

Bestuurskracht gemeente Weesp

Eindrapport

Versie beheer

Versie	Datum	Korte beschrijving wijzigingen
0.1	2-5-05	Start Rapport/Whitepaper
1.0	3-6-05	Definitief document

Naam auteur(s):

Drs. C.H. de Cloe

Drs. A. Kaouass

Drs. C.J.M. Tiebosch

Bestuurskracht gemeente Weesp

Bedrijfsnaam: Capgemini Nederland B.V.

Plaats: Utrecht

Datum: 3-6-05

Voorwoord

Voorliggend stuk is het eindrapport van het onderzoek door Capgemini naar de bestuurskracht van de gemeente Weesp. Het onderzoek naar bestuurskracht is gelijktijdig uitgevoerd voor de volgende gemeenten: Bussum, Hilversum, Huizen, Muiden en Naarden. Het gewest Gooi en Vechtstreek is opgetreden als formele opdrachtgever. Feitelijk is sprake geweest van zes afzonderlijke onderzoeken. De afstemming over het onderzoek heeft per gemeente plaatsgevonden. In Weesp heeft de afstemming plaatsgevonden met het College en de gemeentesecretaris. Het eindrapport komt voor verantwoordelijkheid van Capgemini.

Inhoud

1	Management samenvatting	5
2	Inleiding	6
2.1	Leeswijzer	6
2.2	Vraagstelling	6
2.3	Inhoudelijke en procesmatige uitgangspunten	6
2.3.1	Inhoudelijke uitgangspunten	6
2.3.2	Procesmatige uitgangspunten	8
2.4	Onderzoeksaanpak	8
3	Karakteristiek Weesp	10
3.1	Algemeen	10
3.2	Gemeente	10
3.3	Kwantitatieve kerngegevens (op basis van CBS gegevens)	11
3.4	Financiële kerngegevens	12
3.4.1	Meerjarenperspectief	12
3.4.2	Lokale lasten	13
3.4.3	Reserves	14
3.4.4	Weerstandscapaciteit	14
3.4.5	Conclusie	14
4	Overzicht van de beleidsopgaven	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Organisatie en dienstverlening	15
4.3	Bestuur	16
4.4	Mede-overheid	16
4.5	Externe opgaven	17
4.6	Algemeen	18
4.7	Beleidsopgaven voor de verdiepingsfase	18
5	Presteren van de gemeente	19
5.1	Analytisch kader	19
5.2	De gemeente als organisatie	19
5.2.1	Personeelsbeleid	20
5.2.2	ICT voorzieningen	20
5.2.3	Effectieve en flexibele organisatie	21
5.2.4	Cultuur	22
5.2.5	Tussenconclusie	22
5.3	De gemeente als bestuur	23

5.3.1	Strategische lange termijn visie	23
5.3.2	Heldere taakverdeling en besluitvaardigheid	24
5.3.3	Bestuurlijke regie	25
5.3.4	Interactiviteit	26
5.3.5	Transparantie	26
5.3.6	Tussenconclusie	27
5.4	De gemeente als dienstverlener	27
5.4.1	Publieksdienstverlening	28
5.4.2	Publiek-private samenwerking	29
5.4.3	Handhaving	29
5.4.4	Beleidsontwikkeling en –voorbereiding	29
5.4.5	Tussenconclusie	31
5.5	De gemeente als mede-overheid	31
5.5.1	Strategie en inzet ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking	32
5.5.2	De gemeente als volwaardige partner naar andere overheden	33
5.5.3	Tussenconclusie	34
6	Conclusie	35
6.1	Oordeel over de bestuurskracht	35
6.2	Verklarende factoren	35
6.2.1	Bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit	35
6.2.2	Financiële capaciteit	35
6.2.3	Bedrijfsvoering	36
6.2.4	Externe samenwerkingscultuur en intergemeentelijke samenwerking	36
6.3	Conclusie	36

1 Management samenvatting

Capgemini heeft de bestuurskracht van de gemeente Weesp onderzocht. Daarbij is de volgende vraagstelling gehanteerd:

- Wat zijn de belangrijkste bestuurlijke opgaven waarmee de gemeente nu en in de nabije toekomst geconfronteerd wordt?
- In welke mate worden deze opgaven opgepakt en gerealiseerd? Welke mogelijkheden heeft de gemeente om deze opgaven alleen of in samenwerking met anderen tegemoet te treden?

Het bestuurskrachtonderzoek van de gemeente Weesp heeft de volgende conclusie opgeleverd:

Rollen	Operationeel	Strategisch
Organisatie	Onvoldoende	Matig
Bestuur / gemeenschap	Onvoldoende	Matig
Dienstverlener / beleidsbepaler	Matig	Onvoldoende
Participant bestuurlijk bestel	Matig	Matig
Totaal	Matig	Matig

Bij de beoordeling van de vier rollen van de gemeente Weesp concluderen wij dat op strategisch en operationeel niveau de bestuurskracht matig is. De bestuurlijke en ambtelijke organisatie zijn sterk op beleidsuitvoering gericht. Vraagstukken als regievorming, beleidsvorming en strategische partnership bij het aanbestedingsbeleid komen onvoldoende van de grond. Dit komt de bestuurskracht van de gemeente Weesp niet ten goede.

Uit het oogpunt van bestuurskracht adviseren wij de gemeente Weesp tot een gemeentelijke fusie. Een fusie met de buurgemeente Muiden is in dat geval voor de hand liggend. De kansen op een kwalitatief toereikend bestuurskrachtniveau zijn evenwel groter wanneer bij een dergelijke gemeentelijke fusie ook de gemeenten Bussum en Naarden worden betrokken.

2 Inleiding

2.1 Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond en vraagstelling van het onderzoek. Ook verduidelijkt hoofdstuk twee de inhoudelijke en procesmatige aanpak. Hoofdstuk drie bevat een karakteristiek van Weesp. In hoofdstuk vier worden de beleidsopgaven van Weesp in beeld gebracht. Hoofdstuk vijf brengt het functioneren van Weesp op de verschillende rollen van de gemeente in beeld. Hoofdstuk zes presenteert de conclusie en de aanbevelingen van Capgemini.

2.2 Vraagstelling

De gemeentelijke overheden in de Gooi- en Vechtstreek worden nu en in de toekomst geconfronteerd met indringende bestuurlijke en maatschappelijke opgaven die van invloed zijn op de gemeentelijke en regionale bestuurskracht.

Vanuit de gemeenten en de provincie Noord-Holland is bestuurlijk kenbaar gemaakt dat er behoefte is aan een onderzoek naar de bestuurskracht. Capgemini heeft de opdracht daartoe gekregen.

Het onderzoek is uitgevoerd voor de volgende gemeenten: Bussum, Hilversum, Huizen, Muiden, Naarden, en Weesp. Het gewest Gooi- en Vechtstreek is de formele opdrachtgever van Capgemini. Per gemeente is gerapporteerd aan het College van Burgemeester en Wethouders.

Daarbij is de volgende vraagstelling gehanteerd:

- Wat zijn de belangrijkste bestuurlijke opgaven waarmee de gemeente nu en in de nabije toekomst geconfronteerd wordt?
- In welke mate worden deze opgaven opgepakt en gerealiseerd? Welke mogelijkheden heeft de gemeente om deze opgaven alleen of in samenwerking met anderen tegemoet te treden?

De focus ligt dus op de bestuurskracht van de individuele gemeente. De regio als actor in het bovenregionale en nationale krachtenspel is expliciet geen onderdeel van dit bestuurskrachtonderzoek.

2.3 Inhoudelijke en procesmatige uitgangspunten

2.3.1 Inhoudelijke uitgangspunten

De volgende inhoudelijke uitgangspunten zijn in het onderzoek gehanteerd:

- Maatwerk. Bij elke gemeente hebben de specifieke beleidsopgaven een belangrijke plaats in het onderzoek gekregen.

- Onderzoek van een beperkt aantal variabelen. Niet alle taken en werkprocessen van de gemeente zijn in detail geanalyseerd. Gekozen is voor een analyse op hoofdlijnen, met een verdieping op de belangrijkste beleidsopgaven.
- Zowel kwantitatieve als kwalitatieve variabelen zijn in beeld gebracht. De nadruk daarbij heeft gelegen op kwalitatieve variabelen.
- De regio als actor in het bovenregionale en nationale krachten spel is expliciet geen onderdeel van dit bestuurskrachtonderzoek. De focus ligt op de bestuurskracht van de individuele gemeenten.
- Integraal oordeel. Bij de uiteindelijke beoordeling worden de zwakke en sterke kanten in een samenvattend oordeel bij elkaar gebracht.
- De gemeente is in de volle breedte beoordeeld. Gebruik is gemaakt van het raamwerk van de “rollen” die gemeenten tegelijkertijd worden geacht te vervullen: de gemeente als dienstverlener, als organisatie, als medeoverheid, en als bestuur.

Organisatie

De gemeente als organisatorische eenheid. Het personeelsbeleid van de organisatie, de ICT voorzieningen, de effectiviteit en de cultuur van de organisatie zijn aspecten die hier naar voren komen.

Bestuur

De aanwezigheid van een strategische visie, de taakverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie, de bestuurlijke regie en de transparantie zijn belangrijke aandachtspunten.

Dienstverlener

De gemeente is aanbieder en producent van publieke goederen en diensten. Het gaat hierbij niet alleen om de fysieke dienstverlening aan het loket en dienstverlening op internet, maar ook om de publiek private samenwerking, de handhaving, en het maken en uitvoeren van beleid. De kwaliteit van de uitoefening van deze taken staat centraal.

Mede-overheid

De gemeente maakt deel uit van een groter bestuurlijk geheel. Veel gemeentelijke taken en activiteiten worden in intergemeentelijk verband uitgevoerd. De strategie van de gemeente hierin, en de kennis en capaciteit om hieraan goed invulling te geven, zijn daarin belangrijke aandachtspunten.

De rollen van de gemeente zijn door ons nader uitgesplitst en uitgewerkt in een analytisch kader, met daarin ‘normen’ waaraan wij de gemeenten hebben getoetst. Het analytisch kader en de normen zijn te vinden in hoofdstuk vijf. Ze maken helder aan de hand van welk toetsingskader Capgemini de gemeenten heeft beoordeeld.

Definitie: Een bestuurskrachtige gemeente is voldoende in staat om de door haar zelf en door anderen (Rijk, provincie) opgelegde taken en ambities alleen of in samenwerking met anderen op te pakken c.q. te realiseren.

2.3.2 Procesmatige uitgangspunten

De volgende procesmatige uitgangspunten zijn in het onderzoek gehanteerd:

- Een bestuurskrachtonderzoek moet niet over, maar met de onderzochte gemeente worden uitgevoerd. Tijdens het onderzoek is daarom enkele keren een terugkoppeling geweest naar het college van de gemeente Weesp.
- Herkenbare toetsingscriteria. Deze zijn te vinden in hoofdstuk vijf.
- Voor de onderzoeken bij de zes gemeenten is zoveel mogelijk een uniforme aanpak gehanteerd. Verder is er sprake van zes afzonderlijke trajecten.
- Het bestuurskrachtonderzoek is deels een zelfanalyse door de gemeente aan de hand van een gestructureerde vragenlijst. Een deel van de conclusies is derhalve gebaseerd op door de gemeente aangeleverd materiaal. Capgemini is uitgegaan van de juistheid van de aangeleverde gegevens. Het uiteindelijke oordeel over de bestuurskracht van Weesp is van Capgemini.
- Drie oordelen zijn mogelijk over bestuurskracht: voldoende, matig, onvoldoende.
- Strakke planning. Het onderzoek is in januari 2005 gestart. Conform afspraak wordt eind mei 2005 gelijktijdig aan de zes gemeenten gerapporteerd.

2.4 Onderzoeksaanpak

Voor het onderzoek naar de bestuurskracht is een gefaseerde aanpak gehanteerd¹:

- Er is een startbijeenkomst georganiseerd met een vertegenwoordiging van het College, waarin de onderzoekers zijn voorgesteld, een toelichting is gegeven op de doelen van het onderzoek en de werkwijze (aan de hand van het Werkdocument), werkafspraken zijn gemaakt met de gemeente en enkele vragen zijn uitgezet. Ook is in deze fase een contactpersoon aangesteld voor de gemeente Weesp.
- Vervolgens zijn de beleidsopgaven van Weesp in beeld gebracht aan de hand van door de gemeente aangeleverde beleidsnotities en andere stukken, een door de gemeente opgesteld overzicht van beleidsopgaven, en bijeenkomsten met bestuur en management. Ook is op hoofdlijnen een financiële analyse uitgevoerd. Het beeld wat hieruit naar voren kwam is voorgelegd aan het hoofd financiën en aan de portefeuillehouder financiën. Daarbij zijn ook

¹ Een uitgebreide beschrijving van de aanpak is te vinden in het Werkdocument onderzoek bestuurskracht Gooi- en Vechtstreek.

enkele belangrijke beleidsopgaven geselecteerd, waarop nader is ingegaan tijdens de verdiepingsfase van het onderzoek. Deze geselecteerde opgaven zijn te vinden in hoofdstuk vier.

- Hierna is in de verdiepingsfase de feitelijke bestuurskracht-“meting” verricht. Deze verdiepingsfase heeft plaatsgevonden langs een aantal lijnen:
 - Er is een schriftelijke vragenlijst bij de gemeente uitgezet. Daarin waren zowel algemene vragen opgenomen als (op de gemeente Weesp toegesneden) vragen over de geselecteerde beleidsopgaven.
 - Verschillende gesprekken hebben plaatsgevonden met bestuurders en ambtenaren. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners.
 - Een gesprek met de commissie Algemene Zaken.
 - Een gesprek met afgevaardigden van de OR/GO.
 - Een gesprek met de voorzitter van de Industrievereniging, met de voorzitter van de voetbalvereniging en met de voorzitter van de woningbouwvereniging (WBV).
- In de laatste fase van het onderzoek zijn de uitkomsten van de eerdere fasen geanalyseerd en van een conclusie voorzien. De resultaten van deze fase zijn neergelegd in voorliggende notitie.

3 Karakteristiek Weesp

3.1 Algemeen

De gemeente Weesp is gelegen in het meest westelijke deel van de Gooi- en Vechtstreek. Sinds 1355 heeft Weesp stadsrechten en is sindsdien een zelfstandige gemeente. In 1966 is de gemeente Weesperkarspel opgeheven en een groot deel van haar grondgebied werd bij Weesp gevoegd, waarmee de huidige omvang van Weesp is bereikt. Begin 2004 telde de gemeente Weesp 17.800 inwoners. Sinds 1999 is een lichte daling waar te nemen in het aantal inwoners.

De gunstige ligging aan de Vecht zorgde voor een klimaat voor handel en nijverheid. De bierbrouwerijen waren de eerste grotere werkgevers in Weesp, vanaf de zeventiende eeuw namen de jeneverstokerijen de overhand. Omstreeks 1850 vestigde de cacao-fabriek van Van Houten zich in Weesp. Dit heeft Weesp gemaakt tot een stad met een industrieel klimaat.

Door de ligging aan de Vecht is Weesp prima te bereiken via het water. De Vecht voert dwars door de stad. In de Vecht ligt een grote aanlegsteiger voor plezierjachten. Daarnaast is Weesp direct bereikbaar via de snelwegen A1, A9 en de provinciale wegen. Het NS-station Weesp is een belangrijk knooppunt in de noordelijke Randstad. Er zijn directe verbindingen met Amsterdam, Hilversum/Utrecht, Amersfoort, Almere/Lelystad, Schiphol/Den Haag en alle tussenliggende stations.

Weesp is gelegen aan de zuidoost zijde van de agglomeratie Amsterdam; geografisch behoort het tot de Vechtstreek.

Weesp heeft met 12,1 procent een voor de Gooi- en Vechtstreek relatief hoog aandeel niet-westerse allochtone inwoners. Voor een groot deel (ruim eenderde van de niet-westerse allochtonen) zijn dit inwoners van Marokkaanse afkomst.

3.2 Gemeente

De organisatiestructuur van Weesp is in het afgelopen decennium regelmatig onderwerp van discussie geweest. In 1996 is het sectorenmodel ingevoerd, dat sindsdien enkele keren is aangepast. Het sectorenmodel gaat uit van een stafafdeling en een drietal sectoren, geleid door sectorhoofden, met daaronder afdelingen, geleid door afdelingshoofden. Het managementteam van de gemeente Weesp bestond uit de gemeentesecretaris en de sectorhoofden.

De organisatie heeft de afgelopen jaren te maken gehad met een groot verloop van het personeel, vacante posities op belangrijke functies, maar ook met onduidelijkheid over werkprocessen en verantwoordelijkheden. Dit heeft geleid tot de nodige onrust en uiteindelijk tot het besluit de ambtelijke organisatie te reorganiseren.

Het nieuwe, voorgestelde sturingsmodel van de gemeente gaat uit van een eenhoofdige directie, de gemeentesecretaris, met daaronder één hiërarchische laag, de afdelingshoofden. Samen vormen zij het Managementoverleg (MO). Daarnaast worden teamleiders en een concerncontroller aangesteld.

Het sturingsconcept gaat uit van de principes van integraal management. Het College heeft ingestemd met de reorganisatie, die in 2005 zijn verdere uitwerking zal krijgen.

Het bestuurlijke klimaat van de gemeente Weesp kenmerkt zich als enigszins onrustig. De Raad bestaat uit 17 raadsleden, onderverdeeld over acht partijen (waarvan drie partijen bestaan uit één persoon). Enkele fracties zijn afsplitsingen van andere fracties.

Weesp participeert in het gewest Gooi- en Vechtstreek. Het merendeel van de gemeentelijke taken wordt door de gemeente zelf uitgevoerd, hoewel op een groot aantal onderdelen samenwerking wordt gezocht met andere gemeenten. De voorkeur gaat hierbij uit het samenwerken met het hele gewest. Dit bleek echter niet haalbaar. Daarom is gekozen om afhankelijk van het onderwerp samenwerking aan te gaan met wisselende clusters van gemeenten. De taken van Sociale Zaken (WWB) en de WVG zijn helemaal uitbesteed aan de gemeente Hilversum. Er is gestart met het zoeken en uitwerken van samenwerkingsrelaties op het gebied van personeelszaken, milieu, voorbereidingen op de WMO, ICT en inkoop. Veelal wordt samenwerking gezocht met gemeenten in de Gooi/ en Vechtstreek.

3.3 Kwantitatieve kerngegevens (op basis van CBS gegevens)

		Weesp	Landelijk
BEVOLKING			
Inwonersaantal	per 31-12-04	17843	16.258.032
Bevolkingsdichtheid	inwoners per km2	867	481
Bevolkingsgroei	per 1000 inwoners in 2003	-2,3	4
	per 1000 inwoners in 2002	-4,1	5,4
	per 1000 inwoners in 2001	-7,4	7,4
	per 1000 inwoners in 2000	-1,0	7,8
Leeftijdsopbouw per 31-12-2004	%		
	< 5: jaar	5,9	
	5-10 jaar	5,2	24,5
	10-15 jaar	5,3	
	15-20 jaar	5,6	
	20-25 jaar	5,4	
	25-45 jaar	31,0	28 (20-40)
	45-65 jaar	27,0	33,6 (40-65)
	65-80 jaar	10,8	10,4
> 80 jaar	3,8	3,4	

		Weesp	Landelijk
Allochtonen %	% niet-westerse allochtonen	12,1	10,3
	<i>waarvan:</i>		
	Marokkanen	4,6	
	Surinamers/Antillianen en Arubanen	2,1	
	Turken	2,1	
	overig niet-westers	3,3	
Omgevingsadressen-dichtheid	per km2	1578	
WONEN			
Woningdichtheid 2003	aantal per km2	394	202
Gereedgekomen nieuwbouwwoningen	in 2002	11	66.704
RUIMTE			
Totale oppervlakte	km2	21,9	41528
- totaal opp. land	km2	20,6	33784
- totaal opp. water	km2	1,3	7744
WERKEN			
Werkeloosheid	% werkloosheid (2003)	2,9%	5,3%
Totaal aantal banen	* 1000 (in 2002)	10,1	
Aard werkzaamheden	<i>%-verdeling in 2002:</i>		
	landbouw/bosbouw/visserij	0,3	
	winning/nijverheid	27,8	
	commerciële dienstverlening	59,1	
	niet commerciële dienstverlening	12,8	

3.4 Financiële kerngegevens

3.4.1 Meerjarenperspectief

Meerjarig gezien is sprake van een negatieve eindraming op de begroting. De gemeente Weesp staat voor een aanzienlijk dekkingsprobleem. Zoals in onderstaande tabel aangegeven, is voor het jaar 2005 voorzien in een dekkingsvoorstel waarmee de begroting sluitend wordt gemaakt. Voor een groot deel wordt het dekkingsvoorstel gevoed door het niet invullen van twee functies op sectorhoofd-niveau. Verder wordt invulling gegeven aan een door het College opgelegde taakstelling waarbij onder andere de subsidies Sport en Welzijn heroverwogen worden, een bezuiniging op wijkbeheer en een bezuiniging op nieuw beleid voor de rekenkamerfunctie worden doorgevoerd.

Tevens worden aan de batenkant ingrepen gedaan door het maximaliseren van de tarieven OZB, het verhogen van parkeertarieven in de gemeente en het toepassen van een inflatiecorrectie op de belastingopbrengsten. Met deze maatregelen is de gemeente in staat haar begrotingstekort te nivelleren.

Deze ingrepen zijn echter niet voldoende om meerjarig *structureel* een nulsaldo of positief saldo op de begroting tot stand te brengen. In de meerjarenramingen zijn daartoe dan ook posten 'noodzakelijke beleidsombuigingen' geraamd. Zie de onderstaande tabel.

Tabel: saldo lasten en baten 2005 en 2006-2009

	Saldo 2005	Saldo 2006	Saldo 2007	Saldo 2008	Saldo 2009
Resultaat	-1.092 (tekort)	-365	-533	-515	-
Resultaat incl. 'voortschrijdend inzicht'	-1.385	-	-	-	-
Post aanvullend dekkingsvoorstel	1.385	-	-	-	-
Post 'noodzakelijke ombuigingen'	-	365	533	515	-
Eindsaldo	0	0	0	0	-

3.4.2 Lokale lasten

De stand van de lokale lasten (op basis van de COELO gegevens 2004) is als volgt:

Tabel: lokale lasten gemeente Weesp

Gemeentelijke woonlasten	
Eénpersoonshuishouden	510
Meerpersoonshuishouden	578

Met de woonlasten voor meerpersoonshuishoudens bevindt Weesp zich, in het licht van gegevens van het COELO, onder het gemiddelde in Nederland.² In de begroting van 2005 wordt aangegeven dat de gemeente de baten uit de OZB tarieven wil maximaliseren. Hierdoor zullen de woonlasten in 2005 hoger uitvallen.

² Coelo (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden), Atlas van de lokale lasten 2004. Een aantal gemeenten heeft woonlasten voor meerpersoonshuishoudens onder de € 600, een aantal boven de € 800. De woonlasten van het merendeel van de gemeenten bevindt zich tussen de € 600 en € 800. Het gemiddelde bedrag is € 659, de mediaan is € 667. De laagste woonlasten bedragen € 442 (Ameland), de hoogste € 1146 (Abcoude).

3.4.3 Reserves

Tabel: Stand reserves en voorzieningen

Stand per 01-01-2005	Totaal	Per inwoner
Reserves	€ 25.421.737	€ 1.426
Voorzieningen	€ 8.010.691	€ 449

3.4.4 Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit van de gemeente Weesp laat het volgende beeld zien:

Tabel: Weerstandscapaciteit

Capaciteit	Structureel (x € 1.000,-)	Incidenteel (x € 1.000,-)
Onbenutte belastingcapaciteit	1.717	
Vrij aanwendbare reservecapaciteit		2.018
Per inwoner (in €)	96	113

De provincie Noord-Holland hanteert geen norm ten aanzien van de reserves. In andere provincies worden echter wel normen toegepast. De provincie Utrecht hanteert de bandbreedte van € 50 per inwoner tot €150 per inwoner van de vrij besteedbare reserves.

De onderbandbreedte is minimaal en is voldoende voor een gemeente waar geen specifieke risico's spelen of significante beleidsopgaven aan de orde zijn. Een gemeente met specifieke risico's of beleidsopgaven zal meer naar de bovenkant van de bandbreedte moeten neigen.

Gerekend naar de norm van de provincie Utrecht is het weerstandsvermogen met een vrij aanwendbare capaciteit uit reserves van € 113 per inwoner goed.

3.4.5 Conclusie

Wij classificeren de financiële positie van de gemeente Weesp op basis van de huidige gegevens als matig³. Indien echter de *noodzakelijke ombuigingen* structureel kunnen worden gerealiseerd (of hiervoor in tariefsverhogingen een alternatief wordt gevonden) is de financiële positie goed.

³ Voor het oordeel over de financiële positie is dezelfde categorie-indeling (matig, redelijk, goed) gehanteerd die de provincie Noord-Holland in het financiële toezicht op de gemeenten gebruikt.

4 Overzicht van de beleidsopgaven

4.1 Inleiding

Vooraf over de beleidsopgaven het volgende:

- Beleidsopgaven zijn benoemd voor zover ze nu op papier staan. Het traject is niet aangegrepen voor visievorming en het formuleren van nieuwe beleidsopgaven.
- Beleidsopgaven op het niveau van het gewest (bv. de GGD) zijn in het onderzoek buiten beschouwing gelaten. Deze liggen buiten het bereik van de onderzoeksopdracht.
- Capgemini spreekt in het onderzoek geen oordeel uit over het relatieve belang van de beleidsopgaven (hanteert de gemeente wel de juiste beleidsopgaven?). Het gaat Capgemini om de match tussen beleidsopgaven en doelrealisatie.

4.2 Organisatie en dienstverlening

Binnen de gemeente Weesp spelen een aantal grote opgaven op het gebied van organisatie en dienstverlening. Na jarenlange interne problemen heeft de gemeente besloten tot het doorvoeren van een reorganisatie. Deze reorganisatie betreft een grote opgave gericht op zowel cultuur- als structuurveranderingen. Voor de – onder leiding van de interim gemeentesecretaris ingang gezette – realisatie van het interne veranderingsproces is een plan van aanpak opgesteld.

In het opgestelde sturingsconcept wordt inzicht gegeven in de nieuwe organisatiestructuur, in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan integraal management en in de werkprocessen die nog moeten worden vastgelegd. Deze beleidsopgave wordt in de ‘inventarisatie beleidsopgaven’ aangeduid als een grote omslag en een zware opgave voor de gemeente. Deze opgave heeft ingrijpende personele consequenties, niet zozeer qua rechtspositie, maar wel voor de werkwijzen en trekt dan ook een grote wissel op de organisatie. Daarnaast is er ook een grote inzet van financiële middelen mee gemoeid.

Een tweede meer feitelijk probleem blijkt het aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel. De gemeente Weesp heeft te maken met een relatief groot verloop en kent relatief veel externe en interim krachten.

Een derde belangrijke opgave is invulling en uitvoering geven aan het concept van planning en control en aan het verbeteren van de administratieve organisatie. Voor de realisatie hiervan is een plan van aanpak opgesteld dat zich ook richt op de verbetering van de administratieve organisatie, op het beschrijven van werkprocessen en op het gaan werken door de hele organisatie aan de hand van het planning en control systeem (resultaat gericht management).

Het planning- en controlinstrument neemt een belangrijke plaats in binnen het principe van integraal management, waar de nieuwe organisatiestructuur vanuit gaat. Op dit moment wordt door twee externe krachten gewerkt aan het opzetten

van een planning en controlsysteem. De gemeente Weesp beschikt op dit moment op dit punt over onvoldoende kennis en ambitie binnen de eigen organisatie. De gemeente geeft als prioriteit aan het versterken van sturing (kennis- en vaardigheden met name op het gebied van financiën).

Daarnaast is gestart met het project 'geïntegreerde dienstverlening'. Dit is gericht op een verbeterde dienstverlening naar de burgers, inclusief het verbeteren van ICT-processen. Bij Burgerzaken is een gebrek aan deskundigheid geconstateerd. Ook daar wordt leiding gegeven door externen ter voorbereiding op de driejaarlijkse audit, waarvoor een half jaar uitstel is verkregen.

4.3 Bestuur

Voor de rol van gemeente als bestuur zijn geen specifieke opgaven benoemd. Zoals eerder genoemd is de bestuurlijke situatie enigszins onrustig. Onlangs (per 1 april 2005) heeft een wethouder zijn functie neergelegd. Bovendien hebben zich in de Raad enkele veranderingen voorgedaan in de samenstelling. Enkele fracties zijn opgesplitst.

Het planmatig uitvoeren van de beleidscyclus – voorbereiden, besluitvorming, uitvoering – is niet altijd even gemakkelijk. Het wordt als een moeilijke opgave gezien om aan de bestuurlijk vastgestelde kaders (programmabegroting, structuurvisie en andere beleidsnota's) een systematische en consistente invulling te geven.

4.4 Mede-overheid

De gemeente Weesp zoekt op die terreinen waar de kwaliteit van producten en diensten kan verbeteren actief samenwerking met andere gemeenten. Weesp is van mening dat de gemeente zelf door een te beperkte omvang niet op alle onderdelen de kennis en expertise in huis kan hebben om de taken en opgaven waarvoor zij staat zelfstandig uit te voeren. De gemeente Weesp is daarom op een aantal beleidsterreinen samenwerkingsrelaties aangegaan. Daarnaast lopen er verkenningen naar de mogelijkheden van samenwerking op andere onderwerpen.

De gemeente Weesp heeft geen uitgewerkte visie of strategie ontwikkeld op regionale samenwerking. De samenwerkingsrelaties van de gemeente Weesp zijn ad hoc tot stand gekomen.

Daardoor zijn er ten aanzien van de verschillende onderwerpen verschillende clusters van gemeenten ontstaan.

De meeste samenwerkingsrelaties zijn tot stand gekomen met gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek. Daarnaast is er ook ten aanzien van een enkel onderwerp contact met de gemeente Loenen aan de Vecht (provincie Utrecht).

Op het gebied van Sociale Zaken heeft de gemeente Weesp een vergaande samenwerkingsovereenkomst met Hilversum. Beleid en uitvoering van de WWB en de WVG wordt door de gemeente Hilversum uitgevoerd. Weesp heeft op dit terrein geen beleidsondersteunende medewerker meer. Op milieugebied is er (beperkte) samenwerking op gewestelijk niveau. Dit betreft primair een aantal handhavingstaken. Er wordt voor milieutaken nadere samenwerking onderzocht met zes gemeenten uit de Gooi – Vechtstreek. Er wordt samengewerkt met Loenen aan de Vecht en Muiden ten aanzien van gladheidsbestrijding.

Nieuwe initiatieven die lopen ten aanzien van samenwerking zijn er op het gebied van ICT (shared service center), inkoop, het archief, personeelszaken en de voorbereiding op de WMO.

4.5 Externe opgaven

Weesp heeft in de “Structuurvisie Weesp 2030” de ruimtelijke ontwikkeling van het gemeentelijke grondgebied weergegeven. In dit visiedocument zijn de belangrijkste externe opgaven op het gebied van ruimtelijke ordening uiteen gezet. Hieronder wordt op de belangrijkste opgaven ingegaan.

Herindelen sportcomplex vanwege inbreiding

De gemeente Weesp staat voor de opgave het sportpark aan de Papelaan her in te delen. Dit vanwege de realisatie van 250 woningen, in het kader van de opgave van inbreiding van 1000 woningen. Dit betreft een grootschalig project waarbij de nodige politieke gevoeligheden een rol spelen.

Stadsvernieuwingsprojecten (ISV)

Ten aanzien van stadsvernieuwing zijn er ideeën om de uitstraling en de inrichting van de binnenstad te verbeteren. Zo wordt er gesproken over restauratie van de vestingwerken, het wederom aanleggen van de Achtergracht, het explicieter betrekken van de waterkanten door het aanleggen van aanlegsteigers, jachthavens, terrassen aan het water, et cetera. Ook zijn er plannen om het stationsgebied aan te pakken.

Bloemendalerpolder

Op dit moment wordt gesproken over het herinrichten voor woningbouw van de Bloemendalerpolder, die voor een deel in de gemeente Weesp ligt. Dit betreft een regionale opgave. Vooralsnog wordt gedacht aan een uitbreiding van maximaal 1.000 woningen, afhankelijk van de woonbehoefte van de gemeente Weesp.

Er wordt in een projectstructuur samengewerkt met Muiden en de provincie Noord-Holland.

Nieuwbouw onderwijs

Eind 2004 is een Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP) aangeboden aan de Raad. Dit plan geeft onder andere uitwerking van de nieuwbouwplannen rondom een brede school.

Herstructurering bedrijventerrein

De huidige bedrijventerreinen zijn verouderd. Bovendien zijn er vrij weinig uitbreidingsmogelijkheden meer op de huidige bedrijventerreinen. In het plan van aanpak herstructurering bedrijventerrein zijn de plannen van de gemeente Weesp neergelegd.

Doortrekken van de A6/A9 aan de zuidkant van Weesp

Op dit moment wordt er op verschillende niveaus gekeken naar de mogelijkheden om tot capaciteitsvergroting te komen van de A1 of/danwel tot een doortrekking te komen van de A6/A9. Met name de doortrekking van de A6/A9 heeft gevolgen voor de gemeente Weesp. De gemeente Weesp pleit – wanneer de aanleg noodzakelijk is – hierbij voor een ondergrondse aanleg van de snelweg, zodat de waterhuishoudkundige en landschappelijke gevolgen beperkt blijven. Bestuur en veel inwoners zijn fel tegen de bedoelde A6/A9 doortrekking.

4.6 Algemeen

Zoals uit bovenstaande paragrafen blijkt staat de gemeente Weesp voor zowel interne als externe opgaven, als voor opgaven rondom het verbeteren van de uitvoering van wettelijke taken. Kijkende naar het totaal aan opgaven lijkt de nadruk voor Weesp te liggen op de realisering van de interne opgaven, waarbij de grootste uitdaging is de inrichting van de nieuwe organisatiestructuur. De externe opgaven vragen de gemeenten ook om de nodige aandacht. Gezien de omvang van enkele externe opgaven is aangegeven dat de gemeente hiervoor gebruik zal (moeten) maken van de inhuur van externen. Vanwege de taken en opgaven waarvoor de gemeente komt te staan, zoekt de gemeente Weesp op meerdere beleidsterreinen naar samenwerking met gemeenten in de regio.

4.7 Beleidsopgaven voor de verdiepingsfase

Naast de standaardtaken en opgaven worden de volgende beleidsopgaven in het vervolg van het onderzoek nader geanalyseerd:

- Uitwerking van het intern veranderingsproces (reorganisatie)
- Invulling geven aan het concept van planning en control, alsmede de verbetering van de administratieve organisatie
- De samenwerkingsrelatie met de gemeente Hilversum ten aanzien van de uitvoering van de WWB en de WVG
- De herindeling van het sportcomplex 'Papelaan' voor inbreiding van 250 woningen
- Opstelling ten aanzien van bovenlokale en regionale opgaven. Hier gaan we in op de Bloemendalerpolder en de doortrekking van de A6/A9
- Het samenspel tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie (raad, College van B&W en ambtelijke organisatie).

5 Presteren van de gemeente

5.1 Analytisch kader

Door Capgemini is in dit onderzoek het analytisch kader gehanteerd zoals opgenomen in de bijlage. Elke rol van de gemeente is uitgesplitst in een vier- of vijftal velden. Zo wordt bij de rol van de gemeente als organisatie gekeken naar personeelsbeleid, ICT voorzieningen, een effectieve en flexibele organisatie, en cultuur. Voor elk van deze velden zijn vervolgens normen geformuleerd, waaraan de bestuurskracht daadwerkelijk is getoetst. De normen worden in de paragrafen in dit hoofdstuk steeds vermeld. Tot slot bevat het analytisch kader een aantal mogelijke verklarende factoren. Deze komen aan bod in hoofdstuk zes.

De velden van het raamwerk worden zowel geoperationaliseerd naar de aanwezigheid en werking van instrumenten (bv. de aanwezigheid van beleidsnotities, planning en control) als naar de feitelijke doelrealisatie.

Getoetst wordt zo veel mogelijk aan de hand van feiten en resultaten, niet aan de hand van voornemens. Het gaat om een momentopname van de huidige stand van zaken. Per deelterrein wordt geen uitgebreide doorlichting uitgevoerd. Alleen die vragen worden gesteld die ons in staat stellen op basis van de antwoorden een overall conclusie over de bestuurskracht te formuleren.

De provincie Noord-Holland beschikt niet over een toetsingskader (bijvoorbeeld minimum eisen voor gemeenten). Voor het opstellen van het analytisch kader, de onderliggende normen en de vragen is aangesloten bij beleidsstukken van achtereenvolgende kabinetten, best practices uit andere delen van Nederland bij bestuurskrachtonderzoek (onder andere Limburg en Zuid-Holland) en de onderzoekservaring van Capgemini. Deze worden vooral gebruikt voor het in beeld brengen van de bestuurskracht op de 'standaardtaken' van de gemeente. Verder is uiteraard het per gemeente geïnventariseerde specifieke opgavenprofiel verwerkt in vragen voor het onderzoek.

Daarbij hanteert Capgemini de volgende definitie van bestuurskracht: **een bestuurskrachtige gemeente is voldoende in staat om de door haar zelf en door anderen opgelegde beleidsopgaven alleen of in samenwerking met anderen op te pakken c.q. te realiseren**. Het gaat om de match tussen opgaven en doelrealisatie.

De voor de verdiepingsfase geselecteerde beleidsopgaven komen aan de orde bij de verschillende rollen.

5.2 De gemeente als organisatie

De volgende aspecten van de gemeente als organisatie zijn onderzocht:

- Structureel en effectief personeelsbeleid
- Goede ondersteuning organisatie door middel van ICT voorzieningen
- Effectieve en flexibele organisatie in termen van werkwijzen, managerial informatievoorziening, administratieve organisatie
- Cultuur: actief beleid en sturing; beleving medewerkers

De bevindingen van Capgemini zijn als volgt.

5.2.1 Personeelsbeleid

Normen:

- De gemeente beschikt over een uitgewerkt, bestuurlijk vastgesteld personeelsbeleid.
- Het personeelsbeleid is uitgewerkt in meetbare doelstellingen. Deze doelstellingen worden gerealiseerd.
- De gemeente beschikt over een personeelsinstrumentarium. Daarmee kunnen de ontwikkeling en prestaties van de medewerker worden gevolgd.
- Het personeelsinstrumentarium is gemeentebreed (voor alle afdelingen en medewerkers) van toepassing.
- Er vindt actieve sturing door het management plaats op het daadwerkelijk gebruik van de personeelsinstrumenten.
- Het personeelsinstrumentarium is bekend bij alle medewerkers.
- Er wordt actief gestuurd op de aansluiting van de (afdelings)doelstellingen van de organisatie op de persoonlijke ontwikkeling van de medewerkers.

Weesp beschikt over een uitgewerkt, bestuurlijk vastgesteld personeelsbeleid, vastgelegd in verschillende regelingen. Het personeelsbeleid is echter op veel punten verouderd. Bovendien is het personeelsbeleid niet uitgewerkt in meetbare doelstellingen.

Verder heeft Weesp een personeelsinstrumentarium, waarmee de ontwikkeling en prestaties van de medewerkers kunnen worden gevolgd. Het personeelsinstrumentarium is gemeentebreed van toepassing en bekend bij een meerderheid van de medewerkers. Afhankelijk van de afdeling wordt er al dan niet door het management actief gestuurd op het daadwerkelijk gebruiken van de personeelsinstrumenten. Er is geen actieve sturing op het aansluiten van de (afdelings-)doelstellingen van de organisatie op de persoonlijke ontwikkeling van de medewerkers.

Door de gemeente Weesp wordt een derde van het personeelsbestand uitbetaald boven het schaalniveau dat volgens het functiebouwwerk van toepassing is. Het personeelsbeleid wordt op dit punt niet strak gehanteerd.

5.2.2 ICT voorzieningen

Normen:

- De gemeente beschikt over een uitgewerkt, bestuurlijk vastgesteld ICT beleid
- Het ICT beleid is vertaald in concrete doelstellingen, personele inzet en financiële middelen.
- De beschikbare ICT voorzieningen zijn technisch in staat om een juiste en volledige gegevensvastlegging te garanderen.

Weesp beschikt over een uitgewerkt, bestuurlijk vastgesteld ICT beleid: Informatiebeleidsplan 2003 – 2005. Het Informatiebeleidsplan dient te worden geactualiseerd.

Het ICT-beleid kent een beperkte vertaling naar concrete doelstellingen en financiële middelen. Er is geen personele inzet aangekoppeld.

De beschikbare ICT-systemen zijn technisch in staat om juiste en volledige gegevensvastlegging te garanderen. Op dit moment zoekt de gemeente Weesp met andere gemeenten naar samenwerking op het gebied van ICT.

5.2.3 Effectieve en flexibele organisatie

Normen:

- De gemeente hanteert een planning- en controlinstrumentarium. Het planning- en controlinstrumentarium is integraal (doorvertaling van gemeentelijke doelstellingen naar de operationele taken)
- Er zijn standaard systeemrapportages waarop iedere sector/afdeling zijn maraps etc. baseert.
- De rapportagemogelijkheden in de systemen worden effectief gebruikt.
- Er is een standaard methodiek van projectmatig cq. integraal werken die altijd wordt gevolgd.
- De taken en bevoegdheden van de medewerkers zijn helder beschreven.
- De belangrijkste werkprocessen zijn beschreven, en bekend bij alle medewerkers.
- Er is geen sprake van structurele over- of onderbezetting.
- De gemeente heeft de afgelopen twee jaar niet te maken gehad met langdurig openstaand vacatures.
- De gemeente beschikt over voldoende en gekwalificeerd personeel voor de geselecteerde beleidsopgaven.
- Eventuele externen werken op projectmatige basis (gedefinieerde taken en einddatum).

Op dit moment hanteert Weesp geen planning- en controlinstrumentarium. Wel wordt er op dit moment gewerkt aan de invoering van een planning- en controlinstrumentarium. Gestart wordt om een plannings- en controlinstrumentarium gestalte te geven binnen de afdeling Financiën. Er zijn geen standaard systeemrapportages waarop iedere afdeling zijn rapportages baseert.

Er is geen strakke standaard methodiek van projectmatig werken die wordt gehanteerd. Belangrijke werkprocessen van de gemeente zijn niet beschreven.

De gemeente Weesp heeft te maken met een structurele onderbezetting en met langdurig openstaande vacatures. Er zijn relatief veel “boventalligen”; de post wachtgeld is relatief hoog. De afgelopen twee jaren heeft de gemeente veelvuldig en langdurig gebruik gemaakt van de inzet van externen op kernfuncties van de gemeente (onder andere beleid, management). Drie cruciale functies worden op dit moment vervuld door externen, namelijk de functie van

gemeentesecretaris, van hoofd Financiën en van hoofd Stadsontwikkeling. Externen werken vaak met gedefinieerde taken en een einddatum. Het komt regelmatig voor dat het contract wordt verlengd.

5.2.4 Cultuur

Normen:

- Het management heeft een gewenste cultuur en doelstellingen ten aanzien van deze cultuur gedefinieerd
- Het management onderneemt actief stappen om deze gewenste cultuur te realiseren
- De gewenste doelstellingen met betrekking tot de cultuur zijn gerealiseerd.
- De ziekteverzuimcijfers zijn niet te hoog.
- Er wordt periodiek een medewerkerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd.
- Er wordt actief gestuurd naar aanleiding van medewerkerstevredenheid.
- De organisatie kent geen opvallende negatieve afwijkingen in de zin van leeftijd, opleiding
- Er worden niet opvallend weinig middelen besteed aan (de ontwikkeling cq het onderhoud van) de eigen gemeentelijke organisatie (functie 0)

Het management van de gemeente Weesp heeft geen gewenste cultuur gedefinieerd. In de notitie uitgangspunten en de notitie integraal management als onderdeel van het plan van aanpak van het veranderingproces ten behoeve van de reorganisatie, is de gewenste cultuur uitgewerkt. Pas als het nieuwe management is aangesteld, zal het management activiteiten ondernemen om de gewenste cultuur te realiseren. Er wordt periodiek onderzoek gedaan naar de tevredenheid van de medewerkers. De resultaten van deze onderzoeken worden echter onvoldoende gebruikt voor het doorvoeren van verbeteringen. De sfeer en onderlinge verhoudingen worden als niet optimaal ervaren.

Weesp heeft te maken met een hoog ziekteverzuimcijfer, vooral veroorzaakt doordat enkele afdelingen te maken hebben met langdurige zieken. De organisatie heeft te maken met een aantal problemen. Enkele cruciale posities in de organisatie worden op dit moment ingevuld door externen. Het is moeilijk om goed gekwalificeerde medewerkers aan te trekken voor vacante posities. Op sommige posities is het personeel niet voldoende gekwalificeerd.

Door deze organisatieproblemen heeft de gemeente Weesp moeite om de kwaliteit en continuïteit van bijna alle uit te voeren taken te waarborgen. De op handen zijnde reorganisatie wordt door management, bestuur en OR/GO noodzakelijk ervaren als oplossing van de genoemde knelpunten.

5.2.5 Tussenconclusie

De bestuurskracht van de gemeente Weesp op de rol van organisatie is operationeel onvoldoende. De gemeentelijke organisatie heeft te maken met een aantal concrete problemen die invloed hebben op de uitvoering van de taken,

zoals openstaande vacatures, relatief veel inhuur van externen op belangrijke posities, op sommige posities onvoldoende gekwalificeerd personeel. Strategisch is sprake van de afwezigheid van een integrale beleidsvisie. Wel kan daarbij worden opgemerkt dat op enkele deelterreinen notities bestaan en dat enkele notities vernieuwd (dienen te) worden. In operationele zin is sprake van een over het geheel genomen onvoldoende functionerende organisatie. De reorganisatie die wordt ingezet moet de oplossing gaan bieden.

Velden	Operationeel	Strategisch
Personeelsbeleid	Matig	Matig
ICT	Voldoende	Matig
Effectieve en flexibele organisatie	Onvoldoende	Onvoldoende
Cultuur	Onvoldoende	Matig
Overall oordeel gemeente als organisatie	Onvoldoende	Matig

5.3 De gemeente als bestuur

De volgende aspecten van de gemeente als bestuur zijn in het onderzoek betrokken:

- Aanwezigheid strategische lange termijn visie
- Heldere taakverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie
- Bestuurlijke regie
- Interactiviteit / betrekken maatschappelijk middenveld / betrokkenheid burgers
- Transparantie

5.3.1 Strategische lange termijn visie

Normen:

- De gemeente beschikt over een strategische visie (of deelvisies)
- De strategische visie krijgt zijn doorwerking in concrete doelstellingen en personele inzet.
- Er zijn concrete activiteiten uitgevoerd om de strategische visie bij alle medewerkers en burgers bekend te maken. Deze activiteiten hebben effect gehad
- Datgene wat in 2004 en begin 2005 aan de orde is geweest in raad en college en wordt uitgewerkt door de ambtelijke organisatie is een uitwerking van de strategische visie en/of de programmabegroting.

De gemeente Weesp beschikt niet over een “overall” strategische visie. Het Collegeprogramma, de programmabegroting en de ruimtelijke structuurvisie 2030 vormen voor de gemeente Weesp de belangrijkste visiedocumenten. De programmabegroting en deelvisies zijn niet vertaald in concrete doelstellingen en personele inzet. De volgende opmerkingen kunnen bij de visiedocumenten worden geplaatst. Zowel het College, de Raad als het management van de ambtelijke organisatie zijn niet erg positief over de betekenis van de programmabegroting. In gesprekken wordt het beeld geschetst dat de programmabegroting geen leidend document is voor de gemeente. De structuurvisie is in 2001 opgesteld. Voor de gemeente is dit een belangrijk, maar enigszins verouderd document.

Datgene dat in 2004 en begin 2005 aan de orde is geweest in Raad en College en wordt uitgewerkt door de ambtelijke organisatie is slechts in beperkte mate een uitwerking van de programmabegroting. Het managementteam van de gemeente Weesp geeft aan dat op veel punten een lange termijn visie op het uit te voeren beleid ontbreekt, dat veel besluitvorming op een ad hoc wijze tot stand komt en dat daardoor de continuïteit en de kwaliteit van de uit te voeren taken onder druk staat. De ambities en doelstellingen die in de programmabegroting zijn geformuleerd vormen ook niet het kader aan de hand waarvan de gemeente wordt bestuurd.

In verschillende gesprekken met College en de ambtelijke organisatie komt naar voren dat er te veel wordt bestuurd op incidenten en de waan van de dag. Ook vanuit de raad is dit geluid naar voren gekomen.

5.3.2 Heldere taakverdeling en besluitvaardigheid

Normen:

- Er is sprake van een vastgesteld besturingsmodel, waarin de taakverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie wordt beschreven.
- Conform het vastgestelde besturingsmodel wordt de gemeente bestuurd en gemanaged.
- Door het College voorbereide voorstellen en uitgesproken voornemens leiden binnen een redelijke termijn tot besluitvorming in de Gemeenteraad

Het ontbreekt de gemeente op dit moment aan een besturingsmodel waarin de taakverdeling tussen Raad, College en ambtelijke organisatie is beschreven. Recent is door de (interim-) gemeentesecretaris een notitie ‘integraal management’ opgesteld. Dit document geeft tevens invulling aan het besturingsmodel. De organisatie zal volgens deze notitie zoveel mogelijk worden ingericht volgens het principe van integraal management. Doelstelling is om in 2006 de gemeente conform de in de notitie voorgeschreven werkwijze te besturen en te managen.

De Raad heeft (veelvuldig) de neiging zich te begeven op uitvoerende verantwoordelijkheden van het College. De Raad stuurt soms erg in detail aan, en wel in een vroeg stadium van het besluitvormingstraject. Hiermee intervenueert de Raad met de taken van het College. Men houdt zich in Weesp niet aan een heldere rolverdeling tussen Raad en College. Illustratief is de opdracht vanuit de Raad naar een externe studie over het centrumgebied. Het College toont zich op sommige momenten echter ook ontvankelijk voor de ad

hoc initiatieven van de Raad. Dit verstoort de planmatige benadering van de continuïteit van het beleidsproces. Ook de Raad zelf onderkent het gebrek aan een gestructureerde werkwijze. De prioriteiten verliezen te vaak van de waan van de dag. De programmabegroting functioneert onvoldoende als planmatig kader voor het besluitvormingstraject.

5.3.3 Bestuurlijke regie

Normen:

- Ten aanzien van de geformuleerde opgaven zijn concrete doelstellingen door het gemeentebestuur vastgesteld.
- Het gemeentebestuur ziet actief toe op de realisatie daarvan.
- Er is sprake van het doorzetten conform de door bestuursorganen vastgestelde planning.

Voor de intern op de organisatie gerichte beleidsopgaven – zoals het intern veranderingsproces en de implementatie van het concept planning en control – zijn plannen van aanpak opgesteld waarin een vertaling is gemaakt naar concrete doelstellingen. In deze plannen is (nog) geen doorvertaling gemaakt naar personele inzet en financiële middelen. Omdat voor beide projecten geldt dat ze zich nog in de startfase bevinden is geen oordeel te geven over de mate waarin de planning wordt gerealiseerd en over de mate waarin het gemeentebestuur actief toeziet op de realisatie van de doelstellingen.

De gemeente Weesp heeft meerdere ISV-projecten (interstedelijke vernieuwingsprojecten) geformuleerd. Als geformuleerde beleidsopgave is het vernieuwingsproject aan de Papelaan door Capgemini nader onderzocht. Het betreft een project waarbij na herindeling van de sportvelden een omvangrijk woningproject kan worden gerealiseerd.

Dit plan zou in eerste instantie worden gerealiseerd onder regie van de woningbouwvereniging. Begin 2005 heeft de gemeente echter de regie in eigen handen genomen omdat na een juridische en financiële doorlichting van het plan grote risico's zijn geconstateerd. Het plan dat is opgesteld door de woningbouwvereniging, samen met een projectontwikkelaar, is op hoofdlijnen nog steeds uitgangspunt.

Dit plan kent een vertaling naar concrete doelstellingen en is vertaald naar financiële middelen. Er is geen vertaling naar personele inzet van de ambtelijke organisatie.

Het proces is volgens de betrokken bestuurders, ambtenaren en externe (private en maatschappelijke) partijen niet vlekkeloos verlopen. De regie over dit complexe project is in de beginfase veel te lichtvaardig uit handen gegeven. De veronderstelling dat het voorgestane plan budget neutraal voor de gemeente gerealiseerd zou kunnen worden was niet onderbouwd. De noodgedwongen terugname van dit politiek beladen project door de gemeente ging gepaard met politieke onrust.

Er is op dit moment nog geen inzicht in de realisatie van de planning en de realisatie van de doelstellingen. Het is wel duidelijk dat voor de gemeente er veel aan gelegen is het project aan de Papelaan te laten slagen.

5.3.4 Interactiviteit

Normen:

- Als bestuurlijk doel is geformuleerd om vroegtijdig in het beleidsproces te overleggen met maatschappelijke groeperingen / inspraak te organiseren, teneinde de uitkomsten daarvan mee te nemen bij de formulering van beleid.
- Bij de beleidsvorming wordt overlegd met betrokken maatschappelijke groeperingen / wordt inspraak georganiseerd.
- Daarbij wordt de inbreng uit overleg en inspraak ook daadwerkelijk benut.

Weesp streeft ernaar maatschappelijke groeperingen en burgers vroegtijdig te betrekken bij het voorbereiden van beleid en de uitkomsten uit de overleggen mee te nemen bij het formuleren van het beleid. In de praktijk blijkt dit streven echter niet altijd haalbaar te zijn. Uit gesprekken met plaatselijke maatschappelijke groeperingen kwam geen eenduidig positief beeld naar voren over de wijze waarop de gemeente de maatschappelijke groeperingen betreft bij op te stellen beleid.

Enkele maatschappelijke groeperingen in de gemeente Weesp schetsen een negatief beeld over de samenwerking met de gemeente. De gemeente komt onvoldoende daadkrachtig over in de uitvoering van beleid. Bovendien geniet de gemeente onvoldoende vertrouwen als gevolg van onduidelijkheid in de communicatie en het niet nakomen van afspraken. De gemeente zou gemaakte afspraken niet altijd goed nakomen en wordt bovendien verweten onvoldoende betrokken te zijn bij de maatschappelijke taakvelden. Dit heeft geleid tot onvrede over het gebrek aan geëngageerdheid bij de gemeente.

De studies van Rijkszijde naar een mogelijke doortrekking van de A6 – A9 liggen in Weesp dermate gevoelig dat het gemeentebestuur zich mede tot de tolk maakt van het verzet daartegen.

5.3.5 Transparantie

Normen:

- Er is een lange termijn visie aanwezig, inclusief vertaling in concrete doelstellingen, personele inzet en overige in te zetten middelen.
- De in de programmabegroting en (deel)visies geformuleerde doelstellingen worden met regelmaat gemonitord en geëvalueerd.

Het ontbreekt de gemeente Weesp op dit moment aan een heldere lange termijn visie. De structuurvisie 2030 is het enige document waarin een lange termijn visie is vastgesteld voor de ruimtelijke ordening in de gemeente Weesp. In de structuurvisie is geen doorvertaling gemaakt naar concrete doelstellingen, personele inzet en financiële middelen.

Naast de structuurvisie is door de gemeente Weesp een programmabegroting opgesteld. Het managementteam, het College en de Raad zijn weinig positief over de richtingbepalende waarde van dit document. Ambities en doelstelling die hierin zijn geformuleerd, worden niet doelbewust en stelselmatig nagestreefd en uitgevoerd.

Voor de beleidsopgaven worden (deel-)notities opgesteld. Er is geen duidelijke richtlijn waaraan de notities dienen te voldoen. Voor lang niet alle notities geldt dat een goede vertaling is gemaakt naar concrete doelstellingen, personele inzet en financiële middelen. Met name een doorvertaling naar personele inzet en financiële middelen is vaak niet opgenomen. Doordat de gemeente al sinds jaren te maken heeft met organisatorische problemen is er weinig aandacht geweest voor het transparant uitvoeren van beleid. De grootste aandacht ging uit naar het proces draaiende houden en het op een voldoende kwalitatief niveau uitvoeren van de gemeentelijke taken. Het transparant verantwoorden van het uitgevoerde beleid heeft de afgelopen jaren minder aandacht gekregen.

5.3.6 Tussenconclusie

De bestuurskracht van de gemeente Weesp op de rol van gemeente als bestuur is onvoldoende in operationele zin. Op strategisch gebied zijn onder andere met betrekking tot integrale handhaving en de reactie op het VROM rapport heldere doelen geformuleerd. Dit geldt eveneens voor de inzet van de in gang gezette reorganisatie. Per saldo is het oordeel matig in strategisch opzicht.

Velden	Operationeel	Strategisch
Strategische lange termijn visie	nvt	Matig
Heldere taakverdeling en besluitvaardigheid	Onvoldoende	Matig
Bestuurlijke regie	Onvoldoende	Onvoldoende
Interactiviteit	Matig	Matig
Transparantie	Matig	Matig
Overall oordeel gemeente als bestuur	Onvoldoende	Matig

5.4 De gemeente als dienstverlener

De volgende aspecten zijn in het onderzoek betrokken:

- Publieksdienstverlening
- Publiek-private samenwerking
- Handhaving
- Beleidsontwikkeling en –voorbereiding

5.4.1 Publieksdienstverlening

Normen:

- De gemeente beschikt over een volledige en actuele productencatalogus.
- De gemeente heeft een visie op dienstverlening vastgesteld.
- De visie is vertaald in personele inzet en inzet van financiële middelen.
- De gemeente heeft concrete doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de snelheid van dienstverlening. De doelstellingen worden in belangrijke mate gerealiseerd.
- Binnen de organisatie is er een leidinggevende die specifiek als taak heeft een integrale wijze van dienstverlening te bewaken.
- De gemeente beschikt over een digitaal loket. De gemeente voldoet aan de doelstelling van het ministerie van BZK dat per 01-01-07 elke gemeente 65% van de dienstverlening langs elektronische weg beschikbaar is.
- De gemeente meet periodiek de klanttevredenheid van haar burgers. Aan de hand van deze onderzoeken worden concrete doelstellingen geformuleerd.
- Er zijn concrete doelstellingen geformuleerd over de wijze en frequentie van communicatie met de burger. Deze doelstellingen worden gerealiseerd.

De gemeente Weesp beschikt niet over een productencatalogus. Ook is er geen visie op de dienstverlening vastgesteld. Ten aanzien van de snelheid van de dienstverlening zijn geen concrete doelstellingen geformuleerd. Niemand binnen de organisatie van de gemeente Weesp heeft op dit moment de specifieke taak de integraliteit van de dienstverlening te bewaken.

De gemeente Weesp treft op dit moment voorbereidingen om het concept van geïntegreerde dienstverlening in te voeren. Binnen de reorganisatie die op handen is, zal waarschijnlijk de dienstverlening als taak worden neergelegd bij het specifieke onderdeel 'Publiekszaken'.

Op dit moment beschikt de gemeente Weesp nog niet over een digitaal loket. Wel is het streven om de doelstelling van het ministerie van BZK, dat per 1 januari 2007 iedere gemeente 65 procent van de dienstverlening digitaal langs de elektronische weg beschikbaar heeft, te halen. De gemeente Weesp is echter er niet van overtuigd dat deze doelstelling tijdig wordt gerealiseerd. De gemeente Weesp is op dit moment actief op zoek naar samenwerking op dit werkteerrein met buurgemeenten.

Het periodiek meten van klanttevredenheid maakt geen onderdeel uit van het dienstverleningsproces. Wel zal dit onderdeel gaan uitmaken van het op dit moment in voorbereiding zijnde concept van geïntegreerde dienstverlening. De gemeente heeft geen concrete doelstellingen geformuleerd over de wijze en frequentie van communicatie met de burger.

Ondanks het ontbreken van een geïntegreerd dienstverleningsconcept op dit moment, is de gemeente Weesp wel in staat de basis dienstverleningstaken op een adequaat niveau uit te voeren.

5.4.2 Publiek-private samenwerking

Norm:

- Bij grote projecten met private partijen weet de gemeente zodanige invloed uit te oefenen, dat haar doelstellingen worden gerealiseerd.

In het kader van het onderzoek naar de bestuurskrachtmeting is geen voorbeeld van publiek-private samenwerking uitgediept. Daarom is het niet mogelijk een oordeel te geven over de mate waarin de gemeente in staat is voldoende invloed uit te oefenen op grote projecten met private partijen op het realiseren van haar doelstellingen.

5.4.3 Handhaving

Norm:

- De gemeente heeft een integraal handhavingsprogramma dat bestuurlijk is vastgesteld, met daarin een vertaling naar personele inzet en financiële middelen. De in het integrale handhavingsprogramma geformuleerde doelstellingen worden gerealiseerd.

Naar aanleiding van een uitermate kritisch rapport van VROM over de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de VROM regelgeving en beleid door de gemeente Weesp, is veel energie gestoken in het op niveau brengen van deze taken. In 2004 is daartoe een nota Integrale Handhaving opgesteld, die in september 2004 door de Raad is vastgesteld. Deze integrale handhavingsnota kent een vertaling naar personele inzet, inzet van financiële middelen en een prioritering van maatregelen. Op dit moment zijn de geformuleerde externe doelstellingen nog niet gerealiseerd. In de verdiepende gesprekken met bestuur en management is aangegeven dat de gemeente goed op weg is om de handhavingstaken op het gewenste professionele niveau te brengen.

Een tweetal zaken verdient hierbij de aandacht. VROM oordeelde met name negatief vanuit de constatering dat er onvoldoende samenhang tussen beleid en uitvoering was. Dit manco is ook op andere terreinen in het onderhavige onderzoek naar voren gekomen. In de twee de plaats blijkt bij de organisatorische follow-up dat met name het aantrekken van geschikte mensen in Weesp een groot probleem vormt. De door het College aangekondigde verbeterpunten zijn dan ook nog slechts gedeeltelijk in uitvoering.

5.4.4 Beleidsontwikkeling en –voorbereiding

Normen:

- Beleid wordt vertaald in concrete doelstellingen, personele inzet en inzet financiële middelen.
- De uitvoering wordt doorgezet conform de door het bestuur vastgestelde planning.
- Doelstellingen worden gerealiseerd.

- Het beleid van de gemeente op de onderzochte beleidsterreinen komt op integrale wijze tot stand.
- Beleid wordt met regelmaat geëvalueerd / gemonitord.

Voor de beleidsopgaven geldt dat een beleidsnotitie of een plan van aanpak is opgesteld. De belangrijkste opgave waarvoor de gemeente Weesp op dit moment staat is het op orde brengen van de interne organisatie. Om dit te bereiken is een plan van aanpak voor het veranderingsproces opgesteld. Dit plan is wel vertaald in concrete doelstellingen, maar niet naar personele inzet en naar inzet van financiële middelen.

De uitvoering van het proces is enigszins vertraagd omdat het bereiken van een akkoord met de OR/GO op zich heeft laten wachten. Tot een daadwerkelijke uitvoering van het plan van aanpak is het nog niet gekomen. Het is daarom voor deze beleidsopgave niet mogelijk aan te geven in hoeverre doelstellingen zijn gerealiseerd. Naast het plan van aanpak is een notitie opgesteld waarin het concept integraal management nader is uitgewerkt. De reorganisatie moet er tevens toe leiden dat de organisatie in de toekomst op integrale wijze invulling en uitvoering kan geven aan het beleid.

Naast het interne reorganisatieproces wordt op dit moment tevens gewerkt aan het doorvoeren van het concept planning en control. Om dit te bereiken is door een extern bureau een plan van aanpak opgesteld voor het optimaliseren van de bedrijfsvoering.

Ook voor dit plan geldt dat het wel een vertaling kent naar concrete doelstellingen, maar niet naar personele inzet en inzet van financiële middelen. Onderdeel van dit plan van aanpak is het invoeren van een planning en controlsysteem. Besloten is dit concept in eerste instantie alleen te implementeren binnen de afdeling Financiën. Het bestuur ziet via een stuurgroep toe op de voortgang van het project. Vooralsnog is nog niet bekend of de planning en doelstellingen worden gehaald omdat het zich nog in een startfase bevindt.

Kenmerkend bij een aantal onderzochte projecten is de gebrekkige samenhang tussen beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering. Het resultaat is een verbrokkeld beleid. Zo is de structuurvisie niet gevolgd door een samenhangend programma op het gebied van wonen, verkeer en vervoer, economie, monumentenzorg, milieubeleid en een meer uitgewerkt beleid ten aanzien van het centrum. Eén van de oorzaken hiervoor is het ontbreken van voldoende expertise binnen de organisatie op beleidsvormend gebied. Het managen van de beleidsprojecten heeft door de jarenlange organisatorische perikelen onvoldoende aandacht kunnen krijgen. Het veelvuldig inhuren van externen of “interimkrachten” is geen antwoord op de noodzaak van duurzame samenhang in de beleidsprocessen.

Het zijn vaak externe omstandigheden (VROM-inspectierapport) of dreigende acute problemen op de afdeling Sociale Zaken, die een plotselinge verandering van beleid te zien hebben gegeven. Ten aanzien van Sociale Zaken is enkele jaren geleden – nadat een geplande samenwerking met meerdere gemeenten was mislukt – besloten om beleid en uitvoering door de gemeente Hilversum te laten uitvoeren. In een samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd dat alle personeel in dienst van de gemeente Hilversum kwam. In Weesp is geen ambtelijk aanspreekpunt meer aanwezig om de relatie naar Hilversum en intern naar College en Raad op gebied van Sociale Zaken te managen. De gedachten gaan nu weer uit naar een andersoortige overeenkomst met Hilversum.

Met betrekking tot het project Papelaan is eerder al de gebrekkige beleidsvoorbereiding vermeld: zonder goede grondexploitatieve inzichten en beleidskaders werd een woningbouw corporatie met de totaalregie belast en de gemeente verloor hierna de greep op het proces. Een systematische evaluatie van bovengenoemde trajecten vindt niet plaats.

Ook ten aanzien van de ontwikkeling van de Bloemendaler polder (regionale opgave) loopt de gemeente niet voorop met het formuleren van een beleidsvisie. Rijk en provincie zijn meer trekker dan de gemeente Weesp. Wel participeert de gemeente met Muiden en de provincie in het ontwerp-atelier voor het KNSF-terrein (Muiden) en de Bloemendaler polder.

5.4.5 Tussenconclusie

De gemeente Weesp weet op matige wijze invulling te geven aan de rol van gemeente als dienstverlener. De gemeente heeft al sinds midden jaren '90 te maken met een niet goed functionerende organisatie. De afgelopen jaren is herhaalde malen (tevergeefs) getracht de organisatie op orde te brengen. De uitvoering van de dienstverlening heeft zowel operationeel als strategisch hieronder geleden.

Het gebrek aan samenhang tussen beleidsvorming, besluitvorming en uitvoering leidt tot gebrekkig beleid. Zwakke bestuurlijke regie en onduidelijke verhoudingen tussen Raad en College versterken dit beeld. Een positief punt is dat naar het zich nu laat aanzien de vernieuwings-plannen voor de organisatie en de bedrijfsvoering de bestuurlijke ruimte krijgen die nodig is. Als geheel is het oordeel over de gemeente als dienstverlener operationeel matig en strategisch onvoldoende.

Velden	Operationeel	Strategisch
Publieksdienstverlening	Voldoende	Matig
Publiek private samenwerking	Niet bekend	Niet bekend
Handhaving	Matig	Matig
Beleidsontwikkeling en -voorbereiding	Matig	Onvoldoende
Overall oordeel gemeente als dienstverlener	Matig	Onvoldoende

5.5 De gemeente als mede-overheid

De volgende aspecten zijn in het onderzoek betrokken:

- Strategie en inzet ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking

- De gemeente als volwaardige partner naar andere overheden

5.5.1 Strategie en inzet ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking

Normen:

- De gemeente beschikt ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking over een bestuurlijk vastgestelde strategie met betrekking tot keuze van onderwerpen en partners.
- Deze strategie is voor alle samenwerkingsrelaties uitgangspunt.
- De gemeente streeft ernaar om lokale opgaven die niet zelf kunnen oppakken, te realiseren door middel van regionale samenwerking.
- Er wordt gekozen voor transparante (duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is) en effectieve samenwerkingsrelaties, met aandacht voor de regierol van de gemeente.
- De gemeente hanteert heldere doelen m.b.t. de effectiviteit ten aanzien van de samenwerkingsrelaties.

De gemeente Weesp participeert in het gewest Gooi- en Vechtstreek en de uitvoerende diensten (GGD, GAD, CPA). Weesp neemt deel aan de Regionale Brandweerorganisatie, daarnaast participeert Weesp in de voorbereidingen voor de totstandkoming van een veiligheidsregio. Er zijn verder gemeenschappelijke regelingen aangaande het openbaar onderwijs, leerlingenregistratie en de sociale werkvoorziening. In het onderzoek werd door een aantal gesprekspartners erop gewezen dat Weesp zich kenmerkt door een op zichzelf gerichte instelling en een defensieve houding richting de buurgemeenten en het gewest.

De gemeente Weesp beschikt ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking *niet* over een bestuurlijk vastgestelde strategie waarin keuzen worden gemaakt voor onderwerpen en partners. Ook heeft de gemeente geen heldere doelen geformuleerd over de te bereiken effectiviteit van samenwerkingsrelaties. Wel wordt op dit moment naar samenwerking in de regio gezocht op het gebied van ICT, inkoop, milieuzaken en voorbereidingen op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Op het gebied van inkoop vervult de gemeente Weesp een trekkersrol voor de samenwerkingsrelatie. De (voorbereidingen op) samenwerkingsrelaties komen tot nu toe in verschillende samenstellingen tot stand. Dit blijkt uit samenwerkingsrelaties die inmiddels zijn aangegaan of in voorbereiding zijn, onder andere op het gebied van Sociale Zaken, milieu, ict en inkoop.

De belangrijkste reden voor de gemeente Weesp om te zoeken naar samenwerking is de overtuiging dat de gemeente niet in staat is de taken op voldoende niveau zelfstandig uit te voeren.

Bij voorkeur realiseert Weesp samenwerking met de gemeenten in het gewest Gooi- en Vechtstreek. Omdat het niet mogelijk bleek om samenwerking op verschillende beleidsterreinen te realiseren op gewestelijk niveau is gekeken naar alternatieve samenwerkingsrelaties. Het gevolg is dat op verschillende beleidsterreinen in wisselende samenstelling wordt samengewerkt. Veelal zijn de samenwerkingsrelaties ontstaan op basis van pragmatische gronden.

De gemeente Weesp heeft de taken van de afdeling Sociale Zaken volledig uitbesteed aan de gemeente Hilversum. Dit betreft zowel de uitvoering van de taken als ook de beleidstaken op dit gebied. Met het uitbesteden van deze taken heeft de gemeente Weesp alle kennis en expertise die de gemeente in huis had overgedragen aan de gemeente Hilversum. De gemeente Weesp blijft echter verantwoordelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening op dit gebied. De samenwerkingsrelatie met de gemeente Hilversum op het terrein van Sociale Zaken verloopt op dit moment nog niet optimaal. De gemeente Weesp geeft aan de kennis in eigen huis te missen om goed toezicht te kunnen houden op het niveau van de huidige dienstverlening (ook de gemeente Hilversum mist een duidelijk aanspreekpunt binnen de gemeente Weesp). Bovendien ervaart de gemeente Weesp de verantwoording door Hilversum over de uitgevoerde taken als onvoldoende. Ten aanzien van de samenwerkingsrelatie met de gemeente Hilversum voor de uitvoering van de WWB en de WVG geldt dat het bestuur onvoldoende toeziet cq. kan toezien op de realisatie van doelstellingen, afspraken en resultaten.

5.5.2 De gemeente als volwaardige partner naar andere overheden

Normen:

- De gemeente beschikt over voldoende kennis en capaciteit (eigen of extern georganiseerd) om een volwaardige partner te kunnen zijn in een samenwerkingsrelatie. Wanneer aan de orde vervult de gemeente een trekkersrol.
- De gemeente komt actief en adequaat op voor haar belangen richting medeoverheden (Rijk, provincie, regionaal).

De gemeente Weesp heeft op haar grondgebied te maken met een aantal bovenlokale opgaven. Zo is vanuit de andere overheden een woningbouwtaak opgelegd in de Bloemendalerpolder. Bovendien is het Rijk op zoek naar oplossingen voor de verbinding Almere-Schiphol, waarbij het doortrekken van de A6/A9 over het grondgebied van Weesp als een reële optie wordt gezien.

De gemeente Weesp participeert in een overleg tussen de provincie, de gemeente Muiden en de gemeente Weesp met betrekking tot de toekomstige ontwikkelingen van de Bloemendaler polder. De gemeente Weesp vervult in deze opgave geen trekkersrol. De provincie, en tot op zekere hoogte de gemeente Muiden, zijn meer leading op dit onderwerp.

De A6 – A9 problematiek is in Weesp een cruciaal onderwerp. De beladenheid van dit project bij inwoners en politiek is dermate groot dat het bestuur geen ruimte ziet voor genuanceerde standpunten: men is tegen. Het gemeentebestuur komt in die zin actief voor haar belangen bij de andere overheden op.

De gemeente Weesp is matig in staat invulling te geven aan de rol van mede-overheid. In het kader van bovenlokale en regionale vraagstukken is de gemeente Weesp onvoldoende een strategische partner te zijn. In vraagstukken als de Bloemendaler polder en de aansluiting A6/A9 neemt de gemeente een volgende rol in.

5.5.3 Tussenconclusie

De gemeente Weesp geeft aan niet alle taken zelfstandig op voldoende niveau te kunnen uitvoeren. Daarom is zij genoodzaakt samenwerkingsrelaties aan te gaan met omliggende gemeenten. Zij hanteert hierbij geen vastgestelde strategie. Samenwerking wordt tot nu toe pragmatisch ingestoken. Dit heeft geleid tot verschillende samenwerkingsrelaties op meerdere beleidsterreinen. De gemeente legt de regierol van de gemeente niet helder vast in samenwerkingsrelaties. Het vooraf onvoldoende scherp inrichten van de verhoudingen heeft al tot problemen geleid. De samenwerking tussen de gemeente Weesp en de gemeente Hilversum op het gebied van Sociale Zaken ondervindt op dit punt problemen.

De gemeente Weesp is matig in staat invulling te geven aan de rol van volwaardig partner. De gemeentelijke organisatie beschikt over onvoldoende kennis en capaciteit om in bovenlokale en regionale vraagstukken stevig aan tafel te zitten.

Velden	Operationeel	Strategisch
Strategie en inzet	Matig	Onvoldoende
Volwaardige partner	Matig	Matig
Overall oordeel gemeente als mede-overheid	Matig	Matig

6 Conclusie

6.1 Oordeel over de bestuurskracht

De voorgaande paragrafen kunnen als volgt worden samengevat.

Rollen	Operationeel	Strategisch
Organisatie	Onvoldoende	Matig
Bestuur / gemeenschap	Onvoldoende	Matig
Dienstverlener / beleidsbepaler	Matig	Onvoldoende
Participant bestuurlijk bestel	Matig	Matig
Totaal	Matig	Matig

6.2 Verklarende factoren

6.2.1 Bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit

De matige bestuurskracht van Weesp geldt zowel de bestuurlijke als de ambtelijke component. De zwakke bestuurlijke aansturing, zowel ten aanzien van binnengemeentelijke vraagstukken als de externe positionering en samenwerking in de regio, gaat samen met en wordt gevoed door een kwalitatief onvoldoende toegeruste ambtelijke organisatie. De gemeenteraad is vaak een arena waar onderlinge tegenstellingen worden uitgevochten; de onderwerpen zijn daarbij nog al eens van detaillistische en uitvoerende aard. Het College slaagt er moeizaam in, in beleidsvoorbereidende zin, de besluitvorming te sturen. De ambtelijke organisatie wordt in overwegende mate aangestuurd door externen en interimkrachten. De gemeente heeft grote moeite voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken.

Bij de beoordeling van de bestuurskracht van de gemeente Weesp past de volgende kanttekening. De gemeente Weesp is in 2004 een ingrijpend vernieuwingstraject van de ambtelijke organisatie ingegaan. Onder directe aansturing van de burgemeester en de interim-gemeentesecretaris wordt op een breed front ingezet op een kwaliteitsslag in de aansturing en de inrichting van de ambtelijke organisatie. De uitkomsten van dit traject zullen vanuit bestuurskracht pas op termijn zichtbaar zijn.

6.2.2 Financiële capaciteit

De financiële positie van Weesp ontwikkelt zich tot goed, er van uitgaande dat de genomen maatregelen voor een sluitende begroting ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Het weerstandsvermogen met de vrij aanwendbare capaciteit uit de reserves is goed. De financiële positie behoeft geen belemmerende factor te zijn om de bestuurskracht te versterken.

6.2.3 Bedrijfsvoering

De sturing en beheersing van de bedrijfsvoering is al geruime tijd niet meer adequaat. Zaken als integraal management, planning en control en beschrijving van werkprocessen zijn in Weesp nog lang geen gemeengoed. Het College wordt bij de beleidsvoorbereidende taken onvoldoende ondersteund.

6.2.4 Externe samenwerkingscultuur en intergemeentelijke samenwerking

Weesp maakt deel uit van het gewest Gooi- en Vechtstreek, een regio die gekenmerkt wordt door een zeer moeizame samenwerkingscultuur. Er is binnen het gewest geen eensluidende visie op het wenselijke takenpakket van het huidige samenwerkingsorgaan. Als gevolg daarvan dreigt een lappendeken van bestuurlijke samenwerkingsconstructies te ontstaan. Weesp is in de huidige omstandigheden niet in staat om alle lokale taken zelfstandig uit te voeren. De gemeente ziet dat zelf in en zoekt daarom noodgedwongen samenwerking met andere gemeenten om tot een gezamenlijke taakuitoefening te komen.

6.3 Conclusie

Conclusie

In de gemeente Weesp ontbreekt het aan een samenhangend en overtuigend beleid. Er is onvoldoende samenhang tussen beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering. De bestuurskracht om de opgaven waar men voor staat adequaat op te pakken, dient in zijn algemeenheid als matig te worden beoordeeld. De recentelijke vernieuwing van de organisatie is deugdelijk van opzet. Het grote probleem blijft echter het aantrekken van goede mensen. Voortgaande decentralisatie van bestuur, juridisering, toenemende kwaliteitseisen aan bestuur, regelgeving en toezicht en een “lastige” bestuurlijke cultuur intern en een moeizame samenwerkingscultuur in de regio compliceren de context waarbinnen een versterking van de bestuurskracht moet plaatsvinden. Het is zeer de vraag of de gemeente Weesp op eigen kracht tot een structurele versterking van de bestuurskracht in staat is.

Aanbevelingen

Het verdient aanbeveling om de versterking van de bestuurskracht te zoeken langs de weg van bestuurlijke schaalvergroting. Schaal is niet de enige factor die tot de matige bestuurskracht leidt. Er zijn meerdere sterke gemeenten van gelijke omvang. De opgaven en ambities van Weesp zijn niet buitensporig van aard. De mogelijkheden om op eigen kracht tot een structurele verbetering van de bestuurskracht te komen worden niet hoog ingeschat.

Er dienen zich dan twee mogelijkheden aan:

- *Samenvoegen met één of meerdere gemeenten*
- *Intensivering van de intergemeentelijke samenwerking via overdracht van taken aan gemeentelijke samenwerkingsverbanden.*

Bij samenvoeging komt dan de vraag aan de orde welke schaal vanuit het belang van Weesp als meest optimaal dient te worden gezien. Daarbij dient zich ook de vraag aan wat reëel en haalbaar is in de bestuurlijke context van de Gooi- en Vechtstreek. Het onderhavige onderzoek is niet gericht op het beantwoorden van deze vragen. Volstaan wordt dan ook met enkele beknopte aanbevelingen.

Gelet op de geografische en bestuurlijke verhoudingen in het gebied is in het geval van de eerste mogelijkheid een samengaan met buurgemeente Muiden een logische combinatie. Uit het oogpunt van bestuurskrachtversterking verdient het voor Weesp aanbeveling de gemeenten Bussem en Naarden bij een dergelijke samenvoeging te betrekken.

Overdracht van taken aan één of meer intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is een tweede weg die tot schaalvoordelen kan leiden. Een paar zaken zijn daarbij van belang:

- Er is geen eenduidige opvatting over een mogelijke uitbreiding van het takenpakket van het gewest Gooi- en Vechtstreek
- Mede als gevolg daarvan dreigt een lappendeken aan samenwerkingsconstructies
- Vanuit Weesp gezien is een vaste samenwerkingsstructuur qua deelnemers en takenpakket te prefereren

Het bestuurlijk klimaat in de Gooi- en Vechtstreek voor het tot stand brengen van bovengenoemde samenwerkingsverbanden met voor Weesp relevante voordelen is niet gunstig.

Betere mogelijkheden voor het tot stand brengen van voldoende bestuurskracht om de huidige en toekomstige opgaven van Weesp goed te kunnen vervullen dienen zich aan bij gemeentelijke samenvoeging. De kansen op een kwalitatief adequaat bestuurskrachtniveau zijn het grootst wanneer bij een dergelijke gemeentelijke fusie Bussum, Naarden en Muiden worden betrokken.

Appendix

1 Analytisch model

	Operationaliseren		Meten		Verklaren en ontwikkelen				Invloed van schaal en grensbehoop	
			Strategisch	Operationeel	Input		Throughput			
Rollen		Uitwerking rollen (zowel strategisch en operationeel)			Bestuurlijke kwaliteit	Ambtelijke kwaliteit	Financiële capaciteit	Bedrijfsvoering	Cultuur	
Organisatie		<p>Personeelsbeleid</p> <p>Effectief personeelsbeleid</p> <p>Organisatie</p> <p>Cultuur</p> <p>Beleidsopgaven ...</p>				<p>Personeelsbeleid</p> <p>Personele opbouw</p> <p>Over- of onderbezetting</p> <p>Vacaturevervulling</p>		<p>Inzet ICT</p> <p>Organisatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integraal en projectmatig werken - Heldere verdeling van verantwoordelijkheden - Werkprocessen beschreven - Planning en control <p>Externen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Niet structureel - Sturing 		
Bestuur		<p>Strategische visie</p> <p>Heldere bestuurlijke taakverdeling</p> <p>Bestuurlijke regie</p> <p>Interactiviteit</p> <p>Transparantie</p> <p>Beleidsopgaven ...</p>			<p>Strategische visie</p> <p>Snelheid in besluitvorming</p> <p>Heldere bestuurlijke taakverdeling</p>		<p>Hoofdfunctions</p> <p>Reserves</p> <p>Meerjarenperspectief</p> <p>Lastendruk</p>			
Dienstverlener / beleidsbepaler		<p>Publiekdiensverlening</p> <p>Samenwerking met private partijen</p> <p>Adequate handhaving</p> <p>Beleidsontwikkeling</p> <p>Beleidsopgaven ..</p>								
Participant bestuurlijk bestel		<p>Strategie en inzet</p> <p>Volwaardig partner</p> <p>Beleidsopgaven ...</p>			Strategie					
Invloed van schaal en grensbehoop										

2 Overzicht gesprekspartners

- Burgemeester, mw. C. Hofkamp
- Wethouder, dhr. Spel
- Ex-wethouder, dhr. B. Lüken
- Gemeentesecretaris a.i., mw. M. Vonk
- Hoofd stadsontwikkeling a.i., dhr. C. Rootjes
- Hoofd Soza onderdeel Weesp in Hilversum a.i., mw.M. Smit
- Hoofd Financiën c.a. a.i., dhr. T. van Kraaij
- Vertegenwoordiging OR/GO, mw. C. Koopmans, dhr. J. Tiemens en dhr.P. de Jong
- Commissaris Woningbouwvereniging, dhr. G. van Deelen
- Voorzitter voetbalvereniging, dhr. C. Blum
- Voorzitter industrievereniging, dhr. M. Stam

Capgemini Nederland B.V.
Papendorpseweg 100
Postbus 2575 - 3500 GN Utrecht
Tel. (+31) 030 689 00 00

www.capgemini.com