

Beoordeling van gemeenten



Beoordeling van gemeenten

Financiële verdiepingsonderzoeken
en bestuurskrachtmetingen van gemeenten

J.M.L.R. Schutgens,
A.J.C. Maessen en
A.F.A. Korsten

 **Eburon**
Delft 2009

ISBN 978-90-5972-284-2

Uitgeverij Eburon
Postbus 2867
2601 CW Delft
tel.: 015-2131484 / fax: 015-2146888
info@eburon.nl / www.eburon.nl

Omslagontwerp: Studio Hermkens, Amsterdam
Grafisch ontwerp: Textcetera, Den Haag

© 2009. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Ten geleide

Het meten van de bestuurskracht van gemeenten is een actueel thema. De afgelopen jaren zijn in ons land 133 metingen geteld en door ons bekeken. Dit aantal is intussen verder opgelopen tot voorbij de 150.

Bakermat

Limburg was op dit gebied een bakermat want in 2000-2003 zijn 47 gemeenten onder leiding van een onafhankelijke visitatiecommissie doorgelicht door middel van een bestuurskrachtmeting. De opzet en inhoud van deze *eerste* ronde, die ook wel een *visitatieronde* werd genoemd, kreeg van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het predikaat 'best practice'. Niet ten onrechte, want de *per gemeente* uitgevoerde visitaties, werden over het algemeen herkend en erkend door elk gemeentebestuur. De foto van elk gemeentebestuur was in de ogen van lokale bestuurders zelf en van geraadpleegde derden werkelijk een foto van het gemeentebestuur. Bestuurders zeiden bijna altijd: '*dit zijn wij!*' Alle betrokkenen waren het daarom roerend met elkaar eens, dit moest een vervolg krijgen.

Wat visiteren betekent

Visiteren betekent dat een gemeentebestuur in de spiegel naar de eigen kwaliteiten moet kijken en de verwachting was en is dat een bestuur daarvan leert. En dus dat sterkten behouden blijven en zwakheden tot (aanzetten voor) verbetering leiden. Visiteren heeft méér zin als op een eerste ook een volgende meting volgt. Dus als je blijft spiegelen en verbeteren. De eerste meting kan dan als een eerste (nul)meting dienen en een tweede meting kan zo laten zien wat met de resultaten uit de eerste ronde is gebeurd en tonen of er progressie is geboekt. Op die manier wordt gewerkt aan kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur.

Twee metingen van bestuurskracht per gemeente en een nieuw instrument

Aan het slot van de *eerste* visitatieronde werd in Limburg geconstateerd dat er in delen van de provincie op lokaal bestuurlijk niveau geen acute en dringende problemen zijn met de vereiste *basiskwaliteit* van gemeenten maar er vond in Midden-Limburg wel een herindelingsinitiatief '*van onderop*' plaats en werden her en der andere veranderingen in gang gezet, gericht op verbetering.

Inmiddels heeft de *tweede* meting in veertien gemeenten, gelegen in Noord-Limburg, plaats gevonden; de rest volgt nog. In juli 2007 zijn veertien rapporten (per gemeente één) verschenen, die samen betrekking hebben op een gebied met ruim 278.000 inwoners.

Tegelijkertijd heeft het provinciebestuur een zogenaamde *quick scan* uitgevoerd naar de financiële positie van elk van deze veertien gemeenten met als argument dat de financiële en bestuurlijke slagkracht dan *in samenhang* bekeken kunnen worden. De (financiële) *quick scans* worden ook wel als *financieel verdiepingsonderzoek* betiteld. In dit boek worden beide termen, quick scan en financieel verdiepingsonderzoek, door elkaar gebruikt.

Doel en vragen

We komen nu bij het doel van dit verslag. We vatten dat doel in enkele vragen die we in dit verslag van onderzoek proberen te beantwoorden. Wat waren de bevindingen per gemeente uit *zowel* de bestuurskrachtmeting in de tweede ronde in veertien gemeenten *als* uit het financieel verdiepingsonderzoek? Wat laat *het totaalbeeld* zien?

Er is in de tweede ronde een nieuw instrument geïntroduceerd, het verdiepingsonderzoek, dat moet worden onderscheiden van de bestuurskrachtmeting sec. Is een *financieel verdiepingsonderzoek* in het algemeen *nuttig of niet*, en zo ja, voor wie?

Tussen potentieel nut en feitelijk nut kan een verschil bestaan. Hoe zit het met de feitelijke *benutting* van beide instrumenten: Is de bestuurskrachtmeting uit de tweede ronde benut? Of vooral de financiële verdiepingsanalyse per gemeente? Of beide wel of beide niet? Wat is er in de afgelopen periode gebeurd dat een gedeputeerde, de CDA'er Ger Driessen, op basis van een bestuurlijke analyse zegt dat Noord-Limburg terug moet van veertien naar zes gemeenten? Zijn er uitkomsten op het vlak van bestuurskrachtmeting uit de eerste ronde blijven liggen?

En de uitkomsten van die dubbele metingen per gemeente (de bestuurskrachtmonitor en verdiepingsonderzoek), hoe zit het daarmee? Laat deze tweede visitatieronde een inhaalslag zien, met 'markante uitkomsten'? Heeft juist de financiële analyse per gemeente de urgentie om te verbeteren vergroot, of is de bestuurskrachtmeting scherper dan in de eerste ronde, of zijn het de gemeentebesturen zelf misschien, die harder oordelen over de te geringe bestuurskracht?

Moeten wij mogelijk constateren dat bestuur en organisatie van de kleinere gemeenten vaak niet de professionaliteit hebben en ook niet de strategische visie hebben om vooruit te kunnen kijken en zich heel vaak beperken tot beheersfuncties en zijn besturen daar zelf wel of niet tevreden mee? Of ligt er zelfs een verband met een herverdeling van taken zoals die door de commissie - van Aartsen wordt bepleit? Deze commissie stelde immers dat het zo niet verder kan met de bestuurlijke drukte en het elkaar in de weg zitten, dat er verandering moet komen en dat gemeenten groter moeten worden en meer taken en bevoegdheden en meer autonomie moeten krijgen. Geen lagere overheid dus, maar een éérste overheid. Dat heeft wel een prijs. Provincies moeten terug naar hun kerntaken, gemeenten moeten robuuster worden. Mogelijk hebben dergelijke ontwikkelingen en een opvatting over wat kwaliteit van bestuur is aan de wieg gestaan van de opvattingen van gedeputeerde Driessen zoals deze zijn neergelegd in een gespreksnotitie ten behoeve van een regiobijeenkomst gericht op het onderwerp 'versterking bestuurskracht gemeenten'. Deze notitie werd met alle Noord-Limburgse gemeenten op 7 november 2007 besproken en leidde tot verdere bezinning op herindeling.

Voorbeeld

Op het moment dat we dit schrijven, blijft de gemeente Beesel buiten de discussie over meer samenwerking dan wel herindeling. Beesel zal verderop in dit boek als voorbeeld dienen voor hoe de meting van bestuurskracht is geconcretiseerd respectievelijk het verdiepingsonderzoek er in 2007-2008 uit zag. De keuze van deze voorbeeldgemeente in dit boek is overigens betrekkelijk willekeurig.

In dit boek wordt uitgelegd wat met een financieel verdiepingsonderzoek wordt bedoeld. Wat houdt zo'n financiële scan in? Hoe is die toegepast? Wat rolt er uit? De uitkomsten van alle veertien gemeenten zullen op een rijtje worden gezet. Dat gebeurt ook met de veertien bestuurskrachtmetingen. De opzet en inhoud van dergelijke bestuurskrachtmetingen zal ook worden uitgelegd: Wat wordt gemeten? Wat houdt bestuurskrachtmeting in? Hoe is de procedure? Een voorbeeld van beide onderzoeken in één gemeente (de gemeente Beesel) zal de vertaalslag van theorie naar praktijk illustreren. Ligt er ook een link tussen financieel gerichte verdiepingsonderzoeken en de bestuurskrachtmetingen? Zijn beide door de visitatiecommissie-Rutten in samenhang gezien of voegt in de ogen van die commissie een verdiepingsanalyse niets of niet veel toe aan de analyse door de commissie van wat er terecht komt van de bestuurlijke opgaven? Is de verdiepingsanalyse wellicht een overbodig instrument, althans uit een oogpunt van bestuurskrachtmeting? Of is een verdiepingsanalyse uit het perspectief van toezicht op de gemeentefinanciën wel nuttig en zelfs een aanrader voor andere provincies? Dit boek geeft hier antwoord op.

Het boek is van nut voor burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeenteambtenaren, adviseurs, onderzoekers, studenten op het gebied van bestuurs- en organisatiewetenschappen en anderen met interesse in lokaal bestuur.

Wij danken al degenen die meegewerkt hebben aan dit onderzoek en aan het mogelijk maken van deze publicatie. Veel dank gaat naar de heren Chris Baltus (voormalig streekgewestsecretaris van de Westelijke Mijnstreek) en Rik Peeters (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur) voor hun commentaren. Bijzondere dank gaat naar Van Naem & Partners in Woerden die het mogelijk heeft gemaakt dit boek in grote oplage te verspreiden.

Landgraaf/ Heerlen, 25 augustus 2008



Inhoudsopgave

| | | |
|---|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 13 |
| 1.1 | De tweede visitatieronde in Limburg | 13 |
| 1.2 | Relevantie, doel- en vraagstelling | 14 |
| 1.3 | Indeling | 16 |
| Deel 1 Het financieel verdiepingsonderzoek | | |
| 2 | De opzet en inhoud van het financieel verdiepingsonderzoek | 21 |
| 2.1 | Inleiding | 21 |
| 2.2 | Het onderzoek | 22 |
| 2.3 | De ontstaansgeschiedenis van het financieel verdiepingsonderzoek | 25 |
| 2.4 | Tussenconclusie | 26 |
| 3 | Een voorbeeld van een financieel verdiepingsonderzoek: de gemeente Beesel | 27 |
| 3.1 | Inleiding | 27 |
| 3.2 | Het onderzoek | 27 |
| 3.3 | Tussenconclusie | 36 |
| 4 | De financiële slagkracht van Noord-Limburgse gemeenten | 37 |
| 4.1 | Inleiding | 37 |
| 4.2 | Bepaling toezichtvorm, kritieke factoren en overige indicatoren | 37 |
| 4.3 | Verdiepingsslag | 39 |
| 4.4 | Rangordes | 40 |
| 4.5 | Tussenconclusie | 44 |
| 5 | De toegevoegde waarde van het financieel verdiepingsonderzoek | 47 |
| 5.1 | Inleiding | 47 |
| 5.2 | Toegevoegde waarde voor de provincie | 47 |
| 5.3 | Toegevoegde waarde voor gemeenten | 49 |
| 5.4 | Tussenconclusie | 50 |
| 6 | De beoordeling van de kwaliteit van het financieel verdiepingsonderzoek aan de hand van de uitkomsten | 51 |
| 6.1 | Inleiding | 51 |
| 6.2 | Aspecten met betrekking tot kwaliteit onderzoek | 51 |
| 6.3 | Tussenconclusie | 53 |

Deel 2 De bestuurskrachtmonitor

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 7 | Wat is monitoren, waarom monitoren en de inhoud van de bestuurskrachtmonitor | 57 |
| 7.1 | Inleiding | 57 |
| 7.2 | Wat is monitoren en waarom monitoren bij gemeenten? | 57 |
| 7.3 | De bestuurskrachtmonitor | 58 |
| 7.3.1 | <i>De ontstaansgeschiedenis van de vervolgmonitor bestuurskracht</i> | 58 |
| 7.3.2 | <i>De inhoud van de vervolgmonitor bestuurskracht</i> | 60 |
| 7.4 | Tussenconclusie | 65 |
| 8 | De bestuurskrachtmonitor: Beesel als voorbeeld | 67 |
| 8.1 | Inleiding | 67 |
| 8.2 | De monitor | 67 |
| 8.3 | Tussenconclusie | 75 |
| 9 | De bestuurskracht van Noord-Limburgse gemeenten | 77 |
| 9.1 | Inleiding | 77 |
| 9.2 | Beoordeling van de bestuurskracht | 78 |
| 9.3 | Tussenconclusie | 84 |
| 10 | Wat leren de uitkomsten voor de beoordeling van de kwaliteit van de bestuurskrachtmonitor aan de hand van de uitkomsten | 87 |
| 10.1 | Inleiding | 87 |
| 10.2 | Aanbevelingen | 87 |
| 10.3 | Evaluatie | 89 |
| 10.4 | Tussenconclusie | 93 |

Deel 3 Relatie financieel verdiepingsonderzoek en bestuurskrachtmonitor

| | | |
|-----------|--|------------|
| 11 | De relatie tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor | 97 |
| 11.1 | Inleiding | 97 |
| 11.2 | Financiële aspecten kwaliteitsmatrix | 97 |
| 11.3 | Verbanden kwantitatief onderzoek | 100 |
| 11.4 | Meerwaarde koppeling | 103 |
| 11.5 | Tussenconclusie | 104 |
| 12 | Samenvatting, conclusies en reflectie | 107 |
| 12.1 | Inleiding | 107 |
| 12.2 | Beantwoording hoofdvraag en deelvragen | 109 |
| 12.3 | Reflectie | 117 |
| | Literatuur | 121 |

| | |
|--|------------|
| Bijlagen | 123 |
| Bijlage 1 Normenkader | 124 |
| Bijlage 2 Uitkomsten bepaling toezichtvorm en scores op aandachtsgebieden | 128 |
| Bijlage 3 Uitkomsten verdiepingsslag financieel beleid en beheer | 135 |
| Bijlage 4 Enquêteformulier onder alle secretarissen van de 14 Noord-Limburgse gemeenten | 141 |
| Bijlage 5 Financiële aspecten in kwaliteitsmatrix | 143 |
| Bijlage 6 Statistische analyses met beknopte uitleg | 146 |
| De auteurs | 167 |



1 Inleiding

1.1 De tweede visitatieronde in Limburg

In de periode 2000-2003 heeft een onafhankelijke visitatiecommissie (de commissie-Rutten) de bestuurskracht van alle Limburgse gemeenten onderzocht. Alle betrokken gemeenten en het provinciebestuur zijn het er in die periode over eens dat een bezinning op de bestuurskracht een gemeenschappelijk uitgangspunt is. Alle betrokkenen stelden het vervolgens op prijs dat een tweede visitatieronde plaatsvindt.

De visitatie van gemeentebesturen impliceert een geobjectieerde meting van de bestuurskracht van de gemeenten, waarin de gemeenten zelf – door het aanleveren van informatie - een aandeel hebben. Het traject moet bijdragen aan het op termijn realiseren van een krachtig, herkenbaar lokaal en regionaal bestuur. Bestuurskracht is daarbij opgevat als het in kaart brengen van de bestuurlijke opgaven (uitmondend in een zogenaamd *opgavenprofiel*), en het vervolgens nagaan wat van die bestaande opgaven terecht komt en het beoordelen daarvan op basis van een kwaliteits- en daarmee verbonden normenkader (in een *bestuurskrachtprofiel*). De bestuurlijke opgaven zijn gevat in en te ontleen aan het bestaand beleid van het gemeentebestuur. Er is dus geen sprake van door de visitatiecommissie ‘verzonnen’ opgaven of referentiemodel. Het gemeentebestuur wordt door een visitatiecommissie dus beoordeeld aan de hand van haar eigen ambities en de uitwerking daarvan in plannen.

De visitatie resulteerde voor elke beoordeelde gemeente in twee rapporten: het opgavenprofiel en het bestuurskrachtprofiel (ook wel monitor genoemd).

De gehele aanpak van bestuurskrachtmeting (lees visitatie) wordt omschreven als de toepassing van een *bestuurskrachtmonitor*. Na de eerste visitatieronde is vanaf september 2005 de *tweede* visitatieronde van start gegaan. In de wandeling werd en wordt gesproken over de *vervolgmonitor*.

Voor de ontwikkeling van de *vervolgmonitor* bestuurskracht (inclusief het begeleiden van de pilot) heeft het provinciebestuur een klankbordgroep ingesteld. Adviesbureau Van Naem & Partners ondersteunde de eerste ronde en het ontwikkeltraject naar de tweede ronde alsmede de bestuurskrachtmetingen in de tweede ronde. De aanpak voor de *vervolgmonitor* is getoetst in een pilot bij de gemeenten Nederweert en Weert.

Deze tweede bestuurskrachtmeting, waarover we het hier hebben, is bedoeld als een nieuwe, *volledige* meting van de bestuurskracht per gemeente. De meting beperkt zich dus niet tot het vaststellen van datgene wat met de uitkomsten van de vorige meting is gedaan, maar brengt de actuele bestuurskracht in beeld. De uitkomsten uit de voorgaande meting zijn wel meegenomen in de nieuwe meting.

De aanpak is zodanig dat de uitkomsten van de beide metingen vergelijkbaar zijn. Ook in de tweede ronde gaat het weer om opgaven en wat daarvan terecht komt. Maar er is ook wat *nieuws onder de zon*. De bestuurskrachtmeting mondt niet uit in twee rapporten per gemeente – een opgaven- en een bestuurskrachtprofiel- maar in één rapport, het bestuurskrachtprofiel. Dit is hoofdzakelijk een kwestie van doelmatigheid. Bovendien is sprake van een *financieel verdiepingsonderzoek*. Daarover verschijnt een rapport maar dat wordt *niet* opgesteld door of onder auspiciën van een visitatiecommissie noch door het ondersteunend adviesbureau Van Naem & Partners maar door provinciale medewerkers, deskundig op het vlak van financieel toezicht. De visitatiecommissie draagt daar dus geen verantwoordelijkheid voor.

De eerste ronde van bestuurskrachtmeting is door een van ons eerder al beoordeeld (Korsten, 2004).

1.2 Relevantie, doel- en vraagstelling

Expliciete financiële analyses komen niet voor in de vele bestuurskrachtmonitoren in Nederland, die tot medio 2008 verschenen. Korsten, Abma en Schutgens (2007) spreken er niet over. Als de staat van de gemeente – met name van het gemeentebestuur -, wordt opgemaakt, spelen financiën blijkbaar over het algemeen *geen speciale* rol, althans niet in die bestuurskrachtmonitoren. Dat lijkt tegelijk begrijpelijk en onbegrijpelijk. Begrijpelijk omdat de invalshoek van beoordeling van de bestuurskracht het bestaande en dus door de gemeenteraad goedgekeurde beleid is (de opgaven die een gemeente zich zelf stelt). Van dat bestaande beleid is in de daaraan voorafgaande beleidsvoorbereidende en besluitvormende fase al door het gemeentebestuur nagegaan of het financieel uitvoerbaar is. We gaan er vanuit dat financieel onuitvoerbaar beleid is afgefallen. Maar daar staat iets tegenover. Beleid wil wel eens duurder uitvallen dan verwacht. Onbegrijpelijk dus omdat het buiten beschouwing laten van de lokale financiën in een bestuurskrachtmeting op het eerste gezicht volkomen in tegenspraak is met de intuïtie die zegt dat je zo ver kunt springen als de polsstok lang is. De ambities reiken niet tot in de hemel wordt immers gezegd, en menigmaal is bij gemeentebesturen een argument naar burgers om iets niet te doen: ‘we hebben er geen budget voor’. Daarom is wel een goede zaak, dat financiële analyses blijkens de provinciale bedoeling in de tweede ronde van bestuurskrachtmetingen betrokken worden bij de reflectie op Limburgse bestuurskrachtmetingen. Gedeputeerde Staten van Limburg stuurden immers aan de colleges van burgemeester en wethouders bij brief van 13 september 2005 een Kadernotitie van de volgende (tweede) visitatieronde van de Bestuurskrachtmonitor voor Limburgse gemeenten. In deze tweede ronde valt op - en dat is het nieuwe - dat *een financieel verdiepingsonderzoek* een entree maakt.

Gedeputeerde Staten schrijven dat de bestuurlijke staat van de gemeente en de financiële slagkracht dan *in samenhang* gezien kunnen worden. Uit een pilot in 2005 bij de gemeenten Nederweert en Weert is namelijk gebleken dat de koppeling van beide onderzoeken een duidelijke meerwaarde kan hebben. De visitatiecommissie onder leiding van oud-burgemeester Chris Rutten zal de uitkomsten van het verdiepingsonderzoek dan ook gebruiken als één van de informatiebronnen voor de beoordeling van de bestuurskracht, zo luidde de verwachting ten provinciehuize. Is dat ook zo? Wat houdt de financiële verdiepingsanalyse

bij nader inzien in? Wat voor uitkomsten leveren die analyses van de financiële staat van een gemeente op? Maakt de visitatiecommissie er (wezenlijk) gebruik van en wel steeds of misschien slechts af en toe of in het geheel niet? Hebben die analyses toegevoegde waarde of toch niet of nauwelijks? Of is het zo dat de verdiepingsanalyses misschien geen wezenlijke betekenis hebben voor de visitatiecommissie maar de gemeentebesturen ze wel gebruiken in het verdedigend spel om te beargumenteren dat de bestuurskracht van de eigen gemeente solide is?

En, bestaat er nu wel of geen verband tussen de bestuurskracht en financiële positie van een gemeente? En als er een verband is, hoe ziet dat er dan uit?; is sprake van meerwaarde? Weet een beoordelaar als deze de financiële staat van de gemeente kent al hoe de bestuurskrachtvlak erbij hangt of niet? Dat is het soort vragen dat de onderzoekers in dit onderzoek beogen te beantwoorden.

Onze doelstelling is: onderzoeken van de kwaliteit van het financieel verdiepingsonderzoek en nagaan wat de relatie is tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor. Uiteindelijk kunnen we dan mogelijk iets zeggen over de vraag of de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek misschien zelfs een voorspellende waarde hebben voor de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor.

Er wordt dus gezocht naar een antwoord op de hoofdvraag: *Wat is de opzet en inhoud van de financiële verdiepingsonderzoeken in de veertien gemeenten waar die plaatsvonden? Wat zijn de uitkomsten van de financiële verdiepingsonderzoeken? Is er een samenhang met de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor als zodanig of niet? Of is financieel verdiepingsonderzoek slechts op zichzelf van betekenis?*

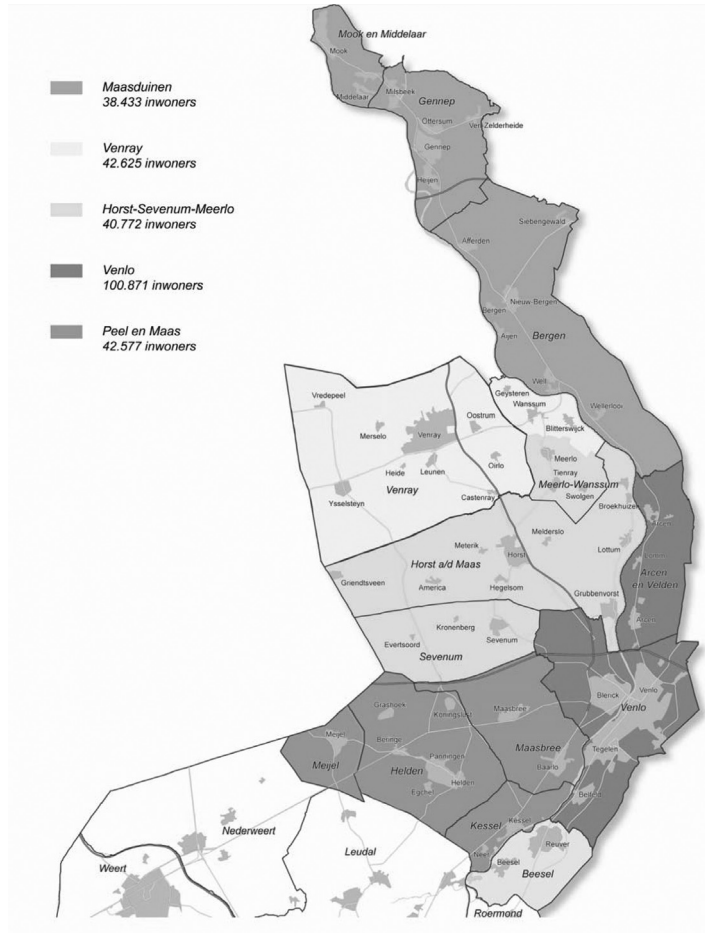
Dit onderzoek wil daarmee een bijdrage leveren aan de empirische kennis over financieel verdiepingsonderzoeken en bestuurskrachtmonitoren en op basis hiervan bijdragen aan toekomstig onderzoek en aan discussies hierover (verg. Korsten, 2004; Korsten c.s. 2007).

Uitgangspunten voor het beantwoorden van de vragen zijn de financieel verdiepingsonderzoeken van april 2007 en de rapporten bestuurskrachtmonitoren van 3 juli 2007 zoals die uitgevoerd zijn bij veertien Noord-Limburgse gemeenten, te weten: Arcen en Velden, Beesel, Bergen, Gennep, Helden, Horst aan de Maas, Kessel, Maasbree, Meerlo-Wanssum, Meijel, Mook en Middelaar, Sevenum, Venlo en Venray. Zie bijgevoegde kaart in figuur 1.

Om bovenstaande hoofdvragen te beantwoorden is een achttal deelvragen geformuleerd. De vragen zijn overwegend empirisch van aard.

1. Hoe ziet het financieel verdiepingsonderzoek er qua opzet en inhoud uit? Welke resultaten rollen er uit? Om deze twee vragen te beantwoorden zullen rapporten van de deelnemende gemeenten bestudeerd worden. Het rapport van Beesel zal in hoofdlijnen beschreven worden, als voorbeeld.
2. Hoe staan de gemeenten in Noord-Limburg er financieel voor? Deze vraag zal worden beantwoord door een samenvatting te geven van alle rapporten. Ook zal een vergelijking tussen de gemeenten worden gemaakt.
3. Wat is de toegevoegde waarde van het financieel verdiepingsonderzoek? Aan de hand van de rapporten en gehouden interviews wordt zullen we een standpunt bepaald.

4. Wat leren de uitkomsten voor de beoordeling van de kwaliteit van het financieel verdiepingsonderzoek? Hierover wordt een oordeel gegeven aan de hand van beschikbaar gestelde documenten en interviews.



Figuur 1 De veertien Noord-Limburgse gemeenten (bron: www.limburg.nl)

5. Hoe ziet de bestuurskrachtmonitor er qua opzet en inhoud uit en welke resultaten rollen er uit? De Kadernotitie van de Provincie Limburg Bestuurskrachtmonitor tweede ronde zal uit de doeken worden gedaan. Naar analogie van deelvraag 1 zal het rapport van Beesel beschreven worden.
6. Hoe staat het met de bestuurskracht van de veertien Noord-Limburgse gemeenten? Een samenvatting van alle rapporten over de bestuurskrachtmonitor geeft hierop het antwoord.
7. Wat leren de uitkomsten voor de beoordeling van de kwaliteit van de bestuurskrachtmonitor? Deze vraag zal beantwoord worden aan de hand van een gehouden enquête onder alle secretarissen van de gemeenten.

8. Wat is de relatie tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor? Een onderzoek wordt verricht naar de verbanden tussen beide onderzoeken. De beantwoording van deze vragen stuurt het onderzoek en vormt in grote lijn de basis voor de opbouw van dit boek.

1.3 Indeling

De tekst bestaat uit drie delen: het eerste deel (hoofdstukken 2-6) gaat over het financieel verdiepingsonderzoek, het tweede deel (hoofdstukken 7-10) over de bestuurskrachtmonitor en het derde deel (hoofdstukken 11 en 12) over de relatie tussen beide onderzoeken.

Deel 1

De hoofdstukken 2 tot en met 6 gaan over de financieel verdiepingsonderzoeken. In hoofdstuk 2 kijken we hoe een financieel verdiepingsonderzoek eruit ziet. Wat zijn de uitgangspunten ervan? Wat wordt gemeten? Wat is de procedure? Hoofdstuk 3 laat zien hoe het financieel verdiepingsonderzoek is toegepast bij de gemeente Beesel. Wat waren de uitkomsten en de conclusies? Wij kiezen deze gemeente als voorbeeld, zodat de lezer ook goed begrijpt wat een verdiepingsonderzoek concreet inhoudt. In hoofdstuk 4 wordt gekeken naar de financiële slagkracht van de Noord-Limburgse gemeenten, daartoe worden de uitkomsten van alle veertien gemeenten in beeld gebracht. Wij zullen het onderzoeksmateriaal visualiseren en uitleggen. Hoe is het gesteld met de financiële slagkracht? Hoofdstuk 5 gaat in op de toegevoegde waarde van het financieel verdiepingsonderzoek. Wat voegt het onderzoek toe voor het provinciaal bestuur? En voor gemeentebesturen? Hoofdstuk 6 gaat in op de kwaliteit van het financieel verdiepingsonderzoek. Kan er over de toepassing van het verdiepingsonderzoek een oordeel worden uitgesproken?

Deel 2

De hoofdstukken 7 tot en met 10 gaan over de bestuurskrachtmonitor. In hoofdstuk 7 wordt beschreven 'wat is monitoren?', 'waarom wordt gemonitord?' en 'hoe ziet de bestuurskrachtmonitor eruit?' In hoofdstuk 8 brengen wij de bestuurskrachtmonitor van de gemeente Beesel in beeld. Is Beesel voldoende bestuurskrachtig? Nu en in de toekomst? De uitkomsten van de veertien gemeenten uit Noord-Limburg zullen wij in hoofdstuk 9 bespreken. Hoe is het gesteld met de bestuurskracht van alle Noord-Limburgse gemeenten? Hoofdstuk 10 geeft een oordeel over de kwaliteit van de bestuurskrachtmonitor. Wat zeggen alle gemeentesecretarissen hierover?

Deel 3

De hoofdstukken 11 en 12 gaan over de koppeling tussen de in de delen 1 en 2 besproken instrumenten. Hoofdstuk 11 gaat daarbij in op de financiële aspecten die in de verschillende velden van de bestuurskrachtmonitor te vinden zijn, vervolgens wordt ingegaan op statistisch aantoonbare relaties tussen beide onderzoeken en tot slot op de meerwaarde van de koppeling. Hoofdstuk 12, getiteld 'Samenvatting, conclusies en reflectie' bevat de beantwoording van de hoofdvraag en suggesties voor toekomstig onderzoek en praktijk.



Deel 1

Het financieel verdiepingsonderzoek



2 De opzet en inhoud van het financieel verdiepingsonderzoek

2.1 Inleiding

Parallel aan de uitvoering door de visitatiecommissie van de bestuurskrachtmonitor per gemeente in de tweede ronde voert de afdeling Financiën van de provincie Limburg een verdiepingsonderzoek uit naar de financiële positie van elk van de Noord-Limburgse gemeenten. Het doel van dit financieel verdiepingsonderzoek is 'een meerjarige uitspraak te doen over de vorm van financieel toezicht', aldus onder andere 'Bepaling toezichtvorm 2007-2010 gemeente Kessel Financieel verdiepingsonderzoek (p. 4)'. Dit doet het provinciebestuur door, in samenwerking met de gemeente, te focussen op een viertal samenhangende *aandachtsgebieden*, namelijk: begroting en meerjarenraming, vermogen, stuurinformatie en wet- en regelgeving.

Bij *elk* aandachtsgebied wordt gekeken naar de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming, de kwaliteit van de stuurinformatie, de relatie met de bestuurskrachtmonitor en de ontwikkelingen die het beeld binnen de meerjarenraming kunnen beïnvloeden. Ook wordt een algemeen oordeel gegeven.

Ieder gebied kent twee tot drie kritische factoren. Om voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te komen, moet het totale beeld dat het provinciebestuur van een gemeente heeft, positief zijn. Het op alle kritische factoren tenminste 'voldoende' scores draagt hieraan bij. Per aandachtsgebied worden de scores en conclusies weergegeven. Tevens worden aanbevelingen gedaan.

Om tot een goed *oordeel* te komen op alle onderdelen steunt het provinciebestuur vooral op begrotingen, jaarrekeningen, nota's en verordeningen. In het financieel verdiepingsonderzoek wordt verder aan de hand van een analyse van onderwerpen uit de verplichte paragrafen een verdiepingsslag toegepast wat betreft financieel beleid en beheer. De resultaten van deze verdiepingsslag hebben géén directe gevolgen voor het bepalen van de toezichtvorm, maar vormen de basis van het aandachtsgebied 'stuurinformatie'.

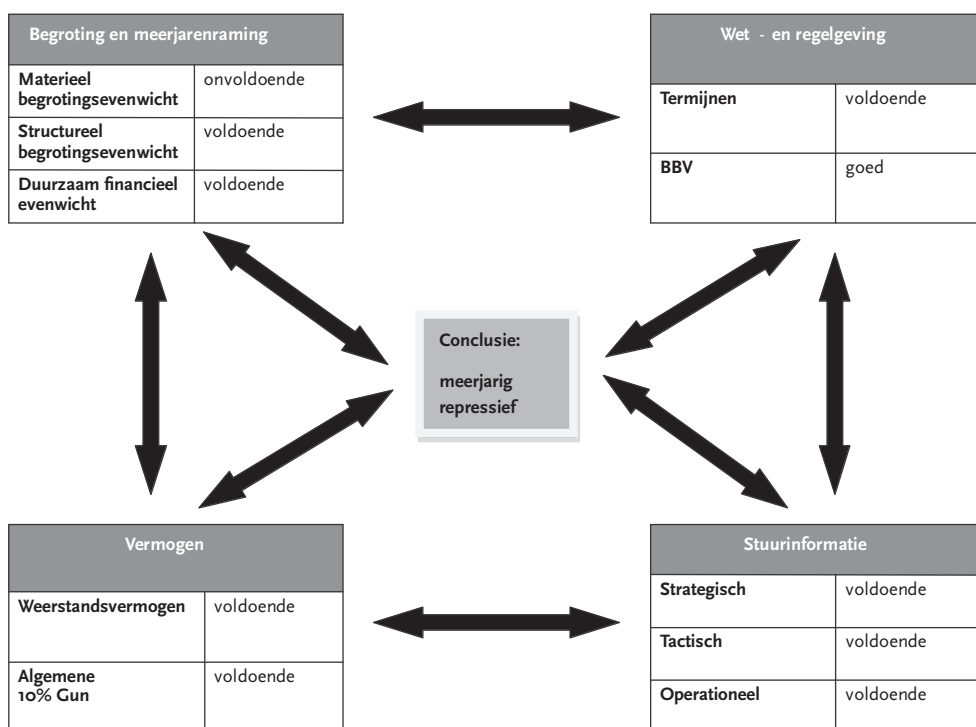
Elke gemeente waarbij een financieel verdiepingsonderzoek is uitgevoerd, ontvangt *een rapport* met daarin de bepaling van de toezichtvorm en aanbevelingen. In het eerste hoofdstuk van zo een rapport wordt een korte uitleg gegeven van het onderzoek, de rest van de rapportage kent een zogenaamde 'topdown benadering'. Dit wil zeggen dat begonnen wordt met de belangrijkste conclusies en eventuele aanbevelingen, waarbij de onderdelen daarna toegelicht worden.

In het navolgende wordt de inhoud van het financieel verdiepingsonderzoek aan de hand van de hoofdstukken van elk rapport beschreven.

2.2 Het onderzoek

Conclusie van het onderzoek en aandachtspunten

Conform de topdown benadering wordt in hoofdstuk 2 van een rapport 'Bepaling toezichtvorm 2007-2010, Financieel verdiepingsonderzoek, Provincie Limburg, april 2007' begonnen met de bepaling van de toezichtvorm en de belangrijkste aandachtspunten. Deze worden samengevat in figuur 2.



Figuur 2 Voorbeeldschema van conclusie van het onderzoek

Het middenvlak van figuur 2 is groen, oranje of rood al naar gelang de toezichtvorm meerjarig repressief, respectievelijk meerjarig repressief met voorwaarden, of preventief is. De vier aandachtsgebieden met de kritische factoren zijn afgebeeld rondom de conclusie en met pijlen is aangegeven dat ze alle vier invloed op de conclusie hebben. Tevens zijn er pijlen te zien, die aangeven dat de aandachtsgebieden elkaar beïnvloeden. Bij elk aandachtsgebied worden tot slot de kritische factoren met daarachter de score (goed, voldoende of onvoldoende) van de gemeente op het onderdeel afgebeeld.

Analyse vier aandachtsgebieden

– Begroting en meerjarenraming

In hoofdstuk 3 van het rapport van de provincie (lees provinciebestuur) worden de resultaten uitgewerkt per aandachtsgebied. Bij begroting en meerjarenraming wordt dit gedaan door het weergeven van een achttal oordelen in een tabel. Dit betreffen:

- de kwaliteit van de begroting (smiley),
- de kwaliteit van de meerjarenraming (smiley),
- de kwaliteit van de stuurinformatie op strategisch niveau (goed, voldoende, onvoldoende),
- de kwaliteit van de stuurinformatie op tactisch niveau (goed, voldoende, onvoldoende),
- de kwaliteit van de stuurinformatie op operationeel niveau (goed, voldoende, onvoldoende),
- de relatie met de bestuurskrachtmonitor (∅ = er is een relatie, NVT = er is geen relatie),
- het algemeen oordeel (smiley) en
- de ontwikkeling (pijl omhoog = ontwikkelingen laten duidelijke verbetering zien, pijl naar rechts = er zijn geen ontwikkelingen die het beeld bijstellen, pijl omlaag = ontwikkelingen laten een duidelijke verslechtering zien).

Hieronder in figuur 3 een voorbeeld van een tabel met oordelen over het aandachtsgebied 'begroting en meerjarenraming'.

| Onderzoek | Begroting | Meer-jaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|------------------------------|-----------|-------------------|-------------|----------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| Begroting en meerjarenraming | ☺ | ☺ | Voldoende | Goed | Voldoende | N.v.t. | ☺ | ➔ |

Figuur 3 Voorbeeld van een tabel voor het aandachtsgebied 'begroting en meerjarenraming'

Bij het aandachtsgebied begroting en meerjarenraming wordt gekeken of er een materieel begrotingsevenwicht, een structureel begrotingsevenwicht en een duurzaam financieel evenwicht is. Ook wordt gekeken of er indicatoren zijn die het financiële beleid van de gemeente kunnen verstoren. Hierbij wordt de analyse uit hoofdstuk 4 van het rapport van de provincie over de resultaten van de verdiepingslag betrokken.

– Vermogen

De resultaten van het aandachtsgebied vermogen worden uitgewerkt in eenzelfde tabel als die van begroting en meerjarenraming (zie figuur 4).

| Onderzoek | Begroting | Meer-jaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|-----------|-----------|-------------------|-------------|-----------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| Vermogen | ☺ | ☺ | Goed | Voldoende | Voldoende | N.v.t. | ☺ | ➔ |

Figuur 4 Voorbeeld tabel voor het aandachtsgebied 'vermogen'

De analyse van de weerstandscapaciteit is zowel retrospectief als prospectief. Beoordeeld wordt in hoeverre een gemeente in staat was, is en zal zijn om middelen vrij te maken waarmee niet begrote tegenvallers kunnen worden opgevangen, zonder het beleid ingrijpend te wijzigen. Daarbij zijn van belang de nota 'reserves en voorzieningen', de nota 'weerstandsvermogen' en de relatie tussen beide nota's, waaruit het verloop van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en voorzieningen af te leiden is. Verder moet de algemene reserve groot genoeg zijn. Volgens de provincie moet de algemene reserve minimaal 10% van het genormeerde uitgavenniveau zijn (=GUN).

– *Stuurinformatie*

De gemeente moet in staat zijn sturing te geven aan haar financiële positie. Het aandachtsgebied 'stuurinformatie' meet de stuurinformatie op drie verschillende niveaus: strategisch, tactisch en operationeel, op negen onderdelen met verschillende wegingsfactoren (afgekort : wf), te weten: begroting en meerjarenraming (wf 7), vermogen (wf 3), lokale lasten (wf 1), weerstandsvermogen (wf 2), onderhoud van kapitaalgoederen (wf 2), financiering (wf 1), bedrijfsvoering (wf 1), verbonden partijen (wf 1) en grondbeleid (wf 2). Zo komt men tot een algemeen oordeel over de stuurinformatie per niveau. Wij zijn in dit kader niet in een beoordeling getreden van deze wegingsfactoren

Daarnaast wordt de stuurinformatie op drie pijlers onderzocht, ook deze doorsnede biedt een inzicht in de werking van beheersing. De drie pijlers zijn: structuur en beleid, planning- & controlcyclus en methoden & technieken.

– *Wet- en regelgeving*

In het aandachtsgebied 'wet- en regelgeving' wordt gekeken of de gemeente de termijnen voor het verzenden van de begroting en de jaarrekening van de gemeente aan de provincie naleeft en of de begroting is ingedeeld volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Financieel beleid en beheer

Het vierde hoofdstuk van het rapport geeft de resultaten van een verdiepingsslag weer, die wordt uitgevoerd om te kunnen bepalen of een gemeente op de belangrijkste beleidsterreinen voldoende 'in control' is, en of belangrijke financiële aspecten zijn doorvertaald in begroting, meerjarenraming en vermogenspositie. De paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen, beheer van kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid worden nader bekeken en de conclusies worden per paragraaf samengevat in een tabel als in figuur 5.

| Onderzoek | Begroting | Meer-jaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|------------------|-----------|-------------------|-------------|----------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| Lokale heffingen | ☺ | ☺ | Voldoende | Goed | Goed | N.v.t. | ☺ | ➔ |

Figuur 5 Voorbeeld van een tabel over de verdiepingsslag

De hoofdstukken 5 en 6 sluiten het rapport 'Bepaling toezichtvorm 2007-2010 gemeente XX' af met een begrippen- en bronnenlijst.

2.3 De ontstaansgeschiedenis van het financieel verdiepingsonderzoek

Het financieel verdiepingsonderzoek heeft er niet altijd zo uitgezien als hiervoor is beschreven. In de pilots die de provincie Limburg in juli 2005 in de gemeente Weert en de gemeente Nederweert heeft uitgevoerd, werd gebruik gemaakt van een matrix met negen velden (drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel en drie onderdelen: begroting en meerjarenraming, weerstands-capaciteit en risico's). Deze matrix ziet er als volgt uit (zie figuur 6).

| Niveau / Onderdeel | Begroting en Meerjarenraming (A) | Weerstandscapaciteit (B) | Risico's (C) |
|-----------------------------|--|--|---|
| Strategisch I | Begroting en meerjarenraming op strategisch niveau (IA) | Weerstandscapaciteit op strategisch niveau (IB) | Risico's op strategisch niveau (IC) |
| Tactisch II | Begroting en meerjarenraming op tactisch niveau (IIA) | Weerstandscapaciteit op tactisch niveau (IIB) | Risico's op tactisch niveau (IIC) |
| Operationeel III | Begroting en meer- jarenraming op operationeel niveau (IIIA) | Weerstandscapaciteit op operationeel niveau (IIIB) | Risico's op operationeel niveau (IIIC) |

Figuur 6 Matrix financieel verdiepingsonderzoek pilot

Voor elk veld in deze matrix, die overigens goed aansluit op de matrix uit de bestuurskrachtmonitor, worden een norm, de feitelijke situatie en een oordeel vastgesteld; ook worden aanbevelingen gedaan.

In dit verband is de weging van de uitkomsten van de matrix van belang. In het kort komt de weging erop neer dat de uitkomsten in de velden IA (begroting en meerjarenraming op strategisch niveau) en IIA, (begroting en meerjarenraming op tactisch niveau), bepalend zijn voor het eindoordeel over de toezichtsnorm. Overigens werken de uitkomsten bij de zeven andere velden ook door in veld IA, zodat ook de onderwerpen uit deze velden invloed hebben op het eindoordeel. Concreet betekent de weging van de matrix dat een gemeente die voor vier jaar repressief toezicht in aanmerking wil komen op de velden IA en IIA tenminste 'voldoende' moet scoren.

De pilots zijn in 2005 geëvalueerd. Uit die evaluatie bleek dat er onderdelen gemist werden, die niet in de gebruikte matrixvorm onder te brengen waren en dat het model onvoldoende aansloot bij de gebruikelijke benadering van de financiële positie en de financiële functie en daardoor minder herkenbaar was voor de doelgroep. Daarom is toen gekozen voor een ander format: dat met de vier aandachtsgebieden. Uit diezelfde evaluatie bleek ook de meerwaarde van de koppeling van het financieel verdiepingsonderzoek aan de bestuurskrachtmonitor. Vraag is of de daar gevonden meerwaarde wel door te trekken is naar het 'financieel verdiepingsonderzoek nieuwe stijl', omdat men na de pilot helemaal is *afgestapt* van het bovenstaande matrixmodel. Volgens de provincie is dat wel het geval. Wij komen hierop terug in hoofdstuk 11.

Wat kan er gezegd worden over het nieuwe model? Het nieuwe model is vergeleken met het matrixmodel uitgebreid. In het matrixmodel kon volstaan worden met positieve uitkomsten op de velden IA en IIA (begroting en meerjarenraming op strategisch en tactisch niveau); in het nieuwe model zijn daaraan toegevoegd het 'vermogen' (waren de velden IB, IIB en IIIB: weerstandscapaciteit op strategisch, tactisch en operationeel niveau, hoewel deze indirect werden gewogen) en de 'stuurinformatie' (op strategisch, tactisch en operationeel niveau). Het aandachtsgebied wet- en regelgeving was al opgenomen in IA.

Wij kunnen voorzichtig de conclusie trekken dat het provinciebestuur (de toezichthouder) het klassieke model van planning en control, waarbij van oudsher de idee is dat dit gaat over de financiële planning en control, zichtbaar in begrotingen, tussentijdse rapportages en jaarrekeningen, verlaten heeft en gekozen heeft voor de moderne opvattingen van planning en control, die veel meer gericht zijn op het verstrekken van *informatie* ten behoeve van het beheersen van processen in de organisatie, natuurlijk ook voorzien van enkele vitale financiële en andere gegevens.

2.4 Tussenconclusie

Het doel van het financieel verdiepingsonderzoek is het bepalen van de toezichtvorm voor een gemeente. Daartoe bekijkt de provincie een aantal kritische factoren en andere indicatoren op een viertal aandachtsgebieden, namelijk: begroting en meerjarenraming, vermogen, stuurinformatie en wet- en regelgeving. Verder past zij een verdiepingsslag toe, waarbij beter gekeken wordt naar een aantal verplichte paragrafen, namelijk: lokale heffingen, weerstandsvermogen, beheer van kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Naast de scores op de indicatoren stelt de provincie - waar nodig - voorwaarden en geeft zij aanbevelingen.

Met deze aanpak wil de provincie ook een aantal extra doelen bereiken zoals de duurzaamheid in de financiële situatie, een verlaging van de administratieve lastendruk, het vervullen van de rol als informatiemakelaar en het versterken van de interne bedrijfsvoering. Tenslotte wisselt de provincie als toezichthouder informatie uit met de visitatiecommissie-Rutten over de beschikbare middelen om de opgaven te realiseren. Daarbij gaat het in essentie om het stimuleren van de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie.

3 Een voorbeeld van een financieel verdiepingsonderzoek: de gemeente Beesel

3.1 Inleiding

Ter illustratie wordt in dit hoofdstuk een voorbeeld gegeven van het financieel verdiepingsonderzoek van de gemeente Beesel.

De gemeente Beesel kent een landelijk karakter en ligt aan de Maas en de landsgrens. De gemeente telde op 1 januari 2005 13.401 inwoners. Verwacht wordt dat het aantal inwoners in de komende jaren nagenoeg gelijk blijft; in 2015 zijn er naar verwachting 13.347. De gemeente bestaat uit de (hoofd)kernen Beesel en Reuver. Onder Reuver valt ook de kern Offenbeek. Deze kernen worden van elkaar gescheiden door een spoorlijn en de rijksweg N271. Circa 10.000 inwoners wonen in Reuver en Offenbeek. De kern Beesel is van oudsher een agrarische kern en heeft circa 3.000 inwoners.

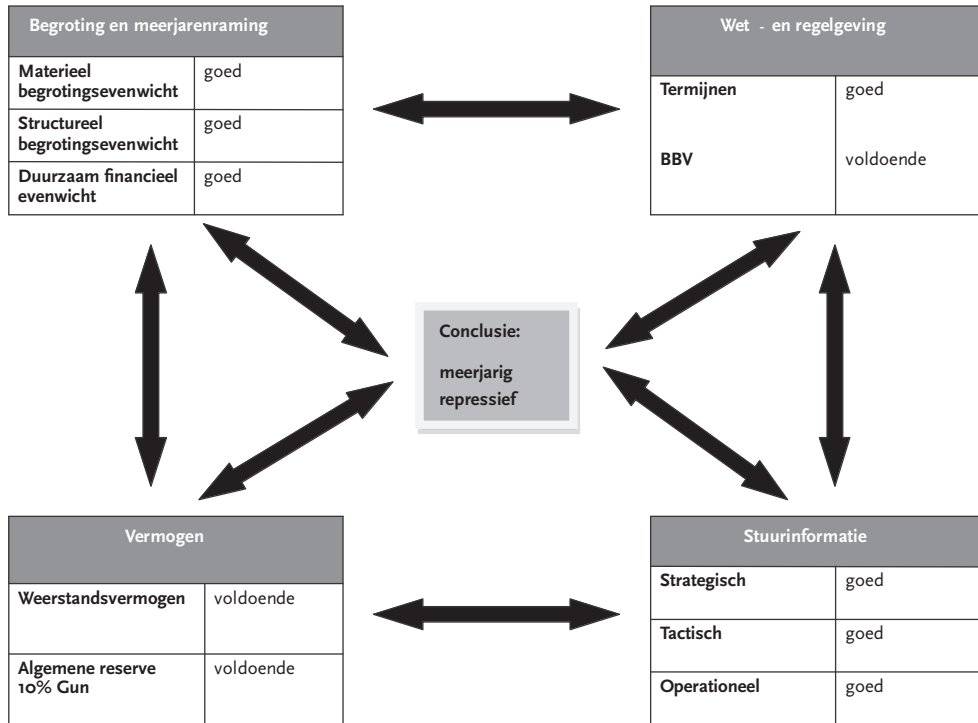
3.2 Het onderzoek

Conclusie van het onderzoek

Beesel scoort relatief goed in zowel het financieel verdiepingsonderzoek als in de bestuurskrachtmonitor. Het rapport begint met de conclusie van het onderzoek:

‘Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van de pilot modernisering toezicht voldoet. Beesel komt daarmee in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht. Dit betekent, dat de periode 2008-2010 toezichtarm zal zijn, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen.’

De afdeling Financiën van de provincie Limburg - wij schrijven in dit hoofdstuk voortaan ‘de afdeling’ - komt tot dit oordeel, omdat uit het verdiepingsonderzoek blijkt dat de exploitatie een begrotingsevenwicht kent, een structureel evenwicht en ook een duurzaam financieel evenwicht. Ook speelt mee dat de vermogenspositie voldoende is en het weerstandvermogen dat eveneens (in afwachting van nog vast te stellen beleid voor weerstandsvermogen en risicomangement) lijkt te zijn. Tot slot houdt de gemeente zich aan belangrijke wet- en regelgeving. De financiële positie van Beesel voldoet dus aan de eisen van de pilot ‘modernisering toezicht’. Bovendien zegt de afdeling dat zij als integraal beeld heeft, dat in de gemeente Beesel een evenwicht bestaat tussen financiën en de wijze waarop de gemeentelijke organisatie handelt en zich verder ontwikkelt. De conclusie van het onderzoek wordt als volgt samengevat (zie figuur 7):



Figuur 7 Schema conclusie gemeente Beesel

Deze figuur 7 wordt als volgt toegelicht:

‘Het middenvlak is groen: het zichtbare resultaat van een integrale afweging tussen de vier aandachtsgebieden. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven’. ‘Groen’ in de financiële situatie van de gemeente Beesel ‘betekent, dat de afdeling van de provincie de financiële positie en de financiële functie van de gemeente als voldoende tot goed beoordelen. De afdeling ziet een evenwichtig beeld tussen externe (Begroting en meerjarenraming en Vermogen) en interne perspectieven (Stuurinformatie en Wet- en regelgeving). Bij alle aandachtsgebieden scoort de gemeente voldoende tot goed.’

Aandachtspunten

Vervolgens geeft de afdeling aan dat zij de gemeente in de toezichtarme periode op afstand volgt met behulp van risicoanalysemodellen. Daarbij let zij vooral op de aandachtspunten die voortvloeien uit het onderzoek. Deze aandachtspunten hebben bij Beesel geen kritisch karakter en worden per aandachtsgebied samengevat:

| Begroting en meerjarenraming |
|--|
| De exploitatie kent een materieel begrotingsevenwicht, is structureel in evenwicht en kent ook een duurzaam financieel evenwicht. De ramingen zijn realistisch. De financiële positie is gezond. |

Vermogen

De gemeente beschikt op dit moment over voldoende weerstandscapaciteit. Wij hebben wel ontwikkelpunten geconstateerd in de strategische beleidsvorming (met name rondom het weerstandsvermogen en risicomanagement). De gemeente zal moeten beoordelen of na vaststelling van beleid voor het weerstandsvermogen en risicomanagement de weerstandscapaciteit voldoende is.

Wet- en regelgeving

De gemeente voldoet in belangrijke mate aan de eisen die wet- en regelgeving (Gemeentewet, Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten, BBV) aan haar stelt.

Stuurinformatie

Uit de resultaten van ons onderzoek blijkt dat de gemeente gemiddeld goed presteert. De informatievoorziening over de verbonden partijen vraagt op onderdelen aandacht.

Hoofdstuk 2 in het rapport 'Bepaling toezichtvorm 2007-2010 Gemeente Beesel, Provincie Limburg, april 2007' wordt afgesloten met een aantal opmerkingen over de ontwikkeling van de financiële positie (taakverschuiving Rijk naar gemeenten) en over de relatie met de ambities en opgaven van de gemeente zoals die in de bestuurskrachtmonitor naar voren komen.

De bovenstaande resultaten en aandachtspunten worden in de hoofdstukken 3 en 4 van het onderzoeksrapport verder uitgewerkt. Wij schetsen deze uitwerkingen hierna in hoofdlijnen.

De belangrijkste aandachtsgebieden om te komen tot een meerjarige uitspraak over de vorm van toezicht zijn:

- Begroting en meerjarenraming
- Vermogen
- Wet- en regelgeving
- Stuurinformatie.

De afdeling geeft in een tabel per aandachtsgebied de conclusie weer. Ook wordt op basis van de analyse van deze afdeling een aanbeveling gegeven, waar nodig.

Wij zullen hierna deze aandachtsgebieden in beeld brengen.

Analyse Begroting en meerjarenraming

| Onderzoek | Begroting | Meer-jaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|------------------------------|-----------|-------------------|-------------|----------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| Begroting en meerjarenraming | ☺ | ☺ | Goed | Goed | Goed | 👉 | ☺ | ➔ |

Figuur 8 Tabel voor het aandachtsgebied 'begroting en meerjarenraming' gemeente Beesel

Conclusie

'De begroting 2007 en meerjarenraming 2008-2010 is reëel sluitend. Er is sprake van materieel, structureel en van duurzaam financieel evenwicht. De begroting en meerjarenraming zijn solide en voldoen aan de kaders van wet en provincie. In de meerjarenraming is ruimte opgenomen voor nieuw beleid. Kortom: er is sprake van een gezonde begroting en meerjarenraming.'

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

'Evalueer de werking van de gebruikte prestatie-indicatoren. Werken ze naar tevredenheid of zijn ze aan vervanging toe?'

De begroting en meerjarenraming zijn dus sluitend. Wat betreft de financiële effecten uit de verplichte paragrafen zijn er geen opvallende bijzonderheden (zie figuur 9), wel concludeert de provincie dat de gemeente enkele paragrafen verder uit moet werken.

| Paragraaf | Begroting | Meerjarenraming |
|--------------------------------|-----------|-----------------|
| Lokale lasten | ☺ | ☺ |
| Weerstandsvermogen | ☺ | ☺ |
| Onderhoud van kapitaalgoederen | ☺ | ☺ |
| Financiering | ☺ | ☺ |
| Bedrijfsvoering | ☺ | ☺ |
| Verbonden partijen | ☺ | ☺ |
| Grondbeleid | ☺ | ☺ |

Figuur 9 Tabel financiële effecten uit de verplichte paragrafen gemeente Beesel

Het materieel begrotingsevenwicht, het structureel begrotingsevenwicht en het duurzaam financieel evenwicht worden als goed beoordeeld.

Analyse Vermogen

| Onderzoek | Begroting | Meer-jaren-raming | Strategisch | Tactisch | Opera-tioneel | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwik-keling |
|-----------|-----------|-------------------|-------------|-----------|---------------|-------------|------------------|---------------|
| Vermogen | ☺ | ☺ | Goed | Voldoende | Voldoende | ☺ | ☺ | ↗ |

Figuur 10 Tabel voor het aandachtsgebied 'vermogen' gemeente Beesel

Conclusie

'De gemeente heeft de weerstandcapaciteit in beeld gebracht voor de begroting 2007 inclusief meerjarenraming. De gemeente heeft op dit moment voldoende weerstandcapaciteit gelet op de gememoreerde risico's. Bij het vaststellen van beleid voor weerstandsvermogen en risicomangement zal de raad moeten bezien of de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's voldoende is.'

Op basis van analyse de volgende aanbeveling

‘Zie hiervoor de paragrafen 3.3 Analyse wet- en regelgeving en 4.2 Weerstandsvermogen.’

Beesel heeft de laatste jaren een positief financieringsresultaat en meer vreemd dan eigen vermogen. Haar nota reserves en voorzieningen is actueel, over een nota weerstandsvermogen beschikt de gemeente niet. Verder geeft de programmabegroting geen inzicht in de reserves en voorzieningen en voldoet deze niet volledig aan het BBV. Uit de reserves blijkt dat de gemeente voldoende weerstandcapaciteit heeft. Ook de voorspelde reserves en voorzieningen worden bekeken, hierover wordt in het rapport een zestal opmerkingen gemaakt.

Analyse Stuurinformatie

Conclusie

‘De gemeente beschikt over voldoende instrumenten om financieel in control te kunnen zijn. Op de diverse informatieniveaus scoort de gemeente voldoende tot goed. Ook de drie belangrijkste pijlers structuur en beleid, planning en control, methoden en technieken laten een evenwichtig beeld zien.’

De stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau worden als goed beoordeeld, die op operationeel niveau als voldoende.¹ Tot deze oordelen wordt gekomen door de stuurinformatie over de onderwerpen, die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn te meten. In figuur 11 is te zien hoe Beesel scoort op deze onderwerpen en hoe de verschillende onderdelen gewogen zijn om tot een eindoordeel te komen. De enige onvoldoende is te vinden bij de verbonden partijen op strategisch niveau.

| Stuurinformatie | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Weging |
|------------------------------|-------------|-----------|--------------|--------|
| Begroting en meerjarenraming | Goed | Goed | Goed | 7 |
| Vermogen | Goed | Voldoende | Voldoende | 3 |
| Lokale lasten | Voldoende | Goed | Goed | 1 |
| Weerstandsvermogen | Voldoende | Voldoende | Voldoende | 2 |
| Onderhoud kapitaalgoederen | Goed | Goed | Voldoende | 2 |
| Financiering | Voldoende | Voldoende | Voldoende | 1 |
| Bedrijfsvoering | Goed | Goed | Voldoende | 1 |
| Verbonden partijen | Onvoldoende | Goed | Voldoende | 1 |
| Grondbeleid | Voldoende | Goed | Goed | 2 |

Figuur 11 Tabel stuurinformatie gemeente Beesel

1. Althans zo staat in paragraaf 3.3 van het rapport. In de samenvatting in paragraaf 2.3 (zie ook figuur 6) staat achter stuurinformatie operationeel ‘goed’. In de rest van dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de score ‘goed’ de juiste is.

Ook op de drie pijlers scoort Beesel voldoende tot goed. Er heeft een goede kaderstelling plaatsgevonden (structuur en beleid), de gemeente beschikt over een goed werkend systeem van planning en control en de administratieve organisatie en interne controle functioneren voldoende (methoden en technieken).

Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

‘De gemeente geeft in voldoende mate invulling aan kritische wet- en regelgeving. Dit biedt de raad de mogelijkheid zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren uit te kunnen voeren.’

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

‘Breng de begroting en meerjarenraming in overeenstemming met de eisen van het BBV.’

Om te beginnen voldoet de gemeente voor wat betreft de begroting en de jaarrekening aan de wettelijke termijn van inzending (artikelen 191 en 200 Gemeentewet). Conclusie is dan ook dat de termijnen goed worden nageleefd. Aan het BBV wordt daarentegen niet helemaal voldaan. De provincie stelt een aantal verbeterpunten voor om de begroting in overeenstemming met het BBV te brengen, waaronder het opstellen van een overzicht van incidentele en structurele baten en lasten en het per programma aangeven van dotaties en onttrekkingen aan de reserves. Tot slot komen de kaders kort aan de orde, die gemeente in de verordeningen 212, 213 en 213a hanteert.

Financieel beleid en beheer

– Lokale heffingen

| Onderzoek | Begroting | Meer-jaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|------------------|-----------|-------------------|-------------|----------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| Lokale heffingen | ☺ | ☺ | Voldoende | Goed | Goed | N.v.t. | ☺ | ➔ |

Figuur 12 Tabel paragraaf ‘lokale heffingen’ gemeente Beesel

Conclusie

‘De gemeente heeft een uitgebreide paragraaf lokale heffingen. De lokale lasten zijn goed doorvertaald in de begroting en meerjarenraming. De aanwezige informatie biedt een goede basis om sturing te kunnen geven aan lokale lasten.’

Op basis van analyse de volgende aanbeveling

‘Geef meer inzicht in de meerjarige ontwikkelingen rondom de lokale lasten. Neem daarbij ook een integraal meerjarig overzicht op van de lokale lasten. Dit is van belang om een meerjarige afweging te kunnen maken tussen beleid, gewenst voorzieningenniveau en inkomsten.’

– Weerstandsvermogen

| Onderzoek | Begroting | Meer-jaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|--------------------|-----------|-------------------|-------------|-----------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| Weerstandsvermogen | ☺ | ☺ | Voldoende | Voldoende | Voldoende | 👉 | ☺ | ➔ |

Figuur 13 Tabel paragraaf ‘weerstandsvormogen’ gemeente Beesel

Conclusie

‘Zowel de begroting als de meerjarenraming is voldoende robuust. Gezien de risico’s die de gemeente presenteert, geldt dit ook voor de vermogenspositie. Dit betekent dat de gemeente wel tegen een ‘stootje’ kan. Beesel concludeert dat momenteel de risico’s in relatie tot de weerstandscapaciteit geen aanleiding geven om de aanwezige reserves te verhogen of aanvullende maatregelen te treffen. Ook hoeven geen onderdelen van het beschikbare vermogen te worden afgezonderd ter dekking van resterende mogelijke risico’s. Wij vinden de ontwikkeling van het beleid voor weerstandsvermogen en risico’s van groot belang. De mogelijkheid bestaat dat na vaststelling en toepassing van dit beleid maatregelen moeten worden getroffen om de gewenste weerstandscapaciteit te bereiken.’

Op basis van analyse de volgende aanbeveling

‘Stel het beleid vast voor de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico’s. Verken daarbij ook de mogelijkheden om de structurele weerstandscapaciteit te verbeteren. Gelet op de beoordeling van de bedrijfsvoering zijn de condities aanwezig voor een succesvolle invoering van risicomangement.’

De algemene reserve is een belangrijk onderdeel van de weerstandscapaciteit, deze wordt (ten opzichte van het genormeerd uitgavenniveau) als voldoende beoordeeld. Ondanks het feit dat aan het risicomangement nog een hoop moet gebeuren, beoordeelt de provincie ook het totale weerstandsvermogen als voldoende.

– Onderhoud van kapitaalgoederen

| Onderzoek | Begroting | Meer-jaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|----------------------------|-----------|-------------------|-------------|----------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| Onderhoud kapitaalgoederen | ☺ | ☺ | Goed | Goed | Voldoende | 👉 | ☺ | ➔ |

Figuur 14 Tabel paragraaf ‘onderhoud kapitaalgoederen’ gemeente Beesel

Conclusie

‘Een groot deel van het onderhoud is onderbouwd met beheerplannen die door de raad zijn vastgesteld. Voor wegenbeheer en groen worden jaarlijks werkbestedingen gemaakt. De plannen zijn redelijk actueel. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen worden direct de relaties met de (deel)programma’s gelegd, waardoor inzicht wordt geboden in de relatie tussen kapitaalgoederen en de gemeentelijke beleidsthema’s.’

Op basis van analyse de volgende aanbevelingen

‘Actualiseer het beleidsplan openbare verlichting, waarbij de raad het hierbij gewenste kwaliteitsniveau bepaalt; hanteer in het algemeen voor beheerplannen een maximale levensduur van vier tot vijf jaar; laat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen per categorie ook de kosten meerjarig zien. Dit versterkt het inzicht in de financiële effecten van het onderhoud.’

– Financiering

| Onderzoek | Begroting | Meer-jaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|--------------|-----------|-------------------|-------------|-----------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| Financiering | ☺ | ☹ | Voldoende | Voldoende | Voldoende | N.v.t | ☹ | ➔ |

Figuur 15 Tabel paragraaf ‘financiering’ gemeente Beesel

Conclusie

‘Wij hebben vastgesteld dat de financieringspositie en de informatievoorziening van de gemeente voldoende zijn. Dit is wel afgemeten aan de situatie van nu en de te verwachten ontwikkelingen binnen de meerjarenraming. De gemeente is de afgelopen jaren meer gevoelig geworden voor renteontwikkelingen op de markt, omdat de vaste activa met meer vreemd vermogen en met minder eigen vermogen worden gefinancierd.’

Op basis van analyse de volgende aanbevelingen

‘Neem in de paragraaf ook risico’s op die goed kwantificeerbaar zijn; geef een duidelijk inzicht in de (meerjarige) kosten van de financieringsfunctie.’

– Bedrijfsvoering

| Onderzoek | Begroting | Meer-jaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|-----------------|-----------|-------------------|-------------|----------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| Bedrijfsvoering | ☹ | ☹ | Goed | Goed | Voldoende | ☺ | ☹ | ➔ |

Figuur 16 Tabel paragraaf ‘bedrijfsvoering’ gemeente Beesel

Conclusie

‘De raad heeft in 2004 het visiedocument “Waar staan we voor, waar gaan we voor” vastgesteld. In de paragraaf Bedrijfsvoering heeft de gemeente, in relatie tot de toekomstvisie, aangegeven waar de organisatie in de toekomst aan moet voldoen. De gemeente beschikt over een visie en voldoende instrumentarium. Dit heeft zich onder meer vertaald in een goedkeurende accountantsverklaring op het gebied van rechtmatigheid vanaf het jaar 2004. Vanuit het perspectief van bestuurlijke informatievoorziening is de kwaliteit van bedrijfsvoering strategisch en tactisch goed. De paragraaf geeft nog onvoldoende inzicht in de (meerjarige) kosten van de bedrijfsvoering, waardoor op operationeel niveau de stuurinformatie kan worden verbeterd.’

Op basis van analyse de volgende aanbeveling

‘Geef een (meerjarig) cijfermatig inzicht van de lasten en mogelijke baten/besparingen rondom de bedrijfsvoering. Hierdoor wordt het inzicht in de bedrijfsvoering verbeterd.’

– Verbonden partijen

| Onderzoek | Begroting | Meer-jaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|--------------------|-----------|-------------------|-------------|----------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| Verbonden partijen | ☹ | ☹ | Onvoldoende | Goed | Voldoende | N.v.t. | ☹ | ➔ |

Figuur 17 Tabel paragraaf ‘verbonden partijen’ gemeente Beesel

Conclusie

‘Het beleid ten aanzien van verbonden partijen is nog in ontwikkeling. De gemeente geeft in de paragraaf aan dat nog geen algemene criteria zijn vastgelegd om in verbonden partijen te participeren. Samenwerkingsverbanden worden ad hoc beoordeeld.’

Op basis van analyse de volgende aanbevelingen

‘Stel een expliciete visie vast rondom verbonden partijen en leg hierbij een duidelijke relatie met de programma’s van de gemeente; geef meer inzicht in de meerjarige ontwikkelingen (intern en extern); groepeer de verbonden partijen naar bestuurlijk en/of financieel belang; geef hierbij meer aandacht aan de onderliggende risico’s die verbonden partijen met zich mee brengen.’

– Grondbeleid

| Onderzoek | Begroting | Meer-jaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|-------------|-----------|-------------------|-------------|----------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| Grondbeleid | ☹ | ☹ | Voldoende | Goed | Goed | ☹ | ☹ | ➔ |

Figuur 18 Tabel paragraaf ‘grondbeleid’ gemeente Beesel

Conclusie

'De gemeente heeft een passief grondbeleid. In het Operationeel Plan heeft de raad voor een periode van vier jaar aangegeven welke plannen met prioriteit worden uitgevoerd.'

Op basis van analyse de volgende aanbevelingen

'Benoem de kaders voor het passieve grondbeleid in de paragraaf grondbeleid. Dit kan door concreet aan te geven wat het passieve grondbeleid voor de gemeente Beesel inhoudt; licht in de paragraaf de relatie tussen het vastgestelde beleid uit de Toekomstvisie Beesel en het (passief) grondbeleid van de gemeente nader toe.'

3.3 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk hebben we gezien hoe de provincie de financiële positie van de gemeente Beesel beoordeelt. Beesel scoort op de kritische factoren voldoende tot goed en komt daarmee in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht. Wel heeft de provincie een aantal aandachtspunten voor de gemeente, zoals de informatievoorziening over verbonden partijen. Ook heeft de provincie een aantal aanbevelingen, waaronder: het verder ontwikkelen van het strategisch beleid, het evalueren van de gebruikte prestatie-indicatoren, het verder uitwerken van enkele verplichte paragrafen en het geven van een (meerjarig) cijfermatig inzicht in de lasten en mogelijke baten/besparingen rondom de bedrijfsvoering. Ook beveelt de provincie aan de begroting en meerjarenraming in overeenstemming met de eisen van het BBV te brengen.

4 De financiële slagkracht van Noord-Limburgse gemeenten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de scores van de veertien gemeenten besproken en op grond daarvan wordt bekeken hoe het gesteld is met de financiële slagkracht van de gemeenten in Noord-Limburg. Hierbij worden eerst de bepaling van de toezichtvorm en de scores op de kritieke factoren besproken, daarna de scores op de overige indicatoren en tot slot de scores in de verdiepingsslag.

4.2 Bepaling toezichtvorm, kritieke factoren en overige indicatoren

Van de veertien Noord-Limburgse gemeenten en hun besturen komen er negen in aanmerking voor 'onvoorwaardelijk' meerjarig repressief toezicht. Vijf gemeenten komen pas in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht wanneer zij voldoen aan één of meer voorwaarde(n). De scores op de kritische factoren lopen nogal uiteen: de best scorende gemeenten scoren op acht onderdelen goed en op twee voldoende, de slechtst scorende gemeente scoort op één onderdeel goed, op zeven onderdelen voldoende en op twee onderdelen onvoldoende.

In figuur 19 zijn het algemene oordeel (toezichtvorm) en de scores van de veertien gemeenten op de kritieke factoren weergegeven. Hierbij geldt: G = goed, V = voldoende en O = onvoldoende.¹

1. In het vorige hoofdstuk werd al duidelijk dat de kritieke factoren niet de enige indicatoren zijn waarop een gemeenteorganisatie en het bestuur worden beoordeeld in het financieel verdiepingsonderzoek. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de scores op alle indicatoren die gebruikt zijn bij de vier aandachtgebieden.

| | ALGEGHELE CONCLUSIE | BEGROTING +MEERJARENRAMING | | | VERMOGEN | | STUURINFORMATIE | | | WET- EN REGELGEVING | |
|-------------------|---|----------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------|------------------|-----------------|----------|---------------|---------------------|-----|
| | | Mat. begrotings-evenwicht | Struct. begrotings-evenwicht | Duurzaam fin. evenwicht | Weerstands-vermogen | Algemene reserve | Strategisch | Tactisch | Operat-ioneel | Ter-mij-nen | BBV |
| Kessel | meerjarig repressief toezicht | G | G | G | V | O | V | V | V | G | V |
| Arcen & Velden | meerjarig repressief toezicht: voorwaarde | V | V | V | O | G | V | V | V | G | V |
| Beesel | meerjarig repressief toezicht | G | G | G | V | V | G | G | G | G | V |
| Bergen | meerjarig repressief toezicht | G | G | G | V | G | V | G | G | G | G |
| Gennep | meerjarig repressief toezicht | O | G | G | V | G | V | G | V | G | V |
| Helden | meerjarig repressief toezicht: voorwaarde | O | V | V | O | V | V | V | V | G | V |
| Horst aan de Maas | meerjarig repressief toezicht | G | G | G | O | V | G | G | G | G | V |
| Sevenum | meerjarig repressief toezicht | V | V | V | V | V | V | V | V | G | V |
| Mook & Midde-laar | meerjarig repressief toezicht: voorwaarde | V | V | V | V | G | V | V | V | G | V |
| Meijel | meerjarig repressief toezicht: voorwaarden | O | V | V | O | V | O | G | G | G | V |
| Venray | meerjarig repressief toezicht | G | G | G | V | V | G | G | G | G | V |
| Venlo | meerjarig repressief toezicht: expliciete aandachtspunten | O | V | V | V | V | G | V | V | G | V |
| Maasbree | meerjarig repressief toezicht | G | G | G | V | G | V | V | V | G | V |
| Meerlo-Wanssum | meerjarig repressief toezicht | G | G | G | V | G | G | G | G | G | V |

Figuur 19 Scores Noord-Limburgse gemeenten op kritieke factoren

Bij het aandachtsgebied begroting en meerjarenraming valt op dat vier gemeenten géén materieel begrotingsevenwicht hebben. Desondanks zijn er in de algemene oordelen géén negatieve beelden te zien. Dit is te verklaren door het feit dat alle gemeenten (ook die waar een materieel begrotingsevenwicht ontbreekt) een voldoende of goed structureel begrotingsevenwicht én een voldoende of goed duurzaam financieel evenwicht hebben.

Wat het aandachtsgebied vermogen betreft is op te merken, dat bij één gemeente de grootte van de algemene reserve onvoldoende is (Kessel heeft een algemene reserve van €180.000 terwijl het provinciaal minimum daar €290.000 is). Hoewel deze gemeente zich op het standpunt stelt dat het versterken van de algemene reserve niet de hoogste prioriteit heeft, verzoekt de provincie haar toch de reserve op korte termijn op het provinciaal minimum te brengen en tevens te werken aan haar risicomanagement. Verder hebben drie

gemeenten een onvoldoende weerstandvermogen. Dit is te wijten aan het ontbreken van een adequaat formeel strategisch risicomanagementsysteem, waardoor risico's niet voldoende in beeld worden gebracht en beheerst kunnen worden en het weerstandsvermogen niet goed kan worden bepaald.

De kwaliteit van de stuurinformatie is opvallend vaak onvoldoende op het onderdeel 'verbonden partijen'. Verbonden partijen, bijvoorbeeld sociale werkvoorzieningschappen, zijn van belang bij het uitvoeren van het gemeentelijk beleid. Uit de praktijk blijkt dat er grote (financiële) risico's kunnen vastzitten aan verbonden partijen, het is dan ook van belang dat de stuurinformatie op dit gebied goed is. Veel gemeenten hebben de stuurinformatie op dit gebied nog niet goed op orde, met name wat betreft het in kaart brengen van meerjarige ontwikkelingen. De provincie doet dan ook verschillende gemeenten suggesties om de stuurinformatie over verbonden partijen te verbeteren. Een ander opmerkelijk punt betreffende de stuurinformatie is het feit dat de wegingsfactoren binnen dit aandachtsgebied niet altijd consequent zijn doorgevoerd.²

Alle gemeenten leven tot slot de wet- en regelgeving voldoende tot goed na.

4.3 Verdiepingsslag

Hoe de gemeenten hebben gescoord in de verdiepingsslag is terug te vinden in het overzicht in bijlage 3. In deze paragraaf wordt een aantal opvallende scores uit de verdiepingsslag besproken.

Ten eerste valt op, dat er op het onderdeel kwaliteit van de begroting en kwaliteit van de meerjarenraming niet veel onvoldoendes worden gescoord (respectievelijk één en zes onvoldoendes) en dat vier van deze in totaal zeven onvoldoendes betrekking hebben op de stuurinformatie betreffende verbonden partijen. De kwaliteit van de begroting en meerjarenraming bij de andere verplichte paragrafen is dus bijna overal voldoende tot goed te noemen.

De kwaliteit van de stuurinformatie komt in het financieel verdiepingsonderzoek op twee plaatsen terug, namelijk in het aandachtsgebied stuurinformatie en in de verdiepingsslag per paragraaf. De scores op beide plaatsen zijn identiek. Wat in dit gebied opvalt, is dat de stuurinformatie van een gemeente op één onderdeel vaak uiteenloopt op de verschillende niveaus. Zo scoort Beesel op het onderdeel verbonden partijen (dit zijn instellingen waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft) op de niveaus strategisch, tactisch en operationeel respectievelijk onvoldoende, goed en voldoende. Dat wil zeggen dat de kaderstelling op basis van een visie en ontwikkelingen op het stuk van de verbonden partijen onvoldoende is, terwijl de informatievoorziening om de gestelde doelen op dit gebied te bereiken goed is en de informatie om uiteindelijk beslissingen te kunnen nemen voldoende. Ook valt op, dat op het operationele niveau de meeste onvoldoendes worden gescoord. Dat wil zeggen dat gemeenten hun stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau beter op orde hebben dan op ope-

2. Bijlage 2 bestuderend ziet men bijvoorbeeld dat Meijel op strategisch niveau wegingsfactor (wf) 12 voldoende heeft en wf 8 onvoldoende, het algemeen oordeel is een onvoldoende. Horst aan de Maas krijgt op tactisch niveau een goed met wf 10 goed, wf 9 voldoende en wf 1 onvoldoende. Ook wordt niet consequent afgerond bij wf 10 goed en wf 10 voldoende. De ene keer wordt afgerond naar boven en krijgt de gemeente een goed, de andere keer wordt afgerond naar beneden en krijgt de gemeente een voldoende.

rationeel niveau. Het ontbreekt dus het meest aan tijdige en goede, detaillistische informatie om beslissingen te kunnen nemen en bijsturing te kunnen geven. In de bestuurskrachtmetingen is dat juist niet het geval.

Wat de relatie met de bestuurskrachtmonitor betreft, is op te merken dat in 45 van de 98 gevallen een koppeling is gelegd, de paragraaf waar dit het meest gebeurt, is het weerstandsvermogen.³

Op de paragraaf 'verbonden partijen' wordt het slechtst gescoord: vijf van de veertien gemeenten krijgen op dat onderdeel een onvoldoende. In de overige paragrafen is in totaal slechts één negatief algemeen oordeel te vinden. Bergen en Meerlo-Wanssum komen het beste uit de verdiepingsslag, zij hebben op zes van de zeven paragrafen een positief algemeen oordeel.

Als wij scores van de verdiepingsslag vergelijken met die van de bepaling toezichtvorm (scores op de vier aandachtsgebieden) valt tot slot het volgende op. De twee best scorende gemeenten in de verdiepingsslag, Bergen en Meerlo-Wanssum, zijn ook de best scorende gemeenten bij de bepaling van de toezichtvorm. Hoewel Meijel de meeste onvoldoendes heeft bij de kritische factoren, scoort zij in de verdiepingsslag gemiddeld. De gemeente met de meeste onvoldoendes in de verdiepingsslag (Helden), is de op één na slechtst scorende gemeente bij de bepaling van de toezichtvorm (scores aandachtsgebieden). De scores van de verdiepingsslag lopen dus niet één op één met die van de bepaling toezichtvorm, maar er zijn wel overeenkomsten te ontdekken in de overall-scores op beide onderdelen.

4.4 Rangordes

Uitleg rangordes

Hoewel de provincie zegt aan de oordelen geen rapportcijfers toe te kennen en scores niet bij elkaar op te tellen, draagt het omzetten van de oordelen van de provincie in het financieel verdiepingsonderzoek naar cijfers en het optellen van die cijfers – mits dat op een zorgvuldige manier gebeurt - naar onze mening bij aan het creëren van een beter inzicht in vergelijking van de scores van verschillende gemeenten. Bovendien is het door het kwantitatief maken van de oordelen mogelijk om relaties aan te tonen tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor.⁴

Om de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek van de veertien gemeenten te vergelijken, hebben wij op zes manieren een 'rapportcijfer' vastgesteld. Voor de eerste vijf rangordes zijn de toegekende cijfers: algemeen: Goed = ☺ = 7, Voldoende = ☹ = 6, Onvoldoende = ☹ = 5, ontwikkeling: ➔ = 6 en ↗ = 7, relatie BKM: NVT = 6, ⚡ = 7. Een ☺, een 'goed', een ↗ (positieve ontwikkeling) en een ⚡ (verband) zijn alle positieve oordelen, daarom wordt aan deze vier oordelen een 7 toegekend. Een 'voldoende', een ☹, een ➔ (geen ontwikkelingen) en een 'NVT' (geen verband) zijn alle neutrale oordelen, daarom wordt aan

3. In het onderzoek wordt door middel van ⚡ aangegeven of er in het opgavenprofiel duidelijke aandachtpunten zitten, die betrekking hebben op de financiële positie. In de verdiepingsslag financieel beleid en beheer is deze relatie tussen de bestuurskrachtmonitor en het financieel verdiepingsonderzoek 98 keer mogelijk (14 gemeenten * 7 paragrafen). Van de 98 mogelijke relaties, worden er 45 gevonden.
4. Hierover meer in hoofdstuk 11, paragraaf 3.

deze vier oordelen een 6 toegekend. Een 'onvoldoende' en een ☹ zijn tenslotte negatieve oordelen en daaraan wordt om die reden een 5 toegekend.

Bij rangorde 1 zijn *alle uitkomsten* in de berekening betrokken (aandachtsgebieden én verdiepingsslag). Door het feit dat bij het ene aandachtsgebied meer indicatoren worden meegenomen dan bij het andere, kan een vertekend beeld ontstaan. Zo kan het zijn dat het aandachtsgebied 'wet- en regelgeving' onderbelicht wordt, omdat op dat aandachtsgebied slechts twee kritische factoren worden onderscheiden. De onderdelen 'relatie BKM' en 'ontwikkeling' (die hier worden meegerekend) worden in de overige vier berekeningen niet meer meegenomen. Van deze twee indicatoren is namelijk moeilijk vast te stellen of zij positief of negatief zijn en in hoeverre zij de financiële slagkracht van een gemeente beïnvloeden.

Rangorde 2 is als rangorde 1, alleen wordt het overkoepelende '*algemeen oordeel*' niet betrokken, omdat dit een gemiddelde is van een aantal scores. Ook worden '*relatie BKM*' en '*ontwikkeling*' niet meegenomen.

Rangorde 3 is als rangorde 2, alleen zijn de scores van de *verdiepingsslag* niet meegenomen. Slechts de scores op de aandachtsgebieden zijn betrokken in de berekening.

Bij rangorde 4 worden *alleen* de scores op de *kritische factoren* meegenomen in de berekening.

Bij de bepaling van rangorde 5 zijn *alleen* de scores van de *verdiepingsslag* (verplichte paragrafen) meegenomen.

Rangorde 6 is als rangorde 3, maar dan met *andere cijfers* (goed blijft een 7, voldoende een 6, onvoldoende wordt echter een 4 net als een sip kijkende smiley, neutrale smiley is een 5 en lachende smiley is een 6).

Voorbeeld berekening scores rangordes: Beesel

Om nog duidelijker te maken hoe we tot de rapportcijfers in de rangordes zijn gekomen, wordt hieronder uiteengezet hoe de rapportcijfers van de gemeente Beesel tot stand zijn gekomen.

Rangorde 1

Hier zijn alle scores meegenomen. Beesel scoort 6,48 (706/109):

| Cijfer | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Totaal aantal | Totale score |
|--------|-------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|------------------|-----------------|
| 7 | goed | 33 | ☺ | 11 | ↗ | 4 | ☺ | 6 | 54 | 378 |
| 6 | voldoende | 29 | ☹ | 16 | → | 5 | NVT | 3 | 53 | 318 |
| 5 | onvoldoende | 2 | ☹ | 0 | | | | | 2 | 10 |
| | | | | | | | | | 109 | 706 |

Figuur 20 Schema bepaling cijfer Beesel - rangorde 1

Rangorde 2

Hier worden alle scores meegenomen met uitzondering van de algemene oordelen en de scores op relatie BKM en ontwikkeling. Beesel scoort 6,48 (531/82):

| Cijfer | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Totaal aantal | Totale score |
|--------|-------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|------------------|-----------------|
| 7 | goed | 33 | ☺ | 8 | ↗ | nvt | ☺ | nvt | 41 | 287 |
| 6 | voldoende | 29 | ☹ | 10 | → | nvt | NVT | nvt | 39 | 234 |
| 5 | onvoldoende | 2 | ☹ | 0 | | | | | 2 | 10 |
| | | | | | | | | | 82 | 531 |

Figuur 21 Schema bepaling cijfer Beesel - rangorde 2

Rangorde 3

Als rangorde twee, alleen exclusief de scores in de verdiepingsslag. Beesel scoort 6,55 (308/47):

| Cijfer | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Totaal aantal | Totale score |
|--------|-------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|------------------|-----------------|
| 7 | goed | 24 | ☺ | 3 | ↗ | nvt | ☺ | nvt | 27 | 189 |
| 6 | voldoende | 18 | ☹ | 1 | → | nvt | NVT | nvt | 19 | 114 |
| 5 | onvoldoende | 1 | ☹ | 0 | | | | | 1 | 5 |
| | | | | | | | | | 47 | 308 |

Figuur 22 Schema bepaling cijfer Beesel - rangorde 3

Rangorde 4

Hier zijn alleen de scores op de kritische factoren meegenomen. Beesel scoort 6,7 (67/10):

| Cijfer | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Totaal aantal | Totale score |
|--------|-------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|------------------|-----------------|
| 7 | goed | 7 | ☺ | nvt | ↗ | nvt | ☺ | nvt | 7 | 49 |
| 6 | voldoende | 3 | ☹ | nvt | → | nvt | NVT | nvt | 3 | 18 |
| 5 | onvoldoende | | ☹ | nvt | | | | | | |
| | | | | | | | | | 10 | 67 |

Figuur 23 Schema bepaling cijfer Beesel - rangorde 4

Rangorde 5

Als rangorde 2, maar dan zonder de scores van de aandachtsgebieden (alleen verdiepingsslag). Beesel scoort 6,37 (223/35):

| Cijfer | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Totaal aantal | Totale score |
|--------|-------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------------|--------------|
| 7 | goed | 9 | ☺ | 5 | ↗ | nvt | ☺ | nvt | 14 | 126 |
| 6 | voldoende | 11 | ☹ | 9 | → | nvt | NVT | nvt | 20 | 120 |
| 5 | onvoldoende | 1 | ☹ | 0 | | | | | 1 | 5 |
| | | | | | | | | | 35 | 223 |

Figuur 24 Schema bepaling cijfer Beesel - rangorde 5

Rangorde 6

Als rangorde 3, maar dan met andere toekenning cijfers. Beesel scoort 6,43 (315/49):

| Cijfer | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Oordeel | Aantal | Totaal aantal | Totale score |
|--------|-------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------------|--------------|
| 7 | goed | 9 | ☺ | 5 | ↗ | nvt | ☺ | nvt | 14 | 126 |
| 6 | voldoende | 11 | ☹ | 9 | → | nvt | NVT | nvt | 20 | 120 |
| 5 | onvoldoende | 1 | ☹ | 0 | | | | | 1 | 5 |
| | | | | | | | | | 35 | 223 |

Figuur 25 Schema bepaling cijfer Beesel - rangorde 6

Rangorde 6 is toegepast in figuur 32 (vergelijking resultaten uitkomsten financieel verdiepingsonderzoek en veld 2.2 van de bestuurskrachtmonitor). Op de bovenstaande manier is voor alle veertien gemeenten op zes manieren een rapportcijfer vastgesteld.

De meerwaarde van deze rangorde is dat door het toekennen van andere cijfers aan de verschillende onderdelen een extra controle op de berekeningen plaats vindt en de waarde van de conclusies daardoor versterkt worden.

Vergelijking gemeenten aan de hand van rangordes

In de tabel (figuur 26) is van elke gemeente te zien op welke plaats zij komt in de rangorde per methode, met daaronder (tussen haakjes) welk cijfer zij scoort.

Meerlo-Wanssum is de best scorende gemeente wat betreft financiële slagkracht; bij alle zes methoden eindigt zij als eerste. De gemeenten Bergen, Beesel en Venray scoren ook goed (plaatsen 2, 3 en 4). Helden scoort het slechtst (4x laatste, 2x op één na laatste en telkens een onvoldoende). Ook Meijel en Venlo scoren niet erg goed. Opvallend is de positie van Kessel. Worden alleen de scores op de kritieke factoren bekeken, dan eindigt Kessel in de middenmoot (achtste), bij de vijf andere methoden eindigt Kessel op de laatste of op één na laatste plaats. Hiervoor hebben wij geen verklaring kunnen vinden.⁵

5. Dit zou er wel op kunnen duiden dat de kritieke factoren, in ieder geval bij de gemeente Kessel, geen goede afspiegeling zijn van de onderliggende indicatoren.

| Rangorde/ Gemeente | 1. Totaal | 2. Totaal zonder | 3. Bepaling toezichtvorm (zonder) | 4. Bepaling toezichtvorm: alleen kf's | 5. Verdiepings- slag (zonder) | 6. Andere cijfers |
|-----------------------|--------------|------------------|---|---|----------------------------------|----------------------|
| Arcen & Velden | 7 (6,25) | 8 (6,17) | 8 (6,17) | 10 (6,10) | 7 (6,17) | 10 (5,91) |
| Beesel | 3 (6,48) | 3 (6,48) | 4 (6,55) | 3 (6,70) | 3 (6,37) | 2 (6,43) |
| Bergen | 2 (6,57) | 2 (6,57) | 2 (6,62) | 1 (6,80) | 2 (6,51) | 2 (6,43) |
| Gennep | 5 (6,33) | 5 (6,35) | 6 (6,36) | 7 (6,40) | 4 (6,34) | 6 (6,12) |
| Helden | 13 (5,94) | 14 (5,78) | 14 (5,74) | 14 (5,90) | 13 (5,82) | 14 (5,35) |
| Horst aan de Maas | 10 (6,19) | 6 (6,21) | 5 (6,40) | 5 (6,60) | 11 (5,94) | 5 (6,18) |
| Kessel | 13 (5,94) | 13 (5,89) | 13 (5,98) | 8 (6,30) | 14 (5,77) | 13 (5,65) |
| Maasbree | 8 (6,20) | 8 (6,17) | 7 (6,26) | 6 (6,50) | 10 (6,06) | 7 (6,10) |
| Meerlo-Wanssum | 1 (6,69) | 1 (6,70) | 1 (6,77) | 1 (6,80) | 1 (6,63) | 1 (6,63) |
| Meijel | 12 (6,06) | 12 (6,01) | 11 (6,06) | 13 (6,00) | 11 (5,94) | 11 (5,78) |
| Mook & Middelaar | 6 (6,28) | 7 (6,20) | 9 (6,15) | 9 (6,20) | 6 (6,26) | 8 (5,94) |
| Sevenum | 8 (6,20) | 10 (6,12) | 10 (6,11) | 10 (6,10) | 8 (6,14) | 8 (5,94) |
| Venlo | 11 (6,17) | 11 (6,09) | 11 (6,06) | 10 (6,10) | 9 (6,11) | 12 (5,71) |
| Venray | 4 (6,47) | 4 (6,46) | 3 (6,60) | 3 (6,70) | 5 (6,29) | 4 (6,41) |

Figuur 26 Vergelijking posities in rangorde

Hoewel de rangordes een redelijk consistent beeld geven, is er slechts één gemeente (Meerlo-Wanssum) die bij elk van de zes manieren op dezelfde plaats uitkomt. Dit kan te verklaren zijn, doordat de scores erg dicht bij elkaar liggen.

4.5 Tussenconclusie

Het is redelijk gesteld met de financiële positie van Noord-Limburgse gemeenten. Kijken we immers naar de algemene conclusies en de scores op de kritieke factoren, dan kunnen we constateren (zie ook figuur 19 en bijlage 2), dat géén van de veertien gemeenten onder preventief toezicht wordt gesteld. Dat is een gunstig resultaat. Van de veertien Noord-Limburgse gemeenten komen er negen in aanmerking voor 'onvoorwaardelijk' meerjarig repressief toe-

zicht. Vijf gemeenten komen pas in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht wanneer zij voldoen aan één of meer voorwaarde(n).

Hoewel dit aan (meerjarige) uitspraak over de toezichtvorm bij de veertien gemeenten niet te zien is, lopen de scores op de kritische factoren nogal uiteen. De best scorende gemeenten laten op acht onderdelen goed en op twee voldoende zien, de slechtst scorende gemeente noteert op één onderdeel goed, op zeven onderdelen voldoende en op twee onderdelen onvoldoende. Er zijn dus, ondanks het feit dat alle gemeenten in aanmerking komen voor meerjarig repressief toezicht, nog kleine en grotere verschillen in de financiële positie.

Kijken we naar de scores van de verdiepingsslag, dan kunnen we constateren (zie ook bijlage 3), dat op het onderdeel kwaliteit van de begroting en kwaliteit van de meerjarenraming niet veel onvoldoendes worden gescoord (respectievelijk één en zes onvoldoendes) en vier van deze in totaal zeven onvoldoendes hebben betrekking op de stuurinformatie met betrekking tot de verbonden partijen. De kwaliteit van de begroting en meerjarenraming bij de andere verplichte paragrafen is dus bijna overal voldoende tot goed te noemen.

De scores bij kwaliteit van de stuurinformatie komen overeen met de scores op dit onderdeel bij het aandachtsgebied stuurinformatie. Wat verder opvalt aan dit onderdeel is dat de kwaliteit van de stuurinformatie op één onderdeel zo vaak uiteenloopt op de verschillende niveaus. Ook valt op dat bij de kwaliteit van de stuurinformatie op het operationele niveau de meeste onvoldoendes worden gescoord. Dat wil zeggen dat gemeenten hun stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau beter op orde hebben dan op operationeel niveau. Het ontbreekt dus het meest aan tijdige en goede detaillistische informatie om beslissingen te kunnen nemen en bijsturing te kunnen geven. In ongeveer de helft van de gevallen is vanuit de verdiepingsslag een relatie te leggen met de bestuurskrachtmonitor. Op de paragraaf verbonden partijen wordt het slechtst gescoord. Bergen en Meerlo-Wanssum komen als beste uit de verdiepingsslag, zij hebben op zes van de zeven paragrafen een positief algemeen oordeel.

Als we de scores van de verdiepingsslag vergelijken met die van de bepaling van de toezichtvorm, dan kunnen we constateren dat de twee best scorende gemeenten in de verdiepingsslag, Bergen en Meerlo-Wanssum, ook de best scorende gemeenten bij de bepaling van de toezichtvorm zijn en dat de gemeente met de meeste onvoldoendes in de verdiepingsslag (Helden) de op één na slechtst scorende gemeente bij de bepaling van de toezichtvorm (scores aandachtsgebieden) is.

Kijken we naar de rangorden, dan kunnen we constateren (figuur 26) dat Meerlo-Wanssum de best scorende gemeente bij de financiële positie is; bij alle zes methoden eindigt zij als eerste. De gemeenten Bergen, Beesel en Venray scoren ook goed (plaatsen 2, 3 en 4). Helden scoort het slechtst (4x laatste, 2x op één na laatste en telkens een onvoldoende). Ook Meijel en Venlo scoren niet erg goed. Opvallend is de positie van Kessel. Worden alleen de scores op de kritieke factoren bekeken, dan eindigt Kessel in de middenmoot (achtste), bij de vijf andere methoden eindigt Kessel op de laatste of op één na laatste plaats.

Al met al zijn er, hoewel geen van de gemeenten onder preventief toezicht wordt gesteld en er voor alle gemeenten verbeterpunten zijn, toch nog kleine en grotere verschillen in de financiële positie tussen de veertien gemeenten in Noord-Limburg.



5 De toegevoegde waarde van het financieel verdiepingsonderzoek

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de toegevoegde waarde van het financieel verdiepingsonderzoek. Wat voegt het instrument toe voor het provinciebestuur die het onderzoek uitvoert (paragraaf 5.2)? En: wat voegt het instrument toe voor de gemeente waar het onderzoek wordt uitgevoerd (paragraaf 5.3)? Paragraaf 5.4 bevat een tussenconclusie.

5.2 Toegevoegde waarde voor de provincie

Breder en dieper

In artikel 203 van de Gemeentewet is bepaald dat de begroting goedgekeurd moet worden door Gedeputeerde Staten indien naar het oordeel van dit orgaan sprake is van een sluitende begroting en/of een sluitende meerjarenraming. Dit is een redelijk oppervlakkige toets, waardoor de provincie vrijheid heeft bij het bepalen van de manier van het toezicht op de financiële positie van gemeenten. Deze vrijheid blijkt ook uit het feit dat er op dit moment twee pilots lopen, in Noord-Brabant en in Limburg, waarin deze provincies op een 'tegen-gestelde' manier uitvoering geven aan de rol van toezichthouder. Waar de provincie Noord-Brabant de bureaucratische regelgeving wil terugdringen door met een terughoudende vorm van financieel toezicht de gemeenten meer aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheden, gaat de provincie Limburg de financiële positie van gemeenten juist grondiger bekijken door middel van een financieel verdiepingsonderzoek. De pilots in beide provincies hebben gemeen dat geëxperimenteerd wordt met repressief toezicht. Hieronder geven we een korte vergelijking van beide manieren van toezicht houden, waaruit de toegevoegde waarde van het financieel verdiepingsonderzoek voor de provincie Limburg blijkt.

Beide pilots, die gestart zijn in 2005, worden door de provincies uitgevoerd met goedkeuring van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In 2010 vindt een evaluatie plaats met het ministerie en beide provincies.

In Noord-Brabant nemen 59 van de 68 gemeenten deel aan de pilot. Deze gemeenten zijn na de beoordelingen van de begrotingen 2006 onder repressief toezicht geplaatst. Dit houdt in dat zij in het kader van de proef de komende jaren kunnen volstaan met het toezenden aan de provincie van alleen de wettelijke begrotingsstukken met daarbij een verklaring waarin de gemeenteraad zegt dat de begroting en het financiële beleid aan de wettelijke eisen voldoen en waarin ook verklaard wordt dat de begroting materieel sluitend is. Het maximale aantal

toezichtarme jaren is drie. Tussentijds monitort de provincie, maar stelt zij de gemeenten niet op de hoogte van haar bevindingen. Wel moet de provincie bij een dreigende artikel 12-situatie de gemeente onder toezicht stellen.¹ Om te beoordelen of er bij een gemeente sprake is van een artikel 12-situatie, heeft de provincie een aantal aandachtspunten opgesteld (Van den Heuvel, 2007: 13):

- De begrotingspositie: in welke mate beschikken de gemeenten over een duurzaam sluitende (meerjaren)begroting?
- Diverse signaalposten: hierbij gaat het vooral om de ontwikkeling van het weerstandsvermogen in relatie tot de risico's en over het realiteitsgehalte van de ramingen.
- De paragrafen van de begroting: zijn ze opgebouwd volgens de voorschriften en bieden ze de noodzakelijke informatie?
- De resultaten van de jaarrekeningen van afgelopen jaren.
- De naleving van de inzendtermijnen.

Deze aandachtspunten van de provincie Noord-Brabant raken de verschillende aandachtsgebieden die de provincie Limburg in het financieel verdiepingsonderzoek gebruikt, maar zijn beperkter van opzet. Zo komt bijvoorbeeld het aandachtspunt 'begrotingspositie' van de provincie Noord-Brabant in Limburg terug in het aandachtsgebied 'begroting en meerjarenraming' en is het Noord-Brabantse aandachtspunt 'paragrafen van de begroting' terug te vinden in de Limburgse verdiepingsslag en daarmee samenhangend in het aandachtsgebied 'stuurinformatie'. Ook het aandachtspunt 'naleving van de inzendtermijnen' komt terug in een aandachtsgebied, namelijk: 'wet- en regelgeving'. Dit laatste aandachtsgebied bevat naast de inzendtermijnen, ook de naleving van het BBV.

De pilot in Limburg houdt een uitgebreidere toetsing van de financiële positie van een gemeente in dan de huidige toetsing en dan de pilot in Noord-Brabant. Daarmee lijkt de pilot in Limburg beter aan te sluiten op de huidige ontwikkelingen. Om te beginnen anticipeert de Limburgse pilot op een mogelijke wetswijziging, waarbij meer ingezet wordt op duurzaam financieel evenwicht in plaats van op een jaarlijks sluitende begroting.

De tweede relevante ontwikkeling in deze is de afspraak dat de gemeentelijke gegevens eerder ingezonden moeten worden en van een betere kwaliteit moeten zijn. Dit naar aanleiding van de constatering van minister Zalm van Financiën dat gemeenten een te grote bijdrage leverden aan het overheidstekort. Deze ontwikkelingen staan op gespannen voet met de Noord-Brabantse pilot, waarin op een terughoudende manier toezicht wordt gehouden (Van den Heuvel, 2007: 13). Het financieel verdiepingsonderzoek uit de Limburgse pilot daarentegen, behelst in overeenstemming met deze lijn een uitgebreidere toets. Dit is tevens ook de toevoegde waarde voor de provincie. Werd voorheen alleen naar de begroting en meerjarenraming gekeken, nu worden onder andere ook het vermogen en de risico's beoordeeld. Iedere gemeente wordt met een ruimere blik bekeken, er wordt dieper gegraven, het onderzoek is breder. De provincie krijgt een meer gedetailleerd beeld van de financiële positie van een gemeente. Dit is ook nodig om een meerjarige uitspraak over de vorm van financieel toezicht te kunnen doen.

1. Een dreigende artikel 12-situatie doet zich voor wanneer bij een gemeente aanmerkelijke en structurele tekorten dreigen, terwijl de eigen inkomsten zich op een redelijk peil bevinden (Artikel 12 lid 2 Financiële Verhoudingswet).

Besparing tijd, mensen en middelen

Het verdiepingsonderzoek heeft verder als meerwaarde dat er tijd, mensen en middelen bespaard worden. Hoewel het onderzoek dieper en breder is, hoeft het - wanneer repressief toezicht wordt bepaald - slechts één keer per vier jaar te worden uitgevoerd.² Door op deze manier het financieel toezicht in te vullen, houdt de provincie 'tijd over'. Die vrijgemaakte tijd gebruikt de provincie onder andere om op te treden als sparringpartner voor gemeenten en om te participeren in financiële trajecten van gemeenten. De interne bedrijfsvoering van de provincie wordt hierdoor positief beïnvloed.

5.3 Toegevoegde waarde voor gemeenten

Nieuws voor gemeenten

Hoewel de meeste gemeenten zich herkennen in de uitkomsten van de financieel verdiepingsonderzoeken en de uitkomsten dus in die zin geen nieuws zijn voor gemeenten, heeft het rapport met resultaten wel degelijk een meerwaarde voor gemeenten.

De bevindingen (en eventuele voorwaarden en aanbevelingen) worden namelijk concreet gemaakt; de provincie legt de vinger op zere plekken en geeft daarmee aan dat ze gedegen werk heeft verricht. Voor lokale bestuurders en ambtenaren is dit vaak een steuntje in de rug tot verbetering. Met andere woorden: het rapport kan een prikkel zijn om tot gerichte actie over te gaan

Vervolgacties door het provinciebestuur

Wanneer de provincie de toezichtvorm heeft bepaald en het rapport van het financieel verdiepingsonderzoek aan de betreffende gemeente heeft gestuurd, is het verhaal niet afgelopen. Niet alleen wanneer een gemeente onder preventief toezicht wordt gesteld, wordt actie van de provincie gevraagd. Ook wanneer een gemeente onder repressief toezicht staat, wordt actie ondernomen. Op de eerste plaats kan het zo zijn dat er een of meerdere voorwaarden aan het repressief toezicht zijn verbonden. In dat geval toetst de provincie periodiek of aan deze voorwaarde(n) is of wordt voldaan. Een gemeente is immers verplicht deze randvoorwaarden uit te voeren; doet zij dit niet dan loopt zij het risico alsnog onder preventief toezicht gesteld te worden. Ook indien geen voorwaarden zijn gekoppeld aan het repressief toezicht, kan de provincie aanbevelingen doen (expliciete aandachtspunten). Gemeenten zijn niet verplicht deze uit te voeren, maar de provincie toetst wel of gemeenten dit doen. De meeste gemeenten pakken de aanbevelingen wel op. Tot slot biedt het provinciebestuur gemeenten op grond van de resultaten hulp aan (bijvoorbeeld door het organiseren van symposia rond bepaalde thema's).

2. Tussentijds moet wel worden gecontroleerd of gemeenten voldoen aan eventuele voorwaarden.

5.4 Tussenconclusie

Voor de provincie leidt het financieel verdiepingsonderzoek nieuwe stijl tot een breder en dieper beeld van de financiële positie van de gemeenten. De provincie doet aan de hand van het onderzoek een meerjarige uitspraak over de toezichtvorm, waardoor tijd, mensen en middelen bespaard worden. De interne bedrijfsvoering van de provincie krijgt hierdoor een positieve impuls. Voor gemeenten is het financieel verdiepingsonderzoek zeker nuttig omdat iedere toetsing door een onafhankelijke instantie aan een vooraf vastgesteld toetsingskader een zekere waarborg geeft voor de kwaliteit van het gevoerde financiële beleid.

Zeker het gebruik van indicatoren, zoals materieel, structureel en duurzaam financieel evenwicht, geven de gemeenten inzicht in de 'gezondheid' van hun eigen financiële huishouding. Het zal zeker een prikkel voor gemeenten zijn om tot (verbeter)acties over te gaan, bijvoorbeeld door het opnemen van dit soort begrippen (indicatoren) in de eigen begroting en in de paragrafen.

Daarenboven levert het financieel verdiepingsonderzoek aanbevelingen op ter verbetering vooral van de begrotingskant (planning) daar waar de accountant met zijn managementletter zich meer richt op de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie en de rechtmatigheid van de uitvoering.

Bovendien profiteren de gemeenten van de vervolgacties die mogelijk zijn door het onderzoek. De provincie kan op grond van de resultaten passende hulp aanbieden aan gemeenten.

Naast toegevoegde waarde voor provincie en gemeente, heeft het financieel verdiepingsonderzoek volgens de intentie en verwachting van het provinciebestuur een meerwaarde voor de visitatiecommissie bij het meten van de bestuurskracht van gemeenten. De financieel verdiepingsonderzoeken betekenen mogelijk voor de onderzoekers van de bestuurskracht een besparing in tijd, mensen en middelen want een aantal financiële aspecten hoeft niet meer uitgezocht te worden. Wij noemen als voorbeelden de beheersplannen voor het groenonderhoud en het onderhoud aan wegen. Deze plannen zijn anders dan voorheen in de financieel verdiepingsonderzoeken bekeken; de resultaten van deze onderzoeken zijn input voor de bestuurskrachtmeting. Daarover meer in hoofdstuk 11 (paragraaf 4). We kunnen ons ook voorstellen dat de scan van het provinciebestuur voor de gemeenteraad een prima onafhankelijk oordeel is over de kwaliteit van de begroting (de financiële huishouding) in aanvulling op de jaarlijkse accountantscontrole op de jaarrekening. Het financieel verdiepingsonderzoek zal ook voor een rekenkamercommissie toegevoegde waarde bieden door relevante informatie over onder andere de weerstandscapaciteit, de risico's en de verbonden partijen.

De vraag 'Kan het instrument ook elders in Nederland worden toegepast?' beantwoorden wij positief. De gebruikte indicatoren zijn universeel toepasbaar en het BBV, dat ook een deel van het toetsingskader vormt, geldt voor alle gemeenten. Mogelijk zal wel per provincie 'getuned' moeten worden op provinciaal opgelegde kaders.

6 De beoordeling van de kwaliteit van het financieel verdiepingsonderzoek aan de hand van de uitkomsten

6.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben wij laten zien wat de toegevoegde waarde van het financieel verdiepingsonderzoek is. In dit hoofdstuk wordt gekeken wat wij met behulp van de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek over de kwaliteit van het instrument kunnen zeggen. Daartoe gaat paragraaf 6.2 in op aspecten, die in de rapporten per gemeente voorkomen en die mogelijk iets zeggen over de kwaliteit van het onderzoek. Daarbij komen ook de verhoudingen aan de orde tussen de verschillende oordelen aan de hand van de rangordes, die besproken zijn in hoofdstuk 4. Paragraaf 6.3 geeft een korte tussenconclusie.

6.2 Aspecten met betrekking tot kwaliteit onderzoek

Wegingsfactoren (wf)

In hoofdstuk 2 hebben wij gezien dat het aandachtsgebied 'stuurinformatie' in de verdiepingsanalyse de stuurinformatie meet op drie verschillende niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) op negen onderdelen met verschillende wegingsfactoren (wf) om zo tot een algemeen oordeel te komen over de stuurinformatie per niveau. De onderdelen met hun wegingsfactoren zijn: begroting en meerjarenraming (wf 7), vermogen (wf 3), lokale lasten (wf 1), weerstandsvermogen (wf 2), onderhoud kapitaalgoederen (wf 2), financiering (wf 1), bedrijfsvoering (wf 1), verbonden partijen (wf 1) en grondbeleid (wf 2). Als alle wegingsfactoren bij elkaar opgeteld worden, is het totaal aan wegingsfactoren 20. Door per niveau een onvoldoende, voldoende of goed aan alle onderdelen toe te kennen en deze vervolgens te vermenigvuldigen met de wegingsfactor van de onderdelen, kan het algemene oordeel over stuurinformatie per niveau worden vastgesteld. In de financieel verdiepingsonderzoeken is 42 keer een dergelijk algemeen oordeel over de stuurinformatie vastgesteld, namelijk voor veertien gemeenten op drie niveaus.

– *Stuurinformatie: grondslagen*

Het eerste aspect dat iets kan zeggen over de kwaliteit van het financieel verdiepingsonderzoek zijn de grondslagen waarop de wegingsfactoren gebaseerd zijn. We zien dat de scores op begroting/meerjarenraming en vermogen al de doorslag kunnen geven. Van het totaal van wf 20, vormen zij samen de helft (wf 7 en wf 3 is samen wf 10). Slechts in 5 van de 42 gevallen is de score op begroting/meerjarenraming (wf7) niet gelijk aan de totale score op de kritische factor. De vraag is of het totaaloordeel niet te zeer afhankelijk is van de kwaliteit van de stuurinformatie betreffende de begroting/meerjarenraming.

Daarmee hangt samen de vraag naar de gedachte achter de wegingsfactoren. Zijn de wegingsfactoren op een weloverwogen manier vastgesteld? Het antwoord op deze vraag is geheel afhankelijk van de grondslagen waarop de wegingsfactoren zijn gebaseerd. Deze zijn vastgelegd in een normenkader dat uitsluitend voor intern gebruik bij de provincie bedoeld is.

Wij nemen aan dat de wegingsfactoren op een weloverwogen manier zijn vastgesteld. Alsdan valt het volgende punt op bij het lezen van de rapporten: wanneer de scores met de verschillende wegingsfactoren worden opgeteld om tot een eindoordeel te komen, zijn enige inconsistenties te zien. De gemeente Meijel scoort bijvoorbeeld op strategisch niveau wegingsfactor 12 voldoende en wegingsfactor 8 onvoldoende, wat leidt tot het eindoordeel dat de stuurinformatie op strategisch niveau onvoldoende is. De gemeente Horst aan de Maas scoort op strategisch niveau wegingsfactor 11 goed, wegingsfactor 6 voldoende en wegingsfactor 3 onvoldoende, de provincie komt tot eindoordeel goed.

Het provinciebestuur geeft in deze aan dat de wegingsfactoren wel consequent worden gevolgd, maar dat zij niet zomaar opgeteld kunnen worden om tot de conclusie 'goed', 'voldoende' of 'onvoldoende' bij stuurinformatie op een bepaald niveau te komen.

– *Scores → eindoordeel: algemeen*

In de rapporten van de financieel verdiepingsonderzoeken van alle veertien Noord-Limburgse gemeenten zijn in paragraaf 1.3 de volgende opmerkingen te vinden:

'Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente voldoende scores op een aantal kritische factoren' en 'In onze ogen is sprake van een financieel gezonde gemeente als de uit de aandachtsgebieden voortvloeiende kritische factoren voldoende tot goed scoren en daarmee een evenwichtig beeld vertonen.'

Kijken wij echter naar de bepaling van de toezichtvorm en de scores op de kritische factoren, dan lijkt de provincie dit te zijn 'vergeten' bij de gemeente Kessel, Gennepe, Horst aan de Maas (alle één onvoldoende, geen voorwaarden) en Mook & Middelaar (geen onvoldoendes, toch een voorwaarde). De provincie reageert hierop door te zeggen dat de tekst in de rapporten inderdaad bij gelegenheid alsnog zal moeten worden aangepast. Het is namelijk niet zo dat alleen de vier aandachtsgebieden de toezichtvorm bepalen en dat die altijd voldoende tot goed moeten zijn, wil een gemeente in aanmerking komen voor meerjarig repressief toezicht. Er wordt ook rekening gehouden met andere factoren, zoals het (financiële) verleden van een gemeente.

– *Scores → eindoordeel: optellingen*

In hoofdstuk 4 lieten wij zien hoe wij de scores in het financieel verdiepingsonderzoek bij elkaar hebben opgeteld. Ook uit die optelling leiden wij enkele moeilijk te verklaren punten af.

Zo zit de gemeente Kessel qua scores op de kritieke factoren in de middenmoot, maar als andere scores betrokken worden in het oordeel daalt de gemeente af tot de laatste of op één na laatste plaats.¹ Dit zou erop kunnen duiden dat de scores op de kritieke factoren geen goede afspiegeling zijn van de onderliggende indicatoren.

1. Kessel scoort een 6,30 op de kritieke factoren en komt daarmee op de achtste plaats in de vierde rangorde. Zij scoort op de overige rangorden:
 – rangorde 1: 13^{de} plaats, 5,94. – rangorden 2 en 3: 13^{de} plaats: 5,89.
 – rangorde 5: 14^{de} plaats: 5,77. – rangorde 6: 13^{de} plaats: 5,35

De verschillen in cijfers tussen rangorde 3 en rangorde 4 (respectievelijk alle scores aandachtsgebieden en scores kritische factoren) kunnen ook iets zeggen over de verhouding tussen de scores op de kritische factoren en de onderliggende scores. Daarbij is opmerkelijk dat in slechts drie van de veertien gevallen het cijfer van rangorde 4 kleiner is dan het cijfer van rangorde 3. Dit zou erop kunnen duiden dat in de meeste gevallen naar boven wordt afgerond.

Verder valt op dat de range (het verschil tussen de hoogste en de laagste score) bij sommige gemeenten veel groter is dan bij andere.² De verschillen in range zouden iets kunnen zeggen over de weging van de verschillende onderdelen en hiermee over de kwaliteit van de meting. De range varieert van 0,07 (verschil tussen hoogste 6,40 en laagste score 6,33) bij de gemeente Gennep tot 0,66 bij de gemeente Horst aan de Maas. De vijf grootste verschillen qua range zitten tussen rangorde vier en vijf, dit is ook logisch aangezien deze twee berekeningswijzen qua inhoud ver uit elkaar liggen.

Herhaling

Wat bij de bestudering van de rapporten opvalt, is (de kracht van) de herhaling. Sommige elementen lopen als een rode draad door een rapport. Bij de gemeente Kessel bijvoorbeeld is de algemene reserve te laag en wordt aanbevolen deze te verhogen. Dit komt terug in paragraaf 2.2 (aandachtsgebieden), in paragraaf 2.3 (samenvatting), in paragraaf 3.1 (analyse begroting en meerjarenraming), in paragraaf 3.2 (analyse vermogen) en in paragraaf 4.2 (weerstandvermogen). Een deel van deze herhaling is te verklaren vanuit de topdown benadering die in het rapport wordt gehanteerd. De rest is wellicht te verklaren aan de hand van de onderlinge samenhang tussen de vier aandachtsgebieden.

6.3 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is gezocht naar een antwoord op de vraag ‘wat leren de uitkomsten voor de beoordeling van de kwaliteit van het financieel verdiepingsonderzoek?’. Om tot een antwoord te komen zijn aspecten, die mogelijk iets zeggen over de kwaliteit van het onderzoek en die voorkomen in de rapporten, beschreven. De grondslag van de wegingsfactoren bij het aandachtsgebied stuurinformatie is er één van. Deze is vastgelegd in een *intern normenkader*. De kwaliteit van het financieel verdiepingsonderzoek lijkt wat de wegingsfactoren betreft grotendeels afhankelijk te zijn van dit *achterliggende* normenkader.

De provincie geeft verder aan dat de wegingsfactoren niet zomaar opgeteld kunnen worden om tot de conclusie ‘goed’, ‘voldoende’ of ‘onvoldoende’ bij stuurinformatie op een bepaald niveau te komen. Ditzelfde geldt voor het omzetten van kritische factoren in de bepaling van de toezichtvorm. Hierbij worden naar het oordeel van de provincie logischerwijs ook andere factoren betrokken, zoals het verleden van een gemeente.

2. Bij het berekenen van de range zijn alleen de rangorden 1 tot en met 5 meegenomen. Rangorde 6 kent immers andere cijfers toe aan de oordelen. Door het meenemen van die rangorde zou daarom een vertekend beeld kunnen ontstaan.

Naast de genoemde kritische punten valt op dat in de rapporten veel herhaling voorkomt. Een deel daarvan is te verklaren vanuit de topdown - benadering die in het rapport wordt gehanteerd. De rest is wellicht te verklaren aan de hand van de onderlinge samenhang tussen de vier aandachtsgebieden.

Op een aantal punten is naar onze mening verbetering mogelijk. Wij noemen in het bijzonder het openbaar maken van het normenkader. Met het instrument wordt veel informatie over de financiële positie van gemeenten verzameld en deze informatie wordt goed geordend. Daardoor heeft de provincie een omvattend beeld van de financiële positie van gemeenten en kan zij haar wettelijke functie goed uitoefenen en gemeenten waar nodig hulp bieden. Tegen die achtergrond zijn wij positief over het instrument financieel verdiepingsonderzoek.

Deel 2

De bestuurskrachtmonitor



7 Wat is monitoren, waarom monitoren en de inhoud van de bestuurskrachtmonitor

7.1 Inleiding

Limburg wordt ook wel de ‘bakermat van de gemeentelijke bestuurskrachtmonitor’ genoemd (Korsten, Abma en Schutgens, 2007: 55). Tussen 2000 en 2003 werd de bestuurskracht van alle Limburgse gemeentebesturen in beeld gebracht met behulp van de bestuurskrachtmonitor, een onderzoek uitgevoerd door een visitatiecommissie die ondersteund werd door een extern adviesbureau. De aanpak was zo succesvol, dat er voldoende draagvlak bleek voor een periodieke vervolgmonitor (Korsten e.a., 2007: 55). In haar ‘*Kadernotitie volgende visitatieronde*’ licht de provincie deze tweede ronde bestuurskrachtmetingen in Limburg toe. Onder bestuurskracht verstaat het provinciebestuur volgens een kadernotitie uit 2005 ‘de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteit en middelen haar opgaven realiseert’.

De monitor, waarvan het provincie- en gemeentebestuur bij toepassing gezamenlijk zowel opdrachtgever als financier zijn, kent twee fasen. De eerste fase bestaat uit het opstellen van een opgavenprofiel van een gemeentebestuur. Dit opgavenprofiel wordt door het gemeentebestuur zelf vastgesteld en ontleend aan de fysieke, sociaal-culturele, economische, demografische en andere kenmerken van de gemeente, aan de regelgeving en beleidskaders van het Rijk, de provincie en de regio en aan de regionale en lokale ambities (Korsten e.a., 2007: 63). In de tweede fase wordt bekeken in hoeverre het gemeentebestuur in staat is haar opgaven te vervullen. Uitgangspunt is dat bestuurskracht steeds wordt beoordeeld in het licht van de opgaven en ambities van het gemeentebestuur. De beoordeling vindt plaats aan de hand van een kwaliteitsmatrix, welke drie gemeentelijke rollen (bestuur, dienstverlener en participant) en drie niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) onderscheidt, aldus de Kadernotitie.

7.2 Wat is monitoren en waarom monitoren bij gemeenten?

Monitoren is ‘in’ in overheidsland (De Kool, 2007). Op nationaal, maar ook op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau wordt volop gebruik gemaakt van beleidsmonitors.

In de literatuur wordt op verschillende manieren inhoud gegeven aan het begrip monitoren. Sommige auteurs beperken hun definitie van monitoring tot performance monitoring en verstaan daaronder bijvoorbeeld ‘any management system that measures some aspect of performance... on a relatively ongoing basis... or on a more periodic basis...’ (Mayne & Zapico-Goñi, 1997: 5). Andere auteurs beperken hun definitie van monitoring niet tot performance

monitoring en zien periodiciteit bovendien als een onderscheidend kenmerk. Zo verstaan Engbersen e.a. (1997: 12) onder monitoren ‘het periodiek en op systematische wijze volgen van maatschappelijke ontwikkelingen ten behoeve van het beleid’. In die lijn ligt ook de definitie van De Kool. Hij ziet monitoring als ‘het systematisch en periodiek volgen en presenteren van beleidsrelevant geachte ontwikkelingen’ (De Kool, 2006: 6). Deze laatste definitie, waarvan in dit onderzoek uitgegaan wordt, komt tot stand op basis van vijf kenmerken van monitoring. Ten eerste heeft monitoring een systematisch karakter: het is een gestandaardiseerd proces. Ten tweede is monitoring een periodieke activiteit: metingen worden herhaald op verschillende momenten. Met deze periodiciteit hangt het derde kenmerk samen: monitors vergelijken metingen op verschillende momenten en volgen zo ontwikkelingen. Een vierde kenmerk van een monitor is dat deze resulteert in een beschrijving. Het vijfde en laatste kenmerk is de beleidsrelevantie: met monitors wordt aandacht besteed aan ontwikkelingen die door het openbaar bestuur beleidsrelevant worden geacht.

Duidelijk is nu wat monitoren inhoudt, maar waarom wordt er gemonitord door de overheid? En, meer in het bijzonder, waarom wordt de bestuurskracht op het niveau van de gemeente gemonitord? De Kool (2006; 2007) beschrijft vier belangrijke functies van monitoring in het openbaar bestuur. De meest voorkomende daarvan is signaleren. De overheid gebruikt een monitor om te weten wat er gebeurt. Ook kan een monitor dienen als sturings- en verantwoordingsmechanisme. De derde functie van monitoring is leren. Tot slot kan een monitor fungeren als communicatiemiddel.

Deze vier functies van monitoren bezien in samenhang met een drietal landelijke ontwikkelingen, verklaren de toegenomen populariteit van monitoren bij de overheid. De eerste ontwikkeling die in dit kader relevant is, is de opkomst van het New Public Management. Deze scheiding tussen allocatie en bedrijfsvoering (Bordewijk, 2005) leidt tot een grotere aandacht voor de effectiviteit en meetbaarheid van het overheidsbeleid (De Bruijn, 2001). Verder zoekt de overheid als reactie op de toenemende complexiteit van de samenleving naar nieuwe vormen van sturing. Zo probeert zij haar greep op de maatschappij te behouden. Ook de hernieuwde aandacht voor toezicht en verantwoording versterkt ten slotte de vraag naar monitoring (De Kool, 2007: 2-3) Deze landelijke ontwikkelingen hebben hun weerslag op het provinciaal beleid. Het beleid van de provincie Limburg inzake de bestuurskrachtmonitor bij gemeenten is daarvan een voorbeeld. Als specifieke reden voor het monitoren van de bestuurskracht bij gemeenten geeft de provincie dat de kwaliteit van het lokaal bestuur een permanent aandachtspunt is en daarom nadrukkelijk op de bestuurlijke agenda moet blijven, aldus de Kadernotitie uit 2005.

7.3 De bestuurskrachtmonitor

7.3.1 De ontstaansgeschiedenis van de vervolgmonitor bestuurskracht

Wat kwam na de evaluatie van de eerste visitatieronde?

Het (eerste) visitatietraject van alle 47 Limburgse gemeenten werd op 21 januari 2004 in het MECC te Maastricht afgesloten met een symposium over de bestuurskrachtmonitor. Tijdens dit symposium bleek dat er *draagvlak* was voor het voorstel van het provinciebe-

stuur voor een vervolgmonitor zoals die verwoord is in een discussienotitie van 6 januari 2004 'Vervolgmonitor bestuurskracht gemeenten, een eerste aanzet voor discussie voor de ontwikkeling van een vervolgmonitor'. Het provinciebestuur uitte het voornemen om het instrument vervolgmonitor samen met de Vereniging van Limburgse Gemeenten uit te werken. Alle Limburgse gemeentebesturen werden ook geïnformeerd over de vervolgfase voor de versterking bestuurskracht lokaal en in regionale samenhang in de onderscheiden regio's (Brief Provincie Limburg d.d. 2 maart 2004, Afdeling AJZ, Ons kenmerk 2004/12694). De stand van zaken in Noord-Limburg zag er als volgt uit.

Voor Noord-Limburg is in december 2002 een *regioanalyse* vastgesteld. De concrete resultaten van het overleg met de betrokken gemeentebesturen waren overigens beperkt; de gemeenten onderschreven voornamelijk de noodzaak tot intensievere samenwerking onderschreven. De volgende stap in de vervolgprocedure was het opstellen van een regiovisie. In de regiovisie werd echter geconstateerd dat er voorshands *geen* acute en dringende *problemen* met de *vereiste basiskwaliteit* van gemeenten waren die om een gemeentelijke herindeling of fusie vroegen. Afgesproken werd om de eerste helft van 2005 te benutten om de opgaven en bestuurskracht van de gemeenten door middel van een vervolgmonitor te actualiseren en *tevens* te beoordelen op eventuele knelpunten in de intergemeentelijke samenwerking die het realiseren van regionale opgaven belemmeren. Ook zullen in de tweede helft van 2005 een actuele regiovisie worden opgesteld.

In het vervolg werd een notitie 'Suggesties vervolgmonitor' opgesteld waarin de mogelijke onderwerpen voor een vervolgmonitor worden benoemd. In een 'brainstormsessie vervolgmonitor' op 22 april 2004 werd hierover van gedachten gewisseld. De elementen van de vervolgmonitor zijn:

- 1) de regionale samenwerking,
- 2) de positie van de gemeenteraad,
- 3) de nieuwe meting,
- 4) benchmarking en, als laatste,
- 5) aandacht voor het perspectief van de inwoners.

Bij de regionale samenwerking moet de nadruk liggen op de effectieve aanpak van regionale opgaven en niet op structuren. Het element benchmarking verdient aandacht omdat die niet plaats vond. Immers, het *soortelijk gewicht* is een kerngedachte achter de bestuurskrachtmonitor.

Klankbordgroep vervolgmonitor bestuurskracht

Op 8 juli 2004 was er een startbijeenkomst van de klankbordgroep. Gedeputeerde Vreken stelde die in met als doel het begeleiden van de ontwikkeling van het instrument bestuurskracht en het evalueren van de pilot in de gemeenten Nederweert en Weert. In deze bijeenkomst vond ook een discussie plaats over de elementen van de vervolgmonitor aan de hand van een discussiedocument 'Aanpak vervolgmonitor Limburg in hoofdlijnen'. Die elementen zijn: de regio-indeling, de regionale opgavenbepaling, het doen van wel of geen aanbevelingen, het aanscherpen van de rollen van de raad en van het college, compact versus extra werk, gemeentelijke doelbepaling, de gemeente betaalt mee dus zal daarover een mening hebben, wat te doen met een onwillige gemeente, tijdstip en doel bestuurlijk overleg en tenslotte het raadplegen van de buurgemeenten.

In de volgende vergadering van de klankbordgroep op 8 september 2004 werd gesproken over de Kadernotitie tweede visitatieronde en over het Model bestuurskrachtprofiel. De Kadernotitie zou gebruikt kunnen worden bij de pilotgemeenten. Op basis van de Kadernotitie is een model uitgewerkt voor het *bestuurskrachtprofiel*, zoals dat er bij de tweede visitatieronde uit zou kunnen zien. Het model bestuurskrachtprofiel (waarin doelstellingen, uitgangspunten en aanpak van de visitatieronde worden beschreven) heeft als bijlage het normenkader, dat op onderdelen is aangescherpt en verduidelijkt. Ook *de kwaliteitsmatrix* in vereenvoudigde vorm komt er in voor. Tenslotte werd gesproken over de *modernisering* van het financiële toezicht van de provincie. De gedachte is om een financieel verdiepingsonderzoek te koppelen aan de bestuurskrachtmonitor. De pilot in Weert en Nederweert kan de toegevoegde waarde van deze koppeling duidelijk maken.

In deze vergadering van de klankbordgroep werd afgesproken om in een separate bijeenkomst toelichting te geven op de vervolgmonitor ten behoeve van de colleges van burgemeester en wethouders van de veertien regarderende gemeenten in de regio Noord-Limburg. Op 13 oktober 2004 ging de klankbordgroep akkoord met de aangepaste kadernotie en het model bestuurskrachtprofiel. De klankbordgroep legde de inhoudelijke verwachtingen ten aanzien van de vervolgmonitor bestuurskracht als volgt vast:

- 1) vergelijkbaarheid met de uitkomsten van de eerste bestuurskrachtmonitor;
- 2) regionale aanpak (beoordelen effectiviteit van regionale samenwerking);
- 3) versoberde opzet (beperking van administratieve en financiële lasten);
- 4) verwerken duale verhoudingen in proces en normenkader;
- 5) bestuurlijke en financiële slagkracht in samenhang beoordelen;
- 6) op onderdelen aanscherpen van het normenkader (strategische visie);
- 7) aangepaste vervolgfase (vervolggesprek met visitatiecommissie is mogelijk).

Het werk van de klankbordgroep zat er op. De groep kwam nog één keer bij elkaar op 4 juli 2005 om de pilot met de vervolgmonitor in Nederweert en Weert samen met de visitatiecommissie te evalueren.

7.3.2 De inhoud van de vervolgmonitor bestuurskracht

De opzet en inhoud van de tweede visitatieronde

Doelstelling

De meting van na 2005 is een totaal nieuwe meting van de bestuurskracht. Dit betekent dat niet slechts gekeken wordt wat met de uitkomsten van de eerste meting is gedaan. De bestuurskracht wordt - gegeven de actuele ontwikkelingen - wederom in kaart gebracht. Welke voortgang boekte de gemeente? Het antwoord hierop zal de tweede bestuurskrachtmeting moeten geven. De uitkomsten van beide metingen zijn volgens de kadernotitie vergelijkbaar.

Definitie bestuurskracht

De definitie van bestuurskracht blijft ongewijzigd ten opzichte van de eerste visitatieronde. Ook in deze tweede ronde wordt bestuurskracht gedefinieerd als de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen (in ruime zin: bestuur, personeel, financiën, ruimte e.d.) haar opgaven realiseert. In de aanpak gaat wederom aan het meten van de bestuurskracht het vaststellen van de opgaven vooraf.

Regionale aanpak

In de tweede ronde zal nadrukkelijker gekeken worden naar de manier waarop regionale opgaven worden opgepakt, omdat uit de eerste meting is gebleken dat op dat aspect van de bestuurskracht nog veel winst te behalen valt. Regionale opgaven worden ontleend aan het rijksbeleid, het provinciaal beleid en aan het beleid dat gemeenten gezamenlijk hebben geformuleerd.

Duaal functioneren

Tijdens de voorgaande visitatieronde vond de dualisering van het gemeentebestuur plaats. Aan die verandering is destijds bij het bestuurskrachtonderzoek beperkt aandacht gegeven, omdat een en ander volop in ontwikkeling was. Bij de nieuwe monitor zijn de duale verhoudingen uitgangspunt.

De visitatiecommissie beoordeelt de bestuurskracht binnen de duale context, maar de duale verhoudingen worden niet zelfstandig geëvalueerd. De commissie gaat na of de gemeente (de bestuurlijke organisatie als geheel) haar opgaven adequaat invult en of daarbij wordt voldaan aan de eisen van democratische legitimering en controle. Daarbij kan aan het licht komen, dat de mogelijkheden van het dualisme nog niet voldoende zijn benut of dat het dual functioneren in de praktijk een belemmering vormt. Het dualisme heeft invloed op de verschillende rollen.

Normenkader

De normen uit de eerste visitatieronde blijven onveranderd. Op een enkel onderdeel was aanpassing nodig, bijvoorbeeld in verband met het dualisme en de extra nadruk op de regionale opgaven. De weergave is vereenvoudigd.

Vervolgfase: versterken van de bestuurskracht

De visitatiecommissie heeft in de eerste visitatieronde geen aanbevelingen gedaan over de maatregelen die genomen zouden kunnen worden om de bestuurskracht te versterken. Dat is en blijft de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Uit de ervaringen in de eerste ronde is niettemin gebleken dat gemeenten soms moeite hebben om de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor te vertalen naar concrete verbeteracties.

Op dit punt wil de provincie handreikingen doen. Dat gebeurt op twee manieren:

- op kortere termijn na de visitatieronde zal de provincie een regionaal overleg organiseren over de mogelijkheden om de bestuurskracht te verbeteren. Het regionale overleg uit de eerste visitatieronde liet lang op zich wachten.
- het kan blijken dat bij een gemeente behoefte bestaat aan een nadere gedachtewisseling met leden van de visitatiecommissie over het versterken van de bestuurskracht. Dat verzoek zal worden ingewilligd.

De visitatiecommissie geeft in het rapport een advies over de verbeteracties. Ook worden problemen en oorzaken helder uiteengezet.

Rol van betrokken partijen

Provincie

Het versterken van de gemeentelijke en regionale bestuurskracht is een gedeelde verantwoordelijkheid van de provincie en de Limburgse gemeenten. Bij het initiëren van de tweede visitatieronde wil de provincie daarom zoveel mogelijk gezamenlijk optrekken met de gemeenten. De provincie wil een coördinerende en stimulerende rol spelen.

In deze ronde wil de provincie bevorderen dat het regionaal perspectief voldoende aandacht krijgt. Ook wil zij dat de aanpak van de bestuurskrachtmonitor in de verschillende gemeenten gelijk is zodat de uitkomsten in onderling verband gezien kunnen worden. De deelname van de gemeenten blijft vrijwillig.

Gemeente

In het kader van de duale verhoudingen wordt het college van burgemeester en wethouders mede-opdrachtgever. De kosten worden gedeeld met de provincie. Het college is aanspreekpunt voor de visitatiecommissie; het is aan het college de betrokkenheid van de gemeenteraad handen en voeten te geven.

Visitatiecommissie

De uitvoering van het onderzoek vindt plaats door de visitatiecommissie, daarbij ondersteund door een extern adviesbureau. De provincie stelt de commissie in. De commissie bewaakt de kwaliteit van de externe ondersteuning in overleg met de provincie.

Om de kosten te beperken zal de inzet van de commissie op onderdelen beperkt worden. Bij overleggen met de gemeenten zal de commissie niet langer voltallig aanwezig zijn, maar vertegenwoordigd worden door tenminste twee van haar leden (=dossierhouders).

De eindrapportage blijft een document van de commissie en wordt altijd vastgesteld in een reguliere vergadering.

Hoe ziet de bestuurskrachtmonitor eruit?

Opgavenbepaling – 2 fasen

De visitatieronde zal wederom uit twee fasen bestaan. De eerste fase is de opgavenbepaling en de tweede fase is de bestuurskrachtmeting. Het verschil is dat de eerste fase zich richt op het actualiseren van de opgaven uit de eerste ronde. De eerste fase richt zich vooral op het in beeld brengen van nieuwe opgaven en nieuwe initiatieven voor bestaande opgaven.

De opgaven worden ontleend aan het karakter van de gemeente en aan de regelgeving en de beleidskaders van rijk, provincie en regio en aan de lokale en regionale ambities. Een deel van de opgaven betreft de individuele gemeenten. Een ander deel speelt zich af op regionaal niveau. Deze regionale opgaven worden ontleend aan het rijksbeleid, het provinciaal beleid en aan het beleid dat de gemeenten gezamenlijk hebben geformuleerd. Voor de regionale opgaven zal steeds gekeken worden welke bijdrage daarbij van de individuele gemeente wordt gevraagd.

Werkwijze eerste fase opgavenprofiel

Voor het actualiseren wordt gebruik gemaakt van een eerste vragenlijst die aan de hand van het bestaande opgavenprofiel wordt opgesteld. De vragenlijst wordt door de gemeente

ingevuld en met de onderzoekers van het ondersteunend bureau besproken. De aanpak is eenvoudiger voor de gemeente in termen van tijdsinzet. De vragenlijst brengt in beeld welke ontwikkelingen zich sinds de vorige monitor hebben voorgedaan in de destijds vastgestelde opgaven en welke nieuwe opgaven erbij zijn gekomen. Bij elke opgave worden de voornaamste initiatieven in beeld gebracht. Ook wordt het belang voor de gemeente vermeld en wordt aangegeven welke rol de gemeente heeft bij het realiseren van de opgave.

In de vragenlijst wordt een link gelegd tussen de opgaven en de programma's uit de programmabegroting. Dat is van belang, omdat in de fase van de bestuurskrachtmeting aansluiting wordt gezocht bij deze indeling naar programma's.

Op basis van de vragenlijst en de bespreking daarvan met de gemeente, actualiseert het ondersteunend bureau het oude opgavenprofiel. Daarbij wordt een andere, meer eenduidige hoofdstukindeling toegepast.

Vervolgens wordt de geactualiseerde versie door het ondersteunend bureau besproken met het college. Uitgangspunt blijft dat de gemeente zélf haar opgaven bepaalt. Het profiel wordt daarom vastgesteld door de gemeente. Dit gebeurt door het college, indien gewenst, nadat zij het profiel met de raad heeft besproken.

De visitatiecommissie heeft geen rol in deze fase. Gegeven het feit dat de opgavenbepaling tot nog toe weinig discussie heeft opgeroepen en gebruik gemaakt kan worden van de bestaande opgavenprofielen, is dat mogelijk. Het aantal overlegmomenten van de visitatiecommissie wordt hiermee aanzienlijk teruggebracht.

Kwaliteitsmatrix

In de tweede fase vindt de bestuurskrachtmeting plaats. De bestuurskracht wordt wederom beoordeeld op drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt naar drie rollen, namelijk die van bestuurder, dienstverlener en participant. De vierde rol uit de eerste visitatieronde - interne organisatie - komt niet meer als een afzonderlijk element in de bestuurskrachtmeting terug.

Dit is gedaan om de omvang van de monitor enigszins te beperken. De rol van de gemeente als interne organisatie is intern gericht en als zodanig ondersteunend aan de externe rollen.

Een afzonderlijke beoordeling is in de ogen van de provincie niet persé noodzakelijk. Wel zal worden gekeken op welke wijze de gemeente knelpunten in deze rol heeft opgepakt, als die in de eerste meting zijn geconstateerd.

| | | Gemeentelijke rollen | | |
|--------------------------|--------------|-----------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| | | Bestuur | Dienstverlener | Participant |
| Niveau taakuitvoering | Strategisch | 1.1 Strategische bestuurder | | 1.3 Strategische participant |
| | Tactisch | 2.1 Tactische bestuurder | 2.2 Tactische dienstverlener | 2.3 Tactische participant |
| | Operationeel | | 3.2 Operationele dienstverlener | 3.3 Operationele participant |

Figuur 27 Kwaliteitsmatrix bestuurskrachtmonitor

Wijzigingen in de kwaliteitsmatrix

Er is nog een aantal wijzigingen op de drie niveaus van bestuurskrachtmeting, deze worden hieronder beschreven.

De definitie op strategisch niveau wordt verruimd. Op dit niveau zal worden beoordeeld of de gemeente beschikt over een integrale doelbepaling (visie) voor de lange termijn, dus meer voor 15 à 20 jaar dan voor een raadsperiode van 4 jaar. Daarop zal scherper worden gelet. Een dergelijke visie zal van elke gemeente worden gevraagd. De strategische visie dient in elk geval gericht te zijn op opgaven tot het *ontwikkelen van nieuwe kwaliteiten*, maar ook op het *vernieuwen van bestaande kwaliteiten*, die het karakter van de gemeente bepalen. De visie zal ook inzicht moeten geven in de consequenties van de opgave(n) op andere beleidsterreinen; op basis van de visie kan de gemeente integrale afwegingen maken voor haar beleid en prioriteiten. De visitatiecommissie beoordeelt zowel de inhoud van de visie, als de wijze waarop deze tot stand komt. Het thema veiligheid en handhaving heeft in het normenkader een andere plaats gekregen; zij bevindt zich niet meer op het strategische niveau. De bovenlokale opgaven zijn behoorlijk in beeld gekomen. Voor opgaven op strategisch niveau met een bovenlokale dimensie komen de betrokken gemeenten (en andere overheden) gezamenlijk tot een visie voor de (middel)lange termijn. De rol van dienstverlener op strategisch niveau is verdwenen. De taken die hierin voorkomen, zoals het zijn van een robuuste gemeente en het meten van de voortgang en effectiviteit van beleid, zijn in de taken als bestuur op strategisch niveau geborgd.

Op het tactisch niveau is de aandacht voor communicatie en informatievoorziening toegenomen. Ter illustratie: *'de communicatie met burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld wordt consequent onderhouden, waarbij nagegaan wordt of de boodschap overkomt'*. Ook de regionale component vinden wij op dit niveau terug. Bijvoorbeeld de transparantie van samenwerkingsconstructies, de rollen van de gemeenteraden bij samenwerkingsopgaven en de verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten.

De opgaven op operationeel niveau zullen meer aandacht krijgen dan in de eerste ronde. Het zicht op concrete resultaten zal toenemen, de aanpak is meer resultaatgericht. Bij de eerste ronde werd een vrij beperkt aantal operationele opgaven marginaal getoetst. Om meer recht te doen aan het belang van het operationeel functioneren, zal beoordeeld worden op welke wijze de gemeente de kwaliteit, effectiviteit, efficiëntie en klantvriendelijkheid van haar operationele opgaven waarborgt. Ook de beheersplannen staan meer dan voorheen in de kijker.

Werkwijze tweede fase bestuurskrachtprofiel

Ook deze fase vindt plaats aan de hand van een vragenlijst. De tweede vragenlijst kent een andere systematiek dan bij de voorgaande bestuurskrachtmeting. De opgaven uit de eerste fase worden ingedeeld naar de programma's uit de begroting. Aan de hand van deze programma's wordt de gemeente gevraagd aan te geven op welke wijze invulling wordt gegeven aan het normenkader dat de visitatiecommissie hanteert. De gemeente onderbouwt de beantwoording met voorbeelden van de verschillende opgaven of initiatieven die bij het programma horen. Waar nodig wordt gevraagd naar specifieke opgaven of initiatieven. Vervolgens wordt de beantwoording doorgesproken met de onderzoekers, die met name de onderbouwing kritisch beschouwen. In deze fase zal de visitatiecommissie (=dossierhouders) evenals in de eerste ronde gesprekken voeren met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Op basis van het verzamelde materiaal en de beoordeling daarvan

stelt de visitatiecommissie een bestuurskrachtprofiel op, dat qua opzet grotendeels gelijk zal zijn aan de bestuurskrachtprofielen uit de eerste visitatieronde. Dat maakt een vergelijking van beide metingen mogelijk. De visitatiecommissie bespreekt het concept bestuurskrachtprofiel met het college. Daarna stelt zij het definitieve profiel vast. Dit is een document van de visitatiecommissie. Het college bespreekt het definitieve bestuurskrachtprofiel met de gemeenteraad en kan daarbij haar zienswijze kenbaar maken. De visitatiecommissie is niet aanwezig bij de bespreking met de gemeenteraad.

7.4 Tussenconclusie

Een drietal landelijke ontwikkelingen verklaart de toegenomen populariteit van monitoren bij de overheid. De eerste ontwikkeling is de opkomst van New Public Management die tot een grotere aandacht leidt voor de effectiviteit en meetbaarheid van overheidsbeleid. De tweede ontwikkeling is de toenemende complexiteit van de samenleving waardoor de overheid naar nieuwe vormen van sturing zoekt en de derde ontwikkeling houdt verband met de hernieuwde aandacht voor toezicht en verantwoording. Deze ontwikkelingen hebben hun weerslag op het provinciaal beleid. De provincie geeft in de Kadernotitie van de Bestuurskrachtmonitor tweede visitatieronde als specifieke reden voor het monitoren van de bestuurskracht bij gemeenten aan dat de kwaliteit van het openbaar bestuur een permanent aandachtspunt is.

De tweede visitatieronde borduurt qua opzet en inhoud voort op de eerste visitatieronde 2000-2003 die in bestuurlijk Nederland als 'best practice' bekend staat. De verbeterpunten uit deze eerste ronde zijn vertaald in de vervolgmonitor, waarbij sterker het accent wordt gelegd op regionale samenwerking en op bestuurskracht op het strategische niveau. De tweede meting is een nieuwe meting, het is geen benchmark omdat het soortelijk gewicht van een gemeente nog steeds de kerngedachte achter de bestuurskrachtmonitor is. De monitor kent dus geen ideale of referentiegemeente.

Het normenkader is aangescherpt en verduidelijkt. De kwaliteitsmatrix is vereenvoudigd. Nieuw is een koppeling aan het financieel verdiepingsonderzoek in het kader van de modernisering van het financieel toezicht van de provincie. De bevindingen van het financieel verdiepingsonderzoek hoeven niet congruent te lopen met de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting. Dat heeft te maken met het verschil in doel en horizon van beide onderzoeken. Nieuw zijn ook de adviezen van de visitatiecommissie over de verbeteracties. In de eindrapportage worden korte aandachtspunten ten aanzien van de vastgestelde knelpunten opgenomen.

De ronde kent wederom twee fasen, de fase van het opgavenprofiel en de fase van het bestuurskrachtprofiel. De bestuurskracht wordt beoordeeld op drie rollen van de gemeente, het bestuur, de dienstverlener en de participant op drie niveaus, het strategische, het tactische en het operationele niveau. Strategisch beleid is veranderd, in de nieuwe meting wordt uitgegaan van een visie voor 15 à 20 jaar; in de vorige meting betrof het 4 jaar. Daarbij kan in daarvoor in aanmerking komende gemeenten een bescheiden ambitieprofiel volstaan. Het gaat niet alleen om het vernieuwen van bestaande kwaliteiten maar ook om het ontwikkelen van nieuwe kwaliteiten. Strategische visies moeten wel realistisch (financiën, prioritering), interactief (betrokkenheid stakeholders) en dynamisch (periodieke herijking) tot stand zijn gekomen.

De bovenlokale opgaven komen behoorlijk in beeld. Aandacht wordt nadrukkelijk gevraagd voor de communicatie en informatievoorziening naar burgers, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. De opgaven op het operationele niveau krijgen meer aandacht. Het bestuurskrachtprofiel tenslotte is goed vergelijkbaar met het bestuurskrachtprofiel uit de eerste ronde.

Samenvattend blijkt, dat er sprake is van een nauwkeurige regie, een adequate inhoudelijke opzet, een onafhankelijke onderzoeksinstantie, die ook oordelen kan vellen, een interactieve betrokkenheid van bestuur en partners bij het onderzoek en garanties dat de uitkomsten ook tot daadwerkelijke bezinning en maatregelen (kunnen) leiden. De tweede visitatieronde voldoet daarmee aan de geformuleerde algemene beginselen van behoorlijk visiteren.¹

1. Visiteren is niet een proces dat zomaar opportunistisch bedacht kan worden door een bestuur want intussen is er ervaring met succes en falen bij visiteren opgedaan. (Hoger onderwijs, omroepen, grote stedenbeleid). Zie het Evaluatierapport van Prof. Dr. A.F.A. Korsten *'Visiteren van gemeenten, Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten'* van 6 januari 2004.

8 De bestuurskrachtmonitor: Beesel als voorbeeld

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk brengen wij de bestuurskrachtmonitor van de gemeente Beesel in beeld. Wij beginnen met een beoordeling van de bestuurskracht per veld. Daarna wordt in de kwaliteitsmatrix de bestuurskracht samenhangend in beeld gebracht. De visitatiecommissie geeft aan wat zij voor Beesel problematisch acht en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. De paragraaf wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

In de Toekomstvisie 'Beesel 2020' geeft de gemeente aan dat zij zelfstandig wil blijven functioneren en dat zij zich bestuurlijk richt op de gemeente Venlo. Beesel wil een groene buffer vormen tussen de stedelijke gebieden van Venlo en Roermond. De gemeente ziet het als een uitdaging om hieraan invulling te geven. Een belangrijke ontwikkeling voor de gemeente Beesel is de aanleg van de rijksweg A73. Voor de gemeente betekent dit een directe impuls voor commerciële (toeristische) bedrijven die kansen zien in een ligging nabij de nieuwe rijksweg (zoals het dagrecreatiepark Drakenrijk).

De gemeente Beesel heeft tien opgaven benoemd als speerpunten.

8.2 De monitor

Beoordeling van de bestuurskracht van de gemeente Beesel per veld

Strategisch bestuur

De visitatiecommissie constateert dat de gemeente Beesel in de rol van strategisch bestuur met de Toekomstvisie Beesel 2020, het Operationeel Plan 2006-2009 en het Beleidsplan Toerisme & Recreatie beschikt over doelbepalingen voor de lange termijn. De toekomstvisie is voornamelijk gericht op het behouden en vernieuwen van bestaande kwaliteiten. De visitatiecommissie beoordeelt het als positief dat de visies interactief tot stand zijn gekomen, dat de gemeenteraad over de visies én de uitwerking besloten heeft, en dat Beesel de Toekomstvisie iedere vier jaar zal evalueren.

Zowel in de Toekomstvisie als in het Operationeel plan legt Beesel echter geen expliciete keuzes of prioriteiten vast. Er worden namelijk vanuit de visie geen bestaande kwaliteiten aangetast en de bestaande status quo blijft gehandhaafd. Dit terwijl de thema's die behouden of vernieuwd worden, mogelijk wel intrinsiek tegenstrijdig zijn. Het Operationeel plan maakt onvoldoende duidelijk wat de samenhang is tussen verschillende initiatieven. Daarnaast is het niet duidelijk wat inhoudelijk de relatie is tussen het speerpunt 'toerisme en recreatie' uit de Toekomstvisie en het Beleidsplan Toerisme & Recreatie. De gemeente

Beesel heeft de financiële en personele consequenties op lange termijn van de Toekomstvisie en het Beleidsplan Toerisme & Recreatie slechts globaal vastgelegd in de twee documenten. De gemeente vertaalt deze consequenties wel meerjarig in de begroting. Een aandachtspunt is dat de gemeente de rollen die zij inneemt bij het realiseren van haar visies, niet helder en eenduidig beschrijft. De visitatiecommissie trekt de conclusie dat de visies weliswaar goed tot stand zijn gekomen, maar lastig kunnen worden gebruikt als integraal afwegingskader voor beleid en prioriteiten, en daarmee onvoldoende richtinggevend zijn.

Omdat dit laatste punt zwaar weegt, concludeert de visitatiecommissie samenvattend dat de gemeente Beesel in *onvoldoende* mate voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als bestuur op strategisch niveau.

Strategische participant

Bij de rol van strategische participant staat de bestuurskracht centraal die de gemeente realiseert binnen bestuurlijke netwerken. Hierbij gaat het om strategische samenwerking met regiogemeenten, provincie, waterschappen en dergelijke. De gemeente Beesel heeft op dit veld één opgave:

- *Ondersteunen gemeente Venlo als ‘regionale economische motor’.*

Over het functioneren van de gemeente bij het oppakken en uitvoeren van deze opgave, constateert de visitatiecommissie het volgende.

- *Visie op positie in de regio*

De gemeente Beesel ziet Venlo als ‘economische motor voor de regio’. In haar Toekomstvisie stelt Beesel dat zij haar zelfstandigheid wil behouden, met een bestuurlijke oriëntatie op Venlo. Het college van Beesel heeft onlangs een ‘Visie op strategische samenwerking’ opgesteld. Hiervoor heeft zij onder andere overlegd met de colleges van de gemeenten Kessel en Venlo. De gemeenteraad wordt bij de visievorming betrokken doordat het college het visiedocument met uitgewerkte uitgangspunten en bevindingen zal voorleggen tijdens een werksessie. Daarna wordt besluitvorming van de raad verwacht. Na het vaststellen van de regionale visie op samenwerking (inclusief een uitwerkingsplan), wil Beesel deze voorleggen aan de regionale partners en de provincie. De gemeente wil hiermee vormgeven aan een werkstructuur om de visie praktisch in te vullen. In de visie legt de gemeente als bestuurlijk standpunt neer om een ‘actieve sturende rol te spelen bij gezamenlijke beleidsontwikkeling’ en ‘naar vermogen een bijdrage te leveren aan strategische allianties’. Verder geeft de gemeente in haar visie aan haar ‘keuze voor participatie in enige vorm van strategische samenwerking altijd te baseren op de eigen visie van Beesel’. In de visie inventariseert Beesel globaal de regionale opgaven aan de hand van de bovenlokale opgaven van de Euregio, de provincie Limburg en de gemeenten Venlo en Roermond. De gemeente ziet het als haar ambitie om een bijdrage te leveren aan de regionale opgaven van die andere organisaties en daarbinnen haar eigen rol te definiëren. De gemeente gaat er daarbij vanuit dat Beesel ten eerste participeert in de regio Venlo en daarnaast op termijn ook in de regio Roermond. De visitatiecommissie constateert dat de gemeente in het visiedocument vooral redeneert vanuit de vraag van anderen en hoe Beesel hier een bijdrage aan kan gaan leveren. De gemeente onderzoekt echter niet waar zij voor het realiseren van haar eigen toekomstvisie de regio ontmoet en wat er regionaal voor nodig is om de toekomstvisie te realiseren. De gemeente heeft de consequenties van de visie nog niet in beeld gebracht. Wel is in

de conceptvisie opgenomen dat de gemeente ‘inzet op actieve communicatie met maatschappelijke partners en bedrijven in Beesel zelf, die belang hebben bij de speerpunten van strategische samenwerking’.

– *Economische versterking door toerisme en recreatie*

Beesel ziet haar bijdrage aan de versterking van de regio vooral in het versterken van de eigen toeristisch-recreatieve sector. Daarbij hanteert de gemeente het uitgangspunt dat toeristen niet kiezen voor een plaats of gemeente, maar voor een regio. Voor het versterken van toerisme en recreatie werkt Beesel samen in de regio Maasduinen. Beesel neemt bestuurlijk en ambtelijk deel aan respectieve stuurgroepvergaderingen en coördinatie-overleggen. De bijdrage van Beesel is daarnaast financieel, namelijk 1 euro per inwoner. Venlo heeft Beesel aangegeven dat zij prioriteit geeft aan de promotie van de stad zelf. De gemeente geeft aan dat daardoor de oriëntatie op Maasduinen lastiger wordt. Venlo blijft wel participeren in de huidige overleggen over het versterken van toerisme en recreatie in de Maasduinen. Beesel heeft in 2001 samen met de gemeenten Arcen en Velden, Bergen, Gennep, Mook en Middelaar en Venlo de ‘Toeristische visie Maasduinen’ opgesteld. Deze visie is in 2006 geëvalueerd. De uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend. Met de uitwerking van de toeristisch-recreatieve projecten zoals Drakenrijk, De Witte Stein en de Historische Groentenhof onderkent de visitatiecommissie dat de lokale economie wordt versterkt. De regionale impact van deze projecten is echter niet helder, evenmin als de samenhang met andere regionale initiatieven. De gemeente heeft dit (nog) niet verder uitgewerkt en regiogemeenten zijn er niet bij betrokken. Beesel geeft aan dat haar bijdrage aan de economische versterking van de regio vooral ligt op het gebied van toerisme en recreatie. Dit statement is echter niet verder uitgewerkt. Er is geen actueel samenhangend toeristisch-recreatief profiel van de regio en het effect van de toeristisch-recreatieve inspanningen van Beesel op de regio is niet bekend. De positionering van Beesel door het thema ‘Draak’ acht de visitatiecommissie een positieve ontwikkeling om lijn te brengen in de lokale activiteiten, maar het effect op Beesel en de regio is vooralsnog onduidelijk.

De visitatiecommissie constateert dat de inspanningen van de gemeente Beesel om de regionale economie te versterken nog niet voldoende zijn uitgedacht. De resultaten ervan zijn onduidelijk, of moeten zich nog bewijzen. Samenvattend concludeert de visitatiecommissie dat de gemeente Beesel nog in *onvoldoende* mate voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als participant op strategisch niveau.

Tactische bestuurder:

De gemeente Beesel heeft als tactische bestuurder contact met haar samenleving en vertaalt opgepikte signalen naar beleid. Voor veel voorgenomen beleid werkt de gemeente aan draagvlak. Voor een paar opgaven (Heijackerstraat, jongerencentrum en Drakenrijk) is dit onvoldoende aan het begin van het proces gerealiseerd, maar voor de overige opgaven slaagt de gemeente erin het benodigde draagvlak tijdig te verkrijgen. De visitatiecommissie acht het college van Beesel voldoende zichtbaar en bereikbaar voor de samenleving en betrokken bij de voorbereiding van beleid, de communicatie van beleid en het toezicht op de uitvoering.

Maatschappelijke partners denken wisselend over de klantgerichtheid en de oplossingsgerichtheid van de gemeente. Over het algemeen verwacht het maatschappelijk middenveld meer initiatief van de gemeente. De communicatie en interactie met het maatschappelijk

middenveld en het daadwerkelijk opvolgen daarvan verdienen versterking. De visitatiecommissie constateert dat de gemeenteraad onvoldoende actief is betrokken bij de beleidsvorming. De controlerende taak kan door de raad voldoende worden opgepakt. Vooral de kaderstellende rol van de raad verdient versterking.

Alles afwegend, concludeert de visitatiecommissie dat de gemeente Beesel in *voldoende* mate voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als bestuur op tactisch niveau. Daarbij zijn er wel twee belangrijke aandachtspunten: de benodigde versterking van de kaderstellende rol van de raad, en de benodigde verbetering van de communicatie en interactie met het maatschappelijk middenveld.

Tactische dienstverlener

Bij de afwegingen op dit veld van tactische dienstverlener, constateert de visitatiecommissie dat Beesel op een aantal punten bestuurskrachtig opereert.

- De beleidskaders die de gemeente Beesel heeft opgesteld voor de diverse beleidsmatige opgaven als Realiseren Bösdal, Uitbreiden recreatiepark Lommerbergen, Oplossen parkeervraagstukken en voor Wonen, Welzijn en Zorg, Kerngerichte aanpak en het gemeentelijk rioleringsplan zijn over het algemeen actueel.
- Het beleid wordt in Beesel vertaald naar personele en financiële consequenties. Per initiatief kan de gemeente aangeven wat de personele inzet is, wat er van het bestuur wordt gevraagd en hoeveel financiële middelen worden ingezet.
- De gemeente toetst de voortgang van haar beleid. Daarnaast evalueert de gemeente de meeste opgaven ook inhoudelijk.
- Beesel weet voortgang te bereiken op haar opgaven.

Aan de andere kant constateert de visitatiecommissie ook dat de gemeente op belangrijke punten minder bestuurskrachtig optreedt.

- Voor veel beleidsmatige opgaven kiest de gemeente voor een pragmatische oplossing, zonder beleid of kaders expliciet, helder en bruikbaar vast te leggen. Dit gaat ten koste van het houvast dat deze beleidskaders zouden moeten bieden aan de gemeente zelf én aan betrokken maatschappelijke partners. De integraliteit van het beleid moet worden versterkt, zowel horizontaal (tussen beleidsterreinen) als verticaal (de doorwerking van de Toekomstvisie 2020 in het beleid).
- De personele consequenties zijn per initiatief weliswaar inzichtelijk, maar het is op een hoger abstractieniveau voor de visitatiecommissie onvoldoende helder hoe de gemeente prioriteert wanneer zich een capaciteitsprobleem voordoet.
- Beesel probeert weliswaar om concrete en meetbare doelen te stellen, maar de gemeente heeft hierin nog wel een flinke slag te slaan.

Omdat de versterkingspunten voor de visitatiecommissie uiteindelijk net wat minder zwaar wegen dan de positieve punten, concludeert de visitatiecommissie dat de gemeente Beesel in *voldoende* mate voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als dienstverlener op tactisch niveau, maar dat er wel duidelijke versterkingspunten zijn.

Tactische participant

De visitatiecommissie constateert dat Beesel als tactische participant samenwerkt met gemeenten in de regio. Dit gebeurt niet alleen voor opgaven met een bovenlokale dimensie, maar ook om dubbel werk te voorkomen, efficiënter te werken en de slagkracht te vergroten.

De gemeente werkt voor verschillende opgaven actief mee, in andere opgaven volgt zij de regio. De evaluatie van de voortgang en resultaten van de samenwerking vindt met name impliciet plaats, in de reguliere overleggen tussen de gemeenten.

Expliciete evaluaties komen echter weinig voor. Net als op veld 2.1 'de gemeente als bestuur op tactisch niveau' constateert de visitatiecommissie dat de gemeenteraad haar kaderstellende rol in de regionale samenwerkingsopgaven moet versterken. Naar het oordeel werkt de gemeenteraad met name aan het einde van het beleidsvormingsproces, als voorbeelden: de kernoverleggen en de reconstructie van het landelijk gebied.

Alles afwegend, concludeert de visitatiecommissie dat de gemeente Beesel in *voldoende* mate voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als participant op tactisch niveau.

Operationele dienstverlener

De visitatiecommissie constateert dat de gemeente Beesel in de rol van operationele dienstverlener informatie verzamelt met betrekking tot het operationeel functioneren. Op basis van deze gegevens blijkt dat de gemeente verbeteracties pleegt. De gemeente beschikt over beheerplannen voor openbare werken. De provincie constateert in het financieel verdiepingsonderzoek dat een groot deel van het onderhoud is onderbouwd met beheerplannen die door de raad zijn vastgesteld en dat deze plannen redelijk actueel zijn. De visitatiecommissie constateert dat de uitvoerende taken door de gemeente Beesel tijdig en adequaat worden opgepakt. Het maatschappelijk middenveld wordt door de gemeente niet op elke opgave pro-actief benaderd.

De visitatiecommissie concludeert dat de gemeente Beesel in *voldoende* mate voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als dienstverlener op operationeel niveau.

Operationele participant

De visitatiecommissie constateert dat de gemeente Beesel als operationele participant in toenemende mate uit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie samenwerking zoekt op het operationeel niveau, in het bijzonder met de gemeente Venlo. Het resultaat van de huidige samenwerking is zichtbaar. De gemeente Beesel is in voldoende mate betrokken bij de samenwerking om de regierol te vervullen.

De visitatiecommissie concludeert dat de gemeente Beesel in *voldoende* mate voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als participant op operationeel niveau.

Vergelijking uitkomsten voorgaande visitatieronde

Een vergelijking van de bovenstaande beoordeling met die van de voorgaande visitatieronde, leidt tot de volgende constatering.

Strategisch niveau

Bij de vorige meting werd de bestuurskracht van Beesel op strategisch niveau in de rol van bestuur als onvoldoende gekwalificeerd, in de rol van dienstverlener matig en de rol als participant werd niet beoordeeld. Belangrijke constatering voor dit oordeel waren toen:

- De gemeente Beesel beschikt over een externe missie waarin de positie en ontwikkeling van Beesel als ook de gemeentelijke rol daarin aan de orde komen. Een strategie voor het uitwerken van deze missie ontbreekt.
- Besluitvorming over de externe missie heeft niet expliciet in de gemeenteraad plaatsgevonden en is niet gecommuniceerd met het maatschappelijk middenveld.
- Voor een opgave op strategisch niveau (de ‘reconversie’) dienen de consequenties nog in beeld te worden gebracht.
- De visitatiecommissie constateert een te afwachtende houding om de strategische opgaven te realiseren.
- In haar rol van participant in het openbaar bestuur zijn er voor de gemeente Beesel geen op samenwerking gerichte strategische opgaven geïdentificeerd. De systematiek is gewijzigd zodat in deze meting alleen de rollen bestuur en participant op strategisch niveau zijn beoordeeld.

De bestuurskracht is in de meting van 3 juli 2007 op strategisch niveau als onvoldoende gekwalificeerd. Doorslaggevend argument hierbij is dat de visies van Beesel weliswaar goed tot stand zijn gekomen, maar lastig kunnen worden gebruikt als integraal afwegingskader voor beleid en prioriteiten en daarmee onvoldoende richtinggevend zijn. Daarnaast zijn de inspanningen van de gemeente Beesel om de regionale economie te versterken nog niet voldoende uitgedacht. De resultaten ervan zijn onduidelijk, of moeten zich nog bewijzen.

Tactisch niveau

In 2002 werd de bestuurskracht van de gemeente Beesel op het tactisch niveau in de rollen bestuur, dienstverlener en participant als matig beoordeeld. In de rol van interne organisatie (die in deze meting buiten beschouwing is gelaten) voldeed de gemeente Beesel in voldoende mate aan de criteria. Op het tactisch niveau deed de visitatiecommissie de volgende constatering:

- De gemeente pikt haar opgaven over het algemeen actief en voortvarend op, maar een aantal zaken schuift zij voor zich uit en/of duren relatief lang.
- De opgaven op dit niveau zijn consequent vertaald naar gevolgen voor het bestuur, de ambtelijke organisatie en de financiën.
- Het bestuur is zichtbaar in de samenleving en duidelijk betrokken bij de voorbereiding van beleid.
- De gemeente weet knelpunten te liggen ten aanzien van draagvlak en inhoudelijke haalbaarheid van initiatieven. Het succes in de aanpak ervan is wisselend.
- De gemeente heeft een beperkt aantal personele knelpunten. De gemeente ondervindt financiële knelpunten bij het realiseren van een aantal voor haar belangrijke opgaven.
- Ten aanzien van interactiviteit en communicatie zijn er versterkingspunten.
- De prioriteitstelling kan worden aangescherpt. De interne coördinatie is een versterkingspunt.
- De gemeente heeft in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zowel bestuurlijk als ambtelijk een eigen inbreng en stelt zich voldoende actief op.

Op tactisch niveau beoordeelt de visitatiecommissie in deze meting de bestuurskracht van de gemeente Beesel als bestuur, dienstverlener en participant als voldoende.

Op veel onderdelen die in 2002 positief zijn beoordeeld functioneert de gemeente Beesel in de meting van 2007 nog steeds bestuurskrachtig. Bijvoorbeeld voor het contact met haar samenleving en door het vertalen van opgepikte signalen naar beleid. De visitatiecommissie acht het college van Beesel net als in de vorige meting voldoende zichtbaar en bereikbaar voor de samenleving en betrokken bij beleid. Voor veel voorgenomen beleid werkt de gemeente aan draagvlak. Dit is een verbetering ten opzichte van de vorige meting. In de rol van dienstverlener beoordeelt de visitatiecommissie het functioneren van Beesel als voldoende. Op veld 2.2 'de gemeente als dienstverlener op tactisch niveau' is geconstateerd dat de versterkingspunten voor Beesel uiteindelijk net wat minder zwaar wegen dan de positieve punten.

Operationeel niveau

Op het operationeel niveau voldeed de gemeente Beesel in voldoende mate aan de normen en criteria van bestuurskracht. Dit is in de meting van 3 juli 2007 wederom het geval.

Advies doelstellingen

De visitatiecommissie doet de volgende aanbevelingen:

1. na te gaan of het voor de gemeente mogelijk is expliciete en ondubbelzinnige keuzes te maken wat Beesel is en wat zij wel en niet wil en kan zijn. Tevens dient daarbij te kunnen worden aangegeven op welke wijze de keuzes eenduidig kunnen worden gecommuniceerd met zowel maatschappelijke als bestuurlijke partners.
2. antwoord te geven op de vraag of het de gemeente lukt om anticiperend vermogen op te bouwen, waardoor de gemeente in plaats van reactief proactief kan functioneren.
3. te bezien of de integraliteit van het functioneren kan worden verbeterd. Door vraagstukken meer integraal te benaderen (en dit dan ook als beleid vast te leggen) bereikt de gemeente meer effectiviteit in haar handelen. Om problemen in de toekomst voor te blijven geeft de visitatiecommissie in overweging dat de gemeente, gegeven de in aantal, omvang en complexiteit toenemende opgaven en de keuzes die andere overheden daarvoor maken, nagaat of zij in staat is - ambtelijk en bestuurlijk - haar opgaven goed te kunnen blijven invullen.

Opvattingen van het college van burgemeester en wethouders

Op 23 juli 2007 geeft het gemeentebestuur een persbericht uit. Wij lezen:

'Op vijf van de zeven punten (71%) scoort Beesel een voldoende in de bestuurskrachtmonitor die in de periode 2005-2007 is uitgevoerd in opdracht van de gemeente en de provincie. Op tactisch en operationeel niveau is de score op alle onderdelen voldoende.

Volgens de visitatiecommissie die verantwoordelijk is voor het rapport heeft Beesel zich ten opzichte van de vorige meting in 2001-2002 duidelijk verbeterd. De toenmalige score was 29% voldoende.

De visitatiecommissie is bijvoorbeeld tevreden over de wijze waarop het bestuur contact heeft met de samenleving en de manier waarop ze deze signalen vertaalt naar beleid. Daarnaast is er sprake van voldoende draagvlak bij beslissingen en veranderingen en is het college zichtbaar en bereikbaar voor de samenleving.

Een ander voorbeeld waarop een voldoende is gescoord, is dat de beleidskaders die Beesel hanteert actueel zijn en dat de voortgang van het beleid regelmatig getoetst wordt. Beesel houdt voldoende rekening met personele en financiële consequenties van het beleid.

De visitatiecommissie constateert dat de gemeente constant bezig is met het verbeteren van de dienstverlening en dat uitvoerende taken snel en adequaat worden opgepakt.

Resultaatgerichte samenwerking met de gemeente Venlo zorgt voor een effectieve en efficiënte aanpak van bijvoorbeeld de brandweezorg en sociale zaken.

De visitatiecommissie heeft ook versterkingspunten voor Beesel genoemd, zoals het verbeteren van de samenhang tussen beleid, bijvoorbeeld door verschillende projecten aan elkaar te koppelen. Daarnaast kan Beesel haar communicatie met (maatschappelijke) partners verbeteren en haar positie in de regio versterken en verduidelijken. Een versterkingspunt voor de hele regio is het beter oppakken van de strategische regionale samenwerking. Met name dit versterkingspunt heeft de visitatiecommissie geleid tot het geven van een onvoldoende, ook aan Beesel'.

Burgemeester Oord is tevreden met het behaalde resultaat: 'Hoewel wij ons niet op alle onderdelen herkennen in de conclusies van de visitatiecommissie, zijn wij tevreden met de resultaten van het rapport en gaan wij in de komende periode hard werken om de versterkingspunten op te pakken'.

Opvattingen van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft zich voor een groot deel herkend in het rapport en heeft op basis van het onderzoek ook een vijftal verbeterpunten geformuleerd, maar heeft op een aantal punten ook kritiek. Aan deze verbeterpunten wordt uitvoering gegeven. Het rapport werd op 17 september 2007 in de raad besproken.

Aanbieding aan het college van Gedeputeerde Staten

Het onderzoek is een gezamenlijke opdracht van Gedeputeerde Staten en van Burgemeester en wethouders. De gemeente gaat er van uit dat Gedeputeerde Staten als mede-opdrachtgever ook over de resultaten van het onderzoek beschikt.

Beesel werkt niet mee aan herindeling

Dat is de kop van een persbericht van de gemeente op 13 december 2007. De gemeente Beesel werkt niet mee aan een gemeentelijke herindeling in Noord-Limburg en zal alle mogelijke wegen bewandelen om een fusie met Venlo te voorkomen. Beesel wil zich wapenen tegen een gedwongen herindeling nu gedeputeerde Ger Driessen heeft laten weten dat het aantal gemeenten in Noord-Limburg volgens hem moet worden teruggebracht van veertien naar vijf. In dat scenario gaat Beesel op in Venlo. Als de gemeenten voor 1 april 2008 niet zelf met voorstellen komen, neemt de provincie de regie in handen en komt met een eigen herindelingsplan. 'Het is wel heel vreemd, dat gedeputeerde Driessen nog geen vier maanden geleden tijdens een bezoek aan Beesel in het openbaar heeft geroepen dat Beesel een gemeente met toekomst is. De visies van Driessen zijn kennelijk net zo wisselvallig als het weer', zo benadrukt burgemeester B. Oord van Beesel.

Gemeente Beesel blijft zelfstandig

Op 31 januari 2008 geven de gemeente Beesel en de provincie Limburg een gezamenlijk persbericht uit. Daarin staat dat het college van Gedeputeerde Staten niet het initiatief zal

nemen om de gemeente Beesel te betrekken bij een eventuele herindelingprocedure in de regio Noord-Limburg.

Gedeputeerde Staten hebben na een brede omgevingsanalyse (er bestaat geen rapport met deze titel) en in overleg met het gemeentebestuur van Beesel geconcludeerd dat Beesel in het voorstel dat Gedeputeerde Staten voorbereidt in het kader van de bestuurskrachtmonitor Noord-Limburg niet in een Arhi procedure (een procedure om tot herindeling te komen) zal worden opgenomen. Argumenten die daarbij een rol hebben gespeeld zijn onder meer de gezonde financiële positie van Beesel en de uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek, dat vorig jaar door een onafhankelijke visitatiecommissie werd uitgevoerd.

8.3 Tussenconclusie

Een overzicht van de scores van de gemeente Beesel per veld ziet er als volgt uit (zie figuur 28).

| | | Gemeentelijke rollen | | |
|---------------------------|--------------|--|--|---|
| | | Bestuur | Dienstverlener | Participant |
| Niveau taakuitoefening | Strategisch | Strategische bestuurder is onvoldoende | | Strategische participant is onvoldoende |
| | Tactisch | Tactische bestuurder is voldoende | Tactische dienstverlener is voldoende | Tactische participant is voldoende |
| | Operationeel | | Operationele dienstverlener is voldoende | Operationele participant is voldoende |

Figuur 28 Kwaliteitsmatrix bestuurskrachtmonitor gemeente Beesel

Bestuurskracht in samenhang gezien

Aan de hand van de informatieverzamelingen, vraagesprekken en analyses heeft de visitatiecommissie de bestuurskracht van Beesel beoordeeld. Op grond van deze beoordeling is vervolgens nagegaan wat wij voor de bestuurskracht van Beesel problematisch achten en welke oorzaken daarvoor kunnen worden onderkend.

Problemen en oorzaken

De visitatiecommissie constateert dat Beesel haar beheersmatige opgaven en taken op orde heeft. Op de korte termijn doen zich geen onoverkomelijke problemen voor die de gemeente niet aan zou kunnen. *Voor de langere termijn vinden wij de bestuurskracht ontoereikend.* Voor de bestuurskracht van Beesel acht de visitatiecommissie de volgende problemen en oorzaken aanwezig.

1. Een belangrijk probleem is het feit dat Beesel niet werkelijk kiest voor ontwikkelingen. De huidige toekomstvisie van de gemeente laat bijna alle mogelijkheden voor ontwikkelingen open. In de Toekomstvisie zijn geen keuzes en prioriteiten vastgelegd. Het lijkt erop dat Beesel kiest voor die elementen waar zij al mee bezig was. Dit kan een legitieme keuze zijn, maar dan dient deze keuze wel te leiden tot een heldere prioriteitstelling over wat er in de nabije toekomst wel en niet gebeurt in de gemeente. Op basis van de huidige visie is die integrale afweging van alternatieven niet mogelijk. Het niet kiezen voor bepaalde ontwikkelingen heeft gevolgen voor de werkwijze van Beesel. Voor veel beleids-

matige opgaven kiest de gemeente voor een pragmatische oplossing, zonder beleid of kaders expliciet, helder en bruikbaar vast te leggen. Dit gaat ten koste van het houvast dat deze beleidskaders zouden moeten bieden aan de gemeente zelf én aan betrokken maatschappelijke partners. Een ander gevolg van het niet expliciet kiezen, maar mogelijk ook van de werkwijze van Beesel, is het onvoldoende integraal benaderen van vraagstukken. De integraliteit van het beleid is zowel horizontaal als verticaal te versterken. Wat is bijvoorbeeld inhoudelijk de relatie tussen het speerpunt ‘toerisme en recreatie’ uit de Toekomstvisie en het Beleidsplan Toerisme & Recreatie? Ook de communicatie vanuit de gemeente lijdt onder het niet expliciet kiezen van de gemeente. Voor maatschappelijke partners is het niet altijd even duidelijk wat de gemeente voorstaat. Dit leidt tot onduidelijke en mogelijk onvolledige informatievoorziening.

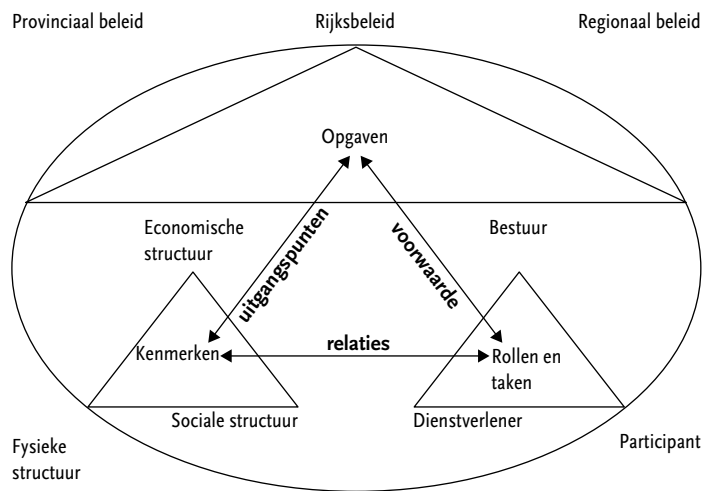
2. Het tweede probleem heeft te maken met de wijze waarop de gemeente Beesel haar opgaven realiseert. De visitatiecommissie acht Beesel niet proactief, maar reactief. De visitatiecommissie merkt op dat Beesel onvoldoende uitgaat van haar eigen kracht en teveel van haar (bestuurlijke) partners. Dit hangt samen met het gesignaleerde probleem van het niet kiezen. Door het onvoldoende uitgaan van haar eigen kracht ontstaat een onduidelijke positie van Beesel in de regio. Het is voor de buurgemeenten onduidelijk waar Beesel voor staat, waar zij Beesel kunnen ondersteunen en waar Beesel ondersteuning kan leveren. Naast de problemen constateert de visitatiecommissie dat de gemeente de consequenties voor de ambtelijke organisatie inzichtelijk maakt. Gelet op de ontwikkelingen die op gemeenten afkomen vraagt de commissie zich af in hoeverre de ambtelijke organisatie dan kwetsbaar kan gaan blijken. Voorbeelden van ontwikkelingen die gemeenten het hoofd moeten bieden zijn de Europese grondwaterrichtlijn, de grondexploitatiewet, de Wet op de archeologische monumentenzorg, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de omgevingsvergunning), het Activiteitenbesluit (vanuit Project modernisering algemene regels voor vermindering administratieve lasten bedrijven) en tenslotte de nieuwe aanbestedingswet.

Daarnaast doet zich voor Beesel specifiek het feit voor dat samenwerkingspartners waar werkzaamheden aan zijn uitbesteed, zich kunnen beraden over deze samenwerking. Dit lijkt momenteel het geval te zijn voor de (operationele) samenwerking die Beesel heeft met Venlo. Wanneer Venlo (op termijn) besluit een andere invulling te geven aan de operationele dienstverlening voor buurgemeenten, ontstaat een probleem voor Beesel. De visitatiecommissie ziet het als continu vraagstuk voor de gemeente Beesel of zij zich voldoende kan voorbereiden op toekomstige ontwikkelingen. Vooralsnog gaat Beesel adequaat om met dit soort vraagstukken. *Op de korte termijn heeft dit dan ook geen invloed op de bestuurskracht van Beesel.*

9 De bestuurskracht van Noord-Limburgse gemeenten

9.1 Inleiding

Vertrekpunt voor het beoordelen van de bestuurskracht zijn de opgaven van de gemeente. Een deel van deze opgaven hangt samen met de individuele gemeente en haar eigen taken en ambities. Een ander deel speelt zich af op regionaal niveau. Deze regionale opgaven worden ontleend aan het rijksbeleid, aan het provinciaal beleid en aan het beleid dat de gemeenten gezamenlijk hebben geformuleerd.



Figuur 29 Analysemodel bestuurskrachtmonitor

Drie gemeentelijke rollen

De visitatiecommissie onderscheidt in haar rapportages per gemeente drie gemeentelijke rollen.

1. *De gemeente als bestuur* verwijst naar het democratisch functioneren, in de zin van de link tussen lokaal bestuur en samenleving. Het gaat hier om aandachtspunten (normen) als betrokkenheid van burgers, de afstand tussen bestuur en bestuurden, de toegankelijkheid en transparantie van bestuur.

2. *De gemeente als dienstverlener* verwijst naar het aanbieden en produceren van publieke goederen. Het betreft twee categorieën: beleid voor collectiviteiten (ruimtelijke ordening, verkeersveiligheid, parkeerbeleid enz.) en beleid voor 'den Einzelfall' (individuele paspoorten, uittreksels uit registers, vergunningen). Het gaat de commissie hier om de kwaliteit in de uitoefening van taken en bevoegdheden inclusief de bedrijfsvoering. Is sprake van een duidelijke sturing van het ambtelijk apparaat? Is er ruimte voor publiek ondernemerschap? Daarmee is de richting van de normering in dit cluster geïndiceerd.
3. *De gemeente als participant* verwijst naar de deelname in bestuurlijke netwerken en interactiepatronen. Aandachtspunten of normen zijn hier: proactieve of volgende opstelling in samenwerkingsverbanden, communicatievaardigheid, coöperatief vermogen, onderhandelingscapaciteit en relatiemanagement.

Alle bestuurlijke opgaven van een gemeentebestuur zijn te verdelen over deze rollen. Daarbij hield de visitatiecommissie rekening met de zwaarte van de opgaven. Elke gemeente heeft eigen accenten in het opgavenprofiel, die samenhangen met bijvoorbeeld de fysieke structuur, de economische situatie, de samenstelling van de bevolking en de politieke eigenheid.

Drie kwaliteitsniveaus

De visitatiecommissie gebruikte bij het onderzoek en de rapportage drie niveaus waarop gemeentelijke opgaven zijn te vervullen en de uitvoering betrekking heeft: het strategische, tactische en operationele niveau.

1. Op *strategisch niveau* gaat het om de ontwikkeling van een visie op de (middel)lange termijn ten aanzien van de ontwikkeling van de samenleving en de eigen positie. De samenleving moet er op kunnen rekenen dat overheidsopgaven aangevat worden en dat ze, ook in tijden van crisis, op robuuste en betrouwbare manier worden uitgevoerd.
2. Op *tactisch niveau* gaat het om de organiserende en structurerende taken. Hoe zijn de beleidsmatige processen georganiseerd: inrichting, voortgang, zorgvuldigheid, draagvlak, effectiviteit en doelmatigheid.
3. Op *operationeel niveau* gaat het om beleid op de korte termijn: programmering, doelgerichtheid, instrumentaliteit en responsiviteit

De combinatie van de drie rollen en de drie niveaus geeft de kwaliteitsmatrix zoals die in hoofdstuk 7 is gepresenteerd. Per cel in de matrix, veld genoemd, gelden *normen*, dus een lijst van beoordelingspunten voor het functioneren van een gemeentebestuur. Dit *normenkader* is opgenomen in bijlage 1. De matrix geeft 9 velden; 2 velden zijn niet van toepassing namelijk operationeel bestuur en strategisch dienstverlener. Aldus ontstaat een analyse op 7 velden. Hieronder wordt het totale beeld van het functioneren van alle 14 gemeenten per veld op hoofdlijnen beschreven.





9.2 Beoordeling van de bestuurskracht

Bij de voorgaande visitatieronde is veel aandacht besteed aan het bepalen van de gemeentelijke opgaven. Het opgavenprofiel dat toen is opgesteld, is voor deze volgende meting geactualiseerd. Omdat de gemeente zélf haar opgaven bepaalt, wordt het profiel vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders na bespreking met de gemeenteraad. In de tweede

fase van de bestuurskrachtmonitor beoordeelt de visitatiecommissie in hoeverre de gemeente bij de uitvoering van haar opgaven voldoet aan de normen en criteria voor de bestuurskracht. Voor deze beoordeling heeft de visitatiecommissie informatie verzameld bij de gemeente en gesprekken gevoerd met maatschappelijke partners. De visitatiecommissie heeft deze bevindingen geconfronteerd met de eisen die aan een bestuurskrachtige gemeente kunnen worden gesteld. Deze analyses zijn met behulp van een kwaliteitsmatrix toegespitst op het karakter van de gemeentelijke opgaven en op de rol die de gemeente in het vervullen van die opgave speelt. Het totale beeld van het functioneren van de gemeente wordt op hoofdlijnen zowel op strategisch en tactisch als op operationeel niveau beschreven. De conclusies zijn ook schematisch weergegeven, zonder dat één allesomvattend oordeel wordt gegeven. Zodoende kunnen de context en de nuances van de beoordeling goed worden belicht.

Het samenvattende overzicht van de bestuurskracht van alle 14 gemeenten in Noord-Limburg is in figuur 30 in beeld gebracht.

| Niveau taakuitoefening Gemeente | Strategisch | | Tactisch | | | Operationeel | |
|------------------------------------|---------------|----------------|---------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|
| | Bestuur - der | Partici - pant | Bestuur - der | Dienst - verlener | Partici - pant | Dienst - verlener | Partici - pant |
| Arcen en Velden | goed | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende |
| Beesel | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende |
| Bergen | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende |
| Gennep | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende |
| Helden | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende |
| Horst a/d Maas | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | slecht | onvoldoende |
| Kessel | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende |
| Maasbree | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende |
| Meerlo-Wanssum | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende |
| Meijel | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende |
| Mook en Middelaar | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende |
| Sevenum | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende |
| Venlo | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | n.t.b. |
| Venray | onvoldoende | voldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende | onvoldoende |

goed 
 voldoende 
 onvoldoende 
 slecht 

Figuur 30 Samenvattend overzicht bestuurskracht van de veertien Noord-Limburgse gemeenten

Strategisch bestuur

Alle gemeenten in Noord-Limburg scoren een onvoldoende. Alléén Arcen en Velden scoort een voldoende. Vergeleken met de eerste visitatieronde is het er in Noord-Limburg niet beter op geworden, sterker nog, het strategisch bestuur is er op achteruit gegaan. Dit zou samen kunnen hangen met de verandering van de inhoud van de velden op strategisch niveau, zoals beschreven in hoofdstuk 6. Vooral Helden komt vergelijkenderwijs niet goed uit de bus. Ook Meerlo-Wanssum, Meijel, Sevenum en Venray scoren slechter. In veel rapporten lezen wij dat een visiedocument niet kan fungeren als een integraal en resultaatgericht afwe-

gingskader voor toekomstig beleid en prioriteiten (Helden, Beesel), dat de kwaliteit van de toekomstverkenning te wensen overlaat (Meerlo-Wanssum) en dat er geen actueel visiedocument voorhanden is (Horst aan de Maas, Gennepe). Ook komen wij vaker tegen dat de personele en financiële middelen niet zijn vertaald (Bergen, Kessel, Venlo) en dat er überhaupt geen integrale doelbepaling is (Meijel, Mook en Middelaar) of dat de zeggingskracht van de geformuleerde doelstellingen, voornemens en keuzes onvoldoende helder is (Venray). Bij Arcen en Velden is de strategische visie wel doorvertaald in het Masterplan en heeft er besluitvorming plaatsgevonden in het kader van de gebiedsontwikkeling. Door deze borging scoort Arcen en Velden voldoende.

In Beesel lezen wij het volgende:

De visitatiecommissie constateert dat de gemeente Beesel met de Toekomstvisie Beesel 2020, het Operationeel Plan 2006-2009 en het Beleidsplan Toerisme & Recreatie beschikt over doelbepalingen voor de lange termijn. De toekomstvisie is voornamelijk gericht op het behouden en vernieuwen van bestaande kwaliteiten. De visitatiecommissie beoordeelt het als positief dat de visies interactief tot stand zijn gekomen, dat de gemeenteraad over de visies én de uitwerking besloten heeft, en dat Beesel de Toekomstvisie iedere vier jaar zal evalueren. Zowel in de Toekomstvisie als in het Operationeel plan legt Beesel geen expliciete keuzes of prioriteiten vast. Er worden namelijk vanuit de visie geen bestaande kwaliteiten aangetaast en de bestaande status quo blijft gehandhaafd. Dit terwijl de thema's die behouden of vernieuwd worden, mogelijk wel intrinsiek tegenstrijdig kunnen zijn. Het Operationeel plan maakt onvoldoende duidelijk wat de samenhang is tussen verschillende initiatieven. Daarnaast is het niet duidelijk wat inhoudelijk de relatie is tussen het speerpunt 'toerisme en recreatie' uit de Toekomstvisie en het Beleidsplan Toerisme & Recreatie. De gemeente Beesel heeft de financiële en personele consequenties op lange termijn van de Toekomstvisie en het Beleidsplan Toerisme & Recreatie slechts globaal vastgelegd in de twee documenten. De gemeente vertaalt deze consequenties wel meerjarig in de begroting. Een aandachtspunt is dat de gemeente de rollen die zij inneemt bij het realiseren van haar visies, niet helder en eenduidig beschrijft. De visitatiecommissie trekt de conclusie dat de visies weliswaar goed tot stand zijn gekomen, maar lastig kunnen worden gebruikt als integraal afwegingskader voor beleid en prioriteiten, en daarmee onvoldoende richtinggevend zijn. Omdat dit laatste punt zwaar weegt, concludeert de visitatiecommissie samenvattend dat de gemeente Beesel in onvoldoende mate voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als bestuur op strategisch niveau.

Strategische participant

Alle gemeenten in Noord-Limburg scoren onvoldoende; drie gemeenten, Bergen, Gennepe en Mook en Middelaar, scoren zelfs slecht. Voor Bergen valt dat op, omdat Bergen in de eerste visitatieronde met Arcen en Velden en Sevenum als de beste drie scoorden. Vaak lezen wij dat de gemeente wel een actieve bijdrage levert aan de regionale samenwerking maar dat de slagvaardigheid van het samenwerkingsverband te wensen overlaat (Horst aan de Maas, Sevenum, Venlo), dat er nog geen gezamenlijke strategische visie is en ook nog geen organisatiestructuur (Kessel, Maasbree, Helden, Meijel) of dat de gemeente niet zelf in staat is de regionale economie te versterken (Beesel) dan wel intensieve intergemeentelijke samenwerking te realiseren (Mook en Middelaar).

Bij Sevenum valt ons op dat de belangen van de regio zwaarder wegen dan de specifieke bijdrage van de gemeente.

Wij lezen het volgende:

De gemeente Sevenum is actief betrokken bij regionale samenwerkingsopgaven, die gericht zijn op de strategisch belangrijke economische ontwikkeling van de regio en de gemeente. De gemeente levert haar bijdrage aan de totstandkoming van regionale visiedocumenten, bestuurlijk, ambtelijk en met financiële bijdragen. Op belangrijke momenten is eveneens de gemeenteraad betrokken, onder meer bij de besluitvorming over de participatie in regionale samenwerkingsverbanden. Daarnaast is de raad betrokken bij de bespreking van inhoudelijke documenten die uit de regionale samenwerking voortvloeien. Gezien de omvang van de gemeente is Sevenum niet de trekker van regionale samenwerking. Vanwege haar ligging is Sevenum direct betrokken bij de totstandkoming en uitwerking van de visie op het Klavertje 4-gebied. Sevenum is echter niet direct betrokken bij de regionale ontwikkeling in zijn geheel, die wordt getrokken door de vijf grotere gemeenten. Wel ondersteunt Sevenum regionale initiatieven, zoals de NV Regio Venlo. Ook al zijn er regionaal verschillende resultaten geboekt, de slagkracht van de regionale samenwerkingsorganisatie laat momenteel te wensen over. De betrokken partijen erkennen dit. De gemeenten die zijn betrokken bij Klavertje 4 zijn momenteel bezig een organisatie te realiseren, die voldoende daadkracht heeft om de ontwikkeling van het gebied voortvarend te realiseren. Een samenhangende organisatie- en overlegstructuur zijn momenteel nog niet uitgekristalliseerd. Daarnaast zijn er op dit moment nog onduidelijkheden over het helder beleggen en toerusten van de trekkersrol. Ten slotte is het onduidelijk wat de samenhang is tussen de verschillende initiatieven en hoe deze bewaakt gaat worden. Deze factoren zijn belangrijke voorwaarden om de regionale samenwerking te doen slagen. De gemeente levert weliswaar een actieve bijdrage aan de samenwerking, maar vooralsnog ontbreken met de hierboven genoemde punten de garanties dat de deelnemende gemeenten de samenwerking effectief kunnen doen slagen. Daarom concludeert de visitatiecommissie dat de gemeente in onvoldoende mate voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig optreden als participant op strategisch niveau. Daarbij weegt het oordeel over de bestuurskracht van de regio als geheel zwaarder dan de specifieke bijdrage van Sevenum.

Deze opvatting wordt verklaard door het gegeven dat Klavertje 4 zowel een eigen opgave van Sevenum is als een gezamenlijke opgave van de betreffende gemeenten.

Tactisch bestuur

Alle gemeenten scoren een voldoende. Vergelijken met de vorige ronde is er in algemene zin niet veel veranderd. Als voorbeeld laten wij een tekst van de gemeente Meerlo-Wanssum de revue passeren.

De gemeente pikt op verschillende manieren signalen op uit de samenleving, die zij gebruikt voor het ontwikkelen dan wel bijstellen van beleid. Het college is actief betrokken bij de realisatie en monitoring van beleid, bijvoorbeeld door deelname in stuurgroepen voor grote projecten en via de wekelijkse portefeuillehoudersoverleggen. Het college is toegankelijk voor de samenleving, onder meer doordat zij periodiek met verschillende vertegenwoordigers van bedrijven en maatschappelijke instellingen overlegt. Voor zwaarwegende opgaven worden aparte interactieve trajecten opgezet. De

gemeente gebruikt de input van burgers, bedrijven en maatschappelijke partners. Het maatschappelijk middenveld is erg tevreden over de 'korte lijnen'. Naast informatie-uitwisseling via overleg, voorziet de gemeente haar burgers voldoende pro-actief van informatie via de lokale dorpsbladen en de eigen website. Het maatschappelijk middenveld oordeelt positief over de zichtbaarheid en toegankelijkheid van het college. Wel plaatsen verschillende partners kanttekeningen bij het vermogen van de gemeente om op te treden als regisseur en om resultaten te garanderen. De rol van de raad als kadersteller is nog in ontwikkeling. Het lukt de raad onvoldoende om integrale kaders te geven voor de begroting. Ook neemt de raad weinig initiatief voor nieuw beleid of richting de burger. De gemeente is zich bewust van deze situatie en onderneemt activiteiten om zich op deze punten te versterken. De informatievoorziening aan de raad is voldoende georganiseerd. De visitatiecommissie concludeert dat de gemeente Meerlo-Wanssum in voldoende mate voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als bestuur op tactisch niveau

Tactische dienstverlener

Beesel, Bergen, Horst aan de Maas, Maasbree en Venray scoren een voldoende. De overige 9 gemeenten scoren alle een onvoldoende. De uitkomsten van deze rol zijn ten opzichte van de eerste visitatieronde niet verbeterd. Vooral Helden en Kessel hebben flink ingeleverd.

Wij laten een tekst lezen van de gemeente Meerlo-Wanssum, de best scorende gemeente in het financieel verdiepingsonderzoek.

De gemeente heeft voor het merendeel van haar opgaven een actueel beleidskader. Tegelijkertijd neemt de visitatiecommissie voorbeelden waar van het ontbreken van actueel beleid voor zowel belangrijke als minder belangrijke opgaven. De visitatiecommissie constateert dat de gemeente moeite heeft om voor al haar opgaven de beleidskaders actueel te houden.

Bijvoorbeeld op de terreinen van jeugd, welzijn en zorg heeft de gemeente een hele pragmatische insteek. De gemeente onderneemt wel concrete initiatieven, maar een helder beleidskader ontbreekt. Het komt voor dat het maken van beleid wordt uitgesteld, omdat de capaciteit het niet toelaat. De visitatiecommissie constateert dat de gemeente dan niet in staat is om voldoende middelen vrij te maken om eigen ambities of wettelijke verplichtingen waar te maken. De gemeente vertaalt haar beleid naar personele en financiële middelen. Deze maken deel uit van de reguliere begrotingscyclus. Personele consequenties zijn in sectorplannen uitgewerkt. Prioriteitstelling vindt plaats op basis van urgentie en belangrijkheid. Ondanks de vertaling naar consequenties, komt het voor dat de gemeente niet beschikt over voldoende middelen om een opgave of concreet initiatief te realiseren. Het gaat dan om de ontwikkeling van en rondom de haven, om zorg en welzijn en om de aanleg van het toeristisch fietspad. Het lukt de gemeente tot nu toe niet om deze extern te verkrijgen. De visitatiecommissie constateert dat dit nadelig is voor de voortgang. Voortgangsbewaking en evaluatie gaan veelal via de reguliere informatie- en begrotingscyclus. De visitatiecommissie constateert dat de gemeente geen vaste structuur voor beleidsevaluatie heeft. De gemeente evalueert de voortgang van beleid en monitort specifieke onderwerpen. De visitatiecommissie concludeert dat de gemeente Meerlo-Wanssum in onvoldoende mate voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als dienstverlener op tactisch niveau. Doorslaggevend is daarbij dat het de gemeente niet lukt om voor alle opgaven te werken vanuit actuele beleidskaders, dat de gemeente geen vaste structuur heeft om beleid diepgaander te evalueren en dat er opgaven zijn waar weinig voortgang is vanwege een gebrek aan middelen.

Tactische participant

Alle gemeenten scoren een voldoende behalve Arcen en Velden, Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. Deze gemeenten scoren een onvoldoende. Bij Arcen en Velden zijn de knelpunten met Venlo doorslaggevend voor de score. Bij Bergen speelt de positionering van de regio als aantrekkelijk woongebied een rol. Bergen slaagt daarin niet waardoor stagnatie optreedt. Gennep slaagt er niet in om de subregionale samenwerking daadwerkelijk vorm en inhoud te geven. Dat geldt ook voor Mook en Middelaar. Deze gemeente slaagt er niet in om bij 4 belangrijke opgaven de voorgenomen subregionale samenwerking te realiseren. Het totale beeld is ten opzichte van 2003 eveneens verslechterd.

Operationele dienstverlener

Alle gemeenten scoren een voldoende behalve Arcen en Velden en Horst aan de Maas. Arcen en Velden scoort als enige een onvoldoende. Dit heeft te maken met het ontbreken van onderhoudsplannen voor kapitaalgoederen. Horst aan de Maas daarentegen scoort als enige gemeente goed. Deze score komt in de allesomvattende bestuurskrachtmeting slechts één keer (op deze plaats) voor. Dit komt omdat Horst aan de Maas aan alle criteria in dit veld voldoet. Wij zullen de tekst van Horst aan de Maas laten zien.

De gemeente Horst aan de Maas zorgt op verschillende wijzen voor borging van de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van haar uitvoering. Dit is consequent uitgewerkt voor alle opgaven en onderdelen van de organisatie. Voor de beheersmatige taken zijn er meerjarige beheer- en onderhoudsplannen, die eveneens meerjarig zijn doorvertaald in de begroting. Voor haar operationele opgaven weet Horst aan de Maas een tijdige implementatie of uitvoering te realiseren en zorgt voor een actieve communicatie. De gemeente heeft veel energie gestoken in haar dienstverlening, zowel aan de balie in het gemeentehuis als digitaal, via de website. De visitatiecommissie concludeert dat de gemeente Horst aan de Maas goed voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als dienstverlener op operationeel niveau

Het totale beeld is nauwelijks veranderd ten opzichte van 2003. Horst aan de Maas kwam toen niet in de bestuurskrachtmeting voor. Arcen en Velden scoorde destijds een voldoende.

Operationele participant

Alle gemeenten scoren een voldoende behalve Venlo. De visitatiecommissie kan de uitkomst niet bepalen. Ten opzichte van de eerste visitatieronde is de situatie niet veranderd, behalve bij Venlo. Venlo scoorde destijds een voldoende. Wij laten de tekst van Venlo zien. De uitkomst is immers opvallend en houdt verband met het ontbreken van een raamovereenkomst voor de uitbestede taken.

De gemeente werkt voor verschillende opgaven samen met andere gemeenten. Daarbij worden specifiek voor de gemeenten Arcen en Velden en Beesel taken uitgevoerd. De visitatiecommissie constateert dat de gemeente Venlo de operationele dienstverlening aan deze buurgemeenten geen belangrijke taak vindt. Het is daarom goed dat het bestuur de vraag opwerpt of zij als gemeente deze taken voor de andere gemeenten wil blijven uitvoeren. Een centrumgemeente kan hier niet lichtvaardig mee omgaan. Het afwegingskader voor het beantwoorden van deze samenwerkingsvraag ontbreekt op dit moment. Deze vorm van samenwerken levert voor Venlo geen zichtbare resultaten op. Het kost Venlo op basis van

de opdrachtgever – opdrachtnemer relaties als het goed is ook niets. De afstemming tussen de gemeenten over de uitvoerende taken dient weer plaats te gaan vinden. Op grond van deze bevindingen is het op dit moment voor de visitatiecommissie niet mogelijk om een beoordeling te doen of en in welke mate Venlo voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als participant op operationeel niveau.

9.3 Tussenconclusie

Geen complete gemeente

Een complete gemeente is een gemeente die op alle velden van de kwaliteitsmatrix een voldoende scoort. In deze rapportage over Noord-Limburg bestaat deze gemeente niet. Horst aan de Maas heeft voor het eerst aan de bestuurskrachtmeting meegedaan en scoort meteen als beste, uitgaande van het waarden van alle velden met 7 voor 'goed', 6 voor 'voldoende', 5 voor 'onvoldoende' en 4 voor 'slecht'. Helden scoorde in de vorige meting met uitzondering van één veld (regionale samenhang / de participatierol) op alle velden 'voldoende' en was daarmee de beste gemeente; in deze meting bevindt Helden zich op de vierde plaats.

Strategisch beleid onder de maat

Alle gemeenten scoren in deze rol als verbinder tussen het lokaal bestuur en de samenleving een onvoldoende. Deze uitkomst heeft te maken met de hogere eisen die aan het strategisch beleid zijn gesteld. Het past niet meer om een visie te hebben voor slechts 4 jaar; de visie zal zich moeten uitstrekken over een periode van 15 à 20 jaar. De ene onvoldoende is echter de andere niet: er zijn grote verschillen tussen het niveau van het strategisch bestuur. Sommige gemeenten hebben niet eens een visiedocument, andere gemeenten zijn al een stuk verder.

Strategische partner nog meer onder de maat

In deze rol gaat het over de vitaliteit in bestuurlijke netwerken en tal van interacties met andere overheden, maatschappelijke instellingen, bedrijfsleven en burgers. Drie gemeenten scoren slecht omdat de regionale samenwerking niet van de grond komt. Het valt op dat deze score zich qua patroon herhaalt in de rol van tactische participant. Net als in de vorige meting komt de intergemeentelijke samenwerking er in veel gemeenten bekaaid af. Geen enkele gemeente scoort een voldoende.

Tactisch en operationeel in overgrote meerderheid voldoende

Bij tactisch bestuur scoren alle gemeenten voldoende. De uitkomsten in de rol van de tactische dienstverlener zijn gevarieerder. Deze uitkomsten houden verband met de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek. Het valt op dat zelfs een grote gemeente als Venlo in het geheel géén score krijgt bij de operationele participant. Horst aan de Maas scoort als enige gemeente goed bij operationele dienstverlener. Arcen en Velden scoort onvoldoende bij operationele dienstverlener. Bij de rol operationele participant scoort geen enkele gemeente een onvoldoende.

Algemeen beeld

Of een gemeente de goede dingen doet en voldoende ambitie heeft, wordt niet echt beoordeeld. Alle gemeenten blijken betrekkelijk zwak qua strategisch beleid, de uitkomsten zijn

er sinds de vorige meting op achteruit gegaan. Bij het tactische en het operationele niveau zijn de scores ten opzichte van de eerste visitatieronde licht toegenomen maar ze zijn aan de magere kant. Er is daardoor een aantal gemeenten, dat exact hetzelfde scoort (scores op alle zeven velden hetzelfde). Dit zijn: 1. Beesel, Maasbree en Venray, 2. Helden, Kessel, Sevenum, Meijel en Meerlo-Wanssum, 3. Gennep en Mook en Middelaar.

De gemeenten die met elkaar in een samenwerkingsverband zitten scoren vaak (ongeveer) hetzelfde, bijvoorbeeld Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. Dit zou veroorzaakt kunnen worden door de nadruk op de regionale samenwerking. Over het algemeen zijn er geen grote verschillen in de scores tussen de gemeenten. Een flinke stijger is Beesel, flinke dalers zijn Helden en Maasbree. In totaliteit zijn zeven gemeenten gedaald en vijf gemeenten gestegen. Eén bleef gelijk en één gemeente deed voor het eerst mee.

Ofschoon er geen referentiegemeente model staat en er ook geen sprake is van een benchmark omdat elke gemeente uitgaat van (deels) eigen unieke opgaven hebben wij niettemin aan de uitkomsten in de kwaliteitsmatrix een cijfer toegekend. Wij hebben dat gedaan om een totaalscore te krijgen van alle bestuurskrachtmonitoren die dan vergeleken kan worden met de totaalscore uit de financieel verdiepingsonderzoeken.

De totaalscore van de bestuurskrachtmonitoren van de 14 Noord-Limburgse gemeenten ziet er als volgt uit (achter de gemeente(n) staat het aantal toegekende punten):

- 1 Horst aan de Maas (41)
- 2 Beesel, Maasbree en Venray (40)
- 5 Helden, Kessel, Meerlo-Wanssum, Meijel, Sevenum (39)
- 10 Bergen, Arcen en Velden (38)
- 12 Gennep, Mook en Middelaar (37)
- 14 Venlo (33)



10 Wat leren de uitkomsten voor de beoordeling van de kwaliteit van de bestuurskrachtmonitor aan de hand van de uitkomsten

10.1 Inleiding

Bij de opzet van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in de eerste ronde 2000-2003 is al impliciet en expliciet rekening gehouden met zekere kennis van kwaliteitszorg en met beginselen van behoorlijk visiteren.¹ De tweede visitatieronde borduurt voort op de opzet en inhoud van de eerste ronde en heeft dus aan kwaliteit niet ingeboet. Er zijn wel veranderingen toegepast zowel in de opzet als in de inhoud. Met name de kwaliteitsmatrix en het normenkader zijn aangepast. Deze veranderingen - wij hebben hieraan in hoofdstuk 7 aandacht besteed - vinden hun oorsprong in de aanbevelingen uit de eerste visitatieronde (bijvoorbeeld het versoberen van het stappenplan; het nieuwe plan vertoont 34 in plaats van 43 stappen) en voortschrijdende inzichten over de kwaliteitsmatrix (bijvoorbeeld de rol van de 'interne organisatie' te schrappen) en het normenkader (bijvoorbeeld het aanscherpen van het strategisch beleid). Voor een samenvattend overzicht starten wij dit hoofdstuk met de gedane aanbevelingen. Vervolgens evalueren wij de tweede visitatieronde. Deze evaluatie is gebaseerd op een enquête onder alle secretarissen van de 14 Noord-Limburgse gemeenten en dus niet gebaseerd op officiële documenten van de colleges van burgemeester en wethouders en van de gemeenteraden. Het enquêteformulier 'Belangrijkste criteria voor beoordeling bestuurskrachtmonitor in de tweede ronde' is in bijlage 4 opgenomen.

10.2 Aanbevelingen

Welke aanbevelingen werden gedaan door Korsten in 'Visiteren van gemeenten – Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten'?

- 1) De vervolgmonitor moet iets meer rekening houden met de *dualisering*, met name met de invoering van een programma- en productbegroting. De programmabegroting zal zeker een antwoord moeten geven op de drie w-vragen: wat willen we?, wat doen we daarvoor? en wat moet het kosten of levert het op? Deze beantwoording leidt tot speerpunten en daarmee tot kaders van de raad in verhouding tot het college van burgemeester en wethouders.

1. Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten – Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten*, Heerlen/Maastricht, 2004a.

- 2) De opdrachtgever tot het houden van een bestuurskrachtmonitor ziet standaard onder ogen of een conceptopgavenprofiel en bestuurskrachtprofiel via internet op een *website* beschikbaar komt. Uit een oogpunt van transparantie is die openbaarmaking gewenst. Dit biedt ook een mogelijkheid voor burgers om te reageren.
- 3) Een vervolgmonitor kan inzicht verschaffen in wat aan *verbeteracties* volgde op het lokale bestuurskrachtprofiel. Deze aanpak is gangbaar bij visitaties in het hoger onderwijs.
- 4) Toepassing van een bestuurskrachtmonitor dient in de toekomst gebaseerd te zijn op *'algemene beginselen van behoorlijk visiteren'*.
- 5) Het is denkbaar om het stappenplan hier en daar te *versoberen*, met name in de fase van de opstelling van een opgavenprofiel.
- 6) Een toekomstige visitatiecommissie zou iets meer werk kunnen maken van het schriftelijk *beargumenteren* van de scores per veld op basis van toepassing van het normenkader. Met name de kwalificaties ten aanzien van het strategisch beleid – in veld 1.1 en 1.3 van de matrix -, gaven aanleiding tot onbegrip en misverstanden in een aantal gemeenten.
- 7) Het verdient aanbeveling dat gemeenten die reeds onderworpen zijn aan de toepassing van een bestuurskrachtmonitor deze toepassing *herhalen* in een vervolgmonitor. In dat geval is de toepassing van de bestuurskrachtmonitor op te vatten als een eerste meting die vergelijkingsmogelijkheden biedt. Over de kosten zijn nadere afspraken te maken.
- 8) De visitatiecommissie is mild geweest in de beoordeling van de operationele kwaliteiten van dienstverlening, samenwerking en bedrijfsvoering. Meer aandacht van de visitatiecommissie voor *operationeel beleid* brengt als vanzelf de kennis van gemeentebesturen van satisfactie van burgers over de gemeente in beeld.

Hoe zijn de aanbevelingen verwerkt in de 2^e ronde van de bestuurskrachtmetingen?

De vervolgmonitor is uitgevoerd in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk visiteren. In de vervolgmonitor is ook ingespeeld op de nieuwe programmabegroting door een verband te leggen tussen de gemeentelijke opgaven en de programmabegroting. Gemeenten die al ervaring met een programmabegroting hadden, konden dit in de praktijk inderdaad merken. Gemeenten die minder ervaring hadden opgebouwd met dit type begroting moesten veel meer tijd en energie steken in het boven tafel halen van alle relevante gegevens. Ook het college van burgemeester en wethouders is in de tweede ronde als aanspreekpunt en ook als medeopdrachtgever beschouwd. Het college geeft de betrokkenheid van de gemeenteraad aan.

Bij alle gemeenten is het bestuurskrachtprofiel op de eigen website verschenen. Daarnaast konden wij kennis nemen van andere relevante documenten zoals een raadsvoorstel of persberichten. De gemeenten hebben transparantie naar de burgers toe bevorderd.

In de bestuurskrachtrapporten is een advies doelstellingen opgenomen. Wij verwijzen als voorbeeld naar hoofdstuk 8. Deze verbeteracties betekenen een steun in de rug voor de gemeentebesturen en geven op die manier invulling aan de functie 'leren' van bestuurskrachtmonitoren. Dit is een belangrijk nieuw punt in deze visitatieronde.

Het stappenplan is met 9 stappen versoerd. In concreto zijn er minder overlegmomenten met de visitatiecommissie; er is bijvoorbeeld géén participatie van de visitatiecommissie bij het bepalen van de gemeentelijke opgaven. Of de verbeteracties met betrekking tot het beargumenteren van de scores van het strategisch beleid en de milde beoordeling van de visitatiecommissie voor het operationele beleid zijn waargemaakt, zullen wij in de enquêteresultaten bespreken.

10.3 Evaluatie

De volledigheid van matrix en normenkader

Het bestuursconcept achter de bestuurskrachtmonitor is mede gebaseerd op een kwaliteitsmatrix zoals opgesteld door de Leidse hoogleraar bestuurskunde Toonen.²

De bestuurskracht wordt niet afgemeten aan een ideale (referentie-) gemeente maar gemeten aan de vraag in welke mate en op welke wijze de bestuurlijke ambitie wordt waargemaakt.

Uit de enquête bleek, dat tien van de veertien secretarissen de matrix en het normenkader als geschikt en volledig beschouwen. Drie secretarissen hebben aanvullende opmerkingen of kritiekpunten:

- a) er is een element ten opzichte van de vorige meting achterwege gebleven en dat is de beoordeling van de capaciteit van de ondersteuning van strategische processen;
- b) de kwaliteitsmatrix is ten opzichte van de vorige meting aangepast; dit is niet eenduidig doorvertaald naar normen en criteria;
- c) bij de toepassing van het normenkader is er sprake van een subjectief oordeel. De beoogde objectiviteit wordt niet bereikt.

Vier secretarissen beschouwen de matrix en het normenkader niet als geschikt en volledig. De kritiekpunten die zij noemen zijn:

- a) de rol van de interne organisatie ontbreekt in hoge mate;
- b) het normenkader is niet volledig; het is beperkt met name bij de uitleg van de interpretatie van de strategische rol van de gemeente;
- c) het normenkader is te eenzijdig gericht op regionale samenwerking;
- d) te veel wordt uitgegaan van de traditionele rol van de overheid;
- e) de rol van netwerkpartner vraagt een aanvullende beoordeling;
- f) het normenkader is minder geschikt door de complexiteit en soms vage begrenzingsen.

De overgrote meerderheid (ruim 70%) van de secretarissen beschouwen de kwaliteitsmatrix en het normenkader als geschikt en volledig.

Steun voor de kwaliteitsmatrix

De vraag werd voorgelegd of de matrix van gemeentelijke rollen en niveaus van beoordeling en het normenkader die in het visitatierapport zijn opgenomen, goede uitwerkingen van de bestuurskracht zijn gebleken. Elf van de veertien secretarissen beantwoorden deze vraag positief. Door enkele secretarissen wordt in overweging gegeven aansluiting te zoeken bij *de staat van de gemeente* - het verwachtingspatroon van de burgers komt daarin beter uit de verf - en het INK-model. Ook wordt er voor gepleit de rol van de interne organisatie te handhaven.

Drie van de veertien secretarissen steunen de kwaliteitsmatrix niet. Eén secretaris pleit er voor de interne organisatie te handhaven, een andere vindt het ontbreken van een beoordeling over de eigen bestuurskwaliteit mede in relatie tot de externe positionering een te grote tekortkoming. Tenslotte meent weer een ander, dat het goede hulpmiddelen zijn om de

2. Toonen, Th.A.J., M. van Dam, M. Glim & G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit*, Van Gorcum, Assen, 1998.

bestuurskracht te onderzoeken en te verbeteren, maar meent dat daarmee niet objectief kan worden vastgesteld hoe bestuurskrachtig een gemeente is. Bijna 80% van de secretarissen steunt dus de kwaliteitsmatrix.

Betrouwbaarheid van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor

Is de analyse van de visitatiecommissie te beschouwen als een betrouwbare analyse?

Elf secretarissen vinden van wel, gegeven het gestelde normenkader en enkele kritische kanttekeningen. Drie secretarissen vinden dat de uitkomst al vroegtijdig ervaren werd, of dat de analyse als onvoldoende is te beschouwen met dien verstande dat de analyse op het terrein van regionale samenwerking goed is, of dat het oordeel niet objectief is, zij het dat er wel goede aanknopingspunten voor verbetering in zitten.

Duidelijkheid over het strategisch beleid

In de eerste visitatieronde bleek dat de visitatiecommissie duidelijker had kunnen zijn over wat strategisch beleid is en wat niet. Er ontstond destijds discussie hierover in een aantal gemeenten. De vraag was of dit punt in de tweede visitatieronde is opgelost. De helft van de secretarissen vindt van wel, de andere helft van niet. Een aantal secretarissen vindt de definitie te beperkt en wijst daarbij ook op de rol van ketenpartners, een andere stelt dat in de kwaliteitsmatrix hogere eisen ten opzichte van de eerste ronde zijn gesteld en weer een ander meent dat het een discussiepunt blijft. 'Elke gemeente', aldus deze secretaris, 'moet een visie geven voor de komende 15 à 20 jaar. Niemand kan dit in gemeenteland en dan nog, wat is de waarde daarvan in een wereld waar gemeenten meer en meer naar elkaar groeien?'. 'We hebben op de diverse beleidsvelden visies gegeven voor de komende maximaal 5 jaar. Visies die regelmatig worden geëvalueerd. Dat was ook niet goed. Want het moest een integrale visie zijn'. Als het over de beperktheid van de definitie gaat wordt bedoeld op het proces van gezamenlijk met andere partijen aftasten van de toekomstige ontwikkelingen. In de ogen van de visitatiecommissie is dat niet strategisch. Een betere strategische opgave was in die gemeente niet te vinden, waardoor deze niet aan de definitie van het normenkader voldeed.

Beoordeling van het operationeel beleid

In de eerste visitatieronde is het operationeel beleid voorzichtig en niet uitgebreid beoordeeld. Een volgende analyse zal op dit punt kritischer kunnen en moeten zijn. Is dat in de tweede visitatieronde ook gebeurd? Vijf secretarissen vinden van wel. De meeste secretarissen - negen of ruim 60% - vinden van niet. Er is in hun ogen weinig terug te vinden van de vragenlijsten. 'Er is toch méér dan strategisch beleid dat van hoog belang is als het gaat over de bestuurskracht?', vroeg een secretaris zich af. Een andere secretaris heeft er geen concreet beeld bij, ook niet in die zin dat de tweede bestuurskrachtmeter anders was dan de eerste meting. Weer een ander merkt op dat het operationele beleid niet merkbaar aan de orde is geweest. 'Operationeel beleid heeft duidelijk minder aandacht dan strategisch en tactisch beleid', zei een ander.

Intergemeentelijke samenwerking meegenomen

In de eerste ronde was het niet meenemen van het functioneren van de intergemeentelijke samenwerking een fors kritiekpunt. Is de intergemeentelijke samenwerking in de tweede ronde naar Uw oordeel goed meegenomen? Wordt nu wel iets gezegd over de samenwerkingsvormen in het rapport? Alle secretarissen vinden van wel. Een secretaris vond dat al

in de eerste ronde het geval. Anderen merken op dat je verantwoordelijk wordt gesteld voor zaken waarop je geen invloed hebt, dat de focus ligt op de tekortkomingen en niet op de bereikte resultaten of dat de visitatiecommissie meer rekening had kunnen houden met de specifieke verhoudingen tussen de gemeenten. De aandacht voor intergemeentelijke samenwerkingen heeft in de ogen van een andere secretaris wel degelijk effect gehad.

Bruikbaarheid van de uitkomsten

Volgens twaalf van de veertien secretarissen zijn de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor bruikbaar. Er zijn acties ontwikkeld bij regionale en intergemeentelijke samenwerking, bij toekomstverkenningen en ook bij de bedrijfsvoering en dienstverlening. In een enkele gemeente is de keuze van de raad voor fusie met een andere gemeente gestoeld op het resultaat van de bestuurskrachtmonitor. In weer een andere gemeente is er een onderzoek gestart naar de wenselijkheid van een herindeling. Wij nemen vaak waar dat de bestuurskrachtmeting de al in gang gezette verbeteracties valideerde. Er zijn twee secretarissen, die de uitkomsten niet bruikbaar achten. 'Er zitten in het rapport geen concrete aanbevelingen waar we iets mee kunnen', reageert een secretaris³. 'Een aantal hadden wij immers al opgepakt; de rest gaat vooral over het opheffen van onszelf'. De andere verwoordt het als volgt: 'er was al een traject ter versterking ingezet en wij waren eerder beducht op een onvoldoende ondersteuning van de bestuurskrachtmonitor'. Wij kunnen constateren dat ruim 85% de uitkomsten bruikbaar achten en dat vinden wij een heel goede score.

Duidelijkheid van de aanpak

Het proces kent twee fasen en vele stappen en vraagt daardoor afspraken over begrippen als de matrix, het normenstelsel, de scores en de stappen. In algemene zin oordelen alle secretarissen positief over de duidelijkheid en overzichtelijkheid van de aanpak. Zij vinden dat de visitatiecommissie en het ondersteunende bureau de vervolgstappen steeds goed uitlegden. Kritiekpunten hebben betrekking op de tussenstap die gezet is om de resultaatgerichtheid te beoordelen. Nut en noodzaak van de verdiepingsslag om de resultaatgerichtheid te beoordelen is in relatie tot de vraagstellingen minder duidelijk geweest, sec inhoudelijk was het een verbetering maar procedureel leverde die onduidelijkheid op. Ook bestaat er kritiek op de lengte van het proces (bijna 2 jaar), vooral het gat tussen de eerste en de tweede fase van de bestuurskrachtmonitor als gevolg van de verkiezingen in 2006. De opgavenprofielen moesten als gevolg van nieuwe raadsprogramma's bekeken en zonodig aangepast worden.

Procesdoelmatigheid van de aanpak

In verband met de raadsverkiezingen van 7 maart 2006 werd het onderzoek - dat op 5 oktober 2005 daadwerkelijk startte - vanaf maart 2006 tijdelijk opgeschort. Na de installatie en inwerkperiode van het college en raad startte het visitatieproces met een behandeling (en herbevestiging) van de opgavenprofielen door de nieuwe gemeenteraden.

Van de secretarissen vinden er twaalf tegen die achtergrond de procesdoelmatigheid een relatief zwak punt. Zij vonden de doorlooptijd van bijna twee jaar te lang, het had bondiger en handiger gekund en ze hadden een gevoel van overdoen en in herhalingen vallen. De kosten/baten analyse zal dus grondig bekeken moeten worden. Twee secretarissen vonden het geen zwak punt of hebben het niet als zodanig ervaren.

3. Noot redactie: dat is ook niet het primaire doel van de bestuurskrachtmeting.

Geldigheid van de aanpak

Acht secretarissen herkennen zich zonder meer goed in de gemaakte bestuurlijke ‘foto’, drie secretarissen zeggen in grote lijnen ja (ze hebben kanttekeningen en/of kritiek), één secretaris deels en twee secretarissen kunnen zich niet in de ‘foto’ herkennen. Er bestaat bij hen fundamentele kritiek op het te beperkte normenkader en de interpretatie daarvan. Op het stuk van de regionale samenwerking wordt het beeld wel herkend.

Kritiek van B&W, raad en tussen de visitatiecommissie en B&W

Er zijn zes secretarissen die geen of heel beperkte kritiek leveren. Acht secretarissen (bijna 60%) hebben stevige kritiek. Wat vaak terugkomt, is dat de visitatiecommissie niet kijkt naar de ondernomen acties naar aanleiding van de eerste visitatieronde en dat zij te grote nadruk legt op de regionale samenwerking. Ook wordt er te veel gelet op wat niet goed is, ‘mooie resultaten mogen blijkbaar niet’; ‘er wordt naar de uitkomst toegeschreven’.

Andere opmerkingen betreffen zoal het ontbreken van meetmogelijkheden om vanuit het ontwikkelperspectief van de organisatie te interpreteren, definitiekwesties, zwaardere eisen dan bij de eerste visitatieronde, te lange doorlooptijd, niet onderbouwde beweringen, het door elkaar halen van de drie verschillende niveaus van de bestuursorganen, de optredende rol van de provincie en last but not least de conclusies die getrokken zijn vallen buiten de onderzoeksopdracht. In negen gemeenten was er kritiek tussen b&w en de visitatiecommissie. In elf gemeenten lopen de opvattingen van het college van burgemeester en wethouders parallel met die van de gemeenteraad. In één gemeente is dat nog niet duidelijk en in twee gemeenten denkt de raad er anders over dan het college.

Gezag van de commissie

Negen secretarissen menen dat de visitatiecommissie algemeen erkend werd als een gezagvolle commissie. Niet te beoordelen was of de commissie daadwerkelijk als team werkte; dat kan immers niet uit twee gesprekken worden afgeleid. Bovendien spraken de secretarissen met slechts een afvaardiging van twee leden van de visitatiecommissie. Twee secretarissen kunnen het gezag niet beoordelen omdat de interpretatie van de uit de enquêtes en interviews verkregen informatie ten opzichte van de matrix en het normenkader buiten het gezichtsveld is verricht; ‘het lijkt wel het geval te zijn’ merkt een secretaris op. Drie secretarissen erkennen de commissie niet als gezagsvol. Daarbij wordt gewezen op de sterke focus van de visitatiecommissie op regionale zaken en op de wijze waarop de provincie met de uitkomsten van de eerste monitor is omgegaan. Een enkele keer wordt genoemd dat de visitatiecommissie weinig of geen ervaring heeft met het dualisme.

De ondersteuning van het bureau van Naem & Partners

Alle secretarissen vinden dat de samenwerking goed verliep, de gesprekken vonden in een constructieve sfeer plaats en het bureau kwam de afspraken na. Aanvullend werden door enkele secretarissen de volgende opmerkingen en kanttekeningen gemaakt:

- a) er bestaat bij een enkeling teleurstelling over wat terug gevonden wordt van de hoeveelheid werk die gestoken is in de beantwoording van de vele vragenlijsten;
- b) het bureau was beter dan in de eerste visitatieronde; het bureau ging flexibeler met afspraken om; aan het einde van het traject was het soms wat moeilijker;
- c) de kwaliteit was niet altijd goed; aanvullende opmerkingen van de zijde van het gemeentebestuur werden namelijk niet op hun waarde beoordeeld;

- d) er werd niet altijd voldoende rekening gehouden met de interne processen in een politiek bestuurlijke organisatie. De doorlooptijd in de organisatie is vaak langer dan de in de procedure beschikbaar gestelde tijd;
- e) de uitkomsten stroken niet met eerdere mondelinge opmerkingen.

Medewerking

In alle gemeenten is de procedure door middel van het aandragen van stukken, het invullen van vragenlijsten en het mee ordenen van gegevens door eigen ambtenaren verricht. In geen enkele gemeente is dat proces door externe krachten ondersteund.

Tenslotte: wat valt nog méér op?

De gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar scoren alle drie 'slecht' in de rol van strategisch participant. Dat komt omdat er momenteel nog geen gedragen visie is op structurele samenwerking tussen deze gemeenten.

Deze gemeenten scoren bijna als enige gemeenten eveneens 'onvoldoende' in de rol van tactisch participant. Arcen en Velden scoort ook 'onvoldoende' in de rol van tactisch participant. Dat heeft te maken met het ontbreken van een regie over de uitbestede taken.

Er bestaat hierdoor een zeer sterk verband tussen de rollen strategische participant en tactische participant.

Verder valt op dat in de rapporten erg de nadruk ligt op de regionale samenwerking. Dit komt niet alleen terug in de rol van de gemeente als participant, maar ook in andere rollen (bijvoorbeeld bij Horst aan de Maas en Sevenum bij strategisch bestuurder).

10.4 Tussenconclusie

Algemeen oordeel en hoofdconclusie

Plussen en minnen

Hoe is de uitvoering van de tweede ronde van de bestuurskrachtmonitor in de 14 Noord-Limburgse gemeenten in het algemeen te beoordelen? Wij zijn positief over de toepassing en baseren dat op de volgende argumenten:

- a) alle gemeenten deden mee aan de bestuurskrachtmeting;
- b) alle werk werd door eigen personeel zonder externe ondersteuning verricht; de medewerking van ambtenaren en colleges van burgemeester en wethouders was loyaal;
- c) de meeste gemeenten (elf) erkennen de foto van de gemeente, zoals gemaakt door de visitatiecommissie;
- d) alle gemeenten vinden dat de intergemeentelijke samenwerking voldoende aan bod is gekomen;
- e) alle gemeenten zijn ook tevreden over de ondersteuning van het extern bureau van Van Naem & Partners;
- f) de meeste gemeenten (elf) geven steun aan de kwaliteitsmatrix en vinden de analyse van de visitatiecommissie betrouwbaar;
- g) bijna alle gemeenten vinden de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor bruikbaar;
- h) alle gemeenten zijn tevreden over de duidelijkheid van de aanpak;
- i) bijna geen gemeente distantieert zich van het visitatierapport;
- j) het gezag van de visitatiecommissie wordt door een grote meerderheid erkend.

Wij zien ook verbeterpunten. Die zien er als volgt uit:

- a) het operationele beleid kan uitgebreider beoordeeld worden;
- b) er zal in het normenkader meer helderheid gegeven moeten worden over het strategisch beleid van een gemeente en de rol daar in;
- c) de procesdoelmatigheid blijft een relatief zwak punt;
- d) aan de kritiekpunten zal aandacht besteed moeten worden (o.a. ondernomen acties van de eerste ronde, niet te veel nadruk op één aspect, letten op wat goed is).

Algemeen oordeel

In het algemeen stemmen de gemeenten in hoofdlijnen in met de conclusies van de visitatiecommissie. Daarbij wordt aanvullend opgemerkt dat deze beoordeling betrokken wordt bij de actuele discussie in de subregio over de gemeentelijke herindeling dan wel over een intensivering van de gemeentelijke samenwerking. Ook biedt de monitor ondersteuning aan een integrale aanpak om tot verbeteringen te komen. Twee gemeenten concluderen dat een herindeling een must is; een enkele gemeente vindt het jammer dat de bestuurskrachtmonitor methodisch niet beter is en weer een andere gemeente vindt, dat een bestuurskrachtmetering van dit kaliber nooit meer hoeft. Het heeft er in de ogen van deze gemeente alle schijn van dat het instrument politiek is gemaakt. Bijzondere conclusies zijn in de gemeenten niet getrokken. In één gemeente heeft het rapport geleid tot een motie en een verklaring van de gemeenteraad.

Deel 3

Relatie financieel verdiepingsonderzoek en bestuurskrachtmonitor



11 De relatie tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor

11.1 Inleiding

Naast de bestuurskrachtmeting is een verdiepingsonderzoek uitgevoerd naar de financiële situatie van de gemeente (het financieel verdiepingsonderzoek nieuwe stijl). De bestuurlijke en financiële slagkracht kunnen dan volgens het provinciebestuur in samenhang gezien worden. De vraag is wat deze relatie in werkelijkheid (inhoudelijk en procesmatig) betekent. De vragen die in dit hoofdstuk centraal staan zijn ‘wat is de relatie tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor?’ en ‘welke meerwaarde heeft deze koppeling?’.

11.2 Financiële aspecten kwaliteitsmatrix

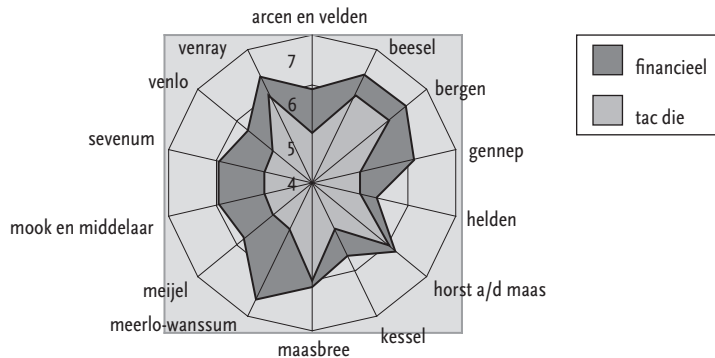
In nagenoeg alle bestuurskrachtmonitors worden de belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden letterlijk overgenomen. Ook op andere plaatsen komen im- en expliciete verwijzingen voor. Wij hebben in figuur 31 in beeld gebracht in welke veld van de Bestuurskrachtmonitor financiële aspecten zijn terug te vinden.

In het algemeen staat in paragraaf 1.2 van de rapporten over de bestuurskrachtmetingen vermeld, dat de visitatiecommissie kennis genomen heeft van de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek en dat zij deze uitkomsten betrokken heeft bij de beoordeling van de bestuurskracht. De voornaamste uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek zijn vermeld in paragraaf 2.3. In bijlage 5 is een schema opgenomen met teksten uit het financieel verdiepingsonderzoek die zijn opgenomen in de rapporten van de bestuurskrachtmetingen. Aan de hand van dat schema constateren wij dat het veld 2.2 tactische dienstverlener het meeste voorkomt (10 waarnemingen van totaal 26).

Wij zullen de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek (rangorde 6 uit paragraaf 4.4) dan ook onderstaand in beeld brengen naast die van veld 2.2 tactische dienstverlener (zie figuur 32).

| |
|--|
| <p>Veld 1.1 De gemeente als bestuur op strategisch niveau <i>Doelbepaling op lange termijn</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – De financiële consequenties van de visie zijn in beeld gebracht. – De personele consequenties van de visie zijn in beeld gebracht, ook voor het communiceren en evalueren van de visie. |
| <p>Veld 1.3 De gemeente als participant op strategisch niveau <i>Visie bovenlokale opgaven</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – De financiële consequenties van de visie zijn in beeld gebracht. – De visie geeft aan welke bijdrage (financieel of anderszins) van de afzonderlijke gemeenten wordt gevraagd. |
| <p>Veld 2.1 De gemeente als bestuur op tactisch niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> – geen |
| <p>Veld 2.2 De gemeente als dienstverlener op tactisch niveau</p> <p><i>Beleidsvorming</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Voor de beleidsmatige opgaven beschikt de gemeente over actuele en resultaatgerichte beleidskaders. – De visie voor de opgave(n) op strategisch niveau (zie veld 1.1) werkt door in het gemeentelijk beleid. – Het gemeentelijk beleid is consistent. Opgaven op hetzelfde of een ander beleidsterrein worden in hun onderlinge samenhang benaderd (eenheid van beleid en afstemming). <p><i>Personele en financiële middelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Het beleid wordt vertaald naar consequenties. Per initiatief moet ten minste kunnen worden aangegeven wat de personele inzet is (fte), wat er van het bestuur wordt gevraagd en hoeveel financiële middelen worden ingezet. De gemeente beschikt over voldoende personele en financiële middelen voor de beleidsvoorbereiding. Wanneer dat niet het geval is, worden heldere en verantwoorde prioriteiten gesteld. De gemeente beschikt over een instrumentarium dat inzicht biedt in de werkvoorraden en benodigde personele bezetting. Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe personele bezetting of het uitvallen van medewerkers. De benodigde personele capaciteit kan extern worden gerealiseerd, mits de gemeente de regie over de beleidsvoorbereiding houdt. <p><i>Voortgangsbewaking en evaluatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats. Voor onderwerpen met een relatief zwaar gewicht, onderwerpen waarvoor recent nieuw beleid is ontwikkeld en onderwerpen met een grote dynamiek, vindt tenminste eens per jaar een evaluatie plaats. (Vaak zal dit gebeuren in het kader van de tussentijdse evaluatie van het beleidsprogramma.) Andere onderwerpen komen tenminste eens per raadsperiode aan de orde. |
| <p>Veld 2.3 De gemeente als participant op tactisch niveau <i>Situaties waarin samenwerking is aangewezen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Als de financiële mogelijkheden van de gemeente ontoereikend zijn om beleidsmatige opgaven zelfstandig te realiseren, weet zij de steun van andere overheden te verkrijgen. |
| <p>Veld 3.2 De gemeente als dienstverlener op operationeel niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> – geen |
| <p>Veld 3.3 De gemeente als participant op operationeel niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> – geen |

Figuur 31 Financiële aspecten in de kwaliteitsmatrix



Figuur 32 Vergelijking resultaten uitkomsten financieel verdiepingsonderzoek en veld 2.2 van de bestuurskrachtmeting

Het schema in figuur 32 laat in één oogopslag zien dat er een (sterk) verband bestaat tussen de scores uit het financieel verdiepingsonderzoek en de scores uit de bestuurskrachtmeting in de rol van tactische dienstverlener (veld 2.2). Er springen twee gemeenten uit waarbij dat niet het geval is en dat zijn de gemeenten Gennep en Meerlo-Wanssum.

Wat hebben wij geconstateerd?

Wij hebben alle 49 scores in het schema 'Vergelijking uitkomsten 14 onderzoeken bepaling toezichtvorm 2007-2010' een waardering gegeven. 'Goed' is een zeven, 'voldoende' een zes, 'smiley neutraal' een vijf en 'onvoldoende' een vier. Het gemiddelde gaf aan dat de gemeenten - in deze volgorde - Meerlo-Wanssum, Beesel, Bergen, Venray, Horst, Gennep en Maasbree een voldoende scoren en de gemeenten Sevenum, Mook en Middelaar, Arcen en Velden, Meijel, Venlo, Kessel en tenslotte Helden een onvoldoende. Alle gemeenten met een voldoende in het financieel verdiepingsonderzoek scoren in de rol van tactische dienstverlener ook een voldoende, behalve de gemeenten Meerlo-Wanssum en Gennep. Alle gemeenten die een onvoldoende scoren in het financieel verdiepingsonderzoek scoren eveneens een onvoldoende in de rol van tactische dienstverlener in de bestuurskrachtmonitor.

Wij hebben een tweede waardering op het materiaal los gelaten door uitsluitend de *algemene oordelen* uit het financieel verdiepingsonderzoek op de thema's 'begroting en meerjarenbegroting' en 'vermogen' te betrekken en dan blijkt dat eenzelfde conclusie als bij de eerste waardering getrokken kan worden, zij het dat de gemeente Gennep dan géén uitzondering meer vormt. Meerlo-Wanssum blijft een 'outlier'.

De visitatiecommissie heeft Meerlo-Wanssum een onvoldoende als tactische dienstverlener gegeven omdat het deze gemeente zwaar wordt aangerekend dat niet voor alle opgaven gewerkt wordt vanuit actuele beleidskaders en dat de gemeente geen vaste structuur heeft om beleid diepgaander te evalueren. Ook zijn er opgaven waar weinig voortgang is vanwege een gebrek aan middelen. Vooral dat laatste valt op, omdat Meerlo-Wanssum als best scorende gemeente in het financieel verdiepingsonderzoek te boek staat.

Bij Gennep heeft de visitatiecommissie geconcludeerd dat deze gemeente op een aantal punten bestuurskrachtig opereert, maar dat Gennep op een aantal belangrijke punten minder bestuurskrachtig optreedt. De commissie noemt daarbij de volgende zaken:

1) de subregionale samenwerking;

- 2) het blijven hangen in planvorming en niet tot concrete resultaten komen, althans in de ogen van de partners uit het maatschappelijk middenveld;
- 3) een personele bezetting die prioritering noodzakelijk maakt en waardoor (beleids)achterstanden zijn ontstaan;
- 4) de integraliteit van beleid en het gemeentelijk handelen die voor verbetering vatbaar zijn;
- 5) de vertaling van de financiële consequenties, die nog onvoldoende meerjarig vertaald is.

11.3 Verbanden kwantitatief onderzoek

In paragraaf 4.4 hebben we laten zien dat we de scores van de gemeenten op het financieel verdiepingsonderzoek hebben omgezet in cijfers en op die manier de gemeenten met elkaar hebben vergeleken. Daar hebben wij ook gezegd dat het door het kwantificeren van de oordelen mogelijk is om relaties aan te tonen tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor. Om die relaties aan te kunnen tonen, moeten ook de scores op de velden van de bestuurskrachtmonitor gekwantificeerd worden. Dat gedaan hebbend (op de manier zoals beschreven in paragraaf 9.3), hebben we met behulp van lineaire regressie gezocht naar andere verbanden tussen de uitkomsten van beide onderzoeken. Hier worden alleen de belangrijkste conclusies besproken, in bijlage 6 zijn alle uitgevoerde statistische analyses met een beknopte uitleg ervan opgenomen.

Sterke, significante verbanden

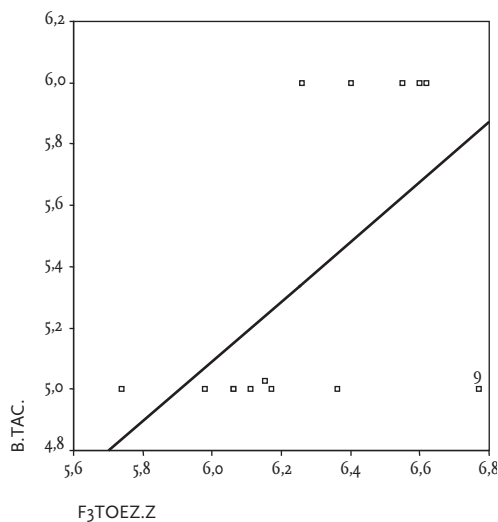
Om te kijken of er verdere verbanden zijn tussen de scores van het financieel verdiepingsonderzoek enerzijds en de scores van de bestuurskrachtmonitor anderzijds, hebben we met behulp van het statistisch computerprogramma SPSS een aantal lineaire regressies uitgevoerd. Daarmee kan een verband tussen twee variabelen worden aangetoond (de richting van het verband blijkt niet uit de regressie; dat wil zeggen dat wanneer een verband wordt aangetoond tussen (een onderdeel van) de bestuurskrachtmonitor en (een onderdeel van) het financieel verdiepingsonderzoek nog niet duidelijk is of bijvoorbeeld een hoge score op de bestuurskrachtmonitor leidt tot een hoge score in het financieel verdiepingsonderzoek of andersom). Wij zijn op zoek gegaan naar sterke, significante verbanden. Wij spreken van een significant verband als p-waarde kleiner is dan 0,1¹ en van een sterk verband bij een R-waarde van minstens 0,8 ($R^2 \geq 0,64$).²

1. Een nulhypothese (die er meestal vanuit gaat dat er geen verband bestaat tussen twee variabelen) wordt in het algemeen verworpen indien de overschrijdingskans p gelijk is aan of groter is dan 0,05. Dit wil zeggen dat de nulhypothese altijd wordt verworpen met een betrouwbaarheid van 95% (De Vocht 2005, p. 129-130). In verband met het kleine aantal cases wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een betrouwbaarheid van 90%.
2. R^2 is de determinatiecoëfficiënt. Deze geeft het verklaarde aandeel variantie mee en is een maat voor de sterkte van het verband. Van een sterk verband wordt gesproken bij een verklaarde variantie van 64% ($R^2 = 0,64$) (De Vocht, 2005, p. 197).

Financieel verdiepingsonderzoek – dienstverlener op tactisch niveau

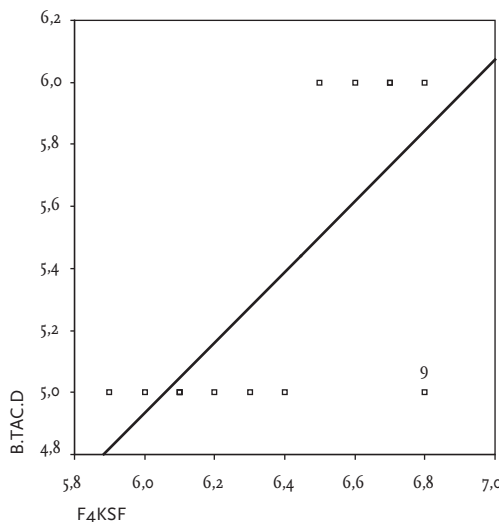
Tussen rangorde 1 en het veld dienstverlener op tactisch niveau wordt geen significant verband gevonden. Hetzelfde geldt voor rangordes 2 en 5.

Wel een significant verband wordt gevonden tussen rangorde 3 en het veld dienstverlener op tactisch niveau. Dit verband is niet sterk ($R^2 = 0,323$). In de onderstaande grafiek (figuur 33) is echter te zien dat 'case 9', dat wil zeggen de scores van de gemeente Meerlo-Wanssum, erg afwijkt. Om die reden is deze regressie later opnieuw uitgevoerd zonder Meerlo-Wanssum mee te nemen. Er blijkt dan een redelijk sterk ($R^2 = 0,62$) en significant ($p = 0,001$) verband te bestaan.



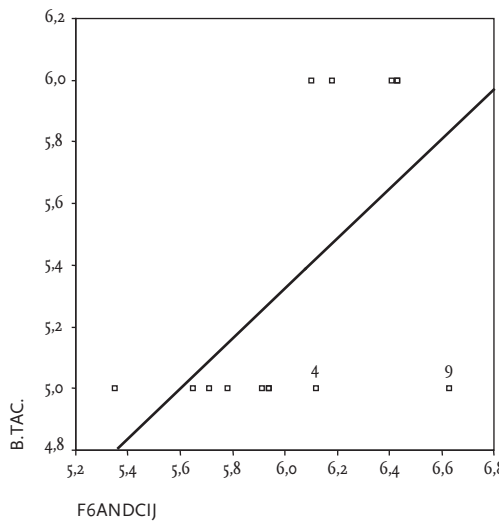
Figuur 33 Verband rangorde 3 (fin. VDO) en veld tactische dienstverlener (BKM)

Ook tussen de rangorde die alleen de scores op de kritische factoren meeneemt en het veld dienstverlener op tactisch niveau wordt een significant verband gevonden ($p = 0,004$). Hoewel dit verband een stuk sterker is dan het verband tussen rangorde drie en de bestuurskrachtmonitor, is ook dit verband niet sterk ($R^2 = 0,511$). Ook in deze grafiek is te zien dat de scores van Meerlo-Wanssum erg afwijken. Om die reden is ook deze regressie later opnieuw uitgevoerd zonder Meerlo-Wanssum mee te nemen. Uit die regressie blijkt een erg sterk ($R^2 = 0,785$) en significant ($p = 0,000$) verband.



Figuur 34 Verband rangorde 4 (fin. VDO) en veld tactische dienstverlener (BKM)

Tussen rangorde 6 en het veld dienstverlener op tactisch niveau wordt een significant verband gevonden ($p = 0,029$). Wij schreven daar al eerder over; het verband is niet sterk. In de grafiek (figuur 35) is te zien dat de scores van Meerlo-Wanssum en Gennep afwijken. Zij scoren als enige een voldoende in het financieel verdiepingsonderzoek en een onvoldoende op het veld tactische dienstverlener. Om die reden is ook deze regressie later opnieuw uitgevoerd zonder Meerlo-Wanssum mee te nemen. Uit die regressie blijkt nog net geen sterk verband ($R^2 = 0,622$). Pas als ook Gennep niet meegenomen wordt is het verband sterk ($R^2 = 0,709$).



Figuur 35 Verband rangorde 6 (fin. VDO) en veld tactische dienstverlener (BKM)

Financieel verdiepingsonderzoek – participant op tactisch niveau

Tussen de scores van het financieel verdiepingsonderzoek en de scores op het veld participant op tactisch niveau uit de bestuurskrachtmonitor is geen verband aan te tonen. Uit de regressies blijkt dat tussen geen van de zes rangordes en dit veld een significant of sterk verband bestaat.

Participant op strategisch niveau – participant op tactisch niveau

De regressie toont aan dat er een sterk ($R^2 = 0,682$), significant (p -waarde = $0,000$) verband is tussen de participant strategisch en participant op tactisch niveau.³ Alle gemeenten scoren '1 punt hoger' op het tactisch niveau, dan op het strategisch niveau. Dit met uitzondering van Arcen en Velden, zij scoort op beide niveaus een onvoldoende.

11.4 Meerwaarde koppeling**Voorspellende waarde****Voorspellende waarde score bepaling toezichtvorm voor totaalscore bestuurskrachtmonitor**

Bergen en Meerlo-Wanssum zijn de best scorende gemeenten in het financieel verdiepingsonderzoek, zij scoren echter niet het beste in de bestuurskrachtmonitor. Bergen scoort op Mook & Middelaar, Gennep en Venlo na het slechtst (vier onvoldoendes, twee voldoende, 1 slecht). Meerlo-Wanssum scoort gemiddeld (vier voldoende, drie onvoldoendes).

Beesel en Venray, die goed scoren op het financieel verdiepingsonderzoek komen (samen met Maasbree) na Horst aan de Maas het best uit de bestuurskrachtmonitor.

Meijel dat slecht scoort bij de bepaling van de toezichtvorm (meeste onvoldoendes op de kritieke factoren) zit in de bestuurskrachtmonitor in de middenmoot. *Van de scores bepaling toezichtvorm gaat dus géén voorspellende waarde uit voor de totaalscore van de bestuurskrachtmonitor.*

Voorspellende waarde score verdiepingsslag voor totaalscore bestuurskrachtmonitor

Bergen en Meerlo-Wanssum scoren het best in de verdiepingsslag, zij scoren echter respectievelijk als nr. 10 en 5 op de bestuurskrachtmonitor.

Helden is de gemeente die het slechtst scoort in de verdiepingsslag, zij scoort gemiddeld op de bestuurskrachtmonitor. *Ook van de scores in de verdiepingsslag gaat géén voorspellende waarde uit voor de totaalscore van de bestuurskrachtmonitor.*

Voorspellende waarde score financieel verdiepingsonderzoek voor deelscores bestuurskrachtmonitor

In de vorige paragraaf hebben we geconstateerd dat *er wel degelijk een verband bestaat tussen de scores in de financieel verdiepingsonderzoeken en de scores dienstverlener op tactisch niveau.*

3. Om zeker te zijn dat beide variabelen niet 'hetzelfde meten', is de correlatie berekend. Indien deze gelijk is aan of groter is dan 0,9 is er sprake van multicollineariteit. Dat blijkt niet het geval.

Meerwaarde overig

De uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek worden als bron gebruikt bij de bestuurskrachtmonitor, met andere woorden: de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek worden betrokken bij de beoordeling over de bestuurskracht (vooral op veld 2.2 tactisch dienstverlener). Wel is er een duidelijk verschil in doelstellingen en normenkaders tussen de twee onderzoeken (financiële positie versus bestuurskracht en provinciaal onderzoek versus onafhankelijke onderzoeksinstantie).

De provincie heeft zelf altijd aangegeven dat 'het parallel laten lopen van de bestuurskracht en de verdiepingsonderzoeken qua onderzoeksaanpak en tijdsvolgorde meerwaarde heeft'. Deze gelijktijdige aanpak van vervolgmonitor en verdiepingsonderzoek maakt het mogelijk relevante informatie tussen beide onderzoeken uit te wisselen.

Beide onderzoeken worden onafhankelijk van elkaar samengesteld. De meerwaarde zit erin dat de visitatiecommissie de resultaten van het financieel verdiepingsonderzoek kan gebruiken.

11.5 Tussenconclusie

In deze paragraaf zijn de vragen 'wat is de relatie tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor?' en 'en welke meerwaarde heeft deze koppeling?' beantwoord.

Om te beginnen bevat de bestuurskrachtmonitor expliciete en impliciete verwijzingen naar de resultaten van het financieel verdiepingsonderzoek. Het financieel verdiepingsonderzoek heeft een nuttige functie vervuld als informatiebron voor de bestuurskrachtmeting.

Verder is een aantal financiële aspecten in de kwaliteitsmatrix terug te vinden, daarbij is veld 2.2 (tactische dienstverlener) dominant. Als de uitkomsten tussen rangorde 6 van het financieel verdiepingsonderzoek en de scores op dit veld vergeleken worden, blijkt er een (sterk) verband te bestaan. Behalve Meerlo-Wanssum en Gennep scoren alle gemeenten die een (on)voldoende hebben op grond van rangorde 6 ook een (on)voldoende op veld 2.2.

Met behulp van lineaire regressie zijn significante verbanden gevonden tussen rangorden 3 en 4 enerzijds en veld 2.2 anderzijds. Dit verband is alleen sterk als outlier Meerlo-Wanssum niet meegenomen wordt.

Wat moeten wij nu constateren met het waargenomen statistisch verband?

Wij hebben de conclusie getrokken dat de constatering van 'een (sterk) verband in de uitkomsten van beide onderzoeken, in het bijzonder veld 2.2 tactische dienstverlener van de bestuurskrachtmeting' min of meer toevallig tot stand is gekomen. Het aantal gemeenten is statistisch gezien te gering om hieraan conclusies te verbinden.

Uit het onderzoek en de gehouden interviews met onderzoekers en leden van de visitatiecommissie is ons gebleken dat een doelstelling achter het verdiepingsonderzoek niet bereikt is. De uitkomsten van de financieel verdiepingsonderzoeken kunnen geen voorspellende waarde hebben omdat beide instrumenten verschillende doelstellingen en verschillende normenkaders kennen. De financiële consequenties van de bestuurlijke opgaven worden bij de financieel verdiepingsonderzoeken immers niet beoordeeld; dat gebeurt wèl in de

bestuurskrachtrapporten. De visitatiecommissie heeft overigens in enkele gevallen geconstateerd dat de uitkomsten van de financieel verdiepingsonderzoeken op gespannen voet staan met die van de bestuurskrachtmeting.

Uit de statistische verbanden is dus *geén* voorspellende waarde van de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek voor veld 2.2 (tactische dienstverlener) van de bestuurskrachtmonitor aan te tonen. Een voorspellende waarde van de scores bepaling toezichtvorm of van de scores op de verdiepingsslag voor de totaalscore van de bestuurskrachtmonitor is eveneens *niet* aan te tonen.

Het opvallende statistische verband behoeft naar ons oordeel wel een nadere verkenning; wij beschouwen dat verband vooralsnog als een min of meer toevallig tot stand gekomen constatering. Dat verband zou dus nader bezien kunnen worden omdat het als het ware verscholen zit in het materiaal.



12 Samenvatting, conclusies en reflectie

12.1 Inleiding

In Nederland vindt steeds vaker ‘*spiegeling*’ plaats. Dat gebeurt tussen personen in de vorm van bijvoorbeeld functioneringsgesprekken of intervisies. Dat is niet nieuw, maar inmiddels gebeurt het ook bij grotere organisatorische verbanden. Zo lieten en laten ‘opleidingen’ of sectoren van opleidingen zich spiegelen. Universitaire studies als scheikunde of een juridische opleiding zijn onderworpen aan *visitatie*. Spiegelen geschiedt dus door *visitatie*, door anderen naar je te laten kijken. *Visitatie* betekent dat een opleiding zelf eerst een zelfevaluatie verricht en rapporteert over onder meer opleidingsdoelen, programma’s, cursussen, organisatie en rendement, waarna een commissie zich ter plaatse een beeld vormt van de *integrale* kwaliteit van de opleiding door materiaal te bezien, scripties te raadplegen en door studenten, oud-studenten en docenten vragen te stellen. Daarmee verkrijgt de commissie een check op de zelfevaluatie maar ook een nader beeld van tal van relevante aspecten van een opleiding. We noemen dit dus *visitaties* die steeds per sector plaatsvinden (alle opleidingen scheikunde enz. tegelijk beoordelen). Die waren lang in het gehele universitaire en hoger beroepsonderwijs verplicht maar zijn inmiddels opgevolgd door *accreditatie* waarbij een opleiding zelf een beoordeling aanvraagt en beoordeling aan de hand van specifieke opleidingsdoelen mogelijk is. *Visitaties* van opleidingen zijn positief beoordeeld. Ze vormen een *geijkte praktijk*; de docenten en studenten en bestuurders van universiteiten hadden er waardering voor. Spiegelen had en heeft dus zin. Opleidingen trokken zich wat aan van de conclusies en aanbevelingen van die commissies van vakgenoten.

Visiteren is inmiddels ook elders toegepast, zoals bij het grotestedenbeleid, en bij politiekorpsen, departementen en omroepen. Om een indruk te geven, elk van de grote steden is doorgelicht in het kader van *visitatie*, elk van de departementen, enzovoorts. Inmiddels kennen we in Nederland ook beoordeling van gemeentebesturen en gemeentelijke organisaties. In dat verband wordt gesproken van bestuurskrachtmetingen. Zoals opleidingen of politiekorpsen integraal worden beoordeeld, geschiedde dat ook met gemeenten. Hier en daar worden die spiegelingprocessen uitgevoerd door en onder auspiciën van een *visitatie*-commissie, zoals in het hoger onderwijs of grotestedenbeleid of bij departementen. Soms gaat het ook zonder zo’n commissie.

Deze gemeentelijke bestuurskrachtmetingen staan hier centraal. Ze betreffen de vraag wat gemeentebesturen terecht brengen van het bestaande beleid (ook wel de opgaven genoemd) en het beoordelen daarvan. Deze beoordelingen geschieden in Limburg in de vorm van een *visitatie* door een commissie, ondersteund door een adviesbureau. Het zijn *integrale* metin-

gen geweest van elk gemeentebestuur, zoals een visitatiecommissie een opleiding integraal beoordeelt en een huisarts ook een patiënt integraal – aan de hand van een standaardroutine van zeg tien handelingen - kan beoordelen. De bestuurskrachtmeting is niet gericht op een speciaal onderdeel van de gemeente, zoals de bedrijfsvoering of de handhaving van wettelijke en lokale regelgeving. Zou die focus op een onderdeel nodig zijn, dan is *speciale* meting – als vervolg op de integraal gerichte bestuurskrachtmeting - aan de orde; die speciale meting betreft een deel of aspect van de mens; een speciale of specialistische meting (scan, doorlichting, analyse) is geen integrale meting. Dat vervolg is vergelijkbaar met de opstelling van een huisarts naar een klant of patiënt. Als de huisarts het vermoeden heeft dat er ergens met de patiënt/klant iets aan de hand is, volgt doorverwijzing naar een bepaalde (ziekenhuis) specialist, die vervolgens de burger ontvangt en speciale meetinstrumenten inzet om te zien of er iets aan de hand is. Mogelijk volgt nader specialistisch onderzoek of worden andere specialisten ingeschakeld. Daarmee wil gezegd zijn dat een bestuurskrachtmeting niet verward moet worden met speciale doelgerichte analyses of met scans, zoals een cultuurscan of een bedrijfsvoeringsscan. Een bestuurskrachtmeting heeft zin maar is ook begrensd want het kan geen verzameling van alle specialistische analyses zijn; zo iets zou onmogelijk uit te voeren zijn want dan zou sprake zijn van een wel heel uitgebreide aanpak. Je kunt met een integrale bestuurskrachtscan niet alles aantonen, zoals een huisarts met zijn algemene beoordeling van de gezondheid van een burger/ klant ook niet alles kan vaststellen. Is een bestuurskrachtmeting daarmee zinloos? Nee, evenmin als we de huisarts een algemene beoordeling van de gezondheidssituatie van de burger willen ontzeggen.

In het begin van deze eeuw zijn op die manier 47 gemeenten in Limburg beoordeeld op bestuurskracht. Dergelijke beoordelingen vonden ook elders in Nederland plaats. We telden inmiddels meer dan 150 gemeentelijke bestuurskrachtmetingen. In het kader van de discussie over bestuurskracht is geopperd om toch bij een vervolgvizitatie, in 2007 en later uit te voeren, ook een financiële analyse te verrichten van de staat van de gemeente. Dat zou op zich al zin kunnen hebben in het kader van het provinciale toezicht op gemeenten maar ook een hulpmiddel kunnen zijn voor een visitatiecommissie die de integrale staat van de gemeente opmaakt. Dergelijke gedachtevorming leidde in Limburg tot een instrument, de financiële verdiepingsscan. Deze verdiepingsscan is uitgevoerd in veertien Noord-Limburgse gemeenten, door een provinciale afdeling. Dus niet door de visitatiecommissie die de bestuurskrachtmeting deed, eveneens in die veertien gemeenten. De visitatiecommissie zou de financiële verdiepinganalyse in beginsel wel kunnen benutten.

In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen uit een onderzoek naar de tweede bestuurskrachtronde in veertien gemeenten en naar de verdiepinganalyse samen. De focus is vooral gericht op de financiële verdiepinganalyse. Wat houdt die in? Is die nuttig en benut? Wat is de verhouding geweest tussen bestuurskrachtmeting en verdiepinganalyse: kon de visitatiecommissie ermee uit de voeten?; maken rapportages ook gewag van de verdiepinganalyse?; was de verdiepinganalyse vooral een *stand alone* - instrument?

12.2 Beantwoording hoofdvraag en deelvragen

De doelstelling van het onderzoek was: onderzoek van de kwaliteit van het financieel verdiepingsonderzoek op zich en nagaan wat de relatie is tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor. Uiteindelijk kunnen we dan mogelijk iets zeggen over de vraag of de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek misschien zelfs een voorspellende waarde hebben voor de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor. Er werd dus gezocht naar een antwoord op de hoofdvraag:

Wat is de opzet en inhoud van de financiële verdiepingsonderzoeken in veertien gemeenten waar die plaatsvonden? Wat zijn de uitkomsten van de financiële verdiepingsonderzoeken? Is er een samenhang met de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor als zodanig of niet? Of is financieel verdiepingsonderzoek slechts op zichzelf van betekenis?

Dit onderzoek wil daarmee een bijdrage leveren aan de empirische kennis over financieel verdiepingsonderzoeken en bestuurskrachtmonitoren en op basis hiervan bijdragen aan toekomstig onderzoek en aan discussies hierover (verg. Korsten, 2004; Korsten c.s. 2007).

Een belangrijke uitkomst van het onderzoek willen we er als eerste uitlichten. We onderzochten wat de relatie tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor in veertien gemeenten is, teneinde vast te stellen of de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek een voorspellende waarde hebben voor de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor. De vraag:

'Gaat van het financieel verdiepingsonderzoek een voorspellende waarde uit voor de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor als zodanig of is die methode daarvoor niet geschikt?'

kunnen wij als volgt beantwoorden. Er gaat géén voorspellende waarde uit van de scores 'bepaling toezichtvorm' van het financieel verdiepingsonderzoek voor de totaalscore op de bestuurskrachtmonitor. Ditzelfde geldt voor de scores 'verdiepingsslag' van het financieel verdiepingsonderzoek. Ook hiervan gaat géén voorspellende waarde uit voor de totaalscore op de bestuurskrachtmonitor. De methode is daarvoor niet geschikt. Deze uitkomst gaat daarmee in de richting van een instrument met 'stand alone'-kwaliteiten. Uiteraard moeten we in het oog houden dat ons onderzoek beperkt was tot veertien gemeenten, een klein aantal.

Ons onderzoek is uiteraard niet hiertoe beperkt. Er zijn acht deelvragen geformuleerd. Deze kunnen als volgt worden beantwoord.

1 Hoe ziet het financieel verdiepingsonderzoek er qua opzet en inhoud uit en welke resultaten rollen uit een verdiepingsonderzoek?

Het doel van financieel verdiepingsonderzoek is het bepalen van de toezichtvorm voor een gemeente. Daartoe bekijkt de provincie, die het onderzoek van elke gemeente uitvoert, een aantal kritische factoren en andere indicatoren op een viertal aandachtsgebieden, namelijk: begroting & meerjarenraming, vermogen, stuurinformatie en wet- en regelgeving. Verder past de provincie een verdiepingsslag toe, waarbij beter gekeken wordt naar een aantal ver-

plichte paragrafen, namelijk: lokale heffingen, weerstandsvermogen, beheer van kapitaal-goederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Naast de scores op de indicatoren stelt de provincie - waar nodig – voorwaarden en doet zij aanbevelingen.

Met de aanpak wil de provincie ook een aantal extra doelen bereiken zoals de duurzaamheid in de financiële situatie, een verlaging van de administratieve lastendruk, het vervullen van de rol als informatiemakelaar en het versterken van de interne bedrijfsvoering. Tenslotte wisselt de provincie als toezichthouder informatie uit met de visitatiecommissie over de beschikbare middelen om de opgaven te realiseren. Daarbij gaat het in essentie om het stimuleren van de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie.

2 *Hoe staan de gemeenten in Noord-Limburg er financieel voor?*

Het is redelijk gesteld met de financiële positie van Noord-Limburgse gemeenten. Kijken we immers naar de algemene conclusies en de scores op de kritieke factoren, dan kunnen we constateren (zie figuur 19 en bijlage 2), dat géén van de veertien gemeenten vanwege zwak functioneren op financieel vlak onder preventief toezicht wordt gesteld. Van de veertien Noord-Limburgse gemeenten komen er negen in aanmerking voor ‘onvoorwaardelijk’ meerjarig repressief toezicht. Vijf gemeenten komen pas in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht wanneer zij voldoen aan één of meer voorwaarde(n).

De scores op de kritische factoren lopen nogal uiteen. De beste scorende gemeenten scoren op acht onderdelen goed en op twee voldoende, de slechtste scorende gemeente scoort op één onderdeel goed, op zeven onderdelen voldoende en op twee onderdelen onvoldoende.

Kijken we naar de scores van de verdiepingsslag, dan kunnen we constateren (zie bijlage 3), dat op het onderdeel kwaliteit van de begroting en kwaliteit van de meerjarenraming niet veel onvoldoendes worden gescoord (respectievelijk één en zes onvoldoendes).

De scores bij kwaliteit van de stuurinformatie komen overeen met de scores op dit onderdeel bij het aandachtsgebied stuurinformatie. Wat verder opvalt aan dit onderdeel is dat de kwaliteit van de stuurinformatie op één onderdeel zo vaak uiteenloopt op de verschillende niveaus. Ook valt op dat bij de kwaliteit van de stuurinformatie op het operationele niveau de meeste onvoldoendes worden gescoord. In ongeveer de helft van de gevallen is vanuit de verdiepingsslag een relatie te leggen met de bestuurskrachtmonitor. Op de paragraaf verbonden partijen wordt het slechtst wordt gescoord. Bergen en Meerlo-Wanssum komen het beste uit de verdiepingsslag, zij hebben op zes van de zeven paragrafen een positief algemeen oordeel.

Als we de scores van de verdiepingsslag vergelijken met die van de bepaling van de toezichtvorm, dan kunnen we constateren dat de twee best scorende gemeenten in de verdiepingsslag, Bergen en Meerlo-Wanssum, ook de best scorende gemeenten bij de bepaling van de toezichtvorm zijn en de gemeente met de meeste onvoldoendes in de verdiepingsslag (Helden), de op één na slechtst scorende gemeente bij de bepaling van de toezichtvorm (scores aandachtsgebieden) is.

Kijken we naar de rangorden, dan kunnen we constateren (figuur 26) dat Meerlo-Wanssum de best scorende gemeente is wat betreft de financiële positie; bij alle zes methoden eindigt zij als eerste. De gemeenten Bergen, Beesel en Venray scoren ook goed (plaatsen 2, 3 en 4). Helden scoort het slechtst (4x laatste, 2x op één na laatste en telkens een onvoldoende). Ook Meijel en (de qua aantal ambtenaren grootste gemeente van de veertien) Venlo scoren niet

erg goed. Opvallend is verder de positie van de kleine gemeente Kessel. Worden alleen de scores op de kritieke factoren bekeken, dan eindigt Kessel in de middenmoot (achtste), bij de vijf andere methoden eindigt Kessel op de laatste of op één na laatste plaats.

Al met al zijn er, hoewel géén van de gemeenten onder preventief toezicht wordt gesteld en er voor alle gemeenten verbeterpunten zijn, toch kleine en grotere verschillen in de financiële positie tussen de verschillende gemeenten in Noord-Limburg.

3 *Wat is de toegevoegde waarde van het financieel verdiepingsonderzoek?*

Voor het provinciebestuur leidt het financieel verdiepingsonderzoek nieuwe stijl tot een breder en dieper beeld van de financiële positie van de gemeenten. De provincie doet aan de hand van het onderzoek een meerjarige uitspraak over de toezichtvorm, waardoor tijd, mensen en middelen bespaard worden. De interne bedrijfsvoering van de provincie krijgt hierdoor een positieve impuls. Voor gemeentebesturen is het financieel verdiepingsonderzoek zeker nuttig omdat iedere toetsing door een onafhankelijke instantie aan een vooraf vastgesteld toetsingskader een zekere waarborg geeft voor de kwaliteit van het gevoerde financiële beleid.

Zeker het gebruik van indicatoren zoals materieel, structureel en duurzaam financieel evenwicht geven de gemeenten inzicht in de 'gezondheid' van hun eigen financiële huishouding. Het zal zeker een prikkel voor gemeenten zijn om tot (verbeter)acties over te gaan, bijvoorbeeld door het opnemen van dit soort begrippen (indicatoren) in de eigen begroting en in de paragrafen.

Daarenboven levert het financieel verdiepingsonderzoek aanbevelingen op ter verbetering vooral van de begrotingskant (planning) daar waar de accountant met zijn managementletter zich meer richt op de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie en de rechtmatigheid van de uitvoering.

Bovendien profiteren de gemeenten van de vervolgacties die mogelijk zijn door het onderzoek. De provincie kan op grond van de resultaten passende hulp aanbieden aan gemeenten.

Naast toegevoegde waarde voor provincie en gemeente, heeft het financieel verdiepingsonderzoek een meerwaarde voor de visitatiecommissie bij het meten van de bestuurskracht van gemeenten. De financieel verdiepingsonderzoeken betekenen immers voor de onderzoekers van de bestuurskracht eveneens een besparing in tijd, mensen en middelen omdat een aantal zaken niet meer uitgezocht hoeft te worden. Wij noemen als voorbeelden de beheersplannen voor het groenonderhoud en het onderhoud aan wegen. Deze plannen zijn anders dan voorheen in de financieel verdiepingsonderzoeken bekeken; de resultaten van deze onderzoeken zijn vervolgens input voor de bestuurskrachtmeting. Daarover meer in hoofdstuk 11 (paragraaf 4).

Tenslotte kunnen wij ons voorstellen dat de scan van de provincie voor de gemeenteraad een prima onafhankelijk oordeel is over de kwaliteit van de begroting (de financiële huishouding) in aanvulling op de jaarlijkse accountantscontrole op de jaarrekening. Het financieel verdiepingsonderzoek zal ook voor een rekenkamercommissie toegevoegde waarde bieden door relevante informatie over onder andere de weerstandscapaciteit, de risico's en de verbonden partijen.

De vraag ‘Kan het instrument ook elders in Nederland worden toegepast?’ beantwoorden wij positief. De gebruikte indicatoren zijn universeel toepasbaar en het BBV, dat ook een deel van het toetsingskader vormt, geldt voor alle gemeenten. Mogelijk zal wel per provincie ‘getuned’ moeten worden op provinciaal opgelegde kaders.

4 Wat leren de uitkomsten voor de beoordeling van de kwaliteit van het financieel verdiepingsonderzoek?

Er is een aantal uitkomsten dat iets kan zeggen over de kwaliteit van het instrument. Om tot een antwoord op de vraag te komen is een aantal aspecten, dat mogelijk iets zegt over de kwaliteit van het onderzoek en voorkomt in de rapporten, beschreven. De grondslag van de wegingsfactoren bij het aandachtsgebied stuurinformatie is er één van. Deze is vastgelegd in een intern normenkader van de provincie. De kwaliteit van het financieel verdiepingsonderzoek lijkt wat de wegingsfactoren betreft grotendeels afhankelijk te zijn van dit achterliggende normenkader.

De provincie geeft verder aan dat de wegingsfactoren niet zomaar opgeteld kunnen worden om tot de conclusie ‘goed’, ‘voldoende’ of ‘onvoldoende’ bij stuurinformatie op een bepaald niveau te komen. Ditzelfde geldt voor het omzetten van kritische factoren in de bepaling van de toezichtvorm. Hierbij worden naar het oordeel van de provincie logischerwijs ook andere factoren betrokken, zoals het verleden van een gemeente.

Naast de genoemde inconsistenties valt op dat in de rapporten veel herhaling voorkomt. Een deel daarvan is te verklaren vanuit de topdown -benadering die in het rapport wordt gehanteerd. De rest is wellicht te verklaren aan de hand van de onderlinge samenhang tussen de vier aandachtsgebieden.

Ondanks een aantal punten waarop verbetering mogelijk is, zijn wij *positief* over het financieel verdiepingsonderzoek als instrument. Met het instrument wordt veel informatie over de financiële positie van gemeenten verzameld en deze informatie wordt goed geordend. Daardoor heeft het provinciebestuur een goed beeld van de financiële positie van gemeenten en kan zij gemeenten waar nodig hulp bieden.

5 Hoe ziet de bestuurskrachtmonitor er qua opzet en inhoud uit en welke resultaten rollen uit een bestuurskrachtmonitor?

De tweede visitatieronde borduurt qua opzet en inhoud voort op de eerste visitatieronde 2000-2003 die in bestuurlijk Nederland bekend staat als ‘best practice’, uitgaande van de kwalificatie van minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De tweede ronde kent wederom twee fasen, de fase van het opgavenprofiel en de fase van het bestuurskrachtprofiel, zij het niet uitmondend in twee maar slechts één rapport. De bestuurskracht wordt beoordeeld op drie rollen van de gemeente, de bestuurder, de dienstverlener en de participant op drie niveaus, het strategische, het tactische en het operationele niveau. Vergeleken met de eerste meting is de rol van de interne organisatie weggelaten. Deze rol is intern gericht en ondersteunend aan de externe rollen waardoor de beoordeling van de interne organisatie indirect wordt meegewogen. Het normenkader is verscherpt. De kwaliteitsmatrix is vereenvoudigd. De kwaliteitsmatrix ziet er uit als in figuur 36.

| | | Gemeentelijke rollen | | |
|---------------------------|--------------|-----------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| | | Bestuur | Dienstverlener | Participant |
| Niveau taakuitoefening | Strategisch | 1.1 Strategische bestuurder | | 1.3 Strategische participant |
| | Tactisch | 2.1 Tactische bestuurder | 2.2 Tactische dienstverlener | 2.3 Tactische participant |
| | Operationeel | | 3.2 Operationele dienstverlener | 3.3 Operationele participant |

Figuur 36 Kwaliteitsmatrix bestuurskrachtmonitor

De verbeterpunten uit deze eerste ronde zijn vertaald in de vervolgmonitor, waarbij de nadruk onder andere ligt op de regionale samenwerking, op de bestuurskracht op het strategische niveau en op de positie van de gemeenteraad. De tweede meting is een nieuwe meting, het is geen benchmark omdat het soortelijk gewicht van een gemeente nog steeds de kerngedachte achter de bestuurskrachtmonitor is. Een benchmark zou hebben betekend dat sprake is van organisatievergelijking maar dat was de pretentie niet.

De monitor kent geen ideale of referentiegemeente.

Nieuw is een koppeling aan het financieel verdiepingsonderzoek in het kader van de modernisering van het financieel toezicht van de provincie.





Nieuw is ook dat de visitatiecommissie een oordeel geeft over de problemen en oorzaken en dat de commissie een advies geeft over de verbeteracties. Dit advies kan als een soort 'side letter' beschouwd worden.

Met deze nieuwe elementen beoogt de commissie een discussie te bevorderen over de kwaliteit van de bestuurskracht en niet zo zeer over de scores in de kwaliteitsmatrix. In de vorige meting waren die scores immers veelal onderwerp van gesprek.

6 Hoe staat het met de bestuurskracht van de 14 Noord-Limburgse gemeenten?

Uit de uitkomsten van de toepassing van de bestuurskrachtmetingen (lees visitaties) blijkt dat een complete gemeente in Noord-Limburg niet bestaat. De visitatiecommissie formuleerde wat een complete gemeente is. Een complete gemeente is een gemeente die op alle velden in de matrix scoort (en dus overal over opgaven beschikt) en ook minimaal op alle velden 'voldoende' scoort. Daarmee is een complete gemeente dus een gemeente die in strategisch, tactisch en operationeel opzicht minimaal voldoende scoort. Een complete gemeente beschikt - ergo - altijd over strategische opgaven en een visie op de ontwikkeling van de samenleving in het gemeentelijk territorium. Zie figuur 37.

| Niveau taakuitoefening Gemeente | Strategisch | | Tactisch | | | Operationeel | |
|------------------------------------|-------------|--------------|-------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|
| | Bestuur-der | Partici-pant | Bestuur-der | Dienst-verlener | Partici-pant | Dienst-verlener | Partici-pant |
| Arcen en Velden | | | | | | | |
| Beesel | | | | | | | |
| Bergen | | | | | | | |
| Gennep | | | | | | | |
| Helden | | | | | | | |
| Horst a/d Maas | | | | | | XXXXX | |
| Kessel | | | | | | | |
| Maasbree | | | | | | | |
| Meerlo-Wanssum | | | | | | | |
| Meijel | | | | | | | |
| Mook en Middelaar | | | | | | | |
| Sevenum | | | | | | | |
| Venlo | | | | | | | n.t.b. |
| Venray | | | | | | | |

goed  voldoende  onvoldoende  slecht 

Figuur 37 Samenvattend overzicht bestuurskracht van de veertien Noord-Limburgse gemeenten

Het gemeentebestuur van de gemeente Horst aan de Maas heeft voor het eerst aan de bestuurskrachtmeting meegedaan en scoort meteen als beste, uitgaande van een denken in termen van ‘complete’ gemeente. De gemeente Helden scoorde in de vorige (eerste) meting met uitzondering van één veld (regionale samenhang/de participatierol) op alle velden ‘voldoende’ en was daarmee toen de meest complete gemeente; in deze meting bevindt Helden zich echter op de vierde plaats. Herhaalde visitatie kan dus terugvastleggen.

Het strategisch beleid is in de tweede visitatie van Helden onder de maat gebleken, alle gemeenten scoren hier overigens een onvoldoende. Het veld strategische participant is nog meer onder de maat. Drie gemeenten scoren slecht, de rest scoort onvoldoende. Op het tactische en operationele niveau worden in de overgrote meerderheid van de gevallen voldoende gescoord.

Of een gemeente de goede dingen doet en voldoende ambitie heeft, wordt niet echt beoordeeld. Alle gemeenten blijken betrekkelijk zwak qua strategisch beleid, de uitkomsten zijn er sinds de vorige meting op achteruit gegaan. Bij het tactische en het operationele niveau zijn de scores ten opzichte van de eerste visitatieronde licht toegenomen maar ze zijn aan de magere kant. Een flinke stijger in positieve zin is de gemeente Beesel, flinke dalers zijn de gemeenten Helden en Maasbree.

In totaliteit zijn zeven gemeenten gedaald en vijf gemeenten gestegen. Eén bleef gelijk en één gemeente deed voor het eerst mee. Ofschoon er geen referentiegemeente model staat en er ook géén sprake is van een benchmark omdat elke gemeente uitgaat van (deels) eigen unieke opgaven, hebben wij niettemin – met zekere terughoudendheid - aan de uitkomsten in de kwaliteitsmatrix een cijfer toegekend. Wij hebben dat gedaan om een totaalscore te krijgen van alle bestuurskrachtmonitoren die dan vergeleken kan worden met de totaalscore uit de financieel verdiepingsonderzoeken. De totaalscore van de bestuurskrachtmonitoren van de veertien Noord-Limburgse gemeenten ziet er als volgt uit (achter de gemeente(n) staat het aantal toegekende punten): 1. Horst aan de Maas (41), 2. Beesel, Maasbree en Venray (40), 5. Helden, Kessel, Meerlo-Wanssum, Meijel, Sevenum (39), 10. Bergen, Arcen en Velden (38), 12. Gennep, Mook en Middelaar (37), 14. Venlo (33).

7 *Wat leren de uitkomsten voor de beoordeling van de kwaliteit van de bestuurskrachtmonitor?*

Hoe is de uitvoering van de tweede ronde van de bestuurskrachtmonitor in de veertien Noord-Limburgse gemeenten in het algemeen te beoordelen?

Wij zijn positief over de toepassing en baseren dat op de volgende argumenten:

1. alle gemeentebesturen deden mee aan de bestuurskrachtmeting;
2. alle gemeentebesturen zijn tevreden over de duidelijkheid van de aanpak;
3. alle gemeenten zijn ook tevreden over de ondersteuning van het extern bureau Van Naem & Partners;
4. alle werk ten behoeve van de bestuurskrachtmeting werd door eigen personeel zonder externe ondersteuning verricht; de medewerking van ambtenaren en colleges van burgemeester en wethouders aan de visitatieprocedure was loyaal;
5. de meeste gemeentebesturen (elf) erkennen de foto van de gemeente, zoals die door de visitatiecommissie is gemaakt;
6. de meeste gemeenten (elf) geven steun aan het beoordelingskader (lees de kwaliteitsmatrix) en vinden de analyse van de visitatiecommissie betrouwbaar (lees bij herhaalde toepassing zou eenzelfde uitkomst gevonden zijn);
7. bijna alle gemeentebesturen en hun organisaties vinden de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor bruikbaar;
8. alle gemeenten vinden dat de intergemeentelijke samenwerking voldoende aan bod is gekomen in de bestuurskrachtmeting;
9. bijna geen gemeente distantieert zich van het visitatierapport;
10. het gezag van de visitatiecommissie wordt door een grote meerderheid erkend.

Wij zien ook verbeterpunten. Die zien er als volgt uit:

1. het operationele beleid kan uitgebreider beoordeeld worden;
2. er zal in het normenkader meer helderheid gegeven kunnen en moeten worden over het strategisch beleid van een gemeente en de rol daar in;
3. de procesdoelmatigheid blijft een relatief zwak punt;
4. aan de kritiekpunten zal aandacht besteed moeten worden (o.a. ondernomen acties van de eerste ronde, niet te veel nadruk op één aspect, letten op wat goed is).

In het algemeen stemmen de gemeenten in hoofdlijnen in met de conclusies van de visitatiecommissie. Daarbij wordt aanvullend opgemerkt dat deze beoordeling betrokken wordt bij de

actuele discussies in de subregio over de gemeentelijke herindeling dan wel over een intensivering van de gemeentelijke samenwerking dan wel over 'niets doen'. Ook biedt de monitor ondersteuning aan een integrale aanpak om tot verbeteringen te komen. Twee gemeenten concluderen dat een herindeling een 'must' is; een enkele gemeente vindt het jammer dat de bestuurskrachtmonitor methodisch niet beter is en een andere gemeente vindt, dat een bestuurskrachtmetering van dit kaliber nooit meer hoeft. Het heeft er in de ogen van deze gemeente alle schijn van dat het instrument 'politiek' is gemaakt en dat is dodelijk voor het instrument. Bijzondere conclusies zijn in de gemeenten niet getrokken. In één gemeente heeft het rapport geleid tot een motie en een verklaring van de gemeenteraad.

8. Wat is de relatie tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor?

We komen nu bij de vraag naar de eventuele verbinding tussen de bestuurskrachtmetering en het financieel verdiepingsonderzoek. Achter het financieel verdiepingsonderzoek ging de gedachte schuil dat dit niet alleen een op zichzelf staand instrument zou zijn voor de provinciale toezichthouder op de gemeentefinanciën maar dat de visitatiecommissie ook profijt van dit instrument zou kunnen hebben bij de bestuurskrachtmetering per gemeente. Is deze veronderstelling juist of onjuist gebleken? De verdiepingsanalyse is op zichzelf voor het provinciebestuur al nuttig vanwege de volgfunctie en het vinger aan de pols-effect; de provincie is nu op een systematische manier op de hoogte van de actuele situatie per gemeente. Maar is er daarbovenop betekenis? De bestuurskrachtmonitor per gemeente bevat expliciete en impliciete verwijzingen naar de resultaten van het financieel verdiepingsonderzoek. De financieel verdiepingsonderzoeken worden dus als informatiebron voor de bestuurskrachtmeteringen gebruikt. De visitatiecommissie heeft zich geenszins verzet tegen de komst van de verdiepingsonderzoeken maar acht die verdiepingsonderzoeken ook niet echt een grote bijdrage aan haar werk, waardoor ineens substantiële zaken in het oog springen die men anders niet gezien zou hebben. De commissie zou zelf dit instrument niet hebben uitgevonden als het er niet was geweest. De implicatie is dat de verdiepingsonderzoekingen ook elders in de provincie voor elke gemeente worden toegepast.

Wat leert ons onderzoek nog meer? Er is een aantal financiële aspecten in de kwaliteitsmatrix terug te vinden; daarbij is veld 2.2 (tactische dienstverlener) dominant. Als de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek en de scores op het veld 2.2 tactische dienstverlener vergeleken worden, blijkt er een (sterk) verband te bestaan. Dit verband is met behulp van lineaire regressie gevonden en zit als het ware verscholen in het materiaal.

Wat moeten wij nu constateren met het waargenomen statistisch verband?

Wij hebben de conclusie getrokken dat de constatering van 'een (sterk) verband in de uitkomsten van beide onderzoeken, in het bijzonder veld 2.2 tactische dienstverlener van de bestuurskrachtmetering' min of meer toevallig tot stand is gekomen. Het aantal gemeenten is statistisch te gering om hieraan conclusies te verbinden.

Uit het onderzoek en de gehouden interviews met onderzoekers (die werkten aan de financiële verdiepingsanalyse), het adviesbureau en leden van de visitatiecommissie is ons gebleken dat een doelstelling achter het verdiepingsonderzoek niet bereikt is. De uitkomsten van de financieel verdiepingsonderzoeken kunnen geen voorspellende waarde hebben omdat beide instrumenten verschillende doelstellingen en verschillende normenkaders kennen. De financiële consequenties van de bestuurlijke opgaven worden bij de financieel verdiepingsonderzoeken immers niet beoordeeld; dat gebeurt wél in de bestuurskrachtrapporten.

De visitatiecommissie heeft overigens in enkele gevallen geconstateerd dat de uitkomsten van de financieel verdiepingsonderzoeken op gespannen voet staan met die van de bestuurskrachtmeting).

Uit de statistische verbanden is dus *geén* voorspellende waarde van de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek voor veld 2.2 (tactische dienstverlener) van de bestuurskrachtmonitor aan te tonen. Een voorspellende waarde van de scores bepaling toezichtvorm of van de scores op de verdiepingsslag voor de totaalscore van de bestuurskrachtmonitor is eveneens *niet* aan te tonen. Bovendien moet men in het oog houden dat sprake is van kleine aantallen. De analyse betrof slechts veertien gemeenten.

Het opvallende statistische verband behoeft naar ons oordeel wel een nadere verkenning; wij beschouwen dat verband, zoals gesteld vooralsnog als toeval. Dat verband zou dus nader bezien kunnen worden omdat het verscholen zit in het materiaal.

12.3 Reflectie

In het kader van de modernisering van het financieel toezicht op gemeenten is Limburg als eerste provincie gestart met het organiseren van financieel verdiepingsonderzoeken bij gemeenten. Er komen bij deze aanpak extra doelen om de hoek kijken.

Wij noemen de verbetering van de bedrijfsvoering bij de provincie, wij noemen de verbetering van het financieel beleid bij de gemeenten. Het onderzoek is breder dan de traditionele beoordeling van begrotingsstukken van gemeenten en levert in de praktijk bruikbaar materiaal op voor de financiële planningsfunctie. Het onderzoek is en blijft gericht op de financiële functie van gemeenten en blijkt nuttig te zijn. Het kan in beginsel ook elders in Nederland worden toegepast. Het onderzoek blijft ook een momentopname. Volgend jaar kan het weer anders zijn. De financieel verdiepingsonderzoeken leveren daarnaast input voor de bestuurskrachtmetingen.

Bestuurskrachtmetingen zijn in Limburg door een onafhankelijke visitatiecommissie uitgevoerd en brengen in beeld of de gemeenten 'de dingen goed doen'. Het doel van bestuurskrachtmetingen is een kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur.

De onderzoeken zijn gebaseerd op protocollen en kwaliteiten waarover met de gemeenten in Limburg afspraken zijn gemaakt. De gemeenten hechten waarde aan deze 'sociale constructies'; voor ons zijn zij uitgangspunt.

Beide onderzoeken (financieel verdiepingsonderzoeken en bestuurskrachtmetingen) hebben weliswaar meerdere opdrachtgevers, verschillende functies en andere opzetten en inhouden, maar hebben ook een gemeenschappelijke doelstelling. Deze doelstelling is de kwaliteitsverbetering van de gemeentelijke organisaties en uiteindelijk dus de kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur. Elk onderzoek op zich heeft nut.

Het provinciebestuur beoogt echter meer, namelijk een koppeling tussen beide onderzoeken. De toegevoegde waarde houdt dan in dat de bestuurlijke én financiële slagkracht in samenhang bekeken kunnen worden. De vraag is dus of dat in de praktijk gebeurt.

Wij constateren dat dit niet of nauwelijks het geval is. De financieel verdiepingsonderzoeken stonden en staan betrekkelijk onafhankelijk van de bestuurskrachtmetingen. Wij hebben dat aangetoond. De visitatiecommissie vroeg niet om dit soort onderzoeken; ze had haar taak en op basis van ervaringen in de eerste visitatieronde geijkte werkwijze. Zij bekeek de realisatie van de lokale bestuurlijke opgaven en in dat kader onder meer ook de financiële uitvoering daarvan. De bestuurlijke opgaven vormden het vertrekpunt. Het verdiepingsonderzoek was wat anders want dat ging – zo formuleerde een lid van de visitatiecommissie het - niet uit elk van de opgaven of opgavenclusters van een gemeentebestuur. De koppeling is dan ook niet echt van de grond gekomen omdat er te weinig (actieve) communicatie en te weinig interactie was tussen de provincie als toezichthouder en de visitatiecommissie. Als het provinciebestuur meer bruikbaarheid en gebruik van het financieel verdiepingsonderzoek had gewenst, had het instrument anders vorm gegeven moeten worden. Dan was de betekenis als stand alone-instrument voor financieel toezicht echter minder geworden.

We moeten vaststellen dat achter beide instrumenten eigen doelstellingen en eigen normenkaders schuilgaan. Financieel verdiepingsonderzoeken zijn onder meer gericht op duurzaamheid in de financiële situatie en op het verlagen van de administratieve lastendruk. Bestuurskrachtmetingen zijn gefocused op een algemeen basaal (integraal) beeld van het reilen en zeilen van gemeenten uitgaande van bestuurlijke opgaven zoals die in bestaand beleid zijn vastgesteld.

Bestuurskrachtmeting gaat ook verder dan financieel verdiepingsonderzoek. Bestuurskrachtmetingen laten zien of gemeentebesturen de bestuurlijke opgaven financieel vertalen. Door de visitatiecommissie werd aan de provincie gevraagd om in dat verband naar specifieke opgaven met majeure financiële belangen te kijken. Maar dat kan en moet ook zonder financieel verdiepingsonderzoeken gebeuren. In de praktijk is ervaren dat de visitatiecommissie soms last had van de uitkomsten van de financieel verdiepingsonderzoeken.

Een voorspellende waarde van de uitkomsten van bestuurskrachtmetingen per gemeente vanuit financieel verdiepingsonderzoek zit er niet in. Er is wel sprake van een verband tussen het verdiepingsonderzoek en veld 2.2 tactische dienstverlener van de bestuurskrachtmeting, dus met een onderdeel. Het financieel verdiepingsonderzoek spoort op dit punt met bestuurskrachtmeting. Omgekeerd zit dat verband er niet in. Het blijft interessant om deze verbanden nader voor grotere aantallen gemeenten te onderzoeken ondanks dat veld 2.2 maar één van de zeven velden is.

Terug naar de functie van financieel verdiepingsonderzoeken en de bestuurskrachtmonitoren. Beide onderzoeken organiseren feedback Dit verrijkt het inzicht en kan leerimpulsen geven. Er rolt ook een zeker keurmerk uit. Onderzoeken laten aan anderen zien dat de organisatie werkt op basis van bepaalde protocollen en handvesten en dat kan aan belanghebbenden wel vertrouwen geven. In zoverre dragen deze onderzoeken bij aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Er ontstaat ook een inzicht in de prestaties van de organisaties, met name door de bestuurskrachtmetingen. Uit gesprekken met bestuurders bleek dat hiermede in een behoefte wordt voorzien. Tenslotte dragen beide onderzoeken bij aan de transparantie van publieke organisaties. Leerimpulsen en transparantie zijn de sleutelbegrippen in deze reflectie. Tegen die achtergrond hebben wij de volgende suggestie.

Transparantie

De bestuurscultuur in Nederland zal bij voorkeur openheid en interesse in nieuwe ontwikkelingen mogelijk moeten maken. Financieel verdiepingsonderzoeken en bestuurskrachtmetingen als nieuwe instrumenten passen in dit streefbeeld. Bestuurders en ambtenaren zullen langs deze lijnen willen en moeten werken. De provincie doet er tegen die achtergrond goed aan om meer transparantie te bevorderen in het beleid. Dit kan bereikt worden door informatie te geven over de grondslagen van de wegingsfactoren van de aandachtsgebieden in de financiële verdiepingsonderzoeken en andere indicatoren die in het financieel verdiepingsonderzoek een rol spelen; het achterliggend normenkader dus.

Daarbij kunnen ook de risicoanalysemodellen betrokken worden. De financieel verdiepingsonderzoeken hebben dan ook meer betekenis voor raden en rekenkamercommissies. Tegen die achtergrond bepleiten wij het aanbieden van de stukken aan deze organen.



Literatuur

- Berg, C. e.a. (red.), *Moderne bedrijfsvoering bij de overheid*, Sdu, Den Haag, 2003.
- Bordewijk, P., Wat komt er na NPM?, In: *Overheidsmanagement*, juni 2005.
- Boyne, G. e.a. (eds.), *Public Service Performance*, Cambridge UP, Cambridge, 2006.
- Bruijn, H. de, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Engbersen, R. e.a., *Nederland aan de monitor - Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen*, NIWZ Uitgeverij, Utrecht, 1997.
- Hendriks, J., Visiteren van drie Limburgse gemeenten – Visitaties in het kader van het grotestedenbeleid versus de bestuurskrachtmonitor in drie Limburgse steden, Provincie Limburg, Maastricht, 2004 (doct. Scriptie).
- Hendriks, J. en A.F.A. Korsten, Limburg brengt de bestuurskracht van haar gemeenten in kaart, In: *Bank en Gemeenten*, jrg. 31, april 2004, pp. 31-34.
- Hendriks, J., V. Kruithof en N. Engbersen, Limburg moderniseert financieel toezicht gemeenten, In: *Tijdschrift voor public governance, audit & control*, jrg. 5, april 2008, pp. 53-57.
- Heuvel, R.A.M. van den, Noord-Brabant doet proef met minder toezicht op financiën gemeenten, In: *B&G*, februari 2007, pp. 13-15.
- Kool, D. de, *Monitoring in beeld - Een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, Erasmus Universiteit Rotterdam, december 2007.
- Kool, D. de, Monitoring in het openbaar bestuur, In: *Overheidsmanagement*, oktober 2006.
- Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten – Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten*, Heerlen/Maastricht, 2004a.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, In: *Bestuurswetenschappen*, aug. 2004b, nr. 4, pp. 305-324.
- Korsten, A.F.A., Visitatiecommissie goed instrument voor continue verbetering, In: *Provincie en Gemeente*, jrg. 55, mei 2004c, nr. 4, pp. 3-5.
- Korsten, A.F.A., K. Abma en J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten*, Eburon, Delft, 2007.
- Lijcke, C.M. van der, en A.M. Halff, *Een andere werkelijkheid?! Second opinion bestuurskrachtprofiel*, Gemeente Sevenum, Bestuur en Management Consultants, juli 2007.
- Mayne, J. & E. Zapico-Goñi, *Monitoring performance in the public sector - Future directions from international experience*, Transaction Publishers, New Brunswick/London, 1997.
- Provincie Limburg, *Gewicht en gewogen – Discussienota bestuurlijke organisatie*, Maastricht, juli 1999.
- Provincie Limburg, Gespreksnotitie regiobijeenkomst versterking bestuurskracht gemeenten inclusief het draaiboek “regionaal overleg versterking bestuurskracht” met de colleges van B&W van de gemeenten in Noord-Limburg op 7 november 2007 in Hotel Asteria in Venray.

- Provincie Limburg, Rapporten 'Bepaling toezichtvorm 2007 – 2010 van alle 14 Noord-Limburgse Gemeenten 'Financieel verdiepingsonderzoek', april 2007.
- Schutgens, J.M.L.R., A.J.C. Maessen en A.F.A. Korsten, Financiële analyse en bestuurskrachtmeting van gemeenten, In: *B&G*, jrg 35, juli/augustus 2008, nr. 7/8, pp. 28-33.
- Schutgens, J.M.L.R., A.J.C. Maessen en A.F.A. Korsten, De betekenis van een financieel verdiepingsonderzoek bij gemeenten in het kader van het moderne provinciaal toezicht, In: *B&G*, jrg. 35, oktober 2008, nr. 10, pp. 23-27.
- Vocht, A. de, *Basishandboek SPSS 11 voor Windows*, Bijleveld Press, Utrecht, 2005.
- Waal, A.A. de, *Lexicon prestatie management*, Kluwer, Deventer, 2002.
- Waal, A.A. de, *Maak van je bedrijf een toporganisatie – De vijf pijlers voor het creëren van een high performance organisatie*, Van Duuren Management, Culemborg, 2008.
- Waal, A.A. de, en L.A.F.M. Kerklaan, *De resultaatgerichte overheid – Op weg naar een prestatiegedreven overheidsorganisatie*, Sdu, Den Haag, 2004.
- Wassenaar, M.C. en A.J.W.M. Verhagen, *Financiën van de decentrale overheden*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2006.
- Rapporten Bestuurskrachtprofiel 3 juli 2007 van alle 14 Noord-Limburgse gemeenten.
Diverse raadsvoorstellen, raadsbesluiten en persberichten van de gemeenten.

Bijlagen

Bijlage 1 Normenkader

Het normenkader dat de Visitatiecommissie Bestuurskracht Gemeenten toepaste in het onderzoek naar de bestuurskracht van de 14 Noord-Limburgse gemeenten.

Voor elk veld van de kwaliteitsmatrix gelden verschillende normen. Het normenkader is voor elke gemeente gelijk.

Normen en criteria bestuurskracht

Veld 1.1 De gemeente als bestuur op strategisch niveau

Doelbepaling op lange termijn

- De gemeente beschikt over een integrale doelbepaling (visie) voor de lange termijn. De gemeente kijkt daarbij, afhankelijk van haar opgaven, tussen de 10 en 20 jaar vooruit. De visie biedt een integraal en resultaatgericht afwegingskader voor toekomstig beleid en prioriteiten.
- In haar doelbepaling heeft de gemeente in ieder geval een visie opgenomen op de invulling van haar opgave(n) op strategisch niveau. Dit zijn opgaven gericht op het ontwikkelen van nieuwe of het vernieuwen van bestaande kwaliteiten die het karakter van de gemeente bepalen. Onderdeel van de visie is een oriëntatie op de eigen rol van de gemeente bij deze opgave(n).
- De visie wordt gevormd op basis van informatie over toekomstige ontwikkelingen. Als toekomstige ontwikkelingen onzeker zijn, vindt een scenarioanalyse plaats.
- De visie geeft inzicht in de consequenties van de opgave(n) op strategisch niveau voor opgaven op andere beleidsterreinen. Op basis van de visie kan de gemeente integrale afwegingen maken voor haar beleid en prioriteiten.
- De financiële consequenties van de visie zijn in beeld gebracht.
- De personele consequenties van de visie zijn in beeld gebracht, ook voor het communiceren en evalueren van de visie.
- De gemeente evalueert (de realisatie van) de visie regelmatig en stelt de visie daarna bij.

Democratische legitimering

- De gemeentelijke visie op haar opgave(n) op strategisch niveau komt op democratische wijze tot stand. Besluitvorming vindt plaats in de gemeenteraad. Ook eventuele prioriteiten en posterioriteiten worden door de raad benoemd.
- Bij de totstandkoming van de strategische visie worden burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen op enigerlei wijze betrokken.
- De strategische visie wordt getoetst op het draagvlak in de samenleving.
- Indien nodig worden initiatieven ondernomen om het draagvlak in de samenleving te vergroten.

Communicatie

- De visie wordt naar buiten (burgers, bedrijven, maatschappelijke partners) op eenduidige en herkenbare wijze gecommuniceerd.

Veld 1.3 De gemeente als participant op strategisch niveau

Visie bovenlokale opgaven

- Voor opgaven op strategisch niveau met een bovenlokale dimensie komen de betrokken gemeenten (en andere overheden) gezamenlijk tot een visie voor de (middel)lange termijn. Over de visie is besloten in de afzonderlijke gemeenteraden.
- De afzonderlijke gemeenten zijn actief betrokken bij de totstandkoming van de gezamenlijke visie.
- De financiële consequenties van de visie zijn in beeld gebracht.
- De visie geeft aan welke bijdrage (financieel of anderszins) van de afzonderlijke gemeenten wordt gevraagd.
- Er is een gezamenlijke formele structuur of werkwijze om de voortgang en van de realisatie van de visie te bewaken. Hierover is besloten in de afzonderlijke gemeenteraden.
- Indien de realisatie van de visie nadere besluitvorming vraagt, is voorzien in een slagvaardige en transparante besluitvormingsstructuur.

Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten

- Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar onderling in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.
- Een centrumgemeente is aanjager van de regionale samenwerking.

Veld 2.1 De gemeente als bestuur op tactisch niveau

Toegankelijkheid en responsiviteit

- De gemeente pikt signalen uit de samenleving op en vertaalt die naar beleid.
- Voorgenomen beleid wordt getoetst op het draagvlak in de samenleving.
- Indien nodig worden initiatieven ondernomen om het draagvlak in de samenleving te vergroten.
- Het college is zichtbaar en bereikbaar voor de samenleving.
- Het college is betrokken bij de voorbereiding van beleid, de communicatie van beleid en het toezicht op de uitvoering.

Communicatie en informatievoorziening

- De gemeente is proactief in haar informatievoorziening.
- Burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden (voor wat betreft besluitvorming en communicatie) op eenduidige wijze tegemoet getreden.
- De communicatie met burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld wordt consequent onderhouden, waarbij nagegaan wordt of de boodschap overkomt.
- Als het nodig is prioriteiten te stellen ten aanzien van opgaven en initiatieven, is de prioriteitstelling transparant en wordt deze gecommuniceerd.

Democratische legitimering

De gemeenteraad is actief betrokken bij de beleidsvorming. Zijn rol is kaderstellend en controlerend.

Veld 2.2 De gemeente als dienstverlener op tactisch niveau

Beleidsvorming

- Voor de beleidsmatige opgaven beschikt de gemeente over actuele en resultaatgerichte beleidskaders.
- De visie voor de opgave(n) op strategisch niveau (zie veld 1.1) werkt door in het gemeentelijk beleid.
- Het gemeentelijk beleid is consistent. Opgaven op hetzelfde of een ander beleidsterrein worden in hun onderlinge samenhang benaderd (eenheid van beleid en afstemming).

Personele en financiële middelen

- Het beleid wordt vertaald naar consequenties. Per initiatief moet ten minste kunnen worden aangegeven wat de personele inzet is (fte), wat er van het bestuur wordt gevraagd en hoeveel financiële middelen worden ingezet.
- De gemeente beschikt over voldoende personele en financiële middelen voor de beleidsvoorbereiding. Wanneer dat niet het geval is, worden heldere en verantwoorde prioriteiten gesteld. De gemeente beschikt over een instrumentarium dat inzicht biedt in de werkvoorraden en benodigde personele bezetting.
- Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe personele bezetting of het uitvallen van medewerkers. De benodigde personele capaciteit kan extern worden gerealiseerd, mits de gemeente de regie over de beleidsvoorbereiding houdt.

Voortgangsbewaking en evaluatie

De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats. Voor onderwerpen met een relatief zwaar gewicht, onderwerpen waarvoor recent nieuw beleid is ontwikkeld en onderwerpen met een grote dynamiek, vindt ten minste eens per jaar een evaluatie plaats. (Vaak zal dit gebeuren in het kader van de tussentijdse evaluatie van het beleidsprogramma.) Andere onderwerpen komen ten minste eens per raadsperiode aan de orde.

Veld 2.3 De gemeente als participant op tactisch niveau

Situaties waarin samenwerking is aangewezen

- Bij vraagstukken met een bovenlokale dimensie wordt regionale afstemming gerealiseerd.
- Als de personele capaciteiten van de gemeente ontoereikend zijn om de beleidsmatige opgaven zelfstandig op te pakken, wordt de beleidsvoorbereiding waar mogelijk gezamenlijk met andere gemeenten uitgevoerd.
- Als de financiële mogelijkheden van de gemeente ontoereikend zijn om beleidsmatige opgaven zelfstandig te realiseren, weet zij de steun van andere overheden te verkrijgen.
- In elk van de genoemde situaties dient het resultaat van de samenwerking zichtbaar te zijn.

Betrokkenheid gemeente

De afzonderlijke gemeente is actief betrokken bij de regionale samenwerking, wanneer het opgaven betreft die de belangen van de gemeente raken. Bij andere opgaven kan de gemeente volgend zijn.

Democratische legitimering

- Samenwerkingsconstructies zijn transparant en komen tot stand na instemming van de betrokken gemeenteraden.
- De betrokken gemeenteraden hebben een kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de opgaven die in een samenwerkingsverband zijn ondergebracht. De gemeenteraden geven vanuit een regionale oriëntatie invulling aan deze rol.

Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten

- Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar onderling in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.
- Een centrumgemeente behoort aanjager te zijn van de regionale samenwerking.

Veld 3.2 De gemeente als dienstverlener op operationeel niveau

Borging kwaliteit, effectiviteit en efficiency

- De gemeente verzamelt met betrekking tot het operationeel functioneren gegevens omtrent kwaliteit (onder meer tevredenheid burgers), effectiviteit en efficiency van haar functioneren. Dit blijkt uit de inzet van instrumenten als audits en benchmarking.
- De gemeente gaat op basis van de verzamelde gegevens na of gerichte acties voor verbetering mogelijk zijn.
- De gemeente beschikt over beheerplannen voor wegen, openbaar groen, riool, accommodaties en water.
- Waar de gemeente werkzaamheden niet zelf uitvoert, worden de aanbestedingsregels in acht genomen en voert de gemeente de regie over de werkzaamheden.

Tijdigheid uitvoerende initiatieven

- Uitvoerende taken die aan de gemeente zijn toebedeeld, worden tijdig en adequaat opgepakt (conform het beleid en de regelgeving van hogere overheden).
- Het gemeentelijk beleid wordt tijdig omgezet in uitvoerende initiatieven.

Eenduidigheid in het optreden

Burgers, bedrijven en instellingen worden voor wat betreft het handelen van de gemeente en de communicatie op eenduidige wijze tegemoet getreden.

Veld 3.3 De gemeente als participant op operationeel niveau

Doelstellingen en resultaatgerichtheid van samenwerking

- Wanneer daar uit het oogpunt van effectiviteit, efficiëntie of een robuuste taakuitvoering aanleiding toe is, wordt in de uitvoering samengewerkt met andere gemeenten.
- De gemeente beschikt over voldoende inzicht in het eigen functioneren om de meerwaarde van uitvoerende samenwerking te beoordelen.
- Het resultaat van de samenwerking is zichtbaar.

Betrokkenheid van de gemeente

Indien samenwerking plaatsvindt, draagt de gemeente daar op constructieve wijze aan bij. In het bijzonder wordt een goede afstemming tussen het samenwerkingsverband en de eigen organisatie gerealiseerd.

Bijlage 2 Uitkomsten bepaling toezichtvorm en scores op aandachtsgebieden

In het financieel verdiepingsonderzoek wordt gebruik gemaakt van een aantal indicatoren om de gemeenteorganisatie en het bestuur te beoordelen. In deze bijlage twee een overzicht van de scores van de 14 gemeenten op alle indicatoren die gebruikt zijn om de prestaties op de verschillende aandachtsgebieden te meten.

| | | | | | | | | | |
|-----------------------|--|---------------------------------------|---|-------------------------------------|--|---|----------------|--------------------------|-------------------|
| Meer- Wanssum | meerjarig repressief toezicht | GOED | GOED | GOED | ☺☺ | goed, goed, goed | 👉 | ☺ | ➔ |
| Maasbree | meerjarig repressief toezicht | GOED | GOED | GOED | ☺☺ | voldoende, voldoende, voldoende | 👉 | ☺ | ➔ |
| Venlo | meerjarig repressief toezicht (expliciete aandachtspunten) | ONVOL- DOENDE | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☹☺ | goed, goed, voldoende | 👉 | ☺ | ➔ |
| Venray | meerjarig repressief toezicht | GOED | GOED | GOED | ☺☺ | goed, goed, goed | 👉 | ☺ | ➔ |
| Meijel | meerjarig repressief toezicht (voorwaar- den) | ONVOL- DOENDE | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☹☺ | voldoende, goed, voldoende | 👉 | ☺ | ➔ |
| Mook en Middelkaar | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☹☺ | voldoende, voldoende, voldoende | 👉 | ☺ | ➔ |
| Sevenum | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☺☺ | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ➔ |
| Horst o/d Maas | meerjarig repressief toezicht | GOED | GOED | GOED | ☺☺ | goed, goed, goed | 👉 | ☺ | ➔ |
| Heiden | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | ONVOL- DOENDE | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☹☺ | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ➔ |
| Gennep | meerjarig repressief toezicht | ONVOL- DOENDE | GOED | GOED | ☹☺ | voldoende, goed, voldoende | NVT | ☺ | ➔ |
| Bergen | meerjarig repressief toezicht | GOED | GOED | GOED | ☺☺ | voldoende, goed, goed | NVT | ☺ | ➔ |
| Beesel | meerjarig repressief toezicht | GOED | GOED | GOED | ☺☺ | goed, goed, goed | 👉 | ☺ | ➔ |
| Arcen en Velden | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☹☺ | voldoende, voldoende, voldoende | 👉 | ☺ | ➔ |
| Kessel | meerjarig repressief toezicht | GOED | GOED | GOED | ☺☺ | voldoende, voldoende, goed | 👉 | ☺ | ➔ |
| | ALGHEHELE CONCLUSIE | materieel begrotings- evenwicht | structureel begrotings- evenwicht | duurzaam financieel evenwicht | kwaliteit be- groting, meer- jarenraming | kwaliteit stuurinfor- matie (resp. str., tac., ope.) | relatie BKM | alge- meen oordeel | ontwik- keling |
| | | kf's | | | | | | | |

BEGROTING en MEERJARENAMING

130 Beoordeling van gemeenten

| | | | | | | | | |
|------------------------|--|-------------------------|--------------------------------|--|---|----------------|--------------------------|-------------------|
| Meerbro- Wanssum | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | GOED | ☺☺ | voldoende, goed, goed | ♩ | ☺ | ➔ |
| Maasbree | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | GOED | ☺☺ | goed, goed, voldoende | NVT | ☺ | ➔ |
| Venlo | meerjarig repressief toezicht (expliciete aandachtspunten) | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☺☺ | voldoende, voldoende, onvoldoende | NVT | ☺ | ↗ |
| Venray | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☺☺ | goed, voldoende, goed | ♩ | ☺ | ↗ |
| Meijel | meerjarig repressief toezicht (voorwaar- den) | ONVOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☺☺ | voldoende, goed, goed | NVT | ☺ | ➔ |
| Mook en Middelaa | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | VOL- DOENDE | GOED | ☺☺ | voldoende, voldoende, goed | NVT | ☺ | ↗ |
| Sevenum | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☺☺ | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ↗ |
| Horst v/d Maas | meerjarig repressief toezicht | ONVOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☺☺ | goed, goed, goed | NVT | ☺ | ➔ |
| Heiden | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | ONVOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☺☺ | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ➔ |
| Gennep | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | GOED | ☺☺ | goed, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ➔ |
| Bergen | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | GOED | ☺☺ | goed, goed, voldoende | NVT | ☺ | ➔ |
| Beesel | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | VOL- DOENDE | ☺☺ | goed, voldoen- de, voldoende | ♩ | ☺ | ↗ |
| Arcen en Velden | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | ONVOL- DOENDE | GOED | ☺☺ | goed, goed, goed | ♩ | ☺ | ➔ |
| Kessel | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | ONVOL- DOENDE | ☺☺ | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ➔ |
| ALGHEHELE CONCLUSIE | | Weerstands- vermogen | Algemene reserve 10% Gun | kwaliteit begroting, meer-jarenra- ming | kwaliteit stuurinfor- matie (resp. str., tac., ope.) | relatie BKM | alge- meen oordeel | ontwik- keling |
| | | Kf's | | | | | | |

VERMOGEN

| | | | | | | | | | |
|-----------------------|--|------------------|--|-----------------|----------------------|-------------------------------|---|-----------------------|--------------------------|
| Meerfo- Wanssum | meerjarig repressief toezicht | GOED | goed | voldoende | voldoende | onvol- doende | voldoende | voldoende | goed |
| Maasbree | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | voldoende | goed | voldoende | onvol- doende | voldoende | voldoende | voldoende |
| Venlo | meerjarig repressief toezicht (expliciete aandachtspunten) | GOED | Goed | voldoende | Goed | Onvol- doende | Goed | Goed | Goed |
| Venray | meerjarig repressief toezicht | GOED | goed | goed | goed | voldoende | goed | goed | goed |
| Meijel | meerjarig repressief toezicht (voorwaar- den) | ONVOL- DOENDE | voldoende | voldoende | voldoende | onvol- doende | onvol- doende | onvol- doende | voldoende |
| Mook en Middelbaar | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | VOL- DOENDE | voldoende | voldoende | goed | voldoende | voldoende | goed | voldoende |
| Sevenum | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | voldoende | voldoende | voldoende | voldoende | voldoende | voldoende | goed |
| Horst o/d Maas | meerjarig repressief toezicht | GOED | goed | goed | voldoende | voldoende | voldoende | voldoende | goed |
| Heijden | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | VOL- DOENDE | Voldoende | Voldoende | Onvol- doende | Onvol- doende | Onvol- doende | Voldoende | Voldoende |
| Gennep | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | onvol- doende | goed | goed | voldoende | onvol- doende | goed | goed |
| Bergen | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | voldoende | goed | onvol- doende | voldoende | voldoende | voldoende | onvol- doende |
| Beesel | meerjarig repressief toezicht | GOED | goed | goed | voldoende | voldoende | goed | voldoende | goed |
| Arcen en Velden | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | VOL- DOENDE | voldoende | goed | voldoende | onvol- doende | voldoende | goed | voldoende |
| Kessel | meerjarig repressief toezicht | VOL- DOENDE | voldoende | voldoende | voldoende | onvol- doende | voldoende | voldoende | onvol- doende |
| | ALGEGELE CONCLUSIE | | begroting/ meer-ja- renraming (7) | vermogen (3) | lokale lasten (1) | weerstand- vermogen (2) | onderhoud kapitaal- goederen (2) | financie- ring (1) | bedrijfs- voering (1) |
| | | Strategisch | | | | | | | |
| | | Kf | | | | | | | |

STUURINFORMATIE

| | | | | | | | | | | |
|-----------------------|--|------------------------------|------------------|----------------------|-----------|--|------------------|----------------------|-------------------------------|---|
| Meerfo- Wanssum | meerjarig repressief toezicht | goed | goed | GOED | goed | goed | goed | goed | goed | |
| Maasbree | meerjarig repressief toezicht | onvol- doende | voldoende | VOL- DOENDE | voldoende | goed | voldoende | voldoende | voldoende | |
| Venlo | meerjarig repressief toezicht (expliciete aandachtspunten) | Onvol- doende | Goed | VOL- DOENDE | Goed | voldoende | Goed | Onvol- doende | Goed | |
| Venray | meerjarig repressief toezicht | onvol- doende | goed | GOED | goed | voldoende | goed | voldoende | goed | |
| Meijel | meerjarig repressief toezicht (voorwaar- den) | onvol- doende | onvol- doende | GOED | goed | goed | voldoende | voldoende | voldoende | |
| Mook en Middelbaar | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | onvol- doende | voldoende | VOL- DOENDE | voldoende | voldoende | goed | voldoende | onvol- doende | |
| Sevenum | meerjarig repressief toezicht | onvol- doende | voldoende | VOL- DOENDE | voldoende | voldoende | goed | voldoende | voldoende | |
| Horst o/d Maas | meerjarig repressief toezicht | onvol- doende | onvol- doende | GOED | goed | goed | voldoende | voldoende | voldoende | |
| Heijden | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | Onvol- doende | Voldoende | VOL- DOENDE | Voldoende | Voldoende | Onvol- doende | Onvol- doende | Voldoende | |
| Gennep | meerjarig repressief toezicht | goed | goed | GOED | goed | voldoende | goed | goed | voldoende | |
| Bergen | meerjarig repressief toezicht | onvol- doende | goed | GOED | goed | goed | goed | goed | goed | |
| Beesel | meerjarig repressief toezicht | onvol- doende | voldoende | GOED | goed | voldoende | goed | voldoende | goed | |
| Arcen en Velden | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | voldoende | voldoende | VOL- DOENDE | voldoende | goed | voldoende | onvol- doende | onvol- doende | |
| Kessel | meerjarig repressief toezicht | onvol- doende | voldoende | VOL- DOENDE | voldoende | voldoende | onvol- doende | voldoende | voldoende | |
| | ALGHEHE CONCLUSIE | verbonden partijen (1) | | grondbe- leid (2) | Tactisch | begroting/ meer-ja- renraming (7) | vermogen (3) | lokale lasten (1) | weerstand- vermogen (2) | onderhoud kapitaal- goederen (2) |
| | | | | | Ksf | | | | | |

STUURINFORMATIE

| | | | | | | | | | |
|-----------------------|--|-----------------------|--------------------------|------------------------------|----------------------|-------------------|--|------------------|----------------------|
| Meerfo- Wanssum | meerjarig repressief toezicht | voldoende | goed | goed | goed | GOED | goed | goed | goed |
| Maasbree | meerjarig repressief toezicht | voldoende | voldoende | voldoende | voldoende | VOL- DOENDE | voldoende | voldoende | voldoende |
| Venlo | meerjarig repressief toezicht (expliciete aandachtspunten) | Goed | voldoende | Onvol- doende | Onvol- doende | VOL- DOENDE | voldoende | Onvol- doende | Goed |
| Venray | meerjarig repressief toezicht | voldoende | goed | onvol- doende | goed | GOED | goed | goed | goed |
| Meijel | meerjarig repressief toezicht (voorwaar- den) | voldoende | voldoende | voldoende | voldoende | GOED | goed | goed | goed |
| Mook en Middelbaar | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | voldoende | onvol- doende | voldoende | onvol- doende | VOL- DOENDE | voldoende | goed | goed |
| Sevenum | meerjarig repressief toezicht | voldoende | voldoende | voldoende | voldoende | VOL- DOENDE | voldoende | voldoende | goed |
| Horst o/d Maas | meerjarig repressief toezicht | voldoende | voldoende | onvol- doende | voldoende | GOED | goed | goed | voldoende |
| Heiden | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | Voldoende | Goed | Onvol- doende | Goed | VOL- DOENDE | Voldoende | Voldoende | Onvol- doende |
| Gennep | meerjarig repressief toezicht | goed | goed | onvol- doende | goed | VOL- DOENDE | goed | voldoende | voldoende |
| Bergen | meerjarig repressief toezicht | goed | goed | goed | goed | GOED | goed | voldoende | goed |
| Beesel | meerjarig repressief toezicht | voldoende | goed | goed | goed | GOED | goed | voldoende | goed |
| Arcen en Velden | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | voldoende | voldoende | goed | goed | VOL- DOENDE | voldoende | goed | voldoende |
| Kessel | meerjarig repressief toezicht | voldoende | goed | onvol- doende | voldoende | VOL- DOENDE | goed | voldoende | onvol- doende |
| | ALGEGHELE CONCLUSIE | financie- ring (1) | bedrijfs- voering (1) | verbonden partijen (1) | grondbe- leid (2) | Operatio- neel | begroting/ meer-ja- renraming (7) | vermogen (3) | lokale lasten (1) |
| | | | | | | Kf | | | |

STUURINFORMATIE

| | | | | | | | | | |
|---------------------|--|-------------------------------|---|-----------------------|--------------------------|------------------------------|----------------------|-----------|-----------|
| Meerfo- Wanssum | meerjarig repressief toezicht | goed | goed | goed | goed | voldoende | goed | GOED | VOLDOENDE |
| Maarbree | meerjarig repressief toezicht | goed | voldoende | goed | onvol- doende | voldoende | voldoende | GOED | VOLDOENDE |
| Venlo | meerjarig repressief toezicht (expliciete aandachtspunten) | Onvol- doende | voldoende | voldoende | voldoende | Onvol- doende | Onvol- doende | GOED | VOLDOENDE |
| Venray | meerjarig repressief toezicht | onvol- doende | voldoende | goed | voldoende | onvol- doende | goed | GOED | VOLDOENDE |
| Meijel | meerjarig repressief toezicht (voorwaarden) | voldoende | goed | voldoende | voldoende | voldoende | goed | GOED | VOLDOENDE |
| Mook en Middelaa | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | voldoende | voldoende | voldoende | goed | goed | onvol- doende | GOED | VOLDOENDE |
| Sevenum | meerjarig repressief toezicht | voldoende | onvol- doende | goed | onvol- doende | voldoende | voldoende | GOED | VOLDOENDE |
| Horst a/d Maas | meerjarig repressief toezicht | goed | voldoende | voldoende | onvol- doende | onvol- doende | voldoende | GOED | VOLDOENDE |
| Heiden | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | Onvol- doende | Onvol- doende | Voldoende | Onvol- doende | Onvol- doende | Voldoende | GOED | VOLDOENDE |
| Gennep | meerjarig repressief toezicht | goed | onvol- doende | voldoende | voldoende | onvol- doende | goed | GOED | VOLDOENDE |
| Bergen | meerjarig repressief toezicht | voldoende | goed | goed | onvol- doende | goed | goed | GOED | GOED |
| Beesel | meerjarig repressief toezicht | voldoende | voldoende | voldoende | voldoende | voldoende | goed | GOED | VOLDOENDE |
| Arcen en Velden | meerjarig repressief toezicht (voorwaarde) | onvol- doende | onvol- doende | voldoende | voldoende | goed | onvol- doende | GOED | VOLDOENDE |
| Kessel | meerjarig repressief toezicht | voldoende | voldoende | voldoende | voldoende | onvol- doende | voldoende | GOED | VOLDOENDE |
| | ALGEGELE CONCLUSIE | weerstand- vermogen (2) | onderhoud kapitaal- goederen (2) | financie- ring (1) | bedrijfs- voering (1) | verbonden partijen (1) | grondbe- leid (2) | Termijnen | BBV |
| | | | | | | | | Kf | |

WET- EN REGELGEVING

Bijlage 3 Uitkomsten verdiepingslag financieel beleid en beheer

In de tabel in deze bijlage drie is terug te vinden hoe de 14 gemeenten hebben gescoord op de verschillende onderdelen in de verdiepingslag van het financieel verdiepingsonderzoek.

| | | | | | | | | | |
|--------------------|----|--|---|----------------|---------------------|---------------------------|--|---|----------------|
| Meerlo- Wanssum | 😊😊 | voldoende, goed, goed | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | onvoldoende, goed, goed | 👉 | |
| Maasbree | 😊😊 | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | onvoldoende, voldoende, goed | 👉 | |
| Venlo | 😊😊 | goed, goed, goed | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | onvoldoende, onvoldoende, onvoldoende | 👉 | |
| Venray | 😊😊 | goed, goed, goed | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | voldoende, voldoende, onvoldoende | 👉 | |
| Méijel | 😊😊 | voldoende, voldoende, goed | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | onvoldoende, voldoende voldoende | 👉 | |
| Mook en Middelaar | 😊😊 | goed, goed, goed | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | |
| Sevenum | 😊😊 | voldoende, goed, goed | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | voldoende, voldoende, voldoende | 👉 | |
| Horst a/d Maas | 😊😊 | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | voldoende, voldoende, goed | 👉 | |
| Heiden | 😊😊 | onvoldoende, onvoldoende, onvoldoende | 👉 | 😊 | ➔ | 😊😊 | onvoldoende, onvoldoende, onvoldoende | 👉 | |
| Gennep | 😊😊 | goed, goed, voldoende | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | voldoende, goed, goed | 👉 | |
| Bergen | 😊😊 | onvoldoende, goed, goed | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | voldoende, goed, voldoende | 👉 | |
| Beesel | 😊😊 | voldoende, goed, goed | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | voldoende, voldoende voldoende | 👉 | |
| Arcen en Velden | 😊😊 | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | onvoldoende, onvoldoende, onvoldoende | 👉 | |
| Kessel | 😊😊 | voldoende, onvoldoende, onvoldoende | NVT | 😊 | ➔ | 😊😊 | onvoldoende, voldoende | NVT | |
| | | kwaliteit be- groting, meer- jarenraming | kwaliteit stuur- informatie (resp. str., tac., en ope.) | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwik- keling | kwaliteit be- groting, meer- jarenraming | kwaliteit stuur- informatie (resp. str., tac., en ope.) | Relatie BKM |
| | | Lokale heffingen | | | | Weerstandsvermogen | | | |

| | | | | | | | | |
|----------------------|----------------------------|-------------------|--|---|----------------|---------------------|-------------------|--|
| Meerlo- Wanssum | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ | voldoende, goed, goed | 👉 | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ |
| Maasbree | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ |
| Venlo | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ | goed, goed, voldoende | 👉 | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ |
| Venray | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ | goed, goed, voldoende | 👉 | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ |
| Meijel | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ | onvoldoende, voldoende, goed | 👉 | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ |
| Mook en Middelaar | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ | voldoende, onvoldoende, voldoende | 👉 | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ |
| Sevenum | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ | voldoende, voldoende, onvol- doende | 👉 | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ |
| Horst a/d Maas | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ |
| Heiden | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ | onvoldoende, voldoende, onvoldoende | 👉 | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ |
| Gennep | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ | onvoldoende, voldoende, onvoldoende | 👉 | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ |
| Bergen | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ | voldoende, goed, goed | NVT | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ |
| Beesel | ☹️ | ↗️ | ☹️☹️ | goed, goed, voldoende | 👉 | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ |
| Arcen en Velden | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ | voldoende, onvoldoende, onvoldoende | 👉 | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ |
| Kessel | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☹️ | ➔ | ☹️☹️ |
| | Algemeen oordeel | Ontwik- keling | kwaliteit be- groting, meer- jarenraming | kwaliteit stuur- informatie (resp. str., tac., en ope.) | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwik- keling | kwaliteit be- groting, meer- jarenraming |
| | Onderhoud kapitaalgoederen | | | | | | Financiering | |

| | | | | | | | |
|--|-----------------------------------|-----|---|---|----|-----------------------------------|-----|
| Meerlo- Wanssum | voldoende, voldoende, goed | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | goed, goed, goed | ♣ |
| Maasbree | voldoende, voldoende, goed | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | voldoende, voldoende, onvoldoende | NVT |
| Venlo | goed, goed, goed | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | goed, voldoende, voldoende | ♣ |
| Venray | goed, voldoende, goed | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | goed, goed, voldoende | NVT |
| Mijel | onvoldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | voldoende, voldoende, voldoende | NVT |
| Mook en Middelaar | goed, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | voldoende, onvoldoende, goed | ♣ |
| Sevenum | voldoende, voldoende, goed | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | goed, voldoende, onvoldoende | ♣ |
| Horst a/d Maas | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | goed, voldoende, onvoldoende | NVT |
| Heiden | voldoende, voldoende, voldoende | ♣ | ☺ | ➔ | ☺☺ | voldoende, goed, onvoldoende | ♣ |
| Gennep | goed, goed, voldoende | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | goed, goed, voldoende | ♣ |
| Bergen | voldoende, goed, goed | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | onvoldoende, goed, onvoldoende | ♣ |
| Beesel | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | goed, goed, voldoende | ♣ |
| Arcen en Velden | goed, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | voldoende, voldoende, voldoende | ♣ |
| Kessel | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ➔ | ☺☺ | onvoldoende, goed, voldoende | NVT |
| kwaliteit stuurinformatie (resp. str., tac., en ope.) Relatie BKM Algemeen oordeel Ontwikkeling kwaliteit begroting, meerjarenraming kwaliteit stuurinformatie (resp. str., tac., en ope.) Relatie BKM | | | | | | | |
| Bedrijfsvoering | | | | | | | |

| | | | | | | | |
|---------------------------|---------------------|-------------------|--|---|----------------|---------------------|-------------------|
| Meerlo- Wanssum | ☺ ↗ | ☹☹ | goed, goed, voldoende | NVT | ☺ ↗ | | |
| Maasbree | ☺ → | ☹☹ | onvoldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☹ → | | |
| Venlo | ☺ ↗ | ☹☹ | onvoldoende, onvoldoende, onvoldoende | NVT | ☹ ↗ | | |
| Venray | ☺ ↗ | ☹☹ | onvoldoende, onvoldoende, onvoldoende | NVT | ☹ ↗ | | |
| Meijel | ☺ → | ☹☹ | onvoldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ → | | |
| Mook en Middelaar | ☺ ↗ | ☹☹ | onvoldoende, voldoende, goed | NVT | ☺ ↗ | | |
| Sevenum | ☺ ↗ | ☹☹ | onvoldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☹ → | | |
| Horst a/d Maas | ☺ ↗ | ☹☹ | onvoldoende, onvoldoende, onvoldoende | NVT | ☹ → | | |
| Heiden | ☺ → | ☹☹ | onvoldoende, onvoldoende, onvoldoende | 👉 | ☹ → | | |
| Gennep | ☺ ↗ | ☹☹ | goed, onvoldoende, onvoldoende | NVT | ☹ ↗ | | |
| Bergen | ☺ ↗ | ☹☹ | onvoldoende, goed, goed | NVT | ☺ ↗ | | |
| Beesel | ☺ ↗ | ☹☹ | onvoldoende, goed, voldoende | NVT | ☺ → | | |
| Arcen en Velden | ☺ ↗ | ☹☹ | voldoende, goed, goed | NVT | ☺ → | | |
| Kessel | ☹ → | ☹☹ | onvoldoende, onvoldoende, onvoldoende | 👉 | ☹ → | | |
| | Algemeen oordeel | Ontwikke- ling | kwaliteit be- groting, meer- jarenraming | kwaliteit stuur- informatie (resp. str., tac., en ope.) | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikke- ling |
| Verbonden partijen | | | | | | | |

| | | | | | | |
|----------------------|----|--|---|----------------|---------------------|-------------------|
| Meerlo- Wanssum | ☺☺ | goed, goed, goed | ☺ | ☺ | → | |
| Maasbree | ☺☺ | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | ↗ | |
| Venlo | ☺☺ | goed, onvoldoen- de, onvoldoende | ☺ | ☺ | ↗ | |
| Venray | ☺☺ | goed, voldoende, voldoende | ☺ | ☺ | ↗ | |
| Mijel | ☺☺ | onvoldoende, voldoende, goed | NVT | ☺ | ↗ | |
| Mook en Middelaar | ☺☺ | voldoende, onvoldoende, onvoldoende | ☺ | ☺ | → | |
| Sevenum | ☺☺ | voldoende, voldoende, voldoende | ☺ | ☺ | ↗ | |
| Horst a/d Maas | ☺☺ | onvoldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | → | |
| Heiden | ☺☺ | voldoende, goed, voldoende | ☺ | ☺ | ↗ | |
| Gennep | ☺☺ | goed, goed, goed | ☺ | ☺ | ↗ | |
| Bergen | ☺☺ | goed, goed, goed | ☺ | ☺ | ↗ | |
| Beesel | ☺☺ | voldoende, goed, goed | ☺ | ☺ | ↗ | |
| Arcen en Velden | ☺☺ | voldoende, goed, onvoldoende | ☺ | ☺ | ↗ | |
| Kessel | ☺☺ | voldoende, voldoende, voldoende | NVT | ☺ | → | |
| | | kwaliteit be- groting, meer- jarenraming | kwaliteit stuur- informatie (resp. str., tac., en ope.) | Relatie BKM | Algemeen oordeel | Ontwikke- ling |
| | | Grondbeleid | | | | |

Bijlage 4 Enquêteformulier onder alle secretarissen van de 14 Noord-Limburgse gemeenten

'Belangrijkste criteria voor beoordeling bestuurskrachtmonitor in de tweede ronde'

Bestuursconcept. Het bestuursconcept achter de bestuurskrachtmonitor is mede gebaseerd op een kwaliteitsmatrix zoals opgesteld door Toonen c.s. (1998). Beschouwden de deelnemende gemeentebesturen de matrix en het normenkader als geschikt en volledig?

Steun voor de kwaliteitsmatrix. Is de matrix van gemeentelijke rollen en niveaus van beoordeling en het normenkader die in het visitatierapport zijn opgenomen, goed uitwerkingen van de bestuurskracht gebleken?

Duidelijkheid. Was de procedure met de vele stappen en het sterk iteratieve karakter steeds duidelijk en overzichtelijk? Legde de visitatiecommissie de vervolgstappen steeds goed uit?

Gezag van de commissie. Werd de visitatiecommissie algemeen erkend als een gezagvolle commissie? Werkte de commissie bovendien daadwerkelijk als team? Verrichtte de commissie werk in harmonie en complementair naar elkaar toe?

De ondersteuning. Werkte het bureau van Naem & Partners coöperatief samen met gemeentebesturen en bestuurders? Hield het bureau zich aan de afspraken?

Medewerking. Is de procedure bij U ondersteund door eigen ambtenaren door middel van het aandragen van stukken, het invullen van vragenlijsten en het mee ordenen van gegevens? Maakte U gebruik van externe ondersteuning?

Betrouwbaarheid van de toepassing. Is de analyse van de visitatiecommissie te beschouwen als een betrouwbare analyse?

Geldigheid. Herkende Uw gemeentebestuur zich over het algemeen goed in de gemaakte bestuurlijke 'foto'?

Bruikbaarheid van de uitkomsten. Zijn de uitkomsten gebruikt om U te bezinnen op de bestuurskracht?

Procesdoelmatigheid. Is de procesdoelmatigheid een relatief zwak punt? Kende de procedure veel stappen en iteraties?

Strategisch beleid. In de 1^e ronde bleek dat de visitatiecommissie duidelijker had kunnen zijn over wat strategisch beleid is en wat niet. Er ontstond destijds discussie hierover in een aantal gemeenten? Was dit punt in de 2^e ronde opgelost?

Operationeel beleid. In de 1^e ronde is het operationeel beleid voorzichtig en niet uitgebreid beoordeeld. Een volgende analyse zal op dit punt kritischer kunnen en moeten zijn. Is dat in de 2^e ronde ook gebeurd?

Intergemeentelijke samenwerking. In de 1^e ronde was het niet meenemen van het functioneren van de intergemeentelijke samenwerking een fors kritiekpunt. Is de intergemeentelijke samenwerking in de 2^e ronde naar Uw oordeel goed meegenomen? Wordt nu wel iets gezegd over de samenwerkingsvormen in het rapport?

Kritiek. In geval van kritiek van B&W: wat is de spreiding en wat is de kern van de kritiek?

In geval van kritiek van de meerderheid van de raad : wat is de kern van die kritiek?

Is er kritiek gewisseld tussen de commissie en B&W?

Wat is in essentie in geval van kritiek het kernverwijt van de visitatiecommissie?

Meningen. Loopt de mening van de raad parallel aan die van b&w? Spoort die of niet?

Hoofdconclusie. Wat is de hoofdconclusie?

Bijzondere conclusie. Wordt er een bijzondere conclusie getrokken in de vorm van een aangenomen motie, een ingediend initiatiefvoorstel?

Aanbieden rapport. Wordt het rapport aan GS aangeboden?

Bijlage 5 Financiële aspecten in kwaliteitsmatrix

| Gemeente | Veld | Tekst |
|---------------------------|------|--|
| Arcen & Velden | 1.1 | De provincie constateert in het financieel verdiepingsonderzoek dat er nog onvoldoende verbinding ligt tussen de gebiedsontwikkeling en het gemeentelijk grondbeleid. De visitatiecommissie onderschrijft de conclusies van de provincie. |
| | 1.3 | Overigens onderstreept ook de provincie in haar financieel verdiepingsonderzoek het belang om de raamovereenkomst met Venlo op korte termijn op te stellen. |
| | 2.2 | Ook de provincie constateert in haar financieel verdiepingsonderzoek dat de transparantie in de begroting in 2007 groter is dan in eerdere begrotingen. Er zijn over 2004 en 2005 substantiële verschillen tussen de exploitatiesaldi van de begrotingen en de jaarrekeningen etc. Tot slot: zonder een goede analyse van de oorzaken, mist de gemeenteraad immers mogelijkheden om sturing uit te oefenen op de financiële doorvertaling van de opgaven. Overigens constateert ook de provincie dat te weinig gebruik wordt gemaakt van prestatienormen. |
| | 2.3 | De gemeente moet aandacht geven aan het in beeld brengen van kosten en baten in relatie tot de toegevoegde waarde van geleverde diensten door een "verbonden partij". |
| Beesel | 2.2 | De provincie constateert in haar financieel verdiepingsonderzoek dat zowel de begroting als de meerjarenraming voldoende robuust zijn. |
| Bergen | 2.2 | Op grond van het financieel verdiepingsonderzoek constateert de provincie dat begroting en meerjarenraming solide overkomen. Kanttekening: middelen voor nieuw beleid zijn niet opgenomen. Daarnaast ziet de provincie enkele aandachtspunten ter verbetering van de stuurinformatie aan het meerjarenbeleid en het zichtbaar maken van de ontwikkeling van reserves en voorzieningen. |
| Gennep | 2.2 | De integraliteit (in de begroting) is een versterkingspunt. Bijvoorbeeld voor wat betreft de relatie tussen de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting en de inhoudelijke programma's. De provincie constateert verder dat er niet altijd meerjarig inzicht is geboden in de financiële effecten van de programmabegroting. Verder blijkt dat de begroting marginaal is en dat deze steeds meer onder druk staat. |
| | 3.2 | Vanuit het perspectief van de bestuurlijke informatievoorziening blijkt dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering strategisch en tactisch goed is. De paragraaf hierover in de begroting geeft echter nog te weinig inzicht in de (meerjarige) kosten van de bedrijfsvoering, waardoor op operationeel niveau de stuurinformatie nog kan worden verbeterd. Ook: Gennep voert volgens het financieel verdiepingsonderzoek een pragmatisch en gedegen beleid. Dit vertaalt zich vanuit financieel oogpunt in een voldoende werkend systeem van financiële planning en control. Conclusie: Gennep gebruikt meerdere instrumenten om de uitvoering van operationele opgaven te volgen. De planning en controlcyclus voldoet volgens het financieel verdiepingsonderzoek. |

| | | |
|-----------------------------|-----|---|
| Helden | 2.1 | Op basis van het verdiepingsonderzoek constateert de visitatiecommissie dat de begroting als kaderstellend document voor de raad dient te verbeteren. De provincie constateert dat de beschikbare stuurinformatie over de verbonden partijen onvoldoende is en slechts zeer beperkt inzicht biedt in de financiële belangen en de te verwachten resultaten uit de verbonden partijen. Daarnaast blijkt dat de lokale heffingen nog onvoldoende cijfermatig zijn uitgewerkt in de vorm van een meerjarg financieel overzicht van lokale heffingen. Verder zijn de meerjarige financiële consequenties van de lopende grondexploitatieprojecten in de begroting niet volledig uitgewerkt. |
| | 2.2 | De begroting van Helden is momenteel meerjarig materieel niet sluitend (meer structurele uitgaven dan structurele inkomsten). Ook is in de begroting relatief weinig nieuw beleid ontwikkeld. |
| | 3.2 | De gemeente beschikt over goede interne beheersingsinstrumenten. Een aantal beheerplannen is minder actueel. Het beheerplan groen bijvoorbeeld dient geactualiseerd te worden. De begroting biedt volgens het verdiepingsonderzoek (meerjarig) te weinig informatie over het onderhoud van wegen en riolering. De informatie over de stand van zaken over het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen dient verbeterd te worden. |
| Horst aan de Maas | 2.1 | Er zijn in het financieel verdiepingsonderzoek aandachtspunten geformuleerd ter verbetering van de rol van de raad. |
| | 2.3 | De gemeente biedt onvoldoende inzicht in de bestuurlijke en financiële aspecten van verbonden partijen. |
| | 3.2 | De beheerplannen naderen de kritieke grens van 4 jaar. De gemeente hanteert een andere systematiek, die vooralsnog instemming van de provincie heeft. De kanttekeningen hebben vooral betrekking op de financiële vertaalslag in de begroting en informatieverstrekking over al dan niet achterstallig onderhoud. |
| Kessel | 2.2 | De financiële consequenties voor het onderhoud van de gemeentelijke kapitaalgoederen zijn echter niet meerjarig in beeld gebracht. |
| Maasbree | 2.1 | De gemeenteraad kan haar kaderstelling op financieel strategisch niveau op enkele onderdelen versterken. |
| | 2.2 | De provincie heeft niet vast kunnen stellen dat de begroting en de betreffende paragraaf zijn afgestemd op de beleidsvisie van de gemeenteraad. Het financieel verdiepingsonderzoek constateert geen bijzonderheden die de financiële positie van Maasbree zouden kunnen ondermijnen. De financiële paragrafen bevestigen het solide beeld van de gemeentelijke begroting. |
| | 3.2 | Op dit moment is er geen sprake van achterstallig onderhoud. In de paragraaf over het onderhoud van de kapitaalgoederen wordt wel onvoldoende inzicht gegeven in het budgettaire beslag van onderhoud. |
| Meerlo-Wanssum | | |
| Meijel | 1.1 | Integraliteit in de structuurvisie ontbreekt. Aan de ontwikkelingen kleven ook risico's. |
| | 2.2 | Het onderhoud van de kapitaalgoederen is een onzekere factor. Over sommige beheerplannen moet in 2007 een besluit worden genomen. De begroting laat weinig ruimte voor nieuw beleid. Meer aandacht besteden aan prioriteren. |
| | 3.2 | De voorziening is leeg. Kanttekeningen worden geplaatst bij het gemeentelijk beheer van vooral wegen en gebouwen. Er zijn ook keuzes gemaakt t.a.v. het beheer van gebouwen. Verhoging van de storting in de voorziening is onmogelijk. |
| Mook & Middelaar | 3.2 | De provincie geeft als voorwaarde voor meerjarig repressief toezicht dat ook de nog te actualiseren beheerplannen meerjarig in de begroting worden verwerkt. |

| | | |
|----------------|-----|---|
| Sevenum | 2.2 | De belangrijkste beheerplannen zijn actueel. Aanbevolen wordt een aantal beheerplannen (openbare verlichting, onderwijshuisvesting, speelruimte, brandweermateriaal en machinepark) te actualiseren en voortaan vierjaarlijks bij te stellen. De visie op de organiasie ontwikkeling 'Samen aan zet' is doorvertaald. Circa €6 miljoen is nodig om het achterstallig onderhoud in het wegennet op te lossen. De gemeente heeft nog niet alle plannen voorzien van de financiële gevolgen. |
| Venlo | 1.1 | De gemeente zal de richting kiezen bij de debatten bij de aanstaande Kadernota. Een integrale financiële afweging maken is onontkoombaar. |
| | 2.2 | In 2007 zal een actueel rioleringsplan moeten worden opgeleverd en vastgesteld. De financiële vertaalslag van de beheerplannen van de openbare ruimte en de gemeentelijke gebouwen moet duidelijker zichtbaar. |
| Venray | 2.2 | Waardering wordt uitgesproken voor de aanpak van Venray van nieuwe opgaven; dat gebeurt wanneer daar voldoende financiële dekking voor gevonden is. De financiële positie is sterk genoeg om de gemeentelijke ambities en uitdagingen aan te kunnen. De gemeente werkt aan een versterking van de planning en controlfunctie. |
| | 3.2 | Het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen heeft de gemeente goed in beeld gebracht. Ook de doorvertaling in de begroting is goed. |

Bijlage 6 Statistische analyses met beknopte uitleg

Om te kijken of er verbanden zijn tussen de scores van het financieel verdiepingsonderzoek enerzijds en de scores van de bestuurskrachtmonitor anderzijds, hebben we met behulp van het statistisch computerprogramma SPSS een aantal lineaire regressies uitgevoerd. Daarmee kan een verband tussen twee variabelen worden aangetoond, de richting van het verband blijkt niet uit de regressie. We zijn op zoek gegaan naar sterke, significante verbanden. We spreken van een significant verband bij een overschrijdingskans kleiner dan 0,1. Er wordt gekozen voor deze mate van betrouwbaarheid in verband met het kleine aantal gemeenten (14). We spreken van een sterk verband bij een R-waarde van minstens 0,8 ($R^2 \geq 0,64$).

1.1 Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|---------------------|-------------------|--------|
| 1 | F1ALLE ^a | , | Enter |

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: B.TAC.D

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,392 ^a | ,154 | ,083 | ,47610 |

a. Predictors: (Consultant), F1ALLE

ANOVA^b

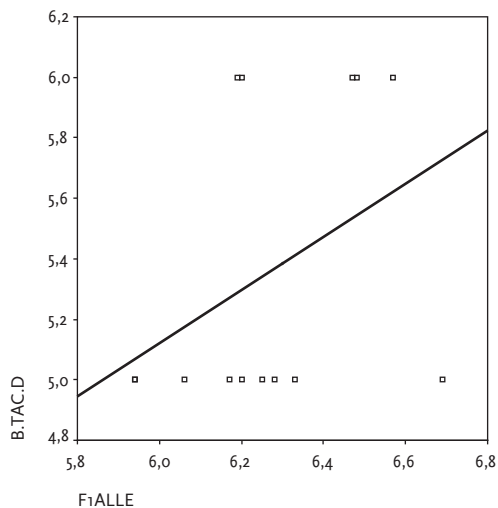
| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|-------|-------------------|
| 1 | Regression | ,494 | 1 | ,494 | 2,180 | ,166 ^a |
| | Residual | 2,720 | 12 | ,227 | | |
| | Total | 3,214 | 13 | | | |

a. Predictors: (Consultant), F1ALLE

Coefficients^a

| Model | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficient | t | Sig. |
|--------------|-----------------------------|------------|--------------------------|-------|------|
| | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 (Constant) | -,140 | 3,725 | | -,038 | ,971 |
| F1ALLE | ,877 | ,594 | ,392 | 1,477 | ,166 |

a. Predictors: (Consultant), F1ALLE



Tussen rangorde 1 en het veld dienstverlener op tactisch niveau wordt geen significant verband gevonden.

1.2 Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|-----------------------|-------------------|--------|
| 1 | F2ALLE.Z ^a | , | Enter |

a. All requested variables entered.
 b. Dependent Variable: B.TAC.D

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,446 ^a | ,199 | ,132 | ,46322 |

a. Predictors: (Consultant), F2ALLE.Z

ANOVA^b

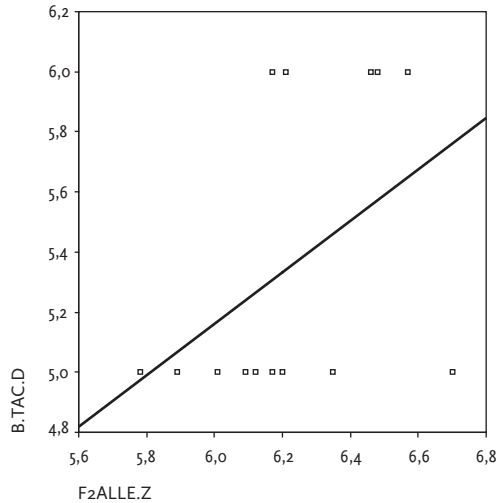
| | Model | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|---|------------|----------------|----|-------------|-------|-------------------|
| 1 | Regression | ,639 | 1 | ,639 | 2,980 | ,110 ^a |
| | Residual | 2,575 | 12 | ,215 | | |
| | Total | 3,214 | 13 | | | |

- a. Predictors: (Constant), F2ALLE.Z
- b. Dependent Variable: B.TAC.D

Coefficients^a

| Model | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------|-----------------------------|------------|---------------------------|------|-------|
| | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | 2,63E-02 | 3,090 | | ,009 |
| | F2ALLE.Z | ,856 | ,496 | ,446 | 1,726 |

- a. Dependent Variable: B.TAC.D



Tussen rangorde 2 en het veld dienstverlener op tactisch niveau wordt geen significant verband gevonden.

1.3a Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|-----------------------|-------------------|--------|
| 1 | F3TOEZ.Z ^a | , | Enter |

- a. All requested variables entered.
- b. Dependent Variable: B.TAC.D

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,568 ^a | ,323 | ,266 | ,42596 |

a. Predictors: (Consultant), F₃TOEZ.Z

ANOVA^b

| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|-------|-------------------|
| 1 | Regression | 1,037 | 1 | 1,037 | 5,715 | ,034 ^a |
| | Residual | 2,177 | 12 | ,181 | | |
| | Total | 3,214 | 13 | | | |

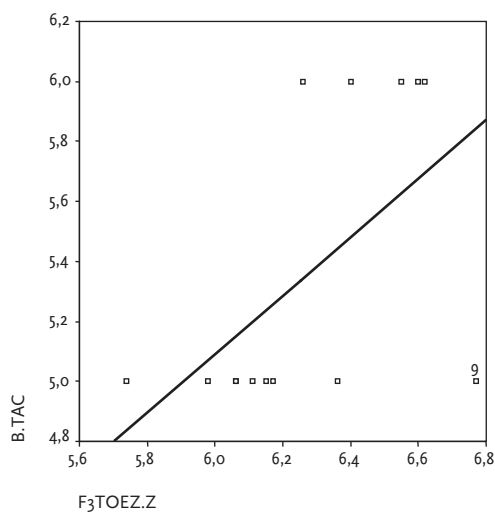
a. Predictors: (Constant), F₃TOEZ.Z

b. Dependent Variable: B.TAC.D

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------|-----------------------|-----------------------------|------------|---------------------------|-------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | -,768 | 2,565 | | -,299 | ,770 |
| | F ₃ TOEZ.Z | ,9767 | ,408 | ,568 | 2,391 | ,034 |

a. Dependent Variable: B.TAC.D



Tussen rangorde 3 en het veld dienstverlener op tactisch niveau wordt een significant verband gevonden (de overschrijdingskans is 0,034). Dit verband is niet sterk ($R^2 = 0,323$). In de grafiek is echter te zien dat 'case 9', dat wil zeggen de score van de gemeente Meerlo-Wanssum, erg afwijkt waardoor een vertekend beeld zou kunnen ontstaan (in de grafiek is te zien dat case 9, Meerlo-Wanssum, helemaal rechtsonder het verst van de regressielijn ligt). Zonder de score van Meerlo-Wanssum zou het verband sterk(er) kunnen zijn. Om die reden is deze regressie hieronder (in 3.b) opnieuw uitgevoerd zonder Meerlo-Wanssum mee te nemen.

1.3b Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|-----------------------|-------------------|--------|
| 1 | F3TOEZ.Z ^a | , | Enter |

- a. All requested variables entered.
- b. Dependent Variable: B.TAC.D

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,788 ^a | ,620 | ,586 | ,32584 |

- a. Predictors: (Consultant), F3TOEZ.Z

ANOVA^b

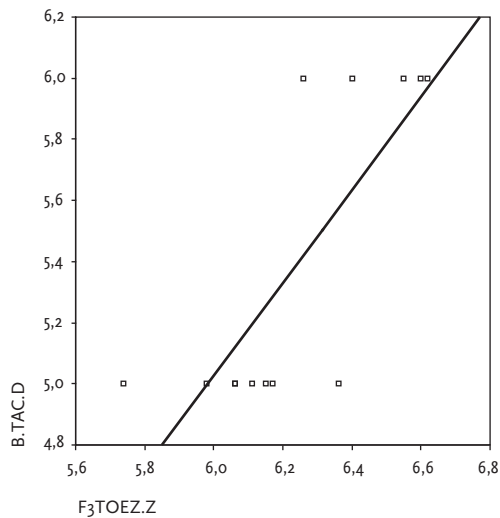
| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|--------|-------------------|
| 1 | Regression | 1,909 | 1 | 1,909 | 17,980 | ,001 ^a |
| | Residual | 1,168 | 11 | ,106 | | |
| | Total | 3,077 | 12 | | | |

- a. Predictors: (Constant), F3TOEZ.Z
- b. Dependent Variable: B.TAC.D

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficient | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|--------------------------|--------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | -4,115 | 2,242 | | -1,835 | ,094 |
| | F3TOEZ.Z | 1,523 | ,359 | ,788 | 4,240 | ,001 |

- a. Dependent Variable: B.TAC.D



Hierboven is met lineaire regressie gezocht naar een verband tussen rangorde 3 en tactische dienstverlener zonder de scores van outlier Meerlo-Wanssum mee te nemen. Het verband wordt dan, zoals voorspeld sterker: er blijkt een redelijk sterk ($R^2 = 0,62$) en significant ($p = 0,001$) verband te bestaan.

1.4a Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|-------------------|-------------------|--------|
| 1 | F4KSFA | , | Enter |

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: B.TAC.D

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,715 ^a | ,511 | ,470 | ,36208 |

a. Predictors: (Consultant), F4KSF

ANOVA^b

| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|--------|-------------------|
| 1 | Regression | 1,641 | 1 | 1,641 | 12,518 | ,004 ^a |
| | Residual | 1,573 | 12 | ,131 | | |
| | Total | 3,214 | 13 | | | |

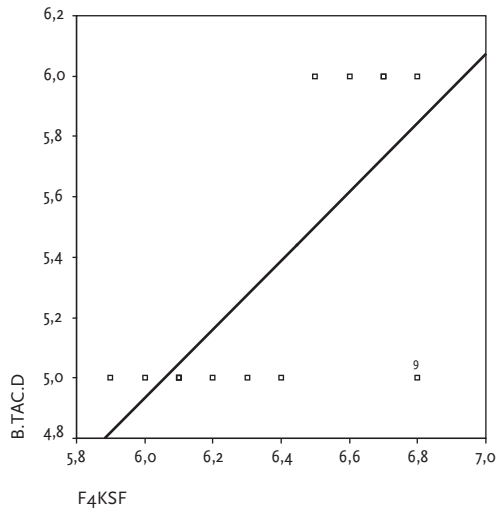
a. Predictors: (Constant), F4KSF

b. Dependent Variable: B.TAC.D

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|-------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | -1,890 | 2,051 | | -,922 | ,375 |
| | F4KSF | 1,137 | ,321 | ,715 | 3,538 | ,004 |

a. Dependent Variable: B.TAC.D



Ook tussen rangorde 4 en het veld dienstverlener op tactisch niveau wordt een significant verband gevonden ($p = 0,004$). Hoewel dit verband een stuk sterker is dan het verband tussen rangorde drie en de bestuurskrachtmonitor, is het niet sterk ($R^2 = 0,511$). Ook hier is te zien dat de scores van Meerlo-Wanssum erg afwijken. Om die reden is ook deze regressie hieronder opnieuw uitgevoerd zonder Meerlo-Wanssum mee te nemen.

1.4b. Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|--------------------|-------------------|--------|
| 1 | F4KSF ^a | , | Enter |

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: B.TAC.D

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,886 ^a | ,785 | ,765 | ,24552 |

a. Predictors: (Consultant), F4KSF

ANOVA^b

| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|--------|-------------------|
| 1 | Regression | 2,414 | 1 | 2,414 | 40,044 | ,000 ^a |
| | Residual | ,663 | 11 | ,060 | | |
| | Total | 3,077 | 12 | | | |

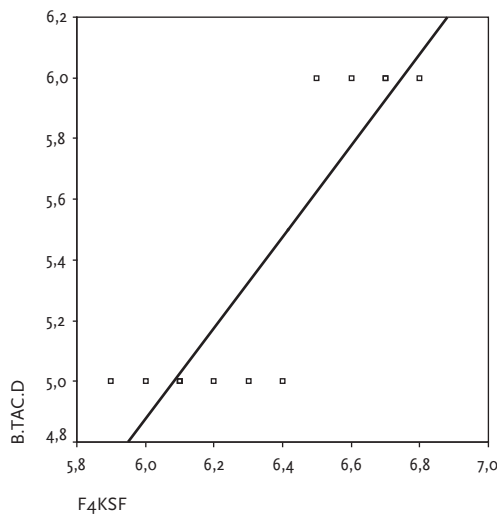
a. Predictors: (Constant), F4KSF

b. Dependent Variable: B.TAC.D

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|--------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | -4,132 | 1,505 | | -2,745 | ,019 |
| | F4KSF | 1,501 | ,237 | ,886 | 6,328 | ,000 |

a. Dependent Variable: B.TAC.D



Hierboven is met lineaire regressie gezocht naar een verband tussen de scores op de kritische factoren en het veld tactische dienstverlener zonder de scores van outlier Meerlo-Wanssum mee te nemen. Er blijkt dan een erg sterk ($R^2 = 0,785$) en significant ($p = 0,000$) verband te bestaan.

1.5 Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|-----------------------|-------------------|--------|
| 1 | F5VERD.Z ^a | , | Enter |

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: B.TAC.D

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,203 ^a | ,041 | -,039 | ,50674 |

a. Predictors: (Consultant), F5VERD.Z

ANOVA^b

| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|------|-------------------|
| 1 | Regression | ,133 | 1 | ,133 | ,517 | ,486 ^a |
| | Residual | 3,081 | 12 | ,257 | | |
| | Total | 3,214 | 13 | | | |

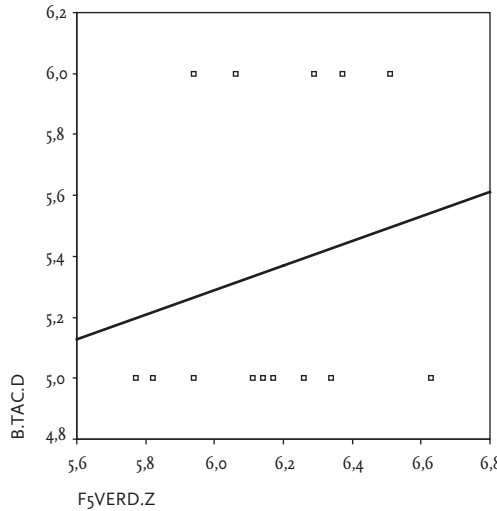
a. Predictors: (Constant), F5VERD.Z

b. Dependent Variable: B.TAC.D

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | 2,880 | 3,447 | | ,835 | ,420 |
| | F5VERD.Z | ,402 | ,558 | ,203 | ,719 | ,486 |

a. Dependent Variable: B.TAC.D



Tussen rangorde 5 en het veld dienstverlener op tactisch niveau wordt geen significant verband gevonden ($p = 0,486$).

1.6a Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|-----------------------|-------------------|--------|
| 1 | F6ANDCIJ ^a | , | Enter |

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: B.TAC.D

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,581 ^a | ,338 | ,283 | ,42113 |

a. Predictors: (Consultant), F6ANDCIJ

ANOVA^b

| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|-------|-------------------|
| 1 | Regression | 1,086 | 1 | 1,086 | 6,124 | ,029 ^a |
| | Residual | 2,128 | 12 | ,177 | | |
| | Total | 3,214 | 13 | | | |

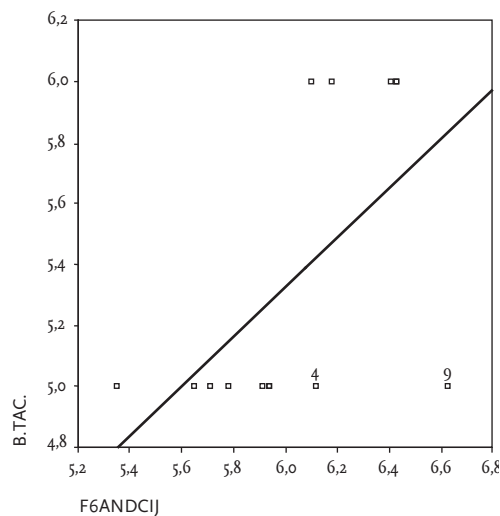
a. Predictors: (Constant), F6ANDCIJ

b. Dependent Variable: B.TAC.D

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|-------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | ,471 | 1,978 | | ,238 | ,816 |
| | F6ANDCIJ | ,809 | ,327 | ,581 | 2,475 | ,029 |

a. Dependent Variable: B.TAC.D



Tussen rangorde 6 en het veld dienstverlener op tactisch niveau wordt een significant verband gevonden ($p = 0,029$). Dit verband is niet sterk ($R^2 = 0,338$). In de bovenstaande grafiek is te zien dat er twee outliers zijn: Gennep (4) en Meerlo-Wanssum (9). Om die reden wordt deze regressie hieronder twee maal opnieuw uitgevoerd. Eerst alleen zonder Meerlo-Wanssum en daarna zonder Meerlo-Wanssum en zonder Gennep.

1.6b Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|-----------------------|-------------------|--------|
| 1 | F6ANDCIJ ^a | , | Enter |

- a. All requested variables entered.
- b. Dependent Variable: B.TAC.D

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,788 ^a | ,622 | ,587 | ,32530 |

- a. Predictors: (Consultant), F6ANDCIJ

ANOVA^b

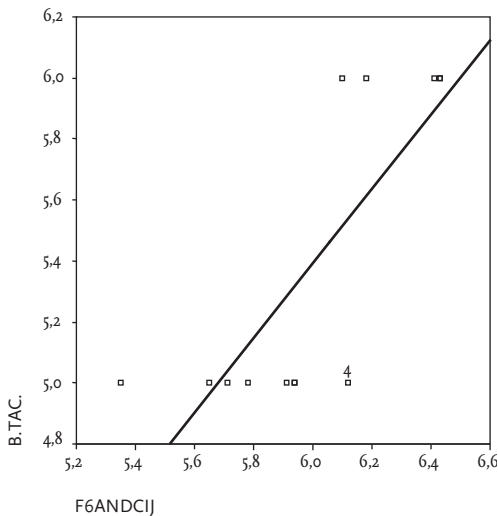
| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|--------|-------------------|
| 1 | Regression | 1,913 | 1 | 1,913 | 18,077 | ,001 ^a |
| | Residual | 1,164 | 11 | ,106 | | |
| | Total | 3,077 | 12 | | | |

- a. Predictors: (Constant), F6ANDCIJ
- b. Dependent Variable: B.TAC.D

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|--------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | -1,925 | 1,722 | | -1,118 | ,287 |
| | F6ANDCIJ | 1,219 | ,287 | ,788 | 4,252 | ,001 |

- a. Dependent Variable: B.TAC.D



Wanneer de scores van Meerlo-Wanssum niet worden meegenomen, is er nog steeds geen sterk verband te vinden tussen rangorde 6 en het veld dienstverlener op tactisch niveau ($R^2 = 0,622$, van een sterk verband is sprake bij een R^2 van $0,64$).

1.6c Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|-----------------------|-------------------|--------|
| 1 | F6ANDCIJ ^a | , | Enter |

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: B.TAC.D

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,842 ^a | ,709 | ,680 | ,29141 |

a. Predictors: (Consultant), F6ANDCIJ

ANOVA^b

| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|--------|-------------------|
| 1 | Regression | 2,067 | 1 | 2,067 | 24,346 | ,001 ^a |
| | Residual | ,849 | 10 | ,085 | | |
| | Total | 2,917 | 11 | | | |

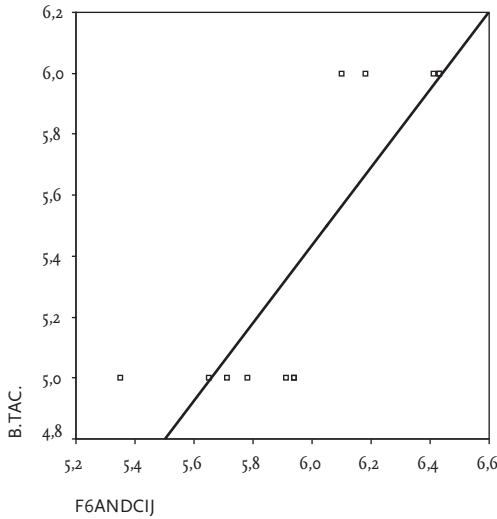
a. Predictors: (Constant), F6ANDCIJ

b. Dependent Variable: B.TAC.D

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|--------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | -2,219 | 1,550 | | -1,432 | ,183 |
| | F6ANDCIJ | 1,276 | ,259 | ,842 | 4,934 | ,001 |

a. Dependent Variable: B.TAC.D



Wanneer ook de scores van Gennep niet worden meegenomen, is er een sterk verband te vinden tussen rangorde 6 en het veld dienstverlener op tactisch niveau ($R^2 = 0,709$). Het is echter de vraag of het juist is om aan te nemen dat er een sterk significant verband tussen de twee variabelen is, wanneer 2 van de 14 casus niet worden meegenomen omdat zij als outlier worden bestempeld.

2.1 Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|---------------------|-------------------|--------|
| 1 | F1ALLE ^a | , | Enter |

- a. All requested variables entered.
- b. Dependent Variable: B.TAC.D

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,260 ^a | ,068 | -,010 | ,47112 |

- a. Predictors: (Consultant), F1ALLE

ANOVA^b

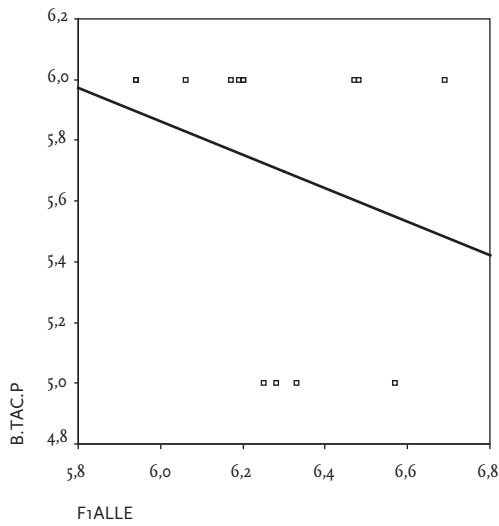
| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|------|-------------------|
| 1 | Regression | ,194 | 1 | ,194 | ,873 | ,369 ^a |
| | Residual | 2,663 | 12 | ,222 | | |
| | Total | 2,857 | 13 | | | |

- a. Predictors: (Constant), F1ALLE
- b. Dependent Variable: B.TAC.D

Coefficients^a

| Model | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|--------------|-----------------------------|------------|---------------------------|-------|------|
| | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 (Constant) | 9,156 | 3,686 | | 2,484 | ,029 |
| F1ALLE | -,549 | ,588 | -,260 | -,934 | ,369 |

a. Dependent Variable: B.TAC.P



2.2 Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|-----------------------|-------------------|--------|
| 1 | F2ALLE.Z ^a | , | Enter |

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: B.TAC.P

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,238 ^a | ,057 | -,022 | ,47394 |

a. Predictors: (Consultant), F2ALLE.Z

160 Beoordeling van gemeenten

ANOVA^b

| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|------|-------------------|
| 1 | Regression | ,162 | 1 | ,162 | ,720 | ,413 ^a |
| | Residual | 2,695 | 12 | ,225 | | |
| | Total | 2,857 | 13 | | | |

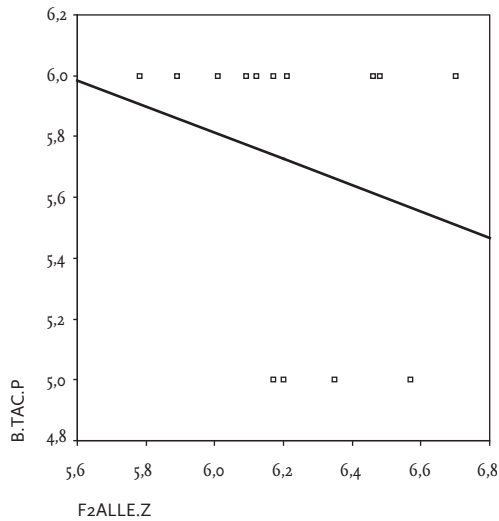
a. Predictors: (Constant), F2ALLE.Z

b. Dependent Variable: B.TAC.P

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|-------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | 8,395 | 3,162 | | 2,655 | ,021 |
| | F2ALLE.Z | -,430 | ,507 | -,238 | -,848 | ,413 |

a. Dependent Variable: B.TAC.P



2.3 Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|-----------------------|-------------------|--------|
| 1 | F3TOEZ.Z ^a | , | Enter |

- a. All requested variables entered.
- b. Dependent Variable: B.TAC.P

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,117 ^a | ,014 | -,069 | ,48462 |

- a. Predictors: (Consultant), F3TOEZ.Z

ANOVA^b

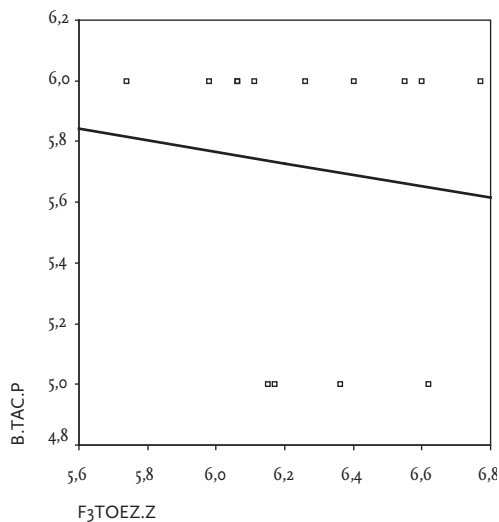
| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|------|-------------------|
| 1 | Regression | ,039 | 1 | ,039 | ,166 | ,691 ^a |
| | Residual | 2,818 | 12 | ,235 | | |
| | Total | 2,857 | 13 | | | |

- a. Predictors: (Constant), F3TOEZ.Z
- b. Dependent Variable: B.TAC.P

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficient | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|--------------------------|-------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | 6,901 | 2,918 | | 2,365 | ,036 |
| | F3TOEZ.Z | -,189 | ,565 | -,117 | -,407 | ,691 |

- a. Dependent Variable: B.TAC.P



2.4 Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|--------------------|-------------------|--------|
| 1 | F4KSF ^a | , | Enter |

- a. All requested variables entered.
 b. Dependent Variable: B.TAC.P

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,008 ^a | ,000 | -,083 | ,48794 |

- a. Predictors: (Consultant), F4KSF

ANOVA^b

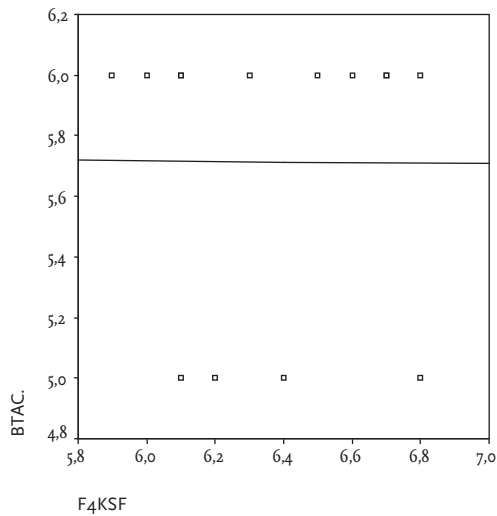
| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|------|-------------------|
| 1 | Regression | ,000 | 1 | ,000 | ,001 | ,980 ^a |
| | Residual | 2,857 | 12 | ,238 | | |
| | Total | 2,857 | 13 | | | |

- a. Predictors: (Constant), F4KSF
 b. Dependent Variable: B.TAC.P

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|-------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | 5,786 | 2,763 | | 2,094 | ,058 |
| | F4KSF | -1,1E-02 | ,433 | -,008 | -,026 | ,980 |

- a. Dependent Variable: B.TAC.P



2.5 Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|-----------------------|-------------------|--------|
| 1 | F5VERD.Z ^a | , | Enter |

- a. All requested variables entered.
 b. Dependent Variable: B.TAC.P

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,397 ^a | ,157 | -,087 | ,44790 |

- a. Predictors: (Consultant), F5VERD.Z

ANOVA^b

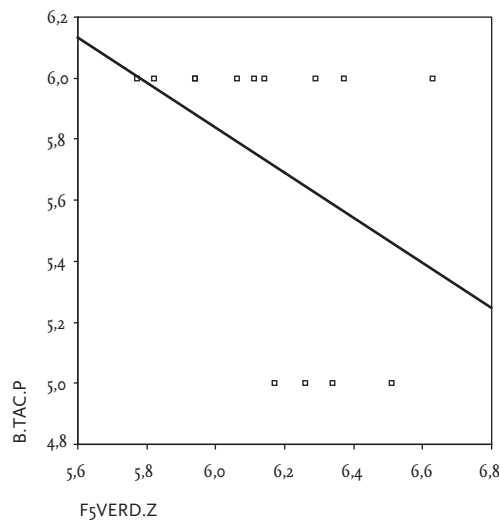
| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|-------|-------------------|
| 1 | Regression | ,450 | 1 | ,450 | 2,242 | ,160 ^a |
| | Residual | 2,407 | 12 | ,201 | | |
| | Total | 2,857 | 13 | | | |

- a. Predictors: (Constant), F5VERD.Z
 b. Dependent Variable: B.TAC.P

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|--------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | 10,273 | 3,047 | | 3,372 | ,006 |
| | F5VERD.Z | -,739 | ,494 | -,397 | -1,497 | ,160 |

- a. Dependent Variable: B.TAC.P



2.6 Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|-----------------------|-------------------|--------|
| 1 | F6ANDCIJ ^a | , | Enter |

- a. All requested variables entered.
 b. Dependent Variable: B.TAC.P

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,108 ^a | ,012 | -,071 | ,48512 |

- a. Predictors: (Consultant), F6ANDCIJ

ANOVA^b

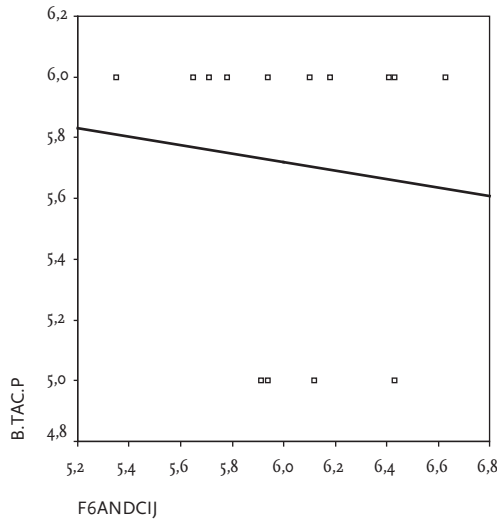
| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|------|-------------------|
| 1 | Regression | ,033 | 1 | ,033 | ,140 | ,714 ^a |
| | Residual | 2,824 | 12 | ,235 | | |
| | Total | 2,857 | 13 | | | |

- a. Predictors: (Constant), F6ANDCIJ
 b. Dependent Variable: B.TAC.P

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficient | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|--------------------------|-------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | 6,567 | 2,278 | | 2,882 | ,014 |
| | F6ANDCIJ | -,141 | ,376 | -,108 | -,375 | ,714 |

- a. Dependent Variable: B.TAC.P



De bovenstaande regressies (2.1 tot en met 2.6) zoeken naar een verband tussen de scores van het financieel verdiepingsonderzoek en de scores op het veld participant op tactisch niveau. Uit de regressies blijkt dat tussen geen van de zes rangordes en dit veld een significant en sterk verband bestaat.

3 Regression

Variables Entered/Removed^b

| Model | Variables Entered | Variables Removed | Method |
|-------|----------------------|-------------------|--------|
| 1 | B.STR.P ^a | , | Enter |

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: B.TAC.P

Model Summary

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1 | ,826 ^a | ,682 | -,655 | ,27524 |

a. Predictors: (Consultant), B.STR.P

ANOVA^b

| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|--------|-------------------|
| 1 | Regression | 1,948 | 1 | 1,948 | 25,714 | ,000 ^a |
| | Residual | ,909 | 12 | ,076 | | |
| | Total | 2,857 | 13 | | | |

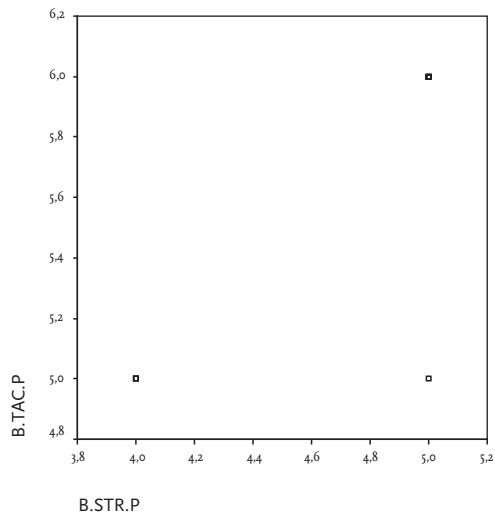
a. Predictors: (Constant), B.STR.P

b. Dependent Variable: B.TAC.P

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficient | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|--------------------------|-------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | 1,364 | ,861 | | 1,584 | ,139 |
| | B.STR.P | -,909 | ,179 | ,826 | 5,071 | ,000 |

a. Dependent Variable: B.TAC.P



Correlations

| | | B.STR.P | B.TAC.P |
|---------|---------------------|---------|---------|
| B.STR.P | Pearson Correlation | 1 | ,826** |
| | Sig. (2-tailed) N | , | ,000 |
| | | 14 | 14 |
| B.TAC.P | Pearson Correlation | ,826** | 1 |
| | Sig. (2-tailed) N | ,000** | , |
| | | 14 | 14 |

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

De regressie toont aan dat er een sterk ($R^2 = 0,682$), significant (p -waarde = $0,000$) verband is tussen de participant strategisch en participant op tactisch niveau. Alle gemeenten scoren '1 punt hoger' op het tactisch niveau, dan op het strategisch niveau. Dit met uitzondering van Arcen en Velden, zij scoort op beide niveaus een onvoldoende. Om zeker te zijn dat beide variabelen niet 'hetzelfde meten', is de correlatie berekend. Indien deze gelijk is aan of groter is dan $0,9$ is er sprake van multicollineariteit. Het correlatiegetal is hier echter $0,826$ (zie bovenstaande tabel), dus van multicollineariteit is hier geen sprake.

De auteurs

Drs. J. (Jean) M.L.R. Schutgens was vanaf 1992 tot augustus 2008 secretaris van de gemeente Landgraaf. Hiervoor was hij adjunct-secretaris van de gemeente Heerlen en in het bijzonder belast met de vernieuwing van de politiek-ambtelijke betrekkingen en de modernisering van de bedrijfsvoering. Schutgens studeerde aan de Open Universiteit Nederland en is bestuurskundige. Momenteel doet hij onderzoek naar de kwaliteit van integrale beoordeling in de vorm van visitatie van gemeenten.

A. (Anke) J.C. Maessen MSc LLM volgde de studie Recht & Management aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Zij behaalde in augustus 2007 haar Masterdiploma Bedrijfswetenschappen, afstudeerrichting Accounting & Finance (cum laude) en in juli 2008 haar Masterdiploma Nederlands Recht, afstudeerrichting Ondernemingsrecht (met tevredenheid). Ten tijde van het onderzoek verrichtte zij als Ideale Bijbaner werkzaamheden bij Deloitte Accountants – public sector.

Prof. Dr. A. (Arno) F.A. Korsten is sinds 1986 hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en sinds 1990 bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit van Maastricht. Tevens lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Erelid van de Vereniging van Bestuurskunde en vanwege verdiensten voor de nationale ontwikkeling van de bestuurskunde in 2005 onderscheiden en benoemd tot Officier in de Orde van Oranje-Nassau. Was jarenlang redactievoorzitter en eindredacteur van het tijdschrift Bestuurskunde (Vuga; Reed Business). Auteur en redacteur van tal van boeken, waaronder 'Lokaal bestuur in Nederland'.

