

# Bestuurskracht gemeente Muiden

Eindrapport

Versie beheer

Versie	Datum	Korte beschrijving wijzigingen
0.1	2-05-05	Start Rapport
1.0	1-06-05	Definitief document

Naam auteur(s):

Drs. C.H. de Cloe

Drs. A. Kaouass

Drs. C.J.M. Tiebosch

## Bestuurskracht gemeente Muiden

Bedrijfsnaam: Capgemini Nederland B.V.

Plaats: Utrecht

Datum: 30-5-05

© 2005 Capgemini. De informatie in dit document mag noch geheel noch gedeeltelijk op enigerlei wijze worden aangepast, gewijzigd of veelevoudigd zonder voorafgaande toestemming van Capgemini

## Voorwoord

Voorliggend stuk is het eindrapport van het onderzoek door Capgemini naar de bestuurskracht van de gemeente Muiden. Het onderzoek naar bestuurskracht is gelijktijdig uitgevoerd voor de volgende gemeenten: Bussum, Hilversum, Huizen, Muiden, Naarden, en Weesp. Het Gewest Gooi- en Vechtstreek treedt op als formele opdrachtgever. Feitelijk is sprake van zes afzonderlijke onderzoeken. De afstemming over het onderzoek vindt per gemeente plaats. In de gemeente Muiden heeft de afstemming plaatsgevonden met het bestuur 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 Muiden	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 en voorzieningen	13
3.4.4	Weerstandsvermogen	14
4	Overzicht van de beleidsopgaven	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Organisatie en dienstverlening	15
4.3	Bestuur	15
4.4	Mede-overheid	16
4.5	Externe opgaven	16
4.6	Algemeen	17
4.7	Beleidsopgaven voor de verdiepingsfase	17
5	Presteren van de gemeente	18
5.1	Analytisch kader	18
5.2	De gemeente als organisatie	18
5.2.1	Personeelsbeleid	19
5.2.2	ICT-voorzieningen	19
5.2.3	Effectieve en flexibele organisatie	20
5.2.4	Cultuur	21
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	27
5.3.6	Tussenconclusie	27
5.4	De gemeente als dienstverlener	28
5.4.1	Publieksdienstverlening	28
5.4.2	Publiek-private samenwerking	29
5.4.3	Handhaving	30
5.4.4	Beleidsontwikkeling en –voorbereiding	30
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	32
5.5.3	Tussenconclusie	33
<b>6</b>	<b>Conclusie</b>	<b>34</b>
6.1	Oordeel over de bestuurskracht	34
6.2	Verklarende factoren	34
6.2.1	Bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit	34
6.2.2	Financiële capaciteit	35
6.2.3	Bedrijfsvoering	35
6.2.4	Bovenlokale opgaven	35
6.2.5	Bestuurlijke samenwerking	35
6.3	Conclusie	36

# 1 Management samenvatting

Capgemini heeft de bestuurskracht van de gemeente Muiden 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 Muiden heeft de volgende conclusie opgeleverd:

Rollen	Operationeel	Strategisch
Organisatie	Matig	Matig
Bestuur / gemeenschap	Matig	Onvoldoende
Dienstverlener / beleidsbepaler	Matig	Matig
Medeoverheid	Matig	Onvoldoende
Totaal	Matig	Onvoldoende

Op strategisch gebied beoordelen wij de bestuurskracht van de gemeente Muiden als onvoldoende. Op operationeel niveau is sprake van een matige bestuurskracht. Met name de invulling van deze rollen van de gemeente als bestuur en mede-overheid leiden tot dit oordeel. De ambtelijke organisatie kan worden gekenmerkt als sterk op beleidsuitvoering gericht. Vraagstukken als regievorming, beleidsvorming en strategische partnership bij het uitbestedingsbeleid komen onvoldoende van de grond. Dit komt de bestuurskracht van de gemeente Muiden niet ten goede.

Uit het oogpunt van de bestuurskracht adviseren wij de gemeente Muiden tot een gemeentelijke fusie. Een fusie met de buurgemeente Weesp 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 de gemeente Muiden. In hoofdstuk vier worden de beleidsopgaven van Muiden in beeld gebracht. Hoofdstuk vijf brengt het functioneren van de gemeente Muiden op de verschillende rollen van de gemeente in beeld. Hoofdstuk zes beschrijft de conclusie en de aanbevelingen.

### 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 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 krachtenspel 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. Hieronder volgt een nadere omschrijving van de vier rollen van de gemeente.

#### *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*

Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn de aanwezigheid van een strategische visie, de taakverdeling tussen Raad, College en ambtelijke organisatie, de bestuurlijke regie en de transparantie.

#### *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 hierbij 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 nader uitgesplitst en uitgewerkt in een analytisch kader, met daarin ‘normen’ waaraan de gemeenten zijn getoetst. Het analytische kader en de normen worden beschreven in hoofdstuk vijf. Aan de hand van het toetsingskader van Capgemini wordt helder gemaakt hoe de gemeenten zijn beoordeeld.

Capgemini hanteert voor de term *bestuurskracht* de volgende 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 Muiden.
- 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 de gemeente Muiden 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 gehanteerd<sup>1</sup>:

#### *Fase I*

Voor de gemeente Muiden is een startbijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigingen 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) en er zijn werkafspraken gemaakt met de gemeente en enkele vragen zijn uitgezet.

---

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

### *Fase II*

Vervolgens zijn de beleidsopgaven van Muiden 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 ter verificatie voorgelegd aan het hoofd Financiën en de verantwoordelijke wethouder Financiën. Daarbij zijn ook enkele belangrijke beleidsopgaven geselecteerd, waarop nader is ingegaan tijdens de verdiepingsfase van het onderzoek. Deze geselecteerde opgaven zijn te vinden in hoofdstuk vier.

### *Fase III*

In de verdiepingsfase is 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 Muiden 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, waarin de procedurele kant van het onderzoek is toegelicht.
- Een gesprek met de voorzitter van de Werkgroep Muiden Vesting en een gesprek met een vertegenwoordiger van DWR.

### *Fase IV*

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 Muiden

### 3.1 Algemeen

De gemeente Muiden is een kleine zelfstandige gemeente in de Gooi- en Vechtstreek, gelegen aan de rand van het IJmeer. De gemeente bestaat uit twee kernen. Het vestingstadje Muiden aan de monding van de rivier de Vecht en het dorp Muiderberg dat op een afstand van ongeveer 5 kilometer naar het noordoosten is gelegen. Samen vormen zij de gemeente Muiden.

De oppervlakte van de gemeente Muiden bedraagt 3651 ha. Veertig procent van de oppervlakte is land, de overige zestig procent water. Op 1 januari 2004 telt de gemeente Muiden 6.651 inwoners, ongeveer gelijk verdeeld over de twee kernen. De gemeente Muiden is een forensengemeente. De grootstedelijke omgeving (Amsterdam, Schiphol en Almere) biedt in belangrijke mate werkgelegenheid voor de inwoners van de gemeente Muiden.

De beide dorpskernen ademen een verschillende sfeer uit. Muiden is het vestingstadje, met een belangrijke toeristische functie. Belangrijke trekkers zijn het Muiderslot en de haven van Muiden. Muiderberg is meer een woonkern. Het voorzieningenniveau is ongeveer gelijk aan dat van Muiden. Gezien de ligging aan het water, heeft de watersport een stempel gedrukt op de gemeente.

Muiden is goed bereikbaar door de ligging aan de A1. Daarnaast is Muiden via het water goed bereikbaar, gezien de ligging aan de Vecht en de voormalige Zuiderzeekust.

### 3.2 Gemeente

De gemeentelijke organisatie van Muiden is te kenschetsen – gezien de omvang van de gemeente – als een kleine organisatie met veel jonge en relatief onervaren medewerkers. De uitstroom van medewerkers is hoog, een groot aantal verkiest na 2 tot 3 jaar een andere baan. Dit heeft zijn weerslag op de continuïteit. Bovendien heeft dit invloed op het op peil houden van het kennisniveau gezien de breedte van het takenpakket. De gemeente maakt weinig gebruik van inhuur van externen op reguliere posities in de organisatie.

Omdat het voor de gemeente niet mogelijk is om alle taken en opgaven waarvoor zij staat zelfstandig uit te voeren, wordt op tal van beleidsterreinen gezocht naar samenwerking met andere gemeenten. Op dit moment is er samenwerking op het gebied van Sociale Zaken met de gemeente Bussum. Ook is er oriëntatie op samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van milieu, ICT, inkoop en communicatie en de voorbereidingen op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

Naast samenwerking wordt gekeken of het mogelijk is om taken onder te brengen of uit te laten voeren door andere partijen. Op dit moment worden er gesprekken gevoerd om het rioolbeheer onder te brengen bij de Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR), inclusief de inning van de belastingen.

Medio 2004 is er een bestuurscrisis geweest in de gemeente Muiden; dit heeft geleid tot een nieuwe, andere samenstelling van het College. Per 1 maart 2005 is

de nieuwe burgemeester geïnstalleerd. De bestuurscrisis heeft ertoe geleid dat beslissingen rondom onder andere het begrotingstekort vooruit zijn geschoven.

### 3.3 Kwantitatieve kerngegevens (op basis van CBS gegevens)

		Muiden	Landelijk
<b>BEVOLKING</b>			
Inwonersaantal	per 31-12-04	6.656	16.258.032
Bevolkingsdichtheid	inwoners per km2	461	481
Bevolkingsgroei	per 1000 inwoners in 2003	1,4	4
	per 1000 inwoners in 2002	-11,7	5,4
	per 1000 inwoners in 2001	-6,5	7,4
	per 1000 inwoners in 2000	-5,6	7,8
Leeftijdsopbouw per 31-12-2004	%		
	< 5: jaar	6,6	
	5-10 jaar	6,7	24,5
	10-15 jaar	6,5	
	15-20 jaar	5,7	
	20-25 jaar	3,4	28 (20-40)
	25-45 jaar	26,6	
	45-65 jaar	30	33,6 (40-65)
	65-80 jaar	11,5	10,4
> 80 jaar	3,1	3,4	
Allochtonen %	% niet-westerse allochtonen	4,8	10,3
Omgevingsadressendichtheid	per km2	407	
<b>WONEN</b>			
Woningdichtheid 2003	aantal per km2	190	202
Gereedgekomen nieuwbouwwoningen	in 2002	2	66.704
<b>RUIMTE</b>			
Totale oppervlakte	km2	36,51	41528
- totaal opp. land	km2	14,45	33784
- totaal opp. water	km2	22,06	7744

		Muiden	Landelijk
<b>WERKEN</b>			
	ww-uitkeringen per 1000 inwoners		
Werkeloosheid	(landelijk werkloosheid-%)	30	5,3%
Totaal aantal banen	* 1000 (in 2002)	1,39	
Aard werkzaamheden	<i>%-verdeling in 2002:</i>		
	landbouw/bosbouw/visserij	0	
	winning/nijverheid	0,19	
	commerciële dienstverlening	0,87	
	niet commerciële dienstverlening	0,32	

*Tabel 1 – Kerngegevens gemeente Muiden*

### **3.4 Financiële kerngegevens**

#### **3.4.1 Meerjarenperspectief**

De gemeenteraad heeft in mei 2005 ingestemd met de Voorjaarsnota, waardoor er sprake is van een reëel structureel sluitende meerjarenbegroting. Een ingrijpend pakket bezuinigingsmaatregelen en inkomstenverhogingen zijn hiertoe noodzakelijk gebleken. Na de langdurige bestuurscrisis in 2004 kan dit als een bestuurlijke prestatie van formaat worden beschouwd.

Hieronder is de meerjarenontwikkeling weergegeven:

Tabel: saldo lasten en baten 2005 en 2006-2008 (in €)<sup>2</sup>

	Saldo 2005	Saldo 2006	Saldo 2007	Saldo 2008
Resultaat voor bestemming		-918.457 (tekort)	- 946.346	- 909.845
Mutatie reserves volgens begroting 2005		+ 528.723	+ 528.723	+ 528.723
Diverse mutaties		- 190.025	- 403.146	- 430.418
Netto resultaat na mutaties	- 410.848	- 579.759	- 820.769	- 811.540

### 3.4.2 Lokale lasten

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

Tabel: lokale lasten gemeente Muiden

<b>Gemeentelijke woonlasten</b>	
Eénpersoonshuishouden	<b>700</b>
Meerpersoonshuishouden	<b>817</b>

In deze tabel zijn de tarieven OZB, reinigingsheffing en rioolrecht opgenomen op basis van de tarieven 2004. De woonlasten van Muiden bevinden zich, in het licht van gegevens van het COELO, boven het gemiddelde van de Nederlandse gemeenten.<sup>3</sup>

### 3.4.3 Reserves en voorzieningen

Stand reserves en voorzieningen

Stand per 01-01-2005	Totaal	Per inwoner
Reserves	13.472.652	€ 2.027
Bestemmings- en egalisereserves	1.727.756	€ 260
Voorzieningen	4.235.019	€ 637

<sup>2</sup> Bij de samenstelling en de weergave van onderstaande financiële gegevens is nog uitgegaan van de voorgestelde begrotingssituatie uit het najaar 2004.

<sup>3</sup> 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).

### 3.4.4 Weerstandsvermogen

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

Capaciteit	Structureel (x € 1.000,-)	Incidenteel (x € 1.000,-)
Onbenutte belastingcapaciteit	PM	
Stelpost Onvoorzien		32
Vrij aanwendbare reservecapaciteit		3.972

  

Per inwoner (in €)	602
--------------------	-----

De gemeente Muiden rekent in haar berekeningen ook de bestemmingsreserves en de voorzieningen tot het weerstandsvermogen. In het hier gehanteerde rekenmodel worden alleen de daadwerkelijk vrij aanwendbare reserves meegenomen.

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 € 602 per inwoner zeer goed. Wel vertoont de stand van de reserves meerjarig bezien een structureel dalende lijn.

*Concluderend:*

- De gemeenteraad heeft in mei 2005 ingestemd met de Voorjaarsnota, waardoor er sprake is van een reëel structureel sluitende meerjarenbegroting.
- De positie van de gemeente Muiden blijft echter kwetsbaar; dat wordt slechts voor een deel gecompenseerd door de (nu nog, maar in de toekomst niet meer) redelijke reservepositie en het goede weerstandsvermogen.

Wij classificeren de financiële positie van de gemeente Muiden op basis van deze gegevens als **redelijk**<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> 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 tijdens de uitvoering van het onderzoek op papier hebben gestaan. 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

De gemeentelijke organisatie van Muiden is door de beperkte omvang van de gemeente klein en in een aantal opzichten kwetsbaar. De kwetsbaarheid wordt met name veroorzaakt door de breedte van het werkveld dat door een beperkt aantal medewerkers dient te worden overzien, de beperkte doorgroeimogelijkheden voor medewerkers en de beperkte mogelijkheden om de gewenste deskundigheid en specialismen aan te trekken. Voor de gemeente Muiden is het daarom een blijvend aandachtspunt de gemeentelijke organisatie op orde te houden. De gemeente is tot nu toe in staat de functies in te vullen, zonder daarbij structureel gebruik te maken van inhuur van externen.

De gemeente Muiden heeft als speerpunt benoemd het verbeteren van de communicatie naar de burger. Daartoe is medio 2004 door een stagiaire een communicatieplan opgesteld. Het plan is vooral gericht op het verbeteren van het imago van de gemeente, het beter informeren van de burger en het vergroten van de bereikbaarheid van bestuur en organisatie. Dit laatste punt richt zich vooral op het actiever betrekken van de burgers bij beleidsontwikkeling.

### 4.3 Bestuur

Voor de rol van gemeente als bestuur zijn geen specifieke opgaven benoemd. Zoals eerder genoemd is de bestuurlijke situatie enigszins onrustig. Na een bestuurlijke crisis medio 2004 heeft een verandering plaatsgevonden in de samenstelling van het College. Sinds maart 2005 is een nieuwe burgemeester in functie. Ook in de Raad is wat onrust geweest, wat heeft geleid tot het opsplitsen van een aantal fracties. Het CDA is met vier Raadsleden de grootste fractie in de Raad. Er hebben zeven fracties zitting in de Raad van 13 leden.

Ten aanzien van de financiën geldt dat op dit moment sprake is van een reëel structureel sluitende meerjarenbegroting.

#### **4.4 Mede-overheid**

Wanneer de gemeente moeite heeft zelfstandig invulling te geven aan het uitvoeren van taken en opgaven, wordt gezocht naar samenwerking met andere gemeenten of private partijen. De gemeente Muiden kiest daarbij voor een pragmatische benadering. Afhankelijk van het onderwerp wordt gericht naar samenwerking gezocht.

De gemeente Muiden realiseert zich dat door de omvang van de gemeente het niet mogelijk is om op alle onderdelen de kennis en expertise in huis te hebben om de taken en opgaven waarvoor zij staat zelfstandig uit te voeren. Daarom is de gemeente op een aantal deelterreinen samenwerkingsrelaties aangegaan en daarnaast lopen er verkenningen om ook op andere deelterreinen de mogelijkheden van samenwerking te onderzoeken.

Op het gebied van Sociale Zaken heeft de gemeente Muiden een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Bussum. In Muiden is het loket, terwijl Bussum de administratie operationeel uitvoert. Reïntegratieactiviteiten worden samen met de gemeente Weesp uitgevoerd. Daarnaast worden voorbereidende gesprekken gevoerd met gemeenten in de regio over samenwerking op het gebied van milieu, ICT en de voorbereiding op de WMO. Muiden en Weesp hebben dezelfde brandweercommandant.

Op dit moment worden de gesprekken gevoerd om het rioolbeheer volledig in beheer te brengen bij DWR, inclusief inning van belastingen.

Op het grondgebied van Muiden speelt een aantal regionale en landelijke projecten, zoals de eventuele verbreding van de A1, het aquaduct A1, de aansluiting A6/A9 en de toekomstvisie IJmeer (voor tweederde op het grondgebied van de gemeente Muiden).

Het College van Muiden spreekt de ambitie uit om in de toekomst een meer actieve bijdrage te spelen in dit soort grote projecten. De gemeente Muiden wil aan tafel zitten bij belangrijke overleggen.

#### **4.5 Externe opgaven**

Eind 2001 heeft een extern bureau een toekomstvisie voor Muiden opgesteld aan de hand waarvan het gemeentebestuur keuzes heeft gemaakt. Het bestuur wil de regionale toeristische functie verder uitbouwen en de overlast die daarmee gepaard gaat terugdringen. Uitbreiding van de woningvoorraad en een goed verkeersbeleid zijn belangrijke opgaven. Speciale aandacht behoeven de opgaven die spelen in de vesting Muiden. Het bestuur streeft nadrukkelijk ernaar de soms moeizame relaties met andere partijen zoals ondernemers en bewoners te verbeteren.

Op het grondgebied van Muiden speelt een aantal grote externe opgaven, met een vaak bovenlokaal, regionaal of zelfs landelijk karakter. Dit zijn de volgende externe opgaven:

##### *KNSF-terrein*

Realisatie van minimaal 1350 tot maximaal 1475 nieuwe woningen. Er wordt hierbij nauw samengewerkt met de provincie. Naast de provincie heeft de gemeente Muiden te maken met de particuliere eigenaar van het gebied (KNSF-vastgoed).

#### *Aanleg nieuwe jachthaven*

Gerelateerd aan de realisatie van het KNSF-terrein, wordt er gesproken over het aanleggen van een nieuwe jachthaven met 400 ligplaatsen.

#### *Bloemendalerpolder*

De polder ligt voor een deel op het grondgebied van de gemeente Weesp en voor een (groter) deel op het grondgebied van de gemeente Muiden. Vooral nog is de planning om een bouwlocatie te realiseren, voor het grootste deel op het grondgebied van de gemeente Weesp. Dit is een gezamenlijk project met de gemeente Weesp en hoeft pas op termijn worden ontwikkeld.

#### *Aquaduct of brug A1*

Voor een capaciteitsvergroting van de A1 zijn meerdere mogelijkheden aan de orde. Onderdeel van dit project is de realisatie van een aquaduct of het aanleggen van een brug op het grondgebied van de gemeente Muiden. De gemeente Muiden heeft als eis de aanleg van een aquaduct in plaats van een brug.

#### *Aansluiting A6/A9*

Gesproken wordt over het doortrekken van de A6/A9. Met name zal dit – indien dit doorgang zal krijgen – plaatsvinden op het grondgebied van de gemeente Weesp.

### **4.6 Algemeen**

Zoals uit bovenstaande paragrafen blijkt staat de gemeente Muiden 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 Muiden te liggen op de realisering van de externe opgaven, waarbij een belangrijke uitdaging de ontwikkeling van het KNSF-terrein is.

### **4.7 Beleidsopgaven voor de verdiepingsfase**

Voor de gemeente Muiden zijn de volgende beleidsopgaven geselecteerd die in het onderzoek naar de bestuurskracht nader zijn gezien:

- Sluitend krijgen van de begroting
- Instandhouding kwaliteit organisatie en bedrijfsvoering
- Gemeentelijke beleidsvorming ten aanzien van de vesting en de betrokkenheid daarbij van inwoners.
- Realisatie en voorbereiding op opgave rondom het KNSF-terrein
- Inrichting relaties met DWR, aangaande onder andere rioolbeheer
- Participatie in het overleg met hogere overheden (A1, verkenning IJmeer, et cetera)

## 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 deelterrain 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

Gekeken is naar de volgende aspecten van de gemeente als organisatie:

- 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.

De gemeente Muiden beschikt niet over een uitgewerkt personeelsbeleid. Wel werkt de gemeente Muiden met een personeelsinstrumentarium dat gemeentebreed wordt toegepast. Het management stuurt actief op het daadwerkelijk gebruiken van het personeelsinstrumentarium. Met het personeelsinstrumentarium is het niet mogelijk om persoonlijke ontwikkelingen en prestaties van de individuele medewerkers te volgen.

Vanuit de gemeente Muiden wordt als toelichting gegeven op het ontbreken van een uitgewerkt personeelsbeleid, dat de gemeente een zeer kleine gemeente is. Dit kent haar beperkingen. Het is niet mogelijk om allerlei instrumenten op maat voor de organisatie te ontwikkelen en te onderhouden. De gemeente kiest bewust voor de pragmatische insteek.

### 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.

Muiden beschikt over een uitgewerkt, bestuurlijk vastgesteld ICT beleid: het I&A plan van februari 2001. Het ICT-beleid is vertaald in concrete doelstellingen en inzet van financiële middelen. Er is geen vertaling gemaakt naar personele inzet.

De beschikbare ICT-systemen zijn technisch in staat om een juiste en volledige gegevensvastlegging te garanderen. Op dit moment neemt de gemeente Muiden deel aan een onderzoek met enkele buurgemeenten om te komen tot een gemeenschappelijke werkeenheden 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 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 openstaande vacatures.
- De gemeente beschikt over voldoende en gekwalificeerd personeel voor de geselecteerde beleidsopgaven.
- Eventuele externen werken op projectmatige basis (gedefinieerde taken en einddatum).

De gemeente Muiden werkt niet aan de hand van een planning- en controlinstrumentarium. Er zijn geen standaard systeemrapportages waarop iedere afdeling zijn rapportages baseert. Wel volgt de gemeente een standaard methodiek van projectmatig cq. integraal werken. De gemeente Muiden is voornemens in de toekomst systematischer te gaan werken aan de hand van een planning- en controlsysteem. De reden dat de gemeente Muiden hiervoor kiest, is het creëren van een instrument om sturing te hebben op de financiële positie van de gemeente.

Vanuit de organisatie wordt opgemerkt dat de beheersing van de organisatieprocessen (in control zijn) niet in de nota's en systemen, maar vooral ook in de mensen zit. Overigens onder erkenning van de kwetsbaarheid die dit met zich meebrengt.

Een ander aspect in dit verband is de gebrekkige budgetdiscipline binnen de organisatie. Ambtelijk, maar ook bestuurlijk, is de noodzaak van een strak budgetbeheer nog te weinig voelbaar en men wordt daarop onvoldoende aangesproken.

Op het gebied van milieu, bouwregelgeving, ruimtelijke ordening en parkeren zijn de werkprocessen van de gemeente beschreven. Deze werkprocessen zijn ook bekend bij alle betrokken medewerkers.

Op managementniveau is een project gestart met als doel de workflow beter te beheersen en de procedures en werkprocessen verder te beschrijven. Voor de realisatie hiervan zijn door het College financiële middelen beschikbaar gesteld.

De gemeente Muiden kent geen structurele over- of onderbezetting. Wel ervaart de gemeente Muiden een constante krapte in de omvang van de formatie en de uit te voeren taken. Dit wordt mede veroorzaakt door de kleinschaligheid van de gemeente. De gemeente heeft de afgelopen twee jaar niet te maken gehad met langdurig openstaande vacatures.

De gemeente Muiden is in staat relatief makkelijk vacatures te vervullen. Veelal is men aangewezen op jonge hoog opgeleide starters op de arbeidsmarkt. Dit heeft als voordeel dat de gemeente te maken heeft met een jong en enthousiast team. Voor de gemeente Muiden geldt als nadeel dat er relatief veel verloop is van medewerkers.

Het is de afgelopen twee jaar niet voorgekomen dat externen langdurig zijn ingezet op kernfuncties van de gemeente (onder andere beleid, management). Wanneer er gebruik wordt gemaakt van externen wordt er gewerkt op projectmatige basis, waarbij sprake is van gedefinieerde taken en een einddatum.

Omdat de gemeentelijke organisatie in de huidige samenstelling en omvang niet in staat is alle reguliere taken zelfstandig uit te voeren, kiest de gemeente Muiden steeds vaker voor het uitbesteden van taken. Men streeft er wel naar beleid en regie in eigen hand te houden.

#### 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 medewerkertevredenheidsonderzoek uitgevoerd.
- Er wordt actief gestuurd naar aanleiding van medewerkertevredenheid.
- 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)

Er heerst een positieve sfeer binnen de organisatie van de gemeente Muiden. Dit blijkt onder andere uit de lage ziekteverzuimcijfers. Ook uit gesprekken met het management komt naar voren dat er een plezierige en positieve cultuur is. Deze cultuur is niet expliciet gedefinieerd door het management.

Ook zijn er geen doelstellingen rondom het cultuuraspect geformuleerd. De gemeente voert geen periodiek onderzoek uit naar de medewerkertevredenheid.

De organisatie kenmerkt zich als een relatief jonge organisatie, die een redelijk groot verloop kent. Dit verloop wordt grotendeels toegeschreven aan de beperkte kansen die de medewerkers hebben zich verder binnen de organisatie te ontwikkelen. Na drie tot vier jaar zoeken veel jongere medewerkers elders een nieuwe werkomgeving.

### 5.2.5 Tussenconclusie

De bestuurskracht van de gemeente Muiden op de rol van organisatie is operationeel en strategisch matig. De gemeentelijke organisatie is te karakteriseren als klein en jong. Gezien de kleine omvang van de organisatie is er strategisch gezien niet alles aan de hand van nota's, strategieën en instrumentarium geregeld. Mensen zijn belangrijk maar dit vormt tevens de kwetsbaarheid. De gemeente heeft te maken met een relatief groot verloop van personeel, dat gevolgen heeft op de kwaliteit en de continuïteit van de uit te voeren taken.

Alles afwegende is in operationele zin er sprake van een matig functionerende organisatie.

Het personeel is over het algemeen gemotiveerd. Dit blijkt zeker uit het lage ziekteverzuim. Aan de belangrijkste randvoorwaarden wordt voldaan om de organisatie draaiende te houden. Vacatures worden redelijk gemakkelijk ingevuld, de cultuur in de zin van werksfeer is goed en de technologische ondersteuning is op voldoende niveau.

In de gemeente Muiden wordt met veel inzet en in een goede werksfeer gewerkt om de taken naar behoren uit te voeren. Dit mag niet het zicht belemmeren op een aantal structurele tekortkomingen in het functioneren van de organisatie. Bij het eindoordeel van de gemeente als organisatie, wordt aan het aspect effectieve en flexibele organisatie een zwaar gewicht toegekend. In operationeel opzicht is het oordeel derhalve matig.

Velden	Operationeel	Strategisch
Personeelsbeleid	Voldoende	Matig
ICT	Voldoende	Voldoende
Effectieve en flexibele organisatie	Matig	Matig
Cultuur	Voldoende	Matig
Overall oordeel gemeente als organisatie	Matig	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 Muiden beschikt niet over een integrale strategische visie. De gemeente zelf haalt het *Eindrappport toekomstvisie Muiden*, dat opgesteld is door Kolpron Consultants eind 2001, aan als het visiedocument van de gemeente. Ten aanzien van de beleidsopgaven uit het Kolpron rapport kan niet worden vastgesteld of het gemeentebestuur actief toeziet op de realisatie ervan. Wel vormt het Kolpron-rapport voor het bestuur als uitgangspunt bij de beleidsbepaling t.a.v. recreatie en toerisme en het sociaal-economische beleid. Ook is niet aan te geven of een planning wordt gevolgd, om de eenvoudige reden dat er geen concrete doelstellingen zijn geformuleerd met een daarbij behorende planning.

Het visiedocument beschreef dat de gemeente Muiden vanwege het gevoerde restrictieve beleid is achtergebleven in een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Bijvoorbeeld op het gebied van wonen, infrastructuur, voorzieningen, toerisme en de relatie met omliggende gemeenten.

*“Het voorgestelde toekomstbeeld is erop gericht het achterstallig onderhoud op beheerste wijze weg te werken.”*

Met andere woorden: het bestuur blijft achter bij de potenties en ambities van de samenleving. Het gemeentebestuur heeft de indringendheid van de opgaven uit Kolpron onderkend.

*“Het ambitieniveau is hoog en de uitvoering van het beleid zal hoge eisen stellen aan het bestuurlijk en ambtelijk apparaat van de gemeente Muiden. Enerzijds vraagt dit om een interne prioriteitsstelling, anderzijds op kennis en capaciteit. De gemeente Muiden kiest voor een benadering waarbij ook private partijen kennis, capaciteit en middelen inbrengen om het beleid verder in te vullen.”*

Het College besteedt nadrukkelijk aandacht aan de stedenbouwkundige uitgangspunten voor ontwikkeling van het KNSF-terrein, maar het ontbreekt aan een beleidsvisie op de maatschappelijke en economische betekenis van deze grootschalige uitbreiding voor de bestaande samenleving en de gemeentelijke organisatie.

Binnen de gemeente Muiden worden geen concrete activiteiten ondernomen om de strategische visie bekend te maken onder de medewerkers. Gezien de kleinschaligheid van de organisatie wordt dit ook niet nodig gevonden. Burgers worden over het gemeentelijk beleid regelmatig geïnformeerd via het gemeentelijke informatieblad dat maandelijks verschijnt.

Hoewel niet in een verhouding aan te geven, is een beperkt deel van hetgeen in 2004 en begin 2005 aan de orde is geweest in Raad en College (en is uitgewerkt door de ambtelijke organisatie), een uitwerking van de beoogde strategische doelen.

Programmabegroting bevat een helder overzicht van beleidsdoeleinden en daartoe in te zetten middelen. Echter, voor de gemeente Muiden geldt dat deze programmabegroting als onvoldoende functioneert als instrument voor een planmatige besluitvorming.

### **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.

De gemeente Muiden beschikt niet over een vastgesteld besturingsmodel, waarin de taakverdeling tussen Raad, College en ambtelijke organisatie is beschreven.

Uit gesprekken met het bestuur van de gemeente Muiden komt naar voren dat de Raad zich bestuurlijk op hoofdlijnen niet altijd goed houdt aan haar controlerende en kaderstellende rol. Er is recentelijk de koers ingezet om een strakkere regie hierop te houden. Doel is dat het voor zowel College, Raad als ambtelijke organisatie duidelijk is wat de exacte verantwoordelijkheden en taken zijn.

De voorbereiding van de besluitvorming door de Raad vindt in goed overleg plaats tussen College en Raad. Toch wordt de geplande afhandeling van onderwerpen nog wel eens verstoord door plotseling opkomende

aandachtspunten en incidenten. De gemeentebestuurders van de gemeente Muiden stellen zich open op voor inbreng vanuit de samenleving.

De daaruit voortvloeiende nieuwe vraagpunten aan organisatie en College werken soms verstrend op de planmatige afhandeling van zaken.

Daarnaast is door de bestuurscrisis van 2004 de besluitvorming over de begroting 2005 opgeschoven naar mei 2005. Ook bij andere majeure onderwerpen, zoals het KNSF-project, duurde het lang voordat tot besluitvorming kon worden gekomen. De kleinschaligheid en korte lijnen tussen de gemeente (bestuurlijk en ambtelijk) en bevolking vertragen het besluitvormingsproces. Een factor daarbij is ook de sterk gepolitiseerde tegenstellingen in de gemeenteraad.

### 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.

De gemeente heeft zeker niet voor alle geselecteerde beleidsopgaven een beleidsnotitie of plan van aanpak opgesteld waarin de bestuurlijke doelen worden geformuleerd. Met betrekking tot de opgaven vanuit de visie Kolpron kan niet gezegd worden dat het gemeentebestuur deze vertaald heeft in concrete doelen en actief heeft ingezet op een samenhangende realisatie van de doelstellingen. Het onderkennen van de hoge eisen die het ambitieniveau met zich meebrengt (prioriteitsstelling, kennis en capaciteit en de regierol naar private partijen) heeft niet geleid tot een systematische aanpak van de op korte en langere termijn benodigde activiteiten. De als wenselijk beoordeelde externe profilering van Muiden als in een cultuur-historisch en recreatief opzicht aantrekkelijke gemeente is de afgelopen periode niet verder uitgewerkt in een samenhangende aanpak.

Ten aanzien van de beleidsopgaven uit het Kolpron rapport kan niet worden vastgesteld of het gemeentebestuur actief toeziet op de realisatie ervan. Wel fungeert het Kolpron-rapport voor het bestuur als uitgangspunt bij de beleidsbepaling t.a.v. recreatie en toerisme en het sociaal-economische beleid. Ook is niet aan te geven of een planning wordt gevolgd, om de eenvoudige reden dat er geen concrete doelstellingen zijn geformuleerd met een daarbij behorende planning.

De ontwikkeling van het KNSF-terrein en de Bloemendaler polder is een opgave van regionaal belang waarbij ook de rijksoverheid in en rondom de nota Ruimte van haar belangen blijkt geeft. Begin 2003 zijn tussen Rijk, provincie, Muiden en KNSF-vastgoed intentieverklaringen overeengekomen over de sluiting van de kruitfabriek en sanering van het fabrieksterrein. Ondanks stevige druk van de provincie (dreiging met aanwijzing) slaagde de gemeente er niet in een eenduidige koers en regie ten aanzien van de ontwikkelingen te formuleren. Onrust onder de bevolking en spanningen binnen het gemeentebestuur, die leidden tot een maandenlange bestuurscrisis, speelden daarbij een rol (2004).

Begin 2005 slaagde het (nieuwe) college erin een herziene overeenkomst met KNSF over de ontwikkeling van het terrein te sluiten. De gemeenteraad heeft deze overeenkomst geaccordeerd. Ook werd een Kwaliteitshandvest over onder andere het stedenbouwkundige karakter en kwaliteitsniveau van de openbare ruimte en bebouwing overeengekomen.

Via een ontwerp-atelier zal vanuit een open planproces bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak worden gezocht. Ook wordt de verdere voorbereiding planmatig opgezet.

Een ander voorbeeld waarbij de gemeente te maken heeft met een grote private partij is de samenwerking met DWR. DWR vervult in de gemeente meerdere rollen. Allereerst voert DWR een aantal rijkstaken uit zoals het sluisbeheer. Daarnaast onderzoekt de gemeente op dit moment of het rioolbeheer inclusief de heffingen zou kunnen worden ondergebracht bij DWR. De reden hiervoor is dat de gemeente op dit moment over onvoldoende capaciteit beschikt om deze taken uit te voeren volgens de wettelijke richtlijnen. Voor het treffen van maatregelen met de gemeente is een convenant opgesteld in 2001. Het nalevinggedrag door de gemeente van het convenant is in de ogen van DWR onvoldoende gebleken. Dit is voor de gemeente aanleiding geweest om te onderzoeken of overdracht van de gehele taak inclusief heffingen mogelijk is.

Aan het sluitend krijgen van de begroting is, vanwege de bestuurscrisis, langere tijd geen invulling gegeven. Het College van G.S. heeft in het kader van het financiële toezicht de eis gesteld dat de gemeente Muiden in het meerjarenperspectief 2005-2009 een sluitende begroting dient te hebben.

In de voorjaarsnota zijn er concrete voorstellen gedaan voor het sluitend krijgen van de begroting. De opgave heeft via een relatief ingrijpende herijkingsoperatie invulling gekregen. Een omvangrijk besparingsprogramma en opbrengststijgingen (OZB) moet tot een sluitende meerjarenbegroting leiden. De gemeenteraad heeft inmiddels ingestemd met de Voorjaarsnota, waardoor er sprake is van een reëel structureel sluitende meerjarenbegroting

#### **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.

De gemeente Muiden heeft als gebruik burgers en maatschappelijke groeperingen vroegtijdig te betrekken en een grote mate van overleg met hen te organiseren. Gelet op onze waarnemingen met betrekking tot de geselecteerde beleidsopgaven wordt daar ook invulling aan gegeven. Een voorbeeld daarvan is de beleidsvorming ten aanzien van de vesting Muiden. Vanuit een initiatief van de ondernemers Muiden is een werkgroep vesting Muiden ontstaan. Dit mede uit

ongerustheid dat het Kolpron rapport niet voldoende aandacht zou krijgen door College en Raad.

Doel van de groep betrokken burgers en ondernemers is ideeën aan het gemeentebestuur aan te reiken om onder andere de doelstellingen uit het Kolpron rapport op het terrein van cultuur-historie, recreatie en levendigheid in te vullen. Er is geen sprake van een gestructureerde adviesrelatie. De gemeente is niet altijd in staat de ideeën in het beleid in te passen.

Een ander voorbeeld is het tezamen met de provincie en de gemeente Weesp inrichten van een ontwerp-atelier voor de Bloemendaler polder en het KNSF-terrein. Het uitgangspunt is dat vanuit inhoud en kwaliteit een visie voor het gebied wordt ontwikkeld en dat vanuit een open planproces bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak wordt gezocht. De bedoeling is om inwoners en belanghebbenden direct bij het planproces te betrekken.

### 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.

Tot op heden voert de gemeente Muiden geen aantoonbaar transparant beleid. Op veel beleidsgebieden ontbreken notities en documenten waarin een lange termijn visie is vastgelegd. Door het ontbreken van een planning en control systeem ( het afwezig zijn van rapportages over de realisatie van doelstellingen, alsook het niet aantoonbaar structureel inzetten van evaluaties en het monitoren van beleid), is er onvoldoende inzicht in de prestaties van de gemeente op de verschillende beleidsgebieden.

Het niet consequent formuleren van doelstellingen, vertaald in personele inzet, inzet van financiële middelen en een concreet planningsschema, maakt het niet mogelijk gericht de prestaties te meten en te tonen. Vanuit de organisatie wordt opgemerkt dat de kleinschaligheid op zich al de nodige inzichtelijkheid met zich meebrengt.

### 5.3.6 Tussenconclusie

Het overall oordeel over de rol van de gemeente als bestuur is met name op strategisch niveau onvoldoende. Vanuit het ambitieuze Kolpron-document is geen samenhangend en systematisch beleid gevolgd om de ambities te realiseren. Bij sommigen bestaat het gevoel dat dit door het gemeentebestuur onvoldoende is opgepakt en uitgedragen. In operationeel opzicht is recentelijk voor een meer planmatige aanpak gekozen bij onderwerpen als KNSF-terrein, de begrotingsprocedure en bedrijfsvoeringsprocessen. De kwalificatie onvoldoende zou aan deze positieve aanzetten geen recht doen.

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

#### 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 Muiden heeft met behulp van een rijkssubsidie een eerste versie samengesteld van een productencatalogus. Dit betreft nog niet een definitieve, volledige versie van de productencatalogus. Er is geen visie op de dienstverlening vastgesteld. Wel heeft de gemeente informeel doelstellingen geformuleerd over de snelheid van de dienstverlening. Het is echter niet bekend of deze informele afspraken daadwerkelijk worden gerealiseerd. Binnen de organisatie heeft niemand de specifieke taak de dienstverlening op een integrale wijze te bewaken.

Van de totale dienstverlening wordt ongeveer 10 procent ook via een digitaal loket aangeboden. Het streven is de doelstelling van het ministerie van BZK om per 1 januari 2007 65 % van de dienstverlening digitaal aan te bieden te realiseren. De inschatting van de gemeente is dat deze doelstelling naar alle waarschijnlijkheid wordt gehaald.

De afgelopen jaren heeft de gemeente Muiden geen periodiek klanttevredenheidonderzoek uitgevoerd onder de burgers. Wel heeft een communicatiestudent een onderzoek gedaan onder de bevolking waarin de tevredenheid van de burgers met de gemeente onderdeel was. Doel van het onderzoek was een communicatieplan op te stellen voor de gemeente. Tot nu toe heeft dit nog niet geleid tot het formuleren van concrete doelstellingen over de wijze en frequentie van communicatie met de burgers. De gemeente beschikt wel over een maandelijks verschijnend informatieblad.

#### 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.

De gemeente heeft bij meerdere beleidsopgaven te maken met grote private partijen. Allereerst is dit het geval bij de ontwikkelings-mogelijkheden op het KNSF-terrein. Dit terrein, waarop met name woningbouw gerealiseerd zal worden, is geheel in handen van de private eigenaar KNSF-vastgoed. Er is dus sprake van één tegenspeler. Het College is van mening dat de gemeente voldoende invloed kan uitoefenen om haar doelstellingen te realiseren. Recentelijk is besloten om de gemeentelijke inbreng bij de voorbereidingen van KNSF en de Bloemendaler polder buiten de eigen ambtelijke organisatie te zetten.

In een projectbureau en ontwerp-atelier wordt de gemeente door in te huren externen vertegenwoordigd. De wethouder Ruimtelijke Ordening stuurt de externe deskundigen rechtstreeks aan. Onduidelijk is wat de doelstellingen van de gemeente met de ontwikkelingen van het KNSF-terrein en de Bloemendaler polder zijn.

Er is geen beleidsvisie op de betekenis en de gevolgen van deze relatief grootschalige uitbreidingen voor de huidige samenleving in (met name) Muiden-vesting en de gemeentelijke organisatie. Het publiekrechtelijk instrumentarium (bestemmingsplan, vergunningen e.d.) is weliswaar belangrijk, de financiële risico's lijken afgegrensd, maar inhoudelijk en beleidsmatig heeft de gemeente evenwel een achterstand in te halen.

### 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 integraal handhavingsprogramma geformuleerde doelstellingen worden gerealiseerd.

De gemeente Muiden heeft geen integraal handhavingsprogramma opgesteld. Wel beschikt de gemeente over een beleidsplan Milieu. Een programma voor bouwregelgeving is in voorbereiding en zal volgens verwachting medio 2006 operationeel zijn. De achterstand op het gebied van veiligheid (onder andere gebruiksvergunningen) is voor een groot deel weggewerkt.

De VROM-inspectie heeft eind 2004 een negatief oordeel uitgesproken over de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de VROM-regelgeving en beleid door de gemeente Muiden. De gemeente Muiden heeft naar aanleiding van dit rapport een plan van aanpak opgesteld hoe om te gaan met de in het rapport aangegeven aanbevelingen en verbeterpunten.

Vervolgens heeft het College dit plan van aanpak besproken met de inspectie. Op basis van dit gesprek was de bezorgdheid van de inspectie niet weggenomen en heeft de inspectie besloten de gemeenteraad rechtstreeks op de hoogte te stellen van deze zorg. Tevens is de Commissaris van de Koningin in de provincie Noord Holland in een gesprek op de hoogte gesteld van de prestaties van de gemeente op het gebied van uitvoering en handhaving van de VROM regelgeving.

De gemeente Muiden geeft aan dat gezien de kleinschaligheid van de organisatie het niet goed mogelijk is om een functionele scheiding aan te brengen tussen het uitvoeren en het handhaven van de wet- en regelgeving. Op het gebied van de milieuwetgeving zijn inmiddels de handhavingstaken uitbesteed aan een extern adviesbureau.

Voor de langere termijn wordt samenwerking met andere gemeenten gezocht. Tevens wordt op dit moment bekeken of de handhaving van bouwregelgeving in samenwerking met andere gemeenten kan worden uitgevoerd.

### 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.



De gemeente Muiden hanteert geen systematische werkwijze in voorbereiding, planvorming en uitvoering van beleid. Op veel beleidsterreinen ontbreekt een beleidsnotitie of een plan van aanpak. Voor de in dit onderzoek uitgediepte beleidsopgaven, zoals de beleidsvorming voor de vesting Muiden, zijn geen specifieke beleidsplannen of beleidsvisies ontwikkeld.

Uit de beschikbare documenten en gesprekken is het niet duidelijk op welke wijze het bestuur de uitvoering van beleid volgt en erop stuurt. Er is geen systematische wijze van werken doorgevoerd in de gemeente, op veel terreinen ontbreken expliciete doelstellingen, vaak wordt gekozen voor de praktische insteek en er worden geen duidelijke verantwoordingsdocumenten opgesteld. Binnen de gemeente Muiden is het niet gebruikelijk het beleid systematisch te evalueren of te monitoren.

#### 5.4.5 Tussenconclusie

In het algemeen is de beleidsvorming binnen de gemeentelijke organisatie zwak ontwikkeld. Dit leidt tot de kwalificatie matig met betrekking tot de rol als dienstverlener. De aandacht voor zorgvuldig en samenhangend besturen (beleidsvoorbereidend, besluitvormend en uitvoerend) moet als zeer matig worden beoordeeld.

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

#### 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.

Door de kleinschaligheid van de organisatie en de toenemende complexiteit van de uit te voeren taken realiseert de gemeente zich dat het niet mogelijk is alle taken zelfstandig uit te voeren. Samenwerking met andere gemeenten is daarom dan ook voor de gemeente Muiden pure noodzaak; het is wel of niet aanhaken. De visie op samenwerking is niet schriftelijk vastgelegd en bestuurlijk vastgesteld. Bovendien heeft de gemeente geen eenduidige keuze gemaakt voor onderwerpen en partners voor intergemeentelijke samenwerking.

Op het niveau van de regio participeert de gemeente in het Gewest Gooi- en Vechtstreek en de uitvoerende diensten daarbinnen (CPA, GGD en GAD), de regionale Brandweer Organisatie en in de voorbereidingen voor een veiligheidsregio. Met de andere gemeenten werkt men verder samen in onder andere regelingen over het primair onderwijs, leerplichtzaken, sociale werkvoorziening en archief.

Op het gebied van Sociale Zaken is er op dit moment samenwerking met de gemeente Bussum. Daarnaast oriënteert de gemeente zich op intergemeentelijke samenwerking op onder andere het gebied van milieu, ICT, inkoop en de voorbereidingen op de WMO. Bijna alle gemeentelijke samenwerkingsrelaties hebben betrekking op gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek.

Met betrekking tot het vraagstuk samenwerken of uitbesteden wordt enerzijds gedacht aan meer uitvoerende taken waarbij dan de beleidsvorming bij de gemeente blijft, anderzijds wordt ook wel het scenario backoffice - frontoffice geopperd. Een beleidsvisie is (nog) niet aanwezig. Wel is het besef aanwezig dat ook in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden de gemeente Muiden altijd de kleinste partij is.

### 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).

Vanwege de geografische ligging is Muiden betrokken bij ruimtelijke en infrastructurele vraagstukken van landelijke en regionale aard. Het samen- en tegenspel met andere overheden in zaken als de verbindingen agglomeratie Amsterdam – Almere, de ontwikkeling van IJburg en de toekomst van het IJmeer en de kruising van de achterland verbinding A1 met de Vecht, vergt ambtelijk en bestuurlijk een hoogwaardige kwalitatieve inzet van de gemeentelijke organisatie.

De gemeente tracht in de vele overlegverbanden zoveel mogelijk aan tafel te zitten en haar belangen te bepleiten, al dan niet in samenwerking met anderen. Daarnaast vergt het realiseren van de regionale opgave met betrekking tot de ontwikkeling van het KNSF-terrein en de Bloemendaler polder veel overleg met de provincie en andere externen. Het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht – met DWR als uitvoerende dienst – is een belangrijke partner aan de monding van de Vecht, ook als beheerder van de Grote Zeesluis in Muidenvesting.

De gemeenten Muiden beschikt niet over de capaciteit om in bovengenoemde samenwerkingsrelaties als volwaardige partner te opereren. Het is duidelijk in samenwerkingsrelaties dat de gemeente Muiden de kleinste is. De gemeente Muiden vervult geen trekkersrol in samenwerkingsrelaties en opereert veelal reactief.

### 5.5.3 Tussenconclusie

Bij de veelheid van projecten en belangen van nationale en regionale betekenis waar Muiden in tal van “overleg-” situaties bij betrokken is, heeft de gemeente onvoldoende capaciteit om als volwaardig partner te kunnen opereren. Een trekkerrol, gebaseerd op een duidelijke positie van Muiden in de omgeving, vervult de gemeente niet.

De belangenbehartiging waar Muiden wel alert op is, is reactief. Hierbij wordt opgemerkt dat vanwege haar ligging, de gemeente met relatief zware bestuurlijke tegenspelers wordt geconfronteerd. In operationeel opzicht geeft de aanwezige alertheid en inzet bij belangenbehartiging en deelname aan overlegsituaties (met name sinds de komst van het nieuwe College) aanleiding het onvoldoende oordeel in operationeel opzicht om te buigen richting matig.

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

## 6 Conclusie

### 6.1 Oordeel over de bestuurskracht

De voorgaande paragrafen kunnen als volgt worden samengevat.

Rollen	Operationeel	Strategisch
Organisatie	Matig	Matig
Bestuur / gemeenschap	Matig	Onvoldoende
Dienstverlener / beleidsbepaler	Matig	Matig
Medeoverheid	Matig	Onvoldoende
Totaal	Matig	Onvoldoende

De invulling van de diverse rollen wordt verschillend beoordeeld waarbij de waardering naar strategische en operationele aspecten uiteen loopt. Met name de uitoefening van de rollen bestuur en medeoverheid in strategisch opzicht hebben wij zwaar laten wegen. In operationele zin, waarin met name ook recentelijk aanzetten tot een sterkere rol invulling te zien zijn, is het eindoordeel matig.

Bij deze beoordeling van de bestuurskracht past een volgende kanttekening. Voor de gemeente Muiden dient opgemerkt te worden dat de kleinschaligheid van de ambtelijke organisatie enige voordelen heeft, met name op het gebied van informele communicatievormen, korte hiërarchische lijnen en de zeer goede werksfeer. Echter, deze voordelen van kleinschaligheid mogen niet het zicht belemmeren op de structurele tekortkomingen.

### 6.2 Verklarende factoren

#### 6.2.1 Bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit

De volgende aandachtspunten zijn van belang:

- De gemeente Muiden kent al jaren een instabiele bestuurlijke cultuur.
- De kleinschalige gemeentelijke organisatie werkt met veel inzet en in een goede sfeer om de taken waar men voor staat naar behoren uit te voeren. Diezelfde kleinschaligheid belemmert het aantrekken van voldoende expertise om de complexe opgave waar iedere gemeente voor staat adequaat aan te pakken.
- Met name op het terrein van de beleidsvorming is er onvoldoende kwaliteit in de eigen organisatie. Tal van reguliere taken worden uitbesteed aan externen (milieuhandhaving), in samenwerking met andere gemeenten uitgevoerd (Sociale Zaken) of er wordt gezocht naar taakoverdracht aan nieuwe samenwerkingsverbanden (ICT, voorbereiding Wet Maatschappelijke Ondersteuning, handhaving bouwregelgeving en rioolbeheer). De uitvoering van lokale taken door derden of samenwerkingsverbanden betekent in de praktijk dat ook de

beleidsvorming aangaande deze taken veelal meegaan. Het wordt voor Muiden steeds moeilijker om voldoende kwaliteit aan te trekken c.q. te behouden om de regievorming in eigen hand te houden.

### **6.2.2 Financiële capaciteit**

De financiële positie van de gemeente Muiden wordt als redelijk beoordeeld. De relatief goede reservepositie vertoont de laatste jaren een dalende lijn. Alleen via een stevige lastenverzwaring en het korten op voorzieningen (onder andere bibliotheek- en accommodatiebeleid) kon dit jaar de begroting sluitend worden gemaakt. In de komende jaren zal dit steeds meer inspanning vergen. Na de langdurige bestuurscrisis in 2004 kan dit als een bestuurlijke prestatie van formaat worden beschouwd.

### **6.2.3 Bedrijfsvoering**

De kleinschalige organisatie met de aanwezige korte lijnen kent op zich een goede inzichtelijkheid. In een kleine gemeente als Muiden heeft het management instrumentarium niet die kwaliteit en professionele verfijning te hebben als bij grote gemeenten. Toenemende juridisering, strengere voorschriften aan veiligheid en milieu, budgetdiscipline, beheersbaarheid van uitbesteding en overdracht van taken, automatisering en informatisering en het inrichten van een samenhangend beleidsproces kunnen echter met de huidige wijze van bedrijfsvoering niet meer adequaat worden aangepakt. De organisatie is te kwetsbaar om deze kwaliteitseisen structureel op te vangen.

### **6.2.4 Bovenlokale opgaven**

De gemeente Muiden wordt vanwege de geografische ligging geconfronteerd met tal van projecten van nationale en regionale aard (infrastructuur, bouwopgave). Deze projecten vereisen van de gemeente Muiden kwalitatief hoogwaardig tegenspel. De gemeentelijke organisatie kan deze kwaliteit niet bieden; individuele kwaliteit van bestuurders of ingehuurde externen heft dit structurele tekort niet op.

### **6.2.5 Bestuurlijke samenwerking**

Muiden maakt deel uit van het Gewest Gooi- en Vechtstreek, een regio die gekenmerkt wordt door een zeer moeizame samenwerkingscultuur. Er is binnen het gebied geen eensluidende visie op de rol van het gewestelijk bestuur of andere samenwerkingspatronen, zodat als gevolg daarvan een lappendeken aan bestuurlijke samenwerkingsconstructies dreigt te ontstaan. Voor de gemeente Muiden, die in de huidige constellatie voor de uitoefening van tal van lokale taken is aangewezen op intergemeentelijke samenwerking en in ieder samenwerkingsverband altijd de kleinste is, is de afwezigheid van een vaste bestuurlijke samenwerkingsstructuur een extra handicap.

### 6.3 Conclusie

#### *Conclusie*

De gemeente Muiden kan onvoldoende bestuurskracht opbrengen om de beleidsopgaven waar men voor staat adequaat aan te pakken. Decentralisatie van taken naar de gemeenten, toenemende kwaliteitseisen aan bestuur, regelgeving en toezicht, een matige financiële positie, een instabiele bestuurlijke cultuur intern en een moeizame samenwerkingscultuur in de regio, gevoegd bij relatief zwaar landelijke en regionale opgaven, zijn ontwikkelingen die aan deze conclusie bijdragen. De veelvuldig ingeslagen weg naar uitbesteding en intergemeentelijke samenwerking zal nieuwe (te) hoge eisen stellen aan de organisatie.

#### *Aanbevelingen*

Gegeven de situatie waarin de gemeente Muiden zich bevindt is het niet zinvol op onderdelen verbeterpunten aan te reiken. Een bespreking op de kern van de problematiek zal in dit hoofdstuk centraal staan. Een structurele versterking van de bestuurskracht behoeft een grotere schaal dan de gemeente nu kan bieden.

Twee mogelijkheden dienen zich aan:

- Samenvoegen met één of meerdere gemeenten
- Intensivering van de samenwerking op het gebied van gezamenlijke uitoefening van de lokale taken met één of meerdere gemeenten

Naar welke schaal dient vanuit Muidens belang in geval van de eerste mogelijkheid gestreefd te worden? En wat is reëel en haalbaar gegeven de gemeentelijke indeling in de omgeving en de relatieve verhoudingen in de Gooi- en Vechtstreek? Het onderhavige onderzoek is niet gericht op het beantwoorden van deze vragen. Volstaan wordt dan ook met een beknopte aanbeveling.

Gelet op de geografische situatie en bestuurlijke indeling in het gebied is de buurgemeente Weesp een logische partner. De vraag of een grotere schaalessprong met Bussum en Naarden wenselijk is zou in het licht van de na te streven grotere bestuurskracht zeker onder ogen moeten worden gezien. De relatieve bestuurskracht van de onderscheidene gemeenten kan daarbij relevant zijn.

Een tweede mogelijkheid voor Muiden om de bestuurskracht op een adequaat peil te brengen zou via een intensivering van de samenwerking met andere gemeenten bereikt kunnen worden. In een dergelijke constructie is sprake van een niet vrijblijvende takenoverdracht aan een gemeenschappelijk samenwerkingsverband. Bij deze laatste variant dient het volgende te worden opgemerkt:

- Er is geen eenduidige opvatting over een mogelijke uitbreiding van het takenpakket van het gewest Gooi- en Vechtstreek.
- Mede als gevolg daarvan dreigt een weinig inzichtelijk lappendeken aan samenwerkingsconstructies te ontstaan; Muiden heeft niet veel meer keus dan aanhaken bij wat zich aandient.
- Vanuit Muiden 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 Muiden relevante voordelen is niet gunstig.

Betere mogelijkheden voor het tot stand brengen van voldoende bestuurskracht om de huidige en toekomstige opgaven van Muiden goed te kunnen vervullen dienen zich aan bij gemeentelijke samenvoeging. Een fusie met de buurgemeente Weesp 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 Bussum en Naarden worden betrokken. Hiermee kunnen de beleidsopgaven van Muiden meer adequaat worden aangepakt.

---

## Appendix



# 1 Analytisch model

Operationaliseren		Meten		Verklaren en ontwikkelen				Invloed van schaal en grensbehoop	
		Strategisch	Operationeel	Input		Throughput			
Rollen				Bestuurlijke kwaliteit	Ambtelijke kwaliteit	Financiële capaciteit	Bedrijfsvoering	Cultuur	
Organisatie	Uitwerking rollen (zowel strategisch en operationeel) Personeelsbeleid Effectief personeelsbeleid Organisatie Cultuur Beleidsopgaven ...				Personeelsbeleid Personele opbouw Over- of onderbezetting Vacaturevervulling		Inzet ICT Organisatie: - Integraal en projectmatig werken - Heldere verdeling van verantwoordelijkheden - Werkprocessen beschreven - Planning en control Externen: - Niet structureel - Sturing		
Bestuur	Strategische visie Heldere bestuurlijke taakverdeling Bestuurlijke regie Interactiviteit Transparantie Beleidsopgaven ...			Strategische visie Snelheid in besluitvorming Heldere bestuurlijke taakverdeling					
Dienstverlener / beleidsbepaler	Publiekdienstverlening Samenwerking met private partijen Adequate handhaving Beleidsontwikkeling Beleidsopgaven ..								
Participant bestuurlijk bestel	Strategie en inzet Volwaardig partner Beleidsopgaven ...			Strategie Resultaatgerichte samenwerkingscultuur					
Invloed van schaal en grensbehoop									

## 2 Overzicht gesprekspartners

- Burgemeester, mw. A.M. Worm-de Moel
- Wethouder, dhr. E. Mackay
- Wethouder, dhr. J. Meijer
- Wethouder, dhr. F. de Groot
- Gemeentesecretaris, dhr. G. Aalten
- Hoofd Financiën, mw. F. Box
- Hoofd Gebieds- en beheerszaken, dhr. G. Geerlings
- Medewerkers DWR, dhr. E. van der Veen
- voorzitter van de werkgroep Muiden vesting, mw. Hilgers

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

**[www.capgemini.com](http://www.capgemini.com)**