraagstukken. Externe inhuur en samenwerking vullen capaciteit en expertise aan, maar nemen deze kwetsbaarheid niet weg en vragen zelf ook om capaciteit om kennis te borgen en grip te houden op extern belegde taken, zoals een deel van de bedrijfsvoering die is ondergebracht bij de gemeente Leiden. Zoeterwoude weet haar taken nu op onderdelen uit te voeren, maar de kwaliteit en de continuïteit zijn niet voldoende geborgd.*
Werkgeverschap: de gemeente beschikt over een visie op menselijk kapitaal en de ontwikkeling daarvan. Zij is een aantrekkelijk werkgever	*Zoeterwoude heeft de afgelopen jaren verschillende stappen gezet om medewerkers te ontwikkelen, de organisatie te professionaliseren en aantrekkelijk werkgeverschap te versterken. Er is aandacht voor opleiding, onboarding, werving en kennisborging. Het aantrekken en behouden van gekwalificeerde medewerkers blijft echter een structurele uitdaging. Vacatures zijn soms moeilijk vervulbaar en er zijn beperkte mogelijkheden voor specialisatie, concurrerende arbeids-voorwaarden en loopbaanontwikkeling. De beperkte schaal maakt bovendien dat het management strategische, tactische en operationele verantwoordelijkheden combineert. Hierdoor is de ruimte voor de aansturing en begeleiding van medewerkers en de sociale kant van de organisatie beperkt.*
De gemeente als partner in de samenleving	
Inwoners voelen zich uitgenodigd om met de gemeente in gesprek te gaan en te participeren, met daarbij zicht op wat er met hun inbreng gedaan wordt	*Zoeterwoude heeft door haar kleinschaligheid, korte lijnen en actieve gemeenschap een goede uitgangspositie voor participatie en laat in afzonderlijke trajecten zien dat zij inwoners op een zorgvuldige manier kan betrekken. Gemeentebreed was de werkwijze rondom participatie echter onvoldoende geborgd. Met de in 2026 vastgestelde visie, het uitvoeringsplan en de participatieverordening heeft de gemeente belangrijke stappen gezet om dit te verbeteren en participatie meer eenduidig te organiseren. Wel moet de werking hiervan zich nog bewijzen in de praktijk. Daarbij is het, gezien de beperkte ambtelijke capaciteit, noodzakelijk om bewust te prioriteren waar participatie wordt ingezet en om voldoende capaciteit en vaardigheden te borgen om de nieuwe werkwijze consequent toe te passen.*
De gemeente realiseert haar dienstverlening in lijn met de behoeften van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties	*Zoeterwoude zet in op nabije, toegankelijke en vraaggerichte dienstverlening en profiteert daarbij van haar kleine schaal en korte lijnen. Tegelijkertijd heeft de gemeente beperkt samenhangend inzicht in de ervaringen, behoeften en resultaten van haar dienstverlening, waardoor onduidelijk blijft of deze aansluit op wat doelgroepen nodig hebben. De kwaliteit is bovendien sterk afhankelijk van individuele medewerkers, met kwetsbaarheden in tijdigheid, continuïteit en voorspelbaarheid bij complexere, langlopende dossiers. Met de nieuwe Visie op communicatie, participatie en dienstverlening is een ontwikkelrichting ingezet, maar servicenormen, monitoring en versterking van het KCC moeten grotendeels nog worden uitgewerkt en in praktijk worden gebracht.*
Zoeterwoude is in staat om het voorzieningenniveau op peil te houden of daarin te investeren	*Zoeterwoude beschikt over een breed aanbod maatschappelijke, culturele en sociale voorzieningen en toont het vermogen om afzonderlijke voorzieningen te vernieuwen en uit te breiden. De houdbaarheid van deze voorzieningen is echter onvoldoende geborgd. De financiële ruimte is te beperkt om het gehele voorzieningenniveau op peil te houden en de druk op het voorzieningenniveau neemt toe door een groeiende vraag in het sociaal domein en kwetsbaarheden in de uitvoering. Ook is beperkt inzichtelijk welke maatschappelijke effecten voorzieningen opleveren. Bovenal ontbreekt een overkoepelend kader voor het gewenste voorzieningenniveau, passend bij de schaal en capaciteit van de gemeente. Hierdoor ontbreekt een stevige basis om integraal af te wegen welke voorzieningen Zoeterwoude duurzaam (zelf) kan blijven aanbieden.*
De gemeente als partner in de regio	
Zoeterwoude is een herkenbare speler in de	*Zoeterwoude heeft een beperkt herkenbare positie in de regio. Niet duidelijk is welke belangen de gemeente consequent wil uitdragen, op welke dossiers zij zelf richtinggevend wil zijn en waar een meer volgende of een via partners vertege-woordigde positie passend is. De regionale invloed is*

regio en weet haar belangen daar te behartigen	*daardoor sterk afhankelijk van individuele bestuurders en medewerkers en kwetsbaar voor personele wisselingen. Dat is een gemiste kans, omdat partners juist in de positie van Zoeterwoude tussen de Leidse regio en het landelijk gebied en in haar economische profiel kwaliteiten en belangen herkennen die de gemeente regionaal sterker zou kunnen benutten.*
De gemeente is in staat om (samen met haar partners) regionale doelen en ambities te realiseren	*Zoeterwoude neemt deel aan verschillende regionale samenwerkingsverbanden, waarbinnen een belangrijk deel van de gemeentegrensoverschrijdende opgaven wordt opgepakt. Zoeterwoude heeft de afgelopen jaren op onderdelen meer nadrukkelijk ingezet op haar aanwezigheid en positionering in de regio. Deze ontwikkeling neemt niet weg dat de mate waarin de gemeente structureel en gericht capaciteit kan inzetten voor regionale doelen en ambities, per onderwerp verschilt. De regionale realisatiekracht wordt in belangrijke mate nog bepaald door de uitvoeringskracht van de samenwerkingspartners waarvan zij afhankelijk is.*
Zoeterwoude zoekt actief samenwerking en benut kansen bij provincie, Rijk en EU voor het realiseren van haar ambities, opgaven en doelstellingen	*Zoeterwoude weet kansen bij andere overheden en externe programma's te benutten door gericht aan te sluiten bij regionale samenwerkingsverbanden en programma's en door subsidieregelingen te benutten. Daarbij maakt de gemeente gebruik van de positie en uitvoeringskracht van regionale partners om lokale en regionale belangen onder de aandacht van provincie en Rijk te brengen. Deze werkwijze past bij de schaal en de capaciteit van de gemeente en levert concrete resultaten op, onder meer op het gebied van bereikbaarheid, verduurzaming, maatschappelijke voorzieningen, landschap en recreatie.*

Bijlage 2: Gesprekspartners

Gesprekken intern
College van burgemeester en wethouders gemeente Zoeterwoude
Presidium gemeente Zoeterwoude
MT gemeente Zoeterwoude
Dagelijks bestuur ondernemingsraad gemeente Zoeterwoude
Vertegenwoordiging ambtelijke organisatie gemeente Zoeterwoude
Gesprekken extern
Commissaris van de Koning en gedeputeerde bestuur en maatschappij provincie Zuid-Holland
Burgemeester gemeente Leiden
Burgemeester en gemeentesecretaris gemeente Leiderdorp
Wethouder gemeente Alphen aan den Rijn
Clusterdirecteur Interne Dienstverlening en Advisering (IDA) gemeente Leiden
Ambtelijke vertegenwoordiging samenwerkingsverbanden Regio Holland Rijnland, Key Region Leiden
Vertegenwoordiging Adviesraad WMo & Jeugd en cliëntenraad participatiewet
Vertegenwoordiging Heineken brouwerij Zoeterwoude
Vertegenwoordiger BIZ Grote Polder
Vertegenwoordiger Rijneke Boulevard
Vertegenwoordiging bestuur Klaverhal
Vertegenwoordiger Gebiedscoöperatie Groener Zoeterwoude

Bijlage 3: Financiële kengetallen

Netto schuldquote

Toelichting

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. Een netto-schuldquote tot 100% wordt als 'voldoende' gezien. Een ratio van 100% tot 130% wordt als matig beoordeeld en boven de 130% als onvoldoende.

Kengetal	Realisatie	Begroting				
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1a. netto schuldquote	47,4%	57,0%	78,8%	90,2%	106,3%	108,1%
1b. Netto schuldquote gecorr. voor alle verstrekte leningen	47,4%	57,0%	78,8%	90,2%	106,3%	108,1%

Figuur 9 Netto schuldquote Zoeterwoude 2025-2030[140]

De verwachte netto schuldquote is in 2027 in Zoeterwoude 78,8% en daarmee 'voldoende'. Het beeld is dat de netto schuldquote vanaf 2028 stijgt doordat het investeringsvolume ook toeneemt. Hiervoor moeten meer leningen worden aangetrokken, wat een nadelig effect heeft op het kengetal. Dit leidt ertoe dat er vanaf 2029 sprake is van een netto schuldquote die als 'matig' wordt beoordeeld. [141]

Solvabiliteitsratio

Toelichting

De solvabiliteitsratio geeft de mate aan waarmee gemeentelijke bezittingen zijn betaald met eigen middelen in plaats van geleend geld. Anders gezegd: het aandeel van het eigen vermogen ten opzichte van het totaal vermogen. Hoe hoger de verhouding eigen vermogen ten opzichte van het totale vermogen, hoe beter de financiële positie van de gemeente. Een solvabiliteitsratio lager dan 30% wordt als onvoldoende beoordeeld. Een ratio tussen de 30-50% wordt als matig beoordeeld. Als de ratio boven de 50% ligt, dan wordt de gemeente als voldoende solvabel beoordeeld. In dit laatste geval bestaat meer dan de helft van het vermogen van de gemeente uit eigen vermogen.

Kengetal	Realisatie	Begroting				
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
2. Solvabiliteitsratio	54,1%	50,6%	44,9%	42,2%	38,0%	35,9%

Figuur 10 Solvabiliteitsratio Zoeterwoude 2025-2030[142]

De verwachte solvabiliteitsratio is in 2027 in Zoeterwoude 44,9% en valt daarmee in de categorie 'matig'. Het beeld is dat de solvabiliteitsratio richting 2030 verder afneemt, maar nog wel binnen de categorie 'matig' blijft vallen'.

Grondexploitatie

Toelichting

[140] Programmabegroting 2027-2030

[141] Programmabegroting 2027-2030

[142] Programmabegroting 2027-2030

Het kengetal Grondexploitatieruimte geeft aan hoe groot de grondpositie (boekwaarde van gronden) is ten opzichte van de jaarlijkse baten. Wanneer een gemeente grond tegen de lage prijs van landbouwgrond heeft aangekocht, loopt ze veel minder risico dan wanneer er dure grond is aangekocht en de vraag naar woningen op enig moment stagneert.

Kengetal	Realisatie	Begroting				
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
3. Grondexploitatie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Figuur 11 Grondexploitatie Zoeterwoude 2025-2030[143]

De ratio van Zoeterwoude is meerjarig 0,0%, omdat zij geen actieve grondexploitatie meer voert. [144]

Structurele exploitatieruimte

Toelichting

Het kengetal Structurele exploitatieruimte geeft aan hoe groot de structurele vrije ruimte binnen de begroting is. Het gaat daarbij om de structurele lasten en baten. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het gemeentefonds of provinciefonds en de opbrengsten uit de onroerendezaakbelasting OZB respectievelijk opcenten op de motorrijtuigbelastingen. Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten en deze worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken. Een ratio van kleiner dan 0% geeft aan dat de structurele begrotingsruimte onvoldoende is. Van 0% tot 0,6% is de structurele begrotingsruimte matig en boven de 0,6% wordt de structurele begrotingsruimte als voldoende aangemerkt.

Kengetallen	Realisatie	Begroting				
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
4. Structurele exploitatieruimte	1,6%	2,9%	1,8%	- 0,9%	-4,2%	-4,8%

Figuur 12 Netto schuldquote Zoeterwoude 2025-2030[145]

De structurele exploitatieruimte ligt voor Zoeterwoude in 2027 op 1,8% en is daarmee voldoende. Vanaf 2028 neemt dit kengetal af tot onder de 0%, waarmee het kengetal in de categorie ‘onvoldoende’ valt. De structurele exploitatieruimte neemt richting 2030 verder af tot -4,8%. Dit kan nog veranderen, afhankelijk van de mate waarin uitgaven worden omgebogen, en het daarmee beperken van structurele uitgaven. [146]

Belastingcapaciteit

Toelichting

De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin bij het voordoen van een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of ruimte is voor nieuw beleid. Het betreft is de ruimte die de gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen en wordt berekend aan de hand van de woonlasten. Onder woonlasten vallen de som van de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met een gemiddelde WOZ-waarde. Dit kengetal wordt berekend door de totale woonlasten van de huishoudens van Zoeterwoude van 2026 te vergelijken met het landelijk gemiddelde over 2025. Woonlasten onder het landelijk gemiddelde waardeert men als voldoende woonlasten tussen het landelijk gemiddelde en 120% als matig en woonlasten hoger dan 120% als onvoldoende.

Kengetallen	Realisatie	Begroting

[143] Programmabegroting 2027-2030

[144] Programmabegroting 2027-2030

[145] Programmabegroting 2027-2030

[146] Programmabegroting 2027-2030

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
5. Gemeentelijke belastingcapaciteit	115,3%	116,1%	119,0%	119,0%	119,0%	119,0%

Figuur 12 Gemeentelijke belastingcapaciteit Zoeterwoude 2025-2030[147]

De ratio voor Zoeterwoude komt uit op 119% en valt daarmee net in de categorie matig. Dat betekent dat de woonlasten voor de genoemde heffingen in 2027 hoger liggen dan het gemiddelde in Nederland over 2026. De verwachting is dat de tarieven bij de andere gemeenten in 2026 ook stijgen, waardoor het kengetal in werkelijkheid lager zal liggen en naar verwachting nog verder onder de grens van 120% uitkomt. [148]

[147] Programmabegroting 2027-2030

[148] Programmabegroting 2027-2030

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transities werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.

Certified B Corporation
Dit bedrijf maakt deel uit van een wereldwijde beweging die zich inzet voor mens en planeet.
Meer informatie op bcorp.com