

# **Bestuurskracht van gemeenten**

Meten, vergelijken en beoordelen

prof. dr. A.F.A.Korsten  
drs. ing. K. Abma  
drs. J.M.L.R. Schutgens



## **Bestuurskracht van gemeenten**



# Bestuurskracht van gemeenten

Meten, vergelijken en beoordelen

prof. dr. A.F.A.Korsten  
drs. ing. K. Abma  
drs. J.M.L.R. Schutgens



Eburon Delft  
2007

ISBN 978 90 5972 191 3

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

Omslagontwerp: Studio Hermkens

© 2007 A.F.A.Korsten, K. Abma, J.M.L.R. Schutgens. 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

Voor veel Nederlandse burgers is de eigen gemeente het belangrijkste referentiekader voor het vormen van een oordeel over het functioneren van de overheid. Het gemeentebestuur is het dichtste bij en het bestuur is verantwoordelijk voor een groot aantal taken, waar burgers direct of indirect mee van doen hebben. De bestuurskracht meten, lijkt van daaruit gezien, zo simpel in een politieke democratie. Immers, eens per vier jaar wordt bij de gemeenteraadsverkiezingen door de kiezers afgerekend. Dat zou dan de ware bestuurskrachttest zijn: het oordeel over inhoud, omvang, kwaliteit en gevolgen van geleverde prestaties. Zo eenvoudig als het lijkt, is de werkelijkheid niet. Ontevreden over de ruimtelijke ordening, de verkeersveiligheid of subsidies aan gemeenschapshuizen, de kiezers kunnen 'op papier' afrekenen maar veel kiezers doen dat zelden. Kiezersuitspraken kunnen wel iets zeggen over bestuurlijke kwaliteit maar er zijn aanvullende mechanismen nodig om aan te geven hoe een gemeente presteert. Er is daarvoor inmiddels een arsenaal van middelen ontstaan, van burgerpanels tot benchmarking. Het nieuwste fenomeen is de bestuurskrachtmeting, waarbij de gemeente de maat genomen wordt door een visitatiecommissie en/of adviseurs.

Bestuurskrachtmeting als vorm van terugkoppeling (spiegelen) is het thema van dit boek. In Nederland is na 2000 een groot aantal gemeentebesturen overgegaan tot het laten meten van de bestuurskracht. Dit meten impliceert doorgaans een beoordeling van het gemeentebestuur, uitgaande van het bestaande beleid. De centrale vraag daarbij luidt: *'doet het gemeentebestuur de dingen goed?'*

In dit boek wordt nagegaan *wat* met bestuurskrachtmeting in de kijker te krijgen is en dus in beeld komt, *hoe* deze metingen worden verricht, of ze *aanslaan* en wat de *betekenis* en *beperking* is. De praktijk komt in beeld door de beschrijving van bestuurskrachtmetingen die door verschillende instanties zijn uitgevoerd, zoals de gemeentelijke visitaties in tal van Limburgse gemeenten, de zelfevaluaties door gemeenten in Friesland, de onderzoeken door adviesbureaus in het Gooi, de Krimpenerwaard, de Alblasserwaard, de Drechtsteden, de kwaliteitsmeting op de grens van Utrecht en Gelderland, en een dubbele meting in Leiden. Al deze vormen hebben één ding gemeen: ze pretenderen alle een uitspraak te doen over het *volledige* palet aan gemeentelijke taken.

De verschillende methoden van bestuurskracht meten worden met elkaar vergeleken. Wat komt bij de ene meting wel in beeld en bij de andere niet? En hoe verhouden de verschillende beoordelingen zich tot elkaar? Maken ze waar wat ze beloven?

Het boek biedt onder meer een overzicht over hoe een bestuurskrachtmeting aan te pakken. Het is door de praktische aanpak van nut voor burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeenteambtenaren, adviseurs en anderen met interesse in lokaal bestuur, zoals provinciebestuurders, toezichhouders, studenten bestuurskunde of overheidsmanagement aan een universiteit of hbo-instelling.

Wij hopen dat het boek zijn weg vindt naar deze lezerscategorieën. De auteurs zijn uiteraard verantwoordelijk voor de inhoud.

We danken al degenen die meegewerkt hebben aan het onderzoek en het mogelijk maken van deze publicatie. Bijzondere dank gaat naar Van Naem & Partners in Woerden die het mogelijk heeft gemaakt dit boek in grote oplage te verspreiden.

23 april 2007

prof.dr. A.F.A.Korsten (Open Universiteit Ned./Universiteit Maastricht)



## Inhoudsopgave

|  |     |
|--|-----|
| 1 Gemeentebesturen de maat nemen: inleiding                | 11  |
| 2 Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen                     | 23  |
| 2.1 Bestuursbeeld: wat is de focus?                        | 23  |
| 2.2 Herindeling voor meer bestuurskracht                   | 24  |
| 2.3 Herindelingsbeleid: tegelijk succes en falen           | 25  |
| 2.4 Naar een verbrede opvatting van bestuurskracht         | 29  |
| 2.5 Op bestuurskrachtmeting inwerkende krachten            | 32  |
| 2.6 Het begrip bestuurskracht                              | 34  |
| 2.7 Bestuurskrachtmetingen gewogen                         | 41  |
| 2.8 Beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting        | 51  |
| 2.9 Een dynamisch concept                                  | 53  |
| 3 Bestuurskrachtmeting in de Maastrandgemeenten            | 55  |
| 3.1 De contouren van de bestuurskrachtmeting               | 55  |
| 3.2 De opzet van de bestuurskrachtmeting in gemeenten      | 57  |
| 3.3 De uitvoering van de bestuurskrachtmonitor             | 63  |
| 3.4 De uitgangspunten: opgavenprofiel per gemeente         | 64  |
| 3.5 De uitkomsten: de bestuurskrachtprofielen per gemeente | 67  |
| 3.6 De bestuurskrachtmeting beoordeeld                     | 79  |
| 3.7 Benutting van de bestuurskrachtmetingen                | 81  |
| 3.8 Samenvatting   | 82  |
| 4 Bestuurskrachtmeting in de Gooi- en Vechtstreek          | 85  |
| 4.1 Inleiding  | 85  |
| 4.2 Wat is lokale bestuurskracht?                          | 85  |
| 4.3 Korte typering van het Gooi                            | 86  |
| 4.4 De bestuurskrachtmonitor in beeld                      | 86  |
| 4.5 Uitkomsten per gemeente van de bestuurskrachtmonitor   | 94  |
| 4.6 De bestuurskrachtmeting beoordeeld                     | 101 |
| 5 Bestuurskrachtmeting in de Krimpenerwaard                | 105 |
| 5.1 Inleiding  | 105 |
| 5.2 Wat is lokale bestuurskracht?                          | 105 |
| 5.3 Korte typering van de Krimpenerwaard                   | 106 |
| 5.4 De bestuurskrachtmonitor in beeld                      | 106 |
| 5.5 Uitkomsten per gemeente van de bestuurskrachtmonitor   | 118 |
| 5.6 De bestuurskrachtmeting beoordeeld                     | 122 |

|  |     |
|--|-----|
| 6 Bestuurskrachtonderzoek in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden                  | 131 |
| 6.1 Inleiding  | 131 |
| 6.2 Korte typering van de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden                        | 131 |
| 6.3 Uitgangspunten, methodiek en fasering  | 131 |
| 6.4 De beoordeling van de bestuurskracht   | 134 |
| 6.5 Het bestuurskrachtonderzoek beoordeeld                                       | 143 |
| 7 De bestuurskrachtmeting in Friesland: de gemeente Littenseradiel als voorbeeld | 147 |
| 7.1 Inleiding  | 147 |
| 7.2 De gemeente  | 147 |
| 7.3 Aanloop tot de zelfevaluatie   | 148 |
| 7.4 Het begrip bestuurskwaliteit en het afwegingskader                           | 149 |
| 7.5 Varianten zelfevaluatie  | 150 |
| 7.6 Proces zelfevaluatie in Littenseradiel                                       | 151 |
| 7.7 Kritiek op de aanpak   | 151 |
| 7.8 Taakvelden   | 151 |
| 7.9 Uitkomsten van de zelfevaluatie  | 152 |
| 7.10 Conclusies  | 164 |
| 7.11 Oplossingsrichting  | 165 |
| 7.12 Het vervolg   | 165 |
| 8 Kwaliteitsmeting in de gemeenten Scherpenzeel, Renswoude en Woudenberg         | 177 |
| 8.1 Inleiding  | 177 |
| 8.2 Wat is lokale bestuurskracht?  | 177 |
| 8.3 Korte typering van de drie gemeenten   | 178 |
| 8.4 De kwaliteitsmeting in beeld   | 179 |
| 8.5 Uitkomsten van de kwaliteitsmeting   | 184 |
| 8.6 De kwaliteitsmeting beoordeeld   | 194 |
| 9 De bestuurskracht van de gemeente Leiden: herhaalde meting                     | 199 |
| 9.1 Inleiding  | 199 |
| 9.2 Lokale bestuurskracht in dit onderzoek                                       | 199 |
| 9.3 Het bestuurskrachtonderzoek in beeld   | 200 |
| 9.4 Uitkomsten van de bestuurskrachtmeting van 2002                              | 204 |
| 9.5 Uitvoering quick scan in 2005  | 214 |
| 9.6 De bestuurskrachtmeting beoordeeld   | 219 |
| 10. Vergelijking van bestuurskrachtmetingen                                      | 225 |
| 10.1 Inleiding   | 225 |
| 10.2 Vergelijkingspunten   | 225 |
| 10.3 Kenmerkende overeenkomsten  | 232 |
| 10.4 Kenmerkende verschillen   | 234 |
| 10.5 Samenvatting  | 239 |

|  |     |
|--|-----|
| 11. Beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting          | 243 |
| 11.1 Inleiding   | 243 |
| 11.2 Beginselen op een rij                                   | 244 |
| 11.3 Beginselen toegepast door vergelijking: overeenkomsten  | 245 |
| 11.4 Beginselen toegepast door vergelijking: verschillen     | 247 |
| 11.5 Samenvatting en aanbevelingen                           | 250 |
| Literatuur   | 253 |
| Bijlage: Bestuurskrachtmetingen in enkele regio's vergeleken | 265 |
| De auteurs   | 270 |



# 1 Gemeentebesturen de maat nemen: inleiding

A.F.A. Korsten, K.Abma en J.M.L.R. Schutgens

## *De kiezers aan zet*

Voor veel burgers in Nederland is de eigen gemeente het belangrijkste referentiekader voor het vormen van een oordeel over het functioneren van de overheid. Het gemeentebestuur is namelijk verantwoordelijk voor een groot aantal taken, waar burgers direct of indirect mee van doen hebben. Historisch gezien neemt dit takenpakket steeds verder toe. Denk aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die recent als taak(cluster) bij gemeenten is gekomen. De gemeente wordt dus niet minder, eerder meer belangrijk.

De bestuurskracht meten, lijkt van daaruit zo simpel in een politieke democratie. Politiek gekozen bestuurders geven samen met de benoemde burgemeester leiding aan het ambtelijk apparaat, dat apparaat produceert op initiatief van het dagelijks bestuur concept- besluiten, en het college van burgemeester en wethouders besluit of de gemeenteraad neemt besluiten. Vervolgens worden deze besluiten uitgevoerd in de vorm van prestaties. Eens per vier jaar wordt dan bij de gemeenteraadsverkiezingen door de kiezers afgerekend. Een soort politieke producenten- en warentest. Dat zou dan de ware bestuurskrachttest zijn: het oordeel over inhoud, omvang en gevolgen van geleverde prestaties. Zo eenvoudig als het lijkt, is de werkelijkheid bij lange na niet. Wat bestuurders besluiten, raakt *niet* algemeen bekend bij kiezers. Media berichten maar over een beperkt deel van de bestuurlijke voornemens en de strijd in de lokale politieke arena. Een nieuwsprogramma als Netwerk of Nova ontbreekt lokaal meestal. Natuurlijk zijn er de folders maar die worden vooral gelezen als je er een hebt bewaard en je die ook als het nodig is weet te vinden en leest. Veel komt bovendien niet in folders te staan. Een website geeft wel iets over beleidsvoornemens maar ook dat is beperkt. Weinig kiezers raadplegen regelmatig een gemeentelijke website. Kiezers zijn dus onthande kiezers. Verkiezingsprogramma's zeggen ook weinig. Ze worden zelden integraal gepubliceerd of worden bewust kort gehouden. Bovendien, als kiezers al iets weten over een gemeentebestuur vergeten ze dat weer. Verkiezingen zijn maar eens per vier jaar. Ten tijde van verkiezingen heeft ook maar een klein deel in de gaten wie er direct voor beleid verantwoordelijk is. De namen van veel wethouders en raadsleden zijn onbekend. Kiezers zien over het algemeen op gemeentelijk vlak maar beperkt de verschillen tussen politieke partijen. Ergo, veel kiezers rekenen dus niet af. Ontevreden over de ruimtelijke ordening, de verkeersveiligheid of subsidies aan gemeenschapshuizen, de kiezers kunnen 'op papier' afrekenen maar veel kiezers doen dat zelden. Het aantal echt geïnformeerde kiezers is beperkt, ook al is de politieke belangstelling sinds 1960 sterk gestegen. Veel kiezers laten zich voor hun stemkeuze bij raadsverkiezingen zelfs leiden door beeldvorming over en vertrouwen in landelijk bekende politieke partijen, waarvan de voorlieden regelmatig via de televisieprogramma's de huiskamer in komen. Dat noemen we *de nationalisering van de lokale politiek*.

Conclusie: verkiezingen zijn formeel een middel voor feedback over bestuurskracht maar *feitelijk maar heel beperkt*. Het meest duidelijk is de feedback op een moment dat een coalitie tegenover een oppositie staat rond een door veel kiezers tot prioriteit verheven controverse (Janssen & Korsten, 1995). Dan kan de uitslag van verkiezingen sterk afwijken van landelijke trends in partijvoorkeur. Die situatie komt in een minderheid van gemeenten voor. We moeten dus op zoek naar een andere aanpak om iets te zeggen over bestuurskracht.

### ***Aanvullend middel voor terugkoppeling***

Kiezersuitspraken kunnen wel iets zeggen over bestuurlijke kwaliteit maar er zijn aanvullende mechanismen nodig om bestuurskracht te meten. Niet alleen de burger als kiezer is van waarde. Het gemeentebestuur heeft veel gezichten en dient zich dan ook aan burgers in verschillende gedaanten aan. Wat dan vanuit een breder kwaliteitsconcept dan verkiezingen te zeggen? Er dient zich een arsenaal van middelen aan, van burgerpanels tot benchmarking (vergelijking tussen gemeentelijke prestaties). Het nieuwste fenomeen is de bestuurskrachtmeting. De gemeente wordt in die bestuurskrachtmetingen de maat genomen door een externe ploeg die getraind is of raakt in dit soort zaken. Dat kan een visitatiecommissie zijn of bijvoorbeeld een adviesbureau. Gaat een visitatiecommissie dan afrekenen? Nee, dat is een verkeerde stellingname, die toch nog wel eens geuit wordt. Visitatiecommissies spiegelen wel, ze geven een terugkoppeling over de opgaven van een gemeentebestuur en de doelen en wat daarvan wel of niet bereikt is.

### ***Waarom is zo'n externe meting nodig?***

Kan een gemeentelijke organisatie met al die ambtenaren en bestuurders de bestuurskracht niet zelf in een oogopslag overzien? In het geheel niet. Menig gemeentebestuur heeft geen goed overzicht van de opgaven en wat ervan terecht komt. Een bestuurskrachtmeting is dus een bestelauto met overzicht en inzicht.

### ***Overzicht van gemeentelijke opgaven***

Veel gemeentelijke overheden zien zich gesteld voor een grote hoeveelheid aan bestuurlijke opgaven. Omgaan met een aantal opgaven behoort tot de dagelijkse routine maar er bestaan ook tal van weerbarstige, moeilijk(er) oplosbare vraagstukken.

*Van bevordering van veiligheid tot tegengaan van verrommeling in de openbare ruimte, van grondpolitiek tot economisch beleid, van 'maatschappelijke ondersteuning' tot bevordering van bouwlocaties voor gehandicapte ouderen, van jeugdbeleid tot ouderenbeleid, van het inrichten van verkeersluwe gebieden tot ge(de)concentreerd sportaccommodatiebeleid, van opvang van daklozen tot het omgaan met voetbalvandalisme, van het tegengaan van huiselijk geweld tot het lokaliseren van begraafplaatsen, van verslaafdenzorg tot de creatie van vitale buurten en wijken, van toepassing van het brede schoolconcept tot evenwichtige winkelvoorzieningsplanning, van legionellapreventie tot integriteitbeleid, van handhaving van regels op het gebied van milieu tot handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening. En zo verder.*

In het rapport *'Culturen van besturen'* uit 2006 - opgesteld in opdracht van de Commissie vernieuwingsimpuls - staat het beeldend samengevat:

*'Gemeenten moeten van alles en vaak tegelijkertijd. Ze moeten problemen effectief aanpakken, de band met de kiezer herstellen, vertrouwen van burgers winnen, 'organiserend vermogen' ontwikkelen, 'local governance' vormgeven, meer met minder doen, hun financieel beheer op orde hebben, integer handelen, enzovoorts. En dat moeten ze doen temidden van gedualiseerde verhoudingen, waar ze ook nog wat moois van moeten maken.'*

Het is niet alleen lastig om tal van opgaven en daarmee verbonden ambities te realiseren maar ook om *overzicht* te houden over wat een bestuur doet (of nalaat) en *prioriteiten* te stellen op het vlak van beleidsvorming en bezuinigen *binnen* en vooral *tussen* beleidsvelden (o.a. Aardema, 2002). Waarom? Een deel van het beleid betreft de verplichte uitvoering van wettelijke taken waarvan een gemeentebestuur niet zo maar kan besluiten om ze niet uit te voeren of stevig terug te snoeien. Door probleemverschuiving, nieuwe eisen of beleidswijziging na benchmarking treedt *beleidsstapeling* op tal van terreinen op, wat doorgaans inhoudt dat het *beleidsvolume* toeneemt qua doelstellingen en/of middelen en/of doelgroepen. Het afschaffen of reduceren van beleid ("policy termination") houdt daarmee geen gelijke tred. Heel veel financiële posten hebben immers hun lokaal belang en met reductie krijg een college ook politiek niet makkelijk applaus (Van der Knaap, Korsten, e.a., 2004). Beleidsreductie is daarom lastig. Door deze mechanismen van beleidsstapeling, beperkte reductie en zwakke prioritering dreigt voortdurend een tekort aan budget. Gemeenteraden blinken gemiddeld genomen ook niet uit in eigen initiatief om te prioriteren en middelen vrij te maken in het ene gebied om die middelen ten goede te laten komen aan het andere beleid. Ze ontlopen dergelijke keuzen, als het even kan. Menig burgemeester, zeker van een grotere gemeente, erkent het: gemeentebesturen zijn zo breed actief dat het lastig is om overzicht te houden en over dat geheel van beleid tot prioritering te komen. Dat heeft allerlei gevolgen. Een consequentie is dat een politicus bejubeld wordt die er in slaagt *wel* enkele prioriteiten te stellen, die bovendien *aanslaan* (herkend worden als relevant) en die daarover *debat* aangaat. Is het niet een individuele politicus of bestuurder, dan kan het een college zijn (zie: *'Inspirend leiderschap in de risicomaatschappij'*; Korsten en Leers, 2005).

Gemeentebesturen laat dit niet onberoerd. Steeds vaker stellen gemeentebesturen en ambtelijke organisaties zich de vraag hoe alsnog overzicht te verkrijgen, en hoe werkelijk prioriteiten te stellen. Ze willen *kracht van bestuur* tonen. En daarop volgend is aan de orde of zij nog wel krachtig genoeg zijn om de bestaande opgaven – het bestaande beleid - ook uit te voeren en alleen *en* met andere organisaties de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken en dus ook in beeld te krijgen. Zij stellen in feite de vraag hoe het is gesteld met hun *bestuurskracht*. Daarmee verbonden is dan al snel de vervolgvraag of sommige taken wel goed genoeg georganiseerd zijn of andere verbeteracties nodig zijn, zoals samenwerken in de vorm van 'shared services' of gemeentelijke herindeling.

Bestuurskrachtmeting als vorm van terugkoppeling (spiegelen) is het thema van dit boek.

### ***Bestuurskracht als oud en nieuw concept***

De vraag naar voldoende bestuurskracht is al een oude. In de discussie over gemeentelijke herindeling was jaren en jaren terug al aan de orde wat voldoende bestuurskracht eigenlijk is. Een gemeente moest nieuwe taken aankunnen, qua organisatie niet kwetsbaar zijn en weinig bestuurskosten hebben. Dan was er sprake van bestuurskracht. Dit denken in deze en andere termen kwam vaak van andere overheden dan de gemeenten zelf. Steeds was aan de orde dat er van bestuurskracht vaak te weinig was. Altijd maar te weinig. Want de wereld veranderde en daarom was die grotere bestuurskracht nodig. Curieus was dat de vraag naar bestuurskracht altijd werd gesteld over gemeenten, nooit over provincies of de rijksoverheid zelf. Hoe de Europese Unie ook groeide en hoeveel nieuwe landen ook toetraden en hoe sterk de bestuurskosten ook stegen, hoeveel vertaaloperaties ook nodig waren, geen begin van discussie over de vraag of niet ook landenherindeling meer bestuurskracht kon bieden. Maar dat item blijft hier buiten schot.

Het grote verschil tussen toen en nu is dat gemeenten nu zichzelf willen laten doorlichten en dat bij voorkeur *niet* aan een andere overheid willen overlaten. Immers, gemeenten zijn autonoom bestuur. De Grondwet noemt gemeenten immers. Een tweede verschil is dat thans getracht wordt om door middel van bestuurskrachtmeting een rijker beeld van bestuur te krijgen dan tijdens de aan herindelingsdebatten gerelateerde schaaldiscussie. Gemeentebesturen willen bestuurskracht niet louter en alleen opgehangen zien aan een discussie over een grotere of kleinere schaal, qua inwonertal of aantallen ambtenaren.

### ***Rapporten over bestuurskracht***

In Nederland is sinds kort een groot aantal gemeentebesturen overgegaan tot het laten meten van de bestuurskracht. Dit meten impliceert doorgaans een beoordeling van het gemeentebestuur, uitgaande van het vastgelegde beleid, dus het bestaande beleid. De centrale vraag luidt: *'doet het gemeentebestuur de dingen goed?'* Eigenlijk zou de vraag ook moeten zijn of een gemeentebestuur *de goede dingen doet*, maar dat is een brug te ver. Die vraag wordt daarom in het algemeen buiten beschouwing gelaten.

Soms geschiedt een meting op initiatief en onder zekere regie van het provinciebestuur, zoals in Limburg – de *bakermat* van de bestuurskrachtmeting -, waar maar liefst 47 gemeenten in een *opeenvolgend* proces hun bestuurskracht door een onafhankelijke *visitatiecommissie* met medewerking van een adviesbureau hebben laten beoordelen. Dat leverde 47 keer twee rapporten op: een opgavenprofiel en een bestuurskrachtprofiel. Voor elke gemeente dus twee rapporten. Een proces gericht op de vaststelling van kwaliteit en uiteindelijk kwaliteitsverbetering van het gemeentebestuur in het belang van burgers.



Soms ook voerden gemeentebesturen een zelfanalyse uit, zoals dat in Friesland gebeurde op basis van een akkoord tussen het provinciebestuur en de Vereniging van Friese gemeenten, na een handreiking van de adviseurs van KPMG. De handreiking bestond in de kern uit drie vragenlijsten, waaruit een gemeentebestuur voor een zelfanalyse een keuze moest maken.

Daarnaast worden bestuurskrachtmetingen uitgevoerd door adviesbureaus zoals BMC, Capgemini, Berenschot, Van Naem & Partners, WagenaarHoes, B&A, Partners + Pröpper e.a.

### ***Om welke aantallen gaat het?***

Per 1 januari 2007 hadden volgens onze telling 133 gemeentebesturen hun bestuurskracht minstens een keer laten meten. Het gaat zowel om grotere gemeenten, zoals Leiden, Dordrecht, Leeuwarden en Maastricht, als om kleinere gemeenten. Daarbij zijn enkele gemeenten die dat al meer dan één keer hebben laten doen, zoals Voorschoten, Alkemade, Jacobsvoude en Leiden. Veelal betreft het een samenstel van gemeenten uit een regio dat steeds gezamenlijk opdracht verleent aan een opdrachtnemer (visitatiecommissie, adviesbureau, gemengde werkgroep) om analyses per gemeente uit te voeren. Omdat eenzelfde opzet voor bestuurskrachtmeting wordt gekozen, is een zekere mate van vergelijking mogelijk van de uitkomsten.

### ***Vragen in dit onderzoek***

Over deze metingen zijn tal van vragen te stellen. En er zijn voorlopige meningen te formuleren. Een gemeentebestuur dat de klantgerichtheid wil bevorderen, is die klantgerichtheid blijkbaar al (enigszins) kwijt geraakt. Zo zou het ook best eens kunnen zijn met bestuurskracht. Zijn gemeentebesturen die zich op bestuurskracht laten beoordelen niet al in een positie dat ze niet erg krachtig meer zijn of op zijn minst twijfelen? Als dat waar is, is er een probleem want maar liefst 133 besturen van de ruim 400 gemeenten namen het besluit om zich te laten beoordelen. Of zou het niet de twijfel zijn die knaagt en het gebrek aan overzicht en vermogen om te prioriteren en dat overzicht en vermogen weer terug te krijgen, maar een start van metingen onder druk van provincies of gemeenteraden die meer verantwoording wensen? Ook dat is een plausibele redenering.

Ons hield in een eerste onderzoek naar bestuurskracht van gemeenten niet zozeer bezig *waarom* gemeentebesturen ertoe overgaan – en of ze een totaal gebrek aan overzicht hebben en het prioritair vermogen is terug gelopen en of ze het met bestuurskrachtmeting weer terug krijgen - maar veeleer *wat* met bestuurskrachtmeting in de kijker te krijgen is en dus in beeld komt met een bestuurskrachtmeting, *hoe* deze metingen worden verricht, of bestuurskrachtmetingen *aanslaan* en wat de *beperking* daarvan is.

Vanuit deze vragen hebben we vooral naar de lokale praktijken gekeken. Daarover valt al wel iets te zeggen voor we verder de puzzel gaan oplossen.

*1) Bestaand beleid boven tafel krijgen niet eens makkelijk*

Bestuurskrachtmetingen bleken niet zonder meer eenvoudig want hoe overzicht over en inzicht in al die gemeentelijke taken te krijgen als vele bestuurders en ambtenaren dat in de praktijk niet hebben ondanks instrumenten als meerjarenbegrotingen, die overigens vooral financieel zijn gericht en dus beperkingen hebben (Korsten en Leers, 2005). Het verkrijgen van *feitelijke overzichten van bestaand beleid* bleek nogal eens net even een iets ingewikkelder operatie dan gedacht. Hier en daar werd daarvoor een werkgroep gevormd of zelfs een externe adviseur ingehuurd om te helpen een overzicht van opgaven te krijgen. Lang niet overal konden gemeentebesturen een besluit tot beleid of beleidswijzigingen (makkelijk) boven tafel halen; soms was het er ook niet. De reconstructie van bestaand beleid leidde dan ook nogal eens tot een verrassing, ook voor een gemeentebestuur zelf. Hierbij tekenen we aan dat deze reconstructie in opgavenprofielen in de Limburgse gemeenten het meest uitgebreid is verricht. Wie deze opgavenprofielen leest, krijgt echt een idee waar een gemeentebestuur voor staat.

*2) Voortschrijdende verschriftelijking*

De kwaliteit van de uitvoering dan, was die dan wel te reconstrueren, was daar dus wel eenvoudig een beeld van te vormen? Ons viel op dat gemeenten die meer dan grofweg 30.000 inwoners tellen en die – om een beeld te hebben - meer dan pakweg 150 fte aan ambtenaren hebben, makkelijker een schriftelijke verklaring konden geven voor beleidswijzigingen en voor veranderingen in projecten dan kleinere gemeenten. Overdreven gesteld, voor heel veel veranderingen bestaat in grotere gemeenten, zeker in die welke meer dan 400 fte aan personeel hebben, wel een document, een pakket met uitleg en verklaringen. Dat illustreert hoe ver de *verschriftelijking van beleid* is voortgeschreden. Een gemeente waarvan een wethouder zegt dat hij besloten heeft een project te faseren of een ander besluit heeft genomen maar die geen besluitenlijst kan overleggen, komt er bij bijvoorbeeld een visitatiecommissie slecht van af. Zo bleek uit gesprekken. Algemener gesteld, bij bestuurskrachtmetingen bestaat de neiging erg te letten op schriftelijke documenten, zoals evaluatierapporten, voortgangsverslagen. Een van ons heeft dat ook zelf ervaren als voorzitter van een visitatiecommissie in het hoger beroepsonderwijs. Soms kwam de gedachte op: ‘wie overal een schriftelijke verklaring voor heeft, komt beter weg in een bestuurskrachtmeting, of beleid nou een maatschappelijk gewenst effect heeft of niet’. Dit verschijnsel hebben wij overigens nog niet kunnen kwantificeren.

Deze opmerkingen gaven al een beetje een beeld van bestuurskrachtmeting. Voor ons onderzoek hebben we drie vertrekpunten gekozen:

1. De metafoor van de schoolarts: het basale beeld van (on)gezondheid;
2. Ervaringen met geijkte praktijken van doorlichting, zoals visitaties;
3. Annex daaraan, de beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting.

### ***Eerste vertrekpunt: de metafoor van de schoolarts***

Voor ons was de metafoor van *de schoolarts* een van de krachtiger uitgangspunten. Deze artsen deden vroeger vaak een *basistest* van (jonge) burgers (leerlingen) om de gezondheidstoestand *in eerste instantie* en *in een oogopslag* te bekijken. Ze deden dat in onze (wellicht wat vertekende) herinnering aan de hand van pakweg een tiental eenvoudige indicaties (een kniebuiging, diep in en uitademen e.d.). Ook gemeentebesturen willen tegenwoordig een *basaal bestuursbeeld* krijgen, een diagnose van ‘waar ze staan’. Ze doen dat om zich te verantwoorden en om te leren van sterke en zwakke punten. Dat doen ze in *navolging* van tal van andere organisaties die zich aan evaluatie onderwierpen, zoals besturen van grote steden (grotestedenbeleid), opleidingen voor hoger onderwijs, politiekorpsen, omroepen, de AIVD (algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst), departementen, zelfstandige bestuursorganen zoals bijvoorbeeld het Kadaster, het COA (opvang van asielzoekers) (Beumer, 2006). Wellicht dat enkele gemeentebesturen een bestuurskrachtmeting aangrepen voor doelen die officieel niet vermeld werden, zoals gemeentelijke herindeling vermijden of juist naderbij brengen.

Tal van deze en andere organisaties doen ook mee aan een vergelijking die we kennen onder de vlag van *benchmarking*, zoals instellingen voor geestelijke gezondheidszorg en scholen (met kwaliteitskaarten). In de gemeentelijke sfeer kennen we ‘de staat van de gemeente’ (Aardema & Korsten, 2005). Deze monitor is echter geen remplaçant, geen substituut voor bestuurskrachtmeting in de zin zoals hier aan de orde. Het kan wel een aanvulling zijn. We gaan er daarom hier en daar slechts kort op in.

Achter de bestuurskrachtmeting gaat dus een basaal beeld schuil, een ‘*governance*’-beeld. In veel gevallen, zo zal blijken, gaat het om de vraag wat van de bestuurlijke opgaven (en daarmee verbonden ambities) terecht komt. Welke *criteria* worden gebruikt om een beeld van de gezondheid van een organisatie te krijgen, als gemeenten, te krijgen?

*Neem het voorbeeld van de Drechtsteden, die zijn beoordeeld door Berenschot. Bestuurskracht is in die analyses - gemaakt voor Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Alblasterdam - opgevat als ‘de mate waarin de gemeente in staat is effectief en efficiënt haar maatschappelijke opgave te vervullen’. Dat is als volgt uitgewerkt: 1) Bij de uitvoering van het bestuurskrachtonderzoek is ervan uitgegaan dat elke gemeente uniek is, vanwege de eigen opgave(n). Een meting is dus maatwerk. 2) Het onderzoek was gericht op hoofdlijnen: ‘Niet alle taken en processen van de gemeente zijn in detail en kwantitatief geanalyseerd. Gekozen is voor een analyse die vooral een kwalitatief karakter heeft, met een (soms kwantitatieve) verdieping op de belangrijkste variabelen’. 3) Elke gemeente heeft materiaal aangeleverd aan de onderzoekers. Het adviesbureau is uitgegaan van de juistheid van die gegevens. 4) Er is onderscheid gemaakt in feiten, meningen en oordelen. Feiten zijn zoveel mogelijk ontleend aan documenten en benchmarks. Meninge n zijn afkomstig van vertegenwoordigers van de gemeente of van buiten. Denk aan opvattingen van de raad, het college, het managementteam of woningcorporaties. Oordelen zijn afkomstig van het adviesbureau. 5) De Berenschot Bestuurskrachtmeter geeft zicht op de bestuurskracht bij de invulling van vier gemeentelijke rollen. 6) Bij de beoordeling zijn criteria gebruikt, die ontleend zijn aan een provinciale nota. 7) Bij het proces was sprake van een begeleidingscommissie. 8) Het proces kent*

*een aantal stappen. De eerste stap betreft het samen met de gemeente vaststellen van de maatschappelijke opgave(n). Die verschilt per gemeente als gevolg van kenmerken als de fysieke, sociale, demografische en economische structuur. 9) Het geheel van opgaven is referentiekader voor de beoordeling van het functioneren van de gemeente op elk van de vier rollen. Bij een beperkte opgave is minder bestuurskracht nodig dan bij een majeure opgave. 10) In de meting wordt daarna vastgesteld hoe de gemeente uiteindelijk scoort per rol. De scores op alle rollen samen geven zicht op de vraag of de gemeente over de gehele breedte beschikt over bestuurskracht. Omdat niet overal feiten beschikbaar van zijn worden ook meningen meegenomen in de analyse.*

### ***Tweede vertrekpunt: er zijn al geijkte praktijken van doorlichting***

We zijn - zo gezien - niet geheel blanco aan dit onderzoek begonnen. Een ander vertrekpunt was voor ons dat visitatiecommissies samen met zelfevaluaties die door de commissies worden bezien een goede aanpak waren gebleken om de kracht van een eenheid – een opleiding, een omroep enz. - door te lichten. Dat was al gebleken uit *geijkte praktijken* in het *hoger onderwijs*, waar al jaren de ene na de andere academische opleiding en hogere beroepsopleiding landelijk en doorgaans tot tevredenheid van betrokkenen, waaronder de onderwijsinspectie, collectief is doorgelicht. En het bleek uit positieve ervaringen met visitaties van *politiekorpsen* waarover betrokkenen ons vertelden. En het bleek uit het positief beoordeelde werk dat de commissie-Brinkman had verricht bij de doorlichting van *grootstedenbeleid* in tal van grote steden (zie Korsten, 2004a, b, c; Geers en Korsten, 2004; Hendriks, 2004). Bestuurskracht is de kracht om kwetsbaar te durven zijn.

We zijn op basis daarvan in visitatiecommissies blijven geloven maar hebben ons afgevraagd: komen ze ook elders, in gemeentelijke sferen, voor en/of zijn er misschien alternatieven? Die alternatieven blijken er te zijn, zoals van de adviesbureaus die het werk van bestuurskrachtmeting zelf verrichten en geen visitatiecommissie nodig hebben. Maar of dat een *(on)deugdelijker formule* is? En wat te denken van *zelfevaluaties* door gemeenten? Is dit niet als de slager die eigen vlees keurt?

### ***Derde vertrekpunt: beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting***

We geven in dit boek '*beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting*', ontwikkeld op basis van ervaringen in uiteenlopende sectoren, zoals het hoger onderwijs, waardoor duidelijk wordt welke mogelijkheden en beperkingen de onderscheiden organisatievormen van bestuurskrachtmeting als manier van doorlichting hebben. Blijken zal dat als 'de slager zelf het vlees keurt' (zelfanalyses), dit toch tot een soepeler opstelling leidt, meer eigen tolerantie voor zwakheden. Zelfanalyses neigen hier en daar tot vertekening, hoe licht ook. 'Het vlees van de slager die het eigen vlees keurt, is soms zwak'. Niet echt aan te bevelen dus (zie ook Geers en Korsten, 2004).

Voorts blijkt dat gemengde werkgroepen, die de Heuvelrug-gemeenten in het begin van deze eeuw doorlichtten, daar wel een formule zijn gebleken om de laatste aarzelende gemeentebesturen te legitimeren in te stemmen met gemeentelijke herindeling. Maar ook deze formule is toch wat zwakker dan het aantreden van een

onafhankelijke visitatiecommissie. Onafhankelijke visitatiecommissies zullen overigens niet ingefluisterd wensen te krijgen dat het om herindeling te doen is.

*Is dit nu iets dat gemeentebestuurders graag horen? In onze rondgang en in gesprekken met gemeentebesturen kwamen we weer de menselijke neiging tegen om eigen gedrag te rechtvaardigen. Wie dus werkt met gemengde groepen om gemeenten tot herindeling te bewegen, meent het heel goed te doen als gemeentebesturen hun verzet tegen herindeling staken. Hoe burgers daarover ook denken. Wie zelfanalyses verricht, zul je niet vlug horen zeggen dat de analyses wat positiever gekleurd waren dan misschien strikt gezien nodig was. Wie oppert dat met visiteren zulke goede ervaringen zijn opgedaan, krijgt vooral steun van degenen die die ervaringen ook zelf kennen vanuit visitaties in het hoger onderwijs, politiekorpsen, omroepen, het grotestedenbeleid. Ergo, een les is: doe het om er achter te komen dat je er wat aan hebt. Uit het onderzoek waarover we hier rapporteren, kan blijken of deze stelling gerechtvaardigd is.*

### **Wat geanalyseerd is**

In dit boek beschrijven, analyseren, vergelijken en beoordelen we een groot aantal praktijken van bestuurskrachtmeting. Door deze analyse hebben we de meerderheid van de 133 getelde bestuurskrachtmetingen van gemeentebesturen in beeld gekregen. We belichten metingen in:

- Limburg (47 metingen, met accent op het Maaslandgebied),
- Friesland (27 metingen, met name Littenseradiel; zie ook Geers, 2004 en Geers en Korsten, 2004),
- Zuid-Holland: Krimpenerwaard (5 metingen),
- Zuid-Holland: Alblasserwaard/Vijfheerenlanden (8 metingen),
- Noord-Holland: Gooi- en Vechtstreek (6 gemeenten),
- Utrecht/Gelderland: RSW-gemeenten (3 metingen: Renswoude, Woudenberg, Scherpenzeel),
- Zuid-Holland: Leiden (2 metingen),

Aan elk van deze bestuurskrachtmetingen is een hoofdstuk gewijd. Er zijn ook enkele bestuurskrachtmetingen door ons bekeken zonder dat daar een hoofdstuk aan is gewijd, zoals de metingen in de Utrechtse Heuvelrug, Drechtsteden, Bennebroek, Voorschoten. Daarmee kregen we nader zicht op een 100-tal bestuurskrachtmetingen.

Metingen komen nog – voor zover we konden zien - niet voor in Overijssel, Drenthe en Zeeland. De verklaring daarvoor ligt vooral hierin dat daar nog niet lang geleden een herindeling heeft plaatsgevonden. In Gelderland en Groningen gingen in 2007 bestuurskrachtmetingen van start. Het aantal metingen zal dus verder oplopen.

### **Bronnen**

Dit verslag kwam tot stand door analyse van tal van bronnen. Belangrijkste bronnen zijn de rapporten geweest die verslag doen van de metingen zelf. Deze zijn door het onderzoeksteam aan inhoudsanalyse onderworpen. Ook zijn verslagen bezien van raadsvergaderingen die aan deze bestuurskrachtmetingen gewijd waren. En er zijn enige gesprekken gevoerd met ambtenaren. Met vele tientallen burgemeesters is

gesproken gedurende de zgn. Lochemse burgemeestersdagen, die begin 2007 gewijd waren aan 'bestuurskracht'.

### ***Indeling***

In hoofdstuk 2 gaan we in op de gemeentelijke bestuurskrachtmetingen. Wat zijn de uitgangspunten daarvan? Is er een mogelijke relatie met herindeling? Wat is de procedure? Hoe luiden de opvallende uitkomsten en wat valt er te zeggen over de betekenis en beperkingen van dergelijke metingen door een inspectie van het onderliggende bestuursbeeld? Op al deze zaken gaan we dieper in in een algemene, niet gebiedsgebonden verkenning.

Hoofdstuk 3 beschrijft een regio in de provincie Limburg waar in 2002 een visitatie is uitgevoerd: de Maaslandgemeenten. Aan de hand van de zes gemeenten gaan we de visitatieprocedure na. Hoe wordt deze vorm van bestuurskracht meten uitgevoerd? Wat waren de uitkomsten en de conclusies? Wat was de kwaliteit van de visitatie? Konden de gemeenten zich vinden in het gemeten bestuursbeeld en de uitkomsten? Werd een goede foto gemaakt van de bestuurskracht in termen van 'dit zijn wij'?

Hoofdstuk 4 gaat nader in op de metingen die in 2005 in de zes gemeenten van de Gooi- en Vechtstreek van Noord-Holland is uitgevoerd. Deze meting is uitgevoerd door adviesbureau Capgemini.

Hoofdstuk 5 gaat nader in op de metingen die in de Krimpenerwaard in Zuid-Holland werden uitgevoerd. De rapporten van de zogenoemde K5-gemeenten verschenen in het voorjaar van 2005. Uitvoerend adviesbureau was Van Naem & Partners. Dit bureau was ook betrokken geweest bij de visitatieprocedure in Limburg. Hier dezelfde aanpak maar dan zonder visitatiecommissie?

Hoofdstuk 6 is het verslag van het bestuurskrachtonderzoek zoals dat door adviesbureau BMC is uitgevoerd in de acht gemeenten van de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, eveneens in Zuid-Holland. Het bijzondere aan dit onderzoek is dat naast de analyse van acht gemeenten ook een negende rapport verscheen waarin de regionale samenwerking werd bekeken.

Hoofdstuk 7 beschrijft de uitvoering van de zelfanalyse zoals deze in 2002/2003 in Friesland is uitgevoerd. De vorm van bestuurskrachtmeting was er hier een van geen visitatiecommissie en ook geen adviesbureau. Louter een zelfanalyse dus, zonder de disciplinerende externe blik van derden. We doen deze analyse aan de hand van één specifieke gemeente: Littenseradiel (voor meer informatie zie Geers, 2004; Geers en Korsten, 2004). Naast de uitvoering van de meting gaan we dieper in op de situatie die ná de afsluiting van de zelfanalyse in bestuurlijk Friesland ontstond.

Hoofdstuk 8 gaat in op de zogenoemde kwaliteitsmetingen zoals die in de provincies Utrecht en Gelderland voorkomen. We analyseren de metingen die in 2005 in de drie RSW-gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg zijn uitgevoerd.

Bijzonderheid hierbij is dat twee gemeenten in Utrecht liggen en één gemeente in Gelderland.

Hoofdstuk 9 beschrijft de bestuurskrachtmetingen die in Leiden zijn uitgevoerd. Leiden is inmiddels al twee keer gemeten. In 2002 werd de bestuurskracht voor het eerst gemeten. Om te kijken wat de verbeteringen hadden opgeleverd volgde een nieuwe meting (een quick-scan) in 2005. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd door D. Louter, A.J.G.M. Bekke en Atos Consulting.

In hoofdstuk 10 vergelijken we de verschillende methoden van bestuurskrachtmetingen. Dat doen we vanuit organisatie- en managementperspectief. Het gaat hierbij om overeenkomsten en verschillen tussen de metingen onderling. De meest in het oog springende worden nader geanalyseerd.

In hoofdstuk 11 beoordelen we de verschillende methoden. Dat doen we aan de hand van de zogenoemde 'beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting'. Deze beginselen zijn afgeleid uit de beoordeling van overige organisaties zoals het onderwijs, grotestedenbeleid, ziekenhuizen, zelfstandige bestuursorganen e.d. Ze zijn verder toegepast op de visitaties in Limburg en later ook op de zelfevaluatie in Friesland. De beginselen zijn de vertolking van geijkte praktijken. We passen ze nu toe op alle overige methoden die in dit boek aan de orde kwamen.

We sluiten af met enkele 'aanbevelingen ter discussie' voor de toekomst.

### ***Een stellingname***

Wie conclusies wil trekken moet het boek lezen. We geven ter prikkeling vooraf enkele stellingen. Die geven het onderzoek verder focus.

- Visiteren is onze favoriete praktijk. De ijking van gegroeide praktijken valt immers niet te negeren. Visiteren heeft voordelen. Commissies die visiteren zijn onafhankelijk. Visitatiecommissies neigen er ook toe om het bestaande beleid (opgaven) uitvoeriger te beschrijven dan adviesbureaus dat doen.
- Een andere aanpak van bestuurskrachtmeting dan visiteren komt lokaal voor en wordt blijkbaar in de praktijk ook geaccepteerd.
- Hier en daar leidt de alternatieve praktijk van meting door adviesbureaus of gemengde werkgroepen tot wat voorzichtige rapporten qua bevindingen over bestuurskracht. Wie niet bang is voor 'harde' onafhankelijke oordeelsvorming en echt wil leren van fouten of zwakheden kan (nog steeds) het beste een visitatiecommissie aan het werk zetten.
- Bestuurskrachtmetingen leiden tot afrekenen? In het geheel niet gezien de ervaringen in het hoger onderwijs, de politiekorpsen, de omroepwereld. De leden van de commissies kennen het onderwijs, hebben gevoel voor de dilemma's en bezien wat opleiders zelf aan veranderingen wensen in te voeren. Waarom zouden visitatiecommissies die onderzoek doen naar gemeentelijke bestuurskracht anders zijn?

- Bestuurskrachtmetingen leiden tot de val van wethouders of burgemeesters? We verwachten dat niet op basis van een analyse van gevallen burgemeesters.
- Bestuurskrachtmetingen zijn een nuttig instrument om te spiegelen en lessen te trekken. Gemeentebesturen worden echter niet ontslagen van een denkproces over wat hoe verbeterbaar is.

We gaan in dit boek na of deze stellingname versterkt kan worden of gevloerd kan worden.



## 2 Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen

A.F.A. Korsten, K.Abma, M. Schoenmaker en J.M.L.R. Schutgens

‘Een slager keurt niet zijn eigen vlees’, aldus een burgemeester. Wellicht geïnspireerd door deze gedachte heeft in de afgelopen jaren grofweg eenderde van alle 443 Nederlandse gemeenten een bestuurskrachtmeting door een adviesbureau of visitatiecommissie laten uitvoeren. We telden per 1 januari 2007 maar liefst 133 verslagen van ‘metingen’. Om meer inzicht in deze metingen te krijgen hebben we onderzoek gedaan naar wat ze voorstellen. Een aantal provincies en regio’s is bekeken waarin steeds (bijna) alle gemeenten op (bestuurs)kwaliteit werden doorgelicht: de provincies Limburg en Friesland, de Gooi- en Vechtstreek, de Krimpenerwaard, de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Ook zijn enkele afzonderlijke gemeenten bekeken die zich bij herhaling hebben laten doorlichten, zoals Leiden, evenals enkele subregio’s, zoals de drie RSW-gemeenten Scherpenzeel, Renswoude en Woudenberg, en de Rijnstreekgemeenten Ter Aar en Nieuwkoop. De meeste metingen zijn geteld in Limburg (47 metingen) en Friesland (27 metingen). De vraagstelling luidde: wat zijn de uitgangspunten, wat is de procedurele opzet, hoe luiden de opvallende uitkomsten en wat valt er te zeggen over de betekenis en beperkingen van dergelijke metingen door een inspectie van het onderliggende bestuursbeeld? Over een deel van deze analyse gaat dit hoofdstuk. In dit beperkte kader leggen we ons beperkingen op en vertrekken we vanuit de dynamiek van het concept bestuurskracht.

### 2.1 Bestuursbeeld: wat is de focus?

*‘Veel wind in de wieken’*. Deze speelse titel kan toch op het verkeerde been zetten. Het is niet de titel van het Grote Molenboek maar de titel van een recent rapport over de bestuurskracht van Nieuw-Lekkerland.

Een bestuurskrachtmeting is een *algemene, basale meting* van de kracht van een gemeente. Deze meting heeft veel weg van hoe een schoolarts een algemeen beeld van een burger (als patiënt) kan krijgen door middel van een basale test van tien standaardmetingen (de test van de knie, de kniebuiging, enz.). De schoolarts is geen specialist die een nadere analyse maakt, zoals een internist, neuroloog, uroloog of bijvoorbeeld chirurg kan doen. Een schoolarts kan op basis van zijn analyse wel doorverwijzen naar de specialist. Zo moet ook een bestuurskrachtmeting gezien worden. Een dergelijke bestuurskrachtmeting van een gemeente geeft dus een *algemeen omvattend beeld* van de kwaliteit van het betreffende lokaal bestuur in termen van bestuurlijk vermogen. Het is *geen* precies dieptebeeld of specialistisch beeld van bijvoorbeeld handhaving en toezicht. Er zijn ook andere beperkingen. Wie een reorganisatie wenst door te voeren moet niet eerst een bestuurskrachtmeting laten verrichten, omdat een dergelijke bestuurskrachtmeting niet gelijk staat aan een organisatiediagnose. Een bestuurskrachtmeting geeft ook geen dieptebeeld van de financiële situatie, de organisatiecultuur of van de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen (verg. Otto, 2000; Korsten en Tops, 1998; Voigt en Van Spijker, 2003). Wie

bijvoorbeeld de organisatiecultuur wil begrijpen of een cultuurtraject nastreeft, moet anders te werk gaan, zoals ook een neuroloog anders te werk gaat als de schoolarts (met een andere kijk, expertise en andere – aanvullende - hulpmiddelen).

Het gaat hierbij dus om bestuurskracht*metingen*. Daarvan gaat de suggestie uit dat het om keiharde, feitelijke analyses gaat. Dat is echter niet het geval. Er is sprake van een zekere weging. Dat is wellicht een beter woord dan ‘meting’. Betrokkenen bij bestuurskrachtmetingen wijzen er overigens op dat deze weging zoveel mogelijk intersubjectief gericht is om uiteindelijk na hoor en wederhoor en de mogelijkheid van commentaar op een conceptrapport, te bereiken dat een kwalificatie ook aanvaard wordt (Korsten, 2004a, b, c; visitatiecommissie bestuurskracht provincie Limburg, 2006). Opstellers willen door analyse en interactie bereiken dat de beoordeelden in koor roepen ‘dit is een foto van ons’; ‘dit zijn wij’. Dat lijkt een gunstige grondslag voor leren, zoals een patiënt niet zelden eerst aan een heilzaam proces kan beginnen bij erkenning van de ziekteverschijnselen op basis van een diagnose. Overigens spreekt adviesbureau BMC altijd van bestuurskrachtonderzoeken om daarmee aan te geven dat het niet gaat om veel cijfermatige analyses of het geven van rapportcijfers aan gemeenten. Ondanks deze opmerking blijven we hier het woord ‘meting’ gebruiken. Het is immers een ingeburgerde term.

Deze bestuurskrachtmetingen worden tegenwoordig door bestuurders die ervoor kiezen nuttig geacht. De toepassing is doorgaans een vrijwillige zaak, een bestuur kan het ook laten, maar 133 gemeenten kozen deze weg. Bestuurskrachtmetingen worden op grote schaal geïnitieerd, soms onder lichtere of sterkere druk van een provinciebestuur dat het H-woord (van herindeling) vermijdt (Limburg) of juist gebruikt (Utrechtse Heuvelrug). Ervaring leert dat burgemeesters de condities voor leren het meest gunstig vinden als vanuit autonomie van de gemeente besloten is tot een meting, blijkens gesprekken met vele tientallen burgemeesters op de Lochemse burgemeestersdagen in 2007. De vraag of dit mogelijk tot een positieve retouchering van de foto kan leiden, komt verderop aan bod.

Wie wil begrijpen waar bestuurskracht mee te maken heeft en waar dit concept uit voortkomt, kan niet om de geschiedenis van herindeling en het gebruik van de term in dat verband, heen. Daarom gaan we daar nu eerst op in, om langs deze weg vast te stellen dat het begrip bestuurskracht geleidelijk een evolutie heeft doorgemaakt.

## **2.2 Herindeling voor meer bestuurskracht**

Wie de laatste halve eeuw van het gemeentebestuur in Nederland overziet, kan niet om het woord bestuurskracht heen. Het duikt overal op. Dat blijkt allereerst bij het doornemen van nota's over de bestuurlijke organisatie van ministers van Binnenlandse Zaken. Vaak is door opeenvolgende ministers van BZK na ongeveer 1955 immers gesteld dat de gemeentelijke bestuurskracht moest toenemen. Bestuurskracht werd een adagium, zelfs een toverwoord, om fusies van vooral kleinere gemeenten tot stand te brengen. Later ging het echter ook om grotere gemeenten, met de bedoeling deze, tegen de achtergrond van ruimtelijke en andere knelpunten die de gemeentelijke

ontwikkeling belemmerden, groter te maken. Door te pleiten voor méér bestuurskracht werd niet gedacht aan een intelligente nieuwe manier van organiseren van het ambtelijk of bestuurlijk werk in de vorm van bijvoorbeeld shared services - dus krachtenbundeling van ondersteunende functies en/of voor beleidsvorming en uitvoering - , noch aan subtiele vormen van interactie tussen burgers en bestuurders of doorzettingsmacht maar aan een bepaalde gemeentegrootte. Het debat ging vaak over de wenselijke schaal van gemeentebesturen, merkwaardig genoeg niet of nauwelijks over de schaal van een provincie of over de schaal van een bestuurskrachtige natie in het Europa van de Europese Unie (Van der Top, 1960; Van der Krogt e.a., 1987; Waltmans, 1994; Hagelstein en Traag, 1998; Berg en Breunese, 1999; Van den Heuvel en Huijben, 2003). Als een gemeente nou maar een minimumaantal inwoners telde, zou het goed komen of beter gaan met het bestuurlijk dienen van de burgers. Immers, meer inwoners door fusie betekende volgens veel geuite doelstellingen en verwachtingen onder meer:

- meer inkomsten voor een (gefuseerde) gemeente;
- de budgettaire mogelijkheid om meer ambtenaren aan te stellen ('meer robuuste gemeenten'), en te komen tot betere arbeidsverdeling en specialisatie;
- per saldo lagere bestuurskosten omdat het aantal raadsleden per inwoner gemiddeld zou dalen en minder intergemeentelijke samenwerkingsverbanden;
- meer gericht en planmatig handelen.

Al deze punten zouden een minder kwetsbaar bestuur tot gevolg hebben. Meer en geleidelijk te rekruteren hoger opgeleid personeel zou een gemeente meer potentie en slagkracht geven en minder kwetsbaar maken, aldus de opeenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken. Per saldo meer bestuurskracht in de zin van een toenemend bestuurlijk vermogen. Dit was een 'gemiddeld' beeld. Opeenvolgende nota's van het ministerie waren steeds wat verschillend in de gezette retorische accenten.

Over de juistheid van de veronderstellingen achter ministerieel herindelingsbeleid ontwikkelde zich een voortgaand debat. Tijdschriften als VNG Magazine en Binnenslands Bestuur hebben er vol mee gestaan en tal van bestuurskundigen hadden hierin een aandeel. Intussen wordt weer iets anders over bestuurskracht gedacht, zoals een beschouwing over deze bestuurskrachtmonitor laat zien. In het navolgende werken we dit uit. We richten ons primair op bestuurskrachtmetingen. Een alternatieve monitor, bekend onder de vlag van *'De staat van de gemeente'* (Aardema en Korsten, 2005) komt slechts zijdelings aan bod. Een beschouwing dus over de actualiteit en verandering van de inhoud van een oud concept.

### **2.3 Herindelingsbeleid: tegelijk succes en falen**

Het landelijk herindelingsbeleid uit de jaren tachtig en negentig is door Bas Denters (1996) wel getypeerd als *'het succes van falend beleid'*. Het herindelingsbeleid van achtereenvolgende kabinetten was geslaagd, want er volgden tal van fusies, maar de grondslag was zwak als gevolg van over het algemeen onhoudbare veronderstellingen. Waarom? De ambtelijke coördinatie verliep na herindeling meer formeel, waardoor veel van de natuurlijke coördinatie verloren ging. Na herindeling optredende grotere

planmatigheid leidde weliswaar tot meer streven naar doelgericht bestuur, maar het aantal nota's steeg ook sterk. Het aantal gemeenschappelijke regelingen daalde niet, terwijl dat wel verwacht was. De lasten voor burgers daalden evenmin, maar stegen niet zelden naar het niveau van de oorspronkelijke fusiepartner(s) met de hoogste tarieven. Daar stond tegenover dat de ambtelijke organisatie na herindeling meer op poten kwam te staan, binnen het politiek primaat van een bestuur. Dat duurde soms enige tijd, omdat er een cultuurtraject was voorzien. Daar kwam nog wat bij. Voor veel burgers was de kwalitatieve vooruitgang in de gemeentelijke prestaties na herindeling zelden zichtbaar. De participatie van burgers in de gemeentelijke politiek en burgerzin namen doorgaans niet toe, hier en daar zelfs af. De voordelen van herindeling bleven dus vaak intern. Na verloop van tijd bleken vooral bestuurders en ambtenaren wel gewend aan de gevolgen van herindeling, terwijl dat voor burgers minder gold (Kersten, 1986; Derksen, 1987; Thomassen e.a., 1991; Korsten, Kuiper en Tonnaer, 1991; Berghuis e.a., 1995; Denters, 1996; Toonen e.a., 1998; Hagelstein en Traag, 1998; Koppenjan, 1999).

### ***Het succes: teruglopend aantal gemeenten***

Het politiek-bestuurlijk 'succes' van nationaal herindelingsbeleid blijkt uit de cijfers over gerealiseerde herindelingen (figuur 2.1). Nederland telde in 1850 nog 1209 gemeenten en honderd jaar later, in 1950, nog steeds iets meer dan 1000 gemeenten. In 1960 tellen we zelfs nog 990 zelfstandige gemeenten, maar dan gaat de terugloop harder. Er wordt herindelingsbeleid geformuleerd. In 1970 zijn er dan nog 913 gemeenten, maar in 1980 nog maar 811. De in de jaren zeventig ingezette trend om het aantal gemeenten met meer dan honderd per decennium te verminderen, zette in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw door, zodat in 2002 nog 496 gemeenten resteerden. Per 1 januari 2007 telde Nederland 443 gemeenten. Samenvoeging van gemeenten is vanaf 1900 dus geen nieuw fenomeen, maar iets dat zich toch vooral in de periode 1970 - heden voltrok.

| Jaar | Aantal gemeenten in Nederland | Daling per decennium |
|------|-------------------------------|----------------------|
| 1850 | 1209 gemeenten                |                      |
| 1900 | 1121                          | 0                    |
| 1910 | 1121                          | 0                    |
| 1920 | 1110                          | 11                   |
| 1930 | 1078                          | 32                   |
| 1940 | 1054                          | 24                   |
| 1950 | 1015                          | 39                   |
| 1960 | 990                           | 25                   |
| 1970 | 913                           | 87 t.o.v. 1960       |
| 1980 | 811                           | 102 t.o.v. 1970      |
| 1985 | 741                           |                      |
| 1990 | 672                           | 139 t.o.v. 1980      |
| 1995 | 636                           |                      |
| 1999 | 538                           | 134 t.o.v. 1990      |
| 2002 | 496                           |                      |
| 2007 | 443                           | 95 t.o.v. 1999       |

Bron: CBS

*Figuur 2.1: Afname van het aantal gemeenten 1850-2007*

### ***Het falen: de argumenten achter herindelingsbeleid***

Een gemeenschappelijke argumentatie achter bijna alle fusies was dat de gemeentelijke bestuurskracht vergroot moest en zou worden. De retoriek werd wel aangepast aan wat de tijd vroeg en parlementair acceptabel werd geacht. Met enkele pennenstreken is dat te illustreren.

Na 1960 was lange tijd sprake van *opgelegde streeksgewijze* gemeentelijke herindelingen, omdat een provinciale of rijksoverheid bepaalde dat een gemeentebestuur niet voldeed aan de criteria, zoals het beschikken over voldoende bestuurskracht om de taken op niveau gedurende 25 jaar vanaf het moment van herindeling aan te kunnen. Daarbij werd ook een minimumaantal inwoners genoemd dat een gemeente moest hebben om zelfstandig te kunnen voortbestaan. Immers, meer inwoners betekent meer inkomsten en dus meer ambtenaren om de bestuurlijke taken te kunnen voorbereiden of uitvoeren. Dan werd de grens van minimaal 6000 inwoners genoemd als noodzakelijk (nota van minister Beernink, 1969), dan 10.000 inwoners (minister De Gaay Fortman, 1973-1977), of 10.000 inwoners, maar zonder dat er sprake was van een ‘steenhard’ criterium (minister Rietkerk, 1982-1986).

De *minimumaantallen* inwoners verdwenen als criterium voor herindeling in de loop van de jaren tachtig van de vorige eeuw naar de achtergrond, om plaats te maken voor nieuwe argumenten, die opnieuw een uitwerking waren van het concept bestuurskracht.

We komen in de geschiedenis het argument tegen dat een grotere – gefuseerde – gemeente op zijn minst bepaalde taken aan moest kunnen, zoals de taken van een sociale dienst uitvoeren. Dat *minimale takenconcept* leidde destijds al gauw tot een impliciet beeld van de gewenste minimumgrootte, namelijk 18.000 inwoners (Fokkens, 1985). Een gemeente van die omvang zou bovendien aantrekkelijk zijn, omdat deze over fulltime opererende wethouders kon beschikken en minder bestuurskosten had. Wat bleef, was het door de wetgever- doorgaans op advies van een provinciebestuur – *opgelegde* karakter van de gemeentelijke herindeling.

Veel zich verdedigende gemeentebesturen, wier gemeente met opheffing bedreigd werd, protesteerden echter bij het provinciebestuur en togen naar de Tweede Kamer. Herindeling was zelden écht overtuigend gefundeerd (Kersten, 1986; Bordewijk, 1996; 1999) omdat schaalgrootte niet alles zegt over de kwaliteit van een organisatie en bestuur en de enig ‘ware’ schaal niet bestaat (Van der Krogt e.a., 1987; Derksen e.a., 1987). Geleidelijk groeide dan ook het verzet binnen politieke partijen tegen van ‘bovenaf’ opgelegde herindeling, waarna herindeling vooral wenselijk werd geacht als zich grote(re) knelpunten in een gemeente, soms een stad, voordeden. Maar ook deze *knelpuntenbenadering*, die in de plaats was gekomen van het bot geworden getalsfetisjisme, kreeg een opvolger en wel in de *vrijwillige herindeling van onderop*. Wat veel bestuurders niet voor mogelijk hielden, gebeurde: allerlei gemeenten besloten zelf tot opheffing, zoals bijvoorbeeld Stramproy (gevoegd bij Weert) of Broekhuizen (bij

| Minimumaantal inwoners per gemeente (ondergrens)   | toelichting   | genoemd door   | jaar          |
|--|---|--|---------------|
| Minimaal 500 inw.  |   | Zie Waltmans, 1994   | 1813          |
| Vanuit democratie: 5.000 inw. optimaal. Vanuit doelmatigheid is 50.000 inw. optimaal   |   | Prof.dr. S. Groenman   | 1956          |
| Minimum van 2.000-3.000 inw.   |   | Minister Struycken   | 1957          |
| Alle gemeenten met omvang tot 2.000 inw. opheffen  | Aandacht voor ruimtelijke ordening  | Staatssecr. Weterhout  | 1965          |
|  | Geen streeksgewijze herindeling   | Min. Verdam  | 1966/1967     |
| 6.000 als minimaal aantal inwoners   | Streeksgewijze herindeling, niet individuele herindeling. Herindeling afstemmen op gewestvorm.  | Rijksnota Bestuurlijke Organisatie: Min. Beernink / Stas Van Veen: 1967-1971 | 1969          |
| 3.000 inw. niet aanvaardbaar; bij 3.000-6000 inw. nader onderzoek; gemeenten met streekfunctie min. 10.000 inw.  | Gemeente moet 25 jaar toe kunnen. Onderzoek bij te verwachten inrijpende struct. Wijzigingen op het territoir   | Minister Beernink  | 1970          |
|  | Geen actief herindelingsbeleid. 44 gewesten   | Minister Geertema  | 1971-1973     |
| Minimaal 10.000 inw. Per gemeente, maar in samenhang met reorganisatie en decentralisatie  | Concept-wet Fozorg. Binn. Bestuur: naar 26 mini-provincies. Herindeling gemeenten vanwege decentralisatie van taken   | Min. De Gaay Fortman/ Stas Polak   | 1973-1977     |
| Herindeling meer zelfstandig vraagstuk. Niet minder dan 8.000 inw. Maar drie weken later: 10.000 inw. Iwonertal geen hard criterium.   | Gemeente moet eigen identiteit hebben die herkenbaar is voor burgers. Gemeente moet aansluiten bij maatsch. orw. Decentralisatie van taken vereist krachtige gem. | Minister H. W. Vogel, brief aan Tweede Kamer                                 | 16 okt. 1978  |
| Minimaal 10.000 inw. Als ijkpunt maar geen 'strenghard' criterium  | Nodig voor fulltime burgemeester en gemeentesecretaris; bestuurskosten laag tussen 10.000-20.000 inw.   | Min. Rietkerk '82-'86): Notitie gemeentelijke herindeling, BZ                | 1984          |
| minimaal 6.000-7.000 inw.  |   | Raad voor Binlands Bestuur   | 1984          |
| Ten minste 8.000 inw.  | Kijken naar ruimtelijke en andere knelpunten en situaties   | Staatssecretaris De Graaff-Nauta, Wetsv. Herindeling M-Betuwe                | 1987          |
| Minstens 7.400 inw.  | Voor taakbeheertiging als dienstverlenende organisatie  | Bleker en De Jongh   | 1987          |
| Minimaal 18.000 inw.   | Fulltime wethouder/ eigen sociale dienst  |  | Diverse jaren |
| Tussen 25.000 en 100.000.  | Vanuit bedrijfs-economische optiek  | Ex-gedeputeerde De Zeeuw   | 1994          |
| Min. 40.000 inwoners   | Fleets: Terugleggen van naar regio's verlengd lokaal bestuur bij grotere gemeenten. Tevens deelgemeenter  | Discussienota aan directie Vereniging van Ned. Gemeenten                     | 1994          |
| Geen vast minimaal aantal inw. Rekening houden met verschillen.  |   | Kabinetstandpunt inzake vernieuwing van de bestuurl. Org.                    | 1995          |
| Geen getal   | Breed draagvlak: gewenst.   | Balkenende II, Remkes: Vrijwillige herindelingen                             | 2002          |
| < 20.000 inw nood-zaak om kwetsbaarheid op te lossen; 20.000-50.000 inw.: beheersbare kwetsbaarheid maar onvoldoende massa voor toekomstige opgaven; > 50.000 inw voldoende massa. | o.b.v. rapport Eenhoorn/Ronenberg   | Min. BZK Remkes  | 2006          |

Figuur 2.2: Ondergrens voor een zelfstandige gemeente volgens diverse documenten

de gemeente Horst) of Angerlo (bij Zevenaar). In bepaalde gevallen lag daar een studie naar bestuurlijke sterkten en zwakten aan ten grondslag, maar soms dat niet eens. Kabinetten sloten zich middels wetgeving bij de beweging van onderop aan, een ontwikkeling die zich in de jaren negentig ook elders, zoals in Noorwegen en Finland, voordeed. Gemeentebesturen werden uitgenodigd zelf met voorstellen en argumenten te komen. Ten tijde van het functioneren van de kabinetten-Balkenende 2 en 3 werd het beleid om herindelingsvoorstellen te beoordelen op onder meer 'draagvlak'. Dat leidde overigens nog tot een herindeling in de provincie Gelderland op initiatief van het Gelders provinciebestuur.

Onder de kabinetten-Balkenende 2 en 3 zijn in financieel en maatschappelijk opzicht belangrijke taken overgedragen naar gemeenten, zoals de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Er moeten, aldus de vorige minister van BZK J. Remkes in een persbericht van 25 oktober 2006, de komende jaren zelfs nog meer rijks- en provinciale taken naar de gemeenten worden gedecentraliseerd. In het Manifest van de Gemeenten, vastgesteld tijdens de buitengewone ledenvergadering van 9 november 2006, stelt de VNG dat gemeenten opschaling niet uit de weg moeten gaan, juist om die overheveling van taken mogelijk te maken. Echter, verwachte decentralisatie is wel vaker als argument genoemd voor opschaling; daarmee is die opschaling nog geen feit. Zo is de gemeentelijke herindeling in de periode 2002-2007 in de Randstad niet substantieel van de grond gekomen. Want de kabinetten-Balkenende 2 en 3 hadden een kader voor herindeling, waarin ruim plaats was voor het criterium 'herindeling als daarvoor maatschappelijk draagvlak bestaat'. Ergo, herindeling van bovenaf opleggen was iets dat het kabinet niet wenste te doen.

### ***Paradox***

Het voorgaande geeft aanleiding tot de waarneming van de herindelingsparadox: toenemende bedenkingen geven aanleiding om te veronderstellen dat van herindeling niks meer terecht komt, maar feitelijk is er geen wezenlijke terugloop te constateren in het aantal herindelingen. Ondanks de veranderde retoriek in het herindelingsbeleid van opeenvolgende ministers in de periode vanaf 1955-2007 en de discussie die bedenkingen tegen herindeling aan het licht brengt, is de feitelijke herindeling gestaag voortgezet. Herindeling is een 'evergreen'. Herindelingen zullen ook in de toekomst voorkomen.

### **2.4 Naar een verbrede opvatting van bestuurskracht**

Tot zover de herindeling en de geleidelijke evolutie van een begrip. Wat is nu de afgelopen jaren gebeurd om uit te komen bij de genoemde bestuurskrachtmetingen, zoals die in pakweg 133 gemeenten na 2000 uitgevoerd werden? We zoomen nu in op de afgelopen zeven jaar en zien hier de omslag van schaal- naar procesdenken in relatie tot bestuurskracht. Een verdere evolutie.

### ***De kwaliteitsmonitor herindeling uit 1999***

Minister B. Peper van BZK heeft in 1999 gepleit voor een herindelingsmonitor, een bestuurskrachtmeter van onderop. Inspiratiebron daarvoor was de in opdracht van het ministerie van BZK verrichte studie 'Gemeenten in ontwikkeling'. In deze studie uit 1998 met als ondertitel 'Herindeling en kwaliteit' presenteerden Th.Toonen c.s. een aanzet tot uitwerking van het kwaliteitsbegrip. De auteurs wilden de gedaanten van de gemeente breder in beeld krijgen dan tot dan gebeurd was. De inzet was om gemeenten te beoordelen op basis van *tal van* criteria en niet louter of primair vanuit een getalscriterium en decentralisatie-argumenten. De onderzoekers deden dat, omdat ze meenden in veel discussies over pro's en contra's van herindeling tal van aspecten van kwaliteit van gemeentebestuur terug te zien. Ze wilden deze discussies ordenen en verbreden, zodat er naar *meer* kwaliteitscriteria van het functioneren van gemeenten gekeken zou worden dan naar de schriele criteria, die betrekking hadden op niet of nauwelijks houdbare veronderstellingen achter beleid. De onderzoekers achtten met andere woorden veel meer argumenten mogelijk om juist wel of niet tot herindeling te komen of na herindeling een herindelingseffect vast te stellen, dan in de tot dan gebruikelijke beleidstheorie achter het herindelingsbeleid. Daarmee groeide in aanzet een nieuwe benadering van reflectie, gebaseerd op kwaliteitsdenken over bestuur, die tot tal van veranderingen zou kunnen leiden, waaronder interne veranderingen, meer samenwerking tussen gemeenten of gemeentelijke herindeling. Het rapport werd bij het departement van BZK goed ontvangen, nadat ambtenaren eerder teleurgesteld hadden kennisgenomen van eerdere rapporten, die betrekkelijk onbruikbaar waren om verder te gaan met herindelen (zie Derksen e.a., 1987).

Toonen c.s. onderscheidden vier rollen: de gemeente als bestuur van de gemeenschap, als verlener van diensten, als medeoverheid en als werkgever van een organisatie. Deze vier rollen zijn op verschillende niveaus van besturen en organiseren te beoordelen, van strategisch tot operationeel. Op operationeel niveau kan een gemeente – om een voorbeeld te geven - worden beoordeeld op daadwerkelijk handelen en daarmee op responsiviteit, instrumentaliteit en doelmatigheid (Toonen c.s., 1998: 118). De auteurs vatten deze matrix van rollen en niveaus op als een 'staalkaart van kwaliteit'. In hun woorden: 'een kwaliteitskaart voor het lokaal bestuur', een referentiekader voor onderzoek, zowel voorafgaand aan herindeling als naderhand. Dit kader achtten ze allesbehalve een eendimensionaal hulpmiddel. Het wordt geacht het geheel van gemeentelijk beleid en gemeentelijke activiteiten af te dekken.

### ***De bestuurskrachtmonitor***

De Tweede Kamer heeft aan de julibrief van minister Peper, waarin de kwaliteitsmonitor herindeling werd genoemd, niet veel woorden vuil gemaakt. Blijkbaar leende deze monitor zich onvoldoende voor moties en amendementen, de bekende wapens van parlementariërs. Geen wapens, geen schoten! Toch verdween deze monitor niet helemaal uit beeld. Het boek van de Leidse auteurs heeft namelijk 'doorwerking' ondergaan in Limburg. De monitor werd van onderop 'opgepakt'. Daarbij was geen sprake van ex post toepassing van een kwaliteitsmatrix op reeds heringedeelde gemeenten, maar van beoordeling op zich in het kader van 'de lerende



overheid'. De bestuurskrachtmeting werd in de provincie Limburg weggetrokken uit de herindelingsdiscussie, althans in de officiële bestuurlijke verklaringen. Het boek van Toonen c.s. werd inspiratiebron voor het Limburgs provinciebestuur, dat officieel geen herindeling nastreefde. Uit een oogpunt van provinciale systeemverantwoordelijkheid achtte men een beoordeling met een kader voor doorlichting van alle gemeentebesturen uit een oogpunt van kwaliteitsdenken echter nodig. Het provinciebestuur werkte de hoofdlijnen van een proces van toepassing van bestuurskrachtmonitoren uit - met een knipoog naar erkend waardevolle visitatieprocessen in het hoger onderwijs en het grotestedenbeleid -, kreeg daarvoor grote steun van provinciale staten en verwierf een financiële bijdrage van het departement van BZK per doorlichting. Hoewel toenmalig VNG-hoofddirecteur Joop van den Berg niet enthousiast was en er een verkapte poging tot herindeling in zag, meldden alle Limburgse gemeenten die niet in een herindeling betrokken waren zich vrijwillig aan. Daarmee was een beweging naar een nieuw perspectief op bestuurskracht ingezet: gemeentebesturen gingen zichzelf door een visitatiecommissie stuk voor stuk laten doorlichten. Deze doorlichting zou kunnen leiden tot 'spiegelen', en daarna tot eigen of provinciale verbeteracties.

| provincie     | Bestuurskrachtmeting | Monitor: De staat van de gemeent |
|---------------|----------------------|----------------------------------|
| Friesland     | 27                   | 5                                |
| Groningen     | 1                    | 4                                |
| Drenthe       | 0                    | 3                                |
| Overijssel    | 0                    | 7                                |
| Gelderland    | 2                    | 14                               |
| Flevoland     | 0                    | 1                                |
| Utrecht       | 6                    | 3                                |
| Noord-Holland | 10                   | 6                                |
| Zuid-Holland  | 40                   | 27                               |
| Zeeland       | 0                    | 4                                |
| Noord-Brabant | 0                    | 19                               |
| Limburg       | 47                   | 6                                |
| Totaal        | 133                  | 99                               |

*Figuur 2.3: Overzicht per provincie van bestuurskrachtmetingen*

Het provinciebestuur wilde zich de bestuurskrachtprofielchetsen wel laten toesturen. Alle gemeenten zouden aan dit verzoek voldoen. De gehele aanpak is op zich weer aan evaluatie onderworpen en daaruit kwam een positief beeld naar voren (Korsten, 2004a, b, c), een beeld dat door minister Remkes expliciet gedeeld werd. Tot 2007 leidde dat in Limburg overigens tot een herindelingsoperatie, namelijk in een deel van Midden-Limburg. Diverse gemeentebesturen uit de hoek van Hunsel, Thorn, Heythuysen, Roggel en Neermeenden dat de kritische uitkomsten voor hun gemeente drastische maatregelen rechtvaardigden.

### ***Andere gebieden***

Minister Remkes van BZK achtte meer bestuurskrachtmetingen wenselijk. Na begin 2000 zijn in andere regio's ook initiatieven ontplooid, zoals in Friesland, zij het over

het algemeen zonder financiële steun van het ministerie van BZK. Dat leidde tot bestuurskrachtmetingen in een groot deel van Friesland, Zuid-Holland (o.a. in de Rijnstreek, Zuidplas, Drechtsteden, de Krimpenerwaard, de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, Leiden, Voorschoten), Noord-Holland (Bussum, Naarden, e.o.; Bennebroek) en Utrecht (o.a. de Heuvelrug, en de subregio Renswoude, Woudenberg, Scherpenzeel). In bepaalde gebieden bleven metingen achterwege, omdat zich recent een herindeling voltrok of op het punt stond te gaan plaatsvinden (Drenthe, Brabant, Gelderland). In Overijssel mislukte een experiment tot ontwikkeling van een bestuurskrachtmeting vanuit een te sterke focus op een eigen Overijsselse aanpak (Raalte e.o.). Eind 2006 is overigens door de provincie Gelderland besloten om juist gemeentelijke metingen te stimuleren en te laten plaatsvinden om te zien of de herindeling verbeteringen in de bestuurskracht te zien geeft. Ook Groningse gemeenten besloten in maart 2007 tot de start van bestuurskrachtmetingen. In totaal noteren we per 1- jan. 2007 133 metingen (zie figuur 2.3).

Inmiddels zijn enkele gemeenten al vaker dan één keer beoordeeld. Voorbeelden daarvan zijn de Zuid-Hollandse gemeenten Leiden (in 2002 en 2005), Alkemade (2002 en 2005) en Jacobswoude (2001 en 2005). In Limburg is een herhaling van de visitatie uit 2003 gestart. Weert en Nederweert zijn al voor de tweede keer doorgelicht door de visitatiecommissie.

## 2.5 Op bestuurskrachtmeting inwerkende krachten

Het kritisch kijken naar de bestuurskracht was niet steeds alleen of primair ingegeven door een dreigende herindeling, maar ook door veranderingen in de omgeving van gemeenten en in opvattingen over bestuur, aldus Van Hijum en Hiemstra (2002). Wat was die verandering? De verwachtingen over kwaliteit van de gemeenten stegen.

Eind jaren negentig lag het accent nog op *de bedrijfsmatige overheid*. Gemeenten gingen over tot het invoeren van *integraal management, product- en programmabegrotingen* en het zichtbaar maken van *bevoegdheden en verantwoordelijkheden* (Van Hijum & Hiemstra, 2002). Maar dat bleek niet genoeg. Van gemeenten werd niet alleen verwacht dat ze hun zaken op orde hadden, maar ook dat ze beoogde prestaties realiseerden. De VNG stelde in het manifest *'Om het vertrouwen van de burger'* dat gemeenten hun prestaties beter inzichtelijk zouden moeten maken en zich voor hun prestaties zouden moeten verantwoorden. Dat was niet eenvoudig, ook al gaf de begin 2002 ingevoerde dualisering een verdere aanzet hiertoe. Veel gemeentebesturen en hun organisaties stapelen namelijk beleid op elkaar, schaffen niet af, komen moeizaam tot prioriteitsstelling en hebben mede hierdoor geen overzicht van wat ze allemaal doen en laten. Daardoor bestaat volgens Van Hijum en Hiemstra (2002: 11) in veel gevallen 'een *gefragmenteerd* beeld van de *'gezondheidstoestand van het gemeentebestuur'* en van de prestaties van de eigen organisatie'. De roep om overzicht en inzicht in prestaties en in sterkten en zwakten nam dan ook toe (ook Aardema, 2004). De volgende factoren werkten daarop verder in.

1. Er ontstond en ontstaat druk om het werk *slim(mer) te organiseren* en daarbij gebruik te maken van concepten uit de private sector, zoals dat van *shared services centers* en *ketenmanagement*. Naar het openbaar bestuur verwerft dit concept zowel intragemeentelijke als intergemeentelijke uitwerkingen, in de vorm van het concept ‘Samen en toch apart’ (SETA) en de federatiegemeente. Wie wil samenwerken met partnergemeenten moet natuurlijk beschikken over een analyse van prestaties, die argumenten geeft om de stap naar andere organisaties en samenwerking zetten. Pogingen tot intragemeentelijke uitwerkingen zien we in gemeenten als Arnhem en Rotterdam.

2. De omgeving van het bestuur wordt kritischer. Media volgen gemeenten kritischer. Er worden publiek gemaakte overzichten gepresenteerd, zoals de ‘beste’ gemeente, en er worden prijzen gegeven voor de gemeente met de ‘slechtste’ dienstverlening, in de vorm van de ‘gouden eikel’. De druk om te *presteren* neemt toe. Wat gaat ‘slecht en moet beter’, wat gaat ‘goed, maar kan beter’? Daartoe dienen zich allerlei concepten aan, zoals het toepassen van de 3W’s (wat willen we waarom, wat doen we en wat levert het op?) in het kader van *programmabegrotingen*, *benchmarking*, een *INK-kwaliteitsconcept* en/of een *balanced scorecard-aanpak* (Hakvoort en Klaassen, 2004; Bouckaert e.a., 2003).

3. Het denken in termen van programmabegrotingen werkt in op de noodzaak tot betere interne samenwerking. Het streven naar samenwerking en overzicht uit zich onder meer ook in de vorm van *programmasturing* in gemeenten als Helmond en Den Haag (Parbhudayal en Geuzendam, 2007).

4. De aandacht voor *verantwoording* stijgt. De raad wil bovendien invulling geven aan de controlerende taak. Dus zullen raad en college informatie wensen over doeltreffendheid en doelmatigheid van het bestuur. Artikel 213a uit de Gemeentewet, in de wandeling wel eens de doelmatigheidsverordening genoemd, zet daartoe ook aan. Voorbeelden daarvan zien we in gemeenten als Arnhem en Landgraaf (o.a. Lokhorst e.a., 2007).

Bestuurskrachtmetingen sluiten daarop aan. Ze zijn een antwoord op deze tendensen. Dergelijke bestuurskrachtmetingen beogen namelijk het voordeel te bieden van overzicht, omdat ze antwoord geven op de vraag wat de kwaliteit van het totale bestuur is, niet van elementen of aspecten. Bestaan daarvoor geen alternatieven? Achter het werken met *INK* en *balanced scorecards (BSC)* gaat ook wel de pretentie van een algeheel inzicht in prestaties en kwaliteitsstreven schuil ( ze bieden de mogelijkheid te zien hoe een organisatie er ‘in een oogopslag’ voorstaat). Toch blijken deze methodieken niet goed toepasbaar op het overheidsbeleid als geheel, maar slechts op onderdelen of aspecten (zie ook Van Helden & Kamminga, 1996).

## 2.6 Het begrip bestuurskracht

### ***Bestuurskracht, bestuurskwaliteit, bestuursmacht***

Bestuurs*kracht* moet worden onderscheiden van bestuurs*macht* (Wesseling c.s., febr. 2004: 21). Bestuurskracht verwijst naar de kracht om gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren en resultaten te boeken die sporen met een streven naar ‘goed bestuur’. Bestuurskracht verwijst naar onder meer responsief, proactief, doelgericht, daadkrachtig, effectief, legitiem en doelmatig bestuur, dat boogt op integriteit. Bestuursmacht is meer het persoons- en organisatiegebonden vermogen van een bestuurlijke actor of enkele actores om zelf gewenste maatschappelijke of bestuurlijke effecten te bereiken.

Bestuurskracht is van oorsprong nauw verbonden met *bestuurskwaliteit*. Dat zagen we al bij de behandeling van het boek van Toonen c.s. *Gemeenten in ontwikkeling*. Deze auteurs verwezen immers naar kwaliteit in de rolvervulling door gemeentebesturen en de toepassing van allerlei criteria om het bestuurlijk handelen in brede zin te beoordelen op meerdere niveaus. Rollen, niveaus en criteria dus.

Dat bestuurskracht alles te maken heeft met kwaliteit is een opvatting die breed wordt aangehangen. Van Hijum en Hiemstra (2002) merken op dat bestuurskwaliteit en het *presteren* van gemeenten nauw verbonden zijn. Bestuurskwaliteit omschrijven zij als ‘de mate waarin een gemeente bestuurlijk en organisatorisch in staat is haar opgaven en rollen waar te maken en de gewenste prestaties te leveren’ (2002: 11).

### ***Brede en smallere opvatting van bestuurskracht***

In de praktijk zien we hier een brede en een engere opvatting over bestuurskrachtmeting zich ontwikkelen. Van Hijum en Hiemstra (2002) rekenen we tot adepten van de bredere opvatting. Deze auteurs proberen de gehele organisatie, de interne samenwerking en verkokering, het ondersteunend management en het verband tussen bestuur en organisatie *in brede zin* in de kijker te krijgen.

*Ze willen de mogelijkheid hebben om in het verband van een bestuurskrachtmeting uitgebreid te kijken naar hoe de organisatie het organisatorisch doet, dus onder meer op het vlak van werk-, programma- en projectorganisatie, de aansturing en de afstemmingen. Dat zien we terug in een rapport als ‘Beter presteren voor Amsterdam’, waarin organisatie- en besturingsvarianten de revue passeren (Hiemstra & Overeem, 2005).*

Deze brede opvatting van beide auteurs treffen we in de bestuurskrachtmetingen, waar we verderop op ingaan, overigens niet of nauwelijks aan.

Ook Wesseling (gemeentesecretaris van Dordrecht), Ter Braak e.a. kiezen voor een breed normatief perspectief op bestuurskracht maar argumenteren anders. Zij hameren niet op een breed perspectief op de organisatie *maar op de relatie bestuursamenleving*. Zij erkennen dat een gemeente vaak niet alleen iets voor elkaar kan krijgen

maar *opereert in netwerken en in ketens*. En dat moet bij bestuurskrachtmeting in beeld komen. Bestuurskracht is voor hen in normatief opzicht de mate waarin een bestuur *mét* de samenleving er in slaagt *gezamenlijk* gerichte krachten te organiseren om bepaalde effecten te realiseren, en niet het politiek bestuur dat *alleen* tracht te doen.

*In een netwerksamenleving die door minder gestructureerde publieke vraagstukken wordt gekenmerkt, is de basis voor bestuurskracht dat partijen gericht zijn op gewenste effecten. Dat eist een niet-centrische houding van het democratisch bestuur. In een centrische houding wordt vertrouwd op louter bestuursmacht en is het het primaat van de politiek om vorm te geven aan bestuurlijk gewenste effecten een onaantastbaar uitgangspunt' (Wesseling e.a., febr. 2004).*

Dat is een belangrijk punt. Bestuurskrachtmeting is voor deze auteurs dus niet alleen bestaand gemeentelijk beleid bekijken (dat is mogelijk *te bestuurscentrisch*) maar ook bezien of gemeenten en actoren daarbuiten gericht zijn op gezamenlijk te bereiken bestuurlijk en maatschappelijk gewenste effecten (*niet-bestuurscentrisch*). Een gemeentebestuur kan het zelden of nooit alleen af, volgens dit bredere perspectief!

*Dat ligt aan het soort problemen waar gemeente en samenleving voor staan. Dat zijn in bestuurskundetermen niet uitsluitend maar nogal eens 'wicked problems', vraagstukken waarvan we lang niet alles weten qua oorzaken en waarvan de oplossing vaak ook controversieel is en het succes van de oplossing veelal onzeker is. Daarom is van belang dat een gemeentebestuur gericht is op het samenbrengen van partijen, gericht op een gemeenschappelijke aanpak of gerichtheid. Het begrip 'regievoering' drukt dit niet voldoende uit omdat regie een iets te manipulatieve connotatie heeft, die zij - de auteurs - verwerpen.*

### ***Breed: bestuurskracht van de samenleving***

Recent spreken Henk Wesseling met Mark van Twist (2006) zelfs over bestuurskracht van een (stedelijke of regionale) *samenleving*. De beide auteurs verwerpen het bestuurscentrische denken met het argument dat als er wat hapert aan de bestuurlijke daadkracht, en dat gebeurt altijd in enigerlei mate, dat dan de reactie te makkelijk is om meer centrale sturing te vragen met als gevaar dat het innovatief vermogen van de samenleving wordt aangetast. De bestuurskracht van de samenleving moet vergroot worden door *het aangaan van vitale coalities*. Een stelling van hun luidt:

*In de markt zorgt innovatie voor concurrentiekracht, in het publiek domein kan innovatie de bestuurskracht bevorderen'.*

De auteurs zijn van mening dat *innoveren* in een gemeente de bestuurskracht kan vergroten! Innoveren is voor hen een streven naar *betere oplossingen* voor publieke vraagstukken. Innoveren in sturing door arrangementen met actoren buiten het gemeentebestuur zelf achten ze van groot belang. 'In de tweede plaats heeft het democratisch politieke bestuur ook een eigen waarde, is het een doel op zichzelf dat ook innoveren vereist'. Immers, het vertrouwen in politiek en bestuur is teruggelopen en dat moet weer hersteld worden.

Een voorbeeld van innovatie is het volgende. In Dordrecht wordt bijvoorbeeld bij de in voorbereiding zijnde sportboulevard, met leerpark en gezondheidsboulevard, een vernieuwing nagestreefd (nieuw marktgericht zorgaanbod) (Wesseling en Van Twist, 2006: 3).

*Bij het streven naar een eigen rol van gemeentebesturen, met oog voor innoveren, hanteren de auteurs enkele principes.*

*Ten eerste het bieden van stabiliteit, onder meer in de vorm van stabiele relaties met ketenpartners.*

*Ten tweede, het verschuiven van de eigen rol van direct produceren naar regisseren, coproductie en faciliteren.*

*Ten derde het veranderen van aanbodgerichte sturing in meer vraaggerichte sturing.*

*Ten vierde het maken van schaalsprongen, bijvoorbeeld doot vorming van gemeenschappelijke diensten in een regionaal verband.*

*Ten vijfde door proportioneel handelen, soms ingrijpend en soms juist niet.*

*Ten zesde door te streven naar een gedifferentieerde benadering van het smeden van ketens en netwerken. De publieke sector is immers anders dan de private, waar risico's gewoon gelopen mogen worden.*

De gemeente Dordrecht neemt dit bredere perspectief in 'Sturen op vertrouwen' (2006) over en zet in op 'horizontalisering'. Horizontalisering brengt een nieuwe werkwijze met zich waarbij van burgers en organisaties een actieve bijdrage wordt verwacht, bijvoorbeeld via een cliëntenpanel of deelname aan een klanttevredenheidsonderzoek. Horizontalisering impliceert dat organisaties zich ook meer op elkaar richten, waarbij de invloed van burgers ook wordt vergroot. Deze wijze van denken sluit daarmee aan op het denken achter de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

*Wesseling c.s.: 'Bestuurskracht duidt op het vermogen om publieke vraagstukken in gewenste maatschappelijke effecten om te zetten. De recente aandacht voor het thema bestuurskracht heeft – volgens deze auteurs – 'als belangrijkste achtergrond de spanning tussen de bescheiden handelingsmogelijkheden van de overheid en het groeiend besef van heftige publieke noden die gelenigd moeten worden' (febr. 2004: 20). Zij menen dat de overgang naar minder staat niet spanningsloos verloopt, wat vooral in de grote steden merkbaar zou zijn. Hier rijzen de problemen de pan uit: spanningen in oude wijken, concentratie van kansarme groepen, schooluitval, achterblijvende economische ontwikkeling, toenemende onveiligheid en slechtere gezondheid. De introductie van het grotestedenbeleid in de jaren '90 was een poging deze problemen te lijf te gaan door het vermogen van politieke besturen van grote steden te vergroten' (Wesseling c.s., febr. 2004: 21). De auteurs vervolgen hun betoog door onder meer te wijzen op de roep om weer een sterkere staat en de roep om meer burgerschap te bevorderen en om maatschappelijke organisaties aan te zetten ontwikkelingen te sturen in richtingen die (enigszins) sporen met politiek-bestuurlijke voorkeuren. Hun antwoord ligt dus, gezien het voorgaande, in het aangaan van verbindingen tussen bestuur en samenleving. Als bestuurskracht een resultante is van maatschappelijke gevormde verbindingen opent zich de mogelijkheid vanuit een normatieve opvatting op bestuurskracht om als bestuur met maatschappelijke en andere organisaties te*

*komen tot perspectiefvorming, tot visieontwikkeling, tot maatschappelijke arrangementen, tot gezamenlijke praktijken, tot procesvoering, tot resultaatgerichtheid.*

Vanuit het breed (netwerk- en keten-)perspectief zien de auteurs in 2004 drie factoren die de bestuurskracht van een gemeentebestuur normatief gezien versterken:

- vergroten van vertrouwen;
- procesvoering in ketens en arena's, en
- het richten van politiek, bestuur en organisatie op resultaat.

We lichten dit kort toe.

Netwerkvorming organiseren en netwerkproductiviteit bevorderen zonder oog te hebben voor vertrouwen tussen van elkaar afhankelijke partners is een doodzonde. Zonder bouwen aan vertrouwen kan het niet. Maar wat is een netwerk? Hier en daar neemt een netwerk de vorm aan van een schakeling tussen actoren, een keten. Ketensturing vereist een actieve inzet van alle partners op het gebied van perceptie- en verwachtingenmanagement. Ketensturing impliceert de noodzaak van goede communicatie en verduidelijking van de overheidsrol (producent, leverancier, regisseur, partner, of ...). Om effectgerichte ketens gaat het. Ten slotte bepleiten de auteurs oog voor resultaatsturing.

Wesseling c.s. (2004) gingen over tot herinrichting van de Dordtse organisatie waarin het concept bestuurskracht centraal staat. De organisatie wordt *niet* gekanteld naar klantgroepen of iets dergelijks maar er is gekozen voor expliciete gerichtheid op het politiek bestuur. Einddoel is een actiegerichte organisatie, optreden in arena's en ketens en het bouwen aan vertrouwen. Voor complexe vraagstukken en prioritaire thema's worden *programma's* geformuleerd en verder bestaan er sectoren per beleidsveld en bedrijven voor meer stabiele, gestructureerde vraagstukken (febr. 2004: 24; Gemeente Dordrecht, 2006).

Conclusie: in het brede perspectief op bestuurskracht gaat het om bestuurskracht van de samenleving (Wesseling c.s., 2004; Wesseling en Van Twist, 2006) resp. ook om (rand)voorwaarden voor bestuurskracht (Louter en Bekke, 2005), in het beperktere perspectief om bestuurskracht van het gemeentebestuur sec.

### ***De praktijk van bestuurskrachtmetingen: breed of smal?***

De gemeente Dordrecht (Wesseling) heeft meegedaan met een bestuurskrachtmeting van Berenschot, en ook Ter Braak, medeverdediger van de brede aanpak was via het adviesbureau WagenaarHoes zelf betrokken bij bestuurskrachtmetingen, zoals van Bennebroek (Zuid-Kennemerland). Vinden we daar iets terug van die bredere aanpak?

#### *Dordrecht*

In de aanpak van de bestuurskrachtmeting van Dordrecht zien we niet specifiek iets terug van de brede aanpak, hoewel er aandacht bestaat voor regionale samenwerking en shared services-denken (ook Bandell en Keuskamp, 2006). Wat Berenschot in Dordrecht doet, onderscheidt zich niet erg van wat diverse andere adviesbureaus

doen. Blijkt iets van de brede aanpak misschien uit de scores? Het rapport van Berenschot:

*'Overall beoordelen wij de bestuurskracht van de gemeente Dordrecht op de rol van de gemeenten als bestuur als: voldoende. De reden dat de bestuurskracht op deze rol niet het predikaat 'goed' heeft gekregen is gelegen in de mate waarin de raad haar rollen vervult en daartoe in staat wordt gesteld door het college, de mate waarin concrete resultaten worden bereikt en de mate waarin maatschappelijke organisaties echt invloed hebben bij de beleidsvorming'* (2006: 23).

Verderop:

*'Overall beoordelen wij de bestuurskracht van de gemeente Dordrecht op de rol van de gemeenten als participant als: goed'* (2006: 26).

Samenwerken wordt blijkbaar belangrijk gevonden. Maar niets over ketensturing. Overvragen we bestuurskrachtmetingen? Misschien wel. De gemeente Dordrecht heeft *zelf* overigens wel veel oog voor de bredere filosofie op bestuurskracht.

*Bennebroek*

In de bestuurskrachtmeting van Bennebroek zien we iets, een beetje, terug van de bredere aanpak. Bestuurskracht wordt door het adviesbureau WagenaarHoes omschreven als

*'Het bestuurlijk en organisatorisch vermogen van een gemeente om zichzelf en de partijen waarmee wordt samengewerkt te richten op het realiseren van de (democratisch) vastgestelde bestuursopgaven'.*

Het samenwerkingsperspectief zit erin maar in de rapportage vernemen we verder niets over ketensturing, wel over regiegemeente en relaties tot partners.

### **Voorwaarden voor bestuurskracht**

Iets van een bredere aanpak met oog voor (rand)voorwaarden zien we terug in de bestuurskrachtmetingen van Voorschoten (23.000 inw.) en Leiden (117.000 inw.). Partners + Pröpper (2006) analyseerden Voorschoten. Deze auteurs hebben oog voor (rand)voorwaarden die inwerken op bestuurskracht. Bestuurskracht is voor hen:

*'Het vermogen van het gemeentebestuur (of van de gemeenschap als geheel) om de zelf en/of extern gestelde opgaven ten aanzien van beleid en dienstverlening uit te voeren'.*

Tot de voorwaarden rekenen ze: leiderschap; politiek-bestuurlijk samenspel; samenwerking; organisatie; financiën. Ze komen dan ook met aanbevelingen in deze richting voor Voorschoten:

- Versterk het politiek-bestuurlijk leiderschap door besturen met visie;
- Versterk het politiek-bestuurlijk samenspel tussen raad en college;
- Zet zwaar in op burgerparticipatie/interactief beleid;
- Ontwikkel een heldere visie op regionale samenwerking;
- Versterk de ambtelijke organisatie.

Dirk Louter en Hans Bekke (2005) nemen randvoorwaarden expliciet in hun conceptualisering van bestuurskracht op die ze toepassen op de gemeente Leiden. Bestuurskracht is voor hen:



*‘De mate waarin de gemeente in staat is door middel van feitelijk bestuurlijk handelen de opgaven waarvoor ze zich gesteld ziet (en heeft) te realiseren rekening houdend met de gegeven randvoorwaarden’.*

Het gaat om drie elementen in het model: bestuurlijke opgaven, feitelijk handelen en randvoorwaarden (‘constraints’). Indien er *balans* is tussen de drie elementen in het model, is er sprake van ‘voldoende bestuurskracht’, aldus de beide auteurs.

### ***Het totaal***

In de 133 bestuurskrachtmetingen komt die heel brede aanpak nauwelijks voor, noch in de zin van een diepere organisatieanalyse zoals Van Hijum en Hiemstra voorstaan, noch in de zin van het netwerk- en ketenperspectief dat Wesseling e.a. bepleiten of het denken in termen van (rand)voorwaarden zoals we dat aantreffen bij Partners+ Pröpper, en bij Louter en Bekke. In de rapporten van de visitatiecommissie-Rutten (Maaslandgemeenten), Van Naem & Partners (Krimpenerwaard), BMC (Alblasserwaard), Capgemini (Gooi- en Vechtstreek) wordt niet gesproken van bestuurskracht van de samenleving maar van bestuurskracht van de gemeente of het gemeentebestuur. Wel bestaat er overal aandacht voor regionale samenwerking en ook wel voor de kwaliteit van de interne organisatie.

De aandacht voor het leggen van verbindingen met de samenleving en het bereiken van maatschappelijke effecten en voor ketensturing of andere sturing is in de rapportages van bestuurskrachtmetingen als geheel gezien *nagenoeg afwezig*. Er vinden vooral metingen vanuit een enger perspectief plaats. Dit laat zich deels verklaren uit het feit dat de gemeenten waarvan de bestuurskracht gemeten is niet zo met *‘wicked problems’* geconfronteerd werden of worden als steden van het type Dordrecht. Dat neemt niet weg dat *de bestuurscentrische kijk* toch tamelijk sterk aanwezig is in tientallen bestuurskrachtmetingen. Alsof een gemeentebestuur alles zelf kan realiseren of met andere gemeenten en partnerschap met de samenleving een overbodigheid is. We lezen weinig over variatie in sturing, weinig over de omslag van aanbodsturing naar vraaggerichtheid zoals we dat aantreffen in beschouwingen van de gemeentesecretaris van Dordrecht.

De engere opvatting van bestuurskracht richt zich meer op gemeentelijke rollen, niveaus van beoordeling en criteria. De adepten van de smallere aanpak kiezen voor zelfbeperking. Tegenover een nadeel staat een voordeel! Daardoor is hun analyse van de bestuurskwaliteit beperkter dan vanuit de brede aanpak.

*Een voorbeeld van een bestuurskrachtmeting is de rapportage over **Giessenlanden**, opgesteld door adviesbureau BMC. Deze rapportage is een onderzoeksverslag uit een serie van acht doorgelichte gemeenten gelegen in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Dat rapport uit 2005 wijdt steeds een hoofdstuk aan elk van de opgavenclusters (1. politiek, bestuur en organisatie; 2. fysieke opgaven; 3. sociale opgaven; 4. burgerdienstverlening), biedt een stuk over de financiën (in 5), en over personeel en organisatie (in 6). Daarna een hoofdstuk over bestuurskracht (7), een hoofdstuk over strategisch, tactisch en operationele kwaliteiten (8).*

*Daarna wordt in 9 de bestuurskracht beoordeeld. Daarin wordt een oordeel gegeven over de gemeente in vier rollen: beleidsmaker; dienstverlener; samenwerker; als organisatiebeheerder. Hoofdstuk 10 luidt 'sterke punten, verbeterpunten, kansen en bedreigingen'.*

### ***De monitor 'de staat van de gemeente'***

In de praktijk komen de meeste metingen voort uit het door Toonen c.s. gezaaide pootgoed aan rollen. Maar we komen nog wel iets anders tegen. Dat zijn de monitoren die bekend staan als 'De staat van de gemeente' (Aardema en Korsten, 2005). We telden 99 van deze metingen 'de staat van de gemeente' tegenover 133 bestuurskrachtmetingen.

'De staat van de gemeente' wordt vooral daar toegepast waar geen bestuurskrachtmeting plaatsvindt. Is de 'staat van de gemeente' daarmee een concurrent voor een bestuurskrachtmeting? We menen van niet. 'De staat van de gemeente' overlapt nauwelijks met bestuurskrachtmetingen. Anders gesteld, bestuurskrachtmetingen meten geheel andere 'aspecten' dan 'de staat van de gemeente'. Ze vullen elkaar aan, wat blijkt uit de analyse voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Daar zijn beide instrumenten toegepast (Du Long e.a., 2006).

Achter deze monitor 'de staat van de gemeente' gaat niet de pretentie schuil om de kwaliteit van bestuur te meten vanuit rollen en niveaus, maar hierin gaat het vooral om de oordelen van burgers. Er komt geen visitatiecommissie aan te pas. Het geheel van gemeentelijke beleidsopgaven en wat daarvan terecht komt, blijft buiten schot en wordt niet beoordeeld.

**Voorbeeld:** *In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden zijn beide methodieken afzonderlijk toegepast. Voor Giessenlanden zegt 'De staat van de gemeente' dat rapportcijfers van burgers blijken op de volgende rollen:*  
*De burger als klant: cijfer 7.2. Over het algemeen zijn burgers tevreden over concrete diensten van de gemeente en de contacten in dat verband.*  
*De burger als partner: 7.4. De burgers zijn in het algemeen tevreden over de kwaliteit van voorzieningen (o.a. onderwijs, welzijn), waar een gemeente (mede) verantwoordelijkheid voor draagt.*  
*De burger als wijkbewoner: 6.2. De gemeente scoort op dit vlak van onder meer leefbaarheid duidelijk voldoende.*  
*De burger als onderdaan: 5.6. De burger waardeert deze rol afgerond als mager voldoende.*  
*De burger als belastingbetaler: 5.5. Of burgers waar voor hun belastinggeld hebben gekregen is beter toonbaar.*  
*De burger als kiezer: 4.9. De kiezers voelen zich nog onvoldoende goed vertegenwoordigd. Het algemene beeld is dat Giessenlanden met deze scores zich te midden van zeven andere gemeenten in de regio bevindt. De scores van andere gemeenten wijken niet sterk af.*

Deze monitor heeft ook een voordeel, namelijk dat een vergelijking met de opvattingen van burgers uit andere gemeenten mogelijk is. De 'staat van de gemeente' is dus *wel* een benchmarkinstrument terwijl bestuurskrachtmetingen dat niet zijn.

## 2.7 Bestuurskrachtmetingen gewogen

Hoe de bestuurskrachtmetingen te evalueren? We kozen een aantal beoordelingspunten. We noemen er hier een aantal. Zijn de metingen daadwerkelijk uitgevoerd of strandden de processen hier en daar? Is gewerkt met een referentiegemeente als kader of niet? Is benchmarking van bestuurskrachtmetingen mogelijk of niet? Is het werken met bestuurlijke opgaven, gespecificeerd naar gemeentelijke rollen, de opstellers van een bestuurskrachtmeting wel of niet bevallen? Welke vorm nam de meting aan: zelfevaluatie of inzet van een onafhankelijke visitatiecommissie? Wat was het beoordelingskader waard? Volgden wel of geen verbeteracties?

### ***Metingen daadwerkelijk uitgevoerd?***

Nergens zijn, voor zover wij weten, gestarte bestuurskrachtmeting afgebroken of bij nader inzien in de doofpot gestopt, terwijl dat met rapportages van adviesbureaus over andere onderwerpen dan bestuurskracht nog wel eens gebeurt. Bestuurskrachtmetingen kunnen blijkbaar *relevante* uitspraken doen over de *algemene* kwaliteit van gemeentebesturen in termen van rollen, prestaties per rol en normering daarvan. Gemeenteraden hebben vrijwel altijd bestuurskrachtrapporten in een raadsvergadering behandeld en zich bezonnen op eventuele consequenties. Zelden is er toorn uitgestort over bestuurskrachtmetingen.

### ***Alle beleid of een selectie?***

Alle beleid analyseren of een selectie? Die vraag komt wel op. Voor de analyse van de bestuurskracht van de provincie Limburg kozen de visitatiecommissieleden Hendriks, Van Kemenade en Korsten, in overeenstemming met provinciale staten, voor *een selectie* van beleidsopgaven omdat ze een analyse van het totale beleid binnen randvoorwaarden van tijd en budget een vrijwel onmogelijke opgave achtten. De onderzoekers die de gemeentelijke bestuurskracht bezien, richten zich meestal echter op *alle* beleid, geen gebied uitgezonderd. Ze kiezen niet voor een selectie. We zien dat de analyses voor Limburgse gemeenten en gemeenten uit de Krimpenerwaard het meest expliciet gericht zijn op alle beleid door de opgaven *op alle gebieden* in kaart te brengen. Partners + Pröpper maken voor hun analyse van Voorschoten echter een selectie. Dit bureau is daarmee een uitzondering. Ergo, bestuurskrachtmetingen richten zich doorgaans op alle beleid en niet op een steekproef daaruit.

### ***De inhoud van de rapporten over bestuurskracht***

Waarop hebben rapporten die verslag doen van de bestuurskrachtmeting betrekking? Wie de rapporten raadpleegt, ziet doorgaans vooral een terugblik, die *sterke en zwakke plekken* blootlegt. Tot de sterkere punten behoort menigmaal het loketwerk, zoals blijkt uit de rapportage over Dordrecht (score: goed). Tot de zwakkere punten rekenen we de afwezigheid van strategisch beleid als hulpmiddel om koers te houden en te prioriteren. We zeiden het al, tal van gemeentebesturen hebben problemen met prioriteren; het ontbreken van duidelijk strategisch beleid is daar veelal debet aan. Hier zouden vele voorbeelden te geven zijn. Lees het rapport over Leiden (2002), Muiden (2005), Weesp (2005), Vlist (2005), Giessenlanden (2006). Uit diverse analyses blijkt

dat het ontbreken van een scherp strategisch beleid niet altijd een probleem is maar dat als het opgavenprofiel van gemeenten sterk aan verandering onderhevig is, er meer strategische kwaliteit gevraagd wordt dan het gemeentebestuur kan bieden (zie Giessenlanden, 2006: 31).

### ***Bestuurskrachtmetingen zijn begrensd***

Bestuurskrachtmetingen gaan over hoofdlijnen. Het zijn *geen bij uitstek toekomstgerichte studies*. Bestuurskrachtmetingen leveren op zich ook niet zonder meer een bijdrage aan *de innovatie* van het openbaar bestuur maar zijn volgens diverse betrokken burgemeesters wel een *opstap* om bepaalde thema's, zwakke punten of kansen, bespreekbaar te maken, een eerste stap dus. Wie echt wil innoveren en innovaties wil verkennen, moet (ook) andere rapportages en/of reflecties in gang zetten (zie o.a. Wesseling e.a., 2004). Daarover lezen we in de analyses weinig.

### ***Vergelijking tussen gemeenten?***

Een bestuurskrachtmeting kan niet zonder normatief kader. Welk kader is in de 133 cases gekozen? Er is nergens sprake van een *referentiegemeente*. Er bestaat geen beeld van de 'ideale' gemeente waar vervolgens een gemeente tegen afgezet is of van een 'minimale gemeente'.

In de praktijk is doorgaans uitgegaan van de *eigen* bestuurlijke opgaven en ambities van een gemeentebestuur. Dat blijkt uit het doornemen van 47 Limburgse rapporten alsmede rapporten uit Friesland, Gooi- en Vechtstreek, Krimpenerwaard en de andere regio's. De bestuurskrachtmeting refereert over het algemeen steeds primair aan *het eigen beleid*, het bestaand beleid. Daarmee werd direct de vergelijkbaarheid begrensd want hoewel gemeenten veelal zelfde wettelijke taken hebben, verschillen ze in enigerlei mate qua fysieke structuur, maatschappelijke problemen en uitdagingen, en ambities (Derksen e.a., 1987). Deze begrenzing is dus terecht.

Bestuurskrachtmetingen zijn als gevolg van het unieke van elke gemeente daarom niet erg geschikt om te *benchmarken*. Een benchmark is immers een vergelijking van organisaties met het doel een 'best practice' vast te stellen en te leren.

Provinciebesturen hebben wel regionale clusters van bestuurskrachtmetingen geanalyseerd, maar het woord benchmarking en 'best practice' komt men terecht nergens tegen; het woord 'leren' overigens wel. Waar 'de staat van de gemeente' is toegepast, is wel sprake van benchmarking. In totaal 99 gemeenten hebben die monitor toegepast. Er zijn weinig gemeenten die zowel tot een bestuurskrachtmeting zijn overgegaan als 'de staat' hebben toegepast. Als enige heeft BMC tegelijkertijd met het bestuurskrachtonderzoek in de Alblasserwaard 'de staat' uitgevoerd. BMC is van plan om dat structureel te gaan doen.

### ***Uitgaan van bestuurlijke opgaven***

Een bestuurskrachtmeting zou zijn op te vatten als een algemeen oordeel over de kwaliteit van het betreffende gemeentebestuur: *doet het gemeentebestuur de dingen goed?* Of dergelijke metingen ook betrekking hebben op de vraag of het gemeentebestuur *de*

*goede dingen doet*, is de vraag. In het algemeen blijkt de vraag ‘doen we de goede dingen?’ niet het uitgangspunt voor bestuurskrachtmetingen. Bestuurskracht wordt in veel metingen opgevat als het formuleren van de bestuurlijke opgaven door het betreffende gemeentebestuur, op basis van een reconstructie van het gehele bestaande (en dus vastgestelde) beleid, en het vervolgens nagaan wat van de aanpak en uitvoering van die opgaven terecht komt. In Limburg is voor elke ‘doorgelichte’ gemeente dit beleid op een overzichtelijke wijze weergegeven in een bondig *opgavenprofiel*. Dit profiel werd nogmaals door de gemeenteraad vastgesteld, een uiteraard eenvoudige handeling die soms verraste, omdat niet veel raadsleden over een goed overzicht van het gehele beleid beschikken. Dit opgavenprofiel was vervolgens het uitgangspunt voor een beoordeling van het beleid, verdeeld over de vier gemeentelijke rollen. De beoordeling geschiedde op basis van een *kwaliteitsmatrix*. De vier rollen werden op drie niveaus bezien: het strategisch, tactisch en operationeel beleid. In andere gebieden werd op een vergelijkbare manier te werk gegaan.

### ***Het werken met rollen en kwaliteitsniveaus***

De bestuurskrachtmetingen waren doorgaans gebaseerd op een beoordeling van een aantal gemeentelijke rollen.

Was in de opzet van Toonen c.s. en in de Limburgse metingen bovendien sprake van drie niveaus van beoordelen (strategisch, tactisch en operationeel bestuurlijk handelen), die treffen we niet overal aan. Hier en daar is de beoordeling op bestuurskracht soberder. Maar altijd geschiedt de beoordeling op basis van criteria. Werde de bestuurskrachtmeting in Limburg uitgevoerd door de visitatiecommissie - bestaande uit burgemeesters en een ex-gemeentesecretaris - die ook gehoord tal van partijen een onafhankelijk oordeel gaf en het rapport vaststelde, in tal van andere gebieden werd de meting uitgevoerd door een adviesbureau.

| Rollen | Min. van BZK                   | SGBO                                      | BMC                   | Van Naem & Partners | Berenschot       | Capgemini                      |
|--------|--------------------------------|---|-----------------------|---------------------|------------------|--------------------------------|
| Rol 1  | Zorgen voor goede leefomgeving | Effectieve en doelmatige organisatie      | Beleidsmaker          | Bestuur             | Bestuur          | Bestuur                        |
| Rol 2  | Bieden basis voor zienswijzen  | Gemeente als gemeenschap                  | Organisatie-beheerder | Interne organisatie | Organisatie      | Organisatie                    |
| Rol 3  | Dienstverlening                | Gemeente als dienstverlenende organisatie | Dienstverlener        | Dienstverlener      | Dienstverlener   | Dienstverlener /beleidsbepaler |
| Rol 4  | Speler in publieke domein      | Gemeente als medeoverheid                 | Samenwerker           | Participant         | Participant      | Participant                    |
| Bron   |                                | Publicatie Bestuurskracht                 | Meting Giessenlanden  | Meting Vlist        | Meting Dordrecht | Meting Naarden                 |

*Figuur 2.4: Gemeentelijke rollen in enkele nota's en rapportages*

### ***De vorm***

In grote lijnen kunnen de volgende typen bestuurskrachtmetingen worden onderscheiden:

a) *Visitaties*, waarbij een onafhankelijke commissie de bestuurskracht van gemeenten beoordeeld, bijgestaan door een penvoerend adviesbureau. Deze methode is in Limburg in 47 gemeenten succesvol toegepast (Korsten, 2004). Ook in een nieuwe bestuurskrachtmeting, die in 2006 is gestart wordt weer gebruik gemaakt van een visitatiecommissie.

b) Bestuurskrachtmetingen door uitsluitend een *adviesbureau*. Veelal werden bepaalde gebieden, dus een cluster van meerdere gemeenten, door een en hetzelfde bureau gemeten. Voorbeelden hiervan zijn de metingen in de Gooi- en Vechtstreek (door Capgemini), de Krimpenerwaard (door Van Naem & Partners), de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden (door BMC), de Drechtsteden (door Berenschot), de Rijnstreekgemeenten (door KPMG), en individuele gemeenten als Voorschoten (Partners + Pröpper), Bennebroek (WagenaarHoes) en Leiden (Louter e.a.). De werkwijze van diverse adviesbureaus impliceert dat ze iets minder onafhankelijk zijn dan de visitatiecommissies, die juist hierop hameren.

c) *Zelfevaluatie*, zoals in Friesland in 2003 is toegepast. Hierbij voerden de gemeenten zelf het onderzoek uit, met behulp van een zogenoemde 'gereedschapskist' die vervaardigd was door adviesbureau KPMG. Meerdere gemeenten hebben burgers uitvoerig betrokken bij de rapportage. Een voordeel. Het gevolg van zelfevaluatie is echter ook geweest dat zekere vertekening optrad: een hier en daar gunstiger inkleuring van scores (Geers en Korsten, 2005). We komen daar op terug.

d) De kwaliteitsmeting van gemeenten door een *projectgroep* van ambtenaren van de te beoordelen gemeenten en de betreffende provincie. Deze variant is toegepast in de provincie Utrecht en zal in 2007 ook worden toegepast in de provincie Gelderland. De bestuurskrachtrapportages in de Heuvelrug (Amerongen e.o.) zijn volgens diverse burgemeesters uit de provincie Utrecht vooral wegbereiders geweest voor de gemeentelijke herindeling.

### ***Het beoordelingskader nader bezien***

Elke bestuurskrachtmeting spreekt zich uit over de vraag 'hoe de gemeente het doet'. Bij de visitaties in Limburg gebeurt dat op drie kwaliteitsniveaus (strategisch, tactisch en operationeel) en vier rollen:

- De gemeentelijke rol als bestuur van de gemeenschap;
- De gemeentelijke rol als dienstverlener van publieke diensten;
- De gemeentelijke rol als participant in het openbaar bestuur;
- De gemeentelijke rol als organisatorische eenheid.

Op deze wijze ontstaat een matrix van twaalf velden waarvan er tien dienen als veld om te beoordelen (bijvoorbeeld de gemeente als strategisch bestuur). Adviesbureau Van Naem & Partners heeft deze zogenaamde kwaliteitsmonitor ook toegepast bij de meting van enkele gemeenten in Zuid-Holland (o.a. de vijf gemeenten in de

Krimpenerwaard). Andere adviesbureaus onderscheiden alleen de genoemde vier gemeentelijke rollen en doen alleen daar een uitspraak over.

De zelfanalyse zoals die in Friesland is toegepast, onderscheidt zes gemeentelijke rollen, namelijk die als ontwikkelaar van beleid, als dienstverlener, als toezichthouder en/of handhaver, als lokale democratie, als bestuurlijk partner en als werkgever. De kwaliteitsmeting die uitgevoerd is door een gezamenlijke projectgroep van provincie en gemeenten in Utrecht en Gelderland keek weer naar vier rollen die grotendeels overeen kwamen met de vier rollen zoals bij de visitatie in Limburg is toegepast.

Elke meting resulteert in een beoordeling doorgaans variërend van 'onvoldoende' tot 'ruim voldoende'.

Een voorbeeld van toepassing van een criterium als 'tactisch beleid' vinden we in het rapport van Van Naem over de gemeente Vlist.

*Het beleid van de gemeente (Vlist, red.) is voor een aantal opgaven niet expliciet vastgelegd. Dit geldt onder meer voor de belangrijke opgave om het voorzieningenniveau en de leefbaarheid in stand te houden. De gemeentelijke doelstellingen en inzet zijn niet expliciet verwoord. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking bij de versterking van de agrarische sector en het in stand houden van de detailhandel. Het wil niet zeggen dat de gemeente geen acties onderneemt voor deze opgaven, ze zijn alleen niet te herleiden tot formeel beleid. In andere gevallen is er alleen een visie of beleid op regionaal niveau geformuleerd, waarbij de vertaalslag naar Vlist niet expliciet is gemaakt'.*

*In sommige gevallen lijkt sprake van een gat tussen ambities en de feitelijke mogelijkheden. Onduidelijke doelstellingen maken het lastig om te beoordelen of de inzet van de gemeente toereikend is. Het "gat" wordt ook bepaald door de financiële situatie van de gemeente. Om die reden zijn verschillende ambities teruggeschroefd of uitgesteld. Gegeven het financiële kader is niet te herleiden in hoeverre inhoudelijke overwegingen en achtergronden een rol spelen in de prioriteitsstelling. Een consequentie is dat een aantal kleinere opgaven wordt doorgeschoven naar een volgend jaar. Realisatie van deze opgaven krijgt daarmee een ad hoc karakter'. Dat de score voor bestuur, dienstverlener en organisatie uitkomt op 'matig' verrast niet (rapport 4 mei 2005).*

### **De criteria**

In bestuurskrachtmetingen worden tal van criteria toegepast om de bestuurskracht aan te toetsen. Welke zijn dat en welke vallen er buiten? We komen nu in het onderzoeksmatige hogeschoolwerk. Neem de vier rollen uit de analyse door Berenschot van de Drechtsteden.

Voor de rol van *bestuur* gaat het om de volgende criteria:

Herkenbaarheid van het college en de raad bij de burger; beleidskeuzes worden expliciet gemaakt, op effecten doordacht en daardoor ontstaat eenheid van beleid; slagvaardigheid van het college met betrekking tot externe ontwikkelingen, zoals crises; mate van regie van het college op het ambtelijk apparaat; daadkrachtig bestuur; relatie tussen college en raad; gelijkmatige verdeling van verantwoordelijkheden binnen het college; belangrijke vraagstukken worden door het bestuur tijdig

geagendeerd; toezicht op de uitvoering en communicatie van het beleid ligt bij het college; betrokkenheid van burgers bij beleid en besluit vorming – de aansluiting van het beleid t.o.v. wensen en behoeften van burgers.

Voor de rol van *dienstverlener* gaat het om de volgende criteria:

Periodieke beoordeling van kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van dienstverlening, inclusief verbeteropties; tijdige uitvoering van taken zodat de gemeente voldoet aan de wet- en regelgeving; beoordeling door burgers/bedrijven/instellingen van de directe dienstverlening, onder meer in de vorm van omgaan met klachten; aanwezigheid van een passend voorzieningenniveau bij de gemeente.

Voor de rol van *participant* in het openbaar bestuur:

Mate van samenwerking van de gemeente met andere gemeenten, binnen een regio, met een provincie enz.; mate van sturing en controle op de beleidsagenda's van andere overheden; vermogen van de gemeente om zelfstandig taken uit te voeren en externe ontwikkelingen te zien aankomen en te verwerken in beleid, onafhankelijk van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden; gemeente levert als volwaardig partner tegenspel aan samenspel van andere overheden en organisaties.

Ten slotte de rol van *werkegever en organisator*:

Aanwezigheid van regelmatige terugkoppeling over beleid vanuit de korte termijn en lange termijn; periodieke toetsing van de voortgang en evaluatie van het beleid en de uitvoering ervan; mate van aansluiting van de huidige formatie en de beleidsdoelstellingen van de gemeente gemeten naar: formatiegrootte, aanwezigheid van dubbelfuncties, verloop van het personeel, de hoeveelheid interim-personeel; beschikbaarheid van voldoende personeel voor de belangrijkste beleidsdoelstellingen en het vermogen om te reageren indien de personele capaciteit onvoldoende is; mate van meetbaarheid/ kwantificeerbaarheid van de beleidsdoelstellingen en de afrekenbaarheid van betrokken bestuurders en/of ambtenaren; mogelijkheid om taken over te dragen aan derden, inclusief vermogen om adviezen te voorzien van eigen inhoudelijk waardeoordeel; inzicht in en aanwezigheid van voldoende financiële middelen om de opgaven te vervullen.

Deze lijst met criteria is behoorlijk uitgebreid. Berenschot hanteert diverse criteria die we niet tegenkomen bij Capgemini (Gooi), BMC (Alblasserwaard), Van Naem (Krimpenerwaard), zoals de relatie college-raad.

Hoe is deze Berenschot lijst verder te typeren? Opvallend is dat de bestuurskrachtmeting geen uitspraken bevat over de beleidsprogramma's, de uitvoering van beleid, de resultaten van evaluaties, de handhaving van beleid. De criteria zijn vooral *procescriteria*. Visitatierapporten van Maaslandgemeenten bevatten daarentegen *wel* uitspraken die betrekking hebben op andere criteria dan procescriteria.



Is sprake van het ontbreken van criteria in de Berenschotrapportage? Vanzelfsprekend ontbreken er wel criteria want bestuurskrachtmetingen zijn basale metingen en geen specialistische. Criteria die ontbreken zijn bijvoorbeeld:

- De aanwezigheid van doelgerichtheid in handelen;
- De pro-activiteit van het gemeentebestuur;
- De integriteit van het gemeentebestuur;
- Of sprake is van proportionaliteit in het gemeentelijk handelen en een evenwichtige mix van beleidsmiddelen;
- De verantwoordingslast;
- De betrouwbaarheid van en consistentie van het gemeentebestuurlijk handelen;
- De openbaarheid en transparantie;
- Het innoverend vermogen;
- De kwaliteit van het uitbestedingsbeleid;
- De inhoud en kwaliteit van het personeelsbeleid;
- De mate van e-government.

Voor de Alblasserwaard hanteert BMC ook een lijst maar die is minder uitgebreid. BMC houdt wel rekening met de financiële situatie wat Berenschot *niet* zichtbaar doet, evenmin als bijvoorbeeld de visitatiecommissie-Rutten in het Maaslandgebied of Van Naem & Partners in de Krimpenerwaard.

We zien dus – samenvattend - dat er weliswaar veel overeenkomst bestaat bij het gebruik in bestuurskrachtmetingen van een viertal gemeentelijke rollen maar dat enig verschil bestaat in gehanteerde criteria. De Berenschotrapportage over de Drechtsteden is interessant vanwege de vele criteria maar *de opgaven komen per gemeente maar beperkt in beeld*. Deze rapportage vertoont daarmee wel zekere gelijkens met rapportages als die van BMC maar die van BMC hebben toch ook weer enige unieke trekken, zoals de aandacht voor de *financiële situatie* van een gemeente.

De rapportage van de visitatiecommissie in de Maaslandgemeenten kent een uitgebreide analyse van opgaven en het onderlinge gewicht hiervan. De rapportages van Van Naem & Partners (Krimpenerwaard) vertoont sterke gelijkens met die van de visitatiecommissie in de Maaslandgemeenten, die ook ondersteund is door Van Naem & Partners.

### ***Een complete gemeente?***

Een bestuurskrachtmeting geeft doorgaans ook een antwoord op de vraag of een gemeente een complete gemeente is. Wat is een complete gemeente? Een complete gemeente is een gemeente die op alle punten – lees normen - uit een kwaliteitsmatrix minimaal een voldoende scoort.

Overzien we de inhoud van de tot nu toe verschenen rapportages in de verschillende regio's, dan valt op dat gemeentebesturen sterkten en ook zwakheden vertonen, zoals

die eveneens blijken uit visitaties van opleidingen, omroepen, grote steden, politiekorpsen, en uit al die andere gemeten (gevisiteerde) organisaties. De complete gemeente die op alle fronten minimaal een voldoende scoort bestaat bijna niet! Dordrecht scoorde overigens enkele keren goed en voldoende; geen onvoldoende. De eindwaardering van de bestuurskracht van Bussum is met een voldoende positief, schrijven De Cloe en Blair van Capgemini (2005: 34). Op alle beoordelingspunten een 'voldoende' en een keer 'matig'.

Grotere gemeenten als bijvoorbeeld Leiden, Maastricht of Heerlen blijken niet te beschouwen als een gemeente die in alle opzichten minimaal voldoende scoort. Dat was ook al bekend uit de visitaties in het kader van grotestedenbeleid (zie ook Brinkman c.s., 2002; Hendriks en Korsten, 2004).

### **Voorwaarden en balans**

Een specifiek model voor gemeentelijke bestuurskracht dat aandacht besteed aan randvoorwaarden – een van de weinige - is door Louter en Bekke voor Leiden ontwikkeld. Dat model gaat uit van de bestuurlijke opgaven van de gemeente, de mate en kwaliteit van het bestuurlijk handelen en de randvoorwaarden die het bestuur beperken of juist ondersteunen. Louter en Bekke: Indien er onbalans tussen deze drie elementen ontstaat bestaat 'het gevaar dat onvoldoende opgaven gerealiseerd worden of er sprake is van onevenwichtigheid in de bestuurskracht' (2005: 2).

*Wat blijkt? De gemeente Leiden heeft belangrijke stappen voorwaarts gezet na de eerste kritische meting (Louter c.s., 2005: 11). Het relatiepatroon van de gemeente met de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving is verbeterd maar de relatieverbetering is fragiel. De financiële ombuigingsoperatie heeft geleid tot 'scherpere sturing en meer focus op beleid en uitvoering' (2005: 19). De verkokerde ambtelijke structuur die in 2002 is geconstateerd bestaat ook in 2005 nog: 'de uitvoering is zwak en (wil tot) samenwerking tussen diensten niet optimaal' (2005: 21). Het intern functioneren is nog slechts beperkt verbeterd. In 2005 blijkt echter enige voortgang geboekt op de drie elementen uit het model: beter omgaan met beperkende randvoorwaarden; beter verhelderen en ordenen van bestuurlijke opgaven; het eigen functioneren van bestuur en organisatie verbeteren. De onderzoekers eindigen dus niet in mineur.*

### **De foto (h)erkend?**

Achter elke bestuurskrachtmeting gaat de pretentie schuil dat B&W en gemeenteraad naar de 'bestuurskrachtfoto' van het gemeentebestuur kijken, zich erin herkennen en de foto erkennen als een foto van hen zelf. Dat blijkt inderdaad het geval. Zien we af van Friesland, waar gemeenteraden zelf de evaluatie vaststelden, dan zien we in andere gebieden zoveel iteratie dat alle relevante feiten naar het oordeel van gemeenteraden zijn verwerkt in rapportages.

### **De toekomst**

Geven profielschetsen van de bestuurskracht ook aanbevelingen, bijvoorbeeld door een aanduiding te geven van kansen en bedreigingen? In de 47 Limburgse profielen ontbreken aanbevelingen, omdat de visitatiecommissie bezinning op verbeteracties aan gemeentebesturen zelf overliet. De commissie wenste zonder meer buiten het

herindelingsvaarwater te blijven en zich ook niet in te laten met betere intergemeentelijke samenwerking. De rapporten van de adviesbureaus over gemeenten in de Rijnstreek (Ter Aar e.o.), in de Krimpenerwaard, in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, in de Gooi- en Vechtstreek, Renswoude e.o. bevatten wel aanbevelingen en/of reflecties in termen van kansen en bedreigingen. Opvallend is dat deze beschouwingen lang niet altijd goed gefundeerd zijn en voortkomen uit de meting zelf. De meting zelf is dan aan de positieve of neutrale kant, terwijl wel de vraag wordt opgeworpen of de bestuurskracht in de toekomst voldoende zal blijken. Zie de metingen in de Alblasserwaard/ Vijfheerenlanden. Zijn de metingen dan te optimistisch geweest?

### ***Wel of geen splijtstofeffect?***

Alle bestuurskrachtmetingen zijn volgens ons besproken in gemeenteraden. Voor zover de bestuurskrachtmetingen zware splijtstof bevatten, is die in de raad of colleges niet tot ontploffing gebracht. Hier en daar zijn wel wethouders vertrokken en colleges gevallen maar de val is nauwelijks primair door bestuurskrachtmetingen veroorzaakt. Burgemeesters zijn nooit direct gesneuveld op een bestuurskrachtmeting. Bij het vertrek van een wethouder en/of burgemeester heeft slechts in enkele gevallen een matige uitkomst uit de meting op de achtergrond een zekere rol heeft gespeeld (verder Korsten en Aardema, 2005).

De verklaring hiervoor is ons inziens dat bestuurskrachtmetingen geen inquisitiemethode zijn. Ze betreffen het gehele bestuur, dus van het dagelijks en algemeen bestuur, en gaan vrijwel nooit specifiek in op het functioneren van een college of een raad of de relatie ertussen. Er worden geen beschouwingen gewijd aan portefeuilles van een individueel lid van het college. Ze onderscheiden zich van een gemeentelijke enquête of rekenkamerrapport door een andere aanleiding en veelal andere toonzetting.

Zijn bestuurskrachtmetingen daarmee nietszeggender, zoals een basale meting van een arts nog niet de hardheid heeft van een specialistisch oordeel dat een patiënt ernstig ziek is of na een zware operatie beter kan worden? Dat gaat te ver. Er zijn bestuurskrachtmetingen waargenomen met sterk kritische geluiden, zoals de eerste meting over Leiden, de rapporten over Huizen en Weesp en rapportages over gemeenten gelegen in de Krimpenerwaard en het Maaslandgebied.

Van de bevindingen van een visitatiecommissie of adviesbureau doen de meeste gemeentebesturen verslag aan gedeputeerde staten (GS). Waarom aan GS? Omdat GS veelal kenbaar maken van de uitkomsten kennis te willen nemen. In Utrecht was zelfs sprake van een gemengde werkgroep waarin provinciale representanten waren opgenomen.

### ***Open deuren?***

Uit de vele observaties van gemeenteraadsvergaderingen of verslagen daarvan bleek dat de oordelen uit de rapporten vaak wel enigszins verrasten. De metingen hebben

op veel plaatsen duidelijk méér opgeleverd dan wat bestuurlijke insiders al wisten. Bij veel gemeenten ontbreekt het aan strategisch perspectief - en dus aan een kader of koers voor beleidsprioritering -, alsmede aan inzet voor regionale kwesties. Zie bijvoorbeeld de metingen in de Gooi- en Vechstreek en Maaslandgemeenten. Ook de bedrijfsvoering in een aantal gemeenten is nadrukkelijk verbeterbaar. Dat de uitkomsten meer opleverden dan wat bekend is, is begrijpelijk, want we stelden immers dat velen weinig overzicht hebben over en inzicht in het gehele gemeentelijk handelen. Dat de metingen over het algemeen niet meer zijn geweest dan het benoemen wat velen al wisten ('open deuren'), is dus bezijden de waarheid hoewel weinig raadsleden, wethouders en burgemeesters zich durven te permitteren openlijk te zeggen dat ze het niet wisten.

### ***Herkenning***

*Voorschoten en Mook en Middelaar (M&M), twee willekeurig gekozen gemeenten die zich lieten meten via een bestuurskrachtmeting. Overeenkomsten tussen die metingen? Burgemeester Staatsen van Voorschoten en gemeentesecretaris Wiersema van M&M antwoorden. In beide gemeenten blijkt de loketfunctie van gemeenten wel goed verzorgd. Voor M&M bleek in 2002 dat er wel ambities waren maar die onvoldoende vertaald waren in beleid, ingebed waren. In Voorschoten is er iets mis met het ambitie niveau. Staatsen: 'De ambities zijn hoog. Doordat er niet gekozen wordt, blijven er noodgedwongen zaken liggen. Het ambtenarenapparaat voelt zich erdoor overvraagd. De burger denkt dat de gemeente faalt omdat die niet doet wat ze beloofde' (BB, 230307).*

*Werken rapporten van de visitatiecommissie door of niet? Wiersema zegt: 'Na de eerste meting in 2003 heeft Mook en Middelaar de lacune in de samenwerking opgepakt. Zo hebben we met Gennep een gemeenschappelijke brandweerorganisatie gevormd'. Maar er is ook teleurstelling? 'Tot een gemeenschappelijke sociale dienst met Gennep (16.000 inv.) en Bergen (13.500 inv.) kwam het nog niet. We waren heel ver maar het lukte net niet. Het vertrouwen was niet groot genoeg'. Ook in 2006 boterde het (nog) niet voldoende tussen Bergen en Gennep om tot betere samenwerking te komen. De visitatiecommissie nam het bij de tweede meting waar.*

*In veel gemeenten was er volgens de eerste bestuurskrachtmeting een gebrek aan visie op de lange termijn. Herkent u dat? Wiersema:*

*Ja, dat herken ik wel. Het is ook iets wat we hier in Mook en Middelaar bij de kop hebben genomen. Is er een toekomstvisie, is die ingebed in beleid, is daar voldoende geld en personeel voor gereserveerd?'. Of we er daarmee zijn? 'We zullen het bij de tweede meting zien'. Mook en Middelaar grossierde bij de laatste meting in zesjes en zeventjes'.*

*Of bestuurskracht te associëren is met het H-woord? Inderdaad. Wiersema: 'Mook en Middelaar zal zich blijvend moeten afvragen of een zelfstandig bestaan het beste is voor de burgers' (BB, 230307).*

### ***Gevolgen***

Vanuit de erkenning van minstens enige toegevoegde waarde van veel bestuurskrachtmetingen is het begrijpelijk dat gemeentebesturen apart stil zijn gaan staan bij het 'wat te doen?' en met verbeterplannen zijn gekomen.

De bestuurskrachtmeting is in beginsel een geschikt middel in het kader van het beraad van B&W en raad in een dualistisch bestel, een middel dat zeker past in de controlerende en kaderstellende functie van de raad. Is ook sprake geweest van gevolgen, zoals bijvoorbeeld herindeling of intensievere of andere intergemeentelijke samenwerking?

De gemeente Leiden heeft zich na de eerste kritische bestuurskrachtmeting bezonnen, de tweede meting liet al een positiever beeld zien, zonder dat herindeling hier een gevolg was.

De gemeenten Ter Aar, Liemeer e.o. zijn heringedeeld, evenals gemeenten op de Heuvelrug, en een deel van Midden-Limburg. Gemeenten als Graafstroom en andere gemeenten uit de regio Alblasserwaard/Vijfheerenlanden zijn overgegaan tot intensievere intergemeentelijke samenwerking terwijl die samenwerking in de Krimpenerwaard is geïntensiveerd. In Bussum e.o. (de Gooi- en Vechtstreek) is de provincie Noord-Holland de herindelingsprocedure (Arhi) gestart, als gevolg van de bestuurskrachtmetingen. De gemeenten Weesp en Muiden komen in strategisch en operationeel opzicht matig tot slecht uit de bestuurskrachtmetingen te voorschijn. Gevolgen zullen zeker niet uitblijven.

Blaricum, Laren en Eemnes, de BEL-gemeenten zijn de samenwerking gaan intensiveren door oprichting van een ambtelijke pool voor de drie gemeenten (SETA-concept). De zelfevaluatie in Friesland heeft wel gesprekken op gang gebracht over intergemeentelijke samenwerking. Herindeling is daar vooralsnog uitgebleven; de positieve zelfevaluaties boden er ook geen grondslag voor. Bestuurskrachtmetingen hebben nieuwe gemeentenamen voortgebracht als Maasgouw, Leudal, Heuvelrug. Conclusie: bestuurskrachtmetingen hebben doorgaans gevolgen.

### ***Conclusie***

Het algemene beeld over bestuurskrachtmetingen is redelijk positief. Rapporten die verslag doen van bestuurskrachtmetingen voorzien in een behoefte, voegen vaak informatie toe aan de algemene kennis van de betrokken bestuurders en ambtenaren of bevestigen die, de 'foto' wordt herkend en erkend, de rapporten worden besproken en zijn een opstap voor verbetering dan wel het bespreekbaar maken van sommige zaken, zoals het strategisch beleid. De metingen splijten colleges zelden maar het zijn dan ook geen inquisitiemethoden. In zekere mate lijden de rapportages wel aan bestuurscentrisme. Of ze innovaties in het openbaar bestuur naderbij brengen is te betwijfelen. We hebben daarvoor geen indicaties gevonden. Verderop wordt dit beeld 'nader getoetst' en verfijnd.

### **2.8 Beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting**

Moeten we nu tenslotte vaststellen dat het niet uitmaakt welke aanpak een provinciebestuur of gemeentebestuur kiest om de bestuurskracht te beoordelen? Om daar een antwoord op te vinden is onderzoek gedaan naar de algemene beoordelingswijzen van opleidingen in het hoger onderwijs. Levert dat een *geijkte aanpak* op en zo ja, hoe komen de wijzen van meting in verschillende regio's dan uit de verf?

In het hoger onderwijs is sprake van een gegroeide praktijk van kwaliteitszorg, in concreto van evaluatie en visitatie van opleidingen die algemene aanvaarding en erkenning heeft gevonden (o.a. Reitsma, 2003). Deze aanpak heeft de volgende kenmerken.

1. Ten eerste is sprake van een regievoerende organisatie die de aftrap geeft. De Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU), waarin de CvB's van de universiteiten verenigd zijn, heeft een afspraak gemaakt om alle opleidingen in volgorde te beoordelen. Eerst bijvoorbeeld scheikunde, daarna psychologie en daarna wellicht bedrijfskunde. Daartoe is een opzet gemaakt, die algemeen door universiteits- en faculteitsbesturen wordt onderschreven.
2. Kernfactor in de procedure is een visitatiecommissie van met name ervaren professionals op het betreffende vakgebied, die de concrete opzet in gang zet, opleidingen uitnodigt om met gegevens over elke opleiding te komen (van onderop dus) en de procesdiscipline bewaakt. Voor elke visitatie van een geheel van opleidingen met dezelfde naam wordt een aparte commissie ingesteld die elke opleiding doorlicht.
3. De visitatiecommissie werkt binnen het doel en het procedureel raamwerk van de VSNU voor beoordeling van opleidingen maar is verder volstrekt onafhankelijk in haar oordeelsvorming.
4. De commissie gebruikt een beoordelingskader, dat een vertaalslag vindt in de te verzamelen feiten.
5. Op basis van een protocol dient elke instelling zelf de gegevens in te leveren, in de vorm van een zelfevaluatie over tal van kwaliteitsaspecten.
6. De commissie checkt de volledigheid en gaat ter plaatse ook gesprekken voeren en materiaal bekijken.
7. De commissie spreekt met stakeholders, zoals hoogleraren, overige opleiders, studenten, afgestudeerden, werkveldcommissieleden, commissies, managers.
8. De procedure kent interactieve elementen doordat de commissie steeds de betrokkenen hoort, om nadere informatie vraagt en een conceptrapport voor commentaar voorlegt aan een opleidingsdekaan. Fouten behoeven correctie. De bedoeling hiervan is te komen tot een (h)erkende foto van de opleiding.
9. Het op te maken rapport per opleiding is openbaar.
10. De beoordeelde opleiding wordt geacht zich te bezinnen op de conclusies. In een volgende evaluatie wordt gevraagd of en hoe aan zwakke punten is gewerkt. Indien een opleiding onder de maat is, zal de inspectie voor het hoger onderwijs het gesprek met het college van bestuur aangaan.

Deze tien punten vormen een geijkte praktijk. Wie het zo doet, doet het naar het oordeel van de overgrote meerderheid van docenten en andere betrokkenen bij opleidingen procedureel goed. Deze positief beoordeelde praktijk vinden we in grote lijnen terug in de visitatieaanpak van het grotestedenbeleid, zoals uit rapportages van de commissie-Brinkman bleek. Een vergelijking met de Limburgse bestuurskrachtmetering van 47 gemeenten wijst uit dat al deze tien 'beginselen' in de

aanpak eveneens terugkeren. Korsten (2004a, b, c) concludeert dan ook dat de aanpak, de *algemene beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting* (abbb), deugdelijk is. Bestuurskracht meten is een schone deugd, mits aan eisen van adequaat meten en dus gebruik van ervaringen uit ‘geijkte’ praktijken is voldaan. Minister Remkes heeft deze aanpak niet zonder reden betiteld als ‘best practice’.

In andere gebieden is de aanpak niet zonder meer onder de maat geweest maar ook niet geheel optimaal, uitgaande van de tien beginselen. In de Krimpenerwaard heeft een adviesbureau de abbb volledig toegepast, maar dan zonder visitatiecommissie. De provinciale regie was hier bovendien betrekkelijk zwak. GS en PS van Zuid-Holland hebben weinig aandacht besteed aan de uitkomsten. Ook in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden ontbrak een visitatiecommissie. Dat gold ook voor de Gooi- en Vechtstreek.

De Utrechtse aanpak van bestuurskracht in de Heuvelrug, met gemengd samengestelde commissies, voldeed niet aan meerdere van de tien criteria. De analyses waren beperkt en de rapportages waren heel sober. Ze boden een grondslag om gemeentebesturen, die aarzelden, over de streep te trekken richting gemeentelijke herindeling.

Voor de 27 Friese gemeenten gold een werkwijze met zelfevaluatie in de vorm van een keuze uit drie vragenlijsten zonder duidelijke regie; een onafhankelijke visitatiecommissie ontbrak. De wijze van werken, waarbij gemeentebesturen zelf hun evaluatie vaststelden zonder een onafhankelijke procesdiscipline van een visitatiecommissie – een wakend oog - leidde tot een positieve vertekening van het bestuursbeeld (Geers, 2004; Geers en Korsten, 2004). Een speciale commissie uit provinciale staten heeft nadien in een terugblik deze en andere zwakten erkend. Ze heeft een pleidooi gehouden voor instelling van een visitatiecommissie, die elke gemeente opnieuw zou beoordelen. Dat was op zich positief. Deze herstart is door gemeentebesturen echter niet geaccepteerd. De casus Friesland leert dat de vorm van bestuurskrachtmeting en de wijze van regievoering het proces van bestuurskrachtmeting kan lamleggen.

De poging in Overijssel (Raalte e.o.) om te komen tot een eigen aanpak, is gestrand.

## **2.9 Een dynamisch concept**

Overzien we de laatste vijftig jaar, dan blijkt dat bestuurskracht een concept is geweest dat jarenlang sterk gerelateerd was aan schaaldenken en herindeling. Inmiddels is structuurdenken ingeruild voor procesdenken. Er zijn de afgelopen jaren, na 2000, 133 bestuurskrachtmetingen verricht die tot verbeteracties konden leiden, waartoe betere intergemeentelijke samenwerking of herindeling behoren. Diverse provincies hebben een positief klimaat geschapen voor dergelijke metingen, door niet vooraf te dreigen met herindeling. Waar die dreiging wel bestond ontstond *soms* een *verdedigende reflex* bij gemeenten (Friesland), soms *niet* (Heuvelrug).

Hoe komt zo'n meting in de praktijk in Limburg nu aan? René Wiersema is gemeentesecretaris van Mook en Middelaar. Via Van Naem & Partners was hij eerder als adviseur betrokken bij het werk van de visitatiecommissie-Rutten die in Limburg 47 gemeenten doorlichtte. Hoe hij naar de visitatie kijkt?

*'Nergens heb ik meegemaakt dat resultaten van gemeenten werden opgepoetst. Dat oppoetsen zou ook moeilijk zijn geweest want de commissie overlegt met maatschappelijke partners. Zit er een gat tussen wat de gemeente de commissie heeft aangereikt en wat partners vinden, dan gaat de commissie dat uitzoeken'* (BB, 230307).

Dat oppoetsen is wel in lichte mate gesignaleerd in Friesland (Geers en Korsten, 2004).

Bestuurskracht blijkt een dynamisch concept, doordat er een nieuwe invulling aan gegeven kon worden, in een nieuw perspectief, en vanuit een veranderde manier van verkeer tussen provincie en gemeenten. Dat zie je zelden zo met andere concepten. Of de bestuurskrachtmonitor uiteindelijk op grote schaal tot vrijwillige herindelingen of meer intergemeentelijke samenwerking of andere verandering leidt, is afwachten. Dat moet nader worden onderzocht.

### ***Van betekenis***

Bestuurskrachtmetingen lijken echter niet te zijn bedoeld om na te gaan of een gemeente aan structurele randvoorwaarden voldoet om een zelfstandige betekenisvolle bestuurslaag te zijn, een bestuurslaag die structureel is toegerust op het uitvoeren van taken in medebewind en autonomie voor de komende vijftieng jaar (zie ook het rapport van Eenhoorn over de Randstadgemeenten). Dat neemt niet weg dat bestuurskrachtmetingen nuttig zijn om te spiegelen. En veel gemeentebestuurders kennen momenteel zelf ook betekenis toe aan het nut van bestuurskrachtmeting. Een van ons trad in februari 2007 een zestal keren op tijdens een aantal Lochemse studiedagen voor burgemeesters. In totaal waren ongeveer 260 burgemeesters hierbij aanwezig. Een aantal van hen heeft te maken gehad met bestuurskrachtmetingen van de eigen gemeente. Geloofden zij op basis van hun ervaringen en uitwisseling van gedachten met anderen in bestuurskrachtmetingen? De meerderheid zeker wel. Het wordt een manier van 'spiegelen' geacht die nuttig is. In de woorden van burgemeester Cox van Sittard-Geleen:

*'Het is een manier om bepaalde onderwerpen waar je tegenaan loopt op de politiek-bestuurlijke agenda te brengen, die er anders maar met hangen en wurgen op komen'.*

En burgemeester Jeroen Staatsen van Voorschoten merkte op:

*'Wie ophoudt met verbeteren, houdt snel op goed te zijn. Bestuurskrachtmetingen zijn een aanzet tot verbetering'.*



### 3 Bestuurskrachtmeting in de Maaslandgemeenten

J.M.L.R. Schutgens en A.F.A.Korsten

#### 3.1 De contouren van de bestuurskrachtmeting

Rond 2002 is in Limburg, in onze ogen de bakermat van de bestuurskrachtmeting, de toepassing gestart van de bestuurskrachtmeting, in de wandeling de *bestuurskrachtmonitor* genoemd. Het provinciebestuur nam als regievoerder het initiatief tot toepassing van de bestuurskrachtmonitor, koos voor een kader voor de werkwijze die per gemeente kon worden uitgevoerd, stelde een onafhankelijke visitatiecommissie in – de *commissie-Rutten* – die alle metingen – ook wel visitaties genoemd – onafhankelijk zou verrichten, financierde het proces – met steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken – en verzocht gemeentebesturen om medewerking maar liet gemeenten vrij om deel te nemen. Provinciale Staten stemden daar volop mee in. In totaal namen 47 gemeenten aan dit proces deel. Gemeenten die betrokken waren in een herindelingsproces of dit juist achter de rug hadden, namen niet deel. Geen enkele gemeente weigerde deelname. Begrijpelijk, want het gehele proces was goed *doordacht* en werd overtuigend *gebracht*. De gedeputeerde liet in de beginfase zo nodig zijn gezicht zien om daarna terug te treden als de onafhankelijke visitatiecommissie – bestaande uit een oud-gemeentesecretaris en een aantal burgemeesters die buiten Limburg werkzaam waren - aantrad. Bij de opzet was voorzien om de gemeentebesturen en ambtelijk betrokkenen steeds goed te betrekken bij het proces, zoals dat ook gebeurt bij visitaties in het universitair en hoger beroepsonderwijs. De gehele procedure werd de gemeenten dus niet opgedrongen. Er was tijd voor overleg.

Dat was de eerste ronde van toepassing van de bestuurskrachtmonitor. Tijdens het symposium op 21 januari 2004, na afronding van de 47 visitaties, is gebleken dat er draagvlak bij de Limburgse gemeenten was voor het voorstel van Gedeputeerde Staten voor periodieke kwaliteitstoetsing van het lokaal bestuur door middel van een vervolgmonitor. De vervolgmonitor zal onder meer beoordelen of de bij het eerste bestuurskrachtonderzoek gesignaleerde knelpunten in de bestuurskrachtmonitor adequaat zijn opgepakt. Inmiddels is gestart met een tweede meting per gemeente maar dit komt hier niet aan bod. En het provinciebestuur heeft zich zelf in 2006 laten beoordelen.

#### ***Visitatiecommissie en twee profielschetsen***

Provincie en visitatiecommissie hebben rond 2002 eerst een pilot verricht om de procedure in een aantal stappen uiteen te leggen en de zorgvuldigheid van de aanpak te bezien. Daarna werd in een stevig tempo cluster voor cluster van gemeenten doorgelicht. Een cluster is een (sub-)regionaal geheel van gemeenten.

In alle 47 gevallen kwam de visitatiecommissie met steun van het - ook penvoerend - adviesbureau Van Naem & Partners documenten bekijken en gesprekken ter plaatse voeren. Die aanpak leidde tot twee rapporten per gemeente: een *opgavenprofiel* en een

*bestuurskrachtprofiel.* Voor elke gemeente werden eerst de bestuurlijke opgaven in kaart gebracht door het bestaande - schriftelijk vastgelegde - beleid te reconstrueren: de gemeenteraad stelde dit profiel – dat een opstap was naar de eigenlijke bestuurskrachtmeting - vast. De visitatiecommissie stelde het opgavenprofiel dus niet vast maar was er wel bij betrokken. In elke gemeente moest immers een gelijke aanpak worden gevolgd en geen onderdelen van het bestaande beleid moesten worden overgeslagen. Daarop zag de commissie toe. Met dat opgavenprofiel ging de visitatiecommissie vervolgens in de tweede fase aan de slag om te komen tot een bestuurskrachtprofiel per gemeente. Weer met ondersteuning van het adviesbureau. De visitatie commissie (ook wel de commissie-Rutten genoemd) hanteerde daarbij een kwaliteitsperspectief (kwaliteitsmatrix) dat wil zeggen een normenkader.

De gehele aanpak kende al met al per gemeente drie fasen: de fase van het opgavenprofiel, de tweede fase van bepaling van de bestuurskrachtprofiel en de derde fase van bezinning op de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting.

### ***Succes***

Over de Limburgse aanpak gaat deze beschouwing. Het was een bijzonder proces omdat het provinciebestuur erin geslaagd is systeemverantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteitszorg door middel van de bestuurskrachtmeting en het verwijt te voorkomen zonder meer uit te zijn op gemeentelijke herindeling. Ook bijzonder omdat hier sprake was van medewerking van alle gemeenten en het proces werd ‘uitbesteed’ aan een onafhankelijke visitatiecommissie - plus bureau - dat in het gehele traject dezelfde samenstelling had en steeds evenwichtig en ontspannen opereerde. Ten slotte bijzonder omdat de aanpak positief uit de externe evaluatie kwam en door minister Remkes (BZK) op de aan de meting gewijde conferentie is getypeerd als ‘best practice’.

### ***Maaslandgebied nader bezien***

We hebben er een regio uitgelicht, die we speciaal belichten: het Maaslandgebied. De gemeenten kenden voorafgaande aan de bestuurskrachtmeting de volgende omvang qua inwonertal: Haelen (10.050 inw. per 2001), Heel (83.80 inw.), Heythuysen (12.045), Hunsel (6070), Roggel en Neer (8400) , Thorn (2600). In dit gebied heeft na de bestuurskrachtmeting een uitgebreide reflectie op de uitkomsten plaats gevonden. Na aanvankelijke suggesties richting intensievere intergemeentelijke samenwerking is herindeling het gevolg geweest. Waren de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting per gemeente zo kritisch dat het voortbestaan van de tot dan bestaande zelfstandige gemeenten niet langer mogelijk was? We gaan dat bezien.

### ***Indeling***

Deze beschouwing handelt dus over ervaringen met de toepassing van een bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten door een visitatiecommissie. Hoe is de bestuurskrachtmeting uitgevoerd?; wat waren de uitkomsten en welke conclusies zijn getrokken? Wat was de kwaliteit van de bestuurskrachtmeting: hoe beviel de

procedure?; kan het gemeentebestuur zich in de gemaakte foto van de bestuurskracht herkennen?; wat valt buiten gemeten bestuursbeeld en waarom?

Voor deze analyse is gebruik gemaakt van de afzonderlijke opgaven- en bestuurskrachtprofielen, de evaluatie van het gehele proces van bestuurskrachtmeting in Limburg door Korsten (2004), documenten uit het herindelingstraject en er zijn additionele gesprekken gevoerd met betrokkenen uit het Maaslandgebied. De indeling spreekt verder voor zich.

### 3.2 De opzet van de bestuurskrachtmeting in gemeenten

#### *Kernelementen*

De Limburgse aanpak had als kern het kaderstellend optreden van het provinciebestuur, een standaardprocedure per gemeente, twee rapporten per gemeente met als gevolg een opgaven- en een bestuurskrachtprofiel voor 47 gemeenten, terwijl dat laatste werd opgesteld en vastgesteld door de visitatiecommissie- Rutten. Het bureau van Naem & Partners is geselecteerd om het proces te ondersteunen, proeven volgden, en de daaruit resulterende aanpak werd volgens een vast stramien in opeenvolgende clusters van gemeenten toegepast. Al vrij snel na de start ontstond zo een betrekkelijk stabiele procedure, waarin nog wel iets veranderde maar de kern bleef. De commissie - Rutten bleef vervolgens in dezelfde samenstelling bestaan. Alle gemeenten deden mee, daarbij soms geholpen door de overtuigingskracht van toenmalig gedeputeerde Jan Haazen. Hij moest de door de VNG-leiding gevoede vrees voor een slimme valstrik die zou leiden tot massale herindeling wegnemen. De gedeputeerde kon ook overtuigen want het CDA in Provinciale en Gedeputeerde Staten was mordicus tegen herindeling van bovenaf. Uiteindelijk is door toepassing van de bestuurskrachtmonitor een ‘bestuurlijke foto’ gemaakt van alle 47 gemeenten.

- Traject provincie: kader voor bestuurskrachtmeting
- Visitatiecommissie: externe leden, onafhankelijk
- Bestuurskrachtmonitor: pilot in Roerdalen en Roermond
- Twee fasen in reguliere toepassing van monitor
- Fase een: opgavenprofielchets (opgaven en ambities in kaart gebracht op basis van bestaand beleid)
- Fase twee: bestuurskrachtprofielchets (wat komt van de opgaven en daaraan gerelateerde ambities terecht?)
- Vervolgfase: bezinning bij gemeente (wat leren we?) en aanbidding van bestuurskrachtprofielchets aan provinciebestuur (wat leert het provinciebestuur hiervan?)
- Regioanalyse en overleg tussen provinciebestuur en gemeente over eventuele gevolgen (geen veranderingen?; alleen veranderingen in gemeente zelf of in relatie tot haar omgeving?; en/of meer samenwerking of gemeentelijke herindeling?)

*Figuur 3.1: Kernelementen van de bestuurskrachtmonitor*

Elk gemeentebestuur werd uitgenodigd deel te nemen aan een proces van gemeentebrede bestuurlijke beoordeling op de vraag of het bestuur in staat was de eigen opgaven en de opgaven van rijks- en provinciale overheid naar behoren te

vervullen. De aanpak was dus een vorm van *maatwerk* en geen organisatievergelijking, in de vorm van kwaliteitskaarten, zoals die wel voor komt in het voortgezet onderwijs. De aanpak valt niet te betitelen als benchmarking in strikte zin. Benchmarking is weliswaar ook gericht op verantwoording en 'leren' door te spiegelen maar daarbij wordt dan uitgegaan van vergelijking door middel van een referentieaanpak, bijvoorbeeld een ideale of beste organisatie of een minimumnormenstelsel waar alle organisaties aan gemeten worden. Dit laatste was in Limburg niet het geval. Er was geen sprake van een minimumnorm waaraan elke gemeente moest voldoen. Elk gemeenten werd beoordeeld vanuit de *eigen ambities*, rekening houdend met de unieke fysieke en maatschappelijke structuurkenmerken, zoals demografische, economische en sociaal-culturele situatie. Later is door het provinciebestuur overigens wel naar de uitkomsten gekeken en daarbij zijn de gemeentelijke monitoren uit een subregio wel in samenhang bekeken.

### ***Enkele begrippen***

In deze bestuurskrachtmetingen zijn diverse begrippen gebruikt.

Bestuurskracht betekende in Limburg bij de toepassing van de bestuurskrachtmonitor het formuleren van gemeentelijke opgaven en bezien wat daarvan in de uitvoering terecht komt. Om tot een oordeel over de opgaven en de kwaliteit van de uitvoering te komen, hanteerde de visitatiecommissie in het kader van de bestuurskrachtprofielchets een kwaliteitsmatrix die is opgebouwd uit vier gemeentelijke rollen en drie kwaliteitsniveaus. De combinatie van de twee dimensies van bestuur geeft twaalf cellen waarvan er twee niet van toepassing werden verklaard. Resteren tien velden of cellen in de matrix, die de kern is van de bepaling van de bestuurskracht. De visitatiecommissie zoekt per veld of een gemeentebestuur voldoet aan de normen per veld. Dat geheel van normen heet het normenkader. Daarvoor gebruikt ze indicatoren. Als we spreken van de kwaliteitsmatrix bedoelen we hier onmiddellijk ook de velden, het normenkader en de indicatoren.

De operationalisering van de bestuurskrachtdefinitie van de provincie Limburg is ontwikkeld door de visitatiecommissie in samenspraak met de Vereniging Limburgse Gemeenten en Van Naem & Partners op basis van de kwaliteitsmatrix van Toonen e.a. (1998). Daarnaast hebben alle onderzochte gemeenten ingestemd met het normenkader waarmee zij onderzocht zijn.

### ***Vier gemeentelijke rollen***

De visitatiecommissie onderscheidde in haar rapportages per gemeente vier gemeentelijke rollen: drie externe rollen en een meer interne rol.

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 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: pro-actieve of volgende opstelling in samenwerkingsverbanden; communicatievaardigheid, coöperatief vermogen, onderhandelingscapaciteit en relatiemanagement.
4. *De gemeente als organisatorische eenheid* verwijst naar het werkgeverschap van een gemeente en het functioneren van de organisatie. Aandachtspunten zijn: het financieel-economisch perspectief zoals dat in de begroting naar voren komt, het personeelsbeleid, de veranderings- en leerprocessen.

Al de 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.

*Het bepalen van het belang en daarmee de zwaarte van de opgaven die voor een gemeente gelden, houdt verband met onder meer de voorwaarden die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt ten aanzien van de door een gemeente te leveren basis kwaliteiten. Een gemeente heeft voldoende basis kwaliteit als zij:*

- *samen met haar inwoners en relevante maatschappelijke organisaties kan zorgen voor een veilige, leefbare en geordende woonomgeving*
- *uitzicht en zingeving kan bieden aan groepen burgers via belangrijke sociale basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal economisch beleid*
- *een klantgerichte en dienstverlenende organisatie kan bieden aan haar inwoners (bijvoorbeeld vuilophaal, afhandelingstempo van vergunningaanvragen, bezwaarschriften en uitkeringen)*
- *ook in de komende decennia een voldoende draagvlak heeft (ruimtelijk, organisatorisch, financieel) om een volwaardige speler te zijn in het publieke domein.*

*De provincie Limburg volstaat niet met deze algemene voorwaarden en plaatst de opgaven van gemeenten bijvoorbeeld ook in een regionale context en spreekt daarbij over het soortelijk gewicht van een gemeente. De provincie betreft daarbij:*

- *de opgaven op het gebied van de sociale, fysieke, economische en culturele structuur van gemeenten*
- *de opgaven in verband met de relaties met burgers, bedrijfsleven, maatschappelijk instellingen en andere overheden*

- de opgaven voor het bieden van kwaliteit door de bestuurlijke organisatie voor wat betreft haar innovatief en strategisch vermogen en het financieel en human resource management. Daarnaast zullen vanuit provinciaal, regionaal en eigen gemeentelijk beleid opgaven zijn of worden geformuleerd. Wij onderscheiden voor de opgaven drie (kwaliteits)niveaus, die van strategische, tactische en operationele opgaven.

Vanuit deze invalsboek van de opgavenbepaling wordt het belang van de opgaven van iedere gemeente gekwalificeerd. Een kwalificatie betekent overigens niet per definitie dat de gemeente zelf de initiatiefnemer hoeft te zijn. De gemeente kan ook inspelen op initiatieven van met name andere overheden die vanwege de grote belangen bijvoorbeeld uit oogpunt van basiskwaliteiten of van positionering van de gemeente van strategisch belang zijn. Zo zijn bijvoorbeeld de uitkomsten op strategisch niveau voor een gemeente waarbij het accent ligt op instandhouding en beheer van een ander gewicht dan voor een ontwikkelingsgerichte gemeente of voor een centrumgemeente.

### 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 erop kunnen reken 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, responsiviteit.

### De kwaliteitsmatrix

De combinatie van de vier rollen en de drie niveaus geeft de kwaliteitsmatrix.

|                       |              | Rollen gemeentelijke overheid |                                  |                               |                                 |
|-----------------------|--------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
|                       |              | Bestuur                       | Dienstverlener                   | Participant                   | Organisatie/<br>bedrijfsvoering |
| Kwaliteits-<br>niveau | Strategisch  | 1.1: Strategisch bestuur      | 1.2: Strategische dienstverlener | 1.3: Strategische participant | n.v.t.                          |
|                       | Tactisch     | 2.1: Tactisch bestuur         | 2.2: Tactische dienstverlener    | 2.3: Tactische participant    | 2.4: Tactische organisatie      |
|                       | Operationeel | n.v.t.                        | 3.2: Operationele dienstverlener | 3.3: Operationele participant | 3.4: Operationele organisatie   |

Figuur 3.2: De kwaliteitsmatrix voor beoordeling van de gemeentelijke bestuurskracht

Per cel in de matrix, veld genoemd, gelden *normen*, dus een lijst van beoordelingspunten voor het functioneren van het gemeentebestuur. Voor de

normstelling is de definitie van bestuurskracht het vertrekpunt geweest. De definitie luidt:

*'de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen (in ruime zin: bestuur, personeel, financiën, ruimte e.d.) haar opgaven realiseert. Daarbij is het uitgangspunt dat elke gemeente, naast door hogere overheden opgelegde taken, ook eigen opgaven heeft'* (provincie Limburg, 1999).

De definitie is omgezet in de normen en criteria voor de beoordeling van de gemeenten.

*De normen en criteria hebben betrekking op 'het kunnen realiseren van de opgaven'. De normen en criteria hebben voornamelijk betrekking op 'de borging van bestuurskracht'. Hiermee worden de waarborgen bedoeld waarmee de opgaven van een gemeente aangepakt dienen te worden en waarmee bijvoorbeeld stagnatie in de realisatie van opgaven kan worden opgespoord. Hoewel in een aantal velden wel het daadwerkelijke resultaat en daarmee het realiseren van opgaven, is opgenomen, heeft het grootste deel van de normen betrekking op het proces waarmee tot bestuurskracht gekomen dient te worden. De bestuurskracht in de bestuurskrachtmonitor is dan ook te typeren als een mix van throughput en outputbestuurskracht waarbij de nadruk ligt op de throughput.*

De visitatiecommissie stelt een conceptvisitatierapport op – genaamd bestuurskrachtprofiel -, waarbij de invulling van de matrix de kern is.

*Rest nog om op te merken dat in de kwaliteitsmatrix een tweetal velden blanco is gelaten. De visitatiecommissie heeft er voor gekozen om voor de interne gemeentelijke organisatie op strategisch niveau geen opgaven te classificeren. Dit komt voort uit de overtuiging dat de gemeente alleen strategische doelen kan hebben die extern zijn gericht en waaraan de eigen organisatie ten dienste staat. De doelstellingen en het beleid voor de interne organisatie zijn aldus volgend. Zij hebben een organiserend en structurerend karakter en behoren daarmee per definitie tot het tactische niveau.*

*Ook het veld 'bestuurlijke rol/ operationeel niveau' is leeg gelaten. Ook hier geen opgaven. De visitatiecommissie is van mening dat democratische legitimatie tot stand komt in bestuurlijke en beleidsmatige processen op strategisch en tactisch niveau; op operationeel niveau is dit niet meer aan de orde. De daar gevraagde klantgerichtheid wordt gerekend tot veld 3.2.*

### **De verhouding van de opgaven tot de velden**

Bestuurskrachtmeting vertrekt van in kaart gebrachte bestuurlijke opgaven per gemeente. Deze opgaven kunnen wettelijke opgaven zijn of autonoom gekozen opgaven die samenhangen met fysieke, demografisch, economische, sociaal-culturele, politieke of andere kenmerken van de gemeente.

De opgaven die een gemeente heeft, kunnen - nadat het opgavenprofiel is vastgesteld - bij een veld van de kwaliteitsmatrix worden ondergebracht. Deze plaatsing van opgaven op de velden kan van gemeente tot gemeente verschillen.

Een opgave kan bij de ene gemeente van strategisch niveau zijn, terwijl die bij een andere gemeente van tactisch niveau is. Daarnaast geldt uiteraard dat de opgaven op zich per gemeente kunnen verschillen. Ook is het mogelijk dat een opgave in meerdere velden wordt geplaatst. Dit laatste zal in het bijzonder van toepassing zijn voor de opgaven die als strategisch voor de gemeente worden aangemerkt. Deze strategische opgaven hangen samen met opgaven op tactisch of operationeel niveau en wegen daarin ook vaak door.

De aldus gerubriceerde opgaven van een gemeente kunnen aansluitend worden getoetst aan de criteria die voor elk van de desbetreffende velden gelden.

### *De complete gemeente*

De mate waarin op grond van het normenkader aan de criteria van het veld is voldaan, wordt door middel van vijf opeenvolgende kwalificaties geformuleerd. De visitatiecommissie hergroepeert de kwalificaties van de bestuurskracht op een onderdeel tot ‘adequaat’, ‘matig’ of ‘niet adequaat’.

| <i>Mate waarin aan de criteria per veld in de matrix wordt voldaan</i> | <i>Kwalificatie van de bestuurskracht op dit onderdeel (strategisch, tactisch of operationeel beleid)</i> |
|--|---|
| In ruime mate  | Adequaat  |
| In voldoende mate  |   |
| Matig  | Matig   |
| In onvoldoende mate  | Niet adequaat   |
| Niet   |   |

*Figuur 3.3: Scoremogelijkheden door de visitatiecommissie*

Aan de hand van het opgavenprofiel en van de analyses per veld wordt een gemeente ‘over de velden heen’ beoordeeld op zijn bestuurskracht als bestuurlijke organisatie. Daarbij moet een gemeente om compleet te zijn op *alle drie de niveaus* adequaat bestuurskrachtig zijn. Dat betekent dat een dwarsdoorsnede van de strategische kracht wordt gemaakt (velden 1.1, 1.2 en 1.3) wat leidt tot een samenvattend oordeel in termen van adequaat, matig of niet adequaat. Hetzelfde gebeurt op tactisch niveau (velden 2.1 t/m 2.4) en op operationeel niveau (velden 3.2 t/m 3.4). Een gemeente beschikt over adequate bestuurskracht, en is daarmee een *complete gemeente*, die op alle drie de niveaus voldoende scoort.

### **Doel**

De uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor worden door de Visitatiecommissie opgesteld en aangeboden aan de gemeente. Het is een spiegel die primair beoogt het inzicht in het eigen functioneren te vergroten (in hoeverre is de gemeente bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om nu en in de toekomst haar opgaven te vervullen?). Hierdoor is het voor de gemeente ook mogelijk om zicht te krijgen op maatregelen die eventueel nodig zijn voor versterking van de bestuurskracht.

### **Begrenzing**

De toepassing van de bestuurskrachtmonitor kent een begrenzing. Er is geen sprake van dat de visitatiecommissie zich opstelde als een adviesbureau. De commissie gaf geen aanbevelingen want die moet een gemeentebestuur voor zichzelf formuleren. De



doorlichting is ook niet op te vatten als een zuiver politieke analyse, bijvoorbeeld over de betrekkingen tussen raad en college of van de politiek - ambtelijke betrekkingen.

### **3.3 De uitvoering van de bestuurskrachtmonitor**

Het gehele proces van bestuurskrachtmeting bestaat uit drie fasen. De monitoring zelf bestaat uit twee fasen; de derde fase is die van reflectie.

In de eerste fase wordt bepaald wat de opgaven van de gemeente zijn. De gemeente is hierbij nauw betrokken door het aanreiken van de benodigde informatie. Elk gemeentebestuur stelt het geformuleerde opgavenprofiel zelf vast. Het aldus vastgestelde opgavenprofiel vormt het vertrekpunt voor de beoordeling van de bestuurskracht in de tweede fase van de bestuurskrachtmonitor. In die fase wordt bekeken hoe de gemeente aan de geformuleerde opgaven invulling geeft. Dit resulteert in een zgn. bestuurskrachtprofiel. Dit profiel verwoordt het oordeel van de externe en onafhankelijke visitatiecommissie over de mate waarin de gemeente adequaat invulling geeft aan haar huidige en toekomstige opgaven.

Onderstaand worden beide fasen nader toegelicht. Daarbij besteden wij specifiek aandacht aan de werkwijze en de normering zoals die worden toegepast in de tweede fase.

#### ***Toelichting eerste fase***

*Bestuurskracht is een relatief begrip. Bij een beperkte opgave is minder bestuurskracht nodig dan bij een majeure opgave. Om recht te doen aan het relatieve karakter van de bestuurskracht is veel aandacht besteed aan het vaststellen van de huidige en toekomstige opgaven inclusief ambities van de gemeente. In de eerste fase van de monitor is hiervoor het opgavenprofiel opgesteld.*

*Deze opgaven zijn allereerst ontleend aan de kenmerken van de gemeente: de sociale, fysieke, economische en culturele structuur. Daarnaast gelden de eigen ambities van de gemeente. Een selectie van actuele opgaven uit het rijks-, provinciaal en regionaal beleid maakt de opgaven compleet.*

*Aan de hand van een voor iedere gemeente geldende opgavenstructuur is vastgesteld welke opgaven voor de gemeente van toepassing zijn. Met dit opgavenprofiel is door de gemeenteraad ingestemd als het voor de gemeente geldende profiel. Het opgavenprofiel vormt zodoende de context voor de beoordeling van het gemeentelijk functioneren. Alle historische opgaven die de gemeente al heeft ingevuld, blijven buiten die context.*

*In de eerste fase is ook het bestuursbeeld opgesteld. Hierin komen aspecten van het politiek-bestuurlijk functioneren, zoals de relatie bestuur en ambtelijke organisatie, het proces van beleidsvorming, de interactie met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen, aan de orde. Dit bestuursbeeld is in de gemeenteraad aan de orde geweest.*

#### ***Toelichting tweede fase***

*In de tweede fase wordt voor de in het opgavenprofiel gesignaleerde opgaven in beeld gebracht hoe de gemeente deze invult. Bij deze analyse van de taakinvulling wordt, op basis van door de gemeente verstrekte informatie, nagegaan welke initiatieven binnen welke tijdsbestek de gemeente realiseert, en of daaraan bestuurlijke, personele, financiële of andere consequenties zijn verbonden,*

*of (onvoorwaardelijke) besluitvorming over de consequenties heeft plaatsgevonden en of samenwerking met anderen daarbij aan de orde is, hoe dit plaatsvindt en waarin dit resulteert. De kwaliteitsmatrix wordt gebruikt om gericht kenmerkende elementen van de invulling van opgaven te belichten en om te kunnen waarderen in hoeverre de gemeente daadwerkelijk invulling geeft aan de betreffende opgave(n). Naast informatieverzameling bij de gemeente gaat de visitatiecommissie bij enkele vertegenwoordigers van banken, bedrijven (industrie, detailhandel en agrarische sector), verenigingen en maatschappelijke instellingen na wat hun ervaringen met de gemeente zijn ten aanzien van de opgavenvervulling. De visitatiecommissie kiest de gesprekspartners aan de hand van het opgavenprofiel en in overleg met de gemeente. Na bespreking met het college is de onderhavige rapportage ook aan de gemeenteraad en aan de colleges van burgemeester en wethouders van de buurgemeenten voorgelegd. Daarna heeft de Visitatiecommissie het eindrapport opgesteld.*

### **3.4 De uitgangspunten: opgavenprofiel per gemeente**

De opgavenprofielen die hierna worden beschreven zijn in de periode 26 maart 2001 tot en met 2 april 2001 door de gemeenteraden vastgesteld. De opgaven zijn uitgewerkt in het opgavenprofiel van 9 april 2001. Deze datum geldt voor alle gemeenten.

Voor iedere gemeente gelden als robuuste en betrouwbare overheid op strategisch niveau primair de opgaven die verband houden met veiligheid, hulpverlening, vergunningverlening en handhaving. Verder kennen alle gemeenten operationele opgaven die zijn gericht op het uitvoeren van de hieronder genoemde beleidsmatige opgaven en de uitvoering van publieksgerichte diensten zoals de inrichting en het beheer van de openbare infrastructuur, wegen, riolering, burgerzaken, huisvesting statushouders en sociale zaken.

#### *Haelen*

De gemeente Haelen kent enkele strategische opgaven. Dit zijn:

- De ontwikkeling van de bedrijventerreinen Zevenellen en Windmolenbos. Deze terreinen hebben voor de komende jaren een belangrijke bovenregionale betekenis
- De participatie in de Tuin van Limburg (POL)
- De regionale samenwerking voor een regionaal volkshuisvestingsplan.

Uit de eigen ambities van de gemeente komen geen aanvullende strategische opgaven voort. De bestuurlijke inzet van de gemeente richt zich vooral op behoud en verbetering van het bestaande. De ambities van de gemeente spelen zich daarom op tactisch niveau af. De belangrijkste opgaven die de gemeente zichzelf stelt komen voort uit het kernenbeleid: de centrumplannen Haelen en Horn en het concentreren van de sportaccommodaties. Op tactisch niveau spelen ook ruimtelijk-economische opgaven als de reconstructie van het platteland en het ontwikkelen van de toeristisch-recreatieve infrastructuur (openlucht- en dagrecreatie). Ook diverse functionele opgaven zijn tactisch van aard. De doorkruising van de gemeente door de Napoleonsweg vraagt bijzondere aandacht in het kader van verkeersveiligheid. De afronding van de verplaatsing van een aantal woonwagens in de gemeente vraagt nog

bestuurlijke en ambtelijke aandacht. Hetzelfde geldt voor de nieuwbouw van twee scholen in de gemeente.

Met het opgavenprofiel heeft de gemeenteraad van Haelen op 26 maart 2001 ingestemd.

#### *Heel*

Voor de gemeente Heel zijn op strategisch niveau de opgaven van belang die verband houden met: de positionering van de gemeente als een toeristisch-recreatieve gemeente, waarbij de gemeente streeft naar het behoud van de leefbaarheid voor de eigen inwoners en de samenwerking met regiogemeenten, onder meer bij het ontwikkelen van een regionaal volkshuisvestingsplan en de uitvoering van POL/Tuin van Limburg. De opgaven in verband met de te bieden basiskwaliteiten zijn voor een belangrijk deel als zijnde van tactisch beleidsmatig niveau. Voor Heel betreft dit onder meer de volgende opgaven: leefbaarheid en voorzieningenniveau van de kernen (waarbij de gemeente op een aantal onderdelen een verschuiving voorstelt van kerngebonden voorzieningen naar niet-kerngebonden voorzieningen), uitvoering centrumplan (Masterplan) kern Heel, uitvoering Maasboulevard kern Wessem, verkeersregulering en verkeersveiligheid, (huisvesting) onderwijs. Met het opgavenprofiel heeft de gemeenteraad van Heel op 28 maart 2001 ingestemd.

#### *Heythuysen*

Voor de gemeente Heythuysen zijn op strategisch niveau de opgaven van belang die verband houden met de positionering van de gemeente als een subregionale gemeente met de daarbij te bieden functies en voorzieningen en het zijn van een agrarische gemeente waaraan bijna 50% van de werkgelegenheid is verbonden en die bepalend is voor de kwaliteit van het landelijk gebied. Daarnaast ook de samenwerking met andere gemeenten onder meer in het kader van de 'Tuin van Limburg', het woningbouwbeleid en de verhouding tot de centragemeenten. De opgaven in verband met de te bieden basiskwaliteiten zijn voor een groot deel op tactisch niveau. Voor Heythuysen zijn dit onder meer de volgende opgaven: leefbaarheid en voorzieningenniveau van de kernen, vrijwilligersbeleid, (sport)accommodatiebeleid, cultuurbeleid, natuurbeleid, ruimtelijke (her)inrichting en bescherming, ontwikkeling woningbouw en bedrijventerreinen, milieubeleid, verkeersregulering en -veiligheid, (huisvesting) onderwijs en onderwijsbeleid. Met het opgavenprofiel heeft de gemeenteraad van Heythuysen op 2 april ingestemd.

#### *Hunsel*

Hunsel heeft enkele strategische opgaven. Dit zijn:

- de reconstructie van het landelijk gebied
- de uitwerking van de regiovisie Tuin van Limburg c.a.
- het ontwikkelen van een regionaal volkshuisvestingsplan.

Op deze onderwerpen is het mogelijk om voor de langere termijn sturend te zijn in ontwikkelingen. Andere voor Hunsel geldende opgaven en daaraan gekoppelde ambities hebben voornamelijk een beheersmatig karakter. Voor deze opgaven wordt

vooral op tactisch niveau bestuurskracht gevraagd. Accenten liggen bij de volgende opgaven:

- efficiënt omgaan met de beperkte mogelijkheden voor woningbouw
- benutten van mogelijkheden voor extensieve recreatie
- instandhouden voorzieningenniveau in de kernen
- beheer bedrijventerrein Ittervoort

Voor wat betreft de sociale en culturele structuur gelden opgaven die voor een landelijke gemeente als 'regulier' kunnen worden aangeduid.

Met het opgavenprofiel heeft de gemeenteraad van Hunsel op 27 maart 2001 ingestemd.

#### *Roggel en Neer*

Voor de gemeente Roggel en Neer zijn op strategisch niveau een aantal opgaven van belang met een regionale dimensie. Dit betreft de opgaven die verband houden met het uitwerken van de regiovisie Tuin van Limburg / POL, de verhouding tot de centrumgemeenten en het woningbouwbeleid.

Hoewel Roggel en Neer een uitgestrekt landelijk gebied heeft met intensieve veehouderij is de reconstructie, niet als strategische maar als tactische opgave benoemd.

De opgaven in verband met de te bieden basiskwaliteiten spelen voor een groot deel op tactisch niveau. Belangrijke opgaven op tactisch niveau voor Roggel en Neer zijn:

- de reconstructie landelijk gebied
- herinrichting Soerendonck / Delta Neerbeek
- realisatie hippisch centrum De Leijstert
- bescherming bos- en natuurgebieden
- versterking toeristisch recreatieve voorzieningen
- realisatie golfbaan

De gemeenteraad van Roggel en Neer stelde op 27 maart 2001 het opgavenprofiel vast.

#### *Thorn*

Een belangrijke karakteristiek van Thorn is, mede vanwege haar culturele erfenis, die van een cultuurhistorische en toeristische gemeente. Om deze karakteristiek te waarborgen kiest de gemeente voor verdere ontwikkeling van het cultuurhistorische en toeristische profiel. Op het niveau van Thorn zien wij dat als een strategische opgave. Daarbij is van belang dat de gemeente invulling geeft aan haar visie en haar eigen rol ten aanzien van deze cultuurhistorische kenmerken en de opgaven die daaruit voortkomen oppakt. Het betreft de volgende opgaven:

- het versterken van de toeristisch-recreatieve en cultuurvoorzieningen
- het zoeken van een evenwichtige balans tussen het toerisme en de leefbaarheid van Thorn (leefbare en geordende woonomgeving).

Daarnaast kent Thorn strategische opgaven in verband met gemeentelijke samenwerking, bijvoorbeeld het streekplan en Tuin van Limburg / POL.

Op tactisch niveau heeft Thorn opgaven op de volgende gebieden: cultuurbeleid, het in stand houden van de leefbaarheid/voorzieningen, cofinanciering toeristisch-recreatieve en cultuurvoorzieningen, bescherming stads- of dorpsgezichten, het realiseren van woningbouw, sociale zorg, het behoud en aantrekken van bedrijven die passen bij het cultuurprofiel van de gemeente en die behoren tot de toeristisch-recreatieve infrastructuur, openbare orde en veiligheid en goede verkeersveilige ontsluitingen.

Met het opgavenprofiel heeft de gemeenteraad van Thorn op 2 april 2001 ingestemd.

### ***Samenvatting en conclusies opgavenprofiel***

Op strategisch niveau zijn opgaven van belang op het stuk van de gemeentelijke samenwerking, bijvoorbeeld het streekplan, de regiovisie, het ontwikkelen van een regionaal volkshuisvestingsplan en de uitvoering van de 'Tuin van Limburg'. Deze opgaven gelden in beginsel voor alle gemeenten. Daarnaast hebben opgaven betrekking op de verdere ontwikkeling van het cultuurhistorische en toeristisch-recreatieve profiel, de kwaliteit van het landelijk gebied en op een subregionale gemeente met de daarbij te bieden functies en voorzieningen.

De overige opgaven spelen zich af op het tactische niveau. De belangrijkste opgaven die de gemeenten zichzelf stellen komen voort uit het kernenbeleid, zoals centrumplannen, leefbaarheid en voorzieningenniveau van de kernen, sportaccommodaties. Ook diverse functionele opgaven zijn van tactisch niveau, zoals verkeersveiligheid, (huisvesting) onderwijs, cultuurbeleid en bescherming bos en natuurgebieden.

### **3.5 De uitkomsten: de bestuurskrachtprofielen per gemeente**

Voor het bestuurskrachtprofiel is de visitatiecommissie nagegaan op welke manier de gemeenten invulling geven aan de geformuleerde opgaven, zoals die eerder zijn weergegeven. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van vragenlijsten, interviews met bestuurders en ambtenaren alsook van de uitgevoerde sondering met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. De Visitatiecommissie heeft deze bevindingen geconfronteerd met de eisen die aan een bestuurskrachtige gemeente kunnen worden gesteld. Deze analyses zijn met behulp van de kwaliteitsmatrix toegespitst op het karakter van de gemeentelijke opgaven en op de rol die de gemeente in het vervullen van die opgaven speelt. Aldus ontstaat een analyse op 10 zgn. 'velden'.

In deze paragraaf wordt het totale beeld van het functioneren van de gemeente op hoofdlijnen 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 totale beeld wordt verderop gegeven.

De beoordeling van de bestuurskracht is op hoofdlijnen als volgt:

#### *Haalen*

Strategisch: Op strategisch niveau heeft de gemeente Haalen enkele opgaven. Aan deze opgaven wordt matig voldaan.

Voor de ontwikkeling van de bedrijventerreinen heeft de gemeente een duidelijke visie. Haelen levert inbreng bij de strategische visieontwikkeling op dit gebied. De exploitatie van de bedrijventerreinen is overgedragen aan REO BV.

Bij de regionale visieontwikkeling voor de Tuin van Limburg en het regionaal volkshuisvestingsbeleid stelt Haelen zich noodgedwongen afwachtend op. De gemeente constateert dat regionaal beleid moeizaam tot stand komt en acht zich als kleine gemeente niet in staat impasses te doorbreken. In die zin krijgen deze opgaven geen strategische invulling.

Tenslotte is voor de beoordeling op strategisch niveau van belang dat de taken op het terrein van veiligheid, hulpverlening, vergunningverlening en handhaving adequaat worden opgepakt.

Tactisch: Op tactisch niveau voldoet de gemeente matig aan de criteria die aan de gemeente worden gesteld. De belangrijkste argumenten die tot deze conclusie leiden zijn:

- De gemeente ontwikkelt weinig eigen beleid. Opdrachten vanuit Rijk en provincie worden opgepakt, maar er zijn weinig eigen beleidsinitiatieven aan. Een aantal beleidsmatige opgaven (onder meer Zorg op maat, regiovisie zorg en vrijwilligersbeleid) had eerder en met meer initiatief opgepakt kunnen worden.
- Waar de gemeente tot eigen beleid komt, wordt in onvoldoende mate gewerkt aan het verkrijgen van draagvlak. Beleidsvoorstellen stranden, omdat er geen draagvlak is verworven bij het maatschappelijk middenveld (concentratie sportaccommodaties) of bij het politiek bestuur (Centrumplan Haelen).
- Voor diverse, vooral functionele, opgaven vindt samenwerking plaats met bestuurlijke partners in de regio. Dit geldt onder meer bij het lokaal gezondheidsbeleid, vrijwilligersbeleid, beleid ten aanzien van toerisme en recreatie, afvalinzameling, sociaal beleid, volkshuisvesting en vervoer. Deze samenwerking heeft in de regel een vrijblijvend karakter.
- De ambtelijke organisatie is voldoende toegerust om haar taken uit te voeren. Organisatie- en personeelsbeleid en het beheersinstrumentarium krijgen aandacht en er is inzicht in de belastbaarheid van het personeel. De nieuwe media worden ingezet voor communicatiedoelinden.
- Waar de gemeente met derden samenwerkt, laat zij de zorg voor de uitvoering vergaand over aan de externe partner. Voorbeelden zijn de exploitatie van bedrijventerreinen (REO BV), realisatie woningbouw (woningbouwcorporatie en projectontwikkelaars) en sociale zaken (intergemeentelijke sociale dienst).

Operationeel: Op operationeel niveau voldoet de gemeente aan de criteria die aan de gemeente worden gesteld.

- De gemeente heeft haar operationele opgaven goed in beeld. In enkele gevallen loopt men niet voorop bij de invoering van maatregelen (voorrang fietser van rechts, oefeningen rampenbestrijding). Ook het landschapsbeleidsplan is nog niet in uitvoering, hetgeen volgens de gemeente wordt veroorzaakt door externe omstandigheden (relatie tot reconstructie).

- De wijze waarop de gemeente bij de uitvoering communiceert is volgens het maatschappelijk middenveld voor verbetering vatbaar. De laatste jaren constateert men echter een verbetering.
- De gemeentelijke organisatie is op operationeel niveau voldoende toegerust om de na uitbesteding resterende taken te kunnen uitvoeren.

De bevindingen ten aanzien van de bestuurskracht zijn samengevat in figuur 3.4.

|              | B stuur  | D ienstverlener  | P articipant   | O rganisatie   |
|--------------|--|--|--|--|
| Strategisch  | 1. A n de criteria wordt in <i>onvoldoende</i> mate voldaan. | 1. ? A n de criteria wordt <i>matig</i> voldaan.             | 1. ? A n de criteria wordt in <i>onvoldoende</i> mate voldaan. |  |
| Tactisch     | 2. A n de criteria wordt in <i>onvoldoende</i> mate voldaan. | 2. ? A n de criteria wordt in <i>voldoende</i> mate voldaan. | 2. ? A n de criteria wordt <i>matig</i> voldaan.               | 2. ? A n de criteria wordt in <i>voldoende</i> mate voldaan. |
| Operationeel |  | 3. ? A n de criteria wordt in <i>voldoende</i> mate voldaan. | 3. ? A n de criteria wordt in <i>voldoende</i> mate voldaan.   | 3. ? A n de criteria wordt in <i>voldoende</i> mate voldaan. |

Figuur 3.4: De kwaliteitsmatrix voor Haelen

Gerelateerd aan het uitgangspunt dat een gemeente compleet aan haar opgaven moet kunnen voldoen, wordt geconstateerd dat het functioneren van de gemeente Haelen zowel op strategisch als op tactisch niveau tekortkomingen kent. Op beide niveaus wordt matig aan de criteria voor een bestuurskrachtige gemeente voldaan. De tekortkomingen betreffen op strategisch niveau de gemeente in haar rol als dienstverlener en participant. Op tactisch niveau gaat het om de gemeente als bestuur en participant. Voor het geheel van het operationeel niveau is de bestuurskracht voldoende.

#### Heel

Strategisch: De gemeente Heel slaagt er op strategisch niveau *in voldoende mate* in aan de geldende criteria te voldoen. De gemeente heeft een duidelijke strategische visie gevormd op haar opgaven en haar eigen rol daarin. De visie is interactief tot stand gekomen. Hierin zijn prioriteiten gesteld door de gemeenteraad. De gevolgen van haar opgaven, volgend uit de visie, heeft de gemeente in beeld. De gemeente laat zien dat zij haar richtinggevende rol in de samenleving in voldoende mate waarmaakt. Op strategisch niveau worden kanttekeningen geplaatst bij de rol van de gemeente Heel als participant in het openbaar bestuur. De bijdrage van de gemeente Heel bij het oppakken van bovenlokale / regionale taken kwalificeren wij als onvoldoende.

Tactisch: Belangrijk wordt geacht de manier waarop de gemeente Heel op tactisch niveau invulling geeft aan haar opgaven. Vastgesteld wordt dat de gemeente er *matig* in slaagt aan de eisen te voldoen die behoren bij het zijn van een bestuurskrachtige gemeente vanuit dat perspectief. De gemeente slaagt erin de samenleving behoorlijk te betrekken bij bestuurlijke en beleidsmatige processen. De gemeente heeft over het

algemeen de consequenties van haar opgaven voor het bestuur, de ambtelijke organisatie en de financiën in beeld. Hierbij wordt geconstateerd dat er bij veel initiatieven knelpunten zijn met betrekking tot de haalbaarheid of het draagvlak in de samenleving. Ook loopt soms de beleidsvorming vast op een gebrek aan financiële middelen en op een gebrek aan de juiste ambtelijke capaciteit voor voorbereiding en begeleiding. Ook het oppakken van opgaven in regionaal verband wordt in onvoldoende mate gerealiseerd. De activiteiten die echter in het kader van de interne gemeentelijke organisatie worden ontwikkeld (voortvloeiend uit het I&A plan) voldoen wel aan de daaraan te stellen eisen.

Operationeel: Daarnaast wordt van belang geacht op welke wijze de gemeente Heel op uitvoerend niveau opereert. Op operationeel niveau wordt vastgesteld dat de gemeente over het algemeen *in voldoende mate* voldoet aan de daaraan vanuit bestuurskrachtperspectief te stellen eisen. Opgaven in het kader van de externe dienstverlening en de interne gemeentelijke organisatie worden op dit niveau over het algemeen in voldoende mate opgepakt en uitgevoerd. De bestuurskracht van de gemeente in de rol als participant is echter matig.

Verderop wordt het functioneren van de gemeente Heel beoordeeld aan de hand van door de visitatiecommissie gehanteerde criteria. De opgaven van de gemeente zijn daarbij ingedeeld naar niveau en de verschillende rollen. De uitkomst van deze beoordeling is in figuur 3.5 samengevat.

|              | B stuur  | E enstverlener   | P rticipant  | C rganisatie   |
|--------------|--|--|--|--|
| Strategisch  | 1. .<br>A n de criteria wordt <i>in ruime mate</i> voldaan | 1. !<br>A n de criteria wordt <i>in voldoende mate</i> voldaan | 1. ;<br>A n de criteria wordt <i>in onvoldoende mate</i> voldaan |  |
| Tactisch     | 2. .<br>A n de criteria wordt <i>matig</i> voldaan         | 2. !<br>A n de criteria wordt <i>matig</i> voldaan             | 2. ;<br>A n de criteria wordt <i>matig</i> voldaan               | 2. !<br>A n de criteria wordt <i>in voldoende mate</i> voldaan |
| Oparationeel |  | 3. !<br>A n de criteria wordt <i>in voldoende mate</i> voldaan | 3. ;<br>A n de criteria wordt <i>matig</i> voldaan               | 3. !<br>A n de criteria wordt <i>in voldoende mate</i> voldaan |

*Figuur 3.5: De kwaliteitsmatrix van Heel*

Gerelateerd aan het uitgangspunt dat een gemeente compleet aan haar opgaven moet kunnen voldoen, wordt geconcludeerd dat de gemeente Heel laat zien dat zij als bestuur een duidelijke strategische visie heeft op haar opgaven en haar eigen rol daarin. De doorwerking hiervan in de rol van strategische participant en op tactisch niveau wordt als te mager c.q. niet adequaat beoordeeld. Op tactisch niveau behoeft de bestuurskracht versterking. Er wordt een ‘gat’ geconstateerd tussen het strategisch niveau en het verder voorbereiden en uitwerken (‘handen en voeten geven’) van concreet beleid. Over het algemeen kan worden gesteld dat de zaken die de gemeente op operationeel niveau uitvoert, in voldoende mate voldoen aan de daaraan uit oogpunt van bestuurskracht te stellen eisen.



### *Heythuysen*

**Strategisch:** De gemeente Heythuysen beschikt over de benodigde kwaliteiten bij het invullen van haar opgaven als betrouwbare en robuuste overheid. Voor wat betreft de meeste processen van vergunningverlening en –handhaving heeft de gemeente de opgaven in beeld, worden initiatieven genomen en vertaald in consequenties, ook als er achterstanden ontstaan. Heythuysen beschikt niet over een duidelijke visie op de eigen rol voor de invulling van onderwerpen die de gemeente kenmerken en positioneren als een subregionale en agrarische gemeente. De gemeente heeft in het opgavenprofiel als opgave gesteld om het centrum van de kern Heythuysen te revitaliseren zodat kwaliteitsverbetering van de winkelvoorzieningen kan worden gerealiseerd. Voor het college van burgemeester en wethouders is dit vaststaand beleid. De beleidsuitkomst is nog niet beschreven, de (wijze van) invulling en een eventuele fasering zijn nog niet bepaald. De gemeenteraad moet over de revitalisering nog beslissen.

**Tactisch:** De plaatsbepaling van Heythuysen als een subregionale gemeente betekent dat veel van de ontwikkelingen op voorzieningengebied zich concentreren in de kern Heythuysen. Voor de gemeente is de agrarische sector zowel economisch als voor wat betreft de ruimtelijke inrichting van groot belang. Nagenoeg de helft van de werkgelegenheid is aan de agrarische sector verbonden. Geconstateerd wordt dat de gemeente er voor de opgaven in dit verband eerder op gericht is het beleid van andere overheden te volgen dan een eigen visie te ontwikkelen. Deze terughoudendheid speelt ook bij andere opgaven met betrekking tot de ruimtelijke inrichting binnen de gemeente. De gemeente is voornamelijk ad hoc met ruimtelijk economische ontwikkelingen actief. De gemeente neemt deel aan regionale afstemming en samenwerking. De gemeente loopt daarbij niet voorop, zij is daarbij eerder reactief dan (pro) actief. Dit vertaalt zich in een algemene participatie zonder duidelijk waarneembare inbreng onder de verantwoording van Heythuysen. De indruk bestaat dat regionale afstemming en samenwerking in de eerste plaats bedoeld zijn om de belangen van Heythuysen mede te dienen. Voor de opgaven die verband houden met voorzieningenniveau, leefbaarheid, verenigingsleven en identiteit van de kernen, wordt vastgesteld dat voor grote ontwikkelingen duidelijke keuze zijn of worden gedaan. De initiatieven waren volgens burgemeester en wethouders vanaf 1990 op de kleinere kernen gericht en richten zich thans in belangrijke mate op de kern Heythuysen. De ingevulde opgaven voor de kleinere kernen vallen buiten de context van de beoordeling van de bestuurskracht. Heythuysen is duidelijk de hoofdkern. Voor de opgaven die de gemeente zich stelt voor en in verband met de andere kernen zien wij geen thans geen structureel beleid. Bestuurlijk en ambtelijk bestaat er wel verbijzonderde inzet. De vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld geven ondanks de in het verleden gerealiseerde en in stand gehouden voorzieningen aan geen bijzondere aandacht voor de kernen te herkennen.

**Operationeel:** Opgaven in verband met sociale zekerheid, (uitvoering van) afvalpreventie c.a. en andere uitvoerende taken gezamenlijk met andere overheden worden adequaat (mede) uitgevoerd. De gemeente heeft een goede financiële positie.

Deze wordt in het licht van de opgaven onvoldoende actief benut. Geconstateerd wordt dat wanneer ontwikkelingen geld opleveren of geen geld kosten, deze eenvoudiger voortgang kunnen vinden. Zodra een actieve financiële ondersteuning ook bij noodzakelijke ontwikkelingen nodig is, wordt invulling van de opgaven of ontwikkelingen kritisch bezien. Dit trekt wissels op de toekomst, waarbij de mogelijkheid bestaat dat onvoldoende alert op ontwikkelingen wordt ingespeeld. De bestuurlijke organisatie is op delen van de beleidsvoorbereiding en –uitvoering duidelijk kwetsbaar in termen van continuïteit. Belangrijke opgaven blijven liggen of worden geheel overgedragen aan derden. Ook intern gerichte opgaven die kunnen bijdragen aan voorkoming van de kwetsbaarheid blijven oningevuld. Op deze constatering zijn er belangrijke uitzonderingen. De opgaven waaraan door middel van uitbesteding aan intergemeentelijke samenwerking uitvoering wordt gegeven, verlopen in het algemeen goed. Ook de vergunningverlening en handhaving daarvan wordt actief ingevuld. De externe communicatie is een zwak onderdeel van de bestuurlijke organisatie. Intern stelt men zelf al vast dat externe communicatie moeilijk ‘tussen de oren’ is te krijgen. Ook het tekort aan visies en het ad hoc realiseren van (beleids)uitvoering maakt communicatie geen eenvoudige opgave. De bestuurlijke betrokkenheid krijgt ook niet altijd de invulling die gewenst wordt. Het maatschappelijk middenveld constateert daarbij twee lijnen. Ten eerste dat wanneer bij de voorbereiding van ontwikkeling wordt samengewerkt, in het vervolg van de zijde van de gemeente communicatie beperkt blijft, men moet dan zelf gaan vragen. Dan reageert de gemeente wel. Ten tweede dat de gemeente voor onderwerpen die men zichzelf tot opgave heeft gesteld, niet uit zichzelf de communicatie zoekt. In het volgende hoofdstuk wordt het functioneren van de gemeente Heythuysen beoordeeld aan de hand van door de visitatiecommissie gehanteerde criteria. De opgaven van de gemeente zijn daarbij ingedeeld naar niveau en de verschillende rollen. De uitkomst van deze beoordeling is in figuur 3.6 samengevat.

|              | bestuur  | Dienstverlener                                       | participat  | Organisatie  |
|--------------|--|--|---|--|
| Strategisch  | .1<br>van de criteria<br>wordt <i>matig</i> voldaan  | .2<br>van de criteria<br>wordt <i>matig</i> voldaan  | .3<br>van de criteria<br>wordt <i>in onvoldoende<br/>rate</i> voldaan |  |
| Tactisch     | .1<br>van de criteria<br>wordt <i>matig</i> voldaan. | .2<br>van de criteria<br>wordt <i>matig</i> voldaan. | .3<br>van de criteria<br>wordt <i>matig</i> voldaan.                  | .4<br>van de criteria<br>wordt <i>matig</i> voldaan  |
| Operationeel |  | .2<br>van de criteria<br>wordt <i>matig</i> voldaan  | .3<br>van de criteria<br>wordt <i>in voldoende<br/>rate</i> voldaan.  | .4<br>van de criteria<br>wordt <i>matig</i> voldaan. |

Figuur 3.6: De kwaliteitsmatrix van Heythuysen

Gerelateerd aan het uitgangspunt dat een gemeente compleet aan haar opgaven moet kunnen voldoen, wordt geconstateerd dat het functioneren van de gemeente Heythuysen zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau tekortkomingen kent en versterking behoeft. Een belangrijke factor daarbij betreft de beleidsmatige capaciteit van de gemeente als bestuurlijke organisatie. Dit heeft ook tot gevolg dat

mogelijkheden en noodzaken tot ontwikkelingen niet snel of actief kunnen worden benut.

#### *Hunsel*

Strategisch: De opgaven op strategisch niveau (reconstructie; uitwerking regiovisie Tuin van Limburg en opstellen regionaal volkshuisvestingsplan), worden door de gemeente thans niet als zodanig ingevuld. Het ontbreekt aan een oriëntatie op de eigen rol en inzicht in de consequenties voor het bestuur, de ambtelijke organisatie en de financiën. De taken op het terrein van veiligheid, hulpverlening, vergunningverlening en handhaving worden niet over hele linie robuust en betrouwbaar ingevuld. Onderdelen worden opgepakt, maar er zijn ook zaken die blijven liggen.

Tactisch: Op tactisch niveau heeft de gemeente haar opgaven in beeld. Deze krijgen wisselend invulling. De afgelopen periode is veel werk blijven liggen als gevolg van onvoldoende personele bezetting. Geconcludeerd moet worden dat een deel van de opgaven niet of niet tijdig wordt opgepakt. Voorbeelden zijn het ontwikkelen van een landschapsbeleidsplan, structuurvisie, onderwijsbeleid en cultuurbeleid. Ook voor wat betreft de samenwerking en interactie met het maatschappelijk middenveld en andere overheden zijn er op tactisch niveau knelpunten:

- In haar rol als bestuur van de lokale gemeenschap spant de gemeente zich in om draagvlak te creëren voor het beleid en responsief te reageren op wensen en verzoeken uit de samenleving. Er vindt regelmatig overleg plaats met burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld. De portefeuillehouders zijn daar actief bij betrokken. Desondanks wordt geen optimale samenwerking en interactie met het maatschappelijk middenveld gerealiseerd. Dat lijkt misschien tegenstrijdig. Maar bedacht moet worden dat voor een goede samenwerking en interactie evenzeer van belang is of de gemeente beschikt over een duidelijk beleid en of er een goede afstemming is tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. Op deze punten behoeft de bestuurskracht versterking.
- Voor de gemeente als participant in het openbaar bestuur is van belang dat de regionale samenwerking onvoldoende van de grond komt.

Operationeel: Hoewel enkele kanttekeningen zijn te plaatsen geldt dat op operationeel niveau het merendeel van de opgaven wordt opgepakt. Dit betreft onderwerpen als sociale zaken, afvalpreventie en riolering.

Het ontbreekt de gemeente op dit moment aan een robuuste organisatie. De personele bezetting is op onderdelen niet toereikend. De planning en controlfunctie is onvoldoende ontwikkeld om de werkzaamheden goed in te plannen.

De gemeente oriënteert zich in algemene zin op wat er nodig is om de gemeentelijke taken in de toekomst op adequate wijze te kunnen invullen. Dit heeft geleid tot het inzetten van een veelomvattend organisatieverbetertraject en in het uitspreken van de wens om binnen afzienbare tijd tot een fusie met een of meerdere andere gemeenten te komen.

De bevindingen ten aanzien van de bestuurskracht worden samengevat in figuur 3.7.

|              | B stuur   | E enstverlener  | P rticipant   | O rganisatie                                    |
|--------------|---|---|---|---|
| Strategisch  | 1. In de criteria wordt <i>m stig</i> voldaan.              | 1. In de criteria wordt <i>ir onvoldoende</i> mate voldaan. | 1. In de criteria wordt <i>ir onvoldoende</i> mate voldaan. |   |
| Tactisch     | 2. In de criteria wordt <i>ir onvoldoende</i> mate voldaan. | 2. In de criteria wordt <i>ir onvoldoende</i> mate voldaan. | 2. In de criteria wordt <i>m stig</i> voldaan.              | 2.4 In de criteria wordt <i>m stig</i> voldaan. |
| Operationeel |   | 3. In de criteria wordt <i>ir voldoende</i> mate voldaan.   | 3. In de criteria wordt <i>ir voldoende</i> mate voldaan.   | 3.4 In de criteria wordt <i>m stig</i> voldaan. |

Figuur 3.7: De kwaliteitsmatrix van Hunsel

Gerelateerd aan het uitgangspunt dat een gemeente compleet aan haar opgaven moet kunnen voldoen, kan geconcludeerd worden dat het gemeentelijke functioneren met name op strategisch en tactisch niveau versterking behoeft. Dit betreft:

- de ambtelijke capaciteiten voor de visieontwikkeling en beleidsvorming
- de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bestuurlijke betrokkenheid van de gemeenteraad en de portefeuillehouders
- het samenspel tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie
- de samenwerking en communicatie met het maatschappelijk middenveld
- de afstemming met andere overheden.

De taakuitoefening op operationeel niveau is meer op orde, maar vraagt (blijvend) aandacht.

#### Roggel en Neer

Strategisch: Op strategisch niveau komt regionale samenwerking moeilijk van de grond. De rol van Roggel en Neer hierbij is volgend. Er bestaat weinig inzicht in de ambtelijke capaciteiten die nodig zijn voor het ondersteunen van de visievorming ten aanzien van regionale onderwerpen. De gemeente Roggel en Neer beschikt over de benodigde kwaliteiten voor het invullen van haar opgaven als betrouwbare en robuuste overheid. Dit betreft processen van rampenbestrijding, hulpverlening, vergunningverlening en –handhaving. Voor deze processen heeft de gemeente in de regel haar opgaven in beeld. Er worden initiatieven genomen en deze worden vertaald in consequenties.

Tactisch: Voor opgaven op tactisch niveau die verband houden met het voorzieningenniveau, leefbaarheid, verenigingsleven, identiteit van de kernen en dergelijk is de gemeente in haar rol als lokaal bestuur duidelijk actief. De bestuurders staan dicht bij de bevolking. Op tactisch niveau pikt de gemeente haar functionele opgaven goed op en weet zij dit om te zetten in haalbaar en geïntegreerd beleid. De collegeleden zijn actief betrokken, waardoor beleidsmaatregelen voldoende politiek draagvlak hebben bij de betrokkenen en beleid wordt uitgevoerd.

Bij het functioneren op tactisch niveau plaatst de commissie een aantal kanttekeningen:

- Op een aantal beleidsterreinen ontbreekt een vastgesteld en integraal beleidskader. Een deel van de maatschappelijke partners geeft eveneens aan dit als een gemis te ervaren.
- De systematiek van evaluatie en de wijze waarop de betrokkenheid van de raad invulling krijgt, kunnen worden versterkt.
- De wijze waarop bestuurlijke inzet wordt gerealiseerd is weinig gestructureerd en sterk afhankelijk van de persoon van de portefeuillehouder. Voor de lange termijn brengt dat beperkingen met zich mee.
- Samenwerking met andere overheden komt vooral tot stand als op relatief eenvoudige wijze een praktisch voordeel kan worden behaald. Bij meer complexe opgaven blijkt het moeilijker regionale samenhang te realiseren.

Operationeel: De gemeente Roggel en Neer slaagt er in op operationeel niveau aan haar opgaven te voldoen. Het bestuur is bereikbaar voor de inwoners en ontvankelijk voor signalen. De korte lijnen tussen bestuur en ambtelijk apparaat staan garant voor eenheid in beleid en uitvoering daarvan. Samenwerking met andere overheden komt daarbij voldoende van de grond.

In organisatorisch opzicht is van belang dat de beschikbare formatie over de hele linie krap is. De structuur en het instrumentarium voor het stellen van prioriteiten behoeven versterking. Tevens maakt de gemeente nauwelijks gebruik van de moderne media voor de ondersteuning van haar externe dienstverlening.

|              | B stuur  | E instverlener  | P rticipant   | C rganisatie   |
|--------------|--|---|---|--|
| Strategisch  | 1.<br>Voor dit veld zijn geen opgaven geïdentificeerd. | 1. ?<br>A n de criteria wordt <i>m itig</i> voldaan.            | 1. ?<br>A n de criteria wordt <i>ir onvoldoende</i> mate voldaan. |  |
| Tactisch     | 2.<br>A n de criteria wordt <i>m itig</i> voldaan.     | 2. ?<br>A n de criteria wordt <i>ir voldoende</i> mate voldaan. | 2. ?<br>A n de criteria wordt <i>m itig</i> voldaan.              | 2. ?<br>A n de criteria wordt <i>m itig</i> voldaan.       |
| Operationeel |  | 3. ?<br>A n de criteria wordt <i>ir voldoende</i> mate voldaan. | 3. ?<br>A n de criteria wordt <i>ir voldoende</i> mate voldaan.   | 3. ?<br>A n de criteria wordt <i>ir voldoende</i> voldaan. |

*Figuur 3.8: De kwaliteitsmatrix van Roggel en Neer*

Uitgangspunt bij de beoordeling van de bestuurskracht is dat een gemeente om compleet te zijn op alle drie de niveaus adequaat bestuurskrachtig moet zijn. Vanuit dit uitgangspunt behoeft het functioneren op strategisch en tactisch niveau versterking. Op strategisch niveau betreft dit de regionale samenwerking en de ambtelijke capaciteit om de regionale strategievorming te ondersteunen. Op tactisch niveau vraagt met name de vorming, communicatie en evaluatie van beleid aandacht. Op operationeel niveau wordt voor wat betreft het extern gerichte functioneren (dienstverlener en participant) in voldoende mate aan de criteria voldaan. Voor wat betreft de uitvoering van interne processen (organisatie) is het beeld wisselend.

### *Thorn*

Strategisch: Op *strategisch niveau* heeft de gemeente Thorn in haar rol als bestuur een duidelijke visie gevormd op haar cultuurhistorische en toeristische opgaven en haar eigen rol daarin. Deze visie heeft zij verwoord in het collegeprogramma 1998-2002. Hierin zijn de speerpunten van het beleid duidelijk aangegeven, namelijk het versterken van toeristisch-recreatieve en cultuurvoorzieningen. Ook het evenwicht tussen leefbaarheid en toerisme is daarin aangewezen als belangrijke opgave. De gemeente laat zien dat zij haar, qua thematiek beperkte, richtinggevende rol in de samenleving in voldoende mate waarmaakt.

Op strategisch niveau worden de volgende kanttekeningen geplaatst:

- Voor de rol als strategische dienstverlener is de ambtelijke capaciteit voor de strategievorming en beleidsvoorbereiding beperkt. Het bestuur participeert actief in de beleidsvoorbereiding, waarbij de ambtelijke organisatie ondersteunt.
- Thorn is als participant in het openbaar bestuur actief waar het gaat om opgaven die behoren bij haar cultuurhistorisch karakter. Voor wat betreft overige opgaven is de participatie van Thorn beperkt.

Tactisch: Op tactisch niveau geeft de gemeente prioriteit aan het uitvoeren en realiseren van de speerpunten uit het collegeprogramma. Zij betreft de samenleving bij de vorming van het beleid ten aanzien van deze en haar overige opgaven.

Vastgesteld wordt dat er sprake is van verschillen in perceptie tussen de gemeente en het maatschappelijk middenveld. Op tactisch niveau geldt dat regionale afstemming met name wordt gerealiseerd bij opgaven die bij het cultuurhistorische karakter van Thorn behoren.

De gemeente heeft zelf nauwelijks de middelen om de opgaven te vervullen. Zij is daarbij afhankelijk van derden (personeel en financiën). Ook is de interne organisatie op delen van de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering kwetsbaar in termen van continuïteit. Een tegenstelling wordt vastgesteld in de gedachtevorming binnen de gemeenten over de effecten van werkdruk. De begroting van de gemeente Thorn is sober van opzet en biedt weinig mogelijkheden voor de ontwikkeling en uitvoering van nieuwe en bestaande beleidsinitiatieven.

Operationeel: Op operationeel niveau wordt vastgesteld dat de gemeente de uitvoering van de beleidsmatige opgaven en de uitvoering van publieksgerichte diensten oppakt. De gemeente probeert prioriteiten te stellen om met de beperkte ambtelijke capaciteit invulling te geven aan haar opgaven, maar slaagt hier niet geheel in. De mogelijkheden van ICT kunnen beter worden benut. Bij operationele opgaven wordt voldoende samenwerking en afstemming met andere overheden gerealiseerd.

In het volgende hoofdstuk wordt het functioneren van de gemeente Thorn beoordeeld aan de hand van door de visitatiecommissie gehanteerde criteria. De opgaven van de gemeente zijn daarbij ingedeeld naar niveau en de verschillende rollen. De uitkomst van deze beoordeling is in figuur 3.9 samengevat.

Toelichting: De matrix bevat een overzicht van de conclusies per veld. Voor de onderbouwing wordt verwezen naar de analyse in paragraaf 3.2..

|              | Bestuur   | Dienstverlener  | Participant   | Organisatie                                      |
|--------------|---|---|---|--|
| Strategisch  | 1 1<br>A in de criteria wordt<br>in voldoende mate<br>voldaan | 1 2<br>A in de criteria wordt<br>n. itig voldaan                | 1 3<br>A in de criteria wordt<br>n. itig voldaan              |  |
| Tactisch     | 2 1<br>A in de criteria wordt<br>n. itig voldaan              | 2 2<br>A in de criteria wordt<br>in onvoldoende mate<br>voldaan | 2 3<br>A in de criteria wordt<br>n. itig voldaan              | 2 4<br>A in de criteria wordt<br>n. itig voldaan |
| Operationeel |   | 3 2<br>A in de criteria wordt<br>in voldoende mate<br>voldaan   | 3 3<br>A in de criteria wordt<br>in voldoende mate<br>voldaan | 3 4<br>A in de criteria wordt<br>n. itig voldaan |

*Figuur 3.9: De kwaliteitsmatrix van Thorn*

Uitgangspunt bij de beoordeling van de bestuurskracht is dat een gemeente om compleet te zijn op alle drie de niveaus adequaat bestuurskrachtig moet zijn. De gemeente Thorn laat zien dat zij als bestuur een duidelijke visie heeft op haar eigen rol, die grotendeels voortkomt uit haar culturele erfenis. De doorwerking hiervan op strategisch niveau in haar rol als dienstverlener en in haar rol als participant wordt als matig beoordeeld. Dit geldt tevens op tactisch niveau. Op operationeel niveau is de bestuurskracht over het algemeen voldoende.

### ***Het oordeel over de zes gemeenten als geheel***

De oordelen over de zes Maaslandgemeenten wijken op deze kwaliteitsniveaus als geheel niet of nauwelijks af van het gemiddelde van alle Limburgse gemeenten. Op het strategisch en tactisch niveau is het oordeel ‘matig’ en op het operationele niveau krap een ‘voldoende’. Naar de onderscheidene rollen beoordeeld scoren alle Limburgse gemeenten over het algemeen bij bestuur en participant ‘matig’ en bij de dienstverlener en organisatie een ‘voldoende’, de Maaslandgemeenten scoren hetzelfde, zij het bij organisatie fractioneel slechter.

Strategisch: Voor alle gemeenten kan worden waargenomen dat de regionale samenwerking niet van de grond komt. Er is sprake van een afwachtende houding, bovenlokale en regionale taken worden onvoldoende opgepakt. Ook is er bij enkele gemeenten géén strategische visie of - als die er wel is zoals in Thorn - wordt die onvoldoende ingevuld.

Tactisch: Er ontbreekt in vele gemeenten een eigen visie. Dat wordt op meerdere beleidsterreinen als een gemis ervaren. Het verkrijgen van draagvlak in de samenleving wordt daardoor een knelpunt evenals de communicatie met het maatschappelijk middenveld. De samenwerking met andere partners heeft vaak een vrijblijvend karakter; bij complexere vraagstukken is de regionale samenhang moeilijk te realiseren. In enkele gemeenten is de organisatie kwetsbaar; er is krapte in de personele bezetting. Operationeel: In de regel voldoen de gemeenten aan de te stellen eisen. Bij een enkele gemeente wordt een ‘gat’ geconstateerd tussen het strategisch niveau en het verder voorbereiden en uitwerken van concreet beleid, dan wel is de personele bezetting op onderdelen niet toereikend of krap en is de planning en controlfunctie onvoldoende ontwikkeld.

|              | Bestuur   | Dienstverlener  | Participant  | Organisatie  |
|--------------|---|---|--|--|
| Strategisch  | 1. Strategisch bestuur<br>Helen : voldoende<br>Hel : ruim voldoende<br>Huyhuysen : matig<br>Hnseel : matig<br>Roggeel en Neer : n.v.t.<br>Tlorn : voldoende | 1. Strategische dienstverlener<br>Helen : matig<br>Hel : voldoende<br>Huyhuysen : matig<br>Hnseel : onvoldoende<br>Roggeel en Neer : matig<br>Tlorn : matig           | 1. Strategische participant<br>Helen : onvoldoende<br>Hel : onvoldoende<br>Huyhuysen : voldoende<br>Hnseel : onvoldoende<br>Roggeel en Neer : voldoende<br>Tlorn : matig |  |
| Tactisch     | 2. Tactisch bestuur<br>Helen : onvoldoende<br>Hel : matig<br>Huyhuysen : matig<br>Hnseel : onvoldoende<br>Roggeel en Neer : matig<br>Tlorn : matig          | 2. Tactische dienstverlener<br>Helen : voldoende<br>Hel : matig<br>Huyhuysen : matig<br>Hnseel : onvoldoende<br>Roggeel en Neer : voldoende<br>Tlorn : onvoldoende    | 2. Tactische participant<br>Helen : matig<br>Hel : matig<br>Huyhuysen : matig<br>Hnseel : matig<br>Roggeel en Neer : matig<br>Tlorn : matig                              | 2. Tactische organisatie<br>Helen : voldoende<br>Hel : voldoende<br>Huyhuysen : matig<br>Hnseel : matig<br>Roggeel en Neer : matig<br>Tlorn : matig    |
| Operationeel |   | 3. Operationele dienstverlener<br>Helen : voldoende<br>Hel : voldoende<br>Huyhuysen : matig<br>Hnseel : voldoende<br>Roggeel en Neer : voldoende<br>Tlorn : voldoende | 3. Operationele participant<br>Helen : voldoende<br>Hel : matig<br>Huyhuysen : voldoende<br>Hnseel : voldoende<br>Roggeel en Neer : voldoende<br>Tlorn : voldoende       | 3. Operationele organisatie<br>Helen : voldoende<br>Hel : voldoende<br>Huyhuysen : matig<br>Hnseel : matig<br>Roggeel en Neer : matig<br>Tlorn : matig |

Figuur 3.10: Samenvatting van het perspectief op de velden van de kwaliteitsmatrix

### **Opvattingen van de gemeenteraad**

De visitatiecommissie heeft het concept bestuurskrachtprofiel voor commentaar voorgelegd aan de gemeenteraden en het rapport is samen met de commissie besproken. De eindrapportages bestuurskrachtprofiel zijn door de visitatiecommissie in augustus/september 2001 vervolgens vastgesteld en aangeboden aan de betreffende gemeenten. De gemeenten hebben ingestemd met deze eindrapportages.

### **Aanbieding aan het college van gedeputeerde staten**

De colleges hebben alle het rapport aan Gedeputeerde Staten aangeboden. Op 21 januari 2004 vond in Maastricht op initiatief van de provincie een symposium plaats over de bestuurskrachtmonitor gemeenten. Het symposium was bedoeld als afsluiting van het visitatietraject. Dat het onderwerp bestuurskrachtmetering van gemeenten sterk in de belangstelling staat van bestuurlijk Limburg mocht blijken uit de grote opkomst. Circa 375 bestuurders, gemeenteraadsleden en statenleden waren aanwezig. Tijdens het symposium hebben Gedeputeerde Staten als provinciaal standpunt uitgedragen dat de kwaliteit van het lokaal bestuur een permanent aandachtspunt dient te zijn en nadrukkelijk op de bestuurlijke agenda moet blijven.



### 3.6 De bestuurskrachtmeting beoordeeld

#### *Algemeen beeld van de procedure*

De bestuurskrachtmeting in de 47 gemeenten in Limburg is beoordeeld door onderzoek te doen naar tal van aspecten. De uitkomst daarvan is ook op de Maaslandgemeenten van toepassing. Aan de analyse lagen onder meer de volgende vragen ten grondslag:

- Is het nuttig geweest om het proces te starten of achteraf gezien niet?;
- Vervulde het provinciebestuur een nuttige rol als initiatiefnemer en regisseur of niet?;
- Vervulde de visitatiecommissie een positieve rol door het proces te disciplineren of niet?;
- Was de visitatiecommissie onafhankelijk of niet?;
- Was de samenstelling en het optreden van de visitatiecommissie (in)adequaats?;
- Is de werkwijze met opgavenprofielen en bepaling van de zwaarte van opgaven adequaat geweest?;
- Is de kwaliteitsmatrix een goed middel geweest om zicht te krijgen op alle rollen en kwaliteitsniveaus?;
- Is het iteratieve karakter van de meting zodanig geweest dat de juiste feiten over het gemeentebestuur en haar relatie met de omgeving goed in de kijker kwamen?;
- Zijn de interpretaties van de feiten juist geweest?;
- Heeft de commissie met het penvoerend adviesbureau als secretaris goed geargumenteed?
- Is het proces voldoende doelmatig verlopen of was sprake van enige ondoelmatigheid?;
- Hebben gemeentebesturen goed meegewerkt of niet?;
- Hebben gemeentebesturen de foto van de bestuurskracht herkend?;
- Hebben gemeentebesturen de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting erkend? (Korsten, 2004).

Deze vragen zijn voor geheel Limburg beantwoord op basis van documentanalyses (de opgaven- en bestuurskrachtprofielen, brieven, notulen van raadsvergaderingen), observaties van introductiebijeenkomsten van het onderzoek, observaties van de vaststelling van opgavenprofielen door een aantal gemeenteraden, observatie van een aantal sessies waarin de visitatiecommissie overlegde met de gemeenteraden over de concept-bestuurskrachtprofielen, en gesprekken met alle visitatiecommissieleden en enkele gedeputeerden. Ook de aanbiedingsbrieven van de B&W's die de toezending van de bestuurskrachtprofielen aan gedeputeerde staten vergezelden, zijn bekeken.

Uit de analyse is gebleken dat de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in geheel Limburg *redelijk goed tot goed* is verlopen en ook in het Maaslandgebied. Dat geldt voor het initiatief; het kader; de procedure; de fasering; de instelling, samenstelling en werkwijze van de visitatiecommissie, het normenkader. De kritische

bestuurskrachtprofielen zijn herkend en erkend. Er is een adequate, evenwichtige, en gezien de aanpak complete foto gemaakt van de kwaliteit van het gemeentebestuur in zes gemeenten. Dat de commissie uiteindelijk scores gaf in termen van voldoende of onvoldoende is niet als 'afrekenen' beschouwd. Uiteraard is wel eens gesproken over de vraag of een onvoldoende genoeg onderbouwd was. Bij een herhaling van het onderzoek zou het versterken van de onderbouwing van een concept-rapport overigens hier en daar nog mogelijk zijn.

Zou de gehele procedure over zijn gedaan door een andere commissie met dezelfde ervaring, prudentie van optreden en stabiliteit en toepassing van spelregels, dan zou dit in beginsel dezelfde foto opleveren. Dat de visitatiecommissie zelf *geen aanbevelingen* gaf over de uitkomsten per gemeente, is niet door gemeentebesturen als een gemis ervaren. De commissie ging ervan uit dat het de verantwoordelijkheid is van gemeentebesturen zelf om te bezien welke gevolgen men aan de uitkomsten verbindt.

#### *Defensieve reacties?*

De commissie ging sterk uit van vastgesteld beleid en dat betekent dat een gemeente die nota's in de vorm van bestaand beleid inbrengt in beginsel positief scoort. Nota's die voorgenomen beleid bevatten, zijn door de commissie terzijde gelegd; zij worden niet in de monitor betrokken. Een leerkracht kan ook nooit tot een vaststelling van een score komen op basis van het argument dat de leerling intussen al weer aan het 'leren' is. Het is dus terecht dat géén rekening werd gehouden met intenties of voornemens of 'aanstaand beleid'.

De commissies heeft over het algemeen weinig defensieve reacties aangetroffen bij gemeenten. Er waren pogingen van Limburgse gemeentebesturen, vooral buiten het Maaslandgebied, om door middel van slimigheden een positieve score te verkrijgen. De commissie heeft deze exercities doorzien en overigens ontraden. Immers, als leren het doel is, heeft het geen zin om te proberen kunstmatig een goede score te bereiken. Daarmee houdt een bestuur zichzelf voor de gek. Een van die trucs was om te proberen de ambities per opgave laag te houden. Wie immers weinig wil, kan ook nauwelijks de fout ingaan. Echter deze truc faalde. Want de commissie kijkt wat de bestaande ambities zijn zoals die in bestaand beleid vastliggen. En daar valt niet mee te sjoemelen of schuiven.

#### *Begrenzing*

De bestuurskrachtanalyse was uiteraard begrensd. Uiteraard, zoals ook de basishandelingen van een schoolarts ten aanzien van een jongere begrensd zijn. Een schoolarts is geen specialist. De visitatiecommissie bestond uit generalisten, niet uit specialisten. Dus een bestuurskrachtprofiel kan een aanduiding geven voor nader specialistisch onderzoek maar is het zelf niet. Een bestuurskrachtmeting is derhalve *onvoldoende basis* om een reorganisatie te starten of een cultuurtraject of om de handhaving van regels op de schop te nemen. Wie dat wilt overwegen, moet eerst een nadere analyse doen, zoals een huisarts ook doorverwijst naar een of meer specialisten, die dan hun instrumentenkist opentrekken.

De commissie heeft niet de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op zich beoordeeld. Dat werk is blijven liggen. Er is ook geen specifieke analyse gemaakt van de homogeniteit in het college of een managementteam per gemeenten of van de goede of slechte betrekkingen tussen raad en college. Een specifieke financiële analyse van de gemeente maakte geen deel uit de bestuurskrachtmeting.

#### *De goede dingen?*

Als een bestuurskrachtmonitor wordt opgevat als een analyse van de vraag of een gemeentebestuur de dingen die het wil ook goed doet, is de vraag wie beziet of het bestuur de goede dingen doet. Die analyse is in Limburg niet verricht. De visitatiecommissie nam niet de arrogante houding aan van buiten te willen bedenken wat goed was voor een bepaalde gemeente. Dat neemt niet weg dat vanuit de commissie wel eens verwonderd gereageerd is, bijvoorbeeld in de richting van de gemeente Thorn, *'of een gemeentebestuur wel voldoende ambitie had voor een gemeentebestuur om boven een beemkundevereniging uit te stijgen'*.

### **3.7 Benutting van de bestuurskrachtmetingen**

De inkt van de bestuurskrachtprofielen uit het Maaslandgebied was amper droog of de reacties kwamen los. Het provinciebestuur kwam met een regio-analyse, zoals voorzien. De gemeente Roermond was van mening dat de gemeenten Haalen, Heel, Hunsel, Heythuysen en Thorn te weinig deden om de regionale samenwerking in Midden-Limburg te bevorderen. Alleen als de vijf gemeenten op de westoever van de Maas zelf voordeel kunnen behalen, zijn zij tot samenwerking bereid. Dat schreef de gemeente Roermond in haar reactie op de bestuurskrachtprofielen. Deze reactie is gepubliceerd in De Limburger van 26 juli 2001. De gemeente Roermond is het met de provincie eens dat de regionale samenwerking onvoldoende van de grond komt. De vijf gemeenten stellen zich afwachtend op en willen alleen met de centrumgemeente Roermond samenwerken als zij daar zelf voordeel uit kunnen halen.

De gemeentebesturen uit het Maasland hebben zich expliciet en een en andermaal beraden op de uitkomsten. Tevens hebben gemeentesecretarissen van de verschillende gemeenten de koppen bij elkaar gestoken. Vrij snel groeide het idee dat continuering van de bestaande situatie met zes gemeenten geen optie meer was. Maar dan betere samenwerking of toch maar herindeling van gemeenten? Het is herindeling geworden. De zes genoemde gemeenten zijn in 2003 gestart met voorbereidende handelingen om te komen tot een aantal herindelingprocedures (6<sup>e</sup> voortgangsrapportage bestuurskrachtmonitor Limburg van 15 juli 2003). Dit betrof een initiatief tot samenvoeging van onderop. Het provinciebestuur heeft overleg gepleegd met deze gemeenten om te bezien op welke wijze een voldoende brede regionale afweging procedureel kan worden gewaarborgd. Uiteindelijk zijn vier gemeenten bij besluit van de Eerste Kamer op 12 september 2006 samengevoegd tot de nieuwe gemeente Leudal per 1 januari 2007. Twee gemeenten zijn samen met Maasbracht opgegaan in de nieuwe gemeente Maasgouw geworden, eveneens per 1 januari 2007.

### 3.8 Samenvatting

#### *Unieke meting, géén model van een referentiegemeente*

De in Limburg toegepaste bestuurskrachtmonitor is een uniek instrument; nooit eerder werd de bestuurskracht van gemeenten op een dergelijke systematische manier onderzocht. Kenmerkend voor de aanpak was het feit dat niet werd gekozen voor een soort referentiegemeente aan de hand waarvan de andere gemeenten de maat werd genomen. Evenmin was sprake van benchmarking. Ieder gemeentebestuur werd al betrekkelijk uniek erkend. Het vertrekpunt voor analyse was het zelf vastgesteld beleid, dus het bestaand beleid. Elk gemeentebestuur moest haar eigen opgaven met hulp van een format en met ondersteuning van het adviesbureau, dat de visitatiecommissie ondersteunde, in beeld brengen; het moest aan de hand van een vragenlijst komen tot een zelf vastgesteld opgavenprofiel. Dit resulteerde in een *opgavenprofiel* dat voor de visitatiecommissie uitgangspunt was te onderzoeken in hoeverre deze opgaven daadwerkelijk werden gerealiseerd. Dit mondde uit in een *bestuurskrachtprofiel*. Het opgavenprofiel is van *inventariserende* aard en het bestuurskrachtprofiel van *beoordelende* aard.

Ofschoon er geen referentiegemeente model stond en er geen sprake was van een organisatievergelijking in strikte zin (benchmarking), was de keuze van normen en daaraan gerelateerde criteria en indicatoren onvermijdelijk. De visitatiecommissie moest immers de opgavenvervulling van de gemeenten kon beoordelen. Zij heeft daarbij de veelheid van taken van de gemeente ingedeeld in een aantal rollen en kwaliteitsniveaus. Er werden vier rollen onderscheiden die elke gemeente vervult. De kwaliteit van uitvoering van de ambities werden op drie niveaus beoordeeld. Scoorde een gemeente strategisch, tactisch en operationeel niveau met een voldoende of meer, dan is er sprake van een complete gemeente.

#### *De complete gemeente bestaat niet*

Bezien we het totaal van alle 47 gevisiteerde Limburgse gemeenten dan valt op dat er niet één was die op alle velden voldoende of meer scoorde. Enkele gemeenten scoorden slechts op één veld een 'matig' en op de rest 'voldoende'.

Op basis van de samenvattende beoordeling is geen Maaslandgemeente als een complete gemeente uit de bus komt. Bezien we de kwaliteitsmatrix per gemeente dat scoorde de gemeente Heel relatief nog goed want alleen veld 1.3 (strategische participant) scoort een 'onvoldoende'. De gemeente Roggel en Neer heeft op veld 1.1 strategisch bestuur geen strategische opgaven.

De visitatiecommissie kwam in haar beoordeling over het algemeen niet verder (lees hoger) dan het predikaat 'voldoende'. Bij een enkele gemeente (Heel) kende zij het predikaat 'in ruime mate' toe. Dat betekent dat versterking van de bestuurskracht een algemene conclusie is.

#### *De intergemeentelijke samenwerking moet beter*

Het operationele niveau is beter ontwikkeld dan de andere twee kwaliteitsniveaus. Van alle tien velden scoren de gemeenten als strategisch participant (veld 1.3) het laagst.

Allemaal een onvoldoende behalve Thorn. Op dit veld staat de bestuurskracht centraal die de gemeente realiseert binnen bestuurlijke netwerken. Hierbij gaat het om strategische samenwerking (in welke vorm en intensiteit dan ook) met regiogemeenten, provincie, waterschappen en dergelijke. Dat wil zeggen dat bijna alle gemeenten geen expliciet beleid ontwikkelen op de langere termijn. De intergemeentelijke samenwerking komt er dus in bijna alle gemeenten bekaaid af.

*Wat niet of te weinig aandacht*

De bestuurskracht is mede afhankelijk van de sterkte van het college, de bestuurscultuur, de mate van fragmentatie van de gemeenteraad (veel versnipperde kleine fracties?), de kwaliteit van politiek-ambtelijke betrekkingen, de kwaliteit van het ambtelijk management, de omvang en kwaliteit van het ambtelijk apparaat, de ambtelijke cultuur en ook van vormen van regionale samenwerking. De bestuurskrachtmonitor geeft weinig inzicht in de bestuurscultuur, in de politiek - ambtelijke betrekkingen en in de kwaliteiten van leidinggevenden. Evenmin geeft de bestuurskrachtmonitor informatie over het functioneren van de gemeenteraad in de nieuwe duale verhoudingen.



## 4 Bestuurskrachtmeting in de Gooi- en Vechtstreek

M. Schoenmaker en A.F.A. Korsten

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de bestuurskrachtmeting in Gooi- en Vechtstreek (januari – mei 2005) centraal. Op chronologische wijze wordt geanalyseerd wie er het initiatief nam tot deze meting, wie de meting uitvoerde, hoe men te werk is gegaan, hoe de gemeenten zijn betrokken, hoe er gerapporteerd is. Veel deelaspecten komen aan bod, zodat uiteindelijk een totaalbeeld ontstaat van deze voor de Gooi- en Vechtstreek unieke gebeurtenis. Niet eerder in de geschiedenis bleken gemeenten in dit deel van het land bereid hun bestuurskracht te laten meten in een gezamenlijk proces, gestimuleerd door het provinciebestuur, in de wetenschap dat een ‘slecht’ resultaat niet zonder reactie zou kunnen blijven. Uit de analyse blijkt overigens dat een en ander ook niet zonder slag of stoot tot stand is gekomen. Het proces om te komen tot enige vorm van onderzoek naar de bestuurskracht liep al vanaf 2001. Het onderzoeksbureau ging uiteindelijk begin 2005 aan het werk.

De analyse eindigt met een reactie van alle deelnemende gemeenten op de diverse rapportages en met de reactie van het provinciebestuur: het starten van een procedure in het kader van de Wet Algemene Regels HerIndeling (Arhi). Hierna komt er in de beschouwing antwoord op de vraag of het meten van de bestuurskracht op deze manier nuttig is en of inderdaad alle aspecten van bestuur in beeld komen.

### 4.2 Wat is lokale bestuurskracht?

Bestuurskracht wordt op verschillende manieren omschreven. In Gooi- en Vechtstreek hanteerde bureau Capgemini, dat de meting in alle gemeenten uitvoerde, de volgende definitie:

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

#### ***Het begrip bestuurskracht uitgewerkt***

Voor alle gemeenten is de volgende vraagstelling gehanteerd:

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

Capgemini geeft hierbij in elk rapport aan dat de focus lag op de bestuurskracht van de individuele gemeente. “De regio als actor in het bovenregionale en nationale krachtenspel is expliciet geen onderdeel van dit bestuurskrachtonderzoek”.

Desalniettemin blijkt uit de tweede deelvraag dat er wel degelijk aandacht is voor de (mogelijke) samenwerking tussen de gemeenten in de regio.

### 4.3 Korte typering van het Gooi

De Gooi- en Vechtstreek ligt in het zuidoosten van de provincie Noord-Holland en bestaat uit negen gemeenten: Hilversum, Huizen, Bussum, Naarden, Weesp, Muiden, Blaricum, Laren en Wijdmeren. Hilversum is met ruim 83.000 inwoners de centrumgemeente, de gemeente Muiden is in inwonertal de kleinste met 6.500 inwoners.

Aan de bestuurskrachtmonitor namen de gemeenten Hilversum, Huizen, Bussum, Naarden, Weesp en Muiden deel.

De kengetallen van de deelnemende gemeenten zijn in figuur 4.1 weergegeven.

|                           |                                 | Hilversum | Huizen | Bussum | Naarden | Weesp  | Muiden |
|---------------------------|---------------------------------|-----------|--------|--------|---------|--------|--------|
| Inwoners                  | Per 01-01-2004                  | 83.454    | 41.974 | 31.221 | 17.031  | 17.843 | 6.656  |
| Bevolkingsdichtheid       | Inwoners per km <sup>2</sup>    | 1.831     | 2.661  | 3.883  | 797     | 867    | 461    |
| Bevolkingsgroei           | Per 1000 inw. 2003              | 1,8       | -3,6   | 1,1    | 5       | -2,3   | 1,4    |
| Woningdichtheid           | Aantal per km <sup>2</sup> 2003 | 831       | 1.095  | 1769   | 339     | 394    | 190    |
| Bron: rapporten Capgemini |                                 |           |        |        |         |        |        |

Figuur 4.1: Enkele kenmerken van de deelnemende gemeenten

### 4.4 De bestuurskrachtmonitor in beeld

#### *Aanleiding*

De discussie over het meten van bestuurskracht in Gooi- en Vechtstreek is niet nieuw. Al in 1920 lag er een voorstel voor herindeling van de gemeenten Naarden en Bussum, ook om de bestuurlijke kracht te versterken. Uiteindelijk is deze poging, net als andere pogingen in latere jaren, niet doorgegaan. Aanleiding voor de meest recente discussie was de vaststelling op 9 april 2001 door Provinciale Staten van Noord-Holland van de beleidsnota 'Noord-Holland in Kaart'. In deze notitie is aangegeven dat de provincie in samenspraak met de gemeenten wil inventariseren welke bestuurlijke knelpunten zich per gemeente en/of regio voordoen. Daarna is de bedoeling om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Op basis hiervan heeft de verantwoordelijk gedeputeerde gesprekken gevoerd met de gemeenten in de provincie, onder meer in Gooi- en Vechtstreek.

De besprekingen startten op 26 november 2001, met een vergadering die leidde tot een verzoek van de gemeenten in Gooi- en Vechtstreek aan de provincie om een plan van aanpak te maken om te komen tot een breed onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeenten in de regio. Daarna begon een periode van druk heen en weer praten over de precieze vraagstelling en de focus van het onderzoek. Een half jaar later werd bijvoorbeeld, in een nieuw overleg, besloten om naast deze onderzoeken ook een onderzoek te houden naar de bestuurskracht van de regio als geheel. Op 17



oktober 2002 veranderde dit standpunt: er is bij de aanwezigen in die vergadering meer behoefte aan een bestuurskrachtmeting die gericht is op de interne en externe behoefte van de regio. De bestuurskracht van de individuele gemeenten zou op een tweede plan moeten komen. Dit gegeven bracht de nieuwe gedeputeerde, aangetreden na de verkiezingen in maart 2003, ertoe opnieuw aan de slag te gaan. Het nieuwe collegeprogramma gaf hier ook opnieuw aanleiding toe. Hierin werd zelfs de mogelijkheid van gemeentelijke herindeling geopperd, om eventuele problemen op te lossen. Letterlijk staat er:

*'Uitgangspunt is dat gemeentelijke herindelingen van onderop plaatsvinden, tenzij de provincie tot de conclusie komt dat een gemeentelijke herindeling noodzakelijk is om bepaalde problemen op te lossen. In dat geval krijgt de regio twee jaar de tijd om een voorstel te doen dat de gesignaleerde problemen oplost. Komt het voorstel van de regio hieraan niet tegemoet, dan zal de provincie het initiatief nemen om tot een oplossing te komen.'*

Aldus het Collegeprogramma 2003-2007, provincie Noord-Holland. In de in juni 2004 gehouden vergadering van de Provinciale Statencommissie Financiën en Bestuurlijke Organisatie is dit toetsingskader aangescherpt. Hierbij is herhaald dat initiatieven moeten van onderop moeten komen. Er was overeenstemming over dat ten behoeve van het bevorderen van bestuursinzicht best indringende gesprekken mogen worden gevoerd.

Provincie- en gemeentebesturen gingen dus opnieuw om de tafel, en wel op 26 september 2003. Toen werd de afspraak gemaakt het onderzoek te richten op de regio: van bovenaf zou de regio beschouwd worden, waarbij er zou worden gekeken naar de regio als actor in het bovenregionale en nationale krachtenspel, de regio op zichzelf beschouwd en de individuele gemeenten met de verschillende stadia van samenwerkingsprocessen. Een half jaar later besloten de portefeuillehouders vooral de punten 1 en 2 (de regio op zichzelf beschouwd en de individuele gemeenten daarin) centraal te stellen. Dit duurde tot half mei 2004, waarna het inzicht veranderde. Geleidelijk aan kwamen de verantwoordelijke gemeentebestuurders (in dit geval steeds de burgemeesters) tot het inzicht dat een krachtige regio niet kan zonder krachtige gemeenten. Daarom werd besloten eerst onderzoek te doen naar de bestuurskracht van gemeenten. De vraag naar de bestuurlijke kracht van de regio zou in een later stadium aan de orde moeten komen.

Door deze wending gaven uiteindelijk drie gemeenten aan niet mee te zullen doen aan de bestuurskrachtmeting, te weten de gemeenten Wijdmeren, Blaricum en Laren. Hier lagen voor deze gemeenten verschillende redenen aan ten grondslag. De gemeente Wijdmeren is zelf het product van een herindeling, namelijk van fusie van de gemeenten Loosdrecht, 's Graveland en Nederhorst den Berg in 2002. De gemeenteraad sprak als haar mening uit nu niet opnieuw een onderzoek naar de bestuurskracht te willen, maar eerst een behoorlijke periode te willen bouwen aan haar eigen kracht.

Voor Blaricum en Laren gold dat zij de voorkeur gaven aan continuering van hun gesprekken met de gemeente Eemnes, gelegen aan de overkant van de A27 in de

provincie Utrecht. Deze gesprekken zouden moeten leiden tot een intensieve samenwerking in BEL-verband, uitmondend in een ambtelijke fusie.

#### *Doel*

Het doel van de bestuurskrachtmeting is dus uiteindelijk geworden het in beeld brengen van de individuele bestuurskracht van de zes deelnemende gemeenten, volgens de eerder gegeven definitie. Na selectie uit een drietal bureaus besloten de zes gemeenten de opdracht voor het onderzoek te verstrekken aan Capgemini Nederland B.V. De kosten werden voor 50% gedragen door de provincie en voor 50% door de deelnemende gemeenten. In totaal ging het hierbij om € 25.380 (ex BTW) per gemeente, waarvan dus de helft door de provincie is betaald. De provincie maakte hierbij wel duidelijk dat zij toe zou zien op het vervolg. Met andere woorden: een minder goed resultaat zou niet zonder gevolg kunnen blijven. Gemeenten zouden in dat geval moeten aantonen wat zij zouden willen doen om deze mindere bestuurskracht te lijf te gaan.

De gemeenteraden in elke gemeente stemden in met het doen van het onderzoek en het verstrekken van de benodigde kredieten. De opdrachtverlening werd gecoördineerd door het dagelijks bestuur van het gewest Gooi- en Vechtstreek, dat optrad als een soort 'postadres'.

In januari 2005 kon Capgemini daadwerkelijk aan de slag gaan. Dit moest in een strakke planning gebeuren: de gemeenten wilden nog voor de zomer de resultaten op tafel hebben. Op die manier zou er in het najaar besluitvorming kunnen plaatsvinden over mogelijke vervolgacties. Nog voor het einde van het jaar en dus ook voor het verkiezingsreces voor de raadsverkiezingen van maart 2006 zouden de raden dan hun standpunt kunnen bepalen.

#### *Opzet*

Capgemini heeft voor alle zes bestuurskrachtonderzoeken steeds dezelfde procesmatige uitgangspunten gehanteerd. Deze uitgangspunten zijn:

- Een bestuurskrachtonderzoek moet niet over, maar met de onderzochte gemeenten worden uitgevoerd. Mede daarom is per gemeente een begeleidingscommissie ingesteld, waarmee de (tussen)uitkomsten van het onderzoek zijn besproken.
- Herkenbare toetsingscriteria ter beoordeling van bestaand beleid en komende opgaven.
- Voor de onderzoeken bij de zes gemeenten is zoveel mogelijk een uniforme aanpak gehanteerd. Verder is er sprake van zes afzonderlijke trajecten.
- Het bestuurskrachtonderzoek is deels een zelfanalyse door de gemeente aan de hand van een gestructureerde vragenlijst. Een deel van de conclusie is daarom gebaseerd op de door de gemeente aangeleverd materiaal. Capgemini is uitgegaan van de juistheid van de aangeleverde gegevens. Het uiteindelijke oordeel over de bestuurskracht is van Capgemini (professional judgement).

- Drie eendoordelen zijn mogelijk over bestuurskracht: voldoende, matig, onvoldoende.
- Strakke planning: Het onderzoek is in januari 2005 gestart. Conform afspraak wordt eind mei 2005 gelijktijdig aan de zes gemeenten gerapporteerd.

#### *Kwaliteitsmatrix*

Bij het analyseren van de gemeenten en het meten van de bestuurskracht werd ook in dit geval gekozen voor het raamwerk van de verschillende rollen, die gemeenten kunnen en moeten spelen. Ook in andere bestuurskrachtonderzoeken komt deze indeling naar voren. Het gaat hierbij om:

- *De gemeente als organisatie.*  
Bij deze rol wordt de gemeente als organisatorische eenheid beoordeeld. Het personeelsbeleid van de organisatie, de ICT-voorzieningen, de effectiviteit en de cultuur van de organisatie zijn aspecten die hier naar voren komen.
- *De gemeente als bestuur.*  
Hierbij gaat het onder meer om de aanwezigheid van een strategische visie, de taakverdeling tussen Raad, College en ambtelijke organisatie, de bestuurlijke regie en de transparantie
- *De gemeente als dienstverlener*  
De gemeente is aanbieder en producent van publieke goederen en diensten. Het gaat hierbij niet alleen om de fysieke dienstverlening aan het loket en dienstverlening op internet, maar ook om de publiek private samenwerking, de handhaving en het maken en uitvoeren van beleid. De kwaliteit van de uitoefening van deze taken staat centraal.
- *De gemeente als mede-overheid.*  
De gemeente maakt deel uit van een groter bestuurlijk geheel. Veel gemeentelijke taken en activiteiten worden in intergemeentelijk verband uitgevoerd. De strategie van de gemeente hierin en de kennis en capaciteit om hieraan goed invulling te geven, zijn daarin belangrijke aandachtspunten. In sommige rapporten wordt dit profiel overigens ook wel 'participat bestuurlijk bestel' genoemd (zie Weesp). Het gaat dan wel om hetzelfde profiel, alleen met een andere naam.

De rollen van de gemeente zijn vervolgens nader uitgesplitst en uitgewerkt in een analytisch kader, met daarin 'normen' waaraan de gemeenten zijn getoetst. Het ging daarbij zowel om de aanwezigheid en werking van instrumenten (bijvoorbeeld de aanwezigheid van beleidsnotities, planning & control) als om het feitelijk realiseren van gestelde doelen. 'Getoetst wordt zo veel mogelijk aan de hand van feiten en resultaten, niet aan de hand van voornemens. Het gaat om een momentopname van de huidige stand van zaken. Per deelterrein wordt geen uitgebreide doorlichting uitgevoerd. Alleen die vragen worden gesteld die ons in staat stellen op basis van de antwoorden een overall conclusie over de bestuurskracht te formuleren', aldus de onderzoekers, die ook nog wijzen op het feit dat zijn niet konden putten uit bestaand materiaal in Noord-Holland. 'De provincie Noord-Holland beschikt niet over een

toetsingskader (bijvoorbeeld minimum eisen voor gemeenten). Voor het opstellen van het analytisch kader, de onderliggende normen en de vragen is aangesloten bij beleidsstukken van achtereenvolgende kabinetten, *best practices* uit andere delen van

| Organisatie-aspect                  | Normen  |
|-------------------------------------|---|
| Personeels-beleid                   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gemeente beschikt over een uitgewerkt, bestuurlijk vastgesteld personeelsbeleid.</li> <li>2. Het personeelsbeleid is uitgewerkt in meetbare doelstellingen. Deze doelstellingen worden gerealiseerd.</li> <li>3. De gemeente beschikt over een personeelsinstrumentarium. Dit kan de ontwikkeling en prestaties van de medewerker worden gevolgd.</li> <li>4. Het personeelsinstrumentarium is gemeentebreed (voor alle afdelingen en medewerkers) van toepassing.</li> <li>5. Er vindt actieve sturing door het management plaats op het daadwerkelijk gebruik van de personeelsinstrumenten.</li> <li>6. Het personeelsinstrumentarium is bekend bij alle medewerkers.</li> <li>7. Er wordt actief gestuurd op de aansluiting van de (afdelings)doelstellingen van de organisatie op de persoonlijke ontwikkeling van de medewerkers.</li> </ol>   |
| ICT-beleid                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gemeente beschikt over een uitgewerkt, bestuurlijk vastgesteld ICT-beleid</li> <li>2. Het ICT-beleid is vertaald in concrete doelstellingen, personeelsinzet en financiële middelen</li> <li>3. De beschikbare ICT-voorzieningen zijn technisch in staat om een juiste en volledige gegevensvastlegging te garanderen</li> </ol>   |
| Effectieve en flexibele organisatie | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gemeente hanteert een planning- en controlinstrumentarium. Het planning- en controlinstrumentarium is integraal (doorvertaling van gemeentelijke doelstellingen naar de operationele taken).</li> <li>2. Er zijn standaard systeemrapportages waarop iedere sector/afdeling zijn rapportages etc. baseert.</li> <li>3. De rapportagemogelijkheden in de systemen worden effectief gebruikt.</li> <li>4. Er is een standaard methodiek van projectmatig c.q. integraal werken, die altijd wordt gevolgd.</li> <li>5. De taken en bevoegdheden van de medewerkers zijn helder beschreven.</li> <li>6. De belangrijkste werkprocessen zijn beschreven en bekend bij alle medewerkers.</li> <li>7. Er is geen sprake van structurele over- of onderbezetting.</li> <li>8. De gemeente heeft de afgelopen twee jaar niet te maken gehad met langdurig openstaande vacatures.</li> <li>9. De gemeente beschikt over voldoende en gekwalificeerd personeel voor de geselecteerde beleidsopgaven.</li> </ol> |
| Cultuur                             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Het management heeft een gewenste cultuur en doelstellingen en aanzien van deze cultuur gedefinieerd.</li> <li>2. Het management onderneemt actief stappen om deze gewenste cultuur te realiseren.</li> <li>3. De gewenste doelstellingen met betrekking tot de cultuur zijn gerealiseerd.</li> <li>4. Er wordt periodiek een medewerkers-tevredenheidsonderzoek uitgevoerd.</li> <li>5. Er wordt actief gestuurd naar aanleiding van medewerkertevredenheid.</li> <li>6. De ziekteverzuimcijfers zijn niet hoog.</li> <li>7. De organisatie kent geen opvallende negatieve afwijkingen in kosten van leeftijd, opleiding.</li> <li>8. Er worden niet opvallend weinig middelen besteed aan (de ontwikkeling c.q. het onderhoud van) de eigen gemeentelijke organisatie (functie 0)</li> </ol>  |

Figuur 4.2: Gebanteerde normen voor de gemeente als organisatie

Nederland bij bestuurskrachtonderzoek (onder andere Limburg en Zuid-Holland) en de onderzoekservaring van Capgemini. Deze worden vooral gebruikt voor het in beeld brengen van de bestuurskracht op de 'standaardtaken' van de gemeente.

Verder is uiteraard het per gemeente geïnventariseerde specifieke opgavenprofiel verwerkt in vragen voor het onderzoek. Daarbij hanteert Capgemini de volgende definitie van bestuurskracht: een bestuurskrachtige gemeente is voldoende in staat om de door haar zelf en door anderen opgelegde beleidsopgaven alleen of in samenwerking met anderen op te pakken c.q. te realiseren. Het gaat om de match tussen opgaven en doelrealisatie.'

Uiteindelijk heeft het bureau voor het meten van de bestuurskracht per gemeentelijke rol de volgende criteria gebruikt:

#### *1. De gemeente als organisatie*

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

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

De gehanteerde normen zijn in figuur 4.2 aangegeven.

#### *2. De gemeente als bestuur*

Bij de rol van gemeente als bestuurlijke eenheid zijn de volgende aspecten in het onderzoek betrokken:

- Aanwezigheid strategische lange termijn visie
- Heldere taakverdeling en besluitvaardigheid
- Bestuurlijke regie
- Interactiviteit/betrekken maatschappelijk middenveld/betrokkenheid burgers
- Transparantie

Ook voor deze rol zijn vervolgens normen ontwikkeld. Deze zijn in figuur 4.3 aangegeven.

#### *3. De gemeente als dienstverlener*

Met betrekking tot de rol van de gemeente als dienstverlener zijn de volgende aspecten in het onderzoek betrokken:

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

| Organisatieaspect                              | Normen  |
|--|---|
| Strategische lange termijn visie               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gemeente beschikt over een strategische visie (of deelvisies).</li> <li>2. De strategische visie krijgt zijn doorwerking in concrete doelstellingen en personele inzet.</li> <li>3. Er zijn concrete activiteiten uitgevoerd om de strategische visie bij alle medewerkers en burgers bekend te maken. Deze activiteiten hebben effect gehad.</li> <li>4. Datgene wat in 2004 en begin 2005 aan de orde is geweest in Raad en College en wordt uitgewerkt door de ambtelijke organisatie is een uitwerking van de strategische visie en/of de programmabegroting.</li> </ol> |
| Verdelende taakverdeling en besluitvaardigheid | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Er is sprake van een vastgesteld besturingsmodel, waarin de taakverdeling tussen Raad, College en ambtelijke organisatie wordt bestuurd.</li> <li>2. Conform het vastgestelde besturingsmodel wordt de gemeente bestuurd en gemanaged.</li> <li>3. Door het College voorbereide voorstellen leiden binnen een redelijke termijn tot besluitvorming in de Gemeenteraad.</li> </ol>   |
| Effectieve bestuurlijke regie                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ten aanzien van de geformuleerde opgaven zijn concrete doelstellingen door het gemeentebestuur vastgesteld.</li> <li>2. Het gemeentebestuur ziet actief toe op de realisatie daarvan.</li> <li>3. Er is sprake van het doorzetten conform de door bestuurlijke organen vastgestelde planning.</li> </ol>  |
| Interactiviteit                                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Als bestuurlijk doel is geformuleerd om vroegtijdig in het beleidsproces te overleggen met maatschappelijke groeperingen/inspraak te organiseren, teneinde de uitkomsten daarvan mee te nemen bij de formulering van beleid.</li> <li>2. Bij de beleidsvorming wordt overlegd met betrokken maatschappelijke groeperingen/ wordt inspraak georganiseerd.</li> <li>3. Daarbij wordt de inbreng uit overleg en inspraak ook daadwerkelijk benut.</li> </ol>   |
| Transparantie                                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Er is een lange termijn visie aanwezig, inclusief vertaling in concrete doelstellingen, personele inzet en overige in te zetten middelen.</li> <li>2. De in de programmabegroting en (deel)visies geformuleerde doelstellingen worden met regelmaat gemonitord en geëvalueerd.</li> </ol>   |

Figuur 4.3: Gehanteerde normen voor de gemeente als bestuur

Ook voor de rol van gemeente als dienstverlener zijn vervolgens normen gedefinieerd. Deze zijn weergegeven in figuur 4.4

#### 4. De gemeente als medeoverheid

Voor de rol van de gemeente als mede-overheid zijn twee aspecten in het onderzoek betrokken:

- Strategie ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking
- De gemeente als volwaardige partner naar andere overheden

Voor deze twee aspecten is de normering gehanteerd zoals in figuur 4.5 aangegeven.

Elke gemeente werd vervolgens geanalyseerd op basis van een toets aan deze normen.

#### Uitvoering

Capgemini hanteerde voor de onderzoeken een gefaseerde aanpak. In elke gemeente werd op de eerste plaats een startbijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigingen van College, management en/of raadsleden. In deze bijeenkomst zijn de onderzoekers voorgesteld, is een toelichting gegeven op de doelen

| Organisatieaspect                     | Normen  |
|---------------------------------------|---|
| Publieksdienstverlening               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gemeente beschikt over een volledige en actuele productencatalogus.</li> <li>2. De gemeente heeft een visie op dienstverlening vastgesteld.</li> <li>3. De visie is vertaald in personele inzet en inzet van financiële middelen.</li> <li>4. De gemeente heeft concrete doelstellingen geformuleerd op het gebied van de snelheid van dienstverlening. De doelstellingen worden in belangrijke mate gerealiseerd.</li> <li>5. Binnen de organisatie is er een leidinggevende die specifiek als taak heeft een integrale wijze van dienstverlening te bewaken.</li> <li>6. De gemeente beschikt over een digitaal loket. De gemeente voldoet aan de doelstelling van het ministerie van BZK, dat per 01-01-07 in elke gemeente 65% van de dienstverlening langs elektronische weg beschikbaar is.</li> <li>7. De gemeente meet periodiek de klanttevredenheid van haar burgers. Aan de hand van deze onderzoeken worden concrete doelstellingen geformuleerd.</li> <li>8. Er zijn concrete doelstellingen geformuleerd over de wijze en frequentie van communicatie met de burger. Deze doelstellingen worden gerealiseerd.</li> </ol> |
| Publiek-private samenwerking          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bij grote projecten met private partijen weet de gemeente zodanige invloed uit te oefenen, dat haar doelstellingen worden gerealiseerd.</li> </ol>  |
| Handhaving                            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gemeente heeft een integraal handhavingsprogramma vastgesteld, met daarin een vertaling naar personele inzet en financiële middelen. De in het integraal handhavingsprogramma geformuleerde doelstellingen worden gerealiseerd.</li> </ol>   |
| Beleidsontwikkelingen – voorbereiding | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beleid wordt vertaald in concrete doelstellingen, personele inzet en inzet van financiële middelen.</li> <li>2. De uitvoering wordt doorgezet conform de door het bestuur vastgestelde planning.</li> <li>3. Doelstellingen worden gerealiseerd.</li> <li>4. Het beleid van de gemeente op de onderzochte beleidsterreinen komt op integrale wijze tot stand.</li> <li>5. Beleid wordt met regelmaat geëvalueerd/gemonitord.</li> </ol>   |

Figuur 4.4: Gebanteerde normen voor de gemeente als dienstverlener

van het onderzoek en op de werkwijze. Daarna werden voor elke gemeente de beleidsopgaven in beeld gebracht. Dit gebeurde in de regel aan de hand van door de gemeente aangeleverde beleidsnotities en andere stukken, een door de gemeente opgesteld overzicht van beleidsopgaven en bijeenkomsten met bestuur en management. Ook werd op hoofdlijnen een financiële analyse uitgevoerd. Deze beleidsopgaven zijn vervolgens neergelegd in een opgavenprofiel van de gemeente. Dit profiel werd besproken met de deelnemers aan de begeleidingsgroep. Vervolgens werd de feitelijke bestuurskracht gemeten, via een schriftelijke vragenlijst en gesprekken. De deelnemers aan deze gesprekken varieerden per gemeente; in sommige gemeenten waren er wel raadsleden of burgers bij betrokken, in andere gemeenten niet. Met het analyseren en het trekken van conclusies (inclusief aanbevelingen ter verbetering) sloot ieder onderzoek af.

Bij alle onderzoeken zijn de volgende inhoudelijke uitgangspunten gehanteerd. Op de eerste plaats hebben de onderzoekers maatwerk willen leveren: bij elke gemeente hebben de specifieke beleidsopgaven een belangrijke plaats in het onderzoek gekregen.

| Organisatieaspect  | Normen  |
|--|---|
| Strategie en inzet ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gemeente beschikt ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking over een bestuurlijk vastgestelde strategie met betrekking tot keuze van onderwerpen en partners.</li> <li>2. Deze strategie is voor alle samenwerkingsrelaties uitgangspunt.</li> <li>3. De gemeente streeft ernaar om lokale opgaven, die zij niet zelf kan oppakken, te realiseren door middel van regionale samenwerking.</li> <li>4. Er wordt gekozen voor transparante (duidelijk is wie verantwoordelijk is) en effectieve samenwerkingsrelaties, met aandacht voor de regierol van de gemeente.</li> <li>5. De gemeente hanteert heldere doelen m.b.t. de effectiviteit ten aanzien van de samenwerkingsrelaties.</li> </ol> |
| Volwaardige partner naar andere overheden                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gemeente beschikt over voldoende kennis en capaciteit (eigen of extern georganiseerd) om een volwaardige partner te kunnen zijn in een samenwerkingsrelatie. Wanneer aan de orde vervalt de gemeente een trekkersrol.</li> <li>2. De gemeente komt actief en adequaat op voor haar belangten richting medeoverheden (rijk, provincie, regionaal).</li> </ol>   |

*Figuur 4.5: Gehanteerde normen voor de gemeente als mede-overheid*

Daar waar bijvoorbeeld in Bussum de samenwerking met een marktpartij bij binnenstedelijke vernieuwing aandacht kreeg, was dat in Muiden de ontwikkeling van het KNSF-terrein.

Wel kozen de onderzoekers voor het in beeld brengen van een beperkt aantal variabelen. Niet alle taken en werkprocessen van de gemeente zijn in detail geanalyseerd. Gekozen is voor een analyse op hoofdlijnen, met een verdieping op de belangrijkste beleidsopgaven. Verder zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve variabelen in beeld gebracht. De nadruk lag daarbij op de kwalitatieve variabelen. Capgemini streefde afsluitend naar een integraal oordeel, waarbij de uiteindelijke beoordeling de zwakke en sterke kanten samenvattend bij elkaar bracht.

#### 4.5 Uitkomsten per gemeente van de bestuurskrachtmonitor

##### *Opgavenprofiel per gemeente*

Het onderzoeksbureau heeft voor alle gemeenten een opgavenprofiel samengesteld. Hierbij zijn beleidsopgaven benoemd voor zover ze tijdens de uitvoering van het onderzoek op papier hebben gestaan. Het traject is niet aangegrepen voor visievorming en het formuleren van nieuwe beleidsopgaven. Verder zijn beleidsopgaven op het niveau van het Gewest (bijvoorbeeld de GGD) in het onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat ze buiten het bereik van de onderzoeksopdracht lagen. Capgemini sprak in het onderzoek ook geen oordeel uit over het relatieve belang van de beleidsopgaven.

Voor elke gemeente heeft Capgemini een opgavenprofiel samengesteld, aan de hand van aangeleverd gemeentelijk materiaal. Op alle aspecten van de gemeentelijke rollen zijn de opgaven geformuleerd, voor zover er opgaven aangeleverd werden. Dit leidde



in alle gevallen tot een behoorlijke lijst. Naast de standaardtaken en opgaven selecteerde het bureau vervolgens een aantal beleidsopgaven die in het onderzoek nader werden onderzocht. In figuur 4.6 is in gecomprimeerde vorm het opgavenprofiel per gemeente aangegeven.

| Gemeente  | Geselecteerde opgaven   |
|-----------|---|
| Hilversum | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementatie Perspectief voor de Toekomst, met name gericht op de aspecten personeelsreductie en voorbereiding één-loket</li> <li>• Verbetering bereikbaarheid Mediapark</li> <li>• Versterking brandweezorg, inrichten veiligheidsregio</li> <li>• ISV, met name gericht op de herstructureringsopgave en de woon- zorgzones</li> </ul>  |
| Huizen    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterking brandweezorg</li> <li>• Uitbreiding hoofdwinkelcentrum</li> <li>• Oude Haven (inclusief 1<sup>e</sup> fase)</li> <li>• (Her)ontwikkeling bestaande bedrijventerreinen</li> <li>• Invoering WMO</li> <li>• Onderwijshuisvesting (gevolgen demografische ontwikkelingen)</li> <li>• Regionale milieusamenwerking</li> </ul>  |
| Bussum    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visie en missietraject: Samen investeren in kwaliteit</li> <li>• Stedelijke vernieuwingstrajecten, in het bijzonder reconstructie Lanestraat-Noord</li> <li>• Realiseren van een samenhangend aanbod van voorzieningen op het gebied van wonen, zorg en welzijn</li> <li>• Huisvesting onderwijs</li> </ul>  |
| Naarden   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkeling HRM-beleid/cultuurtraject gericht op resultaatgerichte en flexibele organisatie</li> <li>• Versterking en instandhouding van de Vesting; inhoud geven aan de Beheersvisie Vesting Naarden</li> <li>• Maatschappelijke voorzieningen en huisvesting, in het bijzonder de onderwijshuisvesting</li> <li>• Handhavingsbeleid 'Naarden op scherp'</li> </ul>  |
| Weesp     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitwerking van het intern veranderingsproces (reorganisatie)</li> <li>• Invulling geven aan het concept van planning en control, alsmede de verbetering van de administratieve organisatie</li> <li>• De samenwerkingsrelatie met de gemeente Hilversum ten aanzien van de uitvoering van de WWB en de WVG</li> <li>• De herindeling van het sportcomplex Papelaan voor inbreiding van 250 woningen</li> <li>• Opstelling t.a.v. bovenlokale en regionale opgaven (Bloemendalerpolder en doortrekking A6-A9)</li> <li>• Het samenspel tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie (raad College van B&amp;W en ambtelijke organisatie)</li> </ul> |
| Muiden    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sluitend krijgen van de begroting</li> <li>• Instandhouding kwaliteit organisatie en bedrijfsvoering</li> <li>• Gemeente beleidsvorming ten aanzien van de vesting en de betrokkenheid daarbij van inwoners</li> <li>• Realisatie en voorbereiding op opgave rondom het KNSF-terrein</li> <li>• Inrichting relaties met DWR, aangaande onder andere rioolbeheer</li> <li>• Participatie in het overleg met hogere overheden (A1, verkenning IJmeer, etc)</li> </ul>  |

Figuur 4.6: Opgavenprofielen per gemeente

Met de keuze voor deze opgaven is een goede spreiding over interne en externe opgaven gewaarborgd, strategische en operationele opgaven en ruimtelijke en sociale thema's, aldus de onderzoekers.

### **Bestuurskrachtprofiel**

De zes deelnemende gemeenten zijn allen via de beschreven aanpak getoetst op de bestuurskracht. Er waren drie eindoordelen mogelijk: voldoende, matig of onvoldoende. Er werd een oordeel gegeven over de onderscheiden rollen van een gemeente op operationeel en strategische niveau. Per rol vond er dus een daadwerkelijke toetsing plaats aan de hiervoor opgestelde normering.

#### *Hilversum*

In strategische zin scoort Hilversum voldoende, in operationele zin kent Hilversum enkele verbeterpunten. De rol van de gemeente als bestuur en de rol als dienstverlener van Hilversum zijn op orde. Er is grip op de politiek bestuurlijke processen, daarnaast wordt er ook hard gewerkt aan verbetering van de dienstverlening. Ten aanzien van de rol van Hilversum als organisatie constateren de onderzoekers dat de aspecten personeelsbeleid en cultuur nog nader uitgewerkt dienen te worden. Tegelijkertijd is de constatering dat in Hilversum een omvangrijke operatie (Perspectief voor de Toekomst) in gang is gezet, waarbij ook deze aspecten worden opgepakt. Belangrijke aandachtspunten betreffen de rol van de gemeente als mede-overheid. In strategische zin is sprake van een verbrokkeld beeld, waarbij met wisselende samenwerkingspartners wordt samengewerkt. In operationele zin constateren de onderzoekers dat Hilversum slechts in beperkte mate initiatieven neemt in de samenwerking in de Gooi- en Vechtstreek en zich vaak afzijdig opstelt. In algemene zin is het oordeel over de bestuurskracht van Hilversum voldoende in strategisch opzicht, matig in operationeel opzicht. Daarbij wordt opgemerkt dat op dit moment een omvangrijk intern verbetertraject gaande is, waarvan de uitkomsten en effecten zich nog moeten manifesteren.

Richting nabije toekomst kan worden opgemerkt dat wanneer de agenda van Perspectief voor de Toekomst wordt geïmplementeerd, verbeteringen aangebracht kunnen worden op met name de rol van organisatie en dienstverlener. Ten aanzien van Hilversum behoeft met name de rol van de gemeente als mede-overheid aandacht en dan met name de structuur van de intergemeentelijke samenwerking.

#### *Huizen*

De organisatie en de dienstverlening van Huizen zijn op orde. Ten aanzien van de gemeente als bestuur constateren de onderzoekers dat er sprake is van een zekere disbalans tussen interactiviteit enerzijds en bestuurlijke regie en besluitvaardigheid anderzijds. Ten aanzien van de rol van de gemeente als mede-overheid is de constatering dat Huizen in operationele zin, op concrete beleidsterreinen, actie werkt aan de totstandkoming van samenwerkingsverbanden. In strategische zin is er sprake van een meer verbrokkeld beeld, waarbij met wisselende samenwerkingspartners wordt samengewerkt. In algemene zin is het oordeel over de bestuurskracht van de gemeente Huizen voldoende, zowel in operationele als strategische zin.

Richting nabije toekomst behoeft dit beeld vooralsnog geen bijstelling. Huizen heeft een schaal en een ambtelijke organisatie om nieuwe opgaven adequaat op te pakken. Gelet op het presteren tot nu toe, acht Capgemini de gemeente in staat om nieuwe opgaven zelfstandig dan wel in samenwerking voldoende op te pakken. Met name de rol van de gemeente als bestuur verdient nadere aandacht en daarbinnen de balans tussen de verschillende velden. Regionaal is de structuur van de intergemeentelijke samenwerking een aandachtspunt.

#### *Bussum*

De eindwaardering van de bestuurskracht van Bussum is positief. De organisatie en de dienstverlening van Bussum zijn voldoende op orde, de gemeente is voldoende in staat om invulling te geven aan de rol van participant in het bestuurlijk bestel. Bussum als bestuur is voldoende in staat op een evenwichtige en zorgvuldige wijze beleid voor te bereiden, te ontwikkelen en uit te voeren. Op het gebied van samenwerking zet Bussum zich in om op diverse terreinen tot samenwerking te komen, er ligt echter geen heldere strategie ten grondslag aan de keuze voor onderwerpen of partners. In algemene zin is het oordeel over de bestuurskracht van Bussum voldoende, zowel in operationele als strategische zin.

#### *Naarden*

Het overall-oordeel over de bestuurskracht van Naarden is positief. Dit geldt zowel voor de strategische als –in iets mindere mate– voor de operationele opgaven. De ambtelijke organisatie van Naarden is op orde en de gemeente is over het algemeen voldoende in staat om invulling te geven aan de verschillende rollen. Naarden dient wel kritisch te bezien of de geformuleerde doeleinden ten aanzien van de interactieve beleidsvorming in de praktijk voldoende recht doen aan een besluitvaardige afwerking van de beleidsvoornemens. Op het gebied van samenwerking zet Naarden zich in om op diverse terreinen tot samenwerking te komen. Met betrekking tot de intergemeentelijke samenwerking in de Gooi- en Vechtstreek ligt echter geen heldere strategie ten grondslag aan de keuze voor onderwerpen of partners. In algemene zin is het oordeel over de bestuurskracht van Naarden voldoende, zowel in operationele als strategische zin.

#### *Weesp*

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

## Muiden

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

### ***Samenvattende uitkomsten van de bestuurskracht***

In figuur 4.7 zijn in samenvattende vorm de bestuurskrachtprofielen van de deelnemende gemeenten weergegeven.

| Rollen                          | Operationeel  | Strategisch   |
|---------------------------------|---|---|
| Organisatie                     | Hilversum: Matig<br>Huizen: Voldoende<br>Bussum: Voldoende<br>Naarden: Voldoende<br>Weesp: Onvoldoende<br>Muiden: Matig | Hilversum: Voldoende<br>Huizen: Voldoende<br>Bussum: Voldoende<br>Naarden: Voldoende<br>Weesp: Matig<br>Muiden: Matig       |
| Bestuur                         | Hilversum: Voldoende<br>Huizen: Matig<br>Bussum: Voldoende<br>Naarden: Matig<br>Weesp: Onvoldoende<br>Muiden: Matig     | Hilversum: Voldoende<br>Huizen: Voldoende<br>Bussum: Voldoende<br>Naarden: Voldoende<br>Weesp: Matig<br>Muiden: Onvoldoende |
| Dienstverlener / beleidsbepaler | Hilversum: Voldoende<br>Huizen: Voldoende<br>Bussum: Voldoende<br>Naarden: Voldoende<br>Weesp: Matig<br>Muiden: Matig   | Hilversum: Voldoende<br>Huizen: Voldoende<br>Bussum: Voldoende<br>Naarden: Voldoende<br>Weesp: Onvoldoende<br>Muiden: Matig |
| Mede-overheer                   | Hilversum: Matig<br>Huizen: Voldoende<br>Bussum: Voldoende<br>Naarden: Voldoende<br>Weesp: Matig<br>Muiden: Matig       | Hilversum: Matig<br>Huizen: Matig<br>Bussum: Matig<br>Naarden: Matig<br>Weesp: Matig<br>Muiden: Onvoldoende                 |

*Figuur 4.7: Overzicht bestuurskrachtprofiel per rol per gemeente*

Opvallend is dat de gemeenten Muiden en Weesp er negatief uitspringen op vele fronten. De meeste voldoende scores de gezamenlijke gemeenten bij het onderdeel dienstverlener/beleidsbepaler, zowel op operationeel als strategisch vlak. Geen enkele gemeente kreeg een voldoende voor de strategische rol als mede-overheer.

### *Oprattingen van de gemeenteraad*

Per gemeente zijn in de uiteindelijke rapporten aanbevelingen gedaan, met name gericht op het opheffen of verminderen van de eventueel geconstateerde

tekortkomingen. In figuur 4.8 zijn deze aanbevelingen opgenomen en per gemeente gerangschikt.

| Gemeente  | Aanbeveling  |
|-----------|--|
| Hilversum | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hilversum dient meer te investeren in de vormgeving van de onderlinge samenwerking in de Gooi- en Vechtstreek</li> <li>- Voer de discussie over de taken van het gewest aan</li> <li>- Geef in operationele zin invulling aan de samenwerking</li> <li>- Doe mee aan de externe profilering van Gooi- en Vechtstreek</li> </ul>   |
| Huizen    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voor interactief beleid moeten duidelijke spelregels worden geformuleerd en gehanteerd</li> <li>- College en Raad dienen strakker vast te houden aan gezamenlijk overeengekomen beleid</li> <li>- Bij majeure projecten is het zaak dat de Raad met meer flexibiliteit omgaat met eerder geformuleerde randvoorwaarden</li> <li>- Het College moet zich in de relatie naar de Raad minder voorzichtig opstellen en meer sturing geven aan het politiek-bestuurlijk proces</li> <li>- Lever een actieve bijdrage aan een vernieuwing van de bestuurlijke verhoudingen in Gooi- en Vechtstreek</li> </ul> |
| Bussum    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluatie en monitoring dienen standaard een integraal onderdeel te zijn van het beleidsproces</li> <li>- Lever een actieve bijdrage aan een vernieuwing van de bestuurlijke verhoudingen in Gooi- en Vechtstreek</li> <li>- Geef inhoud aan de mogelijke gemeentelijke samenvoeging met Naarden. Betrek hierbij ook Muiden en Weesp.</li> </ul>  |
| Naarden   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zorg voor een goed evenwicht tussen inspraak en interactief beleid enerzijds en bestuurlijke en ambtelijke besluitvaardigheid anderzijds</li> <li>- Stuur strakker op prioriteiten en plannings</li> <li>- Lever een actieve bijdrage aan een vernieuwing van de bestuurlijke verhoudingen in Gooi- en Vechtstreek</li> <li>- Geef inhoud aan de in het collegeprogramma genoemde mogelijke gemeentelijke samenvoeging. Betrek hierbij in ieder geval Bussum, maar ook Muiden en Weesp</li> </ul>   |
| Weesp     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kies voor bestuurlijke schaalvergroting, via fusie of intensivering aan de intergemeentelijke samenwerking via overdracht van taken aan gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Onderzoekers adviseren het eerste: samenvoeging met in ieder geval Muiden, wellicht ook Naarden en Bussum.</li> </ul>   |
| Muiden    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kies voor bestuurlijke schaalvergroting, via fusie of intensivering aan de intergemeentelijke samenwerking op het gebied van gezamenlijke uitoefening van de lokale taken met één of meerdere gemeenten. Onderzoekers adviseren het eerste: samenvoeging met in ieder geval Weesp, wellicht ook Naarden en Bussum</li> </ul>  |

*Figuur 4.8: Aanbevelingen per gemeente*

Na het verschijnen van de rapporten hebben alle gemeenten in de eigen colleges en gemeenteraden een reactie gegeven.

De gemeente Hilversum heeft het rapport besproken in de raadscommissie en besloten de aanbevelingen over te nemen. In eerste instantie sprak het college zich, als het gaat om mogelijke schaalvergroting d.m.v. fusie, uit voor vorming van een gemeente Gooistad, waar alle negen gemeenten in opgenomen zouden worden. De raadscommissie bestuur vond dit in haar vergadering van 19 februari 2006 echter te ver gaan en adviseerde een neutraler standpunt in te nemen. Hilversum pleitte daarom

voor een onderzoek naar de voor- en nadelen van alle mogelijkheden tot schaalvergroting, uit te voeren door de provincie.

De gemeente Huizen nam het rapport voor kennisgeving aan, met inbegrip van het uitvoeren van de aanbevelingen. Dit gold ook voor Bussum en Naarden, zij het dat Bussum zich concreet uitsprak voor een herindeling met buurgemeente Naarden. Naarden ging minder ver, maar kondigde wel een intensief communicatietraject met de bevolking aan.

De gemeente Weesp gebruikte het rapport in de aanloop naar een brede discussie over versterking van de bestuurskracht, die in december 2006 moet leiden tot een definitief standpunt over de toekomst van de gemeente. Ook de gemeente Muiden besloot in de raadsvergadering van 29 september 2005 om, naar aanleiding van het bestuurskrachtonderzoek, een integrale strategische visie voor de middellange termijn (15 jaar) voor de gemeente te laten opstellen. Daarbij werd de bereidheid uitgesproken serieus deel te nemen aan gesprekken over mogelijke samenwerkingsvormen en/of fusieplannen. Dit nader onderzoek moest antwoord geven op de vraag of de gemeente in de toekomst een zodanig bestuurskrachtniveau kan ontwikkelen en vasthouden, dat lokale ambities daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd, wettelijke verplichtingen kunnen worden nagekomen en deze gemeente in (complexe) regionale ontwikkelingen een volwaardig gesprekspartner kan zijn.

#### *Aanbieding aan GS*

Alle rapporten zijn ook verzonden aan de provincie Noord-Holland, die voor 50% optrad als financier. Gedeputeerde Staten bezagen vooral de resultaten van de gemeenten Muiden en Weesp met zorg. Reden voor de provincie om definitief een proces tot schaalvergroting in te zetten: 'Het resultaat bij Muiden en Weesp is dusdanig dat voor een verbetering van de bestuurskracht wordt aangeraden om te werken aan gemeentelijke samenvoeging. In het bestuurskrachtrapport wordt aangegeven dat de mogelijkheid voor een adequaat niveau van de bestuurskracht het grootst is bij een samenvoeging met Bussum, Naarden, Muiden en Weesp. Daarnaast is Bussum – alhoewel daar de bestuurskracht goed is – geneigd naar een samenvoeging met Naarden. In Naarden is samenvoeging met minimaal Bussum bespreekbaar, maar moet eerst nog (meer) bewonersoverleg plaatsvinden. Gelet op de resultaten van het onderzoek naar de bestuurskracht in Muiden en Weesp en de beweging tot samengaan in Bussum en Naarden is er aanleiding tot het starten van een initiatief in het kader van de Wet Arhi in de Gooi- en Vechtstreek.' De provincie nam het officiële besluit om dit proces in werking te zetten op 15 november 2005. Hiervoor werden alle gemeente uitgenodigd deel te nemen, dus inclusief Blaricum en Laren. Dit vanuit de gedachte dat de besprekingen in BEL-verband ook zouden kunnen mislukken en dan zouden beide gemeenten een rol in Arhi-verband kunnen spelen. Definitief uitgezonderd werd de gemeente Wijdmeren'. 'De positie van Wijdmeren is bijzonder, omdat deze gemeente nog maar net is heringedeeld. Bovendien is er een oriëntatie van Wijdmeren op het plassengebied. (gemeenten Loenen, Abcoude en Breukelen) Het plassengebied is gebaat bij één grote sterke gemeente. De provinciegrenzen mogen voor een dergelijke ontwikkeling geen

belemmering zijn. Op dit moment is de gemeenteraad van Wijdemeren raadsbreed tegen deelname van Wijdemeren aan het Arhi-proces van de Gooi en Vechtstreek.<sup>1</sup> Volgens de planning van de provincie zullen Provinciale Staten in september of oktober 2007 een definitief besluit nemen over een herindelingsontwerp. Via de Tweede en Eerste Kamer zouden eventueel nieuw gevormde gemeenten op 1 januari 2009 of 1 januari 2010 van start kunnen gaan.

#### 4.6 De bestuurskrachtmeting beoordeeld

De onderzochte gemeenten reageerden in het algemeen positief op het verrichte onderzoek. De gemaakte ‘foto’ werd herkend en erkend, ook als het beeld niet positief was. De vraag is vervolgens wel of met het meten van de bestuurskracht op deze manier alle aspecten van de bestuurskracht van een gemeente in beeld komen. Hiervoor is het dienstig nog eens even naar de uitslagen te kijken. Ontdaan van franje kan gezegd worden dat de gemeenten Hilversum, Huizen, Naarden en Bussum er goed uit zijn gekomen, de gemeenten Weesp en Muiden niet. Opvallend is daarbij het verschil tussen de twee inwonertal (ruim 17.000) bijna even grote gemeenten Naarden en Weesp. In figuur 4.9 hebben we de uitslag van deze gemeenten nog een keer op een rij gezet.

|                                      | <i>Naarden</i>      | <i>Weesp</i>        | <i>Naarden</i>     | <i>Weesp</i>       |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| <i>Rollen</i>                        | <i>Operationeel</i> | <i>Operationeel</i> | <i>Strategisch</i> | <i>Strategisch</i> |
| <i>Organisatie</i>                   | Voldoende           | Onvoldoende         | Voldoende          | Matig              |
| <i>Bestuur</i>                       | Matig               | Onvoldoende         | Voldoende          | Matig              |
| <i>Dienstverlener/beleidsbepaler</i> | Voldoende           | Matig               | Voldoende          | Onvoldoende        |
| <i>Mede-ownership</i>                | Voldoende           | Matig               | Matig              | Matig              |
| <i>Totaal</i>                        | <i>Voldoende</i>    | <i>Matig</i>        | <i>Voldoende</i>   | <i>Matig</i>       |

*Figuur 4.9: Samenvatting bestuurskrachtprofiel van Naarden en Weesp*

Duidelijk een totaal verschillende uitslag, een totaal verschillend beeld. De vraag is hoe dat komt. Hoe kan het dat twee buurgemeenten zo’n verschillende uitslag behalen? Voor het antwoord hierop komt wel enige informatie uit de monitor, maar niet veel. Er wordt geconcludeerd dat Naarden in veel gevallen wel en Weesp niet aan de gestelde normering voldoet per gemeentelijke rol. Opvallend verschil lijkt (en dat is ook in Muiden het geval) de bestuurlijke cultuur. Letterlijk staat er in het rapport van Weesp: “De raad heeft (veelvuldig) de neiging zich te begeven op uitvoerende verantwoordelijkheden van het college”. Het duidt volgens de onderzoekers op een ‘lastige’ bestuurlijke cultuur. Dit in tegenstelling tot Naarden, waar besturen veel meer in eendracht gaat.

<sup>1</sup> Opvallend is dat de gemeente Wijdemeren in de loop van 2006 wel werd betrokken, tegen haar zin, bij de Arhi-procedure van de provincie Utrecht.

Maar is dat inderdaad de reden dat er ook op andere terreinen grote verschillen optreden? De bestuurskrachtmonitor blijft het antwoord schuldig. Het is inderdaad een momentopname van de kracht van een gemeente, geen terugblik met een verklaring. Daar is ander onderzoek voor nodig, veel diepgaander per gemeente. Wel is de meting in 2005 in Gooi- en Vechtstreek een katalysator geweest. De bestuurskrachtmeting in Gooi- en Vechtstreek heeft de zes deelnemende gemeenten een stevige 'zet' gegeven m.b.t. de versteviging van de bestuurskracht, vooral via de weg van intensievere samenwerking of zelfs fusie. Gemeenten herkenden zich in het beeld en zagen aanleiding actie te ondernemen.

#### *Unieke meting*

Op de eerste plaats kan geconcludeerd worden dat de monitor in Gooi- en Vechtstreek uniek is op zijn eigen wijze. Voor de helft gesubsidieerd door de provincie hebben zes van de negen gemeenten gelijktijdig een adviesbureau opdracht gegeven voor zes afzonderlijke onderzoeken. De onderzoeken zijn gelijktijdig gestart en de resultaten zijn gelijktijdig opgeleverd. Belangrijk was echter vooral dat de gevolgde methodiek door het onderzoeksbureau dezelfde was. Dit had als voordeel dat de resultaten onderling vergelijkbaar waren en dus een goed beeld zouden kunnen geven van de bestuurskracht van de gemeenten in Gooi- en Vechtstreek.

#### *De complete gemeente bestaat niet*

Op basis van de samenvattende beoordeling is er niet één gemeente die als een complete gemeente uit de bus komt, dat wil zeggen zonder een enkel minpunt. De gemeente Bussum kwam het dichtst in de buurt, met alleen een matige beoordeling voor de strategische component van de rol als mede-overheid. Hierna volgden de gemeenten Naarden en Huizen, met ieder twee matige beoordelingen. Zoals al van tevoren ingeschat scoorden de gemeenten Muiden en Weesp op vele onderdelen matig of onvoldoende.

#### *De strategische samenwerking moet beter*

Opvallend is verder dat alle gemeenten matig scoorden op het de strategische component bij de rol als mede-overheid. Muiden scoorde hier zelfs onvoldoende op. In alle gemeenten ontbrak het op het moment van meting aan een strategie op dit onderwerp. Samenwerkingsrelaties ontstonden eigenlijk nogal ad-hoc, zonder vastgesteld beleid. Hierdoor is in de loop der jaren ook een lappendeken aan samenwerkingsrelaties ontstaan, concluderen de onderzoekers in de rapporten.

#### *Wat niet of te weinig aandacht*

De bestuurskrachtmonitor geeft weinig inzicht in de politiek - ambtelijke betrekkingen en in de kwaliteiten van leidinggevendenden. Evenmin geeft de bestuurskrachtmonitor informatie over het functioneren van de gemeenteraad in de nieuwe duale verhoudingen. Hierover is ook al eerder gerapporteerd.



### *Beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting*

Om de kwaliteit van de metingen die in de gemeenten is uitgevoerd te beoordelen hebben we gebruik gemaakt van de ‘algemene beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting’ (abbb). Deze zijn gebaseerd op de visitaties die in Limburg zijn uitgevoerd en op de ervaringen met visiteren die buiten de gemeentelijke overheid zijn opgedaan, zoals bij de visitaties in het hoger onderwijs (Korsten, 2004).

Er zijn elf beginselen geformuleerd:

1. Er is een, bij voorkeur extern, initiatiefnemer.
2. Er is sprake van regie en een regisseur.
3. Er is een voorafgaand bekende opzet vereist.
4. Het proces kent een visitatiecommissie.
5. De visitatiecommissie is onafhankelijk.
6. De specifieke data wordt op basis van een standaard of een protocol verzameld.
7. De gevisiteerden worden betrokken bij de dataverzameling en de ordening.
8. Er is sprake van interactie met betrokkenen bestuurders.
9. Er is contact met de ‘afnemers van producten’ (i.c. burgers, bedrijven e.d.)
10. Er wordt een openbaar rapport opgeleverd dat deels interactief met de gevisiteerde (die mag reageren of eventuele fouten in een concept) tot stand komt.
11. De gevisiteerde bezint zich op het resultaat van de meting.

We lichten de scores toe.

1. Er was uiteraard wel een initiatiefnemer, dat waren de individuele gemeenten die gezamenlijk hadden afgesproken de bestuurskrachtmeting uit te voeren, daartoe overigens gestimuleerd door de provincie. Dat is te kenmerken als een gemengd intern/extern initiatief.
2. Er was geen sprake van een regisseur c.q. regie. Wel was er sprake van één adviesbureau dat overal dezelfde opzet van de meting hanteerde. De normatiek werd overgenomen uit andere delen van Nederland (o.a. Zuid-Holland, Limburg). En eigen ervaring van Capgemini. Noord-Holland had die niet. We kwalificeren de provinciale regie als zwak.
3. De opzet van de onderzoeksmethode is beschreven. Die is voor alle vijf gemeenten hetzelfde. Het is vastgesteld door de gemeenten en gevolgd. Er is dus sprake van een eenduidig protocol.
4. Er was geen sprake van een visitatiecommissie.
5. Omdat er geen visitatiecommissie was kan ook niet aan dit beginsel worden voldaan. Overigens was het projectteam ook niet geheel onafhankelijk omdat de leden voor een deel afkomstig waren uit de gemeenten zelf.
6. Het protocol voor de dataverzameling is in alle gemeenten hetzelfde geweest.
7. Er was duidelijk sprake van betrokkenheid bij de gemeenten. Men speelde een rol bij de inventarisatie, er werden gesprekken gevoerd.
8. De onderzoekers hebben ter plekke gesprekken gevoerd met bestuurders, ambtenaren en externen.
9. Externen (bedrijven, maatschappelijke organisaties) werden slechts summier bij het onderzoek betrokken. In de rapporten van Naarden en Bussum telden wij vier resp. drie gesprekspartners.

10. Er is sprake van een openbaar rapport. Het is aan de orde geweest in de gemeenteraad. Ze waren eveneens te vinden op de gemeentelijke websites.
11. Op de eerste plaats kan in dit verband geconcludeerd worden dat de gemeenten zelf redelijk positief zijn geweest over de metingen. De aanbevelingen werden overgenomen. Toezicht op de uitvoering is er echter niet. Gemeenten met een mindere uitkomst hebben zich vanaf het verschijnen van de rapportage ook actief met de toekomst bezig gehouden. Ook de provincie Noord-Holland heeft zich op basis van de metingen uitgesproken over de toekomst; de uitkomst was stevig genoeg om een proces van herindeling van start te laten gaan.

| Beginsel  | score |
|---|-------|
| 1. (externe) initiatiefnemer                                  | -/+   |
| 2. regie en een regisseur                                     | -     |
| 3. een bepaalde opzet (protocol)                              | +     |
| 4. visitatiecommissie, die een opdracht krijgt                | -     |
| 5. onafhankelijke visitatiecommissie                          | -     |
| 6. dataverzameling o.b.v. protocol                            | +     |
| 7. betrokkenheid gevisiteerde bij dataverzameling             | +     |
| 8. interactie door bezoek ter plaatse                         | +     |
| 9. contact met externen (middenveld)                          | -/+   |
| 10. openbaar eindrapport dat deels interactief tot stand komt | +     |
| 11. bezinning bij gevisiteerden en toezicht daarop            | -     |

*Figuur 4.8: Score kwaliteitsmeting op de beginselen van beoorlijk bestuurskrachtmeter*

In figuur 4.8 worden de scores van de meting in de drie gemeenten aangegeven. + wil hier zeggen: voldoet aan de abbb; - zegt: voldoet niet; -/+ wil zeggen: zwak.

Al met al stellen wij dat er geen sprake is van een volledig onderzoek dat voldoet aan alle beginselen. Daarvoor was het nodig geweest dat er een externe initiatiefnemer en regisseur was geweest en dat er een onafhankelijke commissie was ingesteld. Ook de dataverzameling is niet overal hetzelfde geweest.

Ook over de meting op zich en de wijze waarop de scores tot stand gekomen hebben wij enkele kritische opmerkingen gemaakt.

## 5 Bestuurskrachtmeting in de Krimpenerwaard

K. Abma en A.F.A. Korsten

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doen wij verslag van de bestuurskrachtmeting van de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard, wel betiteld als de K5. Het zijn Schoonhoven, Bergambacht, Vlist, Ouderkerk en Nederlek. In april en mei 2005 werden de rapporten van de bestuurskrachtmeting van deze gemeenten openbaar gemaakt. We gaan na hoe de meting is uitgevoerd, wat de conclusies waren en wat de vijf gemeenten met de uitkomsten hebben gedaan. De manier van meten zal worden geanalyseerd. Verder geven we antwoord op de vraag wat de kwaliteit van de uitgevoerde meting is geweest door deze te spiegelen aan de zogenoemde ‘algemene beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting’.

Het onderzoek is uitgevoerd door adviesbureau Van Naem & Partners uit Woerden dat ook de Limburgse bestuurskrachtmetingen van de visitatiecommissie ondersteunde.

### 5.2 Wat is lokale bestuurskracht?

Van Naem & Partners definieert bestuurskracht als de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen (in ruime zin: bestuur, personeel, financiën, ruimte, e.d.) haar opgaven realiseert. Elke gemeente is beoordeeld vanuit haar eigen opgaven en eigen ambities, waarbij rekening is gehouden met de eigen specifieke ruimtelijke en maatschappelijke kenmerken. Daarnaast is ook rekening gehouden met de taken en verplichtingen die de hogere overheid (rijk, provincie) de gemeente oplegt. De meting richtte zich op de gemeente als bestuursorgaan (raad, college en ambtelijke organisatie). Er wordt dus niet gewerkt met een zogenoemde referentiegemeente. Er is niet bepaald wat ‘een ideale gemeente’ is. De bestuurskrachtmeting is ook geen benchmark doordat de vijf gemeenten onderling niet zijn vergeleken.

#### *Het begrip bestuurskracht uitgewerkt*

Voor het meten van de bestuurskracht heeft Van Naem & Partners gebruik gemaakt van de bestuurskrachtmonitor. Met deze monitor was in het verleden al ervaring opgedaan bij gemeenten in Limburg en Zuid-Holland en bij de provincie Zuid-Holland. De bestuurskrachtmonitor pretendeert een instrument te zijn om de bestuurskracht van gemeenten systematisch en zo objectief mogelijk in beeld te brengen.

Deze monitor is ook bij eerdere bestuurskrachtmetingen gebruikt (zie bijv. Korsten, 2004, en Van Olst, 2005). De aanzet daarvoor is voor het eerst beschreven door Toonen et al. (Toonen, 1998).

De aanpak zoals die voor de K5 blijkt in de fasering en de toepassing van de bestuurskrachtmonitor, geeft een beeld van het onderliggende ‘governance’-beeld. De bestuurskracht wordt afgemeten aan de eigen ambities en of een bestuur die ook uitvoert. De onderzoekers gaan ervan uit dat de gemeente zelf mede in staat is om

kritisch te kijken naar de kwaliteit van de uitvoering van de rollen. Bovendien moet de gemeente in staat zijn zelf ook bestuur, beleid en organisatie te verbeteren. De onderzoekers spelen dus niet de rol van ‘controleur’, als een instantie die sancties kan nemen of de gevisiteerde gemeente onder toezicht kan stellen.

### 5.3 Korte typering van de Krimpenerwaard

In figuur 5.1 zijn enkele kerngegevens van de vijf gemeenten aangegeven.

| Gemeenten 1 jan. 2004 | Kern(en)                        | antal inw. | Oppervlakte (ha) |
|-----------------------|---------------------------------|------------|------------------|
| Schoonhoven           | Schoonhoven                     | 2.303      | 1.096            |
| Vlist                 | Haastrecht, Stolwijk, Vlist     | 9.803      | 1.152            |
| Nederlek              | Lekkerkerk, Krimpener a.d. Lek, | 4.831      | 1.144            |
| Ouderkerk             | Ouderkerk a.d. IJssel, Gouderak | 8.095      | 1.153            |
| Bergambacht           | Ammerstol, Bergambacht,         | 9.280      | 1.105            |
| Totaal                |                                 | 4.312      | 11.150           |

Figuur 5.1 Kerngegevens K5-gemeenten. Bron: Gemeente op maat 2004, CBS 2005

Al sinds de jaren tachtig werken de gemeenten in de Krimpenerwaard op ad hoc basis samen. Sinds die tijd heeft de samenwerking steeds vastere vormen gekregen. Begin jaren negentig is het Krimpenerwaardoverleg opgezet. In 2001 is door de gemeenteraden het Beslisdocument Samenwerking K5gemeenten ‘Eenheid in verscheidenheid’ vastgesteld. Hierin zijn de doelstelling, de samenwerkingsvorm en vijf samenwerkingsprojecten benoemd. De samenwerking is erop gericht om de kwetsbaarheid van de afzonderlijke gemeenten te verkleinen en de bestuurskracht te vergroten. De samenwerking is vertaald in strategische en operationele opgaven. Als strategische opgaven zijn benoemd openbare orde en veiligheid, ruimtelijk beleid en landschapsontwikkeling. Als operationele opgaven zijn benoemd de samenwerking op het terrein van sociale zaken, veiligheid, automatisering, onderwijs en personeelszaken. Voor vijf operationele thema’s zijn centrumgemeenten aangewezen: P&O (Schoonhoven), ICT (Ouderkerk), Onderwijs (Bergambacht), Sociale Zaken (Nederlek) en Openbare orde en veiligheid (Vlist) (Becker, 2006).

### 5.4 De bestuurskrachtmonitor in beeld

#### *Aanleiding*

GS van Zuid-Holland stelde in het collegeprogramma 2003-2006 zich de vraag of de K5 gemeenten afzonderlijk over voldoende bestuurskracht beschikten. Daartoe vonden zij dat de bestuurskracht van die gemeenten getoetst zou moeten worden. Vervolgens zou die getoetst moeten worden aan de provinciale normen en criteria.

#### *Doel*

Van Naem & Partners stelt voor elke gemeente afzonderlijk een rapport samen. Elke gemeente krijgt een oordeel op 10 prestatievelden. Op basis daarvan kan elke gemeente enerzijds kennis nemen van de bestaande bestuurskracht en anderzijds een plan maken om de bestaande bestuurskracht verder te verbeteren.

### Opzet

Het onderzoek in de vijf gemeenten was door de gemeentebesturen zelf aangevraagd omdat zij vonden dat zij zich wilden beraden op hun eigen functioneren. Daarnaast vroegen deze gemeenten zich af of zij nu en in de toekomst voldoende bestuurskracht bezitten om de gestelde opgaven adequaat te kunnen uitvoeren. Het provinciebestuur heeft het initiatief met kracht bepleit en gesubsidieerd.

Alle vijf gemeenten, die al intensief samenwerken in het zogenoemde K5-verband, hebben de bestuurskrachtmeting gelijktijdig uit laten voeren.

### Kwaliteitsmatrix

Geen beoordeling zonder kader. De bestuurskrachtmeting in de K5-gemeenten maakte gebruik van een kwaliteitsmatrix als analysekader, waarmee ook al in Limburgse gemeenten positieve ervaring was opgedaan. De kwaliteitsmatrix maakt enerzijds onderscheid tussen de verschillende rollen die de gemeentelijke bestuurlijke organisatie vervult bij de uitvoering van opgaven. Anderzijds worden er verschillende kwaliteitsniveaus van de taakuitoefening onderscheiden. Daarmee wordt het mogelijk om verschillende aspecten van de bestuurskracht afzonderlijk te beoordelen.

De combinatie van de drie niveaus van taakuitoefening en vier gemeentelijke rollen levert een kwaliteitsmatrix op met twaalf velden. Deze is weergegeven in figuur 5.2. Twee cellen zijn, vanwege geringe relevantie, buiten beschouwing gelaten.

|                  |              | Rollen gemeentelijke overheid |                                 |                              |                              |
|------------------|--------------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------|------------------------------|
|                  |              | Bestuur                       | Dienstverlener                  | Participant                  | Organisatie                  |
| Kwaliteitsniveau | Strategisch  | 1.1 Strategisch bestuur       | 1.2 Strategische dienstverlener | 1.3 Strategische participant |                              |
|                  | Tactisch     | 2.1 Tactisch bestuur          | 2.2 Tactische dienstverlener    | 2.3 Tactische participant    | 2.4 Tactische organisatie    |
|                  | Operationeel |                               | 3.2 Operationele dienstverlener | 3.3 Operationele participant | 3.4 Operationele organisatie |

Figuur 5.2: Kwaliteitsmatrix toegepast in de K5-gemeenten

### Begrippen in kwaliteitsmatrix

In de kwaliteitsmatrix worden de volgende vier gemeentelijke rollen onderscheiden:

1. Voor de gemeente als bestuur gaat het om het democratisch functioneren: de verbinding tussen het lokaal bestuur en de lokale samenleving.
2. De gemeente als dienstverlener is aanbieder en producent van publieke goederen en diensten. Daarbij gaat het niet alleen om publieksgerichte dienstverlening of toezicht, maar ook om het maken en uitvoeren van beleid.
3. De gemeente als participant in het openbaar bestuur realiseert haar opgaven in samenwerking met andere overheden – of draagt bij aan de realisatie van

gezamenlijke opgaven. De samenwerkingsrelatie kan zowel verplichtend als meer vrijblijvend zijn.

4. Bij de gemeente als organisatorische eenheid gaat het om het functioneren van de gemeente in ondersteunende activiteiten. Deze rol is intern gericht en ondersteunt het gemeentelijk optreden in de overige drie rollen.

#### *Conclusies per veld*

Voor iedere gemeente werd voor ieder veld van de kwaliteitsmatrix een aparte conclusie geformuleerd. Daarbij hanteerde Van Naem & Partners de kwalificaties, zoals aangegeven in figuur 5.3.

De kwalificatie was het gevolg van een weging van bevindingen. Daarbij kwamen verschillende aspecten aan de orde. Dit waren in het bijzonder het belang van de betrokken opgaven, het feit of eventuele tekortkomingen incidenteel of structureel zijn en de wijze waarop de gemeente met eventuele tekortkomingen weet om te gaan.

| <i>Mate waarin aan de normen en criteria wordt voldaan</i> | <i>Toelichting op de kwalificatie</i>  |
|--|--|
| Ruim voldoende   | De gemeente voldoet bij het invullen van nagenoeg al haar opgaven aan de normen en criteria en is daarbij op belangrijke onderdelen vernieuwend. |
| Voldoende  | De gemeente voldoet bij het invullen van het merendeel van haar opgaven aan de normen en criteria.   |
| Matig  | De gemeente voldoet bij het invullen van een deel van haar opgaven wel en een deel van haar opgaven niet aan de normen en criteria.              |
| Onvoldoende  | De gemeente voldoet bij het invullen van het voornaamste deel van haar opgaven niet aan de normen en criteria.                                   |
| Ruim onvoldoende   | De gemeente voldoet bij het invullen van vrijwel geen van haar opgaven aan de normen en criteria.  |

*Figuur 5.3: Mogelijke kwalificaties*

De conclusies per veld konden niet worden opgevat in termen van verwijtbaarheid richting het bestuur of de ambtelijke organisatie van de betreffende gemeente.

Eveneens was het niet mogelijk om op basis van de conclusies de ‘schuld’ neer te leggen bij de eigen gemeente of bij samenwerkingspartners. Er is namelijk niet onderzocht wat de oorzaken zijn van een onvoldoende of matige bestuurskracht. Er werd geen overall-kwalificatie van de gemeente gegeven.

#### *Kwaliteitsniveaus*

De volgende drie kwaliteitsniveaus worden onderscheiden:

1. *Strategisch niveau.* Op dit niveau staat visievorming en sturing van ontwikkelingen op de (middel)lange termijn centraal. De gemeente geeft op dit niveau richting aan ontwikkelingen in de samenleving en aan haar eigen positie in haar omgeving. Opgaven hebben een strategisch karakter, wanneer zij zich richten op (omvattende) kwaliteiten die op lange termijn bepalend zijn voor het karakter van het gemeentelijk grondgebied.
2. *Tactisch niveau.* Welke middelen zijn voor wat beschikbaar? Op dit niveau staat beleids- en planvorming centraal.

3. *Operationeel niveau.* Hierin staan de uitvoeringsprocessen centraal. Het gaat om uitvoering van beleid en om publieksgerichte dienstverlening.

#### *Combinatie rollen en niveaus*

De combinatie van rollen en niveaus leidt tot de volgende combinaties:

##### *Veld 1.1 De gemeente als bestuur op strategisch niveau*

Op dit veld gaat het om de bestuurskracht voor de opgaven die op lange termijn wezenlijke veranderingen of aanvullingen van het karakter van de gemeente en haar grondgebied met zich meebrengen. Het bestuur geeft op dit veld richting aan ontwikkelingen in de samenleving en aan haar eigen positie daarin.

##### *Veld 1.2 De gemeente als dienstverlener op strategisch niveau*

Op dit veld gaat het om het daadwerkelijk waarmaken van de richtinggevende rol van de gemeente in de samenleving. De opgaven betreffen primair de visievorming en (ambtelijke) voorbereiding voor de strategische onderwerpen.

##### *Veld 1.3 De gemeente als participant op strategisch niveau*

Op dit veld staat de bestuurskracht centraal die de gemeente realiseert binnen bestuurlijke netwerken. Hierbij gaat het om strategische samenwerking (in welke vorm en intensiteit dan ook) met regiogemeenten, provincie, waterschappen, en dergelijke.

##### *Veld 2.1 De gemeente als bestuur op tactisch niveau*

Op dit veld zijn de bestuurlijke en beleidsmatige processen aan de orde. Hierbij gaat het om het samenspel met de diverse spelers in de samenleving en het beleidsnetwerk (burgers, particulier initiatief, belangengroepen, doelgroepen). Verder gaat het om de vraag hoe de gemeente in haar bestuurlijke en beleidsmatige processen invulling geeft aan het beginsel van democratische legitimering.

##### *Veld 2.2 De gemeente als dienstverlener op tactisch niveau*

Op dit veld is de bestuurskracht van de beleidsvoorbereiding aan de orde. Dit moet slagvaardig gebeuren. De voortgang en kwaliteit van bestuurlijke en beleidsmatige processen is hierbij een belangrijk aspect.

##### *Veld 2.3 De gemeente als participant op tactisch niveau*

Op dit veld gaat het om de manier waarop de gemeente in haar beleidsmatige en bestuurlijke processen invulling geeft aan verplichtende en niet-verplichtende regionale samenhang. Van belang is dat samenwerkingsconstructies transparant, beheersbaar en democratisch gelegitimeerd zijn.

##### *Veld 2.4 De gemeente als interne organisatie op tactisch niveau*

Op dit veld gaat het om de bestuurskracht van de gemeente als ambtelijke organisatorische eenheid. Hierbij is het van belang dat de gemeente aansluit op

externe visies en beleidslijnen en aangeeft op welke wijze zij zichzelf organiseert, stuurt en ontwikkelt.

*Veld 3.2 De gemeente als dienstverlener op operationeel niveau*

Op dit veld gaat het om de uitvoeringsprocessen van de extern gerichte opgaven. Daarbij gaat het vooral om een slagvaardige publieksgerichte dienstverlening en de (borging van de) uitvoering van beleid.

*Veld 3.3 De gemeente als participant op operationeel niveau*

Op dit veld staat centraal wat de inbreng is van de gemeente bij de uitvoering van opgaven in relatie tot haar samenwerkingspartners. De gemeente draagt hier bij aan een goede samenwerking, die resulteert in het beoogde eindproduct.

*Veld 3.4 De gemeente als interne organisatie op operationeel niveau*

Op dit veld gaat het om de uitvoering van de ondersteunende opgaven en het organisatiebeleid.

*Blanco velden*

In de kwaliteitsmatrix zijn twee velden bewust niet ingevuld. Op deze velden is volgens de onderzoekers de combinatie van rol en kwaliteitsniveau niet te verenigen. Deze velden bevatten dan ook geen opgaven.

*Veld 1.4: Interne organisatie op strategisch niveau*

Strategische opgaven zijn – in de hiervoor gegeven definitie – altijd gericht op ontwikkelingen in de samenleving of op de positie van de gemeente in de omgeving. Strategische opgaven zijn dus steeds extern gericht. De doelstellingen en het beleid voor de interne organisatie zijn daaraan per definitie ondersteunend. Deze behoren daarom tot het tactische niveau.

*Veld 3.1: Bestuurlijke rol op operationeel niveau*

Het gemeentebestuur is primair verantwoordelijk voor het op een democratisch gelegitimeerde manier ontwikkelen en bepalen van visie, richting en beleid. Dit komt vooral tot stand op het strategische en tactische niveau. Op het operationele niveau is dit niet aan de orde, hier staat uitvoering centraal. Klantgerichtheid bij het uitvoeren van opgaven wordt getoetst in veld 2.3.

**Opgaven, normen en criteria per veld**

Van Naem & Partners heeft de bestuurskracht van de gemeente apart op ieder veld van de kwaliteitsmatrix beoordeeld. Daarmee ontstaat een genuanceerd beeld van de gemeentelijke bestuurskracht. Om een beoordeling op de velden te geven moesten eerst de gemeentelijke opgaven verdeeld worden over de velden van de kwaliteitsmatrix. Afhankelijk van het actuele belang van de opgave (bijvoorbeeld de langetermijnpact op het grondgebied) of het stadium waarin de opgave zich bevindt (bijvoorbeeld in voorbereiding of uitvoering), zijn de opgaven geplaatst op de



kwaliteitsniveaus. Afhankelijk van de rol die de gemeente op dit moment inneemt bij het oppakken ervan, zijn de opgaven verdeeld over de verschillende rollen.

Bij de indeling van de opgaven op de velden gaat het om een momentopname. Veel opgaven verschuiven in de loop van de tijd horizontaal, diagonaal en/of verticaal. Dit heeft te maken met verschillende stadia waarin een project zich bevindt, verschillende rollen die de gemeente in de loop van de tijd inneemt, of de impact van een ontwikkeling die toe- of afneemt in de tijd. Een opgave kan ook tegelijkertijd op meerdere velden voorkomen, wanneer de gemeente voor verschillende aspecten van die opgave op dit moment verschillende rollen inneemt.

Ten tweede zijn de normen en criteria verdeeld over de velden van de kwaliteitsmatrix. Niet alle normen en criteria gelden voor alle gemeentelijke rollen en opgaven (en dus voor alle velden van de kwaliteitsmatrix). Deze zijn bijvoorbeeld gericht op interactie met burgers en andere overheden, deze zijn vrijwel niet van toepassing voor de opgaven die de gemeente oppakt in haar rol als interne organisatie.

Bij de verdeling over de velden hebben de onderzoekers de normen en criteria eerst toegerekend naar acht begrippen, die in het openbaar bestuur worden gehanteerd voor het aanduiden van bestuurskracht:

1. interactiviteit: de bereikbaarheid, zichtbaarheid en uitwisseling met betrokkenen
2. betrouwbaarheid: het objectief, controleerbaar, openbaar, tijdig, integer en juridisch juist uitvoeren van opgaven
3. consistentie: het eenduidig en integraal formuleren van beleid en het handelen daarnaar
4. democratische legitimering: de betrokkenheid van de bestuursorganen bij besluitvorming en het gemeentelijk handelen
5. pro-activiteit: de actieve, initiërende en stimulerende inzet
6. slagvaardigheid: de daadkracht en de inzet van middelen voor het realiseren van (draagvlak voor) de opgaven
7. transparantie: de visievorming, monitoring en informatievergaring
8. zelfstandigheid: de inbreng en inzet in samenwerkingsverbanden.

In figuur 5.4 zijn deze acht begrippen gecombineerd met de gemeentelijke rollen.

Hieronder is weergegeven welke normen en criteria gelden voor het bestuurskrachtonderzoek. Deze zijn weergegeven per rol (kolom) van de kwaliteitsmatrix. Achter ieder criterium staat tussen haakjes vermeld voor welke velden van die kolom de norm geldt.

## **1 De gemeente als bestuur**

### *Betrouwbaarheid*

Er moet sprake zijn van voldoende afstand tussen de gemeente en de burgers om objectiviteit, controleerbaarheid en openbaarheid te waarborgen(veld 1.1, 2.1).

|                            | Rollen gemeentelijke overheid |                |             |             |
|----------------------------|-------------------------------|----------------|-------------|-------------|
|                            | Bestuur                       | Dienstverlener | Participant | Organisatie |
| interactiviteit            | X                             | X              | -           | X           |
| betrokkenheid              | X                             | X              | -           | -           |
| consistentie               | X                             | X              | X           | -           |
| democratische legitimering | X                             | X              | -           | -           |
| pro-activiteit             | X                             | X              | -           | -           |
| slagvaardigheid            | X                             | X              | X           | X           |
| transparantie              | X                             | X              | X           | X           |
| zelfstandigheid            | -                             | X              | X           | X           |

Figuur 5.4: Combinatie bestuurskrachtbegrippen met de gemeentelijke rollen

#### *Consistentie*

De gemeente realiseert eenheid van beleid.

- De gemeente richt zich op eenduidigheid in optreden naar buiten ten aanzien van besluitvorming (veld 1.1, 2.1).

#### *Democratische legitimering*

Burgemeester en wethouders dragen zorg voor toezicht op de uitvoering van en communicatie over het beleid.

- Het zwaartepunt ligt niet bij de burgemeester alleen, maar is gelijkelijk verdeeld over alle leden van het college van burgemeester en wethouders (veld 1.1, 2.1).
- Burgemeester en wethouders hebben een goede relatie met de raad (veld 1.1, 2.1).
- Burgemeester en wethouders bevorderen een tijdige agendering van en beslissingen over belangrijke vraagstukken (veld 1.1, 2.1).

#### *Interactiviteit*

De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- De gemeente moet toegankelijk, flexibel en aanspreekbaar zijn voor de burgers (veld 1.1, 2.1)
- Het gemeentebestuur moet herkenbaar zijn voor de burgers (veld 1.1, 2.1).

#### *Pro-activiteit*

De gemeente stelt zich pro-actief op.

- De gemeente inventariseert regelmatig de wensen en behoeften van de burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en houdt daar rekening mee bij de beleidsvorming (veld 1.1, 2.1)

#### *Slagvaardigheid*

De gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties van haar beleid zijn.

- De gemeente heeft de consequenties vertaald in inhoudelijke haalbaarheid inclusief het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak (veld 1.1, 2.1).

- De gemeente is bestuurlijk in staat om zelfstandig de taken te vervullen (veld 1.1 en 2.1).

De gemeente heeft een daadkrachtig bestuur.

- De gemeente reageert slagvaardig en alert op externe ontwikkelingen, waaronder crises (veld 1.1, 2.1).

Het gemeentebestuur creëert draagvlak voor bestuur en beleid.

- Het voorgenomen beleid wordt door de gemeente getoetst op draagvlak in de samenleving en waar nodig neemt de gemeente initiatieven om dat draagvlak te vergroten (veld 1.1, 2.1).
- De gemeente weet om te gaan met belangentegenstellingen, weerstanden en hindermachten en beschikt daartoe over de nodige strategische en tactische vermogens (veld 1.1, 2.1).

#### *Transparantie*

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan zo mogelijk een visie voor de lange termijn (ten minste tien jaar) (veld 1.1).
- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de korte termijn (vier jaar) (veld 2.1).
- De gemeente toetst regelmatig de voortgang en effectiviteit van het beleid (veld 1.1, 2.1).

## **2 De gemeente als dienstverlener**

#### *Betrouwbaarheid*

- De gemeente pakt de taken tijdig op (veld 1.2, 2.2, 3.2).
- De gemeente voldoet aan wet- en regelgeving (veld 1.2, 2.2, 3.2).

#### *Consistentie*

De gemeente realiseert eenheid van beleid.

- De gemeente richt zich op integraal beleid, hetgeen wil zeggen dat de gemeente haar taken in hun onderlinge samenhang heeft benaderd (veld 1.2, 2.2).

#### *Democratische legitimering*

- Burgemeester en wethouders hebben regie over het ambtelijk apparaat (veld 1.2, 2.2).

#### *Interactiviteit*

- De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.
- De gemeente moet toegankelijk, flexibel en aanspreekbaar zijn voor de burgers (veld 1.2, 2.2, 3.2).

### *Pro-activiteit*

De gemeente stelt zich pro-actief op.

- De gemeente trekt haar eigen plan (veld 1.2, 2.2).
- De gemeente initieert en stimuleert ontwikkelingen (veld 1.2, 2.2).

### *Slagvaardigheid*

De gemeente weet wat zij wil doen en moet doen.

- De gemeente heeft haar taken en beschikbare middelen in beeld (veld 1.2, 2.2, 3.2).
- De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van haar taken (veld 1.2, 2.2, 3.2).
- Indien het met de beschikbare middelen niet mogelijk is alle taken te vervullen, moet zij de prioriteiten helder en ondubbelzinnig geformuleerd hebben. Deze prioriteitenstelling moet gebaseerd zijn op realistische uitgangspunten en haalbare doelstellingen en moet voorzien zijn van een tijdpad (veld 1.2, 2.2).

De gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties van haar beleid zijn.

- De gemeente heeft de taken vertaald naar consequenties waarmee duidelijk wordt dat er geen sprake is van woorden maar van daden (veld 1.2, 2.2, 3.2).
- De gemeente heeft die consequenties vertaald in personele inzet, inzet van financiële middelen, inhoudelijke haalbaarheid (inclusief draagvlak) en een meerjarenplanning (veld 1.2, 2.2).
- De gemeente weet op welke onderwerpen de personele capaciteit ontoereikend is. In die situatie stelt de gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten voor de inzet van de beschikbare capaciteit (veld 1.2, 2.2, 3.2).
- Voor belangrijke opgaven beschikt de gemeente zelf over de ambtelijke capaciteit voor de beleidsvoorbereiding. In uitzonderingsgevallen kunnen delen van de beleidsvoorbereiding worden opgedragen aan derden (veld 1.2, 2.2).
- Voor andere (dan belangrijke) opgaven mag de gemeente de beleidsvoorbereiding opdragen aan derden, op voorwaarde dat de gemeente zelf de regie op de beleidsvoorbereiding blijft houden (veld 1.2, 2.2).
- De gemeente is in staat de adviezen van externen van een eigen inhoudelijk waardeoordeel te voorzien (veld 1.2, 2.2).
- De gemeente beschikt over voldoende financiële middelen om de opgaven te vervullen (veld 1.2, 2.2, 3.2).
- De financiële levensvatbaarheid van de gemeente mag niet onder permanente druk staan (veld 1.2, 2.2).
- De gemeente heeft voldoende financieel-economisch weerstandsvermogen (veld 1.2, 2.2).
- De gemeente realiseert een evenwicht tussen het kostenniveau en het voorzieningenpakket (veld 1.2, 2.2).

### *Transparantie*

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan zo mogelijk een visie voor de lange termijn (ten minste tien jaar) (veld 1.2).
- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de korte termijn (vier jaar) en vertaalt deze door in concreet beleid (veld 2.2).
- De gemeente toetst regelmatig de voortgang en effectiviteit van het beleid (veld 1.2, 2.2).
- De gemeente verzamelt periodiek gegevens over kwaliteit, effectiviteit en efficiency van haar functioneren en gaat vervolgens na of met gerichte acties verbetering mogelijk is (veld 2.2, 3.2).

#### *Zelfstandigheid*

De gemeente is primair verantwoordelijk en bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om nu en in de toekomst zelfstandig het eigen takenpakket uit te voeren.

- De gemeente is niet te zeer afhankelijk van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (veld 1.2, 2.2).
- Samenwerking en uitbesteding mogen geen afbreuk doen aan de gemeentelijke regierol (veld 1.2, 2.2).

### **3 De gemeente als participant in het openbaar bestuur**

#### *Consistentie*

De gemeente realiseert eenheid van beleid.

- De gemeente richt zich op regionale afstemming van beleid bij vraagstukken met een bovenlokale dimensie (veld 1.3, 2.3).

#### *Slagvaardigheid*

De gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties van haar beleid zijn.

- De gemeente heeft de consequenties vertaald in inhoudelijke haalbaarheid inclusief het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak (veld 1.3, 2.3).
- De gemeente is waar nodig in staat en bereid om aanvullende financiële maatregelen te treffen (onderhandelingspositie) (veld 1.3, 2.3, 3.3).

#### *Transparantie*

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan zo mogelijk een visie voor de lange termijn (ten minste tien jaar) (veld 1.3).
- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de korte termijn (vier jaar) (veld 2.3).

#### *Zelfstandigheid*

De gemeente is primair verantwoordelijk en bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om nu en in de toekomst zelfstandig het eigen takenpakket uit te voeren.

- De gemeente is in staat om samen te werken en draagt daar actief aan bij (veld 1.3, 2.3, 3.3).
- Bij samenwerking behoudt de gemeente de beleidsbeslissende verantwoordelijkheid (veld 1.3, 2.3).
- Samenwerking en uitbesteding mogen geen afbreuk doen aan de gemeentelijke regierol (veld 1.3, 2.3).
- De gemeente is bij samenwerking in staat om gezamenlijk de regie te voeren bij het oppakken van regionale opgaven (veld 1.3, 2.3).
- De gemeente kan als een volwaardige partner optreden bij het leveren van tegenspel aan en samenspel met andere overheden en organisaties (veld 1.3, 2.3, 3.3).
- De gemeente is niet te zeer afhankelijk van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (veld 1.3, 2.3).

#### **4 De gemeente als interne organisatie**

##### *Interactiviteit*

De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- Iedere burger kan bij de gemeente die gegevens vinden, die hij of zij nodig heeft om deel te nemen aan de (lokale) samenleving (veld 2.4, 3.4).
- De gemeente zet zich in om de interactie tussen de gemeente en de burgers te vergroten<sup>1</sup> (veld 2.4).

##### *Transparantie*

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

- De gemeente vertaalt de visie voor de korte termijn (gebaseerd op door de gemeente verzamelde informatie over toekomstige ontwikkelingen) in concreet beleid (veld 2.4).
- De gemeente verzamelt periodiek gegevens over kwaliteit, effectiviteit en efficiency van haar functioneren en gaat vervolgens na of met gerichte acties verbetering mogelijk is (veld 2.4, 3.4).

##### *Zelfstandigheid*

De gemeente is ambtelijk en financieel in staat om zelfstandig de taken te vervullen.

- De gemeente is waar nodig in staat en bereid om aanvullende financiële maatregelen te treffen (veld 2.4, 3.4).

##### *Slagvaardigheid*

De gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties zijn van haar beleid.

- De gemeente is in staat kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel aan te trekken voor zowel de uitvoerende als de plannende, sturende en verdelende taken (veld 2.4).
- De gemeente heeft voldoende personele capaciteit om de opgaven en de daarbij behorende consequenties op te pakken en te vervullen (veld 2.4, 3.4).

- Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe bezetting of het uitvallen van medewerkers (veld 2.4, 3.4).
- De gemeente beschikt over voldoende financiële middelen om de opgaven te vervullen (veld 2.4, 3.4).
- Indien de financiële ruimte onvoldoende is om de opgaven te vervullen, stelt de gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten voor de inzet van de beschikbare middelen (veld 2.4).

### **Uitvoering**

De eigenlijke bestuurskrachtmeting is in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase zijn de opgaven van de gemeente in beeld gebracht. In de tweede fase is nagegaan hoe de gemeente invulling geeft en kan geven aan deze opgaven. De beide fasen worden hieronder kort toegelicht.

*Eerste fase: Vaststellen huidige en toekomstige opgaven van de gemeente.*

De opgaven uit het bestaande beleid zijn extern of intern gericht en zijn ontleend aan verschillende bronnen:

- de structuurkenmerken van de gemeente op sociaal, fysiek, economisch en cultureel gebied;
- de eigen ambities van de gemeente;
- het rijks-, provinciaal en regionaal beleid.

Allereerst verzamelden de onderzoekers de relevante informatie uit deze bronnen. Op grond daarvan werden vragenlijsten opgesteld, met als doelen:

- inventariseren welke opgaven de individuele gemeente oppakte,
- wat hierbij haar ambitieniveau is
- welke partijen daarbij betrokken waren.

Deze vragenlijsten zijn ingevuld door medewerkers van de gemeentelijke organisatie. Vervolgens zijn de ingevulde vragenlijsten besproken met de leden van het college en het managementteam van de betreffende gemeente. Op basis van de antwoorden en gemeentelijke documenten is het opgavenprofiel opgesteld, dat uiteindelijk door de betreffende gemeenteraad is vastgesteld.

*Tweede fase: hoe geeft de gemeente invulling aan de opgaven, of hoe gaat zij dat doen?*

Ook in deze fase zijn documenten geanalyseerd en vragenlijsten opgesteld. De vragenlijsten hadden betrekking op:

- welke initiatieven zijn ondernomen,
- welke personele, bestuurlijke en financiële consequenties daaraan zijn verbonden,
- welk bestuursorgaan hierover op welk moment over de consequenties heeft besloten,
- of en hoe de opgaven in samenwerking met andere overheden of andere partijen worden vervuld en waarin dit resulteert,
- of zich knelpunten voordoen bij de ontwikkeling of uitvoering van beleid,
- op welke wijze de gemeente met eventuele knelpunten omgaat.

De antwoorden zijn besproken met de leden van het college en het managementteam.

Daarnaast hebben de onderzoekers vertegenwoordigers van maatschappelijke partners en bedrijven geïnterviewd. Deze partijen zijn benaderd op grond van concrete opgaven, waarvoor zij met de gemeente te maken hebben. Er is gevraagd naar de contacten met de gemeente, de interactiviteit van de gemeente, het draagvlak dat de gemeente bereikt en de vertaling van wensen en behoeften door de gemeente. Bij iedere bevinding is doorgevraagd naar voorbeelden die daaraan ten grondslag liggen. Doel hiervan was om te checken of deze informatie van buiten spoorde met informatie van binnen de gemeente en bij frictie nader te analyseren hoe die zich laat verklaren.

De verkregen informatie is per opgave getoetst aan de normen en criteria voor bestuurskracht, die zijn ontleend aan de provinciale nota 'Grensverkenkend en grensverleggend' (2000). De K5-gemeenten hebben dit normenkader voor hun bestuurskrachtmeting overgenomen. De normen en criteria kwamen eerder in dit hoofdstuk aan bod.

### **5.5 Uitkomsten per gemeente van de bestuurskrachtmonitor**

Aan de hand van de toetsing, hebben de onderzoekers een oordeel gegeven over de bestuurskracht van de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard. Een conceptrapport is eerst besproken met het college en vervolgens met de gemeenteraad. Beide bestuursorganen konden opmerkingen maken op de concepten. Van Naem & Partners heeft het eindrapport opgesteld. Een overzicht van al deze conclusies is weergegeven in figuur 5.5.

#### **Opgavenprofiel per gemeente**

##### *Bergambacht*

Bergambacht heeft geen strategische opgaven. Het verder versterken van de samenwerking in K5-verband is een regionale opgave op het strategisch niveau. Op tactisch niveau heeft de gemeente Bergambacht een groot aantal beleidsmatige opgaven, die intern of extern gericht zijn en die al dan niet samen met andere partijen worden opgepakt. De gemeente beschikt voor het merendeel van haar opgaven over actueel beleid. De gemeente betreft burgers, bedrijven en maatschappelijke partners bij de totstandkoming van beleid. De contacten met vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen zijn over het algemeen goed. Voor bovenlokale vraagstukken vindt in K5- en ISMH-verband afstemming plaats. De financiële positie is toereikend en de gemeente bewaakt deze zorgvuldig.

Op operationeel niveau heeft de gemeente een uiteenlopend scala aan uitvoerende taken.

In K5-verband is Bergambacht verantwoordelijk voor de onderwijstaken.

##### *Schoonhoven*

Schoonhoven heeft geen strategische opgaven. De gemeente heeft wel het Structuurplan 'Schoonhoven – Vitale stad in het groene hart', dat gekarakteriseerd kan worden als een integrale visie voor het karakter van de gemeente. Het is interactief opgesteld en biedt een ruimtelijke uitwerking van een aantal beleidsvoornemens en



een goede onderbouwing van ontwikkelingen die zich voordoen in de structuur en de demografie van de gemeente. Aan de hand van de scenariobeschrijvingen heeft de gemeenteraad strategische keuzes gemaakt voor Schoonhoven.

Op tactisch niveau heeft de gemeente Schoonhoven een groot aantal beleidsmatige opgaven, die intern of extern gericht zijn en die zij al dan niet samen met andere overheden oppakt.

Schoonhoven is bestuurlijk en ambtelijk actief in verschillende samenwerkingsverbanden.

Op het operationeel niveau heeft de gemeente een groot aantal uitvoerende opgaven. In K5-verband is Schoonhoven verantwoordelijk voor de personeelsdienst.

#### *Nederlek*

Op strategisch niveau wordt de opgave 'verder uitwerken concept Structuurvisie Nederlek 2015' als gemeentelijke opgave onderscheiden. Daarmee wordt richting gegeven aan ontwikkelingen.

Naast deze lokale strategisch opgave heeft de gemeente Nederlek een regionale opgave op het strategisch niveau: het verder versterken van de samenwerking in K5-verband.

Op het tactisch niveau heeft de gemeente Nederlek een groot aantal opgaven dat is gekoppeld aan de structuurvisie. Dit is een waarborg voor integrale afweging en samenhang. De gemeente Nederlek betreft voor diverse tactische opgaven maatschappelijke partners en burgers bij haar beleid.

Op het operationeel niveau heeft de gemeente een groot aantal uitvoerende opgaven. In K5-verband is Nederlek verantwoordelijk voor de sociale zaken. Er is sprake van één sociale dienst.

#### *Ouderkerk*

Op strategisch niveau heeft de gemeente de samenwerking in K5-verband als opgave. Ouderkerk heeft op tactisch niveau op een aantal terreinen beleid ontwikkeld en vastgesteld. Een deel van het beleid en de uitvoeringsregelingen wordt in K5-verband opgesteld. Op beleidsmatig vlak zijn er regionale visies ontwikkeld en vastgesteld (onder andere gezondheidsbeleid en jeugdbeleid), maar de lokale uitwerking is nog niet van de grond gekomen.

Op een aantal terreinen worden wel activiteiten georganiseerd, maar is er geen (lokaal) beleidskader. Dit geldt ondermeer voor jeugd, volkshuisvesting, ouderen, welzijn en onderwijsbeleid. Op het terrein van toerisme en recreatie heeft de gemeente wel een opgave benoemd, maar onderneemt het beperkt initiatieven of ontwikkelt het beleid. Daarnaast zijn (beleids)initiatieven die in 2004 ontwikkeld zouden worden doorgeschoven naar 2005.

Er is geregeld overleg met de verschillende maatschappelijke partners. Het overleg vindt voor een belangrijk deel op bestuurlijk niveau plaats.

Op het operationeel niveau heeft de gemeente een groot aantal uitvoerende opgaven. In K5-verband is Ouderkerk verantwoordelijk voor de automatisering.

### *Vlist*

Op strategisch niveau is er de opgave van versterken van de samenwerking in K5-verband.

De lokale opgaven van de gemeente typeert Van Naem als tactisch of operationeel. Er zijn geen opgaven die op lange termijn het karakter van de gemeente veranderen of aanvullen en waarvoor zij richting geeft aan ontwikkelingen daarin. De structuurvisie die Vlist momenteel opstelt, heeft volgens deze definitie geen strategisch maar een tactisch karakter.

Op tactisch niveau heeft de gemeente Vlist een groot aantal beleidsmatige opgaven, die intern of extern gericht zijn en die zij al dan niet samen met andere overheden oppakt.

Op het operationeel niveau heeft de gemeente een groot aantal uitvoerende opgaven. In K5-verband is Vlist verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid.

### **Samenvatting en conclusies opgavenprofiel**

Samenvattend kan worden gesteld dat de gemeenten nagenoeg geen strategische opgaven hadden of hadden geformuleerd, met uitzondering van de gemeente Nederlek. Wel hadden alle gemeenten de verbetering van de K5 –samenwerking als opgave op dat vlak.

De opgaven speelden zich vooral op het tactische en operationele vlak af. Die plannen hadden vooral betrekking op zaken waar veel gelijksoortige gemeenten mee bezig zijn: leefbaarheid van de kernen, woningbouw, behoud van voorzieningen, beleid ontwikkelen en uitvoeren etc.

### ***Bestuurskrachtprofiel***

De beoordeling van de bestuurskracht is op hoofdlijnen als volgt:

#### *Strategisch niveau*

Voor de gemeenten Schoonhoven, Bergambacht, Vlist en Ouderkerk zag Van Naem & Partners geen strategische opgaven vanuit de gemeentelijke rollen als bestuur en dienstverlener. Opgaven worden als strategisch aangemerkt indien deze in belangrijke mate verband houden met de (her)positionering van de gemeente. Dergelijke opgaven zijn voor deze vier gemeenten niet aan de orde, niet vanuit het rijks- of provinciaal beleid en ook niet vanuit de eigen ambities.

De gemeente Nederlek kreeg de conclusie ‘voldoende’. Deze gemeente beschikte over een concept Structuurvisie Nederlek 2015. De opgave was om deze visie verder uit te werken. Naar de mening van de onderzoekers pakte het gemeentebestuur deze opgave bestuurskrachtig op.

Alle gemeenten kregen voor de rol van strategische participant het predikaat ‘matig’. De gemeenten werkten actief samen op een aantal beleidsmatige en operationele onderwerpen, maar de strategische samenwerking kwam nog altijd niet van de grond, wat ook bleek uit een evaluatie van SGBO. Daarnaast was er geen

gezamenlijke uitgewerkte visie van de K5-gemeenten op de Krimpenerwaard en de ontwikkelingen in dit gebied, en een visie van de individuele gemeenten op haar plaats daarbinnen.

Er is een gezamenlijke werkgroep Bestuurlijke en Organisatorische Vormgeving (BOV) ingesteld die een voorstel moest maken om de strategische samenwerking in de Krimpenerwaard te versterken. Met dat voorstel hebben alle gemeenteraden ingestemd. Dat zou op termijn een versterking betekenen voor de bestuurskracht. Een belangrijke voorwaarde daarbij was, dat de op te stellen strategische agenda vertaald werd in concrete doelen en in consequenties voor de bevoegdheidsverdeling, de ambtelijke organisatie en de financiën. Vervolgens moest blijken of de gemeenten bereid zijn deze consequenties te aanvaarden.

#### *Tactisch niveau*

Op dit niveau scoorden de gemeenten Schoonhoven en Nederlek op alle vier rollen een voldoende.

De gemeente Bergambacht scoorde matig op de bestuursrol en op de overige drie rollen een voldoende. De onderzoekers vonden dat voor een aantal belangrijke taken de sturing van deze gemeente naar maatschappelijke partners beperkt was. De rol van de gemeente was eerder stimulerend en faciliterend, dan regisserend. Dit werd vooral veroorzaakt doordat in de beleidskaders voor deze opgaven weinig concrete doelstellingen en verwachtingen naar andere partijen waren vastgelegd.

Vlist kreeg drie keer de conclusie ‘matig’ en één keer voldoende (als tactisch participant). Geconstateerd werd dat in veel gevallen beleid niet was vastgelegd. Dat wil niet zeggen er op die gebieden niets gebeurde, maar er lag geen beleid onder. Daarnaast was er regionaal alleen een visie of beleid vastgelegd, maar was er geen vertaling naar Vlist gemaakt.

Verder constateerden de onderzoekers een verschil tussen de ambities van Vlist en de feitelijke mogelijkheden. Door de beperkte financiële mogelijkheden waren ambities teruggeschroefd of uitgesteld. Ook de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie speelde een rol. Er was nagenoeg geen ruimte om in te spelen op nieuwe vragen en ontwikkelingen zonder dat ander werk bleef liggen. Ook de gebrekkige planning- en controlinstrumenten waren daar debet aan.

Maatschappelijke partners vonden Vlist traag in het beantwoorden van vragen wat de gemeente kwetsbaar maakte in de communicatie met de omgeving.

Ouderkerk kreeg twee keer een onvoldoende (als tactisch bestuur en als tactisch dienstverlener) en twee keer een voldoende (als tactisch participant en tactische organisatie). Ook in deze gemeente werd het gemis van vastgesteld beleid genoemd hoewel wel activiteiten uitgevoerd werden. De vertaling van regionaal naar gemeentelijk beleid werd net als in Vlist ook bij Ouderkerk als verbeterpunt genoemd. De onderzoekers constateerden verder dat de relatie tussen de gemeente en het maatschappelijk middenveld in orde was, maar zagen weinig actieve sturing en positiebepaling bij de gemeente om lokale initiatieven of vraagstukken om te zetten in beleid. Het was lastig voor de gemeente om goed om te gaan met

belangentegenstellingen. Geconstateerd werd dat de gemeente moeite had om tot een oplossing te komen bij een aantal belangrijke dossiers. De onderzoekers vonden het verder belangrijk dat voor een bestuurskrachtig functioneren de contouren en randvoorwaarden bij een vernieuwende aanpak vooraf helder moeten worden aangegeven, zodat deze gedurende het proces door de trekkers uit het maatschappelijk middenveld nader ingevuld konden worden.

Ook financieel werden er voor Ouderkerk opmerkingen geplaatst. De gemeente bezat weinig geld voor de ontwikkeling van nieuw beleid en initiatieven. Was er wel sprake van nieuw beleid dan werd eerst alleen geld gereserveerd voor het doen van onderzoek of het opstellen van een nota, maar niet voor de uitwerking of invoering ervan (structuurvisie en de verschillende bouwstenen). Daardoor liepen initiatieven stuk op een tekort aan middelen in een verdere fase van de beleidsvoorbereiding.

De meerjarenbegroting van Ouderkerk gaf aan dat voor een aantal zaken risico's werden gelopen maar dat daarvoor geen dekking was gevonden.

De gemeenteraad diende haar kaderstellende rol te versterken en zich minder met details te bemoeien.

#### *Operationeel niveau*

Op alle operationele velden uit de matrix scoorden de vijf gemeenten een voldoende, met uitzondering van de gemeente Ouderkerk die als operationeel dienstverlener als 'matig' werd aangemerkt. Er werden achterstanden op het gebied van de handhaving en het archiefbeheer geconstateerd. Wel werden de meerjaren-onderhoudplannen van de gemeentelijke gebouwen en scholen vernieuwd. Daar waar achterstanden waren, zijn verbetertrajecten gestart. Resultaten daarvan waren nog niet beschikbaar.

#### *Samenvattende uitkomsten van de bestuurskracht*

In figuur 5.5 zijn de oordelen over de bestuurskracht samengevat.

#### *Opvattingen van de gemeenteraad*

De rapportages zijn in april en mei 2005 aan de gemeenten aangeboden. Daarnaast kreeg elke gemeente een zogenoemde side-letter van Van Naem & Partners met daarin aanbevelingen om de bestuurskracht te verbeteren.

#### *Aanbieding aan het college van gedeputeerde staten*

Na de behandeling in de gemeenteraad zijn GS van Zuid-Holland op de hoogte gebracht van de uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen in de afzonderlijke gemeenten en de gemaakte verbeterplannen.

De bedoeling is dat GS nog reageren op de uitkomst. Tot oktober 2006 was dat nog niet gebeurd.

### **5.6 De bestuurskrachtmeting beoordeeld**

De aanpak van de bestuurskrachtmeting werd gesteund door de ambtelijke en bestuurlijke toppen van de gemeenten. Men werkte loyaal mee. De uitkomsten in de vorm van een foto van de bestuurskracht, de matrix dus, werden grosso modo door alle gemeentebesturen erkend. 'Dit zijn wij'.

|                  |                     | Rollen gemeentelijke overheid  |   |  |  |
|------------------|---------------------|--|---|--|--|
|                  |                     | Bestuur  | Dienstverlener  | Participant  | Organisatie  |
| Kwaliteitsniveau | <i>Strategisch</i>  | <b>1.1 Strategisch bestuur</b><br><br>Schoonhoven: nvt<br>Bergambacht: nvt<br>Vlist: nvt<br>Ouderkerk: nvt<br>Nederlek: voldoende                | <b>1.2 Strategische dienstverlener</b><br><br>Schoonhoven: nvt<br>Bergambacht: nvt<br>Vlist: nvt<br>Ouderkerk: nvt<br>Nederlek: voldoende                     | <b>1.3 Strategische participant</b><br><br>Schoonhoven: matig<br>Bergambacht: matig<br>Vlist: matig<br>Ouderkerk: matig<br>Nederlek: matig                     |  |
|                  | <i>Tactisch</i>     | <b>2.1 Tactisch bestuur</b><br><br>Schoonhoven: voldoende<br>Bergambacht: matig<br>Vlist: matig<br>Ouderkerk: onvoldoende<br>Nederlek: voldoende | <b>2.2 Tactische dienstverlener</b><br><br>Schoonhoven: voldoende<br>Bergambacht: voldoende<br>Vlist: matig<br>Ouderkerk: onvoldoende<br>Nederlek: voldoende  | <b>2.3 Tactische participant</b><br><br>Schoonhoven: voldoende<br>Bergambacht: voldoende<br>Vlist: voldoende<br>Ouderkerk: voldoende<br>Nederlek: voldoende    | <b>2.4 Tactische organisatie</b><br><br>Schoonhoven: voldoende<br>Bergambacht: voldoende<br>Vlist: matig<br>Ouderkerk: voldoende<br>Nederlek: voldoende        |
|                  | <i>Operationeel</i> |  | <b>3.2 Operationele dienstverlener</b><br><br>Schoonhoven: voldoende<br>Bergambacht: voldoende<br>Vlist: voldoende<br>Ouderkerk: matig<br>Nederlek: voldoende | <b>3.3 Operationele participant</b><br><br>Schoonhoven: voldoende<br>Bergambacht: voldoende<br>Vlist: voldoende<br>Ouderkerk: voldoende<br>Nederlek: voldoende | <b>3.4 Operationele organisatie</b><br><br>Schoonhoven: voldoende<br>Bergambacht: voldoende<br>Vlist: voldoende<br>Ouderkerk: voldoende<br>Nederlek: voldoende |

*Figuur 5.5: Conclusies van alle K5-gemeenten op de velden van de kwaliteitsmatrix*

Alle vijf gemeenten hebben ook een plan van aanpak gemaakt met verbeterpunten. Er is dus sprake geweest van bezinning op de uitkomsten. Leverde de meting voor de gemeentesecretarissen nog verrassingen op? Over het algemeen niet, want men kende de zwakkere plekken. De samenwerking tussen de gemeenten was op strategisch niveau inderdaad niet goed van de grond gekomen. Waarom heeft men dan toch meegedaan met de meting? Omdat het provinciebestuur (CdK, GS) sterk aandrang op het laten uitvoeren van die meting.

#### *Unieke meting, géén model van een referentiegemeente*

De bestuurskrachtmonitor is een instrument om de bestuurskracht van gemeenten op een systematische manier te onderzoeken. Met deze monitor was door Van Naem & Partners ervaring opgedaan in Limburg, waar zij de visitatiecommissie ondersteunden. Net als in Limburg was een belangrijk kenmerk voor de aanpak het feit dat niet werd gekozen voor een soort referentiegemeente aan de hand waarvan de andere gemeenten de maat werd genomen. Iedere gemeente moest haar eigen opgaven in beeld brengen en aan de hand van een vragenlijst komen tot een zelf vastgesteld opgavenprofiel. Dit resulteerde in een opgavenprofiel dat voor Van Naem & Partners

uitgangspunt was te onderzoeken in hoeverre deze opgaven daadwerkelijk werden gerealiseerd. Dit mondde uit in een bestuurskrachtprofiel.

Het opgavenprofiel is van *inventariserende* aard en het bestuurskrachtprofiel van *beoordelende* aard.

Ofschoon er geen referentiegemeente model stond en er - door uit te gaan van de eigen (deels unieke) opgaven - geen sprake was van een organisatievergelijking in strikte zin (benchmarking), is het duidelijk dat normen en criteria ontwikkeld moesten worden aan de hand waarvan de onderzoekers de opgaven van de gemeenten konden beoordelen. Zij heeft daarbij de veelheid van taken van de gemeente ingedeeld in een aantal functies en kwaliteitsniveaus. Er werden vier rollen onderscheiden die elke gemeente vervult. De kwaliteit van uitvoering van de ambities werden op drie niveaus beoordeeld. Scoorde een gemeente op alle gebieden met een voldoende of meer, dan was er sprake van een complete gemeente.

#### *De complete gemeente bestaat niet*

Op basis van de samenvattende beoordeling is er niet één gemeente die als een complete gemeente uit de bus komt. Van Naem & Partners kwam in de beoordeling niet verder dan het predikaat 'voldoende'. Geen enkele gemeente scoorde op alle velden voldoende, al werd Nederlek alleen als strategische participant als 'matig' beoordeeld, net als Schoonhoven die verder geen strategische opgaven kende. Dat betekent dat versterking van de bestuurskracht een algemene conclusie is.

#### *De intergemeentelijke samenwerking moet beter*

Op het uitvoerende (operationele) kwaliteitsniveau scoren de vijf gemeenten aanmerkelijk beter dan op het strategisch niveau, en ook beter dan op het tactische niveau. Dit was ook een van de uitkomsten van de visitatie in Limburg. Kennelijk is de conclusie gerechtvaardigd dat veel gemeenten, wellicht van een dergelijke omvang) de uitvoerende zaken redelijk voor elkaar hebben, maar dat het onderliggende (strategische en tactische) beleid vaak ontbreekt. Strategisch beleid heeft te maken met het kiezen van kerndoelen voor de lange termijn die uitgewerkt behoort te worden in tactisch beleid (meerjarenramingen) en operationeel beleid zoals een beleidsplan hoe jaarlijks met toezicht en handhaving wordt omgegaan. Daar komt bij de visitatiecommissie in Limburg 'large' geoordeeld heeft over het operationele beleid, in spreektaal 'mild is geweest'. Van Naem heeft dat blijkbaar doorgetrokken naar de K5. De strategische kritiek had ook betrekking op de intergemeentelijke samenwerking. Die moest inderdaad beter wat ook door de gemeenten zelf werd onderschreven.

#### *Wat niet of te weinig aandacht*

De scores 'ruim voldoende' en 'ruim onvoldoende' zijn niet gegeven. Daarentegen is wel acht keer gebruik gemaakt van de kwalificatie 'niet van toepassing'. Dat is gebeurd op de combinaties strategisch bestuur en strategisch dienstverlener. De onderzoekers gaven in de toelichting aan dat de gemeenten geen strategische opgaven zagen voor hun gemeenten. Vandaar de score 'niet van toepassing'. De vraag is echter of dat

terecht is. Wij kunnen ons niet voorstellen dat een gemeente geen opgaven heeft als strategisch bestuur of als strategisch dienstverlener. Het gaat hierbij om ontwikkelingen voor de lange termijn voor het karakter van de gemeente en haar grondgebied en waar dus een richtinggevende rol van het bestuur wordt gevraagd (veld 1.1) , maar ook om het daadwerkelijk waarmaken van die rol middels visievorming en (ambtelijke) voorbereiding (veld 1.2).

Alleen Nederlek kreeg een voldoende op deze velden. In de toelichting hebben de onderzoekers waardering voor de ontwikkeling van een integrale 'structuurvisie Nederlek 2015' en de wijze waarop de gemeente dat aanpakt (inclusief het betrekken van de burgers en de maatschappelijke partners). Wel vinden zij dat de structuurvisie, die nog de status 'concept' had verder uitgewerkt moest worden.

Bij deze score komt een zwakke kant van de aanpak naar voren. Immers, de gemeenten worden alleen beoordeeld op de ambities en opgaven die ze zelf hebben opgegeven, plus de taken die door de provincie en het rijk worden opgedragen. Ziet een gemeente zelf geen ambities en komt men ook niet voor in gebied waar die ambitie door provincie of rijk gevraagd wordt, dan wordt men daarop ook niet beoordeeld. Een dergelijke gemeente zou als een 'op beheer gerichte gemeente' gekwalificeerd kunnen worden. Volgens ons zouden gemeenten van deze omvang ook strategisch beleid kunnen voeren. Het nadenken over de toekomst van de gemeente en dat vastleggen in een strategische of structuurvisie (zoals Nederlek deed) kan daaraan bijdragen.

Een lastig punt is het adaptieve vermogen van gemeenten. Daarbij gaat het om het vermogen om onderwerpen die in de toekomst op de gemeenten afkomen pro-actief te vertalen in nieuw gemeentelijk beleid. Het is moeilijk om dat vermogen in te kunnen schatten, wat in dit onderzoek dan ook niet is gebeurd.

In de opzet die Van Naem & Partners heeft gehanteerd ontbreken enkele onderwerpen. Zo is de uitvoering van de gemeentelijke samenwerking tussen de vijf gemeenten buiten beeld gebleven. Immers, alleen de gemeentelijke opgaven zijn beoordeeld.

Ook de samenwerking tussen de afzonderlijke raden en colleges bleef buiten beeld, net als de relatie tussen college en ambtelijke organisatie.

Verder valt het op dat de mening van burgers ontbreekt.

#### *Kwaliteit bestuurskrachtmonitor*

De bestuurskrachtmeting in de Krimpenerwaard lijkt op de visitatie die in Limburg is uitgevoerd maar dan zonder een onafhankelijke visitatiecommissie die de regie voerde en een oordeel uitsprak. Van Naem & Partners was in beide provincies bij de onderzoeken actief. In Limburg was dit adviesbureau penvoerder van de visitatiecommissie, in Zuid-Holland voerde men zelfstandig het onderzoek uit. Dat geeft direct ook in onze ogen het belangrijkste verschil aan: er was in de K5-gemeenten geen sprake van visitatie. In de volgende paragraaf komen we hierop terug. Dat betekent dat de kwaliteit van het onderzoek minder is dan het visitatieproces in Limburg want het onderzoeksbureau is financieel belanghebbende en kan neigen tot het geven van adviezen terwijl de visitatiecommissie stopt na een oordeel gegeven te

hebben. In de evaluatie van de doorlichting van de Limburgse gemeenten (Korsten, 2004:6) worden daarvoor drie indicatoren aangegeven:

- er kan sprake zijn van een strijdelement omdat gemeentebesturen zich teveel gaan bemoeien met het onderzoek, of delen er van;
- gemeentebesturen kunnen eigen keuzes maken in de vorm van het onderzoek wat de eenheid van onderzoek in de weg staat. Zo wijkt de opzet van de K5-gemeenten af van de opzet die Van Naem & Partners hanteerde in enkele andere Zuid-Hollandse gemeenten (zie Van Olst, 2005);
- gemeenten kunnen invloed uitoefenen op de rapportage over hun eigen bestuurskracht.

Navraag bij Van Naem leverde op dat men zelf vindt dat het onderzoek onafhankelijk is uitgevoerd.

Een ander verschil met Limburg betrof het toerekenen van de normen en criteria naar acht begrippen (figuur 5.4), die volgens de onderzoekers worden gehanteerd voor het aanduiden van bestuurskracht. De onderliggende theorie ontbreekt echter.

Uit figuur 5.4 blijkt dat de begrippen 'slagvaardigheid' en 'transparantie' in alle vier rollen voorkomen. De onderzoekers concluderen niets over deze begrippen. De vraag had beantwoord kunnen worden of de gemeente op bestuurlijk gebied bijvoorbeeld slagvaardig is.

#### *Algemene beginselen van behoorlijk bestuurskrachtmeter*

Om de kwaliteit van de metingen die in de Krimpenerwaard-gemeenten is uitgevoerd te beoordelen hebben we gebruik gemaakt van de 'algemene beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeter'. Deze zijn gebaseerd op de metingen die in Limburg zijn uitgevoerd en op de ervaringen met visiteren die buiten de gemeentelijke overheid zijn opgedaan, zoals bij de visitaties in het hoger onderwijs.

Er zijn elf beginselen geformuleerd:

1. Er is een, bij voorkeur extern, initiatiefnemer.
2. Er is sprake van regie en een regisseur.
3. Er is een voorafgaand bekende opzet vereist.
4. Het proces kent een visitatiecommissie.
5. De visitatiecommissie is onafhankelijk.
6. De specifieke data wordt op basis van een standaard of een protocol verzameld.
7. De gevisiteerden worden betrokken bij de dataverzameling en de ordening.
8. Er is sprake van interactie met betrokkenen bestuurders.
9. Er is contact met de 'afnemers van producten' (i.c. burgers, bedrijven e.d.)
10. Er wordt een openbaar rapport opgeleverd dat deels interactief met de gevisiteerde (die mag reageren of eventuele fouten in een concept) tot stand komt.
11. De gevisiteerde bezint zich op het resultaat van de meting.

In figuur 5.6 worden de scores van de meting in de vijf gemeenten van de Krimpenerwaard aangegeven.

We lichten de scores toe.



| Beginsel  | score |
|---|-------|
| 1. (externe) initiatiefnemer                                  | -/+   |
| 2. regie en een regisseur                                     | -     |
| 3. een bepaalde opzet (protocol)                              | +     |
| 4. visitatiecommissie, die een opdracht krijgt                | -     |
| 5. onafhankelijke visitatiecommissie                          | -     |
| 6. dataverzameling o.b.v. protocol                            | +     |
| 7. betrokkenheid gevisiteerde bij dataverzameling             | +     |
| 8. interactie door bezoek ter plaatse                         | +     |
| 9. contact met externen (middenveld)                          | +     |
| 10. openbaar eindrapport dat deels interactief tot stand komt | +     |
| 11. bezinning bij gevisiteerden en toezicht daarop            | -     |

*Figuur 5.6: Score K5-bestuurskrachtmonitor op de beginselen van beoorlijk visiteren*

1. Er was uiteraard wel een initiatiefnemer, dat waren de individuele gemeenten die gezamenlijk hadden afgesproken de bestuurskrachtmeting uit te voeren, daartoe overigens gestimuleerd door de Commissaris van de koningin en gedeputeerde staten. Dat is te kenmerken als een gemengd intern/extern initiatief. GS hebben de meting wel gestimuleerd met een subsidie.
2. Er was ook geen sprake van een regisseur c.q. regie. Wel was er sprake van één adviesbureau dat overal dezelfde opzet van de meting hanteerde. De normen en criteria ontleende men aan een provinciale nota uit 2000. Omdat er geen duidelijke rol was voor de provincie kwalificeren we de regie als zwak.
3. Van Naem & Partners heeft de onderzoeksmethode beschreven. Die is voor alle vijf gemeenten hetzelfde en lijkt op de Limburgse opzet. Groot verschil is het ontbreken van een visitatiecommissie. Ook het toerekenen van de normen en criteria naar acht begrippen (figuur 5.4) verschilt met Limburg. Daarnaast zijn er ook verschillen met de werkwijze die Van Naem & Partners hanteerde in Warmond en Zoeterwoude. Er is dus geen sprake van een eenduidig protocol dat in meerdere onderzoeken is gehanteerd.
4. Er was geen sprake van een visitatiecommissie.
5. Omdat er geen visitatiecommissie was kan ook niet aan dit beginsel worden voldaan.
6. Van Naem & Partners zette vragenlijsten uit zodat interactief een opgavenprofiel per gemeenten werd samengesteld. Ook in de vervolprocedure konden bestuurders en ambtenaren veel informatie aandrigen.
7. Er was duidelijk sprake van betrokkenheid bij de gemeenten. Men vulde vragenlijsten in, er werden gesprekken gevoerd.
8. De onderzoekers hebben ter plekke gesprekken gevoerd met bestuurders, ambtenaren en externen.
9. Met externen (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties is gesproken.
10. Er is sprake van een openbaar rapport. Het is aan de orde geweest in de gemeenteraad. We hebben de rapporten ook aangetroffen op de websites van de desbetreffende gemeente.

11. Er is wel degelijk sprake van bezinning bij de betreffende gemeente. Omdat er echter geen sprake is van een initiatiefnemer (beginsel 1) is er ook geen toezicht op een plan van aanpak en/of de uitvoering daarvan.

Al met al stellen wij dat er geen sprake is van een volledig onderzoek dat voldoet aan alle beginselen. Daarvoor was het nodig geweest dat er een externe initiatiefnemer en regisseur was geweest en dat er een onafhankelijke visitatiecommissie was ingesteld. In Zuid-Holland hebben meerdere gemeenten hun bestuurskracht gemeten. Er is geen sprake van een door de provincie gecoördineerde meting. Toch bevelen wij aan, juist om de metingen te propageren en om vergelijkbaarheid van de procedure en oordelen te bevorderen een visitatiecommissie in te stellen waardoor zowel de bestuurskrachtmeting wordt opgewaardeerd tot een visitatie.

#### *Doorwerking van de metingen*

In het rapport van de bestuurskrachtmeting waren geen aanbevelingen opgenomen. Van Naem & Partners heeft afzonderlijk een zogenoemde side-letter uitgebracht met daarin aanbevelingen voor de onderwerpen die volgens hen versterkt zouden moeten worden. De side-letters gingen in op de vraagstukken en risico's die hen opvielen bij de individuele gemeenten. Om de bestuurskracht te versterken werden aanbevelingen gedaan.

De side-letters sloten aan bij het bestuurskrachtprofiel. Op de minder sterke punten van de gemeenten werden vanuit de visie van Van Naem & Partners handreikingen voor verbeteringen gedaan. Elke gemeente heeft de uitkomst van de bestuurskrachtmeting en de side-letter besproken in de gemeenteraad. Dit resulteerde in een verbeterplan dat elke gemeente opstelde. Het verbeterplan sloot aan bij de punten die elke individuele gemeenten zou moeten aanpakken om de afzonderlijke bestuurskracht te verbeteren. Uiteraard was in de plannen van aanpak ook veel aandacht voor de samenwerking.

Daarnaast werd in elke side-letter ruim aandacht besteed aan de verbetering van de samenwerking in K5-verband. Op de doorwerking van dit voor de K5-samenwerking zo belangrijke punt gaan we verder in. We noemen drie belangrijke onderwerpen.

#### *Visie*

Ten eerste is een strategische visie opgesteld. In januari 2006 werd 'Perspectieven voor de Krimpenerwaard' door de vijf gemeenteraden aangenomen. Deze toekomstvisie is het inhoudelijk fundament onder de strategische samenwerking en geeft een beeld van de huidige situatie, de gezamenlijke opgaven en de gewenste ontwikkelingsrichtingen op uiteenlopende onderwerpen zoals identiteit, economie, wonen en leefbaarheid. De visie en het bijbehorende uitvoeringsprogramma voor 2006-2010 zijn in maart 2006 door de vijf raden vastgesteld. De regionale strategische samenwerking wordt flink uitgebreid. Voor zaken als ruimtelijke ordening, economie, verkeer en veiligheid gaan de vijf gemeenten voortaan zoveel mogelijk één bovenlokaal beleid maken.

### *KrimpenerwaardRaad*

Een ander belangrijk besluit was het instellen van een KrimpenerwaardRaad, die beraadslaagt en besluit over een aantal bovenlokale strategische onderwerpen. De bestuurders van de vijf gemeenten hebben daarover intensief overlegd. Uiteindelijk hebben alle gemeenteraden in november 2006 ingestemd met de GR.

### *Organisatorische aanpassingen*

Ten slotte is een organisatorische aanpassing van de huidige samenwerking doorgevoerd op het gebied van Sociale Zaken, Onderwijs, Openbare Orde en Veiligheid, ICT en Personeelszaken. Dit zijn de zogenaamde centrumdiensten: voor de vijf gemeenten worden gezamenlijke taken opgepakt vanuit steeds één centrumgemeente. De diensten en de medewerkers die deze taken verrichten organisatorisch zijn ondergebracht bij het K5-secretariaat. Voor dat proces is het Sociaal Statuut van toepassing. De medezeggenschapsorganen zijn en worden hierbij betrokken.

De implementatieplannen voor het onderbrengen van de centrumdiensten onder het K5-bestuur en de K5-secretaris zijn medio 2006 in de vijf raden behandeld.



## 6 Bestuurskrachtonderzoek in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden

K. Abma en A.F.A. Korsten

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het bestuurskrachtonderzoek aan de orde van acht gemeenten in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden (hierna te noemen: AV), te weten de gemeenten Giessenlanden, Gorinchem, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Liesveld, Nieuw-Lekkerland en Zederik. Het bijzondere is dat ook het regionale samenwerkingsverband beoordeeld is.

Het onderzoek is uitgevoerd door Bestuur & Management Consultants (BMC) uit Leusden. BMC spreekt overigens van bestuurskrachtonderzoek, niet van meting. De rapporten zijn in mei 2006 openbaar gemaakt.

### 6.2 Korte typering van de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden

De Regio AV bestaat uit meer gemeenten dan de genoemde acht. De gemeenten Alblasserdam, Papendrecht en Sliedrecht hebben in 2005 hun bestuurskracht laten meten door Berenschot. De gemeente Vianen, gelegen in de provincie Utrecht, heeft de bestuurskracht (nog) niet laten onderzoeken.

In figuur 6.1 zijn enkele kernegevens van de acht gemeenten aangegeven.

|                        | Oppervlakte (ha) | Inwoners |
|------------------------|------------------|----------|
| Giessenlanden          | 6519             | 14.362   |
| Gorinchem              | 2201             | 34.232   |
| Graafstroom            | 6933             | 9.730    |
| Hardinxveld-Giessendam | 1935             | 17.813   |
| Leerdam                | 3518             | 20.813   |
| Liesveld               | 4545             | 9.720    |
| Nieuw-Lekkerland       | 1277             | 9.468    |
| Zederik                | 7648             | 13.579   |
| Totaal                 | 34576            | 129.717  |

*Figuur 6.1: Kernegevens van de acht gemeenten. Bron: [www.sdu.nl/staatscourant/gemeentes](http://www.sdu.nl/staatscourant/gemeentes)*

### 6.3 Uitgangspunten, methodiek en fasering

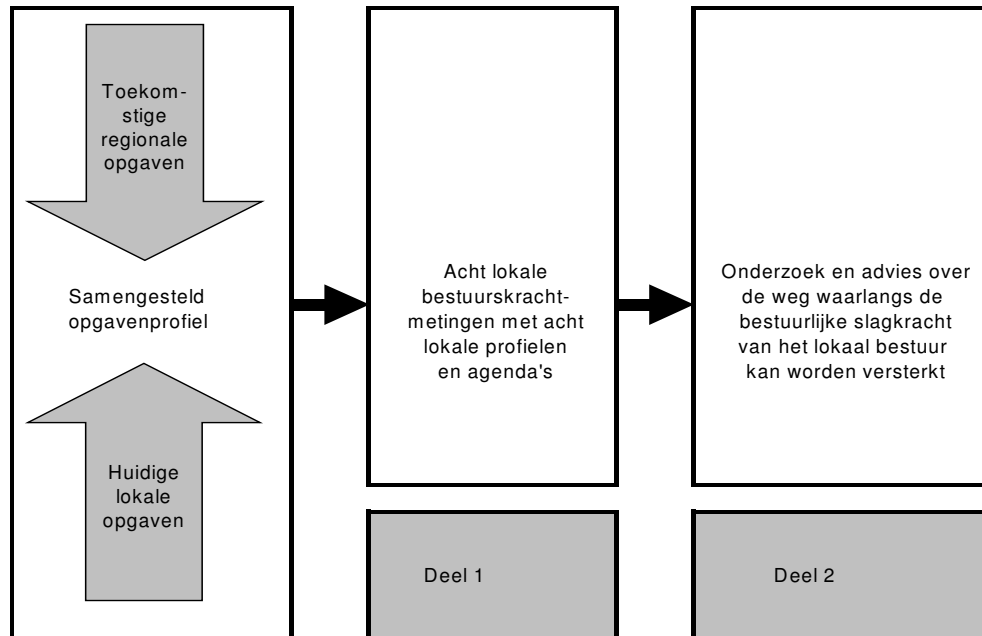
BMC gebruikte de volgende uitgangspunten:

- De eigen opgaven van de afzonderlijke gemeenten en de opgaven voor de regio AV waren leidend voor het onderzoeksontwerp.
- Het onderzoeksontwerp moest aansluiten bij het wezenlijke van de regio AV, zonder de onderlinge vergelijkbaarheid en het regionaal perspectief uit het oog te verliezen. De operationele, tactische en strategische bestuurskracht per gemeente moest getoetst worden aan de bestaande en voorzienbare nieuwe opgaven van de gemeente. Er moest vooruit worden gekeken naar de nieuwe strategische

opgaven, naar de wijze waarop de afzonderlijke gemeenten daarmee dachten om te gaan en naar de beoogde effecten.

- Acht gemeentelijke bestuurskrachtonderzoeken leverden zo de input voor de regionale opgaven. Er waren twee invalshoeken. Ten eerste ging het om de vraag 'Hoe kunnen wij op regionaal niveau effectiever en efficiënter doen wat wij nu al ieder voor zich doen?' Daarnaast moest in beeld gebracht worden wat er nodig was om het lokaal openbaar bestuur voor te bereiden op de nieuwe complexe opgaven. Hiermee kon volgens BMC het lokaal bestuur in de regio AV zich voorbereiden op de komende veranderingen.

In figuur 6.2 is deze aanpak schematisch weergegeven.



*Figuur 6.2: Schematische weergave van de BMC-aanpak<sup>2</sup>.*

De aanpak van BMC leidde tot de volgende fasering.

*Fase 1: formuleren opgavenprofiel*

BMC stelde na een startbijeenkomst concept-opgavenprofielen op aan de hand van bestaande documenten en ander achtergrondmateriaal. De profielen werden vervolgens getoetst met colleges en ambtelijk management.

<sup>2</sup> *Figuur 6.2. en 6.3 zijn ontleend aan de offerte van BMC*

#### *Fase 2: in beeld brengen bestuurskracht: interviews, confrontatie en rapportage per gemeente*

Middels interviews verzamelde BMC materiaal voor een 'confrontatie'. Per gemeente werd gedebatteerd over opvallende zaken en zogenoemde 'verwonderpunten'. Deze gesprekken vonden plaats met het management, het college van B&W en met de raad, of een afvaardiging daarvan. Doel van dat overleg was herkenning. Aansluitend organiseerde BMC een gesprek met partnerorganisaties van de gemeenten. In deze fase functioneerde binnen BMC een volledige interne projectgroep, waarin alle inhoudelijke expertises en ondersteuning waren opgenomen. Binnen de acht gemeenten was een begeleidingsgroep actief voor de coördinatie van de uitvoering van het onderzoek, voor het maken van werkafspraken en voor de voortgangsbewaking. Deze fase werd afgesloten met de rapportage van het bestuurskrachtonderzoek per gemeente.

#### *Fase 3: de regionale opgaven en de regionale bestuurskracht*

Direct na de research voor het bestuurskrachtonderzoek per gemeente werd aan de hand van de resultaten daarvan en aan de hand van informatie over de ontwikkelingen in het werkgebied het regionale opgavenprofiel voorbereid door leden van de interne projectgroep van BMC. Deze fase verliep grotendeels parallel aan fase 1 en 2 en werd afgerond met een conceptrapportage van sterke en zwakke punten en alternatieven voor intergemeentelijke samenwerking en een analyse van voor- en nadelen daarvan.

#### *Fase 4: gedachtenwisseling en rapportage over de bestuurskrachtonderzoeken en de regionale opgaven*

Met de methode van debatteren en werken in ateliers en werkplaatsen werd de verbinding gelegd tussen de realiteit van alledag in de bestuurlijke omgeving en de complexe ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen.

In het atelier werden de belangrijkste trends en ontwikkelingen doorgenomen. Er werd gedebatteerd tussen bestuurders, betrokken ambtenaren en experts van BMC over de gevolgen daarvan voor de individuele gemeente(n) of die voor de regio van strategisch belang waren. Richtinggevende uitspraken werden onderbouwd met relevante informatie en beleid. Naast herkenning (fase 2) volgde de erkenning. Aan het einde van het traject werd opnieuw de werkvorm van 'atelier' gehanteerd. De voorlopige uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek zijn met dezelfde partijen besproken, geamendeerd, van commentaar voorzien en al dan niet aangenomen, als in het eerste richtinggevende atelier.

#### *Planning*

In figuur 6.3 is de planning van het bestuurskrachtonderzoek aangegeven zoals BMC die vooraf had opgesteld. Uiteindelijk zijn de eindrapportages in mei 2006 opgeleverd.

#### *Kader*

Geen beoordeling zonder kader. Het bestuurskrachtonderzoek in de AV maakte gebruik van de normen en criteria uit de nota 'Grensverkenkend én grensverleggend' van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland van januari 2001. In deze nota zijn criteria vastgelegd voor vier rollen, namelijk de gemeente als beleidsmaker, dienstverlener, partner in het openbaar bestuur en de interne organisatie van de gemeente.

|  | 20 05 |      |      |     |      |     |     |     | 20 06 |     |     |     |
|--|-------|------|------|-----|------|-----|-----|-----|-------|-----|-----|-----|
|  | mei   | juni | juli | aug | sept | okt | nov | dec | jan   | feb | mrt | apr |
| opdrachtverlening                              | →     |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| fase 1: formuleren opgavenprofiel              |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| deskresearch                                   | →     |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| expertanalyse                                  |       | →    |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| toetsingsgesprekken                            |       |      | →    |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| vaststellen opgavenprofielen                   |       |      |      |     | →    |     |     |     |       |     |     |     |
| fase 2: in beeld brengen bestuurskracht        |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| interviews intern                              |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| bijeenkomsten met partnerorganisaties          |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| tussenrapportage                               |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| confrontatie                                   |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| rapportage bestuurskracht per gemeente         |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| fase 3: de regionale opgaven en bestuurskracht |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| opstellen regionale opgavenprofiel             |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| rapportage regionale bestuurskracht            |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| fase 4: gedachtwisseling en rapportage         |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| werkplaatsen                                   |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| werkateliers                                   |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |
| eindrapportage met advies                      |       |      |      |     |      |     |     |     |       |     |     |     |

Figuur 6.3: Planning bestuurskrachtonderzoek Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

De aanpak zoals die voor de AV blijkt uit de fasering en de toepassing van de normen en criteria geeft een beeld van het onderliggende ‘governance’-beeld. De bestuurskracht wordt afgemeten aan de eigen ambities en de medebewindstaken en of een bestuur die ook uitvoert. De onderzoekers gaan ervan uit dat de gemeente zelf mede in staat is om kritisch te kijken naar de kwaliteit van de uitvoering van de rollen. Bovendien moet de gemeente in staat zijn zelf ook bestuur, beleid en organisatie te verbeteren. De onderzoekers spelen dus niet de rol van ‘controleur’, als een instantie die sancties kan nemen of de onderzochte gemeente onder toezicht kan stellen.

#### 6.4 De beoordeling van de bestuurskracht

Na afloop van de bestuurskrachtonderzoeken heeft BMC voor elke individuele gemeente en voor de regio een apart rapport opgesteld. Elk rapport van de individuele gemeente kent dezelfde opbouw. In de eerste zes hoofdstukken worden de huidige en toekomstige opgaven van de gemeente genoemd, de financiële positie en de stand van de organisatieontwikkeling.

In de hoofdstukken daarna komt de beoordeling van de bestuurskracht aan de orde. Eerst komt de strategische, tactische en operationele bestuurskracht aan de orde. De echte beoordeling vindt plaats op de vier rollen.

Ter afsluiting van elk rapport is een overzicht gegeven van de sterke punten, verbeterpunten, kansen en bedreigingen. Voor elke gemeente zijn vervolgens opties aangegeven om de bestuurskracht verder te ontwikkelen.

Het negende rapport, over de regionale bestuurskracht, kent een soortgelijke opbouw. Na een opsomming van alle regionale opgaven wordt de toegevoegde waarde van de



samenwerking in termen van bestuurskracht getypeerd. Er worden zes conclusies getrokken. Vervolgens wordt vooruit gekeken naar de toekomstige samenwerkingsopgaven die worden afgezet tegen de huidige stand van zaken. Het negende rapport sluit, net als de rapporten van de individuele gemeenten, af met een mogelijke ontwikkelrichting.

De bestuurskracht van de gemeenten passeert nu eerst de revue. Daarna noemen we de waardering van de regionale samenwerking.

#### *Giessenlanden, Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland*

Leefbaarheid van kernen en behoud en versterking van het buitengebied bepalen de opgaven van deze gemeenten. Maatschappelijke veranderingen, zowel van binnen de gemeenten als van daarbuiten, komen op hen af. Die veranderingen brengen nieuwe opgaven met zich mee, die vragen om strategische antwoorden en keuzes van de gemeentebesturen.

De gemeenten worden door BMC gekenschetst als doegemeenten, gericht op beheer. De kleine organisaties slagen er met beperkte middelen en met inzet van persoonlijke kwaliteiten in om aan die beheeropgaven te voldoen.

BMC vindt Giessenlanden onvoldoende toegerust voor de beantwoording en aanpak van strategische vraagstukken. De strategische kwaliteit van deze gemeente is gering en de houding is defensief. De bedrijfsvoering en het strategisch vermogen van de gemeente zouden moeten worden versterkt.

Graafstroom wordt als strategisch beperkt gekwalificeerd. Deze gemeente is bij de huidige opgaven nog net in staat zichzelf te besturen. De steeds verder in omvang en complexiteit toenemende opgaven maken herijking van de toekomst onontkoombaar. Liesveld geeft bewust prioriteit aan beheer en ontwikkeling in het fysieke domein. De onontkoombare beperkingen in het sociale domein worden geaccepteerd. Liesveld is in het nabije verleden creatief omgegaan met haar beperkingen en is daar succesvol mee geweest. De organisatieontwikkeling is realistisch en inventief geweest. Ondanks de inspanningen van alle betrokkenen komt er volgens BMC een einde aan de ingeslagen weg. De organisatie moet op haar tenen lopen en is niet sterk in de bedrijfsvoering. Ook Liesveld wordt nu al geconfronteerd met complexe nieuwe opgaven. De afhankelijkheid van de gemeente van samenwerking en uitbesteding is sterk toegenomen en die afhankelijkheid zal bij ongewijzigd beleid doorzetten. BMC beoordeelt de bestuurskracht van Liesveld bij haar totale huidige opgaven als net voldoende, maar niet toereikend voor de toekomst.

Het bestuurskrachtprofiel van de gemeente Nieuw-Lekkerland wordt gedomineerd door een complex bestuurlijk en politiek klimaat, een kwetsbare financiële situatie, veel samenwerking en uitbesteding in diverse windrichtingen en een organisatie die er ondanks de grote werkdruk in slaagt, stappen te zetten op weg naar een betere beheersing van de organisatie. BMC verwacht dat Nieuw-Lekkerland bij gelijkblijvende omstandigheden voldoende in staat zal zijn zichzelf te besturen met een bescheiden ambitieniveau. De omstandigheden zullen echter niet gelijk blijven. Ruimtelijke ontwikkelingen in en om de gemeente, oprukkende verstedelijking, vergrijzing en ontgroening en hogere eisen aan de kwaliteit van het bestuur en aan de

te realiseren doelen zullen leiden tot een in omvang en complexiteit toenemend opgavenprofiel.

Een eventuele samenvoeging van de ambtelijke organisaties van de vier gemeenten zal volgens BMC slechts deels leiden tot versterking van de bestuurskracht. Voor een strategische versterking zijn (ook) het college en de raad aan zet.

#### *Gorinchem*

De stedelijke opgaven bepalen het opgavenprofiel van de gemeente Gorinchem. Bij de huidige opgaven is Gorinchem goed in staat zichzelf te besturen. De ontwikkeling van de kwaliteit van de bestuurskracht geeft een opgaande lijn te zien. Als voorzieningencentrum voor de omgeving presteert de gemeente op ruim voldoende niveau. Echter, als bestuurlijk centrum van de regio kan Gorinchem beduidend beter presteren. De gemeente zou zich moeten ontwikkelen tot het bestuurlijk gezicht van de regio. Ze zou van haar buurgemeenten de ruime en het vertrouwen om zich daartoe te ontwikkelen

#### *Hardinxveld-Giessendam*

De gemeente kent twee verschillende opgaven: de landelijke Groene Hart-opgave en de oprukkende verstedelijking. Beide opgaven stellen eisen aan de bestuurskracht van de gemeente.

Financiële problemen, ingrijpende bezuinigingen, stijgende lasten en complexe politieke verhoudingen leidden ertoe dat Hardinxveld-Giessendam lang gefocust is geweest op interne bestuurlijke problemen en te weinig op langere termijnstrategie. Er kwamen signalen die duiden op verbeteringen. De financiële situatie leek te gaan verbeteren, er stonden weer nieuwe projecten op stapel en het leek erop dat de bestuurders elkaar weer beter gaan vinden. Ook de interne organisatie is veranderd. Er waren bij het afronden van het onderzoek nog geen resultaten herkenbaar.

Het was voor maatschappelijke partijen en ook voor de omringende gemeenten niet duidelijk welke wegen de gemeente in wil slaan en welke verwachtingen de gemeente ten opzichte van hen koestert.

Op basis van het onderzoek in het najaar van 2005 trok BMC dan ook de conclusie dat de bestuurskracht van de gemeente nog maar net voldoende was voor haar huidige opgaven.

De stappen in de goede richting waren volgens de BMC-onderzoekers niet voldoende voor de gemeente om zich in de nabije toekomst een stevige en zelfstandige positie in de Zuidrand te verwerven. Het zou niet mogelijk zijn om met de huidige schaal van de gemeente de daarvoor benodigde capaciteit en deskundigheid in eigen beheer tot stand te brengen. Uitbesteding en/of samenwerking waren volgens BMC noodzakelijk, maar konden alleen toereikend zijn als de gemeente daartoe kan besluiten op basis van eigen strategische kracht.

#### *Leerdam*

Voor Leerdam staan de opgaven in het teken van de ontwikkeling van de kern van Leerdam. Daarnaast moet de sociale kwaliteit van de samenleving versterkt worden

door gericht in te zetten op participatie, integratie en zelfwerkzaamheid van burgers en maatschappelijke organisaties.

Bestuurlijk wordt ingezet op de omslag van beleid maken naar beleid uitvoeren. Dat vraagt om een bestuur met lef dat niet schroomt om risicovolle projecten ter hand te nemen. Het vraagt ook om een organisatie die in staat is het bestuur daarin adequaat en betrouwbaar te ondersteunen. De gemeentelijke organisatie is daar volgens BMC te klein voor.

De gemeente Leerdam was voldoende in staat om zichzelf te besturen. Zowel de realisering van de eigen ambities als ook de ontwikkeling en trends van buitenaf stellen hogere eisen aan de toekomstige bestuurskracht van Leerdam. Bestuurders en managers van de gemeente zijn sterk genoeg om dat te onderkennen en daarop te anticiperen. Het is zaak dat de raad van Leerdam daarin de vinger aan de pols houdt zonder daarin onnodige blokkades op te werpen.

Op korte termijn staat de gemeente Leerdam voor de opgave om de kwaliteiten van het buitengebied te verbinden met die van de kern Leerdam. Daardoor ontstaan nieuwe en onderscheidende perspectieven. In die ontwikkeling past een strategische heroriëntatie op de positie van Leerdam in de regio. Vooral de gemeente Zederik zou daarbij een interessante partner kunnen zijn.

In strategisch opzicht zal Leerdam met of zonder Zederik aangewezen blijven op de A8-samenwerking tussen landelijk gebied en stedelijke zuidflank. De samenwerking tussen Leerdam en Zederik zou een stevige rol kunnen vervullen in het A8-verband. Voor Leerdam geldt dat er tijd en gelegenheid is voor onderzoek, overleg en beraad. Er zijn geen acute problemen die op korte termijn om oplossingen vragen. In die ontwikkeling past ook een herijking van de eisen die aan de eigen organisatie worden gesteld. Uitbesteding van projectbesturing aan de gemeente Gorinchem of uitvoering daarvan tezamen met een andere gemeente zal leiden tot vermindering van de werkdruk op de organisatie.

Voor de middellange termijn kan worden overwogen om de intensievere samenwerking met de gemeente Zederik naar bevind van zaken uit te bouwen in de richting van een fusie van de beide gemeenten.

#### *Zederik*

In de gemeente Zederik hebben visie en uitvoeringskracht met succes aandacht gekregen. Dat succes blijkt niet alleen uit de bevindingen van het onderzoek, maar ook uit de waardering voor de gemeentelijke prestaties en door de positie die Zederik zich heeft kunnen verwerven in de AV-samenwerking.

Motor van de ontwikkeling is het samenspel tussen raad, college en management geweest. De hoofdlijnen van het beleid worden gedeeld en uitgevoerd in een omgeving waarin zakelijk en constructief met elkaar wordt samengewerkt.

De gemeente Zederik is nu voldoende in staat om zichzelf te besturen. Zowel de realisering van de eigen ambities, als ook de ontwikkeling en trends van buitenaf, bedreigen de toekomstige bestuurskracht van Zederik. Bestuurders en managers van de gemeente zijn sterk genoeg om dat te onderkennen en daarop te anticiperen. Zederik staat op afzienbare termijn voor de beantwoording van belangrijke toekomstgerichte vragen. Waarheen moet het met het buitengebied, welke

mogelijkheden biedt de ligging van de gemeente langs de A27, hoe worden de complexe vraagstukken van de invoering van de Wmo met de kwaliteiten van de kernen verbonden, welke gevolgen zullen de vergrijzing en ontgroening hebben voor de sociale vitaliteit en zelfredzaamheid van de dorpen?

In het verlengde daarvan zal ook de organisatie moeten blijven meebewegen. De regievoering en planning kunnen sterker worden ontwikkeld. Het perspectief voor de doorontwikkeling van het projectbureau is nog onvoldoende duidelijk. Na een periode van ontwikkeling moet er aandacht zijn om de resultaten daarvan te verankeren in beheer.

Zederik maakt werk van de kwaliteit van haar dienstverlening maar nog te weinig van de toekomst daarvan.

Zederik is goed in staat zichzelf bij huidige opgaven te besturen. Daar is hard voor gewerkt en niet zonder resultaat dus. Zederik is sterk genoeg geworden om zich bewust te zijn van haar zwakheden. Ondanks de eensgezindheid en creativiteit, komt er een einde aan de resultaten die binnen de gegeven bestuurlijke en/of organisatorische kaders bereikt kunnen worden. Versterking van de samenwerking is onontkoombaar.

Voor Zederik geldt dat er tijd en gelegenheid is voor onderzoek, overleg en beraad. Er zijn geen acute problemen die op korte termijn om oplossingen vragen.

#### *Regionale bestuurskracht*

Bij de regionale bestuurskracht speelt de bestuurscommissie AV een belangrijke rol. Deze commissie, ook wel gekenschetst als 'strategische buitenboordmotor', bestaat uit vertegenwoordigers van alle acht AV-gemeenten. Daarin wordt het beleid afgestemd en gecoördineerd. De strategische lijnen worden uitgezet. Voor de uitvoering is de commissie aangewezen op anderen, waaronder de deelnemende gemeenten.

Volgens BMC houden de acht AV-gemeenten er geen gemeenschappelijke samenwerkingscultuur op na. Er zijn meer verschillende dan overeenkomsten: verschillen als het gaat om de individuele belangen, verschillen in bestuursstijl (wat in de ene gemeente door het college wordt afgedaan moet in een andere gemeente via commissie en raad), verschil in advieskracht (ondersteuning van het bestuur), verschillen in oriëntatie (er zijn gemeenten die ook relaties hebben met gemeente buiten de AV-regio), en verschillen in urgentiebesef (de ene raad ervaart de regio-samenwerking als normaal, andere raden vinden dat de regio zich met de individuele gemeente bemoeit).

Daar komt verder bij dat de bestuurscommissie van, voor en door bestuurders is. De bestuurswerkzaamheden zijn niet verankerd in de gemeentelijke organisaties.

Het gevoel is dan ook dat het rendement van de samenwerking nog aanmerkelijk kan worden verbeterd.

Voor de toekomstige opgaven onderscheidt BMC drie zogenoemde opgavencomplexen, elk voorzien van een kleur. In de eerste plaats de kleur groen: de Groene-hartopgaven met als kansen versterking van het open landschap en als bedreigingen de verstening en verrommeling van het buitengebied. Dit betreft vooral Nieuw-Lekkerland, Graafstroom, Liesveld en delen van Giessenlanden en Zederik. In de tweede plaats de kleur blauw: de driehoek A27-A2-A15, de zone tussen Vianen en

Gorinchem met aandacht voor groen, ecologie, beperkte woonfuncties en een robuuste oostwest-openheid. Hierbij ligt het initiatief bij Leerdam en Zederik. De rode kleur, als derde, betreft de uitloper van de Zuidas van de Randstad. Hier gaat het om kleinschalige verstedelijking, opgaven waar Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam betrokken zijn.

BMC trekt enkele conclusies:

1. Er zijn weinig inhoudelijke redenen om de AV-regio in de toekomst als een samenhangend geheel van opgaven te zien.
2. Een 'rode' gemeente zal in zijn rol als beleidsmaker over een ander type bestuurskracht moeten beschikken dan een 'groene' gemeente.
3. (Intensivering van de) strategische samenwerking tussen gemeenten is alleen zinvol als de deelnemende gemeenten gemotiveerd en sterk genoeg zijn om die samenwerking te kunnen aansturen en er de vruchten van te plukken.
4. Bestuurders en politici kunnen weliswaar makkelijk verbinding maken met de inwoners voor wie zij hun werk doen, maar op voorhand staat niet vast dat burgers zelf daaraan zoveel gewicht toekennen.
5. Er is wel degelijk toekomst voor de AV-regio als samenhangend geheel en niet alleen vanuit het negatieve. De burgers delen dezelfde voorzieningen en de complete regio heeft alle mogelijkheden om een eigen krachtig profiel te ontwikkelen en uit te dragen.
6. Het werk van de bestuurscommissie AV heeft aan dat alles een belangrijke bijdrage geleverd. Het vervolg is echter voor de individuele gemeenten ook als daarvoor een andere opstelling noodzakelijk is.

#### *De beoordeling van de vier gemeentelijke rollen*

De beoordeling van de gemeentelijke prestaties is gespiegeld aan de normen en criteria van de provincie Zuid-Holland. Wij gaven daarvan eerder een overzicht. De kwalificaties die BMC hanteerde zijn aangegeven in figuur 6.4.

| Omschrijving | Typing   |
|--------------|--|
| 1            | De bestuurskracht van de gemeente schiet tekort in relatie tot haar huidige opgaven.   |
| 2            | De gemeente beschikt over voldoende bestuurskracht in relatie tot haar huidige taken, maar zal naar verwachting tekort schieten gelet op de toekomstige taken.   |
| 3            | De gemeente beschikt over voldoende bestuurskracht in relatie tot haar huidige en de toekomstige opgaven.  |
| 4            | De gemeente beschikt over ruim voldoende bestuurskracht en is voldoende robuust om plotselinge veranderingen in het opgavenprofiel adequaat tegen oet te treden. |

*Figuur 6.4: Mogelijke kwalificaties*

Er werd geen overall-kwalificatie van de gemeente gegeven.

De beoordeling van de gemeentelijke rollen is weergegeven in de tabel van figuur 6.5.

|                        | beidsmaker   | diinstverlener   | samenwerker  | Organisatiebeleider   |
|------------------------|--|--|--|---|
| Giessenlanden          | Voldoende voor de huidige opgaven tot of voldoende op een hele onderdelen. Niet voldoende voorbereid op toekomstige opgaven.   | Voldoende, maar verwacht wordt dat de gemeente niet in staat zal blijken te zijn dat nu vast te houden.                                    | Niet voldoende voor de huidige opgaven. Verdere ontwikkeling is noodzakelijk om voldoende te kunnen blijven deelnemen in de netwerken waarop de gemeente is aangesloten.   | Niet voldoende voor de huidige opgaven, maar zeker niet toereikend voor de opgaven waarmee Giessenlanden nu al wordt geconfronteerd.                                |
| Gorinchem              | Ruim voldoende   | Voldoende  | Voldoende  | Ruim voldoende  |
| Graafstroom            | Voldoende, maar verwacht wordt dat de huidige bestuurskracht voor toekomstige opgaven niet toereikend zal zijn.  | Voldoende gelet op de huidige opgaven, maar of voldoende voorbereid op de toekomst.  | Voldoende gelet op de huidige opgaven, maar verwacht wordt dat vooral de strategische dimensie van de bestuurskracht niet toereikend zal zijn voor de toekomstige opgaven. | Voldoende voor huidige opgaven maar of voldoende toekomstbestendig.   |
| Hardinxveld-Giessendam | Niet toereikend voor de huidige opgaven. Schiet tekort als het gaat om toekomstige opgaven.  | Voldoende. Geen uitdrukking over de toereikendheid voor de toekomst i.v.m. het overbreken van een visie op de toekomstige dienstverlening. | Afgezien voldoende en niet toereikend voor de toekomst.  | Voldoende, in afwachting van de resultaten van het organisatieontwikkelingstraject. Niet voldoende toegerust op de toekomstige opgaven en ambities van de gemeente. |
| Leerdam                | Voldoende. Verbetering is mogelijk.  | Voldoende, uitgaande van de huidige opgaven. Het overbreekt aan een toekomstvisie doet afbreuk aan dat onderdeel.                          | Voldoende.   | Niet voldoende, maar verwacht wordt dat de gemeente niet toereikend zal zijn voor de toekomstige opgaven.   |
| Liesveld               | Voldoende, maar verwacht wordt dat de huidige bestuurskracht niet toereikend zal zijn voor de realisering van nieuwe en veranderende toekomstige opgaven en kwaliteitseisen. | Niet voldoende bij de huidige opgaven, maar niet toereikend voor de toekomstige opgaven.   | Niet voldoende bij de huidige opgaven, maar niet toereikend voor de toekomstige opgaven.   | Toereikend gelet op de bestuuring van de ambities tot het ruimtelijke domein. Het vermogen zal op de korte termijn al getoet worden.                                |
| Nieuw-Lekkerland       | Niet voldoende niveau.   | Voldoende op basis van de huidige opgaven. Zal naar verwachting tekort schieten gelet op de toekomstige taken.                             | Presteert op een voldoende niveau. Niet toereikend voor de realisering van toekomstige opgaven.  | Voldoende, in relatie tot de huidige taken. Verwacht wordt dat de organisatie op termijn getoet zal worden op de toekomstige taken.                                 |
| Zederik                | Voldoende bestuurskracht voor de huidige en toekomstige opgaven.   | Voldoende bestuurskracht voor de huidige opgaven. De gemeente heeft de toekomstige taken of voldoende in beeld.                            | In staat om de huidige opgaven uit te voeren. Heeft de toekomstige samenwerkingsopgaven in beeld en anticipereert daarop.  | Toereikend voor de huidige opgaven. Zal waarschijnlijk in de toekomst tekort schieten, gelet op de toekomstige taken.   |

Figuur 6.5: Overzicht van de scores van de acht gemeenten op de vier gemeentelijke rollen.

### *Reflectie van de acht gemeenten<sup>3</sup>*

Het bestuurskrachtonderzoek werd begeleid door een klankbordgroep bestaande uit burgemeesters, gemeentesecretarissen en griffiers uit de kringen van de deelnemende gemeenten. Er werd eveneens deelgenomen door de regiomanager AV-regio van de Regio Zuid-Holland Zuid. De klankbordgroep had tot taak de voortgang van de werkzaamheden aan te sturen en de gemeenten beoogde kwaliteit van de resultaten te bewaken. De klankbordgroep is op een zestal momenten bijeen geweest.

Gedurende het onderzoek heeft BMC regelmatig overleg gevoerd met de kring van gemeentesecretarissen. Doel was de tussentijdse beantwoording van vragen, de planning van contactmomenten met management en colleges, alsmede interbestuurlijk overleg. Na afronding van het onderzoek en de oplevering van de eindrapportages was BMC in elke gemeenteraad te gast om de bevindingen toe te lichten en met de raadsleden daarover van gedachten te wisselen.

De uitkomsten in de vorm van een foto van de beoordeling op de vier rollen werden in grote lijnen door alle gemeentebesturen herkend en erkend: 'Dit zijn wij'. Leverde het onderzoek voor de gemeenten nog verrassingen op? Over het algemeen niet, want de meeste gemeenten kenden hun eigen zwakke plekken wel evenals die van de andere gemeenten. Een ieder had wel in de gaten dat het beleid en de strategische discussies tussen gemeenten veel beter kan. Waarom heeft men dan toch mee gedaan? Eén gemeentesecretaris noemde daarvoor drie redenen. In de eerste plaats kwam er nu één onderzoek dat een compleet beeld gaf van wat via allerlei deelonderzoeken al duidelijk was geworden. Bovendien werd het onderzoek in alle acht gemeenten op dezelfde wijze met hetzelfde normenkader onderzocht, evenals de regionale samenwerking. In de tweede plaats leidde dit tot bewustwording bij bestuurders en gemeenteraden dat er nu toch wel actie ondernomen moest worden op verschillende terreinen. En in de derde plaats werden argumenten genoemd als 'vreemde ogen dwingen' en 'een profeet wordt in het eigen dorp niet erkend'. Kortom: aan een onafhankelijk onderzoek wordt meer waarde gehecht dan wat intern al bekend is. Overigens werd er in het begin nogal sceptisch en argwanend tegen het onderzoek aangekeken. De mogelijkheid van een visitatie, zoals in Limburg is uitgevoerd, werd niet geaccepteerd. Een adviesbureau werd door de bestuurders als voldoende onafhankelijk aangemerkt.

In het algemeen was men erg *tevreden* met de effecten van het bestuurskrachtonderzoek. Er bleek na bekendwording van de resultaten van het onderzoek ineens veel meer gerealiseerd te kunnen worden dan voor die tijd. Opgemerkt werd dat het bestuurskrachtonderzoek een *momentopname* is. Zederik kwam uit dit onderzoek vrij positief uit de bus, terwijl Hardinxveld-Giessendam negatief

---

<sup>3</sup> De gegevens voor dit hoofdstuk zijn o.a. verkregen via contacten met drie (loco-)gemeentesecretarissen.

commentaar kreeg. Zou de meting enkele jaren eerder uitgevoerd zijn dan hadden de uitkomsten wel eens precies omgekeerd kunnen zijn, zo meldde desgevraagd de directeur Beleid van Zederik. Het wil dus niet zeggen dat een gemeente die het nu goed 'doet' over enkele jaren ook nog zo presteert. De gemeentesecretaris van Giessenlanden is dan ook voorstander van het opnieuw uitvoeren van een onderzoek over ca. vier jaar.

#### *Doorwerking van het bestuurskrachtonderzoek in de AV*

Op individueel gemeentelijk niveau is er een veelheid van ontwikkelingen in verreweg de meeste van de acht gemeenten op gang gekomen. Het voert te ver om die hier allemaal op te sommen. Er is dus sprake geweest van bezinning op de uitkomsten. In veel gevallen moet worden afgewacht of de plannen en goede bedoelingen tot concrete resultaten zullen leiden.

Op strategisch niveau leidde het tot afspraken om meer zaken op dat niveau te gaan regelen. Om dat kracht bij te zetten wordt momenteel gewerkt aan het opstellen aan een Gemeenschappelijke Regeling (GR) die alle acht raden medio 2007 moeten vaststellen.

Drie gemeenten (Graafstroom, Liesveld, Nieuw-Lekkerland) versnellen hun streven om hun ambtelijke organisaties samen te voegen. Een vierde gemeente (Giessenlanden) die nog een keuze moest maken besloot zich bij dit 'groene' samenwerkingsverband aan te sluiten.

Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam hebben hun samenwerking op organisatie- en activiteitsniveau versterkt. Hardinxveld-Giessendam oriënteert zich nu bewust meer op Gorinchem dan op Sliedrecht.

Zederik en Leerdam oriënteren zich voorzichtig op samenwerking maar nemen daar de tijd voor.

De aanbevelingen over de samenwerking op AV-niveau zijn overgenomen en worden nu met hulp van een externe uitgewerkt in een voorstel om de AV-samenwerking op nieuwe leest te schoeien en los te maken uit de samenwerking in de regio Zuid Holland Zuid.

De lijnen met de provincie Zuid Holland zijn open, er is veel informatief en consultatief overleg.

#### *Rol van de provincie*

De provincie is indirect bij het bestuurskrachtonderzoek betrokken geweest. Zo wordt het onderzoek van de individuele gemeenten voor 50% door de provincie vergoed. Daarnaast heeft de gemeente het regionale onderzoek gefinancierd. De provincie heeft geen druk op het onderzoek uitgevoerd. Over het onderzoek lag ook geen druk van herindeling of fusie of wat dan ook.

Alle gemeenten hebben de resultaten van het onderzoek naar de provincie gestuurd. De provincie komt nog met een reactie, maar zal dat pas doen na vaststelling van de GR.



## 6.5 Het bestuurskrachtonderzoek beoordeeld

We analyseren het proces en de uitkomsten, en noemen enkele opmerkelijke zaken.

1. De bestuurskrachtmeting in de AV lijkt op de visitatie die in Limburg is uitgevoerd maar dan zonder een onafhankelijke visitatiecommissie die de regie voerde en een oordeel uitsprak. Er was echter in de AV geen sprake van visitatie. Dat betekent dat de kwaliteit van het onderzoek minder is dan het visitatieproces in Limburg want het onderzoeksbureau is financieel belanghebbende en kan neigen tot het geven van adviezen terwijl de visitatiecommissie stopt na een oordeel gegeven te hebben. In de evaluatie van de doorlichting van de Limburgse gemeenten (Korsten, 2004:6) worden daarvoor drie indicatoren aangegeven:
  - er kan sprake zijn van een strijdelement omdat gemeentebesturen zich teveel gaan bemoeien met het onderzoek, of delen er van;
  - gemeentebesturen kunnen eigen keuzes maken in de vorm van het onderzoek wat de eenheid van onderzoek in de weg staat.;
  - gemeenten kunnen invloed uitoefenen op de rapportage over hun eigen bestuurskracht.Desgevraagd deelde BMC ons mee dat men zelf er alles aan doet om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen, o.a. door
  - volledige transparant te zijn over de aanpak bij aanvang en in de loop van het onderzoek;
  - normen en criteria te ontlenen aan de door de opdrachtgevende gemeenten aangereikte kaders, onder voorwaarde van toetsing van die kaders op de professionele onafhankelijkheid van BMC (overigens blijken dit in tot nu toe alle onderzoeken die BMC uitgevoerd heeft de normenkaders te zijn van het betreffende provinciebestuur).
  - Scheiding van verantwoordelijkheden over 1) de onderzoeksprojectleider per gemeente, 2) projectmanager voor het onderzoek als geheel en 3) de interne onderzoekscoördinator;
  - Intercollegiale toetsing in het werkoverleg van BMC onderzoeksprojectleiders.
2. Een ander verschil met Limburg betrof het meet- c.q. onderzoeksinstrument. In Limburg werd gebruik gemaakt van de bestuurskrachtmonitor (Korsten, 2004b: 29). Van hetzelfde instrument werd ook gebruik gemaakt in de bestuurskrachtmeting in de Krimpenerwaard. In die monitor werd de bestuurskracht beoordeeld op basis van de drie kwaliteitsniveaus en de vier gemeentelijke rollen. Dat leidde tot een beoordeling op 10 velden, bij voorbeeld die van strategisch bestuur, of operationele participant. In de AV vond een beoordeling in termen van figuur 6.4 alleen plaats op de rollen. Een 'echte' beoordeling van de kwaliteitsniveaus vond niet plaats, al is tussen de regels door wel een beoordeling af te lezen. Dit komt voor een groot deel door het ontbreken van een regisseur waardoor op een hoger abstractieniveau, bijvoorbeeld dat van de provincie, er geen vergelijking is van onderzoeken in verschillende gebieden.
3. Het onderzoek is een momentopname. De situatie kan echter snel veranderen. Zie daarvoor de opmerkingen over Zederik en Hardinxveld-Giessendam. De redenen daarvoor zijn niet geanalyseerd, maar hebben te maken met de stevigheid van bestuurders en topambtenaren. De aangedragen opties om de bestuurskracht

te versterken die BMC noemt scharen wij onder de noemer 'structuuroplossingen'. Daarmee kunnen gelijkvormige gemeente ontstaan die de pluriformiteit in het openbaar bestuur niet ten goede komen. Oplossingen in de sfeer van bestuurscultuur worden echter niet aangedragen. Dergelijke aspecten kunnen wel degelijk invloed hebben op de bestuurskracht, zowel in positieve als in negatieve zin.

4. Alhoewel wij het wel hadden verwacht heeft er geen beoordeling in de termen van figuur 6.4 plaats gehad op de regionale samenwerking. Ook hierbij geldt dat tussen de regels door heel wat te elzen valt, maar een echt oordeel wordt, althans door ons, gemist.
5. Nergens kwamen verrassende zaken aan het licht. Alles was kennelijk min of meer al bekend. Toch werden de uitkomsten van het onderzoek als waardevol beschouwd. In een aantal gevallen diende het als katalysator voor lang gewenste veranderingen. Dat is een paradoxaal verschijnsel. Kennelijk is het waardevol een min of meer integraal beeld te hebben van hoe de gemeente presteert. En als dat gebeurt door een externe partij met een als gedegen ervaren aanpak dan kan dat gewenste effecten leiden. Om dat nader te verklaren is verder onderzoek nodig.

#### *Kwaliteit van het bestuurskrachtonderzoek*

Om de kwaliteit van het onderzoek dat in de AV-gemeenten is uitgevoerd te beoordelen hebben we gebruik gemaakt van de 'algemene beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting'. Deze zijn gebaseerd op de visitaties die in Limburg zijn uitgevoerd en op de ervaringen die buiten de gemeentelijke overheid zijn opgedaan, zoals in het hoger onderwijs (Korsten, 2004).

Er zijn elf beginselen geformuleerd:

1. Er is een, bij voorkeur extern, initiatiefnemer.
2. Er is sprake van regie en een regisseur.
3. Er is een voorafgaand bekende opzet vereist.
4. Het proces kent een visitatiecommissie.
5. De visitatiecommissie is onafhankelijk.
6. De specifieke data wordt op basis van een standaard of een protocol verzameld.
7. De gevisiteerden worden betrokken bij de dataverzameling en de ordening.
8. Er is sprake van interactie met betrokkenen bestuurders.
9. Er is contact met de 'afnemers van producten' (i.c. burgers, bedrijven e.d.)
10. Er wordt een openbaar rapport opgeleverd dat deels interactief met de gevisiteerde (die mag reageren of eventuele fouten in een concept) tot stand komt.
11. De gevisiteerde bezint zich op het resultaat van de meting.

In figuur 6.6 worden de scores van het onderzoek in de acht gemeenten aangegeven.

We lichten de scores toe.

1. Er was uiteraard wel een initiatiefnemer, dat waren de individuele gemeenten die gezamenlijk hadden afgesproken het bestuurskrachtonderzoek uit te voeren, daartoe overigens gestimuleerd door de provincie. Dat is te kenmerken als een

gemengd intern/extern initiatief. GS hebben het onderzoek wel gestimuleerd door een bijdrage van 50% in de kosten te leveren.

| Beginsel  | score |
|---|-------|
| 1. (externe) initiatiefnemer                                  | -/+   |
| 2. regie en een regisseur                                     | -     |
| 3. een bepaalde opzet (protocol)                              | +     |
| 4. visitatiecommissie, die een opdracht krijgt                | -     |
| 5. onafhankelijke visitatiecommissie                          | -     |
| 6. dataverzameling o.b.v. protocol                            | +     |
| 7. betrokkenheid gevisiteerde bij dataverzameling             | +     |
| 8. interactie door bezoek ter plaatse                         | +     |
| 9. contact met externen (middenveld)                          | +     |
| 10. openbaar eindrapport dat deels interactief tot stand komt | +     |
| 11. bezinning bij gevisiteerden en toezicht daarop            | -     |

*Figuur 6.6: Score AV-bestuurskrachtonderzoek op de beginselen van behoorlijk bestuurskracht meten*

2. Er was ook geen sprake van een regisseur c.q. regie. Wel was er sprake van één adviesbureau dat overal dezelfde opzet van het onderzoek hanteerde. De normen en criteria ontleende men aan een provinciale nota uit 2000. Omdat er geen duidelijke rol was voor de provincie kwalificeren we de regie als relatief zwak.
3. BMC heeft de onderzoeksmethode beschreven. Die is voor alle acht gemeenten hetzelfde geweest.
4. Er was geen sprake van een visitatiecommissie.
5. Omdat er geen visitatiecommissie was kan ook niet aan dit beginsel worden voldaan.
6. BMC zette vragenlijsten uit zodat interactief een opgavenprofiel per gemeenten werd samengesteld. Ook in de vervolprocedure konden bestuurders en ambtenaren veel informatie aandragen.
7. Er was duidelijk sprake van betrokkenheid bij de gemeenten. Men vulde vragenlijsten in, er werden gesprekken gevoerd.
8. De onderzoekers hebben ter plekke gesprekken gevoerd met bestuurders, ambtenaren en externen.
9. Met externen (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties) is gesproken.
10. Er is sprake van een openbaar rapport. Het is aan de orde geweest in de gemeenteraad. We hebben de rapporten ook aangetroffen op de websites van de desbetreffende gemeente.
11. Er is wel degelijk sprake van bezinning bij de betreffende gemeente. Omdat er echter geen sprake is van een initiatiefnemer (beginsel 1) is er ook geen toezicht op een plan van aanpak en/of de uitvoering daarvan.

Al met al stellen wij dat er geen sprake is van een volledig onderzoek dat voldoet aan alle beginselen. Daarvoor was het nodig geweest dat er een externe initiatiefnemer en regisseur was geweest en dat er een onafhankelijke commissie was ingesteld. In Zuid-Holland hebben meerdere gemeenten hun bestuurskracht laten onderzoeken. Er is

geen sprake van een door de provincie gecoördineerd onderzoek. Daardoor zijn de onderzoeken niet te vergelijken wat het trekken van conclusies op een abstracter niveau onmogelijk maakt. Toch bevelen wij aan, juist om de metingen te propageren en om vergelijkbaarheid van de procedure en oordelen te bevorderen een commissie in te stellen waardoor het bestuurskrachtonderzoek wordt opgewaardeerd tot een vorm van visitatie.

## **7 De bestuurskrachtmetering in Friesland: de gemeente Littenseradiel als voorbeeld**

K. Abma en A.F.A. Korsten

### **7.1 Inleiding**

In 2002/2003 is in 27 van de 31 Friese gemeenten een zelfevaluatie uitgevoerd. De vier Friese Waddeneilanden deden daaraan niet mee. Zelfevaluatie is een vorm van bestuurskrachtmetering waarbij de gemeente zelf, dus zonder visitatie of directe hulp van een adviesbureau, zijn sterke en zwakke punten in beeld kan brengen.

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het proces van zelfevaluatie zoals die in de gemeente Littenseradiel is uitgevoerd. Daarnaast gaan we dieper in op de situatie ná de zelfevaluatie. We gaan in op wat Littenseradiel met de uitkomsten van het onderzoek gedaan. Daarnaast noemen we ook de stappen die het provinciebestuur heeft gezet nadat de zelfevaluatie in de gehele provincie was afgerond. We gaan daarbij weer dieper in op de gevolgen voor Littenseradiel en de reactie van deze gemeente op de provinciale stappen.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. De gemeente Littenseradiel wordt kort beschreven in paragraaf 7.2. Paragraaf 7.3 geeft een overzicht van de voorgeschiedenis van de zelfevaluatie. In paragraaf 7.4 gaan we nader in op het begrip 'bestuurskwaliteit' zoals dat bij de zelfevaluatie werd gehanteerd. Ook het afwegingskader komt in dit hoofdstuk aan de orde. De mogelijke varianten van de zelfevaluatie volgen in paragraaf 7.5. Het proces zoals dat in Littenseradiel is gevoerd komt aan de orde in paragraaf 7.6. De kritiek uit Littenseradiel op de aanpak van het provinciebestuur beschrijven we in paragraaf 7.7. De zelfevaluatie was gerelateerd als zes prestatiegebieden. Deze komen in paragraaf 7.8 aan de orde. Paragraaf 7.9 noemt de uitkomsten van de zelfevaluatie voor Littenseradiel. We gaan dieper in op de uitkomsten op de zes taakvelden. Daarna volgen de algemene conclusies (paragraaf 7.10) en de oplossingsrichting die Littenseradiel koos (paragraaf 7.11). De gevolgen van de zelfevaluatie en de vervolgstappen komen aan de orde in paragraaf 7.12.

### **7.2 De gemeente**

De gemeente Littenseradiel is een plattelandsgemeente in het westen van Friesland. De gemeente is ruim 13.000 ha groot en telt ruim 10.500 inwoners. De gemeente ligt tussen de steden Franeker, Leeuwarden, Sneek en Bolsward, en kent 29 dorpen waarvan Wommels (ruim 2000 inwoners) de grootste is en Leons (ruim 50 inwoners) de kleinste.

De gemeente werkt bestuurlijk en ambtelijk veel samen. In 2003 is, samen met de gemeenten Bolsward, Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat en Lemsterland het Intergemeentelijke Samenwerkingverband Zuidwest Friesland (ISZF) opgericht. Het ISZF verzorgt alle ICT-aangelegenheden in deze gemeenten. Daarnaast werden van dezelfde zes gemeenten in 2005 alle sociale diensten samengevoegd tot de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISDzwf).

Verder werkten deze zes gemeenten samen met de gemeenten Sneek en Wymbritseradiel aan de invoering van de WMO. In het verleden hadden deze acht gemeenten gezamenlijk de invoering van de Wet Werk en Bijstand voorbereid. Door de ligging in het hart van Friesland en dicht bij de hoofdstad is de gemeente Littenseradiel voor enkele ruimtelijke aangelegenheden afhankelijk van Leeuwarden. Daartoe werkt de gemeente met Leeuwarden en diens overige buurgemeenten samen in het Bestuurlijk Overleg Stadsregio Leeuwarden (BOSL).

### **7.3 Aanloop tot de zelfevaluatie**

De zelfevaluatie (lees bestuurskrachtmeting) kende een voorgeschiedenis. In november 2001 verscheen een verkennende en probleemstellende notitie van het SGBO 'It lokaal bestjoer yn Fryslân en hoe fierder?'. Daarin stond de volgende vraag centraal: welke problemen en knelpunten doen zich voor in het functioneren van de Friese gemeenten, mede gelet op de eisen die de omgeving aan het lokaal bestuur nu en in de nabije toekomst stelt? De uitkomst van gesprekken met 12 van de 31 Friese gemeenten was een lijst van bekende knelpunten die in het algemeen worden gesignaleerd bij vooral de kleinere gemeenten: kwetsbaarheid en gebrek aan kwaliteit van medewerkers, moeilijk te vervullen vacatures en vertrek van ervaren medewerkers. Daardoor staat de continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening op het spel.

De SGBO-onderzoekers hadden drie scenario's op het oog om de problemen op te lossen: handhaven van de status-quo, verbeteren en intensiveren van de samenwerking en schaalvergroting met de provincie als initiatiefnemer. Veruit de meerderheid van de ondervraagde gemeenten koos voor de laatste optie: herindeling dus.

Het rapport zou worden besproken tijdens een vergadering in december 2001 van Vereniging van Friese Gemeenten (VFG). Voorafgaand daaraan hebben de burgemeester en de gemeentesecretaris van Littenseradiel een opiniërend artikel geschreven in de Leeuwarder Courant. Hoewel de gemeente niet tegen een gemeentelijke herindeling was, leverden zij forse kritiek op het rapport.

Schaalvergroting was volgens hen geen oplossing voor de problemen. Daarvoor gaat er (ook) in grotere gemeenten het nodige mis. Ook de aanpak van het rapport deugde volgens hen niet: via een inventarisatie van samenwerkingsvormen (149 in Friesland op dat moment) werd direct de weg ingeslagen naar schaalvergroting zonder dat gekeken werd naar de oorzaken van de geconstateerde knelpunten. Verder werd de kwaliteit van het bestuur, van het management in het algemeen en die van de gemeentesecretaris in het bijzonder als een belangrijke factor genoemd. Iets wat in het rapport niet aangeroerd werd. Ook de voordelen van kleine gemeenten kwamen niet aan bod: snelle communicatie en weinig verkokering.

Burgemeester Liemburg en secretaris Meijering beëindigden hun betoog met een pleidooi om kwaliteitseisen voor alle gemeentelijke functies op te stellen, om die vervolgens op die wijze in te vullen en te bewaken. 'Dat vraagt om een echt onderzoek, dat meer doet dan feiten noteren en inzicht verschaffen in het denken van de geïnterviewden'.

Tijdens de VFG-bijeenkomst werden de problemen en de conclusies van het SGBO-rapport door de Friese gemeenten herkend. Wel werd getwijfeld aan de samenhang tussen de gesignaleerde kwetsbaarheden en knelpunten en de schaal van de gemeenten. Het rapport was volgens de gemeenten niet representatief voor de problemen en kwetsbaarheid van gemeenten. Er werd gevraagd om een nadere analyse van feitelijke situaties en problemen.

In de VFG-vergadering van april 2002 werd een resolutie aangenomen waarin de leden uitspraken dat de knelpunten rond de bestuurskracht moesten worden verkend en vóór 1 januari 2006 moesten zijn opgelost.

De provincie Fryslân heeft daarna, in overleg met de VFG, besloten om de gemeenten te vragen hun bestuurskwaliteit nader in beeld te brengen door middel van een zelfevaluatie. Doel daarvan was het in beeld brengen van drie zaken: de prestaties van de gemeenten, factoren die het gemeentelijk functioneren belemmeren of juist bevorderen en het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen.

KPMG werd gevraagd de provincie en de gemeenten bij de zelfevaluatie te begeleiden.

Op basis van de uitkomsten van de zelfevaluatie kon binnen de gemeenten een gerichte en zinvolle discussie worden gevoerd over verschillende oplossingsrichtingen. Hierbij moest, volgens het provinciebestuur worden gedacht aan het handhaven van de status quo, het investeren in (onderdelen van) de ambtelijke organisatie, het samenwerken met andere gemeenten of schaalvergroting door herindeling.

De zelfevaluatie door gemeenten was nadrukkelijk bedoeld om eerst en vooral binnen gemeenten een discussie te stimuleren over bovengenoemde aspecten.

#### **7.4 Het begrip bestuurskwaliteit en het afwegingskader**

Bij deze zelfevaluatie van de gemeentelijke bestuurskracht is het begrip 'bestuurskwaliteit' gedefinieerd als de mate waarin een gemeente bestuurlijk én organisatorisch in staat is om haar specifieke bestuurlijke opgaven waar te maken en de gewenste prestaties te leveren. Het gaat daarbij niet alleen om de feitelijke prestaties van een gemeentebestuur (en de organisatie), maar ook om het vermogen om deze prestaties te leveren. Tevens is een uitgangspunt dat gemeenten 'robuust' moeten zijn, ofwel de gewenste kwaliteit op de middellange termijn moeten kunnen waarmaken. Provinciale Staten van Friesland stelden in december 2002 de notitie 'Opmaat naar maatwerk' voor de zelfevaluatie vast. Dit kader omvatte een aantal basiskwaliteiten en ijkpunten om de gemeentelijke bestuurskracht te kunnen beoordelen. Gemeenten zouden aan de volgende basiskwaliteiten moeten voldoen:

1. Het samen met en voor de inwoners en de vele maatschappelijke organisaties realiseren en instandhouden van een veilige, leefbare en geordende leefomgeving;
2. Het bieden van uitzicht en zingeving aan groepen van burgers via belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal-economisch beleid;
3. Het bieden van een klantgerichte en dienstverlenende organisatie aan de bewoners (bijvoorbeeld vergunningen, rijbewijs, vuilophaal);

4. Het hebben van voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak, enzovoorts) om ook in de komende decennia als een robuuste gemeente een volwaardige speler te zijn in het publieke domein, dat wil zeggen voldoende competent om – ook bij verdere decentralisatie – nieuwe taken aan te kunnen.

### **7.5 Varianten zelfevaluatie**

De gemeenten konden voor het uitvoeren van de zelfevaluatie kiezen uit de volgende drie varianten:

- A. Een grondige zelfevaluatie waarbij burgers, maatschappelijke partners, het college van B&W, het managementteam en de gemeenteraad betrokken werden. De uitkomsten zouden dan niet alleen gebaseerd zijn op interne beelden maar ook op de meningen van externe partners en burgers.
- B. In deze variant werden externe partners en burgers niet betrokken bij de evaluatie. Het zwaartepunt lag bij het college, het managementteam en de gemeenteraad. De discussie concentreerde zich op de verklarende factoren voor de gemeten bestuurskwaliteit en op de gewenste oplossingsrichtingen.
- C. De (lichtere variant van) zelfevaluatie waarbij alleen de leden van het college en het managementteam meededen. De gemeenteraad, burgers en externe partners werden niet in het onderzoek betrokken.

De gemeenteraad van Littenseradiel heeft begin februari 2003 besloten mee te doen aan de zelfevaluatie en gekozen voor variant B +. Hoewel in de B-variant de externe partners en burgers niet betrokken zouden worden bij de evaluatie is, om toch een indruk te krijgen hoe maatschappelijke organisaties denken over de gemeente, hen wel gevraagd een vragenlijst voor externe organisaties in te vullen. Deze lijst was eveneens door adviesbureau KPMG beschikbaar gesteld. De vragenlijsten zijn gestuurd naar de besturen van alle 24 dorpsbelangen en de federatie van dorpsbelangen, de dorpshuisbesturen, de ondernemersverenigingen, de beide woningbouwcorporaties, de plaatselijke afdeling van de Land- en tuinbouworganisatie (NLTO) en de besturen van het openbaar onderwijs.

Voor 2003 stond al een herhaling gepland van een in 2000 uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente. Bij de uitvoering van dit reeds geplande onderzoek in 2003 is aansluiting gezocht bij de zelfevaluatie.

Het college van B&W heeft ervoor gekozen de volgende beleidsthema's in het bijzonder te evalueren:

- het zorgen voor voldoende en goed onderhouden wegen
- het beheer van de openbare ruimte (pleinen, plantsoenen)
- het zorgvuldig omgaan met de groene ruimte bij de ontwikkeling van woonlocaties, bedrijfsterreinen en infrastructuur
- het ondersteunen van maatschappelijke voorzieningen Sociaal cultureel werk, onderwijs, sport, dorpshuizen.

De gemeentesecretaris werd aangewezen als projectleider.



## **7.6 Proces zelfevaluatie in Littenseradiel**

Het college van heeft begin maart 2003 het plan van aanpak voor de zelfevaluatie vastgesteld met daarin de planning.

Het onderzoek is in de volgende stappen uitgevoerd:

- uitzetten van de vragenlijsten bij de doelgroepen: gemeenteraad, college en managementteam, ondernemingsraad en externe organisaties
- uitvoering van een telefonische enquête onder inwoners van de gemeente door een extern bedrijf in telemarketing & telesales;
- discussie met college en managementteam aan de hand van de verzamelde informatie;
- discussie met de gemeenteraad naar aanleiding van de door de raad ingevulde vragenlijsten;
- bespreking met de OR van de vragenlijst over de gemeente als werkgever;
- bespreking tussenrapportage in college;
- bespreking tussenrapportage in raadscommissie;
- bespreking eindrapportage in college;
- bespreking eindrapportage in raadscommissie;
- vaststelling eindrapportage door de raad (1 september 2003).

Uiteindelijk heeft het proces dus, na vaststelling van de variant door de raad in februari, een doorlooptijd van zeven maanden gehad.

## **7.7 Kritiek op de aanpak**

Van het begin af aan heeft het gemeentebestuur van Littenseradiel sceptisch gestaan tegenover de aanpak zoals de provincie die voorstond. Het initiatief werd wel door het college ondersteund. Echter bij het instrument zelfevaluatie zijn vraagtekens en kanttekeningen geplaatst. Het college had liever een meer onafhankelijke en door externen geleide bestuurskrachtmeting gezien. De vraag was dan ook wat het provinciebestuur met de uitkomsten van het onderzoek zou doen omdat de gemeenten vrij waren in het kiezen van een aanpak waardoor de resultaten verschillend geïnterpreteerd konden worden.

Alhoewel het provinciebestuur vasthield aan de door haar voorgestane aanpak besloten zowel college als raad toch mee te werken. Belangrijk uitgangspunt daarbij was dat het onderzoek vooral nuttig voor de gemeente zélf zou moeten zijn. Daarom is ook gekozen voor een uitgebreide variant. De eigen prestaties van de gemeente zijn door zowel college, managementteam en raad kritisch beoordeeld. De nadruk werd daarbij gelegd op dat wat voor verbetering vatbaar was.

## **7.8 Taakvelden**

De zelfevaluatie was gerelateerd aan zes prestatiegebieden: de gemeente als beleidsontwikkelaar, dienstverlener, toezichhouder en/of handhaver, lokale democratie, bestuurlijke partner, en als werkgever.

Bij de rol van beleidsontwikkelaar ging het om het aanpakken van lokale maatschappelijke problemen en het realiseren of in stand houden van lokale voorzieningen. Voorbeelden zijn veiligheid op straat, woningen voor iedereen, bevorderen van werkgelegenheid, aanleggen en onderhouden van wegen en aandacht voor sociale voorzieningen. De vraag stond centraal welke beleidsambities de gemeente op dat moment had en of het beleid voortvarend werd uitgevoerd.

Bij het onderdeel 'dienstverlening' stond centraal welke ambities de gemeente hanteerde voor de kwaliteit van de dienstverlening en in hoeverre de betreffende diensten door de gemeente ook daadwerkelijk ofwel snel, zorgvuldig en klantvriendelijk werden verricht. De gemeente verleent burgers en bedrijven immers tal van diensten, zoals het verstrekken van paspoorten, bouw- en milieuvergunningen en sociale voorzieningen.

De gemeente is op tal van terreinen verantwoordelijk voor 'toezicht en handhaving', zoals op het gebied van de openbare ruimte, milieu, parkeren en de leerplicht. Bij deze taak stond de vraag centraal in hoeverre gemeente de naleving van regels door burgers en bedrijven actief bevorderde en toezicht en handhaving op een adequate en professionele wijze uitvoerde.

Bij het onderdeel 'lokale democratie' ging het om de vraag in hoeverre burgers en maatschappelijke organisaties actief betrokken werden bij de ontwikkeling van beleid en bij het beheer van hun leefomgeving. Gemeenten behoren immers beslissingen op een democratische wijze te nemen.

Om hun doelen te realiseren moeten gemeenten steeds meer samenwerken met private partijen, instellingen en medeoverheden.

Bij de rol van bestuurlijke partner werd gevraagd in hoeverre de gemeente in staat was om in dat krachtenveld als volwaardige bestuurlijke partner te opereren. Gemeenten hebben veel medewerkers in dienst. Aantrekkelijkheid als werkgever en mensen aan zich binden, daarbij ging het om de rol van gemeente als werkgever.

## **7.9 Uitkomsten van de zelfevaluatie**

De resultaten die in Littenseradiel geboekt zijn, zijn weergegeven in figuur 7.1. Het gaat er dus om hoe deze gemeente aankijkt tegen haar eigen functioneren. We spiegelen ze telkens aan de uitkomsten van alle Friese gemeenten.

### **7.9.1 De gemeente als beleidsontwikkelaar**

Bij dit taakveld ging het om de beleidsambities van de gemeente voor de aanpak van maatschappelijke problemen en het realiseren of behouden van lokale voorzieningen, alsmede om de uitvoering daarvan.

|  | Littenseradiel                            | Friesland   |
|--|---|---|
| Beleidsontwikkelaar  | College + MT:<br>niveau 2                 | 9 gemeenten: niveau 2 à 3<br>2 gemeenten: niveau 3 à 4<br>10 gemeenten: (ruim) voldoende, goed, tevreden<br>6 geen kwalificatie                                     |
| Dienstverlener   | College + MT:<br>niveau 2 à 3             | 15 gemeenten: niveau 2 à 3<br>8 gemeenten: (ruim) voldoende, goed, tevreden<br>4 geen kwalificatie  |
| Toezichthouder/<br>hieldhaver  | College + MT:<br>niveau 2 à 3             | 14 gemeenten: niveau 2 à 3 of lager<br>3 gemeenten: niveau 3<br>6 gemeenten: onvoldoende, redelijk, weinig positief<br>4 geen kwalificatie                          |
| Lokale democratie  | College + MT:<br>niveau 3                 | 1 gemeente: niveau 2 à 3<br>15 gemeenten: niveau 3 of hoger<br>8 gemeenten: niet slecht, ruim voldoende redelijk tot goed,<br>goed, positief<br>3 geen kwalificatie |
| Bestuurlijke partner   | College + MT:<br>niveau 3 à 4             | 1 gemeente: niveau 2 à 3<br>13 gemeenten: niveau 3 of hoger<br>8 gemeenten: voldoende, goed, positief, tevreden<br>5 geen kwalificatie                              |
| Werkgever  | College + MT:<br>niveau 3<br>DR: niveau 3 | 15 gemeenten: niveau 2 of 3<br>2 gemeenten: niveau 4<br>5 gemeenten: voldoende, deels goed/deels minder goed,<br>goed, tevreden<br>5 geen kwalificatie              |
| Toelichting: Bij elk prestatieniveau kon de score 1 t/m 4 worden aangegeven. Score 1 zegt 'hier moeten we nog een echte slag maken'; score 4 betekent 'we doen het op dit gebied eigenlijk wel heel erg goed'. |   |   |

Figuur 7.1: Score Littenseradiel en Friese gemeenten op de zes taakvelden

#### College en MT

Het college en managementteam van Littenseradiel waardeerden de gemeentelijke prestaties als beleidsontwikkelaar op niveau 2.

De drie belangrijke maatschappelijke opgaven/problemen waren op dat moment volgens hen:

- realiseren woningbouw / volkshuisvesting;
- leefbaarheid platteland + voorzieningen;
- verkeersveiligheid.

De belangrijkste aandachtspunten bij het daadkrachtig aanpakken van deze opgaven/problemen waren:

- de marktontwikkeling;
- financiële haalbaarheid;
- inschakelen marktpartijen;
- beleidsontwikkeling, samen met diverse organisaties en instellingen.

Voor de opgave van het verbeteren van de leefbaarheid op het platteland zou eerst een aparte visie moeten worden ontwikkeld. Bij de opgave van het verbeteren van de verkeersveiligheid was de rol van de provincie voor de aanpassingen van provinciale wegen cruciaal.

### *De gemeenteraad*

De raadsleden van de gemeente Littenseradiel waren in het algemeen tevreden over de gemeente als ontwikkelaar van beleid. De raad gaf daarvoor als gemiddelde rapportcijfer een 6,7.

Tevreden was de raad over het voorkomen en terugdringen van criminaliteit, geweld en overlast, het voorbereid zijn op calamiteiten, zoals brand of een ramp, het zorgen voor voldoende en goed onderhouden wegen, het beheer van de openbare ruimte (pleinen, parken, plantsoenen), het zorgvuldig omgaan met de groene ruimte bij de ontwikkeling van woonlocaties, bedrijfsterreinen en infrastructuur, het terugdringen van de werkloosheid en het ondersteunen van maatschappelijke voorzieningen, zoals sociaal-, cultureel werk, onderwijs en sport.

Ontevreden was de raad over de huidige (mogelijkheden) van de gemeente met betrekking tot het zorgen voor voldoende woonruimte voor jong en oud.

Over de huidige mogelijkheden met betrekking tot het stimuleren van de bedrijvigheid waren de meningen verdeeld: 7 raadsleden waren daar tevreden over en 5 waren ontevreden. Die onvrede betrof niet zozeer de uitvoering door de gemeente maar de beperkingen die het provinciebestuur de gemeente oplegde bijvoorbeeld de (on)mogelijkheid voor de gemeente Littenseradiel om bedrijven van buiten de gemeente aan te trekken.

Als belangrijkste aangrijpingspunten voor een verdere verbetering van het gemeentelijk beleid zag de raad:

- het in kaart brengen van trends en ontwikkelingen en het ontwikkelen van een visie;
- het stellen van meer concrete en ambitieuzere doelen;
- het beter op elkaar afstemmen van beleidsnota's (structuurvisie);
- het meten van resultaten en effecten.

### *Externen*

Aan 57 externe organisaties is gevraagd een oordeel te geven over de gemeente als ontwikkelaar van beleid op drie terreinen die hieronder nader worden aangegeven.

Dertig organisaties hadden de vragenlijst ingevuld en teruggestuurd.

1. De gemeente als ontwikkelaar van beleid om te zorgen voor voldoende en goed onderhouden wegen en het beheer van de openbare ruimte (pleinen, plantsoenen).

Van de 25 ontvangen reacties waren 18 (72%) tevreden over de *inbound* van het beleid van de gemeente op het terrein waarop die organisaties werkzaam zijn. Zeven organisaties (28%) waren ontevreden.

Als belangrijkste aangrijpingspunten voor een verdere verbetering van het gemeentelijk beleid werden genoemd:

- het beter op elkaar afstemmen van beleidsnota's
- meer geld en middelen beschikbaar stellen voor de uitvoering
- resultaten en effecten meten

De concrete maatregelen die volgens de externe organisaties de gemeente moest treffen om het beleid – en de effecten daarvan – te verbeteren waren:

- a. het tijdig betrekken van de belanghebbende organisaties bij het ontwikkelen van plannen
- b. een goede communicatie met organisaties en inwoners
- c. het planmatig onderhouden van de openbare ruimte

2. De gemeente als ontwikkelaar van beleid om zorgvuldig om te gaan met de groene ruimte bij de ontwikkeling van woonlocaties, bedrijfsterreinen en infrastructuur.

Van de 24 ontvangen reacties waren 14 (58%) tevreden over de *inhoud* van het beleid van de gemeente op het terrein waarop die organisaties werkzaam zijn; 8 organisaties (33%) waren ontevreden.

Als belangrijkste aangrijpingspunten voor een verdere verbetering van het gemeentelijk beleid werden genoemd:

- trends en ontwikkelingen in kaart brengen en visie ontwikkelen
- meer geld en middelen voor de uitvoering beschikbaar stellen
- resultaten en effecten meten

Ook hier was gevraagd enkele concrete maatregelen te noemen die volgens externe organisaties de gemeente zou kunnen treffen om het beleid – en de effecten daarvan – te verbeteren. Opvallend daarbij was de competitie tussen ondernemerverenigingen en dorpshuizen enerzijds en de dorpsbelangen. Zowel ondernemers als dorpshuisbesturen gaven aan dat naast de dorpsbelangen zij soms meer betrokken zouden moeten worden bij de planvorming. Er werden suggesties gegeven waaruit de volgende lijnen te destilleren waren:

- a. in gang gezette ontwikkeling ook daadwerkelijk uitvoeren
- b. samenhang aanbrengen in de diverse beleidsnota's en ontwikkelingen

3. De gemeente als ontwikkelaar van beleid t.a.v. het ondersteunen van maatschappelijke voorzieningen sociaal cultureel werk, onderwijs, sport, dorpshuizen.

Van de 26 ontvangen reacties waren 19 (73%) tevreden over de *inhoud* van het beleid van de gemeente op het terrein waarop die organisaties werkzaam zijn; 7 organisaties (27) waren ontevreden.

Als belangrijkste aangrijpingspunten voor een verdere verbetering van het gemeentelijk beleid werden genoemd:

- meer geld en middelen voor de uitvoering beschikbaar stellen
- resultaten en effecten meten

Concrete maatregelen die volgens externe organisaties de gemeente kan uitvoeren om het beleid – en de effecten daarvan – te verbeteren waren:

- verbeteren van de communicatie
- stimuleren lokale initiatieven en samenwerking

### Burgers

De burger waardeerde de inspanningen van de gemeente als ontwikkelaar van beleid met het cijfer 6,4. In figuur 7.2 zijn per beleidsonderdeel de tevredenheidsscores aangegeven.

|  | zeer ontevreden | ontevreden | tevreden | zeer tevreden | weet niet/geen mening |
|--|-----------------|------------|----------|---------------|-----------------------|
| Voorkomen en terugdringen criminaliteit, geweld en overlast  | 0               | 12,1       | 58,4     | 0,6           | 28,9                  |
| Voorbereid zijn op calamiteiten  | 1,0             | 10,2       | 55,9     | 1,9           | 31,1                  |
| Voldoende woonruimte jong en oud   | 8,9             | 50,5       | 32,7     | 0,6           | 7,3                   |
| Voldoende en goed onderhouden wegen  | 5,1             | 37,8       | 54,3     | 1,9           | 1,0                   |
| Onderhoud openbare ruimte  | 4,8             | 26,7       | 63,2     | 1,6           | 3,8                   |
| Zorgvuldig omgaan met groene ruimte bij ontwikkeling woonlocaties, bedrijfstreinen en infrastructuur | 2,2             | 23,5       | 61,6     | 0,6           | 12,1                  |
| Terugdringen werkloosheid  | 3,2             | 20,6       | 22,5     | 0             | 53,7                  |
| Stimuleren bedrijvigheid   | 6,3             | 31,4       | 38,7     | 0,6           | 22,9                  |
| Ondersteunen maatschappelijke voorzieningen  | 5,1             | 28,9       | 56,2     | 2,5           | 7,3                   |

Figuur 7.2: Burgerscore op de gemeentelijke rol van beleidsontwikkelaar

Opvallend was de ontevredenheid over het gebrek aan woonruimte voor jongeren en senioren. Het meest tevreden waren de inwoners over het onderhouden van de openbare ruimte. Een meerderheid van de geënquêteerden had geen mening over de prestaties van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie bij het terugdringen van de werkloosheid. Gelet op de mogelijkheden die de gemeente daarbij daadwerkelijk heeft, is dit niet zo verwonderlijk.

### Actiepunten

Om in het algemeen de kwaliteit van het lokaal beleid te kunnen verbeteren, zou volgens college en MT geïnvesteerd moeten worden in:

- beleid en strategie: maatregelen baseren op lange termijnvisie en inzicht in effectiviteit en doelmatigheid
- middelen: beschikbaarheid van financiële middelen en in de kwaliteit van de financiële beheersing (planning en control, interne controle)

Op korte termijn wilden college en MT betere tussentijdse (financiële) informatie, meer inzicht in effectiviteit en doelmatigheid en een betere informatie-uitwisseling / oriëntering elders (andere gemeenten).

### 7.9.2 De gemeente als dienstverlener

Hierbij gaat het om de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

### *College en MT*

Gemiddeld genomen paste prestatieniveau 2/3 het best bij de gemeente. Drie sterke punten als het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening waren:

- klantenbehandeling;
- korte lijnen;
- positieve instelling personeel.

Verbeterpunten waren volgens het college en MT:

- onderlinge samenwerking
- oplossend vermogen

Relatief goed scoorde de gemeente op de terreinen sociale zaken, burgerzaken en beheer (afhandeling meldingen 'klein leed').

Verbetering was nodig op het terrein van de postafhandeling.

### *De gemeenteraad*

De raadsleden van de gemeente Littenseradiel waren in het algemeen tevreden over de dienstverlening; als gemiddeld rapportcijfer gaf de raad een 6,9.

Tevreden was de raad over de behandeling van burgers aan de balie door medewerkers, de behandeling van burgers aan de telefoon door medewerkers, de telefonische bereikbaarheid van de gemeente, de openingstijden van het loket, de wachttijden aan het loket, de snelheid waarmee aanvragen (bijv. paspoort, rijbewijs, vergunning, uitkering) werden afgehandeld, de zorgvuldigheid van afwegingen rond aanvragen en de informatievoorziening over producten en openingstijden.

Als belangrijkste aangrijpingspunten voor een verdere verbetering van de gemeentelijke dienstverlening zag de raad:

- visie op dienstverlening ontwikkelen;
- ambitieuzere en meer concrete doelen stellen;
- werkzaamheden van afdelingen beter op elkaar afstemmen;
- resultaten en effecten van beleid meten.

### *Burgers*

De burger waardeerde de dienstverlening van de gemeente met het cijfer 6,8. Dat was bijna 1 punt hoger dan in 2000(5,9). In figuur 7.3 zijn per beleidsonderdeel de tevredenheidsscores aangegeven.

Opvallend was de grote tevredenheid over de behandeling door de medewerkers van de gemeente, de telefonische bereikbaarheid en de wachttijden aan het loket. Minder tevredenheid was er over de openingstijden van het loket.

### *Actiepunten*

In de volgende aspecten zou volgens college en MT verder moeten worden geïnvesteerd om de huidige prestaties op het gebied van dienstverlening te kunnen verbeteren:

- medewerkers: voldoende medewerkers die kwalitatief op hun taak berekend zijn en het kunnen opvangen van uitval door ziekte etc.;
- processen: samenwerking tussen college, MT en afdelingen.

Op korte termijn was het volgens college en MT, gelet op wat al in gang was gezet, niet noodzakelijk maatregelen te treffen die de kwaliteit van de dienstverlening zouden moeten verbeteren. Er was, vergeleken met de meting van drie jaar eerder, duidelijk sprake van een opgaande lijn.

|  | zeer ontevreden | ontevreden | tevreden | zeer tevreden | weet niet/geen mening |
|--|-----------------|------------|----------|---------------|-----------------------|
| Behandeling aan de balie   | 1,3             | 2,9        | 78,4     | 13            | 4,4                   |
| Behandeling aan de telefoon                                      | 0,6             | 6,3        | 74       | 9,5           | 9,5                   |
| Telefonisch bereikbaarheid                                       | 1,0             | 7,0        | 77,8     | 3,2           | 11,1                  |
| Openingsuren loket   | 1,6             | 27,5       | 63,5     | 2,2           | 5,1                   |
| Wachttijden aan het loket  | 1,0             | 2,5        | 80,0     | 4,4           | 12,1                  |
| Snelheid afhandelen aanvragen (rijbewijs, vergunning, uitkering) | 5,7             | 16,5       | 64,1     | 4,8           | 8,9                   |
| Zorgvuldigheid afwegingen rond aanvraag                          | 6,0             | 16,8       | 49,8     | 1,9           | 25,4                  |
| Informatievoorziening over producten en openingstijden           | 0               | 5,1        | 83,8     | 4,1           | 7,0                   |

*Figuur 7.3: Burgerscore op de gemeentelijke rol van dienstverlener*

### 7.9.3 De gemeente als toezichthouder en handhaver

Hierbij gaat het om de wijze waarop de gemeente naleving van regels door burgers en bedrijven bevordert.

#### *College en MT*

Gemiddeld genomen paste het prestatieniveau 2/3 het best bij de gemeente Littenseradiel.

Drie sterke punten op dit gebied waren:

- ontwikkeling integrale veiligheidszorg;
- milieuhandhaving;
- leerplicht handhaving.

Drie verbeterpunten:

- uitwerking door de raad vastgesteld handhavingsbeleid
- vergroten integraliteit
- bouwhandhaving

Relatief goed scoorde de gemeente op de terreinen milieu en leerplicht. Verbetering was nodig op het terrein van bouw- en woningtoezicht.

#### *De gemeenteraad*

De raadsleden van de gemeente Littenseradiel waren in het algemeen tevreden over de handhaving.

De raad gaf daarvoor als gemiddelde rapportcijfer een 6,5.

Tevreden was de raad over de mate van toezicht op en handhaving van regels door de gemeente.



Overwegend tevreden was de raad over de behandeling van burgers door gemeentelijke toezichthouders, de rechtvaardigheid van de handhaving en de daadkracht van de gemeente bij het signaleren van overtredingen.

Als belangrijkste aangrijpingspunten voor een verdere verbetering van het toezicht en de handhaving zag de raad:

- verbeteren samenwerking en afstemming met medeoverheden;
- meten van resultaten en effecten.

#### *Burgers*

De burger waardeerde de inspanningen van de gemeente als toezichthouder en handhaver met het cijfer 6,2. In figuur 7.4 zijn per beleidsonderdeel de tevredenheidsscores in procenten aangegeven.

|  | zeer ontevreden | ontevreden | tevreden | zeer tevreden | weet niet/geen mening |
|--|-----------------|------------|----------|---------------|-----------------------|
| Mate van toezicht op en handhaving van regels door de gemeente | 4,1%            | 19,7%      | 50,8%    | 0%            | 25,4%                 |
| Behandeling burgers door toezichthouders                       | 1,9             | 14,3       | 51,1     | 0,3           | 32,4                  |
| Rechtvaardigheid van de handhaving                             | 1,9             | 20,0       | 28,6     | 0,6           | 48,9                  |
| Daadkracht bij signaleren overtredingen                        | 5,1             | 23,5       | 30,2     | 0,6           | 40,6                  |

*Figuur 7.4: Burgerscore op de gemeentelijke rol van toezichthouder en handhaver*

Opvallend was het hoge percentage dat geen mening had over de gemeente als toezichthouder en handhaver. Reden hiervan zou kunnen zijn dat men (nog) geen ervaring had opgedaan. Verder viel de ontevredenheid over de rechtvaardigheid van de handhaving op.

#### **Actiepunten**

Om de huidige prestaties op het gebied van toezicht en handhaving te verbeteren zou volgens college en MT geïnvesteerd moeten worden in:

- medewerkers: voldoende medewerkers die op hun taak berekend zijn, het kunnen opvangen van uitval door ziekte etc.
  - processen: samenwerking tussen afdelingen, formuleren van kwaliteitsbeleid
- Als maatregel voor de korte termijn om de kwaliteit van toezicht en handhaving te verbeteren zou een plan van aanpak moeten worden opgesteld, inclusief prioriteiten.

#### **7.9.4 De gemeente als lokale democratie**

Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre burgers en maatschappelijke organisaties betrokken werden bij de ontwikkeling van beleid en het beheer van de leefomgeving.

#### *College en MT*

Gemiddeld genomen paste prestatieniveau 3 het best bij de gemeente Littenseradiel.

Drie sterke punten waren:

- toegankelijkheid;
- overlegstructuur met dorpen en ondernemers,
- afhandeling 'klein leed';
- mogelijkheden voor burgers om het gemeentelijk beleid te beïnvloeden.

Drie verbeterpunten waren:

- communicatie;
- het 'kennen' van de gemeentelijke medewerkers;
- ontwikkeling kennis en kwaliteit van de dorpsbelangen.

#### *De gemeenteraad*

De raadsleden van de gemeente Littenseradiel waren tevreden over de democratie binnen de gemeente. Ze gaven daarvoor als gemiddelde rapportcijfer een 6,9.

Tevreden was de raad over de mogelijkheden voor inspraak voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de beleidsontwikkeling, het betrekken van burgers en organisaties bij het verbeteren van de leefbaarheid van hun dorp of wijk/buurt, het serieus rekening houden met de mening van burgers en organisaties bij het nemen van besluiten en de benaderbaarheid en toegankelijkheid van raadsleden, wethouders en de burgemeester voor burgers en organisaties

Als belangrijkste aangrijpingspunten voor een verdere verbetering van de externe oriëntatie van de gemeente op de lokale samenleving noemde de raad:

- het vergroten van de mogelijkheden tot participatie voor burgers en organisaties;
- het vergroten van de benaderbaarheid van bestuurders en raadsleden;
- verbetering van de communicatie en voorlichting vanuit de gemeente.

#### *Externen*

Aan de externe organisaties was gevraagd aan te geven in welke mate men tevreden was over de wijze waarop de gemeente hen betreft bij het beleid. Van de 24 reacties op deze vraag waren er 16 (66,6%) tevreden en 8 (33,3%) ontevreden. Als belangrijkste aangrijpingspunten voor een betere betrokkenheid van de organisatie bij het beleid werden genoemd:

- vergroten mogelijkheden tot participatie voor organisaties;
- vergroten benaderbaarheid van bestuurders en raadsleden;
- verbeteren communicatie en voorlichting vanuit de gemeente.

Om de organisaties meer bij het beleid te betrekken zou de gemeente:

- tijdiger moeten informeren en overleggen;
- moeten zorgen voor een betere communicatie.

#### *Burgers*

De burgers waardeerden de gemeente als lokale democratie met het cijfer 6,4.

Hieronder zijn per beleidsonderdeel de tevredenheidsscores in procenten aangegeven.

Opvallend was dat ruim een kwart van de ondervraagden ontevreden was over de mogelijkheden voor inspraak. Dit lijkt haaks te staan op de feitelijke mogelijkheden die

er zijn. Bijna de helft van de ondervraagden vond dat met de mening van de burgers bij de besluitvorming niet serieus rekening werd gehouden, een hoog percentage omdat het de meerderheid van burgers met een mening op dit punt betreft.

|  | zeer ontevreden | ontevreden | tevreden | zeer tevreden | weet niet/geen mening |
|--|-----------------|------------|----------|---------------|-----------------------|
| Mogelijkheden voor inspraak burgers bij ontwikkelen nieuw beleid           | 4,4%            | 23,2%      | 58,1%    | 2,5%          | 11,7%                 |
| Betrekken burgers bij verbeteren leefbaarheid dorp, wijk, buurt            | 3,2             | 25,1       | 61,6     | 4,8           | 5,4                   |
| Serieus rekening houden met mening van burgers bij besluitvorming          | 6,7             | 41,9       | 38,7     | 1,3           | 11,4                  |
| Benaderbaarheid en toegankelijkheid raadsleden, wethouders en burgemeester | 1,6             | 10,5       | 56,5     | 2,5           | 28,9                  |

*Figuur 7.5: Burgerscore op de gemeentelijke rol van lokale democratie*

#### *Actiepunten*

Om de externe oriëntatie van de gemeente op de lokale samenleving te verbeteren zou volgens college en MT geïnvesteerd moeten worden in:

- beleid en strategie:
- de maatregelen zouden gebaseerd moeten worden op een lange termijnvisie,
- de externe omgeving zou beter en eerder betrokken moeten worden bij het beleid
- meer inzicht geven in effectiviteit en doelmatigheid.

De concrete maatregelen die het college en MT op korte termijn wilde treffen waren:

- actiever op zoek gaan naar wat in een dorp leeft;
- communicatie door de dorpencoördinator over onder meer de verwachtingen die inwoners en organisaties hebben ten aanzien van hun rol bij de beleidsvorming en over de mogelijkheden en beperkingen van de beïnvloeding van het gemeentebestuur bij de beleidsvorming.

#### **7.9.5 De gemeente als bestuurlijke partner**

Bij deze taak ging het om de vraag in hoeverre de gemeente zich staande wist te houden in het bestuurlijke krachtenveld.

#### *College en MT*

Gemiddeld genomen paste het prestatieniveau 3/4 het best bij de gemeente Littenseradiel.

Drie sterke punten als het gaat om de gemeente als bestuurlijke partner:

- de gemeente is een betrouwbare bestuurlijke partner;
- externe gerichtheid B&W (inclusief secretaris);
- inhoudelijke inbreng in samenwerkingsverbanden.

Verbeterpunten als het gaat om de gemeente als bestuurlijke partner:

- beheersen werkdruk medewerkers;
- strategisch denken.

Voor de uitvoering van taken was de gemeente, door het aangaan van een intensieve samenwerking, mede afhankelijk van andere gemeenten. Het gaat onder meer om samenwerking op het gebied van milieu, sociale zaken en ICT. Er was in 2003 er sprake van voldoende regie op deze uitvoering.

#### *De gemeenteraad*

De raad was tevreden over de huidige prestaties van de gemeente als bestuurlijke partner. Het gemiddelde rapportcijfer dat de raad uitdeelde was een 6,6.

De raad was tevreden over: de behartiging van publieke belangen in onderhandelingen met private partijen (bedrijven, projectontwikkelaars), de samenwerking met maatschappelijke organisaties, zoals woningcorporaties, politie en welzijnsinstellingen, de behartiging van lokale belangen richting rijk en provincie en de samenwerking met buurgemeenten.

Belangrijkste aangrijpingspunten voor een verdere verbetering van de invulling van de rol als bestuurlijke partner waren voor de raad:

- resultaten en effecten meten;
- meer concrete doelen stellen aan samenwerking;
- harder opkomen voor lokale belangen;
- visie ontwikkelen op de rol van de gemeente in het bestuurlijke krachtenveld;
- meer gericht kiezen van min of meer vaste partners.

#### *Externen*

Van de 24 externe organisaties die op dit onderdeel reageerden, waren 17 (71%) tevreden over de mate waarin de gemeente qua kennis en vaardigheden in staat was om als volwaardige gesprekspartner op te treden. Ontevreden daarover waren zeven organisaties (29%).

Belangrijkste aangrijpingspunten voor een verdere verbetering van de invulling van de rol als bestuurlijke partner voor externe organisaties waren:

- harder opkomen voor lokale belangen;
- meer concrete doelen stellen aan samenwerking;
- resultaten en effecten meten.

Concreet zou de gemeente, om zijn rol als bestuurlijke partner van externe organisaties beter te kunnen vervullen:

- deskundigheid en service moeten aanbieden;
- lokale belangen meer laten meetellen
- interne afstemming binnen de gemeente verbeteren.

#### ***Actiepunten***

In de volgende aspecten zou zeker geïnvesteerd moeten worden om de rol als bestuurlijke partner beter te kunnen invullen: beleid en strategie: maatregelen baseren op lange termijnvisie, betrekken externe omgeving bij het beleid, inzicht in effectiviteit en doelmatigheid.

Om de positie van de gemeente als bestuurlijk partner te versterken kon op de ingeslagen weg worden doorgegaan. Daarbij was wel een strategischer benadering van de externe partners nodig.

### 7.9.6 De gemeente als werkgever

Hierbij ging het om de aantrekkelijkheid als werkgever.

#### *College en MT*

Gemiddeld genomen paste het prestatieniveau 3 het best bij de gemeente Littenseradiel.

Drie sterke punten als het ging om de invulling die de gemeente geeft aan de rol van werkgever waren:

- organisatie heeft een menselijke maat – men kent elkaar;
- salariëring (aanloop/uitloopprang, emolumenten: fiets, pc etc.);
- constructieve medezeggenschap (OR).

Drie verbeterpunten als het gaat om de invulling die de gemeente geeft aan de rol van werkgever waren:

- terugdringen ziekteverzuim;
- tevredenheidmeting medewerkers;
- arbeidsomstandigheden: ruimte en klimaat in het gemeentehuis.

#### *De gemeenteraad*

De raadsleden van de gemeente Littenseradiel waren in het algemeen tevreden over de huidige prestaties van de gemeente als werkgever. Niet alle vragen waren door de raadsleden goed te beoordelen. Voor enkele vragen ontbrak een referentiekader. De raad gaf als gemiddelde rapportcijfer een 6,8.

Tevreden was de raad over het imago van de gemeente als aantrekkelijke werkgever, de mate waarin de gemeente nieuwe medewerkers probeert aan te trekken, het personeelsbeleid van de gemeente (aandacht voor opleiding, loopbaanontwikkeling e.d.). Ook was er, voorzover door raadsleden konden beoordelen, tevredenheid over de aanwezigheid van voldoende gekwalificeerd personeel en het vermogen om uitval van personeel op te vangen.

Als belangrijkste aangrijpingspunten voor een verdere verbetering van de aantrekkelijkheid van de gemeente als werkgever noemde de raad:

- ontwikkelen professioneel personeelsbeleid;
- meten tevredenheid van medewerkers;
- verminderen werkdruk.

#### *OR*

Aan de leden van de Ondernemingsraad was gevraagd de vragen die betrekking hebben op de gemeente als werkgever in te vullen. Alle zittende OR-leden (5) vulden de vragenlijst in. Het prestatieniveau dat gemiddeld genomen het beste past bij de gemeente Littenseradiel als werkgever was volgens de OR-leden 2/3.

Sterke punten van de gemeente als werkgever waren in de ogen van de OR:

- aandacht voor opleiding en personeel;
- goed en actief bestuur en bestuurder;
- aandacht voor (begeleiding) personeel;
- progressieve benadering problemen.

Verbeterpunten voor de gemeente als werkgever waren in hun ogen:

- klimaat gemeentehuis;
- aanpassing werktijden, verlof/ATV-regeling, thuiswerken;
- kwaliteit leidinggevenden;
- werkdruk en ziekteverzuim.

Om de rol als werkgever op een goede wijze te kunnen vervullen zou de gemeente moeten investeren in: leiderschap, medewerkers, het ontwikkelen van een lange termijnvisie, het beschikbaar stellen van voldoende middelen. Op korte termijn zag de OR graag meer eigen verantwoordelijkheid aan het personeel, budgetverantwoording in organisatie en (bestuurlijke) prioriteitstelling.

Als oplossingsrichtingen voor het verbeteren van de huidige prestaties gaf de OR aan dat de gemeente enerzijds meer zou moeten investeren in de (kwaliteit van de) ambtelijke organisatie en anderzijds zou moeten samenwerken met omliggende gemeenten dan wel de huidige samenwerking moest intensiveren. Geen van de OR-leden zag schaalvergroting als oplossing om de gemeente financieel en organisatorisch beter in staat te stellen om de gewenste prestaties te leveren.

#### *Actiepunten*

Om de rol als werkgever op een goede wijze te kunnen vervullen moest geïnvesteerd worden in:

- leiderschap: bestuurlijke prioriteitstelling, aansturing door bestuur en management;
- processen: afspraken over rollen, taken en bevoegdheden, samenwerking tussen college, MT en afdelingen en het ontwikkelen van een kwaliteitsbeleid.

De volgende concrete maatregelen zouden in de ogen van college en MT op zeer korte termijn genomen moeten worden om van de gemeente een betere werkgever te maken:

- snellere computer;
- verbetering klimaatbeheersing in het gebouw.

### **7.10 Conclusies**

De bestuurskrachtmeting leverde het gemeentebestuur een schat aan informatie op: over de dingen die goed gingen, die niet goed gingen en dus verbeterd moesten worden, wat er leefde onder de inwoners en organisaties binnen de gemeente, welk beeld men van de gemeente had, wat men van de gemeente verwachtte enz.

Daarnaast riep de ontvangen informatie soms vragen op, vooral informatie van externe organisaties en uit de telefonische enquête.

College, MT en raad waren van mening dat de gemeente op alle onderdelen van het zelfonderzoek 'voldoende' presteerde. Een verrassende uitkomst omdat de visitatiecommissie die in dezelfde periode 47 Limburgse gemeenten op bestuurskracht doorlichtte geen enkele gemeente - noch grote, noch kleinere - trof die op alle fronten

‘voldoende’ scoorde. Dat wilde niet zeggen dat er in Littenseradiel geen (verdere) verbeteringen nodig waren. Verbetering was vooral nodig op het terrein van het toezicht en de handhaving. Ook de dienstverlening, hoewel de inwoners van de gemeente die als ruim voldoende beoordelen, kon beter. Er werd één grote lijn uit het onderzoek gehaald. Het college vond dat de communicatie moest worden verbeterd, zowel in- als extern: communicatie over inhoud, procedures, mogelijkheden en verwachtingen.

### **7.11 Oplossingsrichting**

Het provinciebestuur van Friesland had drie oplossingsrichtingen aangegeven om de gemeentelijke bestuurskwaliteit te verbeteren. De keus kon worden gemaakt uit investeren in de eigen organisatie, samenwerking of herindeling. Kijkend naar de huidige prestaties van de gemeente en de belangrijkste verbeteraspecten die zijn benoemd, waren college en raad van Littenseradiel van mening dat de oplossingsrichting ‘intensiveren van de huidige samenwerking met de buurgemeenten’ het meest voor de hand lag.

Voor een bestuurlijke oplossing in de vorm van een gemeentelijke herindeling was geen noodzaak.

### **7.12 Het vervolg**

Hieronder wordt ingegaan op het vervolg van de zelfanalyse. Als eerste komt aan de orde wat de gemeente Littenseradiel met de resultaten van het onderzoek heeft gedaan. Daarna gaan we in op de vervolgstappen die de provincie in het algemeen heeft gezet en in de richting van de gemeente Littenseradiel in het bijzonder.

#### **7.12.1 Verbeterplan gemeente Littenseradiel**

In het eindrapport van de zelfevaluatie dat de gemeente Littenseradiel opleverde werd al melding gemaakt dat het niet bij deze eenmalige evaluatie zou blijven. Het managementteam kreeg als opdracht om een plan te maken om de gesignaleerde tekortkomingen te verbeteren. Daartoe is een verbeterplan gemaakt, gebaseerd op de systematiek zoals KPMG die had gemaakt.

Per gemeentelijke rol werd aangegeven wat het huidige prestatieniveau was (wat uiteraard overeenkwam met de rapportage uit de zelfevaluatie), de doelstelling (het ambitieniveau), welke actuele verbeterpunten daaruit voortkomen, en een planning (wie, wanneer, met wie en de besluitvorming).

Aan de aanpakken van de zes gemeentelijke rollen werden nog twee specifieke aandachtsvelden toegevoegd. In de eerste plaats betrof dat het onderwerp ‘communicatie’. De bestaande communicatienota zou worden herschreven. De nota zou meer gericht moeten zijn op de tekortkomingen die bij de zelfevaluatie werden geconstateerd. Verder heeft het managementteam een trainingsprogramma communicatie laten ontwikkelen voor het college en de gehele ambtelijke organisatie.

In de tweede plaats betrof het de financiële vertaling van alle verbeterpunten. De punten kostten deels weinig geld of konden uit bestaande budgetten worden gehaald. Op andere punten moest er worden geïnvesteerd. Een voorbeeld was de aandacht die

gevraagd werd voor toezicht en handhaving. Uiteindelijk heeft de gemeente een handhaver aangetrokken (2004). Het geld hiervoor heeft de gemeente bijeen gesprokkeld door de uren te 'sparen' die andere medewerkers korter waren gaan werken. Het bewustzijn voor toezicht en handhaving is vergroot via voorlichting en scholing. Het opleidingsbudget van de ambtelijke organisatie is o.a. op grond daarvan vergroot naar 3% van de totale loonsom.

De voortgang van het verbeterplan komt maandelijks aan de orde tijdens het directieoverleg (het vroegere MT). Daarnaast wordt de voortgang regelmatig gerapporteerd aan het college en de raad. Ook de provincie heeft het verbeterplan toegestuurd gekregen. Twee keer is naar de provincie gerapporteerd over de voortgang.

### 7.12.2 Acties van het provinciebestuur na de zelfevaluatie

In dit hoofdstuk bespreken we de acties die de provincie heeft ondernomen nadat de zelfevaluaties klaar waren. De algemene stappen worden globaal beschreven. Op de consequenties voor de gemeente Littenseradiel gaan we dieper in. Ook de reacties van Littenseradiel op de provinciale stappen worden behandeld.

#### *Eindconclusies KPMG*

Nadat alle gemeenten de zelfevaluatie hadden afgerond en opgestuurd heeft KPMG een eindrapportage opgesteld. Het rapport, verschenen in december 2003, gaf een totaalbeeld van de prestaties van de gemeenten op de verschillende taakvelden. De sterke punten en verbeterpunten werden door KPMG geanalyseerd, evenals de voorgestelde oplossingsrichtingen.

De conclusies uit het rapport van KPMG waren de volgende:

|                         |                          |
|-------------------------|--------------------------|
| Beleidsontwikkelaar     | Redelijk positief        |
| Dienstverlener          | Positief                 |
| Toeziethouder/handhaver | Bepert tot niet tevreden |
| Lokale democratie       | Positief                 |
| Bestuurlijke partner    | Positief                 |
| Werkgever               | Redelijk positief        |

Volgens KPMG kwam uit de zelfevaluatie dat gemeenten over het algemeen mening waren dat ze hun rol konden waarmaken.

Als sterke punten werden in het algemeen genoemd: de benaderbaarheid door de korte lijnen met bestuurders en de grote mate van betrokkenheid van de medewerkers.

Als algemene verbeterpunten werden genoemd: visieontwikkeling, prioriteitenstelling, waarborgen van integraliteit en samenhang, investeren in de professionaliteit van de medewerkers, communicatie naar burgers en metingen van het effect van beleid.

Als oplossingsrichting kozen 25 van de 27 gemeenten voor samenwerking (op onderdelen). Verder gaven alle gemeenten aan dat ze wilden investeren in de eigen organisatie. Herindeling op korte termijn werd door geen enkele gemeente voorgestaan, dit in tegenstelling tot het SGB0-rapport van twee jaar eerder.



Drie gemeenten noemden het begrip 'herindeling' als mogelijke oplossingsrichting. Deze oplossing zou op termijn aan de orde komen als de samenwerking tot problemen zou leiden. Het betrof de gemeenten Nijefurd, Bolsward en Gaasterlân-Sleat: drie gemeenten waarmee de gemeente Littenseradiel al samenwerkte.

Het provinciebestuur was van mening dat het KPMG-rapport een voldoende basis bood voor vervolggesprekken. Daartoe wilden GS bestuurlijke gesprekken aangaan met de gemeentebesturen om afspraken te maken over knelpunten in hun gemeenten en oplossingsrichtingen. GS zouden daarna aan PS verantwoording afleggen over het proces van zelfevaluatie. Het was de bedoeling om voor de zomer van 2004 tot een afronding te komen. In een begeleidend persbericht gaf de provincie wel aan dat het bestuur zorgen had over de uitkomsten van de zelfevaluatie van de gemeenten in het westen van de provincie. Het provinciebestuur vroeg zich af of door de kleinschaligheid de bestuurlijke kwaliteit voldoende zou kunnen zijn om belangrijke maatschappelijke en economische opgaven aan te gaan. Het zou gaan om onder andere recreatieve ontwikkelingen en de zwakke economische structuur in de zuidwesthoek van Friesland en de wenselijkheid van een sterke bestuurlijke vormgeving in het noordwesten.

Voor het clustergesprek, dat volgens de provincie het karakter zou hebben van een ronde-tafelconferentie, werd de gemeente Littenseradiel ingedeeld bij de zeven andere gemeenten uit de zuidwesthoek: Bolsward, Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat, Sneek, Wymbritseradiel en Lemsterland.

#### *Clustergesprek bestuurskwaliteit*

Het gemeentebestuur van Littenseradiel werd uitgenodigd om op 13 februari 2004 met de voorzitter van het college van GS en de portefeuillehouder, de heren Nijpels en Ploeg, te overleggen over de uitkomsten van de zelfevaluatie. In een bijgevoegde probleemstellende notitie werden aan de gemeente de volgende provinciale constatering en vragen voorgelegd:

- Geografisch gezien en kijkend naar overeenkomsten in structuur en karakter met buurgemeenten lijkt een SETA- of federatiegemeente-achtige vorm van samenwerking met Wûnseradiel en Bolsward het meest logisch. Relevante vragen daarbij waren volgens de provincie:
  - Welke sturingsmogelijkheden behoudt elk van de gemeenten dan?
  - Welke ambtelijke expertise houden de gemeenten zelf in huis?
  - Hoe moet de verantwoording naar de gemeenteraden worden geregeld?
  - Is er tussen de gemeenten een eensluidende visie over deze vragen?
  - Hoe worden de raden bij de gedachtevorming betrokken?
- Wat is de zienswijze van Littenseradiel over de verhouding tussen een dergelijk direct partnerschap en de samenwerkingrelaties met de overige gemeenten?
- Is het gemeentebestuur bereid haar zienswijze over de optie en mogelijk andere opties nader uit te werken, liefst samen met de gemeenten Bolsward en Wûnseradiel?
- Wordt bij of als vervolg op de uitwerking een rol voor de provincie voorzien? Zo ja, welke rol?

- Is de gemeenten bereid om in het najaar een rapport uit te brengen over de zienswijze zoals bedoeld?
- Kan de gemeente (net als de andere gemeenten in het cluster) in het najaar inzicht verschaffen in de uitwerking en concretisering van de voornemens uit de zelfevaluatie?

B&W van de gemeente Littenseradiel vonden de vragen over de samenwerkingmodellen SETA of federatiegemeente niet relevant. Het ging volgens de gemeente bij de zelfevaluatie immers om de vraag of de gemeente over voldoende bestuurskracht beschikt om de gemeentelijke taken uit te kunnen voeren. De uitkomst daarvan was voor de gemeente positief. Het college voelde er dan ook niet veel voor om een uitgebreid rapport voor de provincie te maken, maar gaf prioriteit aan het uitvoeren van het opgestelde plan van aanpak om de bestuurskracht verder te verbeteren.

De gemeenteraad werd van de probleemstellende notitie en de reactie van het college op de hoogte gebracht.

Op basis van deze constatering werd deelgenomen aan het clustergesprek.

*Project versterking bestuurlijke organisatie*

Na de afronding van de clustergesprekken stuurden GS in de zomer van 2004 de nota 'Project versterking bestuurlijke organisatie – Rapportage en vooruitblik' aan PS en de gemeenten. In de nota werd verslag gedaan van het gehele proces van bestuurskrachtmeting tot aan dat moment toe.

GS waren van mening dat er op grond van de gemeentelijke zelfevaluaties en de uitkomsten van de clustergesprekken, alsmede afgemeten aan de basiskwaliteiten (zie par.4), op een aantal plaatsen in de provincie duidelijk behoefte was aan versterking van de gemeentelijke bestuurskracht.

In het rapport werden van alle gemeenten de belangrijkste conclusies uit de zelfevaluaties genoemd. De provincie vatte dat aldus samen voor Littenseradiel:

*'De gemeente Littenseradiel ziet aanknopingspunten voor interne verbeteringen op met name de terreinen van toezicht en handhaving en de dienstverlening aan de burgers. Daarnaast noemt het rapport als oplossingsrichting dat de gemeente de huidige samenwerking met de buurgemeenten moet intensiveren om de huidige prestaties te verbeteren.'*

De bevindingen van de provincie werden voor de gehele zuidwesthoek van Friesland samengevat. De provincie zag een groot aantal knelpunten en verbeterpunten, met name op het vlak van de vervulling van de gemeentelijke rollen als beleidsontwikkelaar, als toezichthouder en handhaver en als dienstverlener. De oorzaken waren vooral van personele en financiële aard. Met name deden deze tekortkomingen zich voor in de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Wûnseradiel en Bolsward.

Voor de gemeente Littenseradiel werd het volgende geconcludeerd:

*De gemeente Littenseradiel is met haar ruim 10.000 inwoners een kleinschalige plattelandsgemeente, die bezijden het brandpunt van de dynamische ontwikkelingen op het gebied van toerisme en recreatie in de zuidwesthoek ligt. De gemeente is bestuurlijk grotendeels op de zuidwesthoek georiënteerd, maar heeft als midden-Friese gemeente een verscheidenheid aan buurgemeenten die in meerderheid buiten de zuidwesthoek liggen.*

*Naar onze opvatting heeft de bestuurlijke kleinschaligheid van Littenseradiel in combinatie met de maatschappelijk situatie en ontwikkelingen binnen de gemeente tot dusver niet tot manifeste problemen geleid. Het laat zich niet aanzien dat zich in dit Friese 'groene hart' ontwikkelingen zullen voordoen die dit beeld in de overzienbare toekomst wezenlijk zullen veranderen.*

*Naar ons gevoelen zullen de knelpunten die samenhangen met de relatieve kleinschaligheid van Littenseradiel behalve door interne organisatorische verbeteringen moeten worden ondervangen door creatieve vormen van samenwerking met buurgemeenten en, als de schaal van de desbetreffende beleidsuitvoering daar aanleiding toe geeft, in het verband van de zuidwesthoek als geheel.'*

In het rapport werd verder gemeld dat Littenseradiel tot dan toe de enige gemeente was die een plan van aanpak, gebaseerd op de uitkomsten van de zelfevaluatie, aan het provinciebestuur had toegezonden.

GS waren verder van mening dat het voor een aantal gebieden en situaties in Friesland gewenst was om de gemeentelijke bestuurskracht te bereiken door middel van samenwerking. Vanuit 'voldoende zelfdragend vermogen aan doeltreffende intergemeentelijke samenwerking' waren die gemeenten in staat om op grond van eigen beleid en visie sturing te geven aan de taken die in de samenwerkingsvormen ingebracht waren. Voor deze gemeenten paste een rol provinciale rol van 'actieve volger'.

De provincie was van plan de volgende criteria te hanteren voor de beoordeling en toetsing van verdere ontwikkelingen:

- Vormen van samenwerking moeten doeltreffend bijdragen aan de oplossing van geconstateerde knelpunten en aan verbetering van de bestuurskwaliteit;
- Samenwerkingsvormen zullen niet-vrijblijvend en duurzaam moeten zijn;
- De bij de samenwerkingsvormen betrokken gemeenten moeten in staat zijn om vanuit eigen beleidsvisies en met behulp van eigen deskundigheid een eigen inhoudelijke inbreng in de samenwerking te leveren en sturing te geven aan de in de samenwerking ingebrachte taken;
- Samenwerkingsvormen zullen transparant moeten zijn, en de democratische legitimatie, met name in termen van betrokkenheid van de gemeenteraden, moet goed zijn geregeld.

Voor vier gemeenten in de zuidwesthoek (Bolsward, Wûnseradiel, Gaasterlân-Sleat en Nijefurd), drie gemeenten in de noordwesthoek (Het Bildt, Ferwerderadiel en Leeuwarderadeel) en de gemeenten langs het Van Harinxmakanaal (Harlingen, Franekeradeel en Menaldumadeel) achtte GS het onontkoombaar dat een aantal verdergaande stappen moesten worden gezet om de lokaal-bestuurlijke structuur in

deze gebieden te versterken. Er waren daarvoor echter nog geen keuzes en beleidsvoornemens geformuleerd. GS nodigden PS uit om kaders en randvoorwaarden aan te geven waarbinnen deze keuzes gemaakt zouden moeten worden.

De conclusie van dit alles was dat Littenseradiel actief gevolgd werd door de provincie. Echter, voor de meeste van de directe buurgemeenten en/of de gemeenten waarmee Littenseradiel intensief samenwerkte (Menaldumadeel, Franekeradeel, Wûnseradiel, Bolsward, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat) achtte de provincie 'verdergaande stappen onontkoombaar'. Dit leidde ertoe dat de discussie in Littenseradiel opnieuw aangewakkerd werd om een keus te maken hoe en met welke gemeenten de samenwerking aan moest worden gegaan.

#### *Reactie zuidwesthoekgemeenten*

De acht zuidwesthoekgemeenten die mee hadden gedaan aan het clustergesprek stuurden in oktober 2004 gezamenlijk een brief naar GS als reactie op het rapport over de versterking van de bestuurlijke organisatie in Friesland. De reactie kwam er, kort gezegd, op neer dat men geen rol voor de provincie zag op het vlak van samenwerking of mogelijke fusie van gemeenten in de zuidwesthoek. Het voorstel was om de samenwerking van de acht gemeenten verder te laten opbloeien. Wie weet waar dat toe zou leiden.

Het verzenden van deze gezamenlijke brief kreeg een vervolg. In de eerste maanden van 2005 hebben de acht colleges afgesproken om de inmiddels in gang gezette samenwerking voor de invoering van de Wmo een vervolg te geven. Er werden nieuwe concrete onderwerpen voor samenwerking genoemd: Wmo, maken van een visie op recreatie en toerisme in de zuidwesthoek, e-dienstverlening, onderzoek naar de toekomst van het inzamelen van afval, samenwerking op het terrein van milieu, rampenbestrijding, brandweer, inkoop en aanbesteding. De verantwoordelijkheid voor de voortgang van de afspraken werd verdeeld over de gemeenten.

In een gezamenlijke notitie van de acht gemeentesecretarissen werden de volgende modellen onderscheiden:

1. Het streven naar fusie;
2. Het samen of voor elkaar uitvoeren van taken zonder de gemeentelijke autonomie ter discussie te stellen;
3. Volstaan met het uitbreiden van de lijst van samenwerkingsprojecten en streven naar een versnelde uitvoering daarvan;
4. Samenwerking beperken tot de afgesproken lijst van onderwerpen.

De vraag welke gemeenten onderling konden en wilden samenwerken leidde tot de volgende twee conclusies:

- Op het moment dat er initiatieven tot samenwerking ontstonden zouden deze door de acht gemeenten gezamenlijk globaal onderzocht worden. Op basis van de

uitkomsten zou worden besloten of en welke gemeenten met deze samenwerking verder gingen.

- Op ICT gebied gingen de acht gemeenten het ICT-beleid, hardwarelijnen en softwarepakketten op elkaar afstemmen. Op het moment dat het ISZF een stabiele organisatie was, konden ook Wymbritseradiel en Sneek aansluiten. Een geharmoniseerd ICT-beleid is een belangrijke randvoorwaarde om welke vorm van samenwerking dan ook in de toekomst makkelijker te kunnen faciliteren.

De noodzaak van samenwerking stond voor de acht niet meer ter discussie, maar tot een duidelijke uitspraak over hoever de gemeenten met die samenwerking willen gaan en hoe ze die uiteindelijk bestuurlijk willen vormgeven, kwam het niet. Wel was duidelijk, dat de meningen daarover verschilden, zelfs binnen gemeenten. Omdat daarbij de noodzaak om de gemeenteraden bij de gesprekken te betrekken ook steeds meer werd gevoeld, werd afgesproken om voor de raadsverkiezingen van maart 2006 een informatiebijeenkomst te organiseren met (leden van) raden en colleges over het meest wenselijke toekomstperspectief. Tot die conferentie is het niet gekomen, door een initiatief vanuit Gaasterlân-Sleat<sup>4</sup> en door de gesprekken die de gedeputeerde (en de Commissaris van de Koningin) met gemeenten is gaan voeren.

#### *Kaders voor kwaliteit*

In mei 2005 kwam de reactie van PS op de vraag van GS om kaders vast te stellen voor de versterking van de bestuurskracht in Friesland. Een speciale commissie, de Bestuurlijke Organisatie Commissie van Provinciale Staten (BOC), schreef de notitie *'Kaders voor Kwaliteit'*. In de nota *'Kaders voor kwaliteit'* worden de begrippen bestuurskracht en bestuurskwaliteit als synoniemen beschouwd. Een nadere omschrijving luidt dan ook: het vermogen van een gemeente om de verschillende opgaven en rollen op een kwalitatief goede wijze te vervullen. Daarbij gaat het om de rollen van beleidsontwikkelaar, dienstverlener, toezichthouder en handhaver, lokale democratie, bestuurlijk partner en werkgever.

In de notitie werd de conclusie getrokken dat zelfevaluatie waardevol is, maar onvoldoende is om conclusies aan te verbinden. De BOC stelde de volgende zaken als kader:

- De provincie en de gemeenten zijn gezamenlijk en complementair verantwoordelijk voor de versterking van de bestuurskrachten de bestuurskwaliteit in Fryslân;
- De gemeenten en de provincies houden zichzelf periodiek een spiegel voor;
- Er wordt een visitatiecommissie ingesteld naar Limburgs model, in goed overleg met de VFG, en op basis van het zelfevaluatiemodel met de zes gemeentelijke rollen;

---

<sup>4</sup> Bedoeld wordt de nota *'Het Blauwe Hart'*, een toekomstvisie voor de gemeenten Sneek, Wymbritseradiel, Nijefurd en Gaasterlân-Sleat, van de burgemeester van de laatstgenoemde gemeente. Deelname aan die toekomstvisie zou betekenen dat de vier gemeenten uiteindelijk zouden fuseren.

- Gemeenten en provincie moeten bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat zijn om ook op langere termijn zelfstandig hun taken te vervullen;
- De democratische legitimatie van bestuur en beleid moet gewaarborgd zijn;
- Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten bij de visitatie worden betrokken;
- De oplossingen die gemeenten kiezen moeten afgestemd zijn op de gestelde ambities en de bestuurscapaciteit.

De provincie zou de volgende vier regierollen kunnen hanteren: ‘overlaten’, ‘stimuleren en faciliteren’, ‘aanwijzingen geven’ en ‘ingrijpen’.

Gedeputeerde Staten konden instemmen met de visitatie, maar de VFG niet. In een ledenvergadering van 31 oktober 2005 bleek de meerderheid van de gemeenten fel gekant te zijn tegen de instelling van een visitatiecommissie of een commissie van wijze mensen zoals GS in een tussenvoorstel noemden. De VFG stelde voor om bij de verdere aanpak van de versterking van de bestuurskwaliteit dat de provincie maar gebruik moest maken van bestaand materiaal. Dat laatste kreeg wel de instemming van de leden. De gemeenten zagen wel een rol voor de provincie bij de bevordering van de kwaliteit van het lokale bestuur.

Ook de raadscommissie van Littenseradiel wees het voorstel tot visitatie af. In een brief van 13 juni 2005 schreven zij aan de Statencommissie: ‘De conclusie was dat de gemeente de tijd en de ruimte moet hebben om zelf de kwaliteitskaders verder te ontwikkelen en uit te voeren en dat er in dat verband geen behoefte is aan een visitatiecommissie zoals door de BOC aan u wordt voorgesteld. De raad van de gemeente Littenseradiel wijst het voorstel dan ook unaniem af.’

#### *Gebiedgerichte benadering*

GS schreven medio december 2005 in een voorstel aan PS dat zij kozen voor een gebiedgerichte benadering om de voortgang erin te houden. Daartoe onderscheidde men verschillende gebieden:

- De NoordOost Friese Alliantie (NOFA), samenwerking tussen de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel en Kollumerland;
- Twee groepen in de zuidwesthoek, namelijk
  - het viertal Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Wymbritseradiel en Sneek;
  - het drietal Bolsward, Wûnseradiel en Littenseradiel.
- De bouwhoekgemeenten in de noordwesthoek: Het Bildt, Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel;
- De gemeenten langs het Van Harinxmakanaal, Harlingen, Franekeradeel en Menaldumadeel.

GS waren van mening dat een structurele versterking van het lokale bestuur in deze gebieden onontkoombaar was. Volgens hen waren de betrokken gemeentebesturen daarvan doordrongen.

GS wilden met de besturen gebiedsgericht of ‘één-op-één’ verkennend overleg aangaan over de wegen en de middelen om de lokale bestuurskracht wezenlijk te

versterken. Met de beide groepen in de zuidwesthoek zouden afzonderlijke gesprekken gevoerd worden.

Dit voorstel en het bijbehorende persbericht verrasten de gemeenten in de zuidwesthoek volkomen. Ineens werden de gemeenten Sneek, Wymbritseradiel en Littenseradiel ook als zwak gekenschetst. Iets was in tegenspraak was met alle eerdere rapportages en gesprekken.

#### *Gevolgen voor de zuidwesthoek*

De reactie van GS was aanleiding voor de burgemeesters om daar bij hun nieuwjaarstoespraken van begin 2006 flink aandacht aan te besteden. De burgemeester van Littenseradiel verwoordde dat aldus:

*Wêrom spilet it deistich bestjoer fan de provinsje sa'n mislik kat-en-músspul op grûn fan ûnsuwere argumenten? Wêrom wurdt mei ferskillende maten mjitten sûnder rjocht te dwaan oan de feiten en wurdt der stemming makke ûnder it motto: it is lyts, dus sil it wol net doge? Ut elk ûndersyk blykt, dat bestjoerskrêft mei skaalgrutte op himsels neat te meitsjen hat. Der binne lytse gemeenten dy't it goed dogge en net goed en sa ha jo ek grutte gemeenten yn soarten. Itselde jildt foar finansjele problemen, dy komme by grutte en by lytse gemeenten foar. Wy doare de diskusje oer de takomst fan Fryslân, romtlik, ekonomysk en kultureel er oer de gefolgen dy't dat hawwe kin foar ús eigen bestjoer, wol oan.'*

In februari 2006 vindt op uitnodiging van de provincie een gesprek plaats met de gemeenten Sneek, Wymbritseradiel, Nijefurd en Gaasterlân-Sleat. Dit initiatief en de presentatie van het rapport 'Het Blauwe Hart' door de burgemeester van Gaasterlân-Sleat heeft de onderlinge verstandhouding binnen de acht zuidwesthoekgemeenten geen goed gedaan, omdat er een wig werd gedreven tussen deze vier gemeenten en de rest. Op 7 april en 9 mei 2006 heeft gedeputeerde Ploeg ook gesproken met de burgemeesters van Littenseradiel, Bolsward en Wûnseradiel, de laatste keer in aanwezigheid van Commissaris van de Koningin Nijpels. Naar aanleiding van die gesprekken, die ook met burgemeesters van andere gemeenten zijn gevoerd, verscheen op 13 juli 2006 de notitie 'Friese gemeenten samen sterk'.

#### *Friese gemeenten samen sterk*

In deze notitie deden GS verslag van alle gebiedsgerichte gesprekken.

De inzet van GS en gemeenten bij het gevoerde en lopende overleg was: het verminderen van kwetsbaarheid en het waarborgen dat gemeenten in staat zijn tot zelfstandige beleidsontwikkeling, en reële verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de beleidsuitvoering. Dat vraagt van de gemeenten een visieontwikkeling langs drie sporen: beleidsinhoudelijk, ambtelijk-organisatorisch en bestuurlijk-organisatorisch. Daarbij geldt: zo sterk mogelijk is niet gelijk aan zo groot mogelijk. Lokale herkenbaarheid en ruimtelijk-economische samenhang staan voorop. GS wilden een samenhangende aanpak per deelgebied. Dat brengt met zich mee dat ook van gemeenten die op zichzelf voldoende in staat zouden zijn om hun opgaven en taken zelfstandig aan te kunnen een bijdrage gevraagd werd.

GS zien in de notitie de samenwerking tussen de acht gemeenten in de zuidwesthoek niet als een oplossing, zo blijkt uit de volgende passage:

*Lokale herkenbaarheid en gezamenlijke betrokkenheid bij gemeenschappelijk vraagstukken in een samenhangend gebied staan voorop. De kring van betrokken bestuurlijke partijen moet niet kleiner maar ook niet groter zijn dan het criterium van samenhang en herkenbaarheid gebiedt, op straffe van divergerende ambities en prioriteiten en verwatering van bestuurlijke motivatie. Een gemeentelijk verband dat alle Zuidwesthoekgemeenten zou omvatten zou in totaal zo'n 115.000 inwoners tellen, verspreid over 120 dorpen en grotere en kleinere stedelijke kernen. Zo'n formatie is te uitgestrekt en te heterogeen voor een samenhangend en herkenbaar lokaal bestuur en beleid, ook wanneer dit in de vorm van intergemeentelijke samenwerking wordt gerealiseerd'.*

GS constateerden verder dat er uit het overleg met Bolsward, Wûnseradiel en Littenseradiel vanuit de gemeenten nog geen duidelijke aanknopingspunten voor een gezamenlijke en samenhangende aanpak waren aangedragen om de lokale bestuurskracht samen en samenhangend te versterken. GS vonden wel dat de drie gemeenten zich uit moeten spreken over hun bestuurlijke toekomst om daarmee de lokale bestuurskracht in hun gebied te versterken. GS zien Bolsward en Wûnseradiel gezien hun ligging als 'natuurlijke partners'.

GS vinden dat de kleinschaligheid van Littenseradiel in relatie tot de toekomstige bestuurlijke opgaven niet tot kwetsbaarheid had geleid. Littenseradiel zou creatieve vormen van samenwerking met buurgemeenten moeten zoeken. GS zien de meest logische combinatie met Wûnseradiel en Bolsward.

Voor wat betreft de bestuurskrachtmetingen kondigde GS aan dat zij positief in zullen gaan op de suggestie van de VFG van 31 oktober 2005 om geen metingen uit te voeren, maar gebruik te maken van bestaande rapportages en informatie en rapportages die bij gemeenten beschikbaar is. Er moet dus nog een methode ontwikkeld worden om op basis daarvan de lokale bestuurskracht objectief te meten en te beoordelen. Het gaat erom een systematiek te ontwikkelen aan de hand waarvan de gegevens gemeten en onderling vergelijkbaar gemaakt kunnen worden. De gedachte is dat de totale score per gemeente op een set samenhangende indicatoren een reëel en betrouwbaar inzicht geeft in de gemeentelijke bestuurskracht. Deze werkwijze biedt de mogelijkheid structurele tekortkomingen aantoonbaar te maken, terwijl wordt voorkomen dat eventuele incidentele mindere scores automatisch de indruk wekken maatgevend te zijn voor het totaalbeeld van de bestuurskracht per gemeente.

Naast de provinciale medewerkers werden de gemeentesecretarissen van Littenseradiel en Skarsterlân bereid gevonden mee te denken om zo'n soort systematiek te ontwikkelen. Tot concrete resultaten heeft dat echter nog niet geleid<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> We schrijven januari 2007.



### *Reactie Littenseradiel*

Gemeenteraad en college vonden de aanbeveling om verder te gaan met de twee buurgemeenten Bolsward en Wûnseradiel, en dus zonder de overige vijf gemeenten in de zuidwesthoek, te kort door de bocht. Door de nadruk te leggen op de samenwerking met twee buurgemeenten, werd te weinig recht gedaan aan de initiatieven tot samenwerking die in de zuidwesthoek zijn ontstaan en die meer gemeenten omvatten. Aansluitend op die initiatieven zou Littenseradiel met steun van het provinciaal bestuur de haalbaarheid van een zo groot mogelijke gemeente in dit deel van Fryslân willen onderzoeken inclusief de wijze waarop de nadelen van een grote schaal zouden kunnen worden ondervangen. De gemeente sprak zich niet uit voor één gemeente met een omvang van acht.

Met dit standpunt zou moeten worden voorkomen dat door een te vroege begrenzing een proces van herindeling wordt ingezet waarvan de kosten hoger zullen blijken te zijn dan de baten.

Volgens het bestuur van Littenseradiel gaat het bij organisatorische samenwerking om de uitvoering van beleid en het vervullen van de wettelijke taken. Hierbij komt ook de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie om de hoek kijken. Natuurlijk is er een relatie tussen beide. Zo ligt het niet voor de hand om bijvoorbeeld één terrein waarvoor gezamenlijk beleid is afgesproken te laten aansturen door acht wethouders. Daartegenover staan de legitimatie van het bestuur en het verlangen de afstand tussen burgers en bestuur niet te groot te laten worden. Hoe kan het onverenigbare verenigd worden?

Zolang de criteria van samenhang en herkenbaarheid niet nader zijn bepaald, is de conclusie dat één Zuidwesthoek gemeente te groot zou zijn, voorbarig. Een te kleine schaal kan ook funest zijn voor de bestuurlijke motivatie. Als de tijd voor bestuurlijk reorganiseren is gekomen, moet het ook meteen zo goed mogelijk gebeuren. Of die tijd gekomen is, daarover wordt in de zuidwesthoekgemeenten nog steeds verschillend gedacht.



## 8 Kwaliteitsmeting in de gemeenten Scherpenzeel, Renswoude en Woudenberg

K. Abma en A.F.A. Korsten

### 8.1 Inleiding

In 2005 werden drie rapporten van kwaliteitsmetingen van de gemeenten Scherpenzeel, Renswoude en Woudenberg opgeleverd. Deze kwaliteitsmeting is een vorm van een bestuurskrachtmeting omdat het poogt op een eenvoudige wijze het gehele gemeentelijke functioneren in beeld te brengen. De meting is uitgevoerd door een projectteam dat bestond uit provinciale ambtenaren en ambtenaren van de betreffende gemeente. Er waren dus drie projectteams. In dit hoofdstuk bespreken we deze meting. We gaan de opzet na, het normatieve kader, de uitvoering en de uitkomsten. Ook gaan we in op de aanbevelingen van de projectteams en de verbeterstrategieën. We geven ook aan welk vervolg de gemeentebesturen gaven aan de uitkomsten. Deze gegevens hebben we ontleend aan de beschikbare rapporten en aan de hand van enkele gesprekken met betrokkenen.

Uiteraard reflecteren we op de kwaliteitsmeting, onder andere door deze te spiegelen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuurskracht meting.

Vooraf merken we op dat middels een quick scan in 2003 de bestuurskracht van Scherpenzeel in kaart is gebracht. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat de bestuurskracht van Scherpenzeel redelijk was, maar dat de verwachtingen voor de middellange termijn somber waren.

### 8.2 Wat is lokale bestuurskracht?

Bestuurskracht is in deze kwaliteitsmeting 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. Daarbij is het uitgangspunt dat elke gemeente ook eigen opgaven en ambities heeft naast opgaven van rijks- en provinciale overheid.

Bestuurskracht is daarbij een relatief begrip. Bij een beperkte opgave is minder bestuurskracht nodig dan bij een forse opgave.

De uitkomsten van de kwaliteitsmeting zijn het 'eigendom' van de gemeente. Het is een spiegel die primair beoogt het inzicht in het eigen functioneren te vergroten. Het gaat erom of de gemeente bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat is om nu en in de toekomst haar opgaven te vervullen. Hierdoor is het voor de gemeente ook mogelijk zicht te krijgen op maatregelen die eventueel nodig zijn voor versterking van de bestuurskracht

#### ***Het begrip bestuurskracht uitgewerkt***

Een gemeente moet over het vermogen beschikken om haar verschillende opgaven en rollen op een kwalitatief goede wijze te vervullen. In dit onderzoek gaat het om vier rollen, namelijk die van bestuurder, dienstverlener, medeoverheid en van vernieuwende organisatie. De uitoefening van deze rol wordt verder afgemeten naar

drie kernwaarden, namelijk de operationele kwaliteit, de bestuurlijke en beleidsmatige kwaliteit en de weerbaarheid. Deze kaders worden verderop beschreven.

### 8.3 Korte typering van de drie gemeenten

De drie gemeenten liggen in de Gelderse Vallei. Scherpenzeel ligt in de provincie Gelderland; Renswoude en Woudenberg in de provincie Utrecht.

Renswoude is met zijn ruim 4000 inwoners de kleinste gemeente in Utrecht en ook één van de kleinste gemeenten in Nederland. Renswoude is landelijk bekend omdat het bij verkiezingsavonden één van de eerste gemeenten is met de uitslag.

In figuur 8.1 zijn enkele kerngegevens van de drie gemeenten aangegeven.

| Gemeente     | Provincie         | Oppervlakte (ha) | Inwoners |
|--------------|-------------------|------------------|----------|
| Scherpenzeel | <i>Gelderland</i> | 1385             | 8.932    |
| Renswoude    | <i>Utrecht</i>    | 1852             | 4.348    |
| Woudenberg   | Utrecht           | 3672             | 11.032   |
| Totaal       |                   | 6.909            | 24.312   |

Figuur 8.1: Kerngegevens van de acht gemeenten. Bron: [www.sdu.nl/staatscourant/gemeentes](http://www.sdu.nl/staatscourant/gemeentes)

#### *Samenwerking*

De drie gemeenten maken deel uit van het interprovinciale samenwerkingsverband Vallei-in-Perspectief (hierna: V-i-P). Samen met de gemeenten Barneveld, Nijkerk en Leusden, en de provincies Utrecht en Gelderland werd in 2002 het convenant Strategisch gebiedsperspectief Vallei (nu V-i-P) vastgesteld. Het gaat hierbij om niet vrijblijvende samenwerking op projectbasis voor de beleidsvelden ruimtelijke ontwikkelingen, verkeer en vervoer, sociale zaken en handhaving. Inmiddels is daar de werkgroep bedrijfsvoering aan toegevoegd. Het convenant gold tot 1-1-2007. Daarna zou de samenwerking worden geëvalueerd. Concrete activiteiten in V-i-P-verband zijn onder andere:

- Ontwikkeling backoffice belasting/WOZ;
- Ontwikkeling ICT/ elektronische dienstverlening;
- Ontwikkeling toepassing artikel 213a.

De gemeente Scherpenzeel participeert verder in het samenwerkingsverband *Regio de Vallei*. Met de gemeenten Nijkerk, Barneveld, Ede en Wageningen wordt samengewerkt op de beleidsvelden, verkeer en vervoer, milieu en ruimtelijke ordening. In 2004 is deze samenwerking geëvalueerd. Besloten is meer vanuit de inhoud op projectmatige wijze te gaan samenwerken. Het uitbouwen van netwerkrelaties wordt belangrijk geacht.

Naast de bovengenoemde samenwerking in regionaal verband, werken de drie gemeenten op verschillende terreinen samen, maar ook samen met andere gemeenten. Er vindt twee keer per jaar bestuurlijk overleg plaats tussen Renswoude-Scherpenzeel-Woudenberg (RSW). Daarnaast geven zij gezamenlijk invulling aan het uitoefenen van

de rekenkamerfunctie. Verder wordt er een groot aantal concrete activiteiten met de omliggende gemeenten uitgevoerd, zoals een gedeelde ICT capaciteit Renswoude/Scherpenzeel (Renswoude huurt in vanuit Scherpenzeel); een Intergemeentelijke commissie Bezwaarschriften Scherpenzeel/Woudenberg; een Ouderenwerkster voor Scherpenzeel en Renswoude etc.

#### **8.4 De kwaliteitsmeting in beeld**

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de aanleiding, het doel en de opzet aan de orde. Ook gaan we in op het normatieve kader. We gaan tevens na hoe de uitvoering was.

##### *Aanleiding*

Gemeenten moeten voldoende kwaliteit en middelen in huis hebben om de opgaven waarvoor zij staan te kunnen aanpakken. Om dit 'te meten' wordt het instrument van kwaliteitsmetingen ingezet. Kwaliteitsmeting is een middel om, waar nodig, te komen tot versterking van het openbaar bestuur, maar geen doel. De kwaliteitsmeting is als het ware een spiegel voor het lokaal bestuur. Het gaat erom dat de gemeenten bereid zijn om in de spiegel te kijken. Het gaat primair om de vraag of er een mismatch is tussen opgaven en bestuurskracht. Ook bij grotere gemeenten kan die mismatch bestaan.

Het initiatief voor het uitvoeren van de kwaliteitsmetingen ligt bij de gemeenten. Vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van bestuur kan de provincie de inzet van het instrument actief bevorderen. De kwaliteitsmeting is geen vrijblijvende operatie. De provinciebesturen van Utrecht en Gelderland gaan ervan uit dat het gemeentebestuur aan de uitkomst een gevolg geeft. Als dus uit de resultaten van de kwaliteitsmeting blijkt dat verbeteringen nodig zijn moet het gemeentebestuur dat aanpakken.

##### *Doel*

Het doel van deze kwaliteitsmeting is om inzicht te krijgen in het gemeentelijk functioneren en uitzicht te krijgen op versterking hiervan. Het resultaat van de kwaliteitsmeting is het vertrekpunt van de gemeente voor een gesprek met de provincie over het eigen functioneren en over de beste strategie om dit functioneren te versterken. Het gaat erom een evenwicht te vinden tussen 'het kunnen' (de kwaliteit van het functioneren van de gemeente) en 'het willen' (de lokale ambities). Kwaliteitsmetingen hebben dus betrekking op het gemeentelijk functioneren in de volle breedte.

##### *Opzet*

De methodiek van Gelderland is afgeleid van de Utrechtse aanpak. Uit de rapporten blijkt dat de Utrechtse opzet gehanteerd is.

Zoals we hiervoor al stelden was het de bedoeling om inzicht te krijgen in het gemeentelijk functioneren en uitzicht te krijgen op versterking van het gemeentelijk functioneren. Vooral dit uitzicht op versterking van het lokaal bestuur maakte volgens de opzet de strategische waarde van het instrument duidelijk.

### *Rolverdeling*

De drie gemeentebesturen traden op als opdrachtgever. Het was dus een vrijwillig initiatief. Een gezamenlijk projectteam van de provincie en de betreffende gemeente trad op als opdrachtnemer voor de uitvoering van de kwaliteitsmeting. Gemeente en provincie maakten gezamenlijk afspraken over de uitvoering en inhoud van de meting en de wijze waarop omgegaan zou worden met de resultaten van de meting.

Vooraf werd gesteld dat gemeenten baat hadden bij de kwaliteitsmeting omdat zo:

- inzicht ontstond in de eisen die de omgeving stelt aan het gemeentelijk functioneren;
- inzicht ontstond in de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren;
- uitzicht ontstond op versterking van het gemeentelijk functioneren;
- verbetering optreedt van het bestuurlijk partnerschap met de provincie.

De provinciebesturen van Utrecht en Gelderland hadden baat bij de kwaliteitsmeting omdat zo:

- inzicht ontstond in het functioneren van het Utrechtse lokaal bestuur;
- voeding werd gegevens aan de gebiedscoördinatie;
- uitzicht ontstond op versterking van de Utrechtse bestuurlijke organisatie;
- verbetering optrad van het bestuurlijk partnerschap met gemeenten.

### *Normatief kader*

De aanpak kent de volgende vier gemeentelijke rollen:

#### *1. de gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap*

De gemeente als politieke en bestuurlijke eenheid behartigt de belangen van het grondgebied en de inwoners van de gemeente. Het gaat hier om de verbinding tussen lokaal bestuur en de lokale samenleving. De kwaliteitsmeting richtte zich in dit verband op:

- de relatie burger en bestuur;
- betrokkenheid en participatie burgers bij bestuur;
- toegankelijkheid gemeente en weging belangen.

#### *2. de gemeente als publieke dienstverlener*

Hier treedt de gemeente op als aanbieder en producent van bepaalde publieke goederen en diensten. De rol van de burger is die van participant in beleidsontwikkeling en die van klant of afnemer van collectieve of individuele diensten. De kwaliteitsmeting richtte zich in dit verband op:

- kwetsbaarheid en strategisch vermogen van de organisatie;
- professionaliteit en samenspel bestuur, politiek en apparaat;
- mate van vraag- en klantgericht werken.

#### *3. de gemeente als onderdeel van het bestuurlijke bestel*

In deze rol staat de gemeente in wisselwerking met andere overheden. De lokale belangen moeten worden behartigd. Ook moet een bijdrage geleverd worden aan de realisatie van (boven-)regionale opgaven. Hier ging het om:

- het karakter van de intergemeentelijke samenwerking;
- de positie ten opzichte van andere bestuurslagen;
- externe oriëntatie en belangenbehartiging.

#### 4. *de gemeente als vernieuwende organisatie*

De gemeente stelt eisen aan zichzelf voor de drie andere rollen. Bij deze vierde rol gaat het om de vraag hoe zij dat borgt in de eigen organisatie. Hoe creatief en innovatief is de gemeente in de beleids- en bedrijfsvoering? Welke perspectieven biedt zij haar medewerkers. De kwaliteitsmeting richt zich hier op:

- innovatie en veranderingsgezindheid;
- de gemeente als werkgever;
- de financiële positie.

Het normatief kader dat werd gehanteerd bij deze meting stoelde op twee kaders. In de eerste plaats op de interpretatie en beoordeling van de roluitoefening door direct betrokkenen: politici, bestuurders, ambtenaren, klanten en partners. Al deze betrokkenen hadden vanuit hun eigen perspectief en positie bepaalde verwachtingen en kwaliteitseisen voor de roluitoefening van de gemeente. Op basis daarvan velde men oordelen. Die waren weliswaar subjectief maar omdat ze volgens de onderzoekers gegrond waren in de normen, waarden en belangen van de betrokkenen niet minder legitiem en zeker waardevol.

Naast deze individuele beoordeling en de interpretatie daarvan was een breder kader noodzakelijk om de kwaliteit in objectievere vormen te kunnen beoordelen. Er werden daarom drie bestuurskundige kernwaarden gehanteerd. Deze worden hieronder toegelicht.

##### 1. *Operationele kwaliteit*

Thema's als doelgerichtheid, doelmatigheid en vraaggericht staan hierbij centraal. Rolvervulling in deze optiek dient efficiënt te zijn en effectief en instrumenteel te zijn voor concrete doelen. Het betreft een cluster van waarden die 'managerial' van aard zijn en waar begrippen als bedrijfsmatig werken, contractmanagement en kwaliteitshandvesten bij horen.

##### 2. *Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit*

Op een open en zorgvuldige wijze moet invulling gegeven worden aan zaken als democratische besluitvorming en beleidsvorming. De bereidheid en het vermogen moet er zijn om daarover verantwoording af te leggen. Is de overheid wat de overheid zegt of geacht wordt te zijn en waartoe hij in een samenleving bepaalde verantwoordelijkheden (dus rechten en plichten) heeft opgedragen gekregen? Doet de overheid niet alleen de dingen goed, maar doet hij in de ogen van de relevante 'stakeholders' ook de goede dingen? Vervult de overheid haar rollen op een oprechte, behoorlijke, verantwoorde en legitieme wijze?

### 3. Weerbaarheid

Een organisatie moet voldoende weerbaar zijn om ingrijpende of plotselinge veranderingen het hoofd te kunnen bieden. Men zou ook kunnen spreken over de ‘robuustheid’ als dat maar niet overgaat in de discussie over een zekere gewenste omvang van het bestuur. Het gaat om de stabiliteit van de lokale overheid. Stabiliteit is een dynamische grootheid. Om zich wijzigende omstandigheden het hoofd te kunnen bieden horen aanpassingsvermogen, vitaliteit, strategische anticipatie, pro-actief bestuur net zo goed bij de betrouwbare overheid als effectieve crisisbestrijding, standvastig optreden, en doorzettingsmacht bij handhavingvraagstukken. Het maatschappelijke draagvlak en het vertrouwen van burgers en bedrijven in het bestuur vormt het sociale kapitaal van een gemeente. In onzekere tijden vertaalt dat zich in loyaliteit die ruimte verschaft om ook gezaghebbend ‘nee’ te kunnen zeggen en desnoods onaangename ingrepen met enige bereidwilligheid tegemoet te treden.

Door aldus de vier rollen te koppelen aan de drie kernwaarden ontstaat een matrix (figuur 8.2) waarop een beoordeling mogelijk is.

|                                      | Operationele kwaliteit | Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit | Weerbaarheid |
|--------------------------------------|------------------------|---|--------------|
| Bestuur van de gemeenschap           |                        |   |              |
| Publieke dienstverlener              |                        |   |              |
| Onderdeel van het bestuurlijk bestel |                        |   |              |
| Vernieuwende organisatie             |                        |   |              |

Figuur 8.2: Matrix voor de beoordeling van de kwaliteitsmeting.

Er waren drie scores mogelijk:

- + het functioneren wordt als ‘voldoende’ beoordeeld
- +/- het functioneren kan als ‘voldoende’ worden beoordeeld, maar dat ‘dit aspect behoeft de komende tijd wel aandacht’
- het functioneren wordt als ‘onvoldoende’ beoordeeld.

### Uitvoering

Het projectteam, dat steeds bestond uit twee medewerkers van de betreffende gemeente en twee provinciale medewerkers, hebben in een startbijeenkomst afspraken gemaakt over de werkwijze die gevolgd zou worden. Daarna zijn vier fasen doorlopen.

#### 1. Inventarisatie

In deze fase werden gegevens verzameld waarmee objectief kon worden vastgesteld hoe de gemeente de vier rollen vervulde. Er werden beleidsdocumenten en ander bestaand onderzoeksmateriaal bestudeerd. Aan secundaire bronnen (zoals het provinciaal register) werden gegevens ontleend en er werden een aantal oriënterende gesprekken met sleutelfiguren gevoerd.



Het resultaat van deze fase was een document, een zogenaamde profielschets van de betreffende gemeente. De profielschets beschreef de lokale gemeenschap, de gemeentelijke organisatie, haar bestuurlijke omgeving en de wijze waarop de gemeente de taken invulde. Ook werd er geobjectiveerd naar de vier gemeentelijke rollen.

## 2. *Kwaliteitsdebatten*

In dit onderzoek was geen sprake van een objectieve norm voor de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren. In vijf debatten is daarom, onder leiding van een externe gespreksleider, gesproken over enerzijds de verwachting over het gemeentelijk functioneren en anderzijds het feitelijk presteren van de gemeentelijke organisatie.

Er zijn debatten gevoerd met:

- de raad,
- het college van Burgemeester en Wethouders,
- de ambtelijke organisatie (voor Renswoude het MT, voor Scherpenzeel het MT, 4 leden van de OR en een lid van de vrijwillige brandweer, en voor Woudenberg met ‘verschillende vertegenwoordigers van de gemeentelijke organisatie’),
- vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld,
- de medeoverheden
  - voor Scherpenzeel betrof dit de gemeenten Barneveld, Woudenberg, Renswoude, GS Gelderland en de Hulpverlening Gelderland-Midden
  - voor Renswoude werd gesproken met de gemeenten Amerongen, Barneveld, Scherpenzeel, Veenendaal en Woudenberg, alsmede de Brandweer Regio Utrecht, de provincie Utrecht en de politie Veenendaal
  - voor Woudenberg werd gesproken met de gemeenten Maarn, Renswoude, Amerongen, Barneveld, Scherpenzeel, Lunteren, alsmede de politie Utrecht (district Eemland-Zuid) en de provincie Utrecht.

Van elk debat werd een verslag gemaakt. Deze verslagen zijn toegevoegd aan de uiteindelijke rapportages.

## 3. *Analyse*

Na afloop van de debatten werd het materiaal uit de eerste twee fasen geanalyseerd (bureauanalyse). De kwaliteit van het gemeentelijk functioneren werd door het onderzoeksteam genormeerd op basis van:

- de oordelen die tijdens de debatten zijn uitgesproken,
- bestuurskundige normen die aan het functioneren van het lokaal bestuur worden gesteld
- mogelijke benchmarkgegevens.

De analyse mondde uit in het kwaliteitsrapport voor de betreffende gemeente. Vooraf werd gecheckt of de feitelijkheden klopten. De uiteindelijke beoordeling was de verantwoordelijkheid van het projectteam.

## 4. *Strategische slotsessie*

De rapporten zijn toegezonden aan de desbetreffende colleges van GS. In een zogenoemde ‘strategische slotsessie’ tussen de provincie en het gemeentebestuur werd het (gebleken) gemeentelijk functioneren (‘kunnen’) en de lokale ambities (‘willen’)

tegen elkaar afgezet. Gesproken werd over de manier waarop beide met elkaar in balans en op een hoger niveau konden worden gebracht.

Er zijn in de gehanteerde aanpak vier mogelijke verbeterstrategieën.

1. wanneer de conclusie is dat het 'kunnen' en het 'willen' in balans zijn, is de strategie *consolideren*. De vraag is dan wat nodig is om ook in de toekomst de kwaliteit te behouden.
2. wanneer de conclusie is dat het 'kunnen' en het 'willen' niet in balans zijn, dan kunnen de volgende drie strategieën worden onderscheiden:
  - *investeren*: de lokale ambities bijstellen of investeren in de gemeentelijke roluitoefening;
  - *samenwerken*: het kan efficiënter zijn om samen te werken met andere gemeenten of de provincie dan om lokale investeringen te plegen om de balans in evenwicht te brengen.
  - *fuseren*: wanneer een groot deel van het gemeentelijk functioneren en/of lokale investeringen niet goed meer functioneert, en samenwerking biedt geen duurzame oplossingen dan is fusie de laatste oplossing.

Uitdrukkelijk werd gesteld dat de kwaliteitsmetingen *niet* bedoeld waren om gemeentelijke herindelingen van de grond te krijgen.

### **8.5 Uitkomsten van de kwaliteitsmeting**

In deze paragraaf worden de resultaten van het onderzoek weergegeven. We bespreken de uitkomsten van de individuele gemeenten. Vervolgens vatten we de uitkomsten samen. Daarna volgt een overzicht van de aanbevelingen. Ter afsluiting noemen we de opvattingen van de betreffende gemeentebesturen.

Per gemeente en per rol werden de volgende conclusies genoemd.

#### *A. Scherpenzeel*

##### *De gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap*

De operationele kwaliteit werd als voldoende gekwalificeerd. Er werd een wisselend beeld van Scherpenzeel geconstateerd in de rol van bestuur van de gemeenschap. In het algemeen worden signalen uit de leefomgeving opgepikt. De informatievoorziening naar de inwoners toe is voldoende en de raad en het college van B&W zijn toegankelijk.

De onderzoekers vonden dat bij de bestuurlijke en beleidsmatige kwaliteit nog wel wat te winnen was. Enerzijds werd de behoefte geconstateerd om actief betrokken te worden bij beleidsvorming van de gemeente, maar de manier waarop en de verwachtingen over en weer verschilden nogal. De kwaliteit kon verbeteren als de gemeente de expertise en kennis van betrokkenen op een juiste wijze bij de besluitvorming aanwendde. Verder zou men aandacht moeten besteden aan het samenspel tussen raad, college van B&W en inwoners.

De weerbaarheid werd niet positief beoordeeld. Alhoewel de gemeente een toekomstvisie 'Wonen en leven in Scherpenzeel' heeft was voor de omgeving soms onvoldoende zichtbaar dat het bestuur handelde vanuit een visie. De gedragenheid van besluiten was daardoor niet optimaal. In de communicatie was dan ook veel te winnen als steeds duidelijk werd gemeld vanuit welk beleidskader het gemeentebestuur een besluit nam en/of burgers betrof bij de beleidsvorming.

*De gemeente als publieke dienstverlener*

Uit de kwaliteitsdebatten bleek dat men tevreden was over de operationele dienstverlening. Over de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit werd gesteld dat de gemeente Scherpenzeel onvoldoende capaciteit en slagkracht in huis had om tijdig in te spelen op strategische ontwikkelingen. En de capaciteit en slagkracht die wel aanwezig is werd onvoldoende geprioriteerd voor de strategische ontwikkelingen. De gemeente zou zowel ambtelijk als bestuurlijk meer tijd vrij moeten maken voor strategische vraagstukken.

Over de weerbaarheid was de conclusie dat Scherpenzeel onvoldoende in staat was om te anticiperen op de strategische ontwikkelingen. De kwetsbaarheid van de organisatie leidde ertoe dat de capaciteit op andere - meer operationele – onderdelen van de organisatie werd ingezet.

*De gemeente als onderdeel van het bestuurlijk bestel*

De operationele kwaliteit, de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit en de weerbaarheid werden als bestuurlijke aandachtspunten gekwalificeerd.

Geconstateerd was dat de bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit voor de samenwerking verbonden was aan enkele mensen en daarmee kwetsbaar was. Bij de uitvoering bestond het beeld dat de gemeente wel eens een middelentekort (mensen en geld) had om concreet een bijdrage te leveren. Scherpenzeel had daardoor geen sterke positie in de strategische samenwerkingsverbanden.

De lappendeken aan samenwerkingsverbanden vergde veel energie (voorbereiden, overleggen, besluiten) en leverde naar verhouding niet voldoende op. Een meer eenduidige oriëntatie van de samenwerking was daarom gewenst waarbij de RSW-samenwerking als basis naar verwachting een duidelijke meeropbrengst zou kunnen bieden.

*De gemeente als vernieuwende organisatie*

Alhoewel de ambtelijke organisatie klein en kwetsbaar is, werd de operationele kwaliteit als voldoende aangemerkt.

Over de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit werd gesteld dat de gemeente kritisch was over het eigen functioneren. Men investeerde in de kwaliteit van de organisatie. De effecten daarvan waren echter onduidelijk. Er was nog te weinig verbetering zichtbaar.

Over de weerbaarheid werd geconcludeerd dat de financiële situatie van de gemeente beperkt was. De operationele kwaliteit was in 2005 voldoende, maar onzeker op de langere termijn. Om de financiële positie te verbeteren zou de gemeente principiële keuzes moeten maken. Ook de landelijke ontwikkelingen zoals het wetsvoorstel tot

afschaffing van het gebruikersaandeel van de OZB en de gevolgen van de aanpassing van de clusters zorg en bijstand uit het Gemeentefonds werden hierbij betrokken.

De uiteindelijke score van Scherpenzeel is weergegeven in figuur 8.3.

|                                      | Operationele kwaliteit | Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit | Weerbaarheid |
|--------------------------------------|------------------------|---|--------------|
| Bestuur van de gemeenschap           | +                      | +/-                                     | +/-          |
| Publieke dienstverlener              | +                      | +/-                                     | +/-          |
| Onderdeel van het bestuurlijk bestel | +/-                    | +/-                                     | +/-          |
| Vernieuwende organisatie             | +                      | +/-                                     | +/-          |

Figuur 8.3: Beoordeling van de kwaliteitsmeting van Scherpenzeel.

### B. Renswoude

#### *De gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap*

Over de operationele kwaliteit werd geconcludeerd dat de gemeente Renswoude op een goede wijze invulling gaf aan haar rol als bestuur van de lokale gemeenschap. Er werd regelmatig gebruik gemaakt van de verschillende communicatiemiddelen om de inwoners en andere belanghebbenden te informeren over genomen besluiten.

Ook de beleidsmatige en de bestuurlijke kwaliteit was ruim voldoende. Het gemeentebestuur was actief en trad naar buiten. Men had over het algemeen goed zicht op de noden en behoeften van haar inwoners.

Over de weerbaarheid werd geconcludeerd dat de vastgestelde toekomstvisie voor het gemeentebestuur richtinggevend was voor de beleidsontwikkeling en belangenbehartiging in (strategische) plannen van derden.

#### *De gemeente als publieke dienstverlener*

De gemeente Renswoude functioneerde op operationeel niveau en op het beleidsmatige en bestuurlijk niveau in voldoende mate. Er was grote tevredenheid over de dienstverlening van de gemeente aan haar inwoners. Het voorzieningenniveau was voldoende en de inwoners waren tevreden over het onderhoud van de openbare voorzieningen. De gemeentelijke organisatie bezit beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit om de taken uit te voeren en (beleids)ontwikkelingen te volgen en daarop te anticiperen.

De weerbaarheid van de gemeente was in 2005 van voldoende niveau. Wel werd geconstateerd dat het strategisch vermogen en het realisatievermogen van de ambities bij een beperkt aantal personen berustte. Bij verdere decentralisatie van rijkstaken was het de vraag of de gemeente over genoeg ambtelijke en bestuurlijke capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) beschikte om hier op een goede wijze mee om te gaan. Een blijvend aandachtspunt voor de gemeente.

*De gemeente als onderdeel van het bestuurlijk bestel*

De samenwerking op uitvoerend niveau was doelgericht en doelmatig. Deze samenwerking leverde resultaat op voor Renswoude. De operationele kwaliteit werd als voldoende worden aangemerkt.

Voor Renswoude is samenwerking nodig om de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen blijven waarborgen en om strategische vraagstukken in regionaal verband op te lossen.

De gemeente heeft wel een lappendeken (zowel operationeel als strategisch) aan samenwerkingsverbanden. Dat vergt (veel) energie van de organisatie (voorbereiden, overleggen, besluiten). De opbrengst is wisselend. Een visie op de positie van Renswoude in de regio was niet aanwezig, maar wel gewenst. Op grond hiervan waren de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit en de weerbaarheid een bestuurlijk aandachtspunt.

*De gemeente als vernieuwende organisatie*

De operationele kwaliteit was meer dan voldoende.

De financiële positie van Renswoude was goed. Er werd ook een adequaat personeelsbeleid gevoerd. De beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit werden daarom als voldoende worden aangemerkt.

Door de verwachte decentralisatie van rijkswetgeving zou ook de (uitvoerings-)regelgeving complexer worden (in dit verband werd de Wmo genoemd). Dit vraagt meer personele capaciteit van de organisatie en verhoogt de behoefte om meer samen te werken en/of inhuren van expertise. Dit alles zou dan ook financiële consequenties met zich mee kunnen brengen. Tegen de achtergrond van het vorenstaande was de weerbaarheid van de in 2005 voldoende maar in toekomstig perspectief moest het wel een aandachtspunt voor het bestuur blijven.

In figuur 8.4 zijn de scores van Renswoude samengevat.

|                                      | Operationele kwaliteit | Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit | Weerbaarheid |
|--------------------------------------|------------------------|---|--------------|
| Bestuur van de gemeenschap           | +                      | +                                       | +            |
| Publieke dienstverlener              | +                      | +/-                                     | +/-          |
| Onderdeel van het bestuurlijk bestel | +                      | +/-                                     | +/-          |
| Vernieuwende organisatie             | +                      | +                                       | +/-          |

*Figuur 8.4: Beoordeling van de kwaliteitsmeting van Renswoude.*

*C. Woudenberg*

*De gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap*

De gemeente Woudenberg gaf ruimschoots inhoud aan haar rol als bestuur van de lokale gemeenschap. Ze gebruikt vaak en veel (communicatie)middelen om in contact

te treden met de inwoners of specifieke doelgroepen en te informeren over genomen besluiten. De operationele kwaliteit werd dan ook als voldoende beoordeeld. Over de bestuurlijke en beleidsmatige kwaliteit werd gesteld dat het gemeentebestuur de inwoners actief opzocht. Over de weerbaarheid werd geconcludeerd dat de Toekomstvisie Woudenberg 2015 maat- en richtinggevend was voor het beleid van Woudenberg.

*De gemeente als publieke dienstverlener*

Over de operationele kwaliteit werd geconcludeerd dat de gemeente goed en naar tevredenheid presteerde. Dat positieve geluid gold ook voor de openbare voorzieningen in de gemeente.

Over de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit werd gesteld dat de gemeente voldoende capaciteit en slagkracht had om in te spelen op strategische ontwikkelingen. Over de weerbaarheid was de conclusie dat de gemeente goed en voldoende was voorbereid op de taken en de ontwikkelingen, ook met het oog op de (nabije) toekomst. De creatieve oplossingen werden positief gewaardeerd. Wel werd de vraag gesteld of de kwetsbaarheid op termijn geen probleem zou gaan vormen.

*De gemeente als onderdeel van het bestuurlijk bestel*

Over de operationele kwaliteit werd geconcludeerd dat de gemeente Woudenberg in diverse samenwerkingsverbanden participeerde. Dat leverde soms problemen op voor haar positie.

Over de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit werd gesteld dat de gemeente als een betrouwbare en serieuze (gespreks)partner werd gezien. Woudenberg wacht niet alleen af, maar nam ook wel eens het initiatief. De meervoudige oriëntatie bracht wel voor/ en nadelen met zich mee. Daarbij speelden efficiency en effectiviteit een grote rol.

Over de weerbaarheid was de conclusie dat de in de toekomst een keuze voor één van de samenwerkingsverbanden (het V-i-P of het Gewest Eemland) zou moeten maken. Dit zou bijdragen aan de betrouwbaarheid naar de bestuurlijke partners.

|                                       | Oper ationele kwaliteit | Be idsmatige en best uurlijke kwaliteit | V eerbaarheid |
|---------------------------------------|-------------------------|---|---------------|
| Be tuur van de ge reenschap           | +                       | +                                       | +             |
| Pu lieke die stverlener               | +                       | +                                       | +/-           |
| Oi derdeel van het be tuurlijk bestel | +                       | +/-                                     | +/-           |
| Ve nieuwend e or g anisatie           | +                       | +                                       | +/-           |

*Figuur 8.5: Beoordeling van de kwaliteitsmeting van Woudenberg.*

*De gemeente als vernieuwende organisatie*

Over de operationele kwaliteit werd geconcludeerd dat de gemeentelijke organisatie gebruik maakte van moderne middelen om de organisatie vorm te geven.

Over de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit werd gesteld dat de (door)groeimogelijkheden voor medewerkers beperkt waren, alhoewel de medewerkers dat vaak niet als een negatief punt aanmerkten.

Over de weerbaarheid was de conclusie dat de gemeente Woudenberg een evenwichtig financieel beleid voerde. Dat kon in de toekomst veranderen door externe factoren (deregulering, vermindering inkomsten). De beleidsvrijheid om te prioriteren kon daardoor aangetast worden. De weerbaarheid was dus niet groot.

De samenvatting van Woudenberg is aangegeven in figuur 8.5.

#### *Samenvattende uitkomsten van de bestuurskracht*

In figuur 8.6 is de individuele beoordeling van de drie gemeenten, zoals die in de verschillende rapporten is weergegeven, samengevat.

De onderzoekers vonden dat de operationele kwaliteit van de drie gemeente over het algemeen voldoende was. De normale dagelijkse taken werden op een aanvaardbaar niveau uitgevoerd. Er was voldoende kennis, expertise en capaciteit bij de drie gemeenten aanwezig om deze gemeentelijke taken uit te voeren. Uitzondering hierop was Scherpenzeel in de rol van de gemeente als onderdeel van het bestuurlijk bestel. De ambtelijke en financiële ruimte van de gemeente Scherpenzeel brachten beperkingen met zich mee om deze rol op operationeel niveau goed vorm te geven.

|                                      | Operationele kwaliteit |     | Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit |     | Weerbaarheid |     |
|--------------------------------------|------------------------|-----|---|-----|--------------|-----|
| Bestuur van de gemeenschap           | Scherpenzeel           | +   | Scherpenzeel                            | +/- | Scherpenzeel | +/- |
|                                      | Renswoude              | +   | Renswoude                               | +   | Renswoude    | +   |
|                                      | Woudenberg             | +   | Woudenberg                              | +   | Woudenberg   | +   |
| Publieke dienstverlener              | Scherpenzeel           | +   | Scherpenzeel                            | +/- | Scherpenzeel | +/- |
|                                      | Renswoude              | +   | Renswoude                               | +/- | Renswoude    | +/- |
|                                      | Woudenberg             | +   | Woudenberg                              | +   | Woudenberg   | +/- |
| Onderdeel van het bestuurlijk bestel | Scherpenzeel           | +/- | Scherpenzeel                            | +/- | Scherpenzeel | +/- |
|                                      | Renswoude              | +   | Renswoude                               | +/- | Renswoude    | +/- |
|                                      | Woudenberg             | +   | Woudenberg                              | +/- | Woudenberg   | +/- |
| Vernieuwend organisatie              | Scherpenzeel           | +   | Scherpenzeel                            | +/- | Scherpenzeel | +/- |
|                                      | Renswoude              | +   | Renswoude                               | +   | Renswoude    | +/- |
|                                      | Woudenberg             | +   | Woudenberg                              | +   | Woudenberg   | +/- |

*Figuur 8.6: Overzicht van de beoordeling van de kwaliteitsmetingen van Scherpenzeel, Renswoude en Woudenberg.*

Voor de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit werden er voor alle drie gemeenten aandachtspunten genoemd. De rol ‘onderdeel van het bestuurlijke bestel’ was voor alle gemeenten een aandachtgebied. In die rol staan de gemeenten in wisselwerking met andere overheden. Het gaat ook om de realisatie van de (boven-)regionale opgaven. Aan de samenwerking schort dus nogal het een ander.

Voor Renswoude werd daarnaast ook nog meer aandacht gevraagd voor de rol van ‘publieke dienstverlener’

Scherpenzeel had op alle vier rollen attentiepunten. De kwaliteit was op dat moment acceptabel, maar er bestonden op alle rollen zorgen voor de toekomst. De gemeente

was reactief. De zaken, ontwikkelingen en opgaven waarmee de gemeente werd geconfronteerd werden wel opgepakt maar de sturing erop kon beter. Er was te weinig tijd, dan wel werd er te weinig tijd genomen om stil te staan bij ontwikkelingen die op de gemeente afkwamen en de wijze waarop de gemeente daarmee wou omgaan.

De onderzoekers vonden de weerbaarheid van de drie gemeenten acceptabel maar naar de toekomst een aandachtspunt. Het gaat hierbij om de kwetsbaarheid van de organisatie (capaciteit), de financiële positie en de deelname van de gemeenten aan diverse samenwerkingsverbanden (Regio de Vallei en V-i-P voor Scherpenzeel, V-i-P en Utrecht Zuid-Oost voor Renswoude, Eemland en V-i-P voor Woudenberg). Alle drie gemeenten zouden een visie moeten maken op de samenwerkingsrelaties. Ook de financiële positie van Scherpenzeel en Woudenberg vormden een punt van aandacht.

#### *Aanbevelingen en verbeterstrategieën*

In de rapporten van Scherpenzeel en Renswoude waren aanbevelingen opgenomen, evenals mogelijke strategieën om verbeteringen te realiseren. Voor Woudenberg hebben wij dit niet in de rapportage aangetroffen. De onderzoekers deden de volgende aanbevelingen.

#### **A. Scherpenzeel**

1. Meer aandacht aan de communicatie bij beleidsvorming. Maak duidelijk binnen welke context een bijdrage van derden wordt gevraagd en wat ermee wordt gedaan. Beschrijf het proces van beleidsontwikkeling (wie doet wat, wanneer) en op welke momenten wordt gecommuniceerd. Het is hierbij ook van belang om steeds te melden waarom iets wordt gedaan of niet. Het toelichten van beslissingen en in relatie brengen met de ambities van Scherpenzeel draagt bij aan het vergroten van het draagvlak voor die beslissingen.
2. Meer aandacht aan de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de raad. Bepaal en prioriteer welke onderwerpen belangrijk zijn voor Scherpenzeel en stel daarbij in samenspraak met het college van B&W kaders vast. Hierbij kan worden gedacht aan beleidsmatige raadvorwaarden, financiële raadvorwaarden en communicatieve randvoorwaarden.
3. Zoek een balans tussen de efficiency die samenwerking of uitbesteding van taken geeft en de mate waarin invulling kan worden gegeven aan de (eind)verantwoordelijkheden voor die taken.
4. Ontwikkel een visie op de (strategische) samenwerkingsrelaties en draag dat uit. Optimaliseer daarnaast de RSW-samenwerking vanuit een gemeenschappelijke visie op het plattelandsgebied en vitale leefgemeenschappen.
5. Maak heldere keuzen in de taakuitoefening om te komen tot een financieel gezond meerjarenbeleid.

#### **B. Renswoude**

1. Schep helderheid over de visie op samenwerking voor Renswoude in de regio.



2. Evalueer periodiek (5 jaar) de toekomstvisie Renswoude 2000-2020.
3. Versterkt de regionale positie door optimalisering van de bestaande samenwerking.
4. Blijf voortdurend letten op de persoonsafhankelijkheid van kennis, expertise en netwerken en streef naar vermindering van de nadelen van die afhankelijkheid.

Voor Woudenberg werden geen aanbevelingen in het rapport aangetroffen.

#### *Verbeterstrategieën*

De strategieën zijn globaal genoemd in paragraaf 8.4.

Consolideren vraagt om een grote alertheid van de organisatie (ambtelijk en bestuurlijk) op toekomstige ontwikkelingen. Ingeschat moet worden wat in de toekomst nodig is om de kwaliteit te behouden in termen van inzet van capaciteit, financiën en beleid.

Bij de keuze van investeren is van belang welke investeringen moeten worden gedaan. Is de gemeente (te) ambitieus? Hoe afhankelijk is de gemeenten van de inzet van derden? Bij investeren in de eigen roluitoefening kan bijvoorbeeld worden gedacht aan concrete opleidingbehoefte of aan het verbeteren van de netwerkrelaties.

Samenwerking moet een antwoord bieden op de kwetsbaarheid van de organisatie en de gemeente in staat stellen om taken op verantwoorde wijze uit te oefenen. Dit vraagt een intensieve, niet vrijblijvende vorm van samenwerking. In de meest vergaande vorm leidt federatieve samenwerking tot samenvoeging van ambtelijke diensten van de samenwerkende gemeenten waarbij de bestuurlijke aansturing berust bij de deelnemende gemeentebesturen zelf. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het eenvoudiger is om samen te werken op uitvoerende en ondersteunende taken dan op beleidsmatige taken. Beleidsmatige samenwerking vereist een grote mate van overeenstemming tussen de betrokken gemeenten en een goed samenspel tussen het (gezamenlijk) ambtelijk apparaat, de raden en de colleges.

Ook is van belang te onderkennen dat intensieve niet-vrijblijvende samenwerking op tal van terreinen veel afstemming en coördinatie vraagt. De vraag dient zich dan aan of op den duur heel veel samenwerkingrelaties wel zo efficiënt werkt!

De keuze voor fusie vraagt om een uitspraak over het soort gemeente dat men wil zijn of blijven. Wat is het profiel van de nieuwe gemeente? Andere belangrijke punten zijn het draagvlak voor de fusie en de duurzaamheid van de nieuwe gemeente. De nieuwe gemeente moet zodanig robuust zijn dat zij is toegerust voor een langere periode en niet binnen afzienbare tijd weer betrokken wordt in een herindelingsdiscussie.

Voor Scherpenzeel boden de verbeterstrategieën consolideren en investeren volgens de onderzoekers onvoldoende uitzicht op een bestuurskrachtige gemeente voor de langere termijn. De gemeente moest daarom volgens hen een keuze maken tussen de verbeterstrategieën intensiever samenwerken en fuseren.

Er werd echter niet verwacht dat er nu al draagvlak was voor samenvoeging van de drie gemeenten. Scherpenzeel zou daar vanuit het perspectief van een gewenste RSW-plusgemeente gefaseerd daar naar toe kunnen werken en tussentijds werken aan het draagvlak voor dat eindperspectief.

De verbeterstrategie zou er dan op hoofdlijnen als volgt uitzien:

- spreek uit dat fusie het beoogde eindperspectief;
- bespreek het gewenste eindperspectief met de beoogde partners en tast het draagvlak daarvoor af;
- werk samen aan het optimaliseren van de RSW-samenwerking
- Houdt vast een actieve participatie in het samenwerkingsverband V-i-P.

Voor Renswoude en Woudenberg bevatten de rapporten geen verbeterstrategieën.

#### *Oprattingen van gemeentebesturen*

De drie rapporten zijn alle in de herfst van 2005 aangeboden aan het gemeentebestuur. Elk college heeft het rapport voorzien van een advies en aangeboden aan de raad. Behandeling in de gemeenteraden heeft plaatsgehad in oktober en november 2005.

Het college van Scherpenzeel concludeerde uit het rapport 'dat de gemeente over het geheel genomen goed tot voldoende functioneert'. Aan de raad werd voorgesteld om de samenwerking met de twee andere gemeenten te intensiveren en te streven naar een grotere en daarmee krachtige gemeente RSW+<sup>6</sup> per 1 januari 2009. Voor die nieuwe gemeente zou in 2006 een profielschets gemaakt moeten worden. Samenwerking in een groter verband zou altijd nodig blijven. Daarvoor wenste men de niet-vrijblijvende samenwerking in het V-i-P-verband voor te zetten. De gemeenteraad nam echter geen definitief besluit. Wel wou de raad, voordat een definitief besluit over fuseren zou worden genomen, een goede afweging maken van de voor- en nadelen. Ook gaf men opdracht een profielschets te maken van de nieuwe gemeente.

Het nieuwe college, aangetreden na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006, was verdeeld over de keus die gevaren moest worden. In het coalitieakkoord 2006-2010 werd het volgende vastgelegd. Om een verantwoorde keuze te maken moest er een onafhankelijk onderzoek komen naar de voor- en nadelen van fusie versus zelfstandigheid met samenwerking. De beoogde profielschets moest in samenspraak met de inwoners worden opgesteld. Verder moest ook de evaluatie van de samenwerking in V-i-P-verband worden meegenomen. Deze drie documenten konden naar de raad zodat die een verantwoorde keuze kon maken tussen samengaan of (intensievere) samenwerking.

Alle drie rapporten zijn inmiddels (maart 2007) gereed. Over de inhoud is uitvoerig gecommuniceerd met de bevolking. Het college van Scherpenzeel heeft geen advies aan de raad gegeven. Het is nu aan de gemeenteraad om tot een verantwoorde keus te komen. Naar verwachting zal de raad op 29 maart 2007 een besluit nemen.

De gemeente Woudenberg vond dat het onderzoek aantoonde dat zij 'de zaken goed op orde heeft, en dat zowel de kwaliteit van het gemeentebestuur als de

---

<sup>6</sup> RSW+ staat voor de combinatie Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en de 'plus' Overberg ( het dorp Overberg en de (agrarische) buitengebieden van Leusden en Maarsbergen).

dienstverlening ruim voldoende zijn'. Er was geen directe noodzaak voor een herindeling. Wel werd de vraag gesteld of de kwaliteit ook in de toekomst kon worden gegarandeerd.

Uiteindelijk concludeerde het gemeentebestuur dat het geen goede zaak zou zijn om de ontwikkelingen passief over hen heen te laten komen. Vanuit de sterke positie kon sturing worden gegeven aan de eigen toekomst. De raad besloot dan ook op 27 oktober 2005 dat de RSW+-variant hun voorkeur had. Voordat er een definitief besluit genomen zou worden vond het gemeentebestuur het belangrijk om de meerwaarde van de fusie aan te tonen middels een profielschets van de nieuwe gemeente.

De profielschets van de gemeente die Woudenberg voorstaat is in het najaar van 2006 geschreven. In de raad van april 2007 zal de discussie over fusie in de gemeenteraad aan de hand van de profielschets in de gemeenteraad plaatsvinden. Dan zal moeten blijken of er voldoende grond is om met Renswoude en Scherpenzeel te overleggen over een samenvoeging.

De gemeente Renswoude trok de conclusie dat het voldoende in staat was om haar ambities in voldoende mate te realiseren en een bijdrage te leveren aan de regionale (beleids)opgaven. Er was geen sprake van een onbalans tussen het kunnen en het willen.

Renswoude koos voor consolideren, investeren en samenwerken en niet voor fuseren met welke gemeente dan ook. Samenvoeging zou ten koste gaan van de autonomie. In het raadsprogramma Renswoude 2006 werd als speerpunt geformuleerd 'groei van de gemeente met het behoud van de zelfstandigheid'. Het besluit werd genomen om geen profielschets op te stellen van een nieuwe fusiegemeente. In meerderheid werd besloten andere opties te onderzoeken zoals Renswoude als deelgemeente van een grotere gemeente, het 'model Ten Boer' en de RSW+-variant. De Universiteit van Twente werd gevraagd een rapport op te stellen over de bestuurlijke toekomst van Renswoude. Dat rapport verscheen in december 2006 maar bevatte geen concreet advies voor een van de alternatieven. Er was volgens hen geen enkel alternatief met alleen positieve of negatieve punten.

Het college van Renswoude vond dan ook dat de gemaakte keuze voor behoud van zelfstandigheid niet herzien zou moeten worden. Kortom: geen fusie. Mocht de zelfstandigheid wel ter discussie worden gesteld dan konden ook andere opties worden bezien. Een meerwaarde van de RSW+-variant voor de inwoners van Renswoude was echter volgens het college nog steeds niet aangetoond. Volgens hen zijn er andere interessante opties zoals het 'model Ten Boer' waarbij Barneveld, Ede of Veenendaal ambtelijke diensten verzorgt voor een zelfstandig blijvende gemeente Renswoude of het model waarbij Renswoude een deelgemeente of autonome kern wordt van een van deze drie gemeenten. Renswoude wenst de kleinschaligheid binnen een groter geheel te organiseren. Renswoude gaat daarover in gesprek met deze drie gemeenten. Verder denkt B&W van Renswoude ook aan de mogelijkheid van een deelgemeente binnen de Valleistad, waarbij de huidige V-i-P-gemeenten zouden worden samengevoegd.

### *Rol Gedeputeerde Staten van de provincies*

Alle drie gemeenten hebben de rapporten aan de colleges van Gedeputeerde Staten (GS) toegezonden. GS van Utrecht wilden graag één slotsessie met alle drie gemeenten. Uiteindelijk is dat er niet van gekomen. Er zijn met de drie gemeenten afzonderlijke gesprekken geweest. GS hebben kennis genomen van de drie rapporten. Tijdens de gesprekken is vooral aandacht besteed aan de ontwikkelingsrichtingen die de drie gemeenten voorstonden.

GS vinden dat die keus een aangelegenheid is van de individuele gemeente, wat in de lijn is van de opzet van de kwaliteitsmeting waarbij de gemeente opdrachtgever is. Zij zagen, gezien de uitkomsten van de kwaliteitsmeting, geen reden om zich daarmee intensief te bemoeien. Wel volgt het college de ontwikkelingen die zich daarbij voordoen. Daarbij speelt de provinciegrens geen rol. Het is geen probleem voor de provinciebesturen dat bijvoorbeeld Scherpenzeel over zou kunnen gaan naar de provincie Utrecht.

## **8.6 De kwaliteitsmeting beoordeeld**

### *Unieke meting, géén model van een referentiegemeente*

De kwaliteitsmeting zoals die in deze drie gemeenten is uitgevoerd was eerder in Utrecht toegepast in 2003 bij de metingen in de Utrechtse Heuvelrug. Overigens werd daarbij geen gebruik gemaakt van de kwaliteitsdebatten. Een belangrijk kenmerk voor de aanpak is dat niet werd gekozen voor een soort referentiegemeente aan de hand waarvan de andere gemeenten de maat werd genomen. Door uit te gaan van elke unieke gemeente kan er dus ook geen zuivere vergelijking van gemeenten plaatsvinden.

### *De complete gemeente bestaat niet*

Op basis van de samenvattende beoordeling is er niet één gemeente die op alle velden een '+' scoorde. Geen van deze drie gemeenten kan dus als een complete gemeente worden aangemerkt; er is dus geen reden tot zelfgenoegzaamheid omdat er verbeteringsnoodzaak is. Dat betekent dat versterking van de bestuurskracht een algemene noodzaak is. Overigens werd nooit een '-' gegeven. Was dat terecht? Dat kunnen wij uiteraard niet beoordelen. Daarvoor zou een dieper onderzoek nodig zijn. Wij constateren echter wel dat bij de beoordeling van Scherpenzeel nogal eens de woorden 'niet positief' en 'onvoldoende' zijn gebruikt. Bij de beoordeling van de Scherpenzeelse rol van dienstverlener staat letterlijk 'over de weerbaarheid was dat conclusie dat Scherpenzeel onvoldoende in staat was om te anticiperen op de strategische ontwikkelingen'. Dat er uiteindelijk in de tabel van figuur 8.2 een score '+/-' werd gegeven is wel wat merkwaardig.

Op het uitvoerende (operationele) niveau scoren de drie gemeenten beter dan bij de beoordeling van de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit en de weerbaarheid. In de termen zoals die in de opzet van de kwaliteitsmetingen zijn gehanteerd (zie paragraaf 8.4) betekent dit dat de dagelijkse uitvoerende werkzaamheden van een beter niveau

zijn dan de democratische besluitvorming en beleidsvorming, en dat op zich weer beter dan de mate waarin de drie gemeenten in staat waren om ingrijpende of plotselinge veranderingen het hoofd te bieden. De stabiliteit van de gemeenten is dus een aandachtspunt.

*Wat niet of te weinig aandacht*

Er waren drie scoremogelijkheden: voldoende, onvoldoende en voldoende met gewenste aandacht. Andere mogelijkheden waren er niet. Deugde deze indeling? In onze ogen is de stap tussen 'voldoende' en 'onvoldoende' vrij groot is. De score 'onvoldoende' is dan ook niet gegeven. Zoals we hierboven al aangaven, troffen we in de conclusie van Scherpenzeel wel een paar keer de kwalificatie 'onvoldoende' aan zonder dat dit in de uiteindelijke conclusie zoals weergegeven in figuur 8.3 naar voren kwam. Volgens ons was hierbij een score 'matig' mogelijk geweest, zeker op het vlak van de weerbaarheid. Op grond van deze veronderstelling zijn wij van mening dat de score uiteindelijk vrij mild is geweest. De drie analyses geven dus geen 'hard' – niets ontziend- beeld dat urgentie oproept voor drastische maatregelen. Daarmee is niet zonder meer gesteld dat de bestuurskrachtmetingen een 'witte reus' zijn, een witwasoperatie van handhaving van bestaande sterke en zwakke praktijken.

De beoordeling vond plaats op vier gemeentelijke rollen en drie vormen van kwaliteit. Voor elke rol en voor elke kwaliteitsvorm was een soort van kader aangegeven. Wat er niet was, was de combinatie van die twee. Wat is bijvoorbeeld het kader van de operationele kwaliteit van de gemeentelijke rol als bestuurder ('het vak linksboven')? Toch is daar wel de score op toegepast. Er zou toch een vorm van kader zijn geweest, nemen wij aan. Navraag bij de provincie Utrecht leerde ons dat de stellingen waarmee de kwaliteitsdebatten werden gevoerd van tevoren over de combinatie rol met kwaliteitsvorm waren verdeeld. De meningen daarover leidden uiteindelijk tot een subjectieve inschatting.

Een lastig punt is het adaptieve vermogen van gemeenten. Daarbij gaat het om het vermogen om onderwerpen die in de toekomst op de gemeenten afkomen pro-actief te vertalen in nieuw gemeentelijk beleid. Het is moeilijk om dat vermogen in te kunnen schatten, wat in dit onderzoek dan ook niet is gebeurd.

In het gehele onderzoek wordt geen aandacht besteed aan de vraag of een gemeentebestuur effectief, legitiem of doelmatig functioneert. Het is vreemd dat deze toch vrij gangbare criteria in het openbaar bestuur geen aandacht krijgen. Er is, buiten de rollen, vooral naar drie kernwaarden gekeken. Dat is vreemd, zeker in relatie tot de overige bestuurskrachtmetingen Nederland.

Er is door de onderzoekers geen analyse van de bestuurlijke verhouding tussen raad en college uitgevoerd. Ook was er geen aandacht voor de relatie tussen bestuur en ambtelijk apparaat. Verder valt het op dat de mening van burgers ontbreekt.

### *Alles in beeld?*

Een kwaliteitsmeting pretendeert het gehele gemeentelijk functioneren in beeld te brengen. Is dat in deze opzet ook gelukt? Voor zover wij hebben kunnen nagaan ontbreken enkele onderwerpen in de opzet. Zo is de uitvoering van de gemeentelijke samenwerking waarbij de drie gemeenten ieder voor zich of gezamenlijk bij betrokken zijn buiten beeld gebleven. Wat ook ontbreekt is een opgavenprofiel en de beoordeling van de uitvoering daarvan. Dus een objectieve beoordeling of de gemeente haar taken adequaat uitvoert. Dat is bij andere vormen van bestuurskrachtmetingen een belangrijk fenomeen maar is hier niet aan de orde geweest, net als bij de zelfevaluatie in Friesland overigens. Het is dus nog zeer discutabel of het gehele gemeentelijke functioneren in beeld is gebracht.

### *De kwaliteit van de meting: algemene beginselen van behoorlijk bestuurskrachtmeteren*

Om de kwaliteit van de metingen die in de drie gemeenten is uitgevoerd te beoordelen hebben we gebruik gemaakt van de 'algemene beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmetering' (abbb). Deze zijn gebaseerd op de visitaties die in Limburg zijn uitgevoerd en op de ervaringen met visiteren die buiten de gemeentelijke overheid zijn opgedaan, zoals bij de visitaties in het hoger onderwijs (Korsten, 2004).

Er zijn elf beginselen geformuleerd:

1. Er is een, bij voorkeur extern, initiatiefnemer.
2. Er is sprake van regie en een regisseur.
3. Er is een voorafgaand bekende opzet vereist.
4. Het proces kent een visitatiecommissie.
5. De visitatiecommissie is onafhankelijk.
6. De specifieke data wordt op basis van een standaard of een protocol verzameld.
7. De gevisiteerden worden betrokken bij de dataverzameling en de ordening.
8. Er is sprake van interactie met betrokkenen bestuurders.
9. Er is contact met de 'afnemers van producten' (i.c. burgers, bedrijven e.d.)
10. Er wordt een openbaar rapport opgeleverd dat deels interactief met de gevisiteerde (die mag reageren of eventuele fouten in een concept) tot stand komt.
11. De gevisiteerde bezint zich op het resultaat van de meting.

We lichten de scores toe.

1. Er was uiteraard wel een initiatiefnemer, dat waren de individuele gemeenten die gezamenlijk hadden afgesproken de bestuurskrachtmetering uit te voeren, daartoe overigens gestimuleerd door de provincie. Dat is te kenmerken als een gemengd intern/extern initiatief.
2. Er was geen sprake van een regisseur c.q. regie. Wel was er sprake van een zelfde opzet met een projectteam dat wisselend van samenstelling was. Omdat er geen duidelijke rol was voor de provincie kwalificeren we de regie als zwak.
3. De opzet van de onderzoeksmethode is beschreven. Die is voor alle drie gemeenten hetzelfde. Bovendien wordt deze opzet ook in andere gebieden in de provincie Utrecht gehanteerd. Er is dus sprake van een eenduidig protocol dat in meerdere onderzoeken (in de provincie Utrecht) is gehanteerd.

4. Er was geen sprake van een visitatiecommissie. Het projectteam is geen vervanger daarvan.
5. Omdat er geen visitatiecommissie was kan ook niet aan dit beginsel worden voldaan. Overigens was het projectteam ook niet geheel onafhankelijk omdat de leden voor een deel afkomstig waren uit de gemeenten zelf.
6. Het protocol voor de dataverzameling is hetzelfde. Wel is er verschil in de deelnemers aan de kwaliteitsdebatten. In paragraaf 8.4 hebben we daarvan een overzicht gegeven. Wat opviel was bijvoorbeeld de deelname bij de ambtelijke organisatie. Zo namen in Scherpenzeel vier OR-leden deel aan de gesprekken maar in de andere twee gemeenten niet. Ook de deelnemers in de debatten met de medeoverheden verschilden. De uitvoering van het protocol kwalificeren wij daarom als matig.
7. Er was duidelijk sprake van betrokkenheid bij de gemeenten. Men speelde een rol bij de inventarisatie, er werden gesprekken gevoerd.
8. De onderzoekers hebben ter plekke gesprekken gevoerd met bestuurders, ambtenaren en externen.
9. Met externen (maatschappelijk middenveld en maatschappelijke organisaties) is gesproken.
10. Er is sprake van een openbaar rapport. Het is aan de orde geweest in de gemeenteraad. De rapporten waren niet identiek. Zo werden er bijvoorbeeld geen aanbevelingen in het rapport van Woudenberg aangetroffen, terwijl dat wel het geval was bij de andere twee rapporten.
11. Er is wel degelijk sprake van bezinning bij de betreffende gemeente. Zie paragraaf 8.5. Wij hebben echter wel wat moeite met de algehele constatering van de gemeenten op de uitkomsten. Zo concludeerde Scherpenzeel 'dat de gemeente over het geheel genomen goed tot voldoende functioneert' en dat de gemeente Woudenberg vond dat 'zij de zaken goed op orde heeft en dat zowel de kwaliteit van het gemeentebestuur als de dienstverlening ruim voldoende zijn'. Een ondersteuning voor deze vrij positieve uitspraken ontbreekt echter in de rapporten. Immers: er kon hoogstens voldoende worden gescoord. Dan zijn de eigen kwalificaties 'ruim voldoende' en 'goed tot voldoende' wel wat overdreven.

| Beginsel  | score |
|---|-------|
| 1. (externe) initiatiefnemer                                  | -/+   |
| 2. regie en een regisseur                                     | -     |
| 3. een bepaalde opzet (protocol)                              | +     |
| 4. visitatiecommissie, die een opdracht krijgt                | -     |
| 5. onafhankelijke visitatiecommissie                          | -     |
| 6. dataverzameling o.b.v. protocol                            | -/+   |
| 7. betrokkenheid gevisiteerde bij dataverzameling             | +     |
| 8. interactie door bezoek ter plaatse                         | +     |
| 9. contact met externen (middenveld)                          | +     |
| 10. openbaar eindrapport dat deels interactief tot stand komt | +     |
| 11. bezinning bij gevisiteerden en toezicht daarop            | -     |

*Figuur 8.7: Score kwaliteitsmeting op de beginselen van behoorlijk bestuurskrachtmeteren*

De kwaliteitsmeting is 'eigendom' van de gemeente. Overigens gaat blijkens paragraaf 8.4 de provincie er wel van uit dat het gemeentebestuur een gevolg geeft aan de uitkomst. Toezicht daarop door de provincie is er echter niet.

In figuur 8.7 worden de scores van de meting in de drie gemeenten aangegeven. + wil hier zeggen: voldoet aan de abbb; - zegt: voldoet niet; -/+ wil weggen: zwak.

Al met al stellen wij dat er geen sprake is van een onderzoek dat volledig voldoet aan alle beginselen. Daarvoor was het nodig geweest dat er een externe initiatiefnemer en regisseur was geweest en dat er een onafhankelijke commissie was ingesteld. Ook de dataverzameling is niet overal hetzelfde geweest.

Ook over de meting op zich en de wijze waarop de scores tot stand gekomen maakten wij enkele kritische opmerkingen.



## 9 De bestuurskracht van de gemeente Leiden: herhaalde meting

K. Abma en A.F.A. Korsten<sup>7</sup>

### 9.1 Inleiding

Bestuurskrachtmetingen worden doorgaans nog eenmalig uitgevoerd. Leiden doorbrak dit patroon. In Leiden is in 2002 de bestuurskracht in kaart gebracht, in 2005 volgde een quick scan naar de stand van zaken van de verbetering van de Leidse bestuurskracht.

Beide onderzoeken zijn uitgevoerd door D. Louter (Dirk Louter, Advies en Management), A.J.G.M. Bekke (Prof. Dr. A.J.G.M. Bekke, Organisatieadviesbureau) en W. Goedhart (Atos Consulting).

Leiden is na Rotterdam, Den Haag, Dordrecht en Zoetermeer de vijfde stad van de provincie Zuid-Holland. Samen met de gemeenten Alkemade, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude vormt Leiden tegenwoordig Regio Holland Rijnland waarin ruim 400.000 mensen wonen. In Leiden zelf wonen ruim 117.000 inwoners. Het gebied van de Leidse Regio is een verstedelijkt gebied met een groene zone van de gemeenten Alkemade, Zoeterwoude en Leiderdorp. Tussen Leiden en Zoeterwoude ligt de A4.

De opzet van de meting wijkt op een groot aantal punten af van de meer gangbare onderzoeken. In dit hoofdstuk gaan we na hoe er gemeten is, wat de uitkomsten zijn geweest en hoe de metingen uit beide jaren zich tot elkaar verhouden. We gaan eerst in op de analyse van 2002, later volgt de meer recente.

### 9.2 Lokale bestuurskracht in dit onderzoek

Om het begrip bestuurskracht nader te concretiseren hanteerden de onderzoekers vooraf twee uitgangspunten. In de eerste plaats was dat de beleidsnotitie van BZK 'Krachtige gemeenten, beleidsnotitie gemeentelijke herindeling' uit 1998 waarin vier gemeentelijke prestatievelden geformuleerd werden:

1. Het samen met en voor inwoners en de vele maatschappelijke organisaties realiseren en instandhouden van een veilige, leefbare en geordende woonomgeving;
2. Het bieden van uitzicht en zingeving aan groepen van burgers via belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal-economisch beleid;
3. Het bieden van een klantgerichte en dienstverlenende organisatie aan inwoners (bijvoorbeeld vergunningen, rijbewijs en vuilophaal);
4. Het hebben van voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak enzovoort) om ook in de komende decennia als een robuuste gemeente

---

<sup>7</sup> De auteurs danken de heer drs. M.H.T. Sick van de gemeente Leiden voor het beantwoorden van vragen over de uitgevoerde onderzoeken in 2002 en 2005, laatstelijk 15 maart 2007.

een volwaardige speler te zijn in het publieke domein, dat wil zeggen voldoende competent om - ook bij verdere decentralisatie - nieuwe taken aan te kunnen. Op die velden zou (voldoende) moeten worden gescoord om een robuuste gemeente te kunnen zijn.

In de BZK-notitie wordt ook ingegaan op de positie van centrumgemeenten. Algemeen wordt gesteld dat centrumgemeenten (en dat is Leiden) in staat moeten zijn hun centrumfunctie te vervullen, vanwege hun economische en culturele aanjaagfunctie voor een groot gebied en hun veelal grotere maatschappelijke problemen dan andere gemeenten. Als bijzonder aandachtspunt wordt daarbij gewezen op het zich voordoen van ruimtelijke knelpunten waarvoor samenwerkende gemeenten bevredigende oplossingen kunnen vinden.

Het tweede uitgangspunt was de notitie 'Grensverkenkend én grensverleggend?' van de provincie Zuid-Holland uit 2001.

De onderzoekers van Leiden waren van mening dat dit normatieve kader van de provincie vooral gericht was op het beoordelen van de werking en kwaliteit van het bestuursstelsel en het bestuursinstrumentarium, maar minder op het meten van de prestaties van een gemeente.

Louter c.s. ontwierpen daarom een op Leiden toegespitst model voor de analyse en de beoordeling van de bestuurskracht (zie volgende paragraaf) met daarin meer aandacht voor de randvoorwaarden waarbinnen de bestuursprestaties worden geleverd en meer aandacht voor samenwerking in de regio en de relaties met de partners. In de normstelling is de lat ook hoger gelegd; het gaat immers niet om een instandhoudingstest, waarvan Louter c.s. vonden dat dat vooral betrekking had op kleine gemeenten, maar om de vraag of de gemeente op stedelijk en gebiedsniveau zijn rol goed vervult en kan vervullen. Dit heeft consequenties voor de beantwoording van de vraag of de gemeente voldoende bestuurskracht heeft.

### **9.3 Het bestuurskrachtonderzoek in beeld**

#### *Aanleiding*

In 2000 verscheen het rapport van de stuurgroep 'Krachtige Gemeenten', een initiatief van het Rijk. Daarin werd o.a. geconstateerd dat er in de regio Leiden nogal wat schortte aan de bestuurlijke samenwerking en slagkracht. Op grond daarvan vroeg de provincie Zuid-Holland de gemeentebesturen om na te denken over het functioneren van bestuur en organisatie. De provincie moest zelf een positie innemen over de bestuurlijke ontwikkelingen in de regio Leiden. Ook moesten de gemeentebesturen zich afvragen of zij nu én in de toekomst voldoende bestuurskracht hebben om de gestelde opgaven adequaat te kunnen vervullen. Met het antwoord zou nagegaan moeten worden of veranderingen in de bestuurlijke organisatie nodig waren, zoals fusie en/of (meer) samenwerking.

Daarnaast voelde de gemeente zelf de spanning tussen de ambitie/opgaven van de stad en de ruimtelijke en bestuurlijke mogelijkheden om die waar te kunnen maken. Een spanning waarin Leiden zichzelf onvoldoende bestuurskrachtig vond om in de komende twintig jaar een gezonde ontwikkeling door te kunnen maken. Daarmee

krijgt het begrip bestuurskracht een bredere invulling dan in de benadering van het provinciebestuur.

### *Doel*

Uitgangspunt bij de onderzoekers en het gemeentebestuur was dus dat, gezien de ambitie en de stedelijke opgaven *de bestuurskracht tekort schoot*. Doel was dan ook om – naast de vaststelling van de bestuurskracht – na te gaan hoe die verbeterd zou kunnen worden. Als de gemeente bepaalde opgaven wilde uitvoeren en een bepaald ambitieniveau koos, zou aan randvoorwaarden/knelpunten gewerkt moeten worden. Desnoods zouden passende maatregelen getroffen moeten worden om de randvoorwaarden te versterken. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan inhoudelijke of beleidsmatige randvoorwaarden, organisatorische/financiële randvoorwaarden en bestuurlijke randvoorwaarden.

### *Opzet*

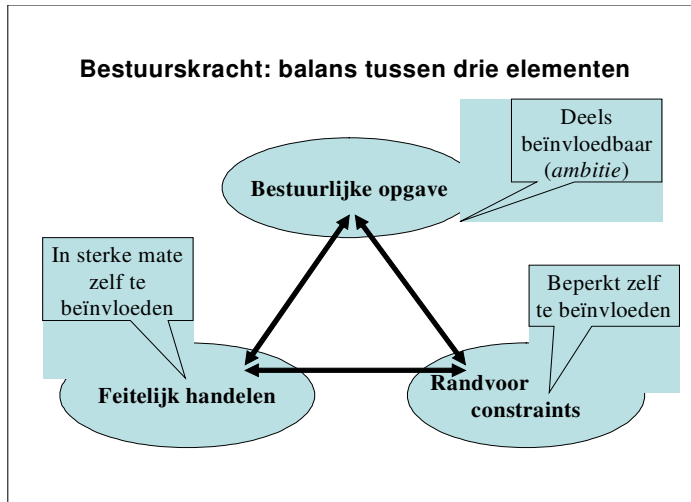
Zoals hiervoor al is betoogd vonden de onderzoekers dat de bestaande onderzoeksaanpakken niet geheel pasten bij de Leidse situatie. Meer inhoudelijk bleek dat de specifieke Leidse onderzoeksvraag moeilijk te vatten was in de bestaande modellen, omdat naast de beeldvorming over de opgaven en de eigen bestuurlijke prestaties voor de onderzoekers duidelijk werd dat vooral moest worden gekeken naar de specifieke randvoorwaarden die Leiden ervoer bij het realiseren van de bestuursprestaties. Dit heeft tevens te maken met het specifieke karakter van de beoordeling van de bestuurskracht van Leiden als centrumgemeente.

De onderzoekers ontwikkelden daarom speciaal voor Leiden een analysemodel, dat volgens hen goed past bij de lokale situatie. Hiermee werd zowel recht gedaan aan de behoefte om gegevens over bestuurskracht inzichtelijk en enigszins vergelijkbaar te maken met die van andere gemeenten als aan de behoefte om een beoordeling te formuleren die past in de Leidse situatie en vervolgens ook rechtstreekse aanknopingspunten bood om de bestuurskracht waar mogelijk te versterken.

### *Onderzoeksopzet Leiden 2002*

In figuur 9.1 is dat model weergegeven. Er werd een verband gelegd tussen drie elementen van bestuurskracht.

- De bestuurlijke *opgave* waar de stad voor staat. Deze opgave is deels te beschouwen als autonoom en wordt deels bepaald door de ambities van het gemeentebestuur;
- De mate en kwaliteit van het *bestuurlijk handelen* leidend tot bestuurlijke prestaties. De mate en kwaliteit van dit handelen is in sterke mate beïnvloedbaar door het bestuur;
- De *randvoorwaarden* (constraints) die het bestuur beperken of juist ondersteunen in het handelen gericht op het realiseren van de ambities bij opgaven. Er wordt daarbij van uitgegaan dat het hierbij gaat om randvoorwaarden die het gemeentebestuur niet zelfstandig (zonder hulp van anderen) kan veranderen en dus slechts beperkt direct beïnvloedbaar zijn.



*Figuur 9.1: Onderzoeksmodel Leiden<sup>8</sup>*

Bestuurskracht wordt in dit model omschreven als *de mate waarin de gemeente in staat is door middel van feitelijk bestuurlijk handelen de opgaven waarvoor ze zich gesteld ziet (en heeft) te realiseren rekening houdend met de gegeven randvoorwaarden.*

Alleen als de drie elementen in balans zijn is er sprake van voldoende bestuurskracht. Dus als het feitelijk bestuurlijk handelen binnen de bestaande randvoorwaarden leidt tot het gewenste niveau van realisatie van de opgaven is er sprake van voldoende bestuurskracht. Als er geen balans is, bestaat het gevaar dat er onvoldoende opgaven gerealiseerd worden. Dan is er sprake van *onevenwichtigheid* in de bestuurskracht. Verbetering of ontwikkeling van de bestuurskracht kan in dit model dan ook op drie manieren aangepakt worden: de formulering van de opgaven/ambitie, de kwaliteit van het feitelijk bestuurlijk handelen en de bijstelling van randvoorwaarden, waarbij die laatste variabele niet direct en zelfstandig door de gemeente kan worden veranderd.

#### *Normenkader*

De normstelling voor Leiden was volgens de onderzoekers in kwantitatieve zin niet exact helder. Ook het normenkader van het provinciebestuur was volgens hen geen echt normenkader. Door de manier van werken zou bij de zelfanalyse een (kwalitatieve) normstelling ontstaan. Door die te combineren met of te spiegelen aan de expertanalyse, benchmarks en door meningen van burgers, maatschappelijke organisaties en bestuurlijke partners kon een beeld verder gevoed worden. Als Leiden bepaalde ambities had moest aan passende randvoorwaarden/ knelpunten gewerkt

<sup>8</sup> De figuren, m.u.v. figuur 9.6, in dit hoofdstuk zijn ontleend aan het rapport van Louter c.s.

worden en/of adequate maatregelen genomen worden om de randvoorwaarden te versterken. Knelpunten, ambitieniveaus bij te realiseren opgaven werden geïnventariseerd door te discussiëren met maatschappelijke en bestuurlijke partners. Het begrip bestuurskracht werd zo niet statisch, maar dynamisch gehanteerd, gericht op verbetering en ontwikkeling. Aldus de onderzoekers.

De onderzoekers benadrukten de positionering in de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving. Het maakt erg veel uit of een gemeente haar prestaties en ambities wil waarmaken in een turbulente, snel veranderende stedelijke omgeving of in een meer statische context. Deze gebiedsinvalshoek is soms bedreigend, maar wel verrijkend voor de blik van de gemeente op de eigen bestuurskracht.

Al met al was het meten van bestuurskracht op deze specifieke manier een open, ontwikkelingsgericht proces waarbij het eindresultaat minder een rapportcijfer van een externe was, maar meer een *werkagenda voor de toekomst* voor alle bij de verdere ontwikkeling van de gemeente betrokken partijen.

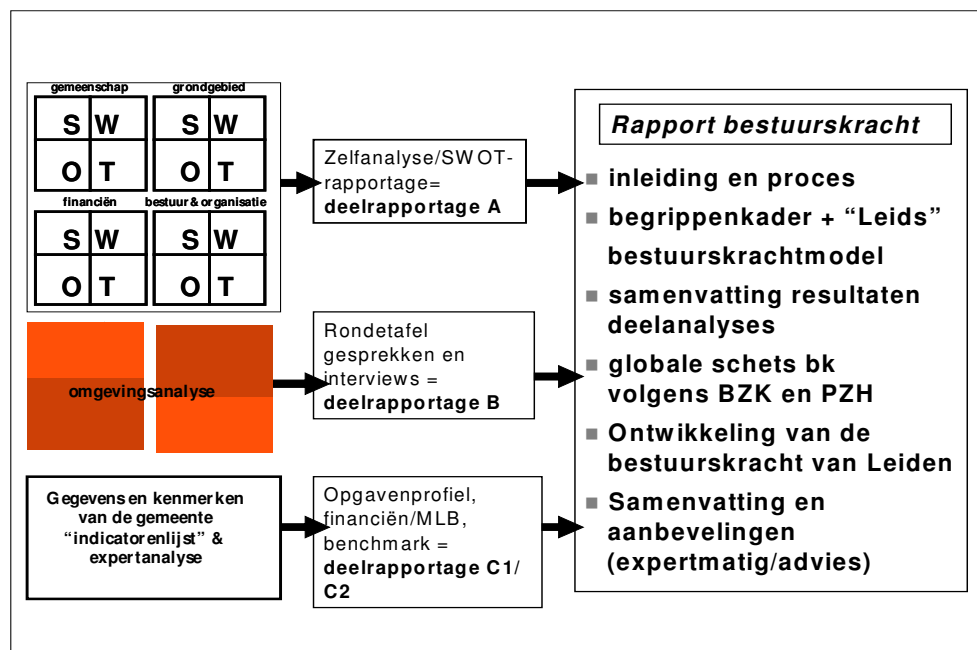
#### *Uitvoering*

De uitvoering van het onderzoek in 2002 verliep in drie stappen. In figuur 9.2 is dat in schema aangegeven.

1. Voorbereiding, met als resultaat een draaiboek. De vraagstelling werd verduidelijkt, specifieke achtergrondinformatie werd verzameld en de rollen van de verschillende partijen binnen (en buiten) de gemeente werden bepaald.
2. Analyse, met als resultaat rapportages over:
  - a. Een zelfanalyse, waaruit een beeld kwam van opvattingen over de situatie in en de ontwikkeling van de gemeenschap van Leiden, de ontwikkeling van het grondgebied en de situatie binnen de gemeente als instituut (financiën, bestuur en organisatie).
  - b. Een omgevingsanalyse, waaruit via interviews en ronde tafelgesprekken beelden kwamen over Leiden en de gemeentelijke organisatie, evenals over de samenwerkingsverhoudingen anno 2002;
  - c. Een expertanalyse, waarbij de onderzoekers op basis van gemeentelijke informatie en andere bekende gegevens (rapporten, benchmarks en analyseresultaten) een nader beeld kregen. Onderdelen van de zelf- en omgevingsanalyse werden getoetst aan de realiteit zoals de onderzoekers die waarnamen. Specifiek werd aandacht besteed aan het opgavenprofiel van de gemeente, de financiële situatie van de gemeente en de ontwikkeling van organisatie en besturing.
3. Rapportage.

De onderzoekers werkten als projectteam samen. Eens per twee weken kwam men bijeen om de voortgang en de resultaten te bespreken.

Tijdens het onderzoek fungeerde binnen de gemeente een begeleidingscommissie met daarin enkele leden van B&W, enige leden van het managementteam (GMT) en enige stafmedewerkers van de gemeente. Als voorzitter trad op de wethouder Regiozaken, de heer dr. R. Hillebrand. Paul Bordewijk, voormalig wethouder van Leiden en bekend publicist, werd als extern adviseur aan de begeleidingsgroep toegevoegd. Zijn participatie en de betrokkenheid van de Leidse universiteit, in de persoon van de hoogleraar bestuurskunde Hans Bekke, moest voldoende waarborg zijn voor de gewenste objectiviteit en beoogde kwaliteit van het onderzoek.



Figuur 9.2: Uitvoering van het onderzoek in Leiden

De begeleidingscommissie is drie maal bijeengewoest: om het draaiboek te bespreken (stap 1), om de voortgang te bespreken en voor de eerste globale analyseresultaten. Op 14 juni 2002 hebben de onderzoekers de conceptrapportage in een gezamenlijke B&W/GMT-bijeenkomst gepresenteerd. Op 28 juni 2002 werden, tijdens een door de gemeente Leiden georganiseerde bijeenkomst, de voorlopige bevindingen van de bestuurskrachtmeting aan bestuurders van de regiogemeenten uit de Leidse regio en de Duin- en Bollenstreek gepresenteerd, waarbij veel aandacht werd besteed aan de regionale en de daarmee samenhangende relationele aspecten.

#### 9.4 Uitkomsten van de bestuurskrachtmeting van 2002

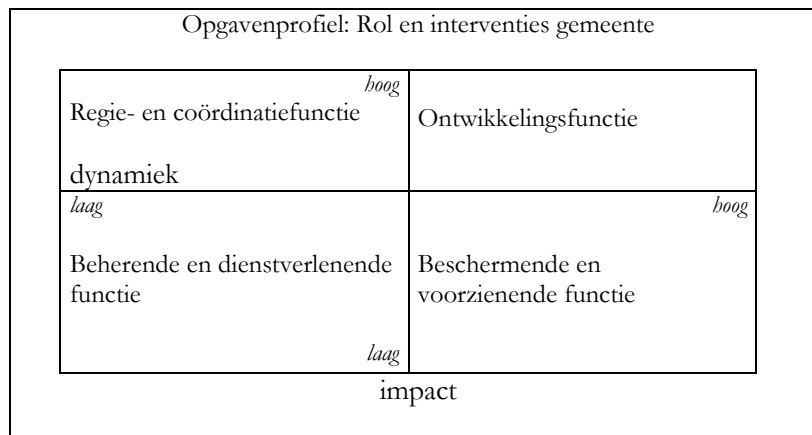
In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op het opgavenprofiel van Leiden. Op grond daarvan trokken de onderzoekers conclusies over de bestuurskracht anno 2002 van deze gemeente. Daarbij maken we ook een uitstapje naar de analyses van

Capgemini Ernst & Young die door bureauonderzoek de bestuurskracht plaatste op een kwaliteitsmatrix van Toonen c.s.

In dit hoofdstuk komen ook de aangrijpingspunten aan de orde die de onderzoekers formuleerden om de bestuurskracht van Leiden te verbeteren.

#### *Opgavenprofiel Leiden 2002*

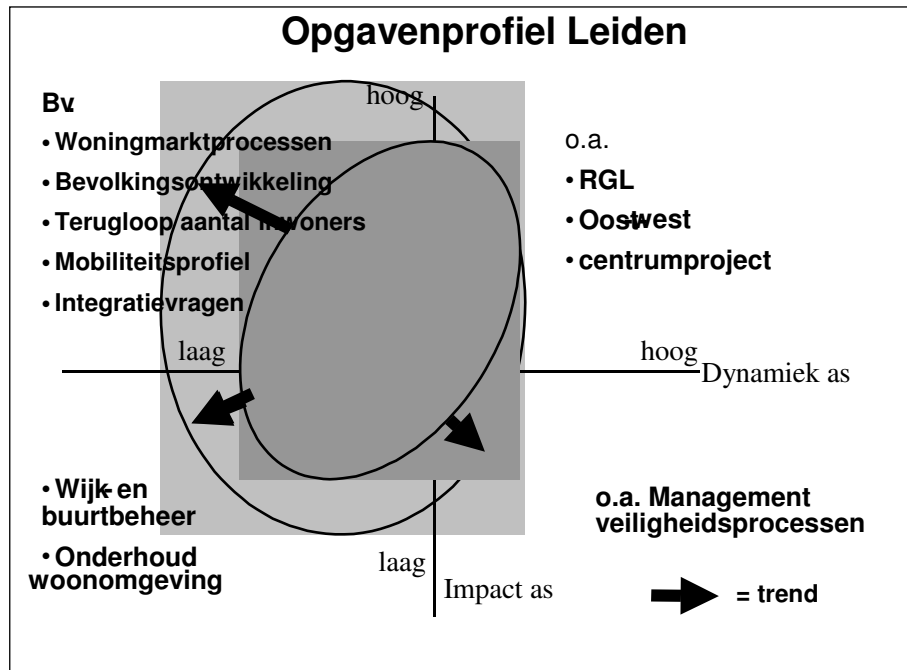
Om de opgaven van Leiden te analyseren gebruiken de onderzoekers een matrix waarin processen en ontwikkelingen waar gemeenten mee te maken krijgen, geordend werden in vier kwadranten. Zie hiervoor figuur 9.3.



*Figuur 9.3: Matrix processen en ontwikkelingen voor een gemeente*

- Processen en ontwikkelingen die langzaam verlopen en naar gebied, betrokkenen of tijd een grote impact hebben, zoals demografische ontwikkelingen. De gemeente is hierin veelal *regisserend en coördinerend*;
- Processen en ontwikkelingen die snel verlopen en naar gebied, betrokkenen of tijd een grote 'impact' hebben, zoals de ontwikkeling van een bedrijventerrein of een grote woonwijk. De gemeente heeft hierin veelal een *ontwikkelende* functie;
- Processen en ontwikkelingen die langzaam verlopen en een beperkte maatschappelijke impact hebben, zoals ontwikkelingen op buurt- en wijkniveau. De gemeente is hier vooral *beherend en dienstverlenend*;
- Processen en ontwikkelingen die snel verlopen doch naar gebied, betrokkenen of tijd een beperkte impact hebben, zoals een grote brand of grootschalig incident. De gemeente is hier veelal *beschermend en voorzienend*.

Kijkend naar de meeste belangrijke ontwikkelingen en processen voor de gemeente Leiden zagen de onderzoekers een trend dat de processen en ontwikkelingen en daarmee de intensiteit en de kwaliteit van de overheidsinterventie daarbij groter wordt in alle kwadranten, behalve rechtsboven. Er was een groeiende behoefte om kwaliteitsvragen op te lossen, terwijl de mogelijkheden om deze via ontwikkeling (kwadrant rechtsboven) op te lossen beperkt zijn (zie figuur 9.4).



*Figuur 9.4: Opgavenprofiel Leiden*

Lokaal had Leiden belangrijke opgaven op het gebied van wijk- en buurtontwikkeling, op het terrein van de dienst- en serviceverlening aan burgers en de kwaliteit van de woningvoorraad en de openbare ruimte. Ook lagen er belangrijke opgaven voor het instandhouden en versterken van de sociale infrastructuur en voor de zorg voor hen die niet (geheel) zelfstandig in hun bestaansvoorwaarden konden voorzien.

Regionaal deelde Leiden met zijn directe omgeving belangrijke opgaven op het gebied van economische ontwikkeling, bereikbaarheids- en infrastructuurvragen, ruimte voor woningbouw/woningmarktontwikkeling en ontwikkeling van bovenlokale voorzieningen (onderwijs, zorg, sociaal-cultureel).

Leiden vervult voor een groot gebied zeker een aanjaagfunctie op cultureel terrein, doch slechts in beperkte mate op economisch gebied, aldus de onderzoekers. De aanjaagfunctie voor het gehele gebied wordt gehinderd door het ontbreken van een gezamenlijke gebiedsvisie die bestuurlijke agenda's op elkaar afstemt en aanstuurt op gezamenlijke resultaten. Leiden heeft meer dan buurgemeenten te maken met een sociale en sociaal-economische problematiek, mede vanwege de onevenwichtige bevolkingssamenstelling. Leiden is volgens de onderzoekers echter geen 'probleemgemeente'. Dat heeft zeker ook te maken met de kracht en de kwaliteit van de regio als geheel, een behoorlijk welvarend gebied met grote landschappelijke en maatschappelijke kwaliteiten.



Leiden heeft wel herstructureringsproblemen. Het conceptplan Beleidsvisie Wonen Leidse regio uit 2001 sprak van de sloop/nieuwbouw van tussen de 1.830 en 3.100 woningen. Deze opgave had duidelijke vertakkingen naar de sociaal-economische en culturele ontwikkelingen van wijken en bevolkingsgroepen. Knelpunt bij dat vraagstuk was het ontbreken van ruimte in Leiden om door middel van nieuwbouw (door)schuifmogelijkheden te creëren. Leiden heeft daarvoor de regio nodig en er moesten met bestuurlijke en maatschappelijke partners concrete afspraken gemaakt worden over een totaaloplossing in ruimtelijke, financiële en volkshuisvestelijke zin. Aanzetten daartoe kwamen er, bijvoorbeeld op het gebied van het wonen, maar er waren nog weinig concrete afspraken die voor Leiden voldoende perspectief boden om daadwerkelijk tot oplossingen te komen.

De landelijke (of misschien wel de internationale) opgaven voor de gemeente Leiden als universiteitsstad, met het daaraan verbonden wetenschappelijk-economisch complex van activiteiten (onder andere bioscience) hebben veel uitstraling en zetten Leiden (af en toe) op een podium met grote bestuurlijke en maatschappelijke spelers (grote steden, universiteiten, internationale bedrijven, departementen). De krachten en ontwikkelingen (dus ook de kansen en bedreigingen) zijn soms zeer fors en kunnen grote invloed hebben op de ontwikkeling van de stad als geheel. Tegelijkertijd is de gemeente ook zeer sterk afhankelijk van andere spelers om op dit platform opgaven zinvol te kunnen realiseren. Veel interventiemogelijkheden en eigen inbreng aan beleidsinstrumenten, financiële middelen of netwerk heeft Leiden zelf niet toe te voegen op dit niveau. Als Leiden niet kiest voor het uitbouwen en ruimte geven aan deze aspecten van de stad bestaat het gevaar dat partijen andere partners zoeken (bijvoorbeeld Universiteit Leiden wordt Universiteit Den Haag).

#### *Het opgavenprofiel samengevat*

Het opgavenprofiel van Leiden in 2002 in algemene zin werd door de onderzoekers getypeerd als opgaven die te maken hebben met de leefbaarheid van burgers in en om de stad. Kwaliteitsvragen op het terrein van wonen en leven, zorg en onderwijs, gemeenschapsvorming en integratie, maar ook op het terrein van dienstverlening beheersten ook in Leiden de gemeentelijke overheid. Daarbij namen de traditionele instrumenten en interventies zoals wet- en regelgeving of vanuit een sterk maakbaarheidsideaal (incentives, subsidies) aan betekenis af of ze waren ontoereikend. Er was een nieuw soort handelingsrepertoire nodig, door schalen en netwerken en instrumenten heen, gericht op regie- en coördinatie. In die ontwikkeling bevond Leiden zich anno 2002, met als extra handicap dat veel organisatorische en bestuurlijke gereedschappen daar nog niet op waren ingericht.

#### *Bestuurskrachtprofiel Leiden*

Afgemeten aan het bestuurskrachtmodel van figuur 9.1 trokken de onderzoekers in 2002 de volgende conclusies over de bestuurskracht.

### *De opgaven en ambities*

Het gemeentebestuur van Leiden wilde te veel tegelijk waardoor er te weinig gebeurde. Dat kwam deels voort uit een (te hoge) ambitie voor de mogelijkheden van de stad, doch dat werd niet als negatief beschouwd. Er is immers niets mis met een hoog ambitieniveau. Wat wel negatief beoordeeld werd, was dat Leiden feitelijk niet helder voor ogen had welke prioriteiten gesteld moesten worden, gezien de aanwezige mogelijkheden en randvoorwaarden, welke agenda moest worden gevoerd, welke hoofd- van bijzaken moesten worden gescheiden. Het ontbreken van een duidelijke visie en een gebrek aan planmatig en projectmatig werken leidde tot ineffectief opereren, wat onder meer ook bevestigd werd door de rapportage over het grotestedenbeleid in die periode. Door de onhelderheid in de agenda en door het voortdurend te veel willen, werd ook de verhouding met de omgeving belast, omdat deze het slachtoffergedrag en claimgedrag aanwakkerden en daardoor de relatie met de omgeving verzwakten.

### *Het feitelijk bestuurlijk en organisatorisch handelen*

Er was in 2002 sprake van een traditionele ambtelijke organisatie, ingedeeld naar sectoren en van bestuurlijke sturing vanuit afzonderlijke portefeuilles. Hierdoor ontbrak het aan *bestuurlijke integraliteit*. Integraal management vond plaats bij de diensten, zodat de concernfunctie relatief weinig ontwikkeld was. Wel was, zo was de bevinding in 2002, een ontwikkeling ingezet naar sturing met behulp van *programma's* en naar meer *projectmatig* werken. Deze ontwikkeling moest met kracht voortgezet worden, zeker waar Leiden achterliep (o.g.v. de resultaten uit de benchmark met vergelijkbare steden als Delft, Haarlem, Nijmegen, Breda en Dordrecht). 'Er is nog een flinke weg te gaan en de daarbij behorende spanning in de organisatie zal nog enige tijd moeten blijven bestaan', zo werd gesteld. Met 'spanning' werd daarbij vooral gewezen op de verhouding centraal-decentraal en op de verhouding ambtelijk management en bestuur. Dit laatste omdat de bestaande 'directe' bestuurlijke aansturing van deelprocessen moeilijker werd. Een sturing op hoofdlijnen, betekende een geheel andere werkwijze en gedrag, niet alleen van medewerkers maar zeker ook van het politieke bestuur.

### *Randvoorwaarden*

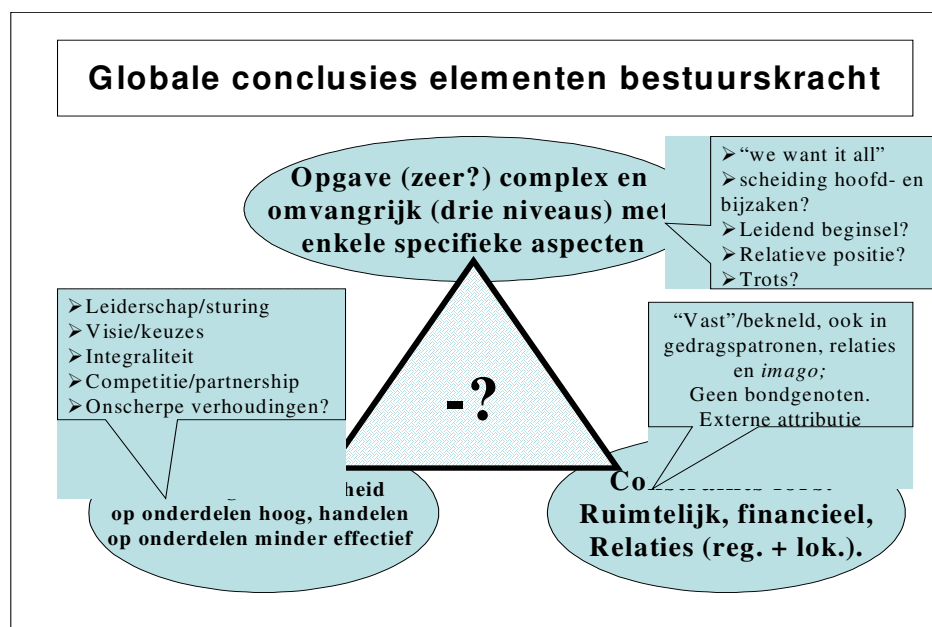
Het onderzoek van 2002 wees uit dat Leiden haar ambities moest waarmaken binnen smalle marges. Er was de smalle marge van de *financiële situatie*, die naar het oordeel van Leiden mede werd bepaald door de ongelijke verdeling van lusten en lasten in de regio, versterkt door een onevenredige verdeling vanuit het Gemeentefonds. Daarnaast was er de smalle marge van *regionale samenwerking*, die moeizaam verliep en waarin het gemeentebestuur van Leiden meende vaak alleen te staan in het oplossen van stedelijke problemen, omdat die niet als regionale problemen werden herkend. Leiden voelde zich slachtoffer van deze randvoorwaarden bij de realisering van haar doelstellingen en claimde daarom meer macht, budget, grond bij de omgeving, zonder dat die omgeving van opvatting was dat dit echt terecht was. Dit leidde niet tot coöperatie maar tot een wederzijdse vechthouding in het gebied.

Die smalle marges bestonden wel degelijk, maar de ‘slachtofferhouding’ van Leiden was zowel (deels) onterecht als contraproductief. Door de oorzaak van de eigen problemen voortdurend buiten zichzelf te zoeken (‘externe attributie’) werd het zicht op eigen verbetermogelijkheden vertroebeld en werd de relatie met de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving verstoord. Hierdoor had de gemeente Leiden geen duurzame bondgenootschappen en stuurde het daar ook niet op aan. In dat verband gaven de onderzoekers aan dat door verbetering van het eigen functioneren (onder meer door heldere keuzes wat betreft ambities en door beter intern leiderschap) Leiden geloofwaardiger zou kunnen gaan optreden richting bestuurlijke en maatschappelijke partners. Daarnaast werd aangegeven dat actief en gericht gewerkt zou moeten worden aan betere duurzame samenwerkingsrelaties, zowel in de stad als daarbuiten. Wat dat laatste betreft werd overigens wel twijfel geuit of het proces van met name bestuurlijke relatie- en sfeerverbetering zelfstandig kon worden opgepakt en dat hiervoor waarschijnlijk een ‘buitenboordmotor’ (externe autoriteit) nodig zou zijn.

*Samenvattende uitkomst van de bestuurskracht*

Op grond van de uitgevoerde analyses concludeerden de onderzoekers dat de bestuurskracht van Leiden in 2002 tekort schoot door het ontbreken van balans tussen het ambitieniveau (hoog, veelzijdig en ongericht), het eigen feitelijk handelen (met name de organisatie van het leiderschap) en de bestaande randvoorwaarden (constraints) waarbinnen moest worden geopereerd (kort gezegd: geen ruimte, geen bondgenoten en geen geld).

In figuur 9.5 zijn de belangrijkste conclusies per element in steekwoorden aangegeven:



*Figuur 9.5: Globale conclusies uit het onderzoek*

Het feitelijk handelen was van mindere kwaliteit dan nodig was gezien de opgaven en de smalle marges waarin die tot stand kwamen. Tegelijkertijd waren de bestuurlijke opgaven voor de gemeente Leiden erg ambitieus en ongeordend geformuleerd. De randvoorwaarden waarbinnen gewerkt moet worden, beperkten de mogelijkheden om de ambities te realiseren. Er was dus sprake van forse beperkingen in de bestuurskracht. De bestuurskracht werd daarom als ‘onvoldoende’ beoordeeld om de gestelde ambities waar te maken.

De analyse van de drie elementen toonde aan dat het versterken en ontwikkelen van de bestuurskracht vroeg om samenhangende oplossingen. De elementen beïnvloedden elkaar zowel negatief als positief. Dit bood de mogelijkheid om verschillende strategieën en programma's te ontwerpen voor de versterking van de bestuurskracht.

|                  |              | Rollen gemeentelijke overheid   |  |  |  |
|------------------|--------------|---|--|--|--|
|                  |              | Bestuur   | Dienstverlener   | Participant  | Organisatie  |
| Kwaliteitsniveau | Strategisch  | 1.1<br>Strategisch bestuur<br><br>Aan de criteria wordt in onvoldoende mate voldaan | 1.2<br>Strategische dienstverlener<br><br>Aan de criteria wordt gedeeltelijk voldaan | 1.3<br>Strategische participant<br><br>Aan de criteria wordt in onvoldoende mate voldaan |  |
|                  | Tactisch     | 2.1<br>Tactisch bestuur<br><br>Aan de criteria wordt in onvoldoende mate voldaan    | 2.2<br>Tactische dienstverlener<br><br>-   | 2.3<br>Tactische participant<br><br>-  | 2.4<br>Tactische organisatie<br><br>Aan de criteria wordt in onvoldoende mate voldaan    |
|                  | Operationeel |   | 3.2<br>Operationele dienstverlener<br><br>Aan de criteria wordt gedeeltelijk voldaan | 3.3<br>Operationele participant<br><br>-   | 3.4<br>Operationele organisatie<br><br>Aan de criteria wordt in onvoldoende mate voldaan |

Figuur 9.6: Bestuurskracht Leiden volgens CGE&Y.

*Samenvattende bevindingen van de bestuurskracht volgens CGE&Y*

Capgemini Ernst & Young (CGE&Y) kreeg in 2002 opdracht van de provincie Zuid-Holland om o.a. de bestuurskrachtmetingen in een deel van de Leidse Regio en de Duin- en Bollenstreek te toetsen aan de normen en criteria van de provinciale nota ‘Grensverkennd en grensverleggend?’ en het coalitieakkoord 2003-2007. Daartoe werd ook

middels een bureaustudie de bestuurskrachtmeting uit 2002 van Leiden geanalyseerd aan de hand van het model van Toonen (Toonen et al, 1998) en de daarop gebaseerde kwaliteitsmatrix van Van Naem & Partners. Dit laatste model is ook toegepast bij de bestuurskrachtmetingen in Limburg en de Krimpenerwaard.

De onderzoekers van CGE&Y vonden dat de aspecten van bestuurskracht (gemeenschap, grondgebied, financiën, bestuur en organisatie en samenwerkingsprofiel) in de rapportages van Louter, Bekke en Goedhart overeenkomsten vertonen met de rollen van de gemeentelijke overheid uit de kwaliteitsmatrix, hoewel het volgens hen niet eenduidig is waar de raakvlakken precies lagen. Het was echter volgens CGE&Y wel mogelijk de rapportage van Louter c.s. te vertalen naar de kwaliteitsmatrix. Het resultaat daarvan voor Leiden is weergegeven in figuur 9.6.

### ***Mogelijke richtingen tot versterking van de bestuurskracht***

Op grond van de analyses en met gebruikmaking van het model voor de ontwikkeling van de bestuurskracht in Leiden leidden de onderzoekers Louter, Bekke en Goedhart de belangrijkste acties af die in een samenhangend programma zouden kunnen leiden tot een versterking en verdere ontwikkeling van de bestuurskracht van de gemeente Leiden. In steekwoorden is dit weergegeven in figuur 9.7.

Deze aangrijpingspunten werden in 2005 gebruikt om de besluiten en maatregelen (te evalueren?) en voor de interviews na het bestuurskrachtonderzoek van 2002 (zin loopt niet). Hierbij stond de vraag centraal in hoeverre zowel de onderzoekers als de gesprekspartners op deze punten ontwikkeling(en) constateerden.

### *Versterking feitelijk handelen*

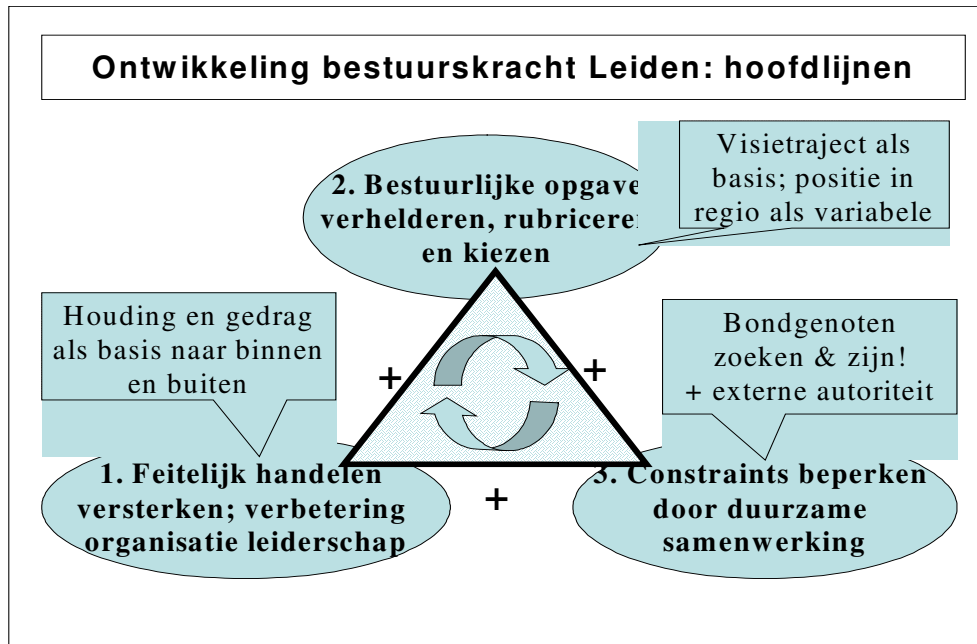
Het besturingssysteem moest beter en anders om een balans te kunnen brengen in de verschillende bestuurskrachtelementen. In de eerste plaats omdat hiervan een positief effect uit zou gaan om de opgaven van de stad te verhelderen en te classificeren. In de tweede plaats omdat hiermee ook verheldering en meer vertrouwen in de relatie met maatschappelijke en bestuurlijke partners ontstond.

Het ging hier om een versterking van het eigen functioneren door de verbetering van de organisatie van het leiderschap.

Versterking van het bestuurlijke handelen op dit punt was een belangrijke voorwaarde om noodzakelijke keuzes te maken in het opgavenprofiel van de gemeente. Elementen hierin waren:

- Versterking van de concernfunctie in organisatie en aansturing. Het ging niet om een structuurverandering maar op een wijziging in handelen en gedrag om daarmee gezamenlijke verantwoordelijkheid te bewerkstelligen.
- Organiseren (zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau) van goede informatievoorziening en een goed afsprakenmanagement. Dit vroeg een houdingsverandering in het omgaan met 'fouten': geen afrekenen en beoordelen maar feedback en bijsturen.

- Constructieve afhankelijkheden binnen organisatie en bestuur creëren rond belangrijke vraagstukken, ontwikkelingen en projecten om de sectorale verkokering verder te doorbreken.
- Versterking van de regie- en coördinatiefunctie op strategisch en tactisch niveau in de organisatie, als hulpmiddel en aanjager voor de versterking van het strategisch vermogen van de gehele organisatie.
- Ontwikkeling van het managementteam tot volwaardig instrument in de sturing van het geheel van de organisatie op zowel beleidsmatig als bedrijfsvoeringsterrein.
- Ontwikkeling van nieuwe klantgerichte organisatiestructuren en -instrumenten via de (door) kanteling van publieksfuncties en (verdere) deconcentratie van integrale beheerfuncties.



*Figuur 9.7: Hoofdlijnen voor de verbetering van de bestuurskracht.*

*Formulering opgaven/ambities en balans met financiën*

Het rangschikken en classificeren van de ambities en de opgaven aan de hand van een gedragen leidend beginsel kon veel ruimte en helderheid scheppen in de eigen agenda maar ook in de verhouding met maatschappelijke en bestuurlijke partners. Het integraal benoemen en op elkaar afstemmen van de belangrijkste ontwikkelingslijnen gaf de mogelijkheid om lastige keuzes in een breed kader af te wegen en op grond daarvan beslissingen te nemen. Door daarna meer gestructureerd naar opgaven te kijken, kon een ordening worden aangebracht die kon helpen bij het maken van keuzes.

Cruciaal in het visieontwikkelingsproces was de keuze die het gemeentebestuur van Leiden zou moeten maken voor de positie in de regio en de visie op de toekomst van het gebied. Elementen hierin waren:

- Formulering van een sterk(er) leidend beginsel voor de stedelijke ontwikkeling in de context van de ontwikkeling van het gehele omliggende gebied en de toegevoegde waarde die Leiden heeft voor of kan geven aan het gebied.
- Classificeren van opgaven in zaken die Leiden 'zelf' kon organiseren met partners in de stad en zaken die met partners in de bestuurlijke omgeving moeten worden aangepakt.
- Definiëring van de kwaliteitsvragen waar Leiden voor staat zonodig ook op regionaal niveau waardoor synergie en uitwisseling ontstaat tussen partners op regionaal niveau; wat de afhankelijkheid ('vragende partij') reduceert en duurzame relaties (bondgenootschappen) schept.
- Geen externe attributie en 'probleemgeoriënteerd' denken en handelen.
- Transparantie in de financiën en het maken van keuzes; het beschikken over een sluitende meerjarenraming.
- Het stellen van eisen aan samenwerking in het kader van de opstelling van een strategische agenda voor het gebied.

#### *Verbetering randvoorwaarden*

Leiden zou bondgenoten moeten zoeken om de eigen agenda te realiseren en om met hen samen te werken teneinde te komen tot een duurzame, niet-vrijblijvende samenwerking op strategisch niveau.

Het ging hier om het vinden van een weg om, met maatschappelijke en bestuurlijke partners waarvan de belangen en verwachtingen niet congruent liepen met die van Leiden, maximaal rendement te halen uit samenwerkingsconstructies om een goede ontwikkeling van Leiden en van het gebied als geheel mogelijk te maken. Daarbij was het cruciaal dat Leiden niet voortdurend in de (over)vragende rol zou komen, maar dat er gelijkwaardigheid en wederkerigheid in de relatie zou kunnen worden ingebouwd.

#### *Opvattingen van het gemeentebestuur*

Het college van Leiden had veel waardering voor de kwaliteit, het integrerende karakter en de samenhang van het onderzoek. Er was een bruikbaar model voor de bestuurskrachtmeter ontwikkeld met waardevolle en bruikbare inzichten.

B&W onderschreven de harde en ingrijpende conclusie dat Leiden, rekening houdend met de gegeven randvoorwaarden, onvoldoende in staat was om door middel van feitelijk bestuurlijk handelen de opgaven te realiseren die ze heeft en waarvoor ze zich gesteld zag in 2002. De conclusie was voor hen echter (op onderdelen) niet nieuw.

De onbalans tussen ambities en uitvoering was volgens B&W niet simpel op te lossen door bijstelling van de ambities. Deels omdat die ambities extern waren opgelegd, zoals de verstedelijkingsopgave 2005-2010 vanuit het Rijk, en deels omdat in de samenwerking in de regio van Leiden als centrumgemeente zowel bestuurlijk als ambtelijk een regierol verlangd werd. Daarover bood, volgens het college, het rapport te weinig aanknopingspunten. Had Leiden ten opzichte van vergelijkbare gemeente nu

wel of niet vergelijkbare ambities maar grotere randvoorwaarden, of gaat het om dezelfde randvoorwaarden maar grotere ambities?

De belangrijkste winst was dat er inzicht kwam in de verwevenheid van interne en externe factoren om Leiden optimaal te laten functioneren. Grotere problemen konden beter in samenhang bekeken worden.

Om een evenwichtige balans te kunnen bereiken zou Leiden intern moeten (blijven) werken aan het eigen besturingssysteem. Extern zou de gemeente zich moeten richten op krachtige samenwerking in en met de regio. Er zou een gezamenlijke 'ontwikkelingsvisie' of leidend beginsel voor het gebied ontwikkeld moeten worden. Het college wou verder bezien hoe de gemeentelijke organisatie kon worden verbeterd, aansluitend aan de doelstellingen uit het rapport.

De uitkomsten van het onderzoek kwamen ook hard aan bij de gemeenteraad. De raad stemde op hoofdlijnen met de conclusies van het rapport in, alsmede met de voorstellen die het college deed.

Het rapport werd eveneens toegezonden aan GS van Zuid-Holland. De provincie ging niet diep in op de uitkomsten van het onderzoek, tot frustratie van de gemeente Leiden. Het provinciebestuur constateerde dat de regionale samenwerking de hoogste prioriteit moest krijgen en dat men samen met het gemeentebestuur van Leiden de stuwende kracht van de toenmalige twee aparte regio's Duin- en Bollenstreek en de Leidse Regio. Het provinciebestuur was wel gevoelig voor de uitkomst in die zin dat de rol van Leiden als centrumgemeente werd benadrukt. Resultaat was ook dat later samen met de gemeente Leiden geïnvesteerd werd in de regio en dat de provincie vooral de kleinere omliggende gemeente assisteerde. Daarnaast heeft de provincie veel energie gestoken in het samengaan van de gemeenten Katwijk, Valkenburg en Rijnsburg tot een krachtiger gemeente Katwijk.

### **9.5 Uitvoering quick scan in 2005**

Om de vorderingen op het gebied van de bestuurskracht te meten, besloot het college in april 2005 om een beknopt onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren. De quick scan werd toegespitst op het verkennen van de mate waarin verbeteringen en ontwikkelingen konden worden waargenomen. De volgende stappen zijn achtereenvolgens daartoe genomen:

1. Analyse van materiaal, dat zicht geeft op beleidsbesluiten en ingezette trajecten/projecten ten aanzien van de hiervoor genoemde aspecten van bestuurskracht.
2. Diepte-interviews met sleutelfiguren op het bestuurlijk/politieke, maatschappelijk-organisatorische en ambtelijke niveau. Er is ook een gesprek gevoerd met een vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraad omtrent hun beelden en verwachtingen over de ontwikkeling van de bestuurskracht van de gemeente.
3. Opstellen van het eindrapport.

De onderzoeksmethodiek uit 2002 is ook in 2005 toegepast.



### *De documentenanalyse*

Op grond van de analyse van nota's en beleidsstukken van Leiden concludeerden de onderzoekers dat de gemeente een aantal belangrijke stappen voorwaarts had gezet om de bestuurskracht te verbeteren, in ieder geval naar het oordeel van de gemeente zelf. Hoewel geen specifiek traject voor bestuurskrachtverbetering is gehanteerd, is het onderwerp vrijwel voortdurend 'op de agenda' geweest. Dit leidde tot verbeteringen. Zo zijn de bestaande beleidsambities in belangrijke mate verhelderd en zijn uit een scala aan wensen en doelstellingen keuzes gemaakt, die beter in balans zijn met de bestaande mogelijkheden. Meerjarenprogramma's en toekomstverkenningen gaven een kader, waarbinnen deze ambities konden worden getoetst en een selectie tot stand kon worden gebracht. Daarnaast is door de totstandkoming van een nieuwe structuur van regionale samenwerking de mogelijkheid geschapen om tot een nieuwe balans in de bestuurlijke verhoudingen te komen, zodat vernieuwde bondgenootschappen kunnen worden geschapen.

De noodzakelijke vernieuwing echter van de bestuurlijk/ambtelijke organisatie was tot 2005 nog in belangrijke mate een zaak geweest van elkaar opvolgende notities. Wel waren de (schriftelijke) contouren zichtbaar van een nieuwe wijze van werken, doch de realisatie daarvan zou nog een intensief proces van implementatie vergen.

### *Gesprekspartners over de bestuurskracht*

Uit de gesprekken kwam een gevarieerd beeld naar voren over de vorderingen, die de gemeente Leiden behaalde in de pogingen om de bestuurskracht te vergroten. Vooral de externe verhoudingen met vooral de bestuurlijke partners waren sterk verbeterd. De verhoudingen met de stedelijke maatschappelijke organisaties waren weliswaar verbeterd, maar hier scoorden het dagelijkse uitvoeringsvermogen, het daadwerkelijk nakomen van afspraken en een burger- en klantgerichte houding minder. Het functioneren van de gemeentelijke organisatie werd door degenen, die daar (hoewel vaak deels) zicht op hadden eveneens minder positief beoordeeld. Ook was hier een positief dan wel negatief oordeel vaak afhankelijk van de ervaring, die men met een dienst had.

De indrukken van de onderzoekers die uit de gesprekken naar voren komen, kwamen in grote lijnen overeen met de (voorlopige) indrukken, die zij na de analyse van de door Leiden zelf opgestelde nota's en beleidsstukken hadden opgedaan.

### *Analyse bestuurskracht 2005 op drie terreinen*

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe op de drie prestatievelden (zie figuur 9.1) de bestuurskracht van Leiden zich na 2002 ontwikkelde.

### *Randvoorwaarden*

Er kwam een verschillend, maar in het algemeen redelijk positief beeld naar voren over de wijze waarop Leiden in de afgelopen periode probeerde de relatie te verbeteren en meer duurzame bondgenootschappen aan te gaan. Vooral bij de bestuurlijke partners in de regio bleek uit de gesprekken dat de relatie met Leiden (veel) beter was geworden, dat Leiden zich veel meer opstelde als gelijkwaardige en

constructieve partner dan als probleempartij of tegenstander. De waarnemend burgemeester, Lemstra, en zijn opvolger, Lenferink, speelden een positieve rol. Ook andere Leidse collegeleden gaven meer blijk van gezamenlijkheid en partnership. Er werden ook resultaten behaald, zoals de vorming van Holland Rijnland, de gezamenlijke huisvestingsverordening en de eendrachtige planvorming rond de bouwlocatie Valkenburg.

De conclusie was dan ook dat Leiden in staat was geweest om het relatiepatroon met de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving te verbeteren. Er kwam meer vertrouwen in de motieven en intenties van Leiden waaraan de bestuurders via hun overlegbereidheid en versterkte samenwerkingsattitude een belangrijk aandeel aan leverden. Ook het visievormingstraject binnen Leiden vervulde daarin een goede rol, omdat het voor het Leidse gemeentebestuur zelf als voor de omgeving duidelijker maakte waar Leiden echt voor ging en stond.

De samenwerking met bestuurlijke partners in de regio leverde behoorlijke resultaten op in de vernieuwing van de bestuurlijke structuur en in concrete gezamenlijke beleidsinitiatieven op het terrein van volkshuisvesting en woningbouw. De vechthouding was grotendeels voorbij. De samenwerking met de partners in de stad heeft op enkele onderdelen tot resultaten geleid bij het maken van gezamenlijke afspraken (Project Leiden-Oost, convenant met woningcorporaties), maar tegelijkertijd was de uitvoering van die afspraken veelal nog problematisch.

De sfeer- en relatieverbetering was echter nogal broos. Alle bestuurlijke partners gaven in zekere mate aan dat het vertrouwen in Leiden als duurzame bondgenoot nog verder moest groeien. Daarbij speelde een rol dat voor veel partners duidelijk zichtbaar was, dat binnen het Leidse stadhuis de sfeer en de aansturing intern (nog) niet fundamenteel was veranderd. Dus, is houdingsverandering voldoende duurzaam door verankering in andere structuren en processen, vooral binnen Leiden? Dat was naar de mening van de onderzoekers nog niet het geval. Vooral aan de (controle op de) uitvoering van afspraken schortte het in veel gevallen. Dat ondermijnde het gewekte vertrouwen en gaf bij partners (vooral in de stad) de indruk dat er slechts sprake was van schijn of bestuurlijke overlevingstactiek en niet van een duurzame verandering in de relatie.

#### *De bestuurlijke opgaven*

Sinds 2002 heeft Leiden belangrijke stappen gezet om de eigen visie en ambitie te verhelderen en te ordenen. Zo werd er een visietraject uitgevoerd, dat leidde tot de nota en het motto 'Leiden, stad van ontdekkingen'. Daarmee is ook de positionering in de maatschappelijke en bestuurlijke context helderder geworden. Leiden concentreerde zich op de ontwikkelingen op het eigen grondgebied, hetgeen het claimgedrag richting buurgemeenten verminderde en de relatie versterkte. Ook de financiële ombuigingsoperatie leidde binnen ambtelijk en bestuurlijk Leiden tot scherpere sturing en focus op beleid en uitvoering. Dit alles had ook gevolgen voor de

rol die Leiden voor zichzelf in de regio in gedachte had, meer als *primus inter pares* in plaats van de dominante leider zoals voorheen.

Tegelijk wierpen die keuzes ook vragen op, vooral voor de langere termijn. De vraag of Leiden zich voor de ontwikkeling van het gebied concentreerde op het eigen grondgebied was alleen regionaal te beantwoorden. Het ging daarbij in de kern om de vraag welke rol en positie de Leidse regio of breder Holland Rijnland wilde en kon vervullen in het krachtenveld in de Randstad. Deze vraag bepaalde ook de positie van Leiden in de regio en dan niet als 'slachtoffer', wellicht ook niet meer als 'primus inter pares', maar als leider van en voorvechter voor een sterke regio met een eigen gezicht en profiel in de Randstad.

Dat lag uiteraard gevoelig, omdat dat de oude gewoonten en relatiepatronen weer boven konden komen. Tegelijk was het voor de ontwikkeling van de regio en dus voor Leiden van groot belang dat hierin stelling werd genomen en dat de in het gebied bestaande mogelijkheden werden benut en dat tegenstellingen door goed en effectief leiderschap werden overbrugd.

#### *Feitelijk handelen*

De quick scan van 2005 leidde tot de uitkomst dat er in een aantal opzichten verbeteringen en stapsgewijze ontwikkelingen in de organisatie hadden plaatsgevonden. De bestuursstijl was opener, er was sprake van meer overleg en de collectiviteit was meer leidend. Er was een visie op de lange termijn tot stand gebracht, waarbij keuzes uit een veelheid van mogelijkheden waren gemaakt zodat het bestaande ambitieniveau meer in overeenstemming was met aanwezige mogelijkheden en beperkingen. Vragen bleven echter bestaan over de 'echte integraliteit' van opereren als college van B&W, en het vasthouden aan het 'wethoudersmodel'. Bovendien bleef de indruk bestaan dat de uitvoering van plannen en beleid en de uitvoering van afspraken achterbleef bij de daarover bij partijen (vooral de gemeenteraad en maatschappelijke partners in de stad) gewekte verwachtingen.

Over het ambtelijk apparaat was de bevinding in 2005 dat de verkokerde structuur nog niet veranderd was. Wel hadden binnen afzonderlijke diensten clusteringen plaatsgevonden, die de samenwerking daarbinnen en het management ervan hadden bevorderd. Veranderingen van werkwijze en cultuur werden (nog) niet echt aangetroffen. De uitvoeringsgerichtheid was zwak, de (wil tot) samenwerking tussen diensten niet optimaal. Hier waren de effecten van de wijze van opereren van en de directe aansturing door afzonderlijke wethouders voelbaar. De relatie tussen B&W en GMT was duidelijk meer ontspannen geworden, maar de rol van het GMT was nog steeds beperkt en meer gericht op overleg en informatie-uitwisseling en minder op het functioneren als adviescollege en gesprekspartner voor B&W. Kortom, het waren vooral de verbindingen tussen bestuur en apparaat, tussen afzonderlijke diensten en de gezamenlijke gerichtheid op en uitvoeringscontrole van programma's en projecten die onvoldoende waren.

Er werd wel gewerkt aan de voorbereiding van een ingrijpende reorganisatie van het ambtelijk apparaat onder de naam 'Anders Werken' waarin een programma van veranderingen opgezet op basis van vijf leidende principes: externe oriëntatie,

programmarealisatie, integraliteit, versterking van de sturing, en vergroting van het uitvoerend vermogen.

Het reorganisatieproces zou eind 2007 voltooid moeten zijn.

#### *Hoe nu verder?*

Op ieder van de velden was vooruitgang geboekt. Het meeste in de versterking van bestuurlijke bondgenootschappen in de regio, het minste in de structurele verbetering van het eigen functioneren. Voor het vervolg adviseerden de onderzoekers het volgende:

#### *Kiezen tussen 'schaken en schakelen'.*

Het gaat hierbij om de keus tussen een redelijk blijven functioneren als provincieplaats-met-een-plus ('schaken') of de ambitie of wellicht zelfs de noodzaak om zichzelf meer en meer te gaan zien als de spil van een dynamische regio met een eigen profiel en eigen positie in de Randstad. Als daar voor gekozen zou of moet worden, vraagt het een forse interventie in de bestuurskracht, zowel stedelijk als regionaal. In dat geval niet alleen door Leiden, maar ook door de collega-gemeenten en andere overheden ('schakelen').

#### *Versterking van de uitvoering.*

Het 'echte' anders werken zou concreter en sneller op onderdelen gestalte kunnen krijgen door maatschappelijke partners daadwerkelijk te betrekken bij de uitvoering. Dat kan door als gemeente soms meer letterlijk 'uit handen' te geven, door open publiekprivate samenwerking aan te gaan (en niet gekneveld in allerlei regels en voorschriften) of door maatschappelijke partners figuurlijk in de keuken te laten kijken bij de voorbereiding en uitvoering van beleid. Kortom: door meer voorwaarden scheppen en niet zozeer zelfuitvoerend te werken.

#### *Regionale agenda en Regionaal leiderschap.*

Hier gaat het om het ambitieniveau van de regio. Is en blijft de regionale agenda vooral gericht op het oplossen van gezamenlijke knelpunten in het gebied of is er ook de ambitie om een sterke rol te spelen als 'intervening opportunity' tussen de Amsterdamse en Haagse regio?

De regionale agenda voor de komende jaren wordt nu opgesteld aan de hand van een in ontwikkeling zijnde regiovisie. Het is belangrijk dat Leiden in deze discussie zijn positie bepaalt. De discussie vraagt een gezagvol leiderschap, dat door Leiden zou moeten worden opgepakt, voortbouwend op de in gang gezette relatieve verbetering en bestuurskracht-versterking.

#### *Bestuursstijl en effectieve organisatie*

Om dit te bewerkstelligen zou binnen het programma 'Anders werken' ook een onderdeel 'Anders Besturen' moeten komen. De vijf leidende principes zullen ook moeten worden toegepast op het functioneren van het College van B&W en wellicht ook op de Raad. Daarnaast zou het uitvoerend vermogen versterkt kunnen worden door horizontalisering van de organisatie (bijvoorbeeld projectmatig werken), door het

wegnemen van schotten, door handelingsruimte voor medewerkers om door structuren heen samen te werken met anderen en niet door in de gekozen hoofdstructuur de verbindingen tussen clusters te laten lopen over de top van de centrale directie.

Verder zouden de voorgestelde structuurinterventies (instelling concerndirectie en clustervorming) vanuit organisatiekundig oogpunt verder uitgewerkt kunnen worden.

#### *Reacties binnen Leiden op de uitkomsten van de quick scan*

B&W onderschreven de uitkomsten van de Quick Scan in hoofdlijnen, maar plaatsten wel enkele kanttekeningen:

- de noodzaak om Anders Werken te laten slagen, wilde het college samen met de ambtelijke top nader uitwerken. Datzelfde gold voor de raad voor het onderdeel Anders Besturen.
- het college vond het niet gewenst om in de regio een leiderschapsrol te claimen. Dat zou een terugkeer naar de situatie van een aantal jaren geleden betekenen. Wel werd onderkend dat Leiden als centrumgemeente een zware verantwoordelijkheid op dit vlak had. Men was wel bereid die te nemen. Uiteraard wilde men bestuurlijk ambtelijk wel een medebepalende rol in het regionaal besluitvormingsproces spelen.

Naast de toezegging dat de bestuurskracht hoog op de agenda van college en ambtelijke top zou blijven staan, kondigde het college de volgende acties aan:

1. het organiseren van een aantal partnerbijeenkomsten organiseren.
2. een structurele rol voor de Strategische Klankbordgroep Maatschappelijke Partners, die van 2003 tot 2005 functioneerde als adviesorgaan voor het college bij de ontwikkelingsvisie en het grotestedenbeleid. De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties op verschillende terreinen en zal twee keer per jaar bijeenkomen om mee te praten over strategische integrale dossiers van de gemeente en de stad.
3. de burgemeester zou de uitkomsten van de quick scan inbrengen bij de collegeonderhandelingen na de raadsverkiezingen van maart 2006.
4. de gemeentesecretaris zou de kritische opmerkingen in de uitwerking van Anders Werken nader uitwerken.
5. met de nieuwe gemeenteraad zou worden nagedacht over de vraag hoe het concept 'Anders Besturen' vorm kan krijgen en hoe het gemeentebestuur zich de kunst van het loslaten' kan eigen maken.
6. de uitkomsten bespreekbaar maken in het dagelijks bestuur van Holland-Rijnland.

### **9.6 De bestuurskrachtmeting beoordeeld**

Er worden in Nederland op verschillende wijzen bestuurskrachtmetingen uitgevoerd. De metingen die in 2002 en 2005 in Leiden zijn uitgevoerd, wijken nogal fors af van de Limburgse visitaties, de Friese zelfanalyses en de metingen zoals adviesbureaus die uitvoerden in de Gooi- en Vechtstreek of de Alblasserwaard. Dat was echter ook de opzet! Immers, met de gangbare modellen van bestuurskrachtmetingen konden de organisatiekundig gerichte onderzoekers Louter, Bekke en Goedhart niet uit de

voeten. Dus geen onderzoek naar de bestuurskracht op basis van een omvattende analyse. Daarbij staan veelal vier gemeentelijke rollen centraal, al dan niet in combinatie met kwaliteitsniveaus (zoals in Limburg en de Krimpenerwaard). Louter c.s. kozen voor een aanpak gebaseerd op de centrumgemeentefunctie en een drieslag: analyse van de opgaven, van het feitelijk bestuurlijk handelen gericht op presteren en van de randvoorwaarden die positief of negatief inwerkten op het handelen. Dat levert in tegenstelling tot bepaalde andere analyses een sterk kritisch beeld op. Er is door Louter c.s. geen onderzoek gedaan naar de uitvoerende, operationele taken van de gemeente. De vraag 'hoe doet de gemeente het operationeel?' kan dan ook niet op basis van dit onderzoek beantwoord worden.

Om toch iets te zeggen over de kwaliteit van de bestuurskrachtmeting gaan we terug naar de beoordeling van de kwaliteitsmonitor zoals die in Limburg is gehanteerd. Er wordt niet gespiegeld aan 'Limburg', maar de criteria waarop de Limburgse kwaliteitsmonitor is beoordeeld passen we ook toe op de werkwijze van Leiden. De criteria ontleen we aan de evaluatie van de visitatie in Limburg (Korsten, 2004 : 18, 19 en 117-126).

1. *Bestuursconcept*. Het bestuursconcept achter de bestuurskrachtmeting wijkt bewust af van de normen die volgden uit de notitie 'Grensverkenkend én grensverleggend?' van de provincie Zuid-Holland. Er werd een concept ontworpen dat volgens de onderzoekers meer aandacht gaf aan de randvoorwaarden waarbinnen de bestuursprestaties werden geleverd en waarin meer aandacht was voor samenwerking in de regio en de relaties met de partners. Het staat de onderzoekers te prijzen dat men niet klakkeloos een standaardconcept kopieerde maar bewust nadacht over de vraag of men de Leidse bestuurskracht op een juiste manier kon bezien. Zwak punt is echter dat het concept niet elders toegepast is. Datzelfde geldt ook voor het gehanteerde normenkader. Ook dat moest zich in de praktijk uitkristalliseren.
2. *Verbetering stappenplan*. Doordat de aanpak 'in één keer voor de leeuwen werd gegooid' kon het als gevolg van pilots niet vervolmaakt worden. Dat blijft een wat zwakker punt.
3. *Duidelijkheid*. De algehele aanpak, de fasering en de onafhankelijke positie van de onderzoekers was voor de onderzochte gemeente Leiden vanaf begin tot eind duidelijk.
4. *Steun voor de aanpak en het normenkader*. Van het begin af aan was er steun voor de aanpak bij de begeleidingscommissie en de gemeente zelf. Datzelfde geldt ook voor het gehanteerde normenkader.
5. *Medewerking*. Vanuit de gemeente is volop meegewerkt door ambtenaren en bestuurders.
6. *Betrouwbaarheid*. Zou uit een nieuwe meting hetzelfde komen? Deze vraag is lastig te beantwoorden omdat de metingen van 2002 en 2005 niet overgedaan kunnen worden. Door de opzet van het onderzoek is de kans echter groot dat andere onderzoekers dezelfde ervaringen zouden hebben opgedaan en ook dezelfde conclusies zouden hebben getrokken. Het beeld wordt verder ook bevestigd door

de uitspraak van het gemeentebestuur dat men zich in grote lijnen kon vinden in de uitkomsten van het onderzoek, hoewel er ook kritiek was op de aanbevolen richting.

7. *Iteratieve kwaliteit.* De wisselwerking tussen onderzoekers en het gemeentebestuur was voldoende. De onderzoekers werden wel kritisch gevolgd, maar dat heeft – volgens hen – er niet toe geleid dat er sprake was van invloed op het uiteindelijke oordeel. De onderzoekers schreven in een nawoord dat ‘de band tussen onderzoekers en gemeente en de inhoudelijke hechting van de opdrachtgever aan het proces minder was dan gebruikelijk in dit soort onderzoeken. Ook het open assessmentkarakter van het onderzoeksproces is hierdoor enigszins aangetast, omdat dit uitgaat van een grote vertrouwensband tussen onderzoeker en opdrachtgever en van open werk- en dialoogvormen.’ Volgens de onderzoekers heeft het rapport uit 2002 daardoor op onderdelen een expertoordeel.
8. *Geldigheid.* Zoals we in paragraaf 5.6 en 6.5 beschreven herkende en erkende het gemeentebestuur het oordeel op hoofdlijnen. De rapporten, zowel uit 2002 als 2005, kunnen dus beschouwd worden als de juiste foto van de bestuurskracht.
9. *Bruikbaarheid van de uitkomsten.* De uitkomsten van de meting uit 2002 waren voor Leiden aanleiding om de tekortkomingen te verbeteren. De quick scan uit 2005 maakt daarvan een stand van zaken op. Daaruit bleek dat de verbetering van de bestuurskracht van Leiden op gang was gekomen, maar nog niet voltooid was.
10. *Procesdoelmatigheid.* De gekozen aanpak lijkt doelmatig. De rapporten werden op tijd opgeleverd.
11. *Voldaan aan de verwachtingen?* Achteraf gezien heeft de meting uit 2002 het een en ander in gang gezet. Wat dat betreft heeft deze exercitie aan de verwachtingen voldaan. Anderzijds vond de gemeente dat een dergelijke vorm van bestuurskrachtmeten een vrij zwaar instrument is. Het toont wel lef: door zo’n onderzoek leg je jezelf als grote gemeente wel bloot.
12. *Vervolgonderzoek nuttig?* Leiden heeft na de meting uit 2002 op eigen initiatief een vervolgonderzoek laten uitvoeren, door dezelfde onderzoekers. Dat leidde opnieuw tot een onafhankelijk oordeel over de stand van zaken. Met de uitkomsten kon het gemeentebestuur laten zien waar het stond in het verbeterproces.
13. *Herhaalbaarheid elders?* Een zwak punt van de aanpak is, is dat die specifiek voor Leiden is opgesteld. Zou deze toepasbaar zijn in een andere grote gemeente? De gemeente vindt zelf van wel. Het zou het uitproberen waard zijn, juist om deze aanpak ook eens in een andere grote gemeente toe te passen.
14. *Vergelijking met andere vorm van bestuurskrachtonderzoek.* De beoordeling die wij nu hebben uitgevoerd laat zien dat over de aanpak is nagedacht. Echter, een wakend oog van een visitatiecommissie ontbreekt. Zou de gelegenheidscoalitie van Louter, Bekke en KPMG/Atos als zodanig die functie vervuld hebben?
15. *Beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeten.* Om de kwaliteit van de metingen die in 2002 en 2005 zijn uitgevoerd, te beoordelen hebben we gebruik gemaakt van de ‘algemene beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting’ (abbb). Deze zijn gebaseerd op de visitaties die in Limburg zijn

uitgevoerd en op de ervaringen met visiteren die buiten de gemeentelijke overheid zijn opgedaan, zoals bij de visitaties in het hoger onderwijs (Korsten, 2004).

Er zijn elf beginselen geformuleerd:

1. Er is een, bij voorkeur extern, initiatiefnemer.
2. Er is sprake van regie en een regisseur.
3. Er is een voorafgaand bekende opzet vereist.
4. Het proces kent een visitatiecommissie.
5. De visitatiecommissie is onafhankelijk.
6. De specifieke data wordt op basis van een standaard of een protocol verzameld.
7. De gevisiteerden worden betrokken bij de dataverzameling en de ordening.
8. Er is sprake van interactie met betrokkenen bestuurders.
9. Er is contact met de 'afnemers van producten' (i.c. burgers, bedrijven e.d.)
10. Er wordt een openbaar rapport opgeleverd dat deels interactief met de gevisiteerde (die mag reageren of eventuele fouten in een concept) tot stand komt.
11. De gevisiteerde bezint zich op het resultaat van de meting.

We lichten de scores toe.

1. Leiden was zelfstandig initiatiefnemer van deze bestuurskrachtmeting. Er was echter geen regie van een buitenstaander, zoals in Limburg en, in minder mate, ook in Friesland het geval was. Van een initiatiefnemer zoals bedoeld bij de abbb was geen sprake
2. Er was eveneens geen sprake van een regisseur c.q. regie zoals bedoeld bij de abbb. Het provinciebestuur gaf geen aanwijzingen.
3. Over de opzet van het onderzoek is goed nagedacht. Er is echter geen vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd, nog zijn er test of pilots geweest. Er is dus geen sprake van een eenduidig protocol dat in meerdere onderzoeken is gehanteerd. Maar dan kon volgens Leiden en de onderzoekers ook niet, omdat hier sprake was van de meting van een grote stad. Wij kwalificeren het onderzoek echter wel als gedegen.
4. Er was geen sprake van een visitatiecommissie maar wel van onafhankelijke onderzoekers.
5. Omdat er geen visitatiecommissie was kan ook niet aan dit beginsel worden voldaan. De onderzoekers benaderen de onafhankelijkheid van dergelijke commissies zeker.
6. De gegevens zijn verzameld op basis van het gehanteerde model. Bestuurders en ambtenaren konden informatie aandragen.
7. Er was duidelijk sprake van betrokkenheid bij de gemeente. Men speelde een rol bij de inventarisatie, er werden gesprekken gevoerd.
8. De onderzoekers hebben gesprekken gevoerd met bestuurders, ambtenaren en externen.
9. Met bedrijven en maatschappelijke organisaties is gesproken. Burgers zijn niet geraadpleegd.
10. Er is sprake van openbare rapporten. Zowel het rapport uit 2002 als de uitkomsten van de quick scan zijn aan de orde geweest in de gemeenteraad.
11. De bezinning is uitgebreid aan de orde geweest. Zie de paragrafen 5.6 en 6.5.



In figuur 9.8 worden de scores van de meting in de drie gemeenten aangegeven. + wil hier zeggen: voldoet aan de abbb; - zegt: voldoet niet; -/+ wil weggen: zwak.

| Beginsel  | score |
|---|-------|
| 1. (externe) initiatiefnemer                                  | -     |
| 2. regie en een regisseur                                     | -     |
| 3. een bepaalde opzet (protocol)                              | +     |
| 4. visitatiecommissie, die een opdracht krijgt                | -/+   |
| 5. onafhankelijke visitatiecommissie                          | -/+   |
| 6. dataverzameling o.b.v. protocol                            | +     |
| 7. betrokkenheid gevisiteerde bij dataverzameling             | +     |
| 8. interactie door bezoek ter plaatse                         | +     |
| 9. contact met externen (middenveld)                          | +     |
| 10. openbaar eindrapport dat deels interactief tot stand komt | +     |
| 11. bezinning bij gevisiteerden en toezicht daarop            | +     |

*Figuur 9.8: Score bestuurskrachtmeting Leiden op de beginselen van behoorlijk bestuurskrachtmeteren*

### *Samenvatting*

In Leiden is bewust een afwijkend model gehanteerd om de bestuurskracht te bepalen. Daardoor is een vergelijking met bestuurskrachtmeteringen in andere gebieden lastig. Wij hebben echter wel een positieve indruk van de opzet van dit onderzoek en de uitkomsten daarvan.

Een bestuurskrachtmetering pretendeert het gehele gemeentelijke functioneren in beeld te brengen. Is dat met deze opzet gelukt? Wij vinden van wel, althans als dat gehele gemeentelijke functioneren op een hoog abstractieniveau wordt bekeken.



## 10. Vergelijking van bestuurskrachtmetingen

K. Abma, A.F.A. Korsten en J.M.L.R. Schutgens

### 10.1 Inleiding

Bestuurskrachtmetingen van gemeenten zijn georganiseerd in tal van gebieden in Nederland. In Limburg heeft de onafhankelijke visitatiecommissie-Rutten de doorlichtingen verricht met ondersteuning van het adviesbureau Van Naem & Partners. In Leiden is de bestuurskrachtmeting uitgevoerd door een team bestaande uit een adviseur en een emeritushoogleraar/adviseur (Louter en Bekke), in de Gooi- en Vechtstreek door adviesbureau Capgemini, in de Krimpenerwaard door Van Naem & Partners, in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden door BMC, in de Drechtsteden door Berenschot, in Voorschoten door Partners+Pröpper, en in de Utrechtse Heuvelrug door een gemengd samengestelde werkgroep van provinciale en gemeentelijke personen. En zo zouden er meer te noemen zijn. Deze procedures variëren tussen het ene uiterste van volkomen onafhankelijke beoordeling (visitatiecommissie) tot het andere uiterste van betrokkenen (Heuvelrug) en vaststelling van de resultaten door de gemeenteraden zelf (Littenseradiel). Dat suggereert meer verschillen. In werkelijkheid zijn de verschillen enigszins te relativeren.

In dit hoofdstuk vergelijken we de bestuurskrachtmetingen. De focus ligt op een vergelijking vanuit organisatie- managementperspectief. Hoe zijn de bestuurskrachtmetingen georganiseerd? Wie is er betrokken en wie niet? Wordt het resultaat – de bestuurskrachtfoto van een gemeente - herkend en erkend? Zijn bestuurskrachtmetingen (mede) toekomstgerichte beschouwingen of moeten opdrachtgevende gemeenten zelf tot aanbevelingen en verbetermanagement komen?

Hier gaat het om overeenkomsten en verschillen tussen de metingen onderling. Dat doen we aan de hand van een schema waarbij we de voorgaande hoofdstukken als het ware samenvatten. We vermelden de gang van zaken in enkele gemeenten (Drechtsteden) die hier niet speciaal belicht zijn ook in deze beschouwing vanwege louter pragmatische motieven – we konden niet alle bestuurskrachtmetingen bezien - slechts zijdelings. Vervolgens bespreken we de belangrijkste overeenkomsten en de belangrijkste verschillen.

### 10.2 Vergelijkingspunten

We hebben in figuur 10.1 de vergelijking van de verschillende metingen opgezet rond een aantal thema's. De bijlage in dit boek geeft een volledig overzicht.

#### *De bal in het spel brengen*

Als eerste hebben we het vertrekpunt in beeld gebracht. In die gevallen waar bijna alle gemeenten in een provincie werden gemeten (Limburg, Friesland) lag het initiatief bij

| <b>Vergelijkingspunten</b>                            | <b>Vaak</b>  | <b>Afwijkingen</b>   |
|---|--|--|
| <b>Vertrekpunt, kader en regie</b>                    |  |  |
| Initiatief  | Gemeenten, meestal na stimulans provincie  | Provinciebestuur (mede)initiatiefnemer in Limburg en Friesland   |
| Rol provinciebestuur                                  | Enigszins betrokken bij kaders en vaak medefinancier   |  |
| Herindelingsdrijving?                                 | Speelde op achtergrond bijna overal wel mee  | Niet nadrukkelijk in Limburg en Leiden, juist wel in o.a. Gooi en K5.                                    |
| Keuze wel of niet meedoen                             | Ja, maar vaak wel druk   |  |
| <b>Organisatieaspecten</b>                            |  |  |
| Verantwoordelijke voor meting                         | Adviesbureau   | In Limburg: visitatiecommissie; In Friesland: gemeenten zelf; RSW-gemeenteprojectteam (provincie + gem.) |
| Kerndocument  | Eindrapport door verantwoordelijke   | In Friesland eindrapport van gemeente zelf   |
| <b>Procesaspecten</b>                                 |  |  |
| Protocol  | Overal specifiek protocol  |  |
| Fasering  |  | In alle gebieden verschillend  |
| <b>Wat wordt gemeten?</b>                             |  |  |
| Bestaand beleid als vertrekpunt?                      | Bestaand beleid als vertrekpunt  |  |
| Alle beleid of selectie?                              | Intentie is: alle beleid   |  |
| Meenemen voor te nemen nieuwe opgaven?                | In vier gebieden wel enige aandacht voor voorzienbare nieuwe opgaven   | In Limburg niet; in Friesland en de RSW-gemeenten nauwelijks.  |
| Intergemeentelijke samenwerking meegenomen in meting? | Nee  | In Alblasserwaard wel deelrapport over regionale samenwerking verb.                                      |
| <b>Interactie met betrokkenen?</b>                    |  |  |
| Gegevensverstrekking door gem                         | Overal   |  |
| Betrokkenheid gemeenteambtenaren                      | Sterke betrokkeneroep  |  |
| Begeleidingscommissie per gemeente                    | Niet in Limburg, K5, Friesland en RSW-gemeenten  | Wel in Gooi, Alblasserwaard, Leiden  |
| Wie stelt rapport vast?                               | Onderzoekers stellen vast  | In Friesland gemeentebestuur   |
| Consultatie maatschappelijk middenveld en burgers     | Wel vaak middelveld, alhoewel soms zeer summier. Burgers vaak niet, soms o.b.v. andere onderzoeken (Alblasserwaard, K5). |  |
| Commentaar gemeentebestuur mogelijk op rapport?       | Commentaar mogelijk op feitelijkheden en interpretatie; onderzoekers stellen vast  | In Friesland stelt de gemeentebestuur ook de rapportage vast.  |
| Commentaar omliggende gemeenten mogelijk op rapport?  | Heel vaak niet   | Was mogelijk in Limburg.   |
| (On)voldoende iteratieve kwaliteit                    | Vaak voldoende tot veel iteraties  | Weinig terugkoppeling in Friesland.  |
| <b>Beoordelingskwaliteit</b>                          |  |  |
| Beoordelingskader aanwezig?                           | Ja, rollen plus namen  |  |
| Algemeen oordeel door opsteller/uitvoerder?           |  | Uitspraken over de complete gemeente in Limburg en K5  |
| 'Foto' van gemeenten(h)erkend?                        | Herkenning en erkenning  |  |
| <b>Aanbevelingen</b>                                  |  |  |
| Aanbevelingen in rapport?                             | Wel in Gooi, RSW-gemeenten, Friesland en Leiden; dls in Alblasserwaard.  | Niet in Limburg en K5.   |
| <b>Geadresseerde</b>                                  |  |  |
| Aan wie rapport uitgebracht?                          | Aan gemeentebestuur, verv. naar GS   |  |
| <b>Reflectie</b>                                      |  |  |
| Bruikbare uitkomsten?                                 | Overal.  |  |
| B&W kwamen niet verbeteractie?                        | Wel in Gooi, K5, Alblasserwaard en Leiden; veelal wel in Limburg   | Incidenteel in Friesland; geen echte verbeterplannen in RSW-gemeenten                                    |
| Bespreking rapport in raden                           | In alle gemeenteraden  |  |
| Reflectie + reactie provinciebestuur                  | Meest nadrukkelijk in Heuvelrug  | Verskillend  |
| <b>Externe evaluatie</b>                              |  |  |
| Externe evaluatie uitgevoerd?                         | Vaak niet  | Limburg, Friesland via PS-commissie  |

Figuur 10.1: Vergelijking bestuurskrachtmetingen

het provinciebestuur, en speelde het provinciebestuur ook een nadrukkelijke rol. In alle andere regio's lag het initiatief bij de gezamenlijke gemeenten, die als opdrachtgever van een adviesbureau optraden en samen een gelijke opzet van de meting kozen.

Het provinciebestuur speelde alleen bij de zelfanalyse in Friesland en bij de kwaliteitsmetingen in de RSW-gemeenten een rol als kadersteller. In alle andere gebieden waren de provincies niet betrokken bij de kaderstelling of opdrachtverlening. Wel subsidieerden de provinciebesturen de bestuurskrachtmetingen.

*Laat zich verklaren waarom provinciebesturen uit onder meer Overijssel, Noord-Brabant, Drenthe, Zeeland terughoudend waren? Ten eerste, sommige provincies hadden juist een herindeling van gemeenten achter de rug (Drenthe) of die liep nog (Gelderland). Ten tweede, hadden provinciale coalities niet in hun programma staan dat de provinciebesturen krachtig de bezinning op bestuurskracht bij gemeenten moesten stimuleren. De bevordering van kwaliteitszorg bij derden was geen 'issue'. Ten derde, waren provinciebesturen zelf nog niet of nauwelijks gewend om zichzelf door te lichten op bestuurskracht. Dan ligt de redenering voor de hand: 'wat je bij je zelf niet doet, moet je van anderen ook niet eisen'. Inmiddels hebben de provinciebesturen van Zuid-Holland en Limburg zich overigens wel laten beoordelen. Zuid-Holland als eerste en wel door een adviesbureau – Van Naem & Partners - met daarnaast een begeleidingscommissie. Limburg liet zich in 2006 doorlichten door een visitatiecommissie (bestaande uit Jan Hendriks, Jos van Kemenade en Arno Korsten), een fenomeen waarmee lokaal buitengewoon goede ervaring was opgedaan, bijgestaan door het adviesbureau Berenschot. Ten vierde, de rijksoverheid wenste geen gemeentelijke herindelings van bovenaf maar slechts van onderop. Wie herindelings van onderop wil, moet gemeenten zelf laten reflecteren op hun bestuurlijke en organisatiekwaliteit in plaats van roepen om herindeling zonder daarvoor goede argumenten te hebben. Mede om die reden voelden provinciebesturen minder aandrang.*

Uitgaande van de situatie in maart 2007 is overigens door gemeenten in Groningen besloten om bestuurskrachtmetingen te starten. Eerder besloot een aantal gemeenten in Gelderland ook hiertoe, mede op suggesties vanuit het provinciehuis om te bezien of de herindeling meer bestuurskracht heeft gebracht.

### ***De vrije keuze van gemeentebesturen***

In beginsel hadden de gemeentebesturen overal in het land de keuze voor het al of niet meedoen aan de bestuurskrachtmetingen. In de overgrote meerderheid van gevallen was meedoen het besluit. Hier en daar was sprake van discussie. Die leidde er bijvoorbeeld toe dat in het Gooi de gemeenten Blaricum, Laren en Wijdemeren om uiteenlopende redenen niet meededen aan het bestuurskrachtonderzoek.

Of er een *directe* herindelingsdreiging was om wel of niet een bestuurskrachtmeting uit te voeren is verschillend. In Limburg en Leiden speelde dit officieel niet mee in de opstelling van gemeenten, soms is het H-woord nadrukkelijk aanwezig (Gooi). Vaak speelt het op de achtergrond wel degelijk mee, zoals in de Krimpenerwaard. In het gebied van Schoonhoven, Vlist, Nederlek e.o. (K5 genoemd) was sprake van intensieve intergemeentelijke samenwerking. Was die voldoende of niet? De

samenwerking werd aan evaluatie onderworpen, er kwam een bestuurskrachtmeting en vervolgens kwam er (verdere) druk om te kiezen: nog meer samenwerking of toch maar herindeling? Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland koersten niet op herindeling. De gemeentebesturen uit de Krimpenerwaard kozen als geheel evenmin voor herindeling.

### ***De onderzoekers***

Wie verrichtte de bestuurskrachtmeting? In Limburg (Maaslandgebied) was sprake van een visitatiecommissie, die haar werk wenste aan te vatten in volledige onafhankelijkheid en zonder de dreiging van herindeling. Dat schiep een gunstige voedingsbodem voor analyse. De visitatiecommissie vatte haar werk zeer serieus aan. Buiten Limburg was geen visitatiecommissie betrokken.

In veel andere gebieden, zoals de Krimpenerwaard, de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden en de Gooi- en Vechtstreek stelden de adviseurs van een adviesbureau het eindrapport op en bleef de invloed van het gemeentebestuur beperkt tot het aanleveren van gegevens, het controleren van de feitelijkheden en het geven van commentaar op conclusies of interpretaties. Er was sprake van de mogelijkheid om te reageren op concepten.

Waarom deze gemeentebesturen besloten om adviesbureaus in te schakelen? Een van de factoren was dat veel gemeentebesturen niet vertrouwd waren met de bijzonder positieve ervaringen die met visitatiecommissies zijn opgedaan in de gehele sector van het hoger onderwijs, in het grotestedenbeleid, binnen politiekorpsen, en in de sfeer van omroepen en zelfstandige bestuursorganen. Wie niet op de toer van visitatiecommissies gaat, die overigens ook ondersteund moeten worden, komt dan uit bij adviesbureaus, die tegenwoordig oud-bestuurders of voormalige ambtenaren in hun gelederen hebben, en eventueel een verbinding aangaan met een externe bestuurskundige (Leiden).

In Friesland voerden de gemeenten uitsluitend een zelfanalyse uit, zonder expliciete ondersteuning van een adviesbureau per gemeente (wel kon een beroep worden gedaan op KPMG als helpdesk). Het moest allemaal eenvoudig blijven en mocht niet te duur worden. Ook hier niet veel ervaring met visitatiecommissies. En waarom zich gericht op wat een minister 'best practice' noemde (Limburg)? Men kon toch wel een eigen aanpak kiezen!

In de RSW-gemeenten voerde een projectteam van provinciale en gemeenteambtenaren het onderzoek uit. Evenals in de Heuvelrug. Deze laatste bestuurskrachtmetingen (in Amerongen e.o.) zijn de soberste uit het geheel. Voor sommige burgemeesters die we hiermee confronteerden bestaat hiervoor een eenvoudige verklaring. Het ging het Utrechtse provinciebestuur om herindeling. De bestuurskrachtmeting strekte ertoe om de laatste aarzelaars over de streep te trekken, nadat enkele gemeentebesturen al voorstander waren gebleken van herindeling. Dan is geen adviesbureau nodig en al helemaal geen visitatiecommissie.

### ***Een opzet***

Bij alle metingen was voor de keuze om wel of niet mee te doen aan een bestuurskrachtmeting sprake van een opzet in de vorm van één protocol. Dat is positief beoordeeld (Korsten, 2004).

Binnen één gebied werd steeds van hetzelfde protocol gebruik gemaakt. Alleen Friesland als geheel was daarop een uitzondering. De gemeenten konden uit drie verschillende aanpakken kiezen. In alle gebieden werden de metingen per gemeente afzonderlijk uitgevoerd al was het nagenoeg altijd wel gelijktijdig. In alle gebieden werden de metingen voorafgegaan door startbijeenkomsten.

De faseringen verschilden tussen gebieden wel. De zwaarste aanpak werd gekozen in het Maaslandgebied. Per gemeenten werden twee rapporten uitgebracht.

### ***De metingen gericht op bestaande gemeentelijke beleidsopgaven***

Het bestaande – schriftelijk vastgelegde - gemeentelijk beleid in de vorm van opgaven en ambities werd overal als vertrekpunt voor de bestuurskrachtmeting genomen.

Aangekondigd beleid van de rijksoverheid of het provinciebestuur speelde doorgaans geen rol in de doorlichtingen omdat over de uitvoering daarvan en dus over de effectiviteit of doelmatigheid of andere aspecten geen uitspraken waren te doen.

### ***Geen analyse van intergemeentelijke samenwerkingen***

In geen enkel geval werden de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden meegenomen in de meting. Alleen in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden werd wel een deelrapport over het regionale samenwerkingsverband opgemaakt, maar tot een beoordeling daarvan kwam het niet. Dat ontbreken van aandacht voor samenwerkingsverbanden in bestuurskrachtmetingen is wel als een tekortkoming beschouwd (Korsten, 2004).

### ***Alle beleid geanalyseerd of een selectie?***

Een punt van overweging is of de metingen op alle beleid betrekking hebben of slechts op een deel, een selectie van dat beleid. Alle geanalyseerde metingen hebben – voor zover we kunnen zien - betrekking op het geheel van vastgelegde gemeentelijke beleidsopgaven en ambities, verdeeld over de gemeentelijke rollen. Doordat de regionale samenwerkingsverbanden niet worden meegenomen – en die komen in alle gebieden buiten Leiden voor - kan er natuurlijk geen sprake zijn van een volledig beeld. Maar afgezien van aanvullend bestuur, werd overal het gehele beleid in beschouwing genomen.

Niet al dat beleid is diepgaand bestudeerd. Geen van de metingen diept een beleidsthema of programma uit. Geen beschouwingen dus over het specifieke wel en wee van bijvoorbeeld het bouwprogramma, de lokale grondpolitiek, het groenvoorzieningsbeleid of de maatregelen ter vergroting van verkeersveiligheid.

Hier en daar werd de focus gericht op een deel dat indicatief wordt geacht voor het geheel. In Limburg heeft de visitatiecommissie dat expliciet gedaan. Ze heeft niet het gehele handhavingsbeleid beoordeeld maar enkele peilingen verricht die indicatief

zouden zijn voor hoe een gemeentebestuur omgaat met handhaving van wetten en andere regels.

Deze aandacht voor het gehele beleid impliceert niet dat daarmee ook het gehele beleid, stuk voor stuk, aan evaluatie is onderworpen. Daarvan is geen sprake. Een bestuurskrachtmeting kan onmogelijk een optelsom zijn van afzonderlijke evaluaties van alle beleidsprogramma's. Dat van bestuurskrachtmetingen verwachten zou ook te ver voeren want zo ver is het evaluatiestreven lokaal nog niet voortgeschreden (zie art 213a in de Gemeentewet).

Bestuurskrachtmetingen zijn betrekkelijk basale metingen van het geheel aan beleidsopgaven die we willen vergelijken met een algemene basale 'meting' door een schoolarts van een patiënt of cliënt. Wat een schoolarts doet, is ook niet te vergelijken met wat tal van specialisten in een ziekenhuis, psychologisch adviesbureau, verpleeghuis, geriatisch inrichting of psychiatrische instelling aan onderzoek (kunnen) verrichten. Deze specialisten hebben tal van instrumenten ter beschikking voor specifieke menselijke gebieden of lichaamsfuncties.

#### ***Betrokkenheid van gemeentebestuurders en ambtenaren***

Als volgend vergelijkingspunt hebben we de interactie tussen onderzoekers en onderzochten bekeken. In alle onderzoeken was er betrokkenheid van ambtenaren en bestuurders bij de metingen. Ook werden in alle metingen gegevens verstrekt door de onderzochte gemeenten, vaak door middel van het invullen van vragenlijsten.

#### ***Betrokkenheid van burgers, middenveld en omliggende gemeenten***

Heel vaak werd de mening van burgers niet in het onderzoek betrokken. Overal werd wel het maatschappelijk middenveld betrokken, alhoewel soms zeer summier (Gooi) en soms uitgebreider (Limburg).

#### ***De vaststeller van het eindrapport***

De onderzoekers stelden het eindrapport op en vast. In het Maaslandgebied was dat de visitatiecommissie, elders – met uitzondering van Friesland – waren dat de adviseurs van een adviesbureau. In alle gevallen was er vooraf intensief overleg met de betreffende gemeente om feitelijkheden, conclusies of interpretaties te checken. Uitzondering was Friesland waar de raad het onderzoek vaststelde, maar dat kon door het karakter van het onderzoek (zelfanalyse) ook moeilijk anders.

Alleen in Limburg was ook commentaar mogelijk van buurgemeenten. In de RSW-gemeenten namen omliggende gemeente deel aan de zogenoemde kwaliteitsdebatten.

Wat ook verschillend was, was het al dan niet aanwezig zijn van een begeleidingscommissie. Alleen in de door ons onderzochte gebieden Alblasserwaard, Gooi- en Vechtstreek en in Leiden was er zo'n commissie. In andere gebieden, zoals de Krimpenerwaard en het Maaslandgebied, niet.



### ***De kwaliteit van de beoordeling***

Vrijwel alle gemeenten zijn beoordeeld op basis van bestaande beleidsopgaven gerelateerd aan gemeentelijke rollen. Het basisstramien vertoont dus sterke overeenkomsten. Voor een beoordeling is het echter nodig nog een stap te zetten en die stap houdt de keuze van beoordelingscriteria in. Hier treden wel verschillen aan het daglicht. De Limburgse visitatiecommissie werkte met een kwaliteitsmatrix waarachter normen schuil gingen. Welke die normen waren is nadrukkelijk expliciet gemaakt. Er bestond geen misverstand over. Veel van die normen die in het verband van bestuurskrachtmeting zijn gebruikt vinden we ook terug in de rapporten. De keuze van de normen vertoonde tussen adviesbureaus nog wel grote verschillen.

### ***Erkenning van de rapportage en herkenning van de bestuurskrachtfoto***

De bestuurskrachtmetingen zijn over het algemeen goed gevallen in de gemeenten, die gemeten zijn. Uiteraard was dit in Friesland het geval omdat de gemeenteraden daar de zelfevaluaties vaststelden. In gebieden waar een opdrachtnemer de meting verrichtte, kon dit anders liggen. De colleges en gemeenteraden erkenden echter over het algemeen de bestuurskrachtmeting als zinvol en ze accepteerden de foto die van de gemeentelijke bestuurskracht is gemaakt. De meting was in de ogen van de bestuurders over het algemeen betrouwbaar ('bij herhaling vind je hetzelfde') en geldig ('de goede – relevante - metingen zijn verricht'). Daartoe heeft bijgedragen dat de opzet duidelijk was, een duidelijk uitgangspunt is gekozen – het bestaand beleid – en de bestuurders en ambtenaren konden reageren op concepten.

### ***Wel of geen aanbevelingen***

Bieden de rapportages ook aanbevelingen? Het ligt voor de hand te veronderstellen dat adviseurs ook aanbevelingen geven voor bestuurlijke acties. Dat bleek ook het geval bij die bestuurskrachtmetingen waarbij adviseurs betrokken waren. In het Maaslandgebied was geen sprake van aanbevelingen aangezien de visitatiecommissie vooraf had bepaald dat gemeentebesturen zelf conclusies moesten trekken en vervolgacties. Vanwege de gevoeligheid van het H-woord (herindeling) wenste de commissie ook verre te blijven aanbevelingen. Van Naem & Partners betrokken bij de Limburgse visitatie en verantwoordelijk voor de meting in de Krimpenerwaard volgde het Limburgse spoor: geen aanbevelingen. Wel kwam het onderzoeksbureau Van Naem & Partners vrij kort na de oplevering van de rapporten met zogenoemde side-letters met daarin aanbevelingen om de bestuurskracht te versterken. In gebieden als de Gooi- en Vechtstreek en de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden was daarentegen duidelijk wel sprake van aanbevelingen, actiepunten, verbeterstrategieën of iets dergelijks, al werden hier onderlinge verschillen zichtbaar. Binnen de drie RSW-gemeenten waren er ook verschillen qua aanbevelingen. Zo troffen we in de rapporten voor Scherpenzeel en Renswoude wel aanbevelingen aan, maar in het rapport van Woudenberg niet; voor Scherpenzeel wel een verbeterstrategie, maar voor Renswoude en Woudenberg weer niet. De meting in de Utrechtse Heuvelrug vormt hier een andere uiterste. Deze was sterk gericht op het bewerkstelligen van herindeling. Dus hier was eigenlijk nauwelijks sprake van onafhankelijke afweging.

### ***Aanbieding en reflectie***

Uiteraard werden in alle gevallen de rapporten na afronding van de werkzaamheden door de opdrachtnemer behandeld in de gemeenteraad. Van de onderzochte gebieden werden de rapporten ook allemaal doorgestuurd naar het provinciebestuur, dat er overigens weer heel verschillend mee omging.

Wat werd er met de uitkomsten gedaan? In alle gevallen waren de gemeenten van mening dat de rapporten bruikbare uitkomsten opleverden. Dat lag uiteraard ook in de lijn der verwachtingen als de gemeentebesturen zichzelf herkenden in de gemaakte bestuurskrachtfoto.

Kwamen de gemeenten zelf ook met duidelijke verbeterplannen? Dat weer niet. In Friesland maakten lang niet alle gemeenten een verbeterplan en ook in de RSW-gemeenten troffen we geen verbeterplannen aan. In Limburg maakten de meeste gemeenten wel zo'n plan, maar niet allemaal. Verbeterplannen kwamen er wel in de Gooi-gemeenten, de Krimpenerwaard, de Alblasserwaard en in Leiden. Zoals we al eerder opmerkten was de reactie van het desbetreffende provinciebestuur heel verschillend. We komen daar nog wat uitgebreider op terug.

### ***De evaluatie***

In Limburg is een evaluatie gemaakt van het proces om 47 bestuurskrachtmetingen te verrichten. Deze evaluatie kon benut worden als verantwoordingsmechanisme voor de besteding van rijks gelden voor ondersteuning van de bestuurskrachtmetingen. De visitatieprocedure werd door minister Remkes vervolgens gekwalificeerd als 'best practice'.

In Friesland maakte KPMG wel een eindrapport op met een totaalbeeld van de prestaties van de gemeenten. KPMG analyseerde de uitkomsten eveneens. Daarnaast was er in Friesland ook nog een aparte reactie van Provinciale Staten ('Kaders voor kwaliteit') waarin geconcludeerd werd dat de zelfevaluatie waardevol was, maar onvoldoende. Er volgde een pleidooi voor visitatie.

Tot zover de vergelijking op hoofdlijnen. We gaan nu wat dieper in op enkele kenmerkende overeenkomsten en verschillen.

## **10.3 Kenmerkende overeenkomsten**

### ***Integraliteit***

Alle bestuurskrachtmetingen pretenderen een evaluatie-instrument te zijn om de *algehele* staat van het gemeentebestuur op te maken maar dan zo dat niet alles in detail bekeken is. Een bestuurskrachtmeting resulteert in een rapport dat nagenoeg in een oogopslag een beeld moet geven. Elke bestuurskrachtmeting is daarmee, dus zo gezien, vergelijkbaar met een algemene (basale) test van een patiënt door een schoolarts. Die kijkt ook niet als iemand die naar een onderdeel of een aspect van de patiënt kijkt, zoals een internist, chirurg of neuroloog. We zouden dus kunnen zeggen dat een bestuurskrachtmeting beziet of de gemeente bestuurlijk 'gezond' is.

### ***Gelijkenis met basale meting***

De schoolarts kijkt integraal. Deze kijk is daarmee waardevol maar ook begrensd. De huis- of schoolarts verwijst door naar een specialist als hij aanneemt dat er nader onderzoek nodig is van bijvoorbeeld de nieren of iets anders. Zo is het ook met bestuurskrachtmetingen. Het kan zijn dat uit een scan van de gehele staat van het gemeentebestuur blijkt dat nader bekeken moet worden naar bijvoorbeeld de handhaving van vergunningen of bijvoorbeeld naar de staat van het milieubeleid of r.o.-beleid (locus van bestuur) of de klantgerichtheid (focus van bestuur). Overigens hebben we dergelijke doorverwijzingen nog niet scherp en luid en duidelijk aangetroffen. Ze beperken zich tot 'de staat van het gemeentebestuur' zonder doorverwijzingen (in termen van doorverwijzing naar een provinciebestuur voor herindeling). Bestuur moet in deze breed gezien worden: het gaat niet om 'besturen in enge zin' maar veelal om het uitvoeren van de autonome en medebewindstaken door een gemeente. Het gaat dus ook om de ambities van de gemeente.

### ***Geen uitdieping***

Zoals we al vaststelden, poogt elke bestuurskrachtmeting een globaal algemeen beeld (in den brede) van de gemeente te schetsen. Er is dus geen sprake van een analyse van een onderdeel (bijvoorbeeld B&W alleen, of het topmanagement alleen) of een specifiek beleidsveld of – programma. Ook niet de analyse van slechts alleen de dienstverlening of e-government.

### ***Aanvaardbaar instrument***

Er is altijd sprake van interactie tussen onderzoekers en de onderzochte gemeente (B&W en raad) over de vraag: is ons beeld goed. Het meest nadrukkelijk kwam dit naar voren in Limburg. Alle uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen zijn aanvaard door de gemeenteraden. Nergens was er een grote strijd. Als zodanig is het niet een omstreden instrument.

### ***Spiegelen als doel***

Elke bestuurskrachtmeting heeft als doel om het bestuur een spiegel voor te houden: waar staat de gemeente en wat is qua bestuur sterk en zwak. Het is geen doel van bestuurskrachtmetingen om voor te schrijven wat een ideale gemeente is: elke gemeente heeft unieke trekken en daar wordt rekening mee gehouden. Er is dus *geen* sprake van zuivere, echte benchmarking. Ook niet van *een minimummaatstaf* van wat een gemeentebestuur minimaal met de organisatie aan moet kunnen. Nergens wordt gewerkt met een referentiegemeente.

Bestuurskrachtmetingen zijn gemaakt van grotere en kleinere gemeenten. Het is dus geen fenomeen voor uitsluitend kleine gemeenten. Terecht ook, want als spiegelen een hoofddoelstelling is, dan is dat nodig bij alle gemeenten.

### ***Rapporteurs schrijven niet voor; zelf bezinnen***

Doorgaans is niet het doel van bestuurskrachtmetingen om een toekomstgerichte uitspraak te doen: de vraag de overlevingskansen van een zelfstandige gemeente op de

langere termijn wordt niet beantwoord, al kunnen er wel aanwijzingen herkend worden die in een bepaalde richting wijzen. Bestuurskrachtmetingen bieden ook geen voorschriften van wat er moet gaan gebeuren. Hier en daar zijn er wel aanbevelingen. De gemeentebesturen worden geacht zichzelf te bezinnen op uitkomsten en zelf te kiezen. Bestuurskrachtmetingen zijn dus gericht op leren, dus op zelf lessen trekken.

Uit de meeste onderzoeken kwam naar voren dat de operationele kant van het gemeentelijke werk wel voldoende was. Op het tactische niveau werd dat al minder. De meeste kritische opmerkingen werden echter op het strategische vlak gemaakt, en dus over thema's als koers, kader en beleidsprioriteiten. In heel veel gevallen werden er opmerkingen gemaakt over het ontbreken van ambities bij gemeenten. Ook de inzet in regionale samenwerkingsverbanden was vaak een aandachtspunt. Overigens waren dergelijke kritische geluiden niet alleen van toepassing voor de kleinere gemeenten. Ook de grotere gemeenten werden lang niet altijd als bestuurskrachtig aangemerkt. Zie Leiden.

Gelukkig werd geen enkele gemeente werd als (zwaar) onvoldoende aangemerkt.

#### **10.4 Kenmerkende verschillen**

We vatten de verschillen in figuur 10.2 nog even samen. Voor de goede orde, we hebben de bestuurskrachtmeter van Berenschot hier ook meegenomen. Deze is onder andere gebruikt bij de bestuurskrachtmeting in de Drechtsteden in Zuid-Holland. Daarnaast hebben wij ook de verschillende mogelijke waarderingen in dit overzicht aangegeven.

##### ***Wie positief uit de bus komt***

Hiermee komen we direct op een kenmerkend verschil en wel het niveau van beoordelen. We constateerden al dat er geen 'complete gemeente' bestaat. Strikt genomen is een vergelijking van gemeenten op basis van het uitgangspunt dat de bestuurskracht wordt afgemeten aan de eigen opgaven en eigen ambities niet mogelijk. Er is geen sprake van benchmarking. Maar de vraag is: zijn er wel gemeenten die er positief uitspringen omdat ze goed scoren op de rollen en kwaliteitsniveaus resp. de indices voor kwaliteit? We noemen hier de gemeente die per gebiedsonderzoek het hoogste scoorde.

Bij de visitaties in Limburg kwam de gemeente Helden relatief goed uit de bus. Op strategisch terrein werd 'in ruime mate' gescoord, verder op alle velden 'voldoende' en slechts een keer 'matig' (regionale samenhang / de participatierol).

In de Krimpenerwaard, gemeten door Van Naem & Partners, scoorde de gemeente Nederlek het hoogst. Op alle velden van de kwaliteitsmatrix werd 'voldoende' gescoord, met slechts een score 'matig' op het veld van strategische participant.

In de Gooi- en Vechtstreek, gemeten door Capgemini, kwam de gemeente Bussum als goed scorende gemeente naar voren. Op alle velden 'voldoende' met een score 'matig' op het veld strategie/mede-overheid.

| Geobied   | Instrument                                    | Korte beschrijving   | Mogelijke kwalificaties   |
|---|---|--|---|
| <b>Limburg/<br/>Noord-Brabant</b><br>(Coördinatiecommissie +<br>Van Naem &<br>Partners) | Kwaliteitsmatrix<br>(10 velden)               | Drie kwaliteitsniveaus (strategisch, tactisch en operationeel) in combinatie met vier rollen (bestuur, dienstverlener, participant en organisatie)   | Mate van voldoen aan criteria:<br>- In ruime mate<br>- In voldoende mate<br>- Matig<br>- In onvoldoende mate<br>- Niet  |
| <b>Coöperatie- en<br/>Vrijheidstreek</b><br>(Capgemini)                                 | Kwaliteitsmonitor<br>(8 velden)               | Twee kwaliteitsniveaus (strategisch en operationeel) in combinatie met vier rollen (bestuur, dienstverlener, mede-overheid en organisatie)   | Mate van voldoen aan criteria:<br>- Voldoende<br>- Matig<br>- Onvoldoende   |
| <b>Alblasserwaard/<br/>Vier gemeenten</b><br>(Van Naem &<br>Partners)                   | Kwaliteitsmatrix<br>(10 velden)               | Drie kwaliteitsniveaus (strategisch, tactisch en operationeel) in combinatie met vier rollen (bestuur, dienstverlener, participant en organisatie)   | Mate van voldoen aan normen en criteria:<br>- Ruim voldoende<br>- Voldoende<br>- Matig<br>- Onvoldoende<br>- Ruim onvoldoende<br>Daarnaast ook: n.v.t.  |
| <b>Alblasserwaard/<br/>Vier gemeenten</b><br>(IMC)                                      | Vier gemeentelijke rollen                     | De gemeente als: beleidsmaker, dienstverlener, samenwerker en organisatiebeheerder   | Bestuurkracht:<br>1. schiet tekort<br>2. voldoende i.r.t. huidige taken naar schiet waarschijnlijk tekort op toekomstige taken<br>3. voldoende i.r.t. huidige en toekomstige opgaven<br>4. ruim voldoende |
| <b>Friesland</b><br>(Evaluatie met<br>gereedschapskist<br>PMG)                          | Zes prestatievelden                           | De gemeente als: beleidsontwikkelaar, dienstverlener, toezichthouder en handhaver, lokale democratie, bestuurlijke partner, werkgever.   | Prestatieniveaus 1 t/m 4 of kwalificaties: (ruim) voldoende, redelijk, goed, tevreden, positief etc.  |
| <b>SW-gemeenten</b><br>(Projectteam<br>provinciale en<br>gemeentelijke<br>ambtenaren)   | Matrix<br>kwaliteitsmeting<br>(12 velden)     | Vier gemeentelijke rollen: bestuur van de gemeenschap, publieke dienstverlener, onderdeel van het bestuurlijk bestel, vernieuwende organisatie; in combinatie met drie kernwaarden: operationele kwaliteit, beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit, weerbaarheid. | + functioneren is 'voldoende'<br>+/- functioneren is 'voldoende maar dit aspect verdient de komende tijd aandacht'<br>- functioneren is 'onvoldoende'   |
| <b>Leiden</b><br>(Louter, Bekke,<br>Aros)   | Balansmodel<br>specifiek model<br>voor Leiden | Balans tussen drie elementen: bestuurlijke opgave, mate en kwaliteit van bestuurlijk handelen, beperkende of ondersteunende randvoorwaarden.   | Algemeen oordeel.   |
| <b>Leiden</b><br>(Levensschot)  | Bestuurskrachtnet                             | Vier gemeentelijke rollen (bestuur, dienstverlener, participant en organisatie)  | Zwak, matig, voldoende of goed.   |

Figuur 10.2 Overzicht van de toegepaste instrumenten om de bestuurskracht te meten, incl. mogelijke waarden.

In de Alblasserwaard, gemeten door BMC, scoorde de gemeente Gorinchem goed met twee keer 'ruim voldoende' en twee keer 'voldoende'.

Het college, MT en raad van de gemeente Littenseradiel in Friesland waren van mening dat de gemeente op alle zes gemeentelijke rollen van het zelfonderzoek

‘voldoende’ presteerde. Desondanks waren er wel verbeteringen nodig, met name op het vlak van de dienstverlening en de toezicht en handhaving.

Van de RSW-gemeenten scoorde Renswoude, de kleinste gemeente van de drie, relatief het beste resultaat. Overal voldoende, met daarbij de aantekening dat aandacht nodig was voor de rollen van dienstverlener en bestuurlijke partners binnen de kernwaarden beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit en de weerbaarheid. Ook de weerbaarheid op de rol van vernieuwende organisatie was een aandachtspunt. De onderzoekers van de bestuurskracht van Leiden (Louter, Bekke en Atos) concludeerden dat de bestuurskracht in 2002 tekort schoot door het ontbreken van balans tussen ambities, feitelijk handelen en de bestaande randvoorwaarden.

Wat hier opvalt is dat de beoordelaars uiteindelijk zelfs in geval een gemeente ten opzichte van andere er uitspringt, de absolute scores niet zonder meer van het predikaat ‘goed’ zijn voorzien. We nemen veel scores waar in termen van ‘voldoende’. Dat houdt niet over.

### ***Visitatiecommissie versus adviesbureau***

De ultieme vraag hierbij is of de bestuurskracht van een gemeente tot een zelfde resultaat zou leiden als de meting met een ander ‘instrument’ zou worden uitgevoerd. Zou de bestuurskracht van Bussum tot een zelfde resultaat hebben geleid als er een visitatiecommissie naar het model van de Maaslandgemeenten was uitgevoerd? Zou de bestuurskracht van Littenseradiel en Renswoude tot een zelfde positief resultaat hebben geleid als Van Naem & Partners met de kwaliteitsmatrix langs was geweest? En zou de gemeente Gorinchem dezelfde positieve uitslag hebben gekregen als het Leidse model van Louter c.s. daar was toegepast? Wij veronderstellen dat dit mogelijk tot een ander resultaat zou hebben geleid. Waarom? Dat kunnen wij niet hard maken om de simpele reden dat we een meting niet kunnen overdoen en omdat hiervoor een nader diepteonderzoek naar de oorzaken nodig is. Waarschijnlijk heeft dat te maken met de normenkaders, de verdeling van opgaven over de rollen en/of kwaliteits- of kernwaarden, en de subjectieve inschattingen van de onderzoekers. Of een combinatie daarvan. Wij nemen aan dat binnen gebieden die met hetzelfde instrument gemeten zijn gemeenten wel onderling te rangschikken zijn. Iets waarmee verschillende gemeentebesturen in een regio overigens uit de voeten blijken te kunnen. Als er een vertekening in de vaststelling van de bestuurskracht (‘de weging’) optreedt, zal die mogelijk in dezelfde richting werken.

De conclusie dat Nederlek evenveel bestuurskracht heeft als Helden mag niet getrokken worden. Er zijn dus verschillen in niveaus van beoordelen. In wiskundige termen: het nulpunt van het metingstelsel is steeds anders. De ene voldoende is niet te vergelijken met de andere voldoende!

### ***De fasering in de metingen***

Een derde kenmerkend verschil was de fasering die in de metingen werd aangebracht. We hebben deze per gebied aangegeven in figuur 10.3. Het begin en het eind was overal hetzelfde. Overal werden startbijeenkomsten gehouden, overal was sprake van

in kaart brengen van het bestaand beleid (bestaande opgaven en ambities) en overall was het sluitstuk het debat in de gemeenteraad over de uitkomst van de meting en toezending van het eindrapport aan GS. De reactie van GS op de verschillende rapporten was echter wel weer divers. De verschillen in de fasering zitten vooral in het traject daartussen. De verschillen tussen het al dan niet in beeld brengen van toekomstige opgaven stipten wij reeds aan. De meting en de waardering daarvan in termen van ‘onvoldoende’ t/m ‘goed’ eveneens. Verschillen zitten er tussen de uitgebreidheid waarin de bestaande opgaven in kaart werden gebracht, de regionale componenten, de wijze waarop externen betrokken worden, inclusief de vraag wie van de externen. Door het ontbreken van een externe partij (adviesbureau of visitatiecommissie) was de fasering in Friesland geheel anders.

| Gebied  | Fasering   |
|---|--|
| <b>Maaslandgebied</b><br>(visitatiecommissie +<br>Van Naem & Partners)              | Startbijeenkomst, huidige opgavenprofiel, meting bestuurskracht, reflectie   |
| <b>Gooi- en Vechstreek</b><br>(Capgemini)   | Startbijeenkomst, opgavenprofiel, meting bestuurskracht, reflectie   |
| <b>Krimpenerwaard</b><br>(Van Naem & Partners)                                      | Startbijeenkomst, huidige en toekomstige opgavenprofiel, meting bestuurskracht, reflectie  |
| <b>Alblasserwaard / Vijfheerenlanden</b><br>(BMC)                                   | Startbijeenkomst, opgavenprofiel (huidige lokale en toekomstige regionale opgaven), meting bestuurskracht per gemeenten, regionale opgaven en regionale bestuurskracht, gedachtewisseling en rapportage, reflectie |
| <b>Friesland</b><br>(zelfevaluatie met gereedschapskist<br>KPMG)                    | Startbijeenkomst, invullen vragenlijsten, werkconferentie, eindrapport   |
| <b>RSW-gemeenten</b><br>(projectteam provinciale en<br>gemeentelijke<br>ambtenaren) | Startbijeenkomst, inventarisatie, kwaliteitsdebatten, analyse, strategische slotsessie   |
| <b>Leiden</b><br>(Louter, Bekke,<br>Atos)   | Startbijeenkomst, voorbereiding, analyse (zelfanalyse, omgevingsanalyse en expertanalyse), rapportage, reflectie.  |

Figuur 10.3 Fasering van de metingen

De rapportages over de bestaande opgaven werd het meest degelijk aangepakt door de visitatiecommissie in het Maaslandgebied. Deze aanpak leidde tot een apart rapport dat door elk van de gemeenteraden werd vastgesteld.

## Externen

Een ander verschil is de consultatie van externen. Gemeentebesturen zijn voor het bereiken van tal van maatschappelijke effecten afhankelijk van samenwerking met andere organisaties, zoals woningbouwcorporaties. Dergelijke organisaties hebben taken, bevoegdheden en middelen die een aanvulling kunnen zijn op die van het gemeentebestuur. Bestuurskracht moet – zo gezien – niet te bestuurscentrisch worden opgevat (Wesseling e.a., 2004). Zo gezien verwacht je dat gemeentebesturen benadrukken dat de bestuurskrachtmeting ook betrekking moet hebben op de aard en inhoud van beleidsnetwerken en ketenprocessen. Dat was echter nauwelijks het geval. Ook het horen van dergelijke organisaties stond veelal niet centraal in de

bestuurskrachtmetingen. We hebben dat tijdens de analyses van de verschillende gebieden al aangegeven.

Enkele maatschappelijke organisaties werden weliswaar in alle gevallen betrokken bij de bestuurskrachtmetingen maar vaak wel in heel wisselende samenstellingen, en soms zeer summier (bijv. in het Gooi). De visitatiecommissie-Rutten benadrukte in het Maaslandgebied overigens wel het belang ervan.

Ook de betrokkenheid van mede-overheden was verschillend. Omliggende gemeenten werden lang niet altijd gehoord (in Friesland bijvoorbeeld niet). En in het Maaslandgebied maakten weinig gemeentebesturen hiervan gebruik. Het non-interventiegedrag: 'u bemoeit zich niet met mij dan ik niet met u?'

Ook binnen de onderzochte gebieden was er sprake van verschil. Zo werd binnen de drie RSW-gemeenten de politie in de ene gemeente wel (Woudenberg) betrokken en bij de andere gemeenten niet.

### ***Betrokkenheid van burgers***

Wat veelal ontbrak, was de betrokkenheid van burgers. In Littenseradiel was een burgerenquête onderdeel van de zelfevaluatie. In de gemeenten van de Alblasserwaard werd een 'burgerkrachtmonitor' in de vorm van 'De staat van de gemeente' toegepast. In alle andere gebieden werden burgers niet geconsulteerd. De consultatie van burgers was niet voorzien in de offertes van bureaus. Was er ook een andere reden voor? De bestuurskrachtmeting vertrok vanuit bestaand beleid. Dat is vastgesteld beleid. Wat in de bestuurskrachtmetingen geschiedt, is het beoordelen van het geheel. Dat is een zaak van deskundigen. Hierbij zijn veel aspecten aan de orde, zoals de vertaling van beleidsdoelstellingen in instrumentatie, waar burgers niet over gaan. Dat er geen grote burgerconsultaties plaatsvonden, is deels inherent aan de toegepaste methoden.

### ***Provinciebestuur***

Als laatste verschil noemen wij de rol die de verschillende provinciebesturen spelen bij de reactie op de uitkomsten van de onderzoeken. Deze reactie varieert van afwachten tot daden. In Utrecht was het provinciebestuur daadkrachtig. De metingen op de Heuvelrug waren het voertuig naar herindeling. Ten aanzien van gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek hebben GS van Noord-Holland eerste aanzetten tot een herindelingsproces gegeven. In Limburg was het provinciebestuur heel actief betrokken bij de uitkomsten van de metingen en volgden zij ook de voortgang van de verbeterplannen. Zoals bekend, resulteerde dit in een vervolgmeting die inmiddels gestart is. En in het Maaslandgebied volgde herindeling, na initiatieven daartoe van onderop.

Een voorbeeld waarbij GS veel meer op afstand toekeek was de meting in de Krimpenerwaard. In het voorjaar van 2005 werden de rapporten besproken in de verschillende gemeenteraden en vervolgens toegezonden naar GS in Zuid-Holland. Tot eind 2006 was er – in ieder geval formeel – nog geen reactie van de provincie.



In Friesland was de rol van het provinciebestuur voor de gemeenten niet erg duidelijk. Na de zelfevaluatie sprak het provinciebestuur uit dat men zorgen had over de bestuurskracht van een aantal gemeenten. Dat was niet in de lijn van de uitkomsten van de verschillende zelfevaluaties. Dat de uitkomsten wat door de procedure vertekend konden zijn, in gunstige richting, maakte het voor het provinciebestuur lastig om voornemens of besluiten tot herindeling te onderbouwen. De Friese gemeentebesturen die hun bestuurskracht zelf hadden vastgesteld, waren over het algemeen niet geneigd geweest zichzelf een onvoldoende te geven, een begrijpelijke reactie (ook Geers en Korsten, 2004). Dat bracht delen van PS in een lastig parket. Het voorstel van een Statencommissie om alsnog een visitatieprocedure te starten viel bij veel gemeentebesturen niet in goede aarde. Te laat en het rook teveel naar pogingen om rechtstreeks af te koersen op een aantal herindelingsprocessen.

In Leiden was er sprake van enige teleurstelling over de reactie van GS van Zuid-Holland op hun bestuurskrachtmeting. Het provinciebestuur ging niet erg diep in op de uitkomsten van hun meting uit 2002.

### 10.5 Samenvatting

De vergelijking tussen de regio's waar bestuurskrachtmetingen plaatsvonden wijst uit er sprake is van een aantal overeenkomsten en verschillen. De vraag is dan altijd of het glas half vol of half leeg is. We menen dat er sprake is van een aantal belangrijke overeenkomsten; het glas is voor ons dus zeker half vol. *Er is geen sprake van volkomen mildgroei van bestuurskrachtmetingen.* We hebben ook *geen* aanwijzingen gekregen dat het volkomen *rituele dansen* zijn om een provinciebestuur op afstand te houden, mocht aldaar de gedachte van herindeling opkomen.

Veel gemeentebesturen achten onder invloed van discussies over kwaliteitszorg, 'performance measurement' en verantwoording afleggen onderzoek naar gemeentelijke prestaties *zinnig* en ze stemmen daarmee in. Bovendien is het lastig om overzicht te krijgen over het gehele beleid; een bestuurskrachtmeting voorziet nu juist in het bieden van enig overzicht. Dergelijke bestuurskrachtmetingen sluiten ook aan op de wijziging van de Gemeentewet per maart 2002, toen de dualisering zijn intrede deed en art. 213a opgenomen werd (evaluatieverordening). *Wie niet meedoet, heeft wat uit te leggen.*

Er volgden dus tal van bestuurskrachtmetingen in een aantal regio's. Per regio bezien zijn die metingen betrekkelijk homogeen. Dat betekent dat de opzet gelijk is en een groep van gemeenten samen een opdracht verleent. De rapportages zijn daarna vergelijkbaar. Dat komt bezinning op betere regionale of andere intergemeentelijke samenwerking in de vorm van shared services ten goede.

Tussen die regio's bestaan wel enige verschillen. Die uiten zich niet zozeer in het protocol. Er wordt door uitvoerders van die metingen doorgaans in *alle* gebieden uitgegaan van *bestaand beleid*. Nagegaan wordt of de dingen goed worden uitgevoerd,

*niet* of een gemeentebestuur de goede dingen doet. Onderzoekers doorzien handige trucs waarmee gemeenten zich in zouden kunnen dekken tegen matige of slechte scores; dat wil zeggen over het algemeen gaan onderzoekers niet mee in handige pogingen tot het verkrijgen van goede scores.

Onderzoekers werken voorts met een algemeen overzicht voor een viertal *prestatiegebieden* van bestuur. Daarbij hebben onderzoekers oog voor *onderscheid tussen strategisch en operationeel beleid*. Veel rapporten vertonen dus ook wel gelijkenis in wat ze behandelen. De gemeentebesturen worden doorgaans in de gelegenheid gesteld om feiten te checken en te reageren op conceptrapportages. Dat draagt bij aan erkenning van het proces en herkenning van de bestuurskrachtfoto. Over het algemeen stemmen gemeentebesturen in met de bestuurskrachtrapportages.

Waar uiten regionale verschillen zich dan wel in? In wie de meting verricht: een visitatiecommissie, een adviesbureau of een joint venture van een adviseur met een (oud)wetenschapper, of een gemengde werkgroep. De figuur van een zelfevaluatie vastgesteld door de gemeenteraad komen we ook tegen (Friesland). Dergelijke keuzen zijn niet zonder gevolgen. De Friese aanpak heeft tot rumoer geleid in de verhouding tussen het provinciebestuur en gemeenten.

Of adviesbureaus wat minder hard zijn in hun oordelen dan visitatiecommissies is thans nog niet onderzocht. Dat dient nader gezien te worden.

Over het algemeen behoort niet tot de uitkomsten van de metingen dat grotere gemeenten altijd goed functioneren en kleinere minder goed of ronduit slecht. Ook grotere gemeenten en grote gemeenten vertonen zwakten. 'Big is beautiful' is dus onjuist.

Gemeenschappelijk aan veel bestuurskrachtmetingen is tenslotte een zeker *bestuurscentrisch* karakter. Gemeentebesturen koersen nog steeds in sterke mate met beleid op de mogelijkheid zelf dat beleid te kunnen uitvoeren, eventueel opleggen of afdwingen. Wie de rapporten doorleest, leest weinig over het leggen van verbindingen tussen gemeentebestuur en maatschappelijke actoren om samen maatschappelijke effecten te realiseren vanuit de aanname dat een gemeente sterk afhankelijk is van andere partners - met eigen taken, bevoegdheden en middelen- en zelf de samenleving niet kan maken. Niets tot weinig over netwerken of ketenregie. In bestuurskrachtmetingen wordt de kijker dan ook doorgaans niet gericht op *de kwaliteit van die verbindingen* met actoren als bijvoorbeeld woningcorporaties. Hierbij past dat burgers in het algemeen niet in beeld komen bij bestuurskrachtmetingen in de zin dat zij kunnen reageren op een conceptrapport. Wel spreken onderzoekers met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Dat is echter zeker ook om beweringen over onder meer interactieve beleidsvorming en dergelijke te checken.

Ergo, bestuurskrachtmetingen zijn in de ogen van bestuurders een aanwinst maar de focus is sterker naar binnen dan naar buiten gericht. Dat is geen negatieve kwalificatie.

Ook een huisarts of schoolarts die een basale beoordeling maakt van een patiënt is gedwongen zichzelf beperkingen op te leggen. Een basale test is een basale test. Niet meer, niet minder. Wie de beperkingen van een bestuurskrachtmeter accepteert, kan er toch zijn voordeel mee doen. Voor diepteanalyses bestaan weer andere instrumenten, zoals bijvoorbeeld een afzonderlijke beleidsevaluatie, een organisatiediagnose of cultuurdoorlichting, een analyse van de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen, een integriteitonderzoek of een analyse van de staat van de dualisering.



## 11. Beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting

K. Abma en A.F.A. Korsten

### 11.1 Inleiding

Er zijn links en rechts in Nederland tal van bestuurskrachtmetingen uitgevoerd. Nadat de metingen in 47 Limburgse gemeenten in het begin van dit proces hadden plaatsgevonden, kwam de vraag bovendrijven: zijn er eigenlijk ‘beginselen’ van behoorlijke bestuurskrachtmeting of niet? Kun je zeggen dat een bestuurskrachtmeting gebaseerd op beginselen meer succesrijk is dan een meting die niet of slechts gedeeltelijk daarop is gebaseerd? De veronderstelling was en is dat er inderdaad beginselen zijn en dat een set beginselen de voorkeursset is: als je de bestuurskrachtmeting zo opzet, verloopt die positief. Korsten (2004a, b) formuleerde vervolgens een aantal wat hij noemt beginselen in de vorm van normatieve stellingen. Waaraan waren die ontleend? Hoe kwam hij daarbij? Korsten liet zich inspireren door beginselen van behoorlijke regelgeving (noem het eventueel ‘aanwijzingen’) en bekeek daarom bekeek procedures van beoordeling van opleidingen in het hbo en wo-onderwijs en zag dat daar een geïjkte praktijk was ontstaan, een manier van beoordelen die positief uitpakte. Als je beoordeelt op een manier als in het academisch onderwijs, met onder meer een initiatiefnemer, een regie, een protocol, een zelfevaluatie en een onafhankelijke visitatiecommissie, dan mag je aannemen dat zowel een onderwijsinspectie, als de betrokken leidinggevenden aan opleidingen, docenten, studenten, afgestudeerden, eventuele werkveldcommissies en de colleges van bestuur redelijk tot zeer tevreden zullen zijn over de gevolgde aanpak en de uitkomsten zullen herkennen en erkennen. Inmiddels zijn er meer organisaties beoordeeld, zoals het grotestedenbeleid per gemeente, afzonderlijke omroepen, ziekenhuizen, politiekorpsen en zelfstandige bestuursorganen als het Kadaster en de organisatie voor opvang van asielzoekers (COA). Die zelfevaluaties en de daaraan gekoppelde visitatiecommissies zijn (redelijk) positief beoordeeld. Korsten deed zelf verdere ervaring op dit vlak op doordat hij voorzitter was van een visitatiecommissie die hbo-opleidingen op het vlak van bestuurskunde en overheidsmanagement beoordeelde. Dat versterkte de gedachte en verinnerlijkte de veronderstelling dat er principes zijn, die als je ze schendt, minder vertrouwen geven in de kwaliteit van de bestuurskrachtmeting en de acceptatie van de uitkomsten van de meting. Een vergelijking tussen de Limburgse gemeentelijke bestuurskrachtmetingen en de Friese metingen sterkte ons in die gedachte verder (Geers en Korsten, 2004). Dat geldt ook voor de vergelijking tussen de Limburgse gemeenten en procedures in enkele Zuid-Hollandse gemeenten (Van Olst, 2005). Van daaruit geredeneerd, ligt het in de rede ook de bestuurskrachtmetingen eens te bezien in termen van afwijkingen en overeenkomsten. In welke mate liggen er aan de metingen in de Maaslandgemeenten, Friesland, Krimpenerwaard, Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, Gooi- en Vechtstreek, RSW-gemeenten of Leiden beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting ten grondslag?

## 11.2 Beginselen op een rij

Achter de beoordelingen van academische opleidingen in de vorm van een visitatieproces gaan de volgende beginselen schuil:

1. Een *externe initiatiefnemer*. De Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) brengt de bal aan het rollen. De VSNU, waarin de CvB's van de universiteiten verenigd zijn, heeft een afspraak gemaakt om alle opleidingen in volgorde te beoordelen. Eerst bijvoorbeeld scheikunde, daarna psychologie en daarna wellicht bedrijfskunde.
2. Er is sprake van een *regievoerende organisatie*. Dat kan dezelfde zijn als de initiatiefnemer.
3. Er bestaat een bepaalde opzet van beoordeling (protocol), die algemeen door universiteits- en faculteitsbesturen wordt onderschreven.
4. Kernfactor in de procedure is een visitatiecommissie van met name ervaren professionals op het betreffende vakgebied, die een opdracht krijgt. Voor elke visitatie van een geheel van opleidingen met dezelfde naam wordt een aparte commissie ingesteld die elke opleiding doorlicht.
5. De visitatiecommissie werkt binnen het doel en het procedureel raamwerk van de VSNU voor beoordeling van opleidingen maar is verder volstrekt onafhankelijk in haar oordeelsvorming.
6. Dataverzameling: de visitatiecommissie nodigt opleidingen uit om met gegevens over elke opleiding te komen (van onderop dus) en ze bewaakt de procesdiscipline.
7. Op basis van een protocol dient elke instelling zelf de gegevens in te leveren, in de vorm van een zelfevaluatie over tal van kwaliteitsaspecten.
8. De commissie checkt de volledigheid en gaat ter plaatse ook gesprekken voeren en materiaal bekijken. De procedure kent interactieve elementen doordat de commissie steeds de betrokkenen hoort, om nadere informatie vraagt en een conceptrapport voor commentaar voorlegt aan een opleidingsdecaan. Fouten behoeven correctie. De bedoeling hiervan is te komen tot een (h)erkende foto van de opleiding.
9. De commissie spreekt met stakeholders, zoals hoogleraren, overige opleiders, studenten, afgestudeerden, werkveldcommissieleden, commissies, managers.
10. Het op te maken rapport per opleiding is openbaar.
11. Er is sprake van bezinning door gevisiteerden op het rapport van de visitatiecommissie en toezicht daarop. De beoordeelde opleiding wordt geacht zich te bezinnen op de conclusies. In een volgende evaluatie wordt gevraagd of en hoe aan zwakke punten is gewerkt. Indien een opleiding onder de maat is, zal de inspectie voor het hoger onderwijs het gesprek met het college van bestuur aangaan.

Achter deze regels gaan *waarden en acties* schuil die te kenschetsen zijn met de volgende woorden: terugblikken, verantwoording afleggen, oordeelsvorming, vergelijkbaarheid van oordelen tussen organisaties, disciplineren van het beoordelingsproces door middel van een opzet en protocols, transparantie van oordelen, erkenning van de betrouwbaarheid en 'geldigheid' van het proces en binding in de vorm van

gegevensverstrekking en commentaar, onafhankelijkheid, kwaliteitsstreven, leren van de visitatie-uitkomsten.

Achter een bestuurskrachtmeting ligt ook een *'governance'- beeld* dat erop neerkomt dat betrokkenen zelf – *van onderop* – in staat zijn om kritisch te kijken naar de kwaliteit van processen en producten en zelf ook verbeteringen kennen en kunnen aanbrengen respectievelijk doorvoeren. Dat is dus geen bestuursbeeld dat neerkomt op hiërarchie, regels opstellen, dwang, handhaven bij normovertreding.

### **11.3 Beginselen toegepast door vergelijking: overeenkomsten**

In figuur 11.1 hebben we de scores van de meting die in de voorgaande hoofdstukken aan de orde zijn geweest samengevat. Voor wat betreft de Friese situatie maakten we gebruik van het artikel van Geers c.s. (Geers en Korsten, 2004).

We kenden de volgende scores toe:

- + voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting
- +/- voldoet matig aan de algemene beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting
- voldoet niet aan de algemene beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting

We lichten de bevindingen toe.

Alle bestuurskrachtmetingen voldoen aan het beginsel dat er een bepaald protocol is opgesteld. Daarnaast zijn alle onderzochte gemeentebesturen betrokken geweest bij het onderzoek, en is er voldoende interactie geweest tussen onderzoekers en de ambtenaren en bestuurders van die gemeenten. Verder zijn alle rapporten openbaar gemaakt en besproken in of met de gemeenteraad. Daar ging in alle gevallen een check vooraf over de feitelijkheden: kloppen de harde gegevens.

Het uiteindelijke rapport was de verantwoordelijkheid van de onderzoekers. In Friesland kon daar, vanwege het karakter van de zelfanalyse, geen sprake van zijn. Omdat er alleen in Limburg sprake was van een onafhankelijke visitatiecommissie kon in de andere gebieden daar geen sprake van zijn. De aanwezigheid van een adviesbureau die meerdere gemeenten de maat neemt (Gooi, Krimpenerwaard, Alblasserwaard) kan de visitatiecommissie niet echt vervangen omdat een visitatiecommissie bestaat uit leden die zekere ervaring hebben in het openbaar bestuur en onafhankelijk zijn. Dat het ontbreken van een visitatiecommissie een gemis was, is naderhand bij een reflectie door een Statencommissie uit PS van Friesland erkend. Het ontbreken van de procesdisciplinerende door een meekijkende visitatiecommissie had in Friesland tot gevolg dat de uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen, vastgesteld door de gemeenteraden, enigszins positief vertekend waren. Een slager die zijn eigen vlees keurt, neigt er mogelijk ook toe wat soepeler aan te kijken tegen wat hij nog kan verkopen.

| beginsel   | Limburg:<br>Maasland-<br>gebied | Gooi- en<br>Vecht-<br>streek | Krimpe-<br>nerwaard | Alblasser-<br>waard/<br>Vijfh. | Friesland | RSW-<br>gem. | Leiden |
|--|---------------------------------|------------------------------|---------------------|--------------------------------|-----------|--------------|--------|
| 1. (externe) initiatiefnemer                                 | +                               | -/+                          | -/+                 | -/+                            | +         | -/+          | -      |
| 2. regie en een regisseur                                    | +                               | -                            | -                   | -                              | -/+       | -            | -      |
| 3. een bepaalde opzet (protocol)                             | +                               | +                            | +                   | +                              | +         | +            | +      |
| 4. visitatiecommissie, die een opdracht krijgt               | +                               | -                            | -                   | -                              | -         | -            | -/+    |
| 5. onafhankelijke visitatiecommissie                         | +                               | -                            | -                   | -                              | -         | -            | -/+    |
| 6. dataverzameling o.b.v. protocol                           | +                               | +                            | +                   | +                              | -         | -/+          | +      |
| 7. betrokkenheid gevisiteerde bij dataverzameling            | +                               | +                            | +                   | +                              | +         | +            | +      |
| 8. interactie door bezoek ter plaatse                        | +                               | +                            | +                   | +                              | +         | +            | +      |
| 9. contact met externen (middenveld)                         | +                               | -/+                          | +                   | +                              | -         | +            | +      |
| 0. openbaar eindrapport dat deels interactief tot stand komt | +                               | +                            | +                   | +                              | +         | +            | +      |
| 1. bezinning bij gevisiteerden en toezicht daarop            | +                               | -                            | -                   | -                              | -/+       | -            | +      |

*Figuur 11. 1: Score van de onderzochte gebieden op de algemene beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting.*

### ***Wat staat er eigenlijk in de eindrapporten?***

Opvallend in veel rapportages over bestuurskrachtmetingen is het bestuurscentrische beeld erin, alsof gemeentebesturen zelf de samenleving maken en weinig of geen partijen nodig hebben om samen maatschappelijke effecten te bewerkstelligen. We lezen weinig in de rapporten over netwerken, over ketensturing, over het aangaan van



verbindingen en arrangementen of over gemeenten die last hebben op oplossingen te vinden voor 'weerbarstige vraagstukken' (verg. Wesseling e.a., 2004).

In veel rapportages is gebruik gemaakt van beoordelingscriteria voor het beoordelen van opgaven en wat ervan terecht komt. Denk daarbij aan responsiviteit, pro-activiteit, openbaarheid van beleid, doelgerichtheid, effectiviteit van beleid, legitimiteit, doelmatigheid, proportionaliteit, transparantie, verantwoording. In het algemeen is het succesvol aangaan van verbindingen met maatschappelijke actoren in netwerken van van elkaar afhankelijke organisaties zelden een beoordelingscriterium. Deze conclusie sluit aan op de voorgaande.

Ten derde, veel gemeentebesturen vertonen een manco op het vlak van strategisch beleid. Ze hebben betrekkelijk weinig vermogen om een scherpe visie te formuleren over wat de koers is en welke partijen daarin een rol vervullen en wat een prioriteit is. Deels wordt dit veroorzaakt door a) de brede wettelijke taakstellingen, b) door de noodzaak om in coalities en in beraad met de raad compromissen te sluiten.

Ten vierde, is de operationele kwaliteit van veel gemeenten volgens rapportages niet spijkerhard beoordeeld. Gemeentelijke organisaties hebben niet zelden toch nog een 'slag' te maken op het vlak van e-government terwijl dat zelden belicht wordt.

#### **11.4 Beginselen toegepast door vergelijking: verschillen**

In het oog vallende verschillen waren de volgende.

*Een behoorlijke bestuurskrachtmeter kent een initiatiefnemer (beginsel 1).*

Universiteitsbestuurders in het interuniversitair verband van de VSNU bepalen bijvoorbeeld dat visitaties van alle opleidingen starten. Het initiatief ligt dus bij de instellingen zelf. Dit systeem is wel erkend door de overheid en de inspectie past binnen dit systeem. De toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten was een initiatief van het provinciaal bestuur, evenals de zelfanalyse in Friesland. In de andere gebieden waren dat de betreffende gemeenten, alleen of in gezamenlijkheid, daartoe overigens wel vaak gestimuleerd door het provinciebestuur.

*Een behoorlijke bestuurskrachtmeter kent regie en een regisseur (beginsel 2).* De VSNU is de regisseur bij wo-opleidingsvisitaties. Het secretariaat van de visitatiecommissie ziet toe op handhaving van de procedures. Bij de visitatie in Limburg was het provinciebestuur de hoofdregisseur die de opzet schetste en aanvaard kreeg. Vervolgens nam de visitatiecommissie de regie in twee fasen over. Dan volgt de derde fase van reflectie (vervolgfase) met een bezinning door een gemeentebestuur zelf, aanbieding van het rapport door een gemeentebestuur aan een provinciebestuur, een regioanalyse van de provincie en overleg.

In Friesland scoorde de regie van het provinciebestuur neutraal. Argumenten pro en contra hielden elkaar in evenwicht. Enerzijds was de provincie Friesland er niet in geslaagd de onduidelijkheid over het zelfevaluatieproces geheel weg te nemen. Anderzijds was het proces wel door alle gemeenten (m.u.v. de Waddeneilanden)

uitgevoerd en binnen het daarvoor geldende tijdsbestek nagenoeg afgerond. De Friese gemeenten beoordeelden de provinciale regiefunctie in meerderheid weliswaar voldoende strak maar vonden de rol van de provincie –eveneens in meerderheid - niet vertrouwenwekkend.

In alle andere gebieden was er geen sprake van provinciale regie.

*Een behoorlijke bestuurskrachtmeting kent een specifieke dataverzameling op basis van een standaard of protocol (beginsel 6). Daarnaast is er contact met externen (beginsel 9).* In het hoger onderwijs moeten we denken aan zelfstudies waarin op basis van een protocol met een hoofdstukindeling informatie is opgenomen over de onderwijstaak en missie van de instelling, de inrichting van de opleiding, de onderwijsorganisatie, aantallen studenten, rendementen en studentsatisfactie.

Bij de visitatie in Limburg was in naam niet sprake van een zelfstudie maar werd met hulp van een adviesbureau dat vragenlijsten uitzette in de eerste fase een eigen opgavenprofiel van de gemeente gemaakt, vastgesteld door de gemeenteraad. In beide procedures was sprake van actieve medewerking in het scheppen van een werkelijk beeld van het gemeentebestuur. Ambtenaren, B&W en raad hadden in de procedure volop gelegenheid om veel informatie aan te dragen.

In Friesland hebben de gemeenten geheel zelfstandig hun zelfevaluatie uitgevoerd. Zij konden zelf ook een bepaalde vorm van onderzoek kiezen en zelf onderwerpen toevoegen. Littenseradiel heeft dat bijvoorbeeld gedaan door het onderzoek te combineren met een vrij uitgebreide burgerenquête. Er was dus geen sprake van een gelijk protocol voor alle gemeenten. Zij waren daar vrij in.

In de RSW-gemeenten constateerden wij verschillen in de samenstelling van de groepen die per gemeente deelnamen aan de kwaliteitsdebatten. Zo namen in Scherpenzeel OR-leden wel deel aan de debatten, maar in de andere twee gemeenten niet. Ook deelname van specifieke groepen als brandweer en politie was niet gelijk.

Bij de gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek vonden wij het aantal partners dat zijn mening mocht geven over het gemeentelijk presteren vrij summier. Zo waren er in Naarden vier deelnemers en in Bussum drie. Dat is wel erg weinig om te spreken van een ‘maatschappelijk middenveld’.

Last but not least merken wij op dat wij heel vaak de mening van ‘burgers’ hebben gemist. In Friesland werd slechts bij één variant de mening van de burgers gevraagd. Slechts 10 van de 27 gemeenten kozen voor deze variant.

In de Alblasserwaard werd ook de monitor die bekend is als ‘de staat van de gemeente’ toegepast. Er werden twee vragenlijsten uitgezet. In een *burgervragenlijst* konden burgers hun mening geven over de gemeente als organisatie, waarbij vragen werden gesteld over de woonomgeving, de voorzieningen, de veiligheid, het gemeentebestuur, de gemeentelijke organisatie en gemeentelijke informatie). Verder konden burgers in een *loketvragenlijst* hun mening kwijt over allerlei aspecten van hun bezoek aan het gemeentehuis.

Bij alle andere onderzoeken werd de mening van de burgers dus niet in het onderzoek meegenomen.

Al met al vinden wij dat er wel wat meer aandacht besteed kan worden aan de vraag wie mogen meepraten over de gemeenten. Er moet voor worden gezorgd dat er een goed beredeneerde afspiegeling van het zogenoemde maatschappelijk middenveld benaderd wordt. Verder vinden wij dat de mening van de burgers ook in het onderzoek meegenomen moet worden.

*Het resultaat van de bestuurskrachtmeting leidt tot bezinning bij de gevisiteerde op de uitkomsten en er is een zekere vorm van toezicht op de gevolgen die aan slechte uitkomsten worden verbonden (beginsel 11).* Een visitatiecommissie die wo-opleidingen visiteert, formuleert altijd conclusies over sterke en zwakke elementen van een opleiding en kan aanbevelingen formuleren. Meestal zal een visitatiecommissie niet de rol van een adviesbureau kiezen maar volstaan met bevindingen. De visitatie in het hoger onderwijs heeft in beginsel gevolgen voor een instelling doordat wat goed is behouden zal worden en wat zwak is aanleiding geeft tot verbetering.

De visitatiecommissie gaf oordelen maar liet de bezinning over verbeteracties geheel over aan de gemeenteraad en B&W. De commissie stelde zich niet op als organisatieadviseur.

De onderwijsinspectie beziet of een onderwijsinstelling ook consequenties trekt uit een visitatierapport. Dat is vooral van belang in geval van negatieve uitkomsten. Anders heeft een instelling niets te vrezen. In geen van de bestuurskrachtprocedures is toezicht voorzien. De onderwijsvisitatie is een onderdeel van een systeem en de visitatie wordt met een zekere regelmaat herhaald.

Omdat in Limburg nu een herhaling wordt uitgevoerd en in Leiden dat al is gebeurd, hebben wij voor deze gebieden de score op de beginselen als voldoende aangemerkt. Voor Friesland hebben we de score matig gegeven. Pas na het gereedkomen van de eindrapportages zijn clusterwijze vervolggesprekken tussen provincie en gemeenten gehouden, waarbij de eindrapporten als basis dienden. Een één-op-één wisselwerking tussen onderzochte gemeenten en provincie als beoordelaar heeft niet plaatsgehad. Als we het zelfevaluatieproces echter verbreden en de clusterwijze vervolggesprekken als onderdeel er van beschouwen, kan de score op dit punt vervallen. Alle andere gemeenten kunnen niet voldoen aan dit criterium. Uiteraard was er wel sprake van bezinning maar omdat er geen toezicht van de provincie is op het naleven van de verbeterplannen is de score op dit punt onvoldoende.

Wij vinden dus algemeen dat de rol van de provincie beter uit de verf moet komen. Nu is elke gemeente toch vrij om al dan niet een verbeterplan of iets dergelijks te maken. Doet men dat wel dan is er vervolgens nauwelijks toezicht van het hogere orgaan. Dat leidt bij gemeenten soms tot teleurstellingen.

## 11.5 Samenvatting en aanbevelingen

Bestuurskracht meten heeft zin! Dat kunnen we niet genoeg benadrukken. Het is goed dat gemeenten hun eigen functioneren *regelmatig* tegen het licht houden en zich op grond van de uitkomsten bezinnen op hun toekomst. Wat dat betreft kunnen we gemeenten die (nog) geen meting hebben uitgevoerd alleen maar adviseren om ook een dergelijk integraal onderzoek uit te laten voeren.

Gemeentebesturen met een zekere veranderingsgezindheid blijken niet bevreesd om te spiegelen. Ze durven aanzetten te zoeken om te *leren* en dus zwakten op te sporen. Bestuurskrachtmetingen blijken in de praktijk geen inquisitiemethode. Weinigen wensen dat ook.

Bestuurskrachtmetingen blijken een *basaal beeld* te verschaffen van bestaande opgaven en ambities van gemeenten en de kwaliteit van de uitvoering daarvan. Ze vertonen zekere gelijkenis met een basale test van de gezondheid van een cliënt door een huisarts of schoolarts. Daarmee is tevens een begrenzing aangegeven. Dergelijke bestuurskrachtmetingen zijn niet vergelijkbaar met de diagnose-remediepaden van medisch-specialisten. Wie als gemeentebestuur een specialistische organisatiecultuurdiagnose wenst, moet dus ander onderzoek laten doen dan een bestuurskrachtmeting. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld organisatiestructuurdiagnoses, analyses van de staat van financiën, de planning & control, de dualisering, de kwaliteit van de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen, competentie management of performancemanagement.

Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen zijn geen manier om innovatie te bereiken. Ook hier ligt een grens. Wie wenst te innoveren, moet zich grondig bezinnen. Daar kunnen bestuurskrachtmetingen overigens een klein opstapje of tussenstapje voor zijn.

We menen dat bestuurskrachtmeting goed of slechts kan plaatsvinden. Daarom hebben we naar aanleiding van ervaringen elders met kwaliteitsmetingen in het academisch en hoger beroepsonderwijs, omroepen en bij zelfstandige bestuursorganen beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting opgesteld. Toepassing daarvan leert dat een slager het eigen vlees niet zelf moet willen keuren. Het is wel mogelijk om onafhankelijke beoordelaars te helpen middels een zelfevaluatie op basis van een protocol.

Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuurskrachtmeting doen wij de volgende aanbevelingen.

1. De rol van het provinciebestuur als *systeemverantwoordelijke* organisatie voor het bestuur binnen de provincie kan duidelijker en krachtiger aanwezig zijn, hoewel we beseffen dat gemeentebesturen zich vrijer voelen zonder een rol van een provinciebestuur. We baseren die stellingname onder meer op de positieve ervaringen in Limburg, de meer indifferente rol in Zuid-Holland en de minder positieve rol in Friesland, na de recente bestuurskrachtmeting. Het

provinciebestuur in Friesland kreeg na de eerste meting geen medewerking meer van gemeentebesturen voor een nieuw proces van bestuurskrachtmeting, terwijl dat in Limburg wel het geval was.

2. De provinciale rol kan doorgaans niet beperkt blijven tot betaler van een deel van de kosten van de bestuurskrachtmeting. Het provinciebestuur moet aangeven hoe ze de gemeentelijke meting ziet, wat ze verwacht van bestuurskrachtmeting. Bij een bestuurskrachtmeting kan het provinciebestuur de rol van *initiatiefnemer* en *regisseur* nadrukkelijk opeisen (er zijn immers regionale vraagstukken; wie pakt ze op?), maar alleen *onder de voorwaarde* dat ze gemeentebesturen als eerste aan zet laat om na de bestuurskrachtmeting *zelf* (van onderop) conclusies te verbinden aan de uitkomsten. Conform de gang van zaken in het academisch onderwijs met visiteren.
3. De *condities voor bestuurskrachtmeting* vragen aandacht. Een provinciebestuur dat vooraf stelt dat bestuurskrachtmetingen moeten leiden tot gemeentelijke herindeling, kan op weinig medewerking leiden, gegeven de erkenning van de gemeenten en gemeentelijke autonomie in de Grondwet. Een rijksoverheid die een kwaliteitsmeting bij omroepen laat verrichten en vooraf meedeelt dat enkele omroepen moeten verdwijnen, kan ook niet op medewerking rekenen.
4. *Doe bij de ander niet wat je zelf verwerpt!* Wie als provinciebestuur bestuurskrachtmetingen bij andere overheidsorganisaties wenst te bevorderen, dient zich zelf vanzelfsprekend ook aan een *provinciale bestuurskrachtmeting* te onderwerpen. Wie als provinciebestuur geen bestuurskrachtmeting voor zichzelf nodig acht, verliest sterk aan gezag om het van andere organisaties wel te verwachten. Dat schept uiteraard een dilemma voor een provinciebestuur. Eén oplossing is: wie geen provinciale bestuurskrachtmeting bij zichzelf toelaat, kan zich beter verre houden van bemoeizucht met gemeentelijke bestuurskrachtmetingen.
5. Ook voor provincies gelden beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting. Ook de provinciale slager moet het eigen vlees niet zelf keuren.
6. Het meest *maximale model* van bestuurskrachtmeting is dat van het kiezen van een aanpak gebaseerd op de beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting met een *visitatiecommissie*. Er zijn uit ons onderzoek geen indicaties gekomen die afbreuk doen aan de betekenis van visitatiecommissies. Visitatiecommissies kunnen een proces van bestuurskrachtmeting disciplineren. Onafhankelijke commissies dwingen er gemeentebesturen toe om niet om zaken heen te lopen en om de trucendoos niet te openen.
7. Als de uitkomsten van een bestuurskrachtmeting bekend zijn, en lokale bezinning heeft plaatsgevonden, is het ook de taak van het provinciebestuur (dat zich althans zelf ook liet doorlichten) om zich te bezinnen op de uitkomsten en kennis

te nemen van suggesties van gemeentebesturen die zich *(sub)regionaal* bezonnen hebben. Kennis nemen van de uitkomsten is daarbij soms onvoldoende tenzij alle gemeentebesturen op alle fronten positief functioneren en/of uitsluitend interne verbeteringen voldoende zijn. Het (stimuleren tot het) laten opstellen en volgen van een verbeterplan kan nodig zijn. Het voortouw nemen om herindelingen van de grond te krijgen het andere uiterste.

8. De argumentaties achter bepaalde oordelen is in sommige rapporten over de gemeentelijke bestuurskracht 'mager'. Rapporten kunnen hier en daar nog iets aan *overtuigingskracht* winnen (ook Korsten, 2004). Aangegeven moet worden hoe die normen een rol spelen in de uiteindelijke beoordelingen. Speciale aandacht moet er daarbij zijn voor de bestuurlijke ambities en wat er precies wordt verstaan onder strategisch beleid. Dat laatste omdat daarover misverstanden kunnen ontstaan.
9. Onze ervaring is dat *de uiteindelijke beoordelingen* hier en daar nog vrij mild zijn geweest. Gemeenten kregen nogal eens het voordeel van de twijfel, juist omdat de bestuurskrachtmeting in korte tijd een (eenmalig) beeld schetst van de algehele stand van zaken. Maken zachte heelmeeesters, om bij de medische metafoor te blijven, stinkende wonden? Om dat juist te voorkomen is een onafhankelijke visitatiecommissie aan te bevelen.
10. Wij pleiten voor *herbaling van metingen*. Conform de gang van zaken in het hoger onderwijs. Dit vanuit het argument om de onderzochte gemeente te laten tonen wat men met de uitkomsten heeft gedaan. Heeft de bestuurskrachtmeting inderdaad tot verbeteringen geleid? In het rapport over Leiden uit 2005 is die verbetering benoemd. In Limburg is een tweede ronde van bestuurskrachtmeting in 2006 gestart.
11. Opvallend in veel rapportages over bestuurskrachtmetingen is het *bestuurscentrische* beeld erin, alsof gemeentebesturen zelf de samenleving maken en weinig of geen partijen nodig hebben om samen maatschappelijke effecten te bewerkstelligen. We lezen weinig in de rapporten over verbanden, over netwerken, over ketensturing, over het aangaan van arrangementen. Gemeentebesturen die succesvolle arrangementen met actoren uit de samenleving aangaan, kunnen bestuurskrachtiger zijn. Ze mobiliseren taakconvergentie, voorkeuren, middelen, steun.

## Literatuur

- Aardema, H. en A.F.A. Korsten, *De staat van de gemeente – Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, VGS, sept. 2005.
- Aardema, H., *Doorwerking van BBI*, BMC, Leusden, 2002.
- Aardema, H., *Verbindend leiderschap – Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid*, Inaxis, Den Haag, 2004.
- Admiraal, R.J. en G.J. van Helden, De Balanced Scorecard binnen een benchmarkcontext: de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer bij Nederlandse waterschappen, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jrg. 77, 2003, nr. 6, pp. 279-286.
- Allers, M.A., Gemeentelijke autonomie, een aflopende zaak, in: *Openbaar Bestuur*, aug. 2005, nr. 8, pp. 7-13.
- Anderson, R.J., *Tussen schakelen en switchen – Over de rol van controller in gemeentelijke organisaties*, Rotterdam, 2006 (diss.).
- B en A-groep, *Beleidsonderzoek en -advies BV., Regionale samenwerking in het Grote Stedenbeleid - Eindrapport*, Den Haag, juni 2002.
- Bakker, W. en K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording*, Boom, Amsterdam, 2005.
- Bandell, R. en E. Keuskamp, Werken aan een regionaal grotestedenbeleid, in: *Openbaar Bestuur*, sept. 2006, pp. 38-40.
- Becker, B.L., Operationele samenwerking op uiteenlopende beleidsterreinen. Vijf gemeenten werken intensief samen volgens een unieke formule: de K5-formule, in: Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij (red.), *Samenwerking beproefd*, Sdu Uitgevers, Heerlen/Arnhem, 2006.
- Beek, K. van, Zin en onzin van een optimale schaal, in: Derksen, W. en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, WRR, Den Haag, 1996.
- Bentlage, F.A., J.B. Boelens en J.A.M. Kip, *De excellente overheidsorganisatie – De invoering van Total Quality Management in de publieke sector*, Kluwer, Deventer, 1998.
- Berenschot, *Bestuurskrachtmeting Drechtsteden – Gemeente Dordrecht*, Utrecht, sept. 2005.
- Berenschot, *Bestuurskrachtmeting Drechtsteden – Regionaal aanvullend onderzoek*, Utrecht, 17 nov. 2005.
- Berenschot, *Rapportage vergelijkend onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid staf en ondersteuning gemeenten- Gemeente Dordrecht*, sept. 2005.
- Berg, H. en J. Breunese, Schaal en openbaar bestuur, in: *Openbaar Bestuur*, 1999, nr. 3, pp. 14-17.
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer en W.J.M. van de Pol, *Effecten van gemeentelijke herindeling*, Kluwer, Deventer, Groningen, 1995.
- BMC, *De stad centraal; de stad verantwoordelijk voor de regio. Bestuurskracht gemeente Gorinchem*, 2006.
- BMC, *Fikse golfslag in de Giessen. Hoe houdt Giessenlanden het hoofd boven water?? De bestuurskracht van de gemeente Giessenlanden anno 2005*, 2006.
- BMC, *Glasbelder.... De bestuurskracht van Leerdam*, 2006.

- BMC, *Groter groeien om beter klein te blijven. De regionale bestuurskracht van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden*, 2006.
- BMC, *Koers zetten, koers houden. De bestuurskracht van de gemeente Hardinxveld-Giessendam*, 2006.
- BMC, *Rust, ruimte, .... realiteitszin en reflectie. De bestuurskracht van Liesveld*, 2006.
- BMC, *Schipperen tussen daadkracht en mogelijkheden. De bestuurskracht van Graafstroom*, 2006.
- BMC, *Veel wind in de wieken. De bestuurskracht van Nieuw-Lekkerland*, 2006.
- BMC, *Zeder jij of zeker ik. Hoe zelfstandig kan Zederik verder? De bestuurskracht van de gemeente Zederik*, 2006.
- Beumer, H., *De kracht van kwetsbaarheid – Visitatie van vijf zelfstandige bestuursorganen*, Heerlen, jan. 2006 (doct. scriptie).
- Boelens, J. en A. Geensen, *Samen sterker besturen – Krachtige samenwerking en effectieve sturing noodzakelijk om complexe maatschappelijke vraagstukken aan te pakken*, Amsterdam, 21 juni 2005.
- Bogt, H.J. ter, en J. van Helden, Bedrijfsmatige overheids- en non-profitorganisaties: enkele lessen uit vijftien jaren ervaring, in: Meijerink, M.H. en G.D. Minderman (red.), *Naar een andere publieke sector*, Sdu, Den Haag, 2005, pp. 113-129.
- Bogt, H.J. ter, en J. van Helden, Kwaliteitsmodellen in de overheids- en non-profitsector, in: Berg, C. e.a. (red.), *Moderne bedrijfsvoering bij de overheid*, Sdu, Den Haag, 2003, pp. 125-144.
- Bogt, H.J. ter, *Managementvernieuwing bij de overheid*, Groningen, 2005.
- Boogers, M.J.G.J.A. & P.W. Tops, *Het mirakel van Landgraaf: gemeentelijke herindeling als cultureel moderniseringsproces*, Landgraaf, 2007.
- Boogers, M.J.G.J.A. en P.W. Tops, Herindeling als ‘mobilisation of bias’. Twee recente studies naar de effecten en betekenis van gemeentelijke herindeling, in: *Beleidswetenschap*, 1999, nr. 1.
- Bordewijk, P., Herindelingen op platteland nergens goed voor, in: *Binnenlands Bestuur*, 5 maart 1999.
- Bordewijk, P., en H.L. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Bordewijk, P., Het functioneren van kleine gemeenten, in: *B&G*, maart 1996, pp. 15-20.
- Bouckaert, G., B. De Peuter en W. van Dooren, *Metten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling*, Die Keure, Brugge, 2003.
- Bouwmans, H. Ongeschonden colleges, gestruikelde wethouders, in: *Binnenlands Bestuur*, jrg. 27, 5 mei 2006.
- Bovaird, T. & E. Löffler (eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, Londen, 2003.
- Boyne, G.A., K. Meier, L. O’Toole jr & R.M. Walker (eds.), *Public Sector Performance – Perspectives on Measurement and Management*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Boyne, G.A., Population size and economics of size in local government, in: *Policy and Politics*, vol. 23, 1995, pp. 213-222.



- Brasz, H. en L. de Jong, *Burger en gemeente*, Samsom, Alphen, 1968.
- Brink, R., INK-model bij de Nederlandse politie, in: Berg, C. e.a. (red.), *Moderne bedrijfsvoering bij de overheid*, Sdu, Den Haag, 2003, pp. 145-153.
- Brinkman, L.C. c.s., *Grote Stedenbeleid Heerlen 'Sturen op niveau'*, Den Haag 2 november 2001.
- Brinkman, L.C. c.s., *Grote Stedenbeleid in Heerlen, Visitatierapport*, Den Haag 26 augustus 1999.
- Brinkman, L.C. c.s., *Grote Stedenbeleid Maastricht; staven, stellen, sturen*, Den Haag, 19 oktober 2001.
- Brinkman, L.C. c.s., *Grote Stedenbeleid in Maastricht, Visitatierapport*, Den Haag februari 1998.
- Brinkman, L.C. c.s., *Grote Stedenbeleid in Venlo, Visitatierapport*, Den Haag, 14 juli 1999.
- Brinkman, L.C. e.a., *De vele gezichten van het grotestedenbeleid- Visitatierapport G 21- Grotestedenbeleid 2001*, Den Haag, febr. 2002.
- Bruijn, H. de, en J.G. van Helden, Effectief prestatie management bij professionele organisaties in de publieke sector, in: *Overheidsmanagement*, jan. 2007, nr. 1, pp. 20-27.
- Bruijn, H. de, *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, Londen, 2002.
- Brunschot, A.G.M. van, en M.J. Fraanje, Hervormingsproces Deense decentrale overheid, in: *Openbaar Bestuur*, april 2007, nr. 4, pp. 7-13.
- Callahan, C., *Elements of Effective Governance – Measurement, Accountability and Participation*, CRC Press, Londen, 2007.
- Caluwé, L. de, en H. Vermaak, *Leren veranderen*, Kluwer, Alphen, 2002.
- Capgemini Ernst & Young Nederland B.V., *Samenwerken, samengaan, samen verder. Analyse van de bestuurskracht, oriëntatie en regionale vraagstukken in de Leidse Regio en Duin- en Bollenstreek*, 2003.
- Capgemini Nederland BV, *Bestuurskracht gemeente Bussum*, Utrecht, mei 2005.
- Capgemini Nederland BV, *Bestuurskracht gemeente Hilversum*, Utrecht, mei 2005.
- Capgemini Nederland BV, *Bestuurskracht gemeente Huijzen*, Utrecht, mei 2005.
- Capgemini Nederland BV, *Bestuurskracht gemeente Muiden*, Utrecht, mei 2005.
- Capgemini Nederland BV, *Bestuurskracht gemeente Naarden*, Utrecht, juni 2005.
- Capgemini Nederland BV, *Bestuurskracht gemeente Weesp*, Utrecht, juni 2005.
- Castenmiller, P., *De levende werkzaamheid – Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*, VNG, Den Haag, 2001.
- Castenmiller, P., Meesters, M. en H. Pluut, *Terugtrekkende wethouders*, Ministerie BZK, Den Haag, 2006.
- Cloe, D. de, Bestuurskracht of bestuursmacht, in: *Openbaar Bestuur*, mei 2004, p. 21.
- Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *De AIVD in verandering*, Den Haag, nov. 2004.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *Wil tot verschil – Gemeenten in 2015*, Den Haag, 2006.
- Dahl, R.A. & E.R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford UP, Stanford, 1973.

- Dees, D.J.D. c.s., *Grote Stedenbeleid Venlo, Wat doe je, waar, wanneer en voor wie*, Den Haag, 20 november 2001.
- Denhardt, R.B., Democratische criteria ter beoordeling van bestuurlijk vermogen, in: *Bestuurswetenschappen*, juni 2000, nr. 3, 194-209.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A.Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten*, Vuga, Den Haag, 1990.
- Denters, S.A.H., Het succes van falend beleid – Het politiek-bestuurlijk succes van gemeentelijke herindeling, in: *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr. 6, pp. 439-455.
- Derksen, W., Gemeentelijke herindeling en effecten van beleid: de beleidstheorie getoetst, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 14, 1987, nr. 3, pp. 108-116.
- Derksen, W., J. van der Drift e.a., *De bestuurskracht van kleine gemeenten - Beleidsrapport*, Leiden, april 1987.
- Derksen, W., *Lokaal bestuur*, Elsevier, Den Haag, 1996.
- Doorduyn, W.A. e.a., *Rotterdam vergelijkend onderwijs – Benchmarks voor verbetering van de bedrijfsvoering*, Rotterdam, 2003.
- Douma, Th., *Accreditatie, een (zelf) diagnose*, Sdu, Den Haag, 2004.
- Duivenboden, H. van, e.a. (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Eck, M. van, en J.M. de Boer, Bestuurskracht als kapstok voor sturingsvraagstukken, in: Prins, P.J. e.a. (red.), *Handboek Sturing in de sociale sector*, Elsevier, Den Haag, 2005, Deel A: sturing.
- Eenhoorn, H.B. en P.F. Rozenberg, *Samenwerkend naar zelfstandigheid? – Een onderzoek naar randvoorwaarden voor zelfstandigheid van gemeenten in de Randstad*, 3 okt. 2006.
- Eenhoorn, H.B., D. Straat en C. Tiebosch, *De maatschappelijke en bestuurlijke samenwerking in de regio – Leidsche Regio en Duin- en Bollenstreek*, Utrecht, 2004.
- Farazmand, A. & J. Pinkowski (eds.), *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*, Taylor and Francis, Londen, Londen, 2007.
- Ferber, G., Benchmarking: wanneer is het best?, in: Berg, C. e.a. (red.), *Moderne bedrijfsvoering bij de overheid*, Sdu, Den Haag, 2003, pp. 193-208.
- Fokkens, B., Gemeentelijke herindeling: consequenties van schaalverandering, in: *Bestuur*, jrg. 5, 1985, nr. 9, pp. 25-29.
- Foppen, J.W. en A.P.T.T. Kivits, *Herindelen: de bestuurskracht van een kleine gemeente: casus Riethoven*, Rotterdam, 1991.
- Garré, P., Externe verantwoording, kwaliteitsverbetering en – verankering in het hoger onderwijs. Accreditering: hefboom of keurslijf, droom of illusie?, in: *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, sept-okt. 2002, nr. 1, pp. 53-60.
- Geers, K.G. en A.F.A. Korsten, Zelfevaluatie van gemeentelijke bestuurskracht in Friesland, in: *Overheidsmanagement*, jrg. 18, maart 2005, pp. 68-74.
- Geers, K.G., *De kwaliteit van de zelfevaluatie van de Friese gemeentebesturen in 2003*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2004 (doct.scriptie).
- Gemeente Dordrecht, *Sturen op vertrouwen – Regie in het maatschappelijk domein*, febr. 2006.
- Gemeente Heerlen, *Grote stad, grote kansen*, Zelfanalyse, Heerlen, 1999.

- Gemeente Heerlen, *Heerlens hand in eigen boezem, Zelfanalyse Grotestedenbeleid 2001*, 3 juli 2001.
- Gemeente Littenseradiel, *Eindrapport zelfevaluatie bestuurskwaliteit Gemeente Littenseradiel*, 1 september 2003.
- Gemeente Littenseradiel, *Plan van aanpak bestuurskwaliteit Gemeente Littenseradiel*, 5 april 2004.
- Gemeente Maastricht, *Zelfanalyse Maastricht - Grote Stad in Beweging*, Maastricht, november 1997.
- Gemeente Maastricht, *Zelfanalyse Grotestedenbeleid 2000 - Denken durven doen*, Maastricht, juni 2001.
- Gemeente Renswoude, *Zelfstandig de toekomst in?*, Rapport Universiteit Twente), december 2006.
- Gemeente Renswoude, *Kwaliteitsmeting gemeente Renswoude*, 2005.
- Gemeente Renswoude, *Voorlopig standpunt van het college van B&W van Renswoude inzake het rapport van de Universiteit Twente 'Gemeente Renswoude, zelfstandig de toekomst in?'*, januari 2007.
- Gemeente Scherpenzeel, *Kwaliteitsmeting gemeente Scherpenzeel*, 2005.
- Gemeente Scherpenzeel, *Profielschets nieuwe gemeente: verder met elkaar!*, januari 2007.
- Gemeente Scherpenzeel, *Profielschets Scherpenzeel*, 2005.
- Gemeente Scherpenzeel, *Quick-Scan bestuurskracht gemeente Scherpenzeel*, 2004.
- Gemeente Scherpenzeel, *Samenwerking of fusie*, Twijnstra Gudde, januari 2007.
- Gemeente Venlo, *Negen wijken, een stad; Zelfanalyserapport grotestedenbeleid Venlo*, Venlo, april 1999.
- Gemeente Venlo, *Samen werken aan de stad; Zelfanalyserapport grotestedenbeleid Venlo*, Venlo, augustus 2001.
- Gemeente Woudenberg, *Kwaliteitsrapport Om de toekomst van Woudenberg*, 2005.
- Gemeente Woudenberg, *Profielschets Samen sterker. Om de toekomst van Woudenberg*, 2007.
- Gornitzka, A., M. Kogan & A. Amaral (eds.), *Reform and Change in Higher Education*, Springer, Dordrecht, 2005.
- Groot, H. de, e.a. (red.), *Benchmarking in de publieke sector*, Sdu, Den Haag, 2004.
- Grooteman, E., Interdepartementale beleidsvisitaties, in: Knaap, P. van der, en A. Schilder (red.), *Resultaatgericht sturen en evalueren*, Sdu, Den Haag, 2004, pp. 215-223.
- Haan, P.R. de, *Bestuurskracht meten - Een statistisch onderzoek naar de indicatoren van de Bestuurskrachtmonitor*, Woerden, 2003 (doct. scriptie).
- Hagelstein, G.H. en J.M.E. Traag, De fantasie van de beste schaal, in: *Bestuurskunde*, 1998, nr. 1.
- Hakvoort, J. en H. Klaassen, Benchmarking: resultaten vergelijken, in: Knaap, P. van der, en A. Schilder (red.), *Resultaatgericht sturen en evalueren*, Sdu, Den Haag, 2004, pp. 205-215.
- Hakvoort, J.L.M. en H.L. Klaassen, *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, Sdu, Den Haag, 2004.
- Haug, C., Quality Assurance/ Accreditation in the Emerging European Higher Education AREA: a possible scenario for the future, in: *European Journal of Education*, vol. 38, 2003, nr. 3, pp. 229-240.

- Heiber, H., *Messung von Forschungsleistungen der Hochschulen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1983.
- Helden, G.J. van, & H. ter Bogt, The Application of Businesslike Planning and Control of Eight Dutch Municipalities, in: *Local Government Studies*, vol. 27, 2001, nr. 1, pp. 61-86.
- Helden, G.J. van, en P.E. Kamminga, De Balanced Scorecard in non-profitorganisaties, in: *Tijdschrift voor Bedrijfsadministratie*, jrg. 99, 1996, pp. 406-413.
- Hendriks, J. en A.F.A. Korsten, Limburg brengt de bestuurskracht van haar gemeenten in kaart, in: *Bank en Gemeente*, jrg. 31, april 2004, pp. 31-34.
- 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).
- Herweijer, M., *Het functioneren van kleine gemeenten*, RUG, Groningen, 1993.
- Heuvel, J.H.J. van den, en M. Huijben, Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting, in: *Openbaar Bestuur*, jan. 2003, pp. 30-36.
- Hiemstra, J. en G. Overeem, *Beter presteren voor Amsterdam – Organisatie- en besturingsvarianten voor de gemeente Amsterdam*, juli 2005.
- Hiemstra, J., *Presterende gemeenten – Hoe gemeenten beter kunnen presteren*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003.
- Hijum, E. van, en J. Hiemstra, Bestuurskwaliteit en presterende gemeente, in: *Openbaar Bestuur*, nr. 12, pp. 11-14.
- Holsteyn, J. van, Onbegrepen verkiezingen, in: *Openbaar Bestuur*, mei 2006, pp. 17-20.
- Hombergh, H. van den, De belofte nakomen. Gemeentelijk management na de herindeling, in: *Overheidsmanagement*, jrg. 17, juli/aug. 2004, nr. 7/8, pp. 188-192.
- Hood, C., O. James, B.G.Peters & C. Scott (eds.), *Controlling Modern Government*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004.
- Horst, M. van der, *Bestuurlijke spaghetti*, Lenthe Publ., Schagen, 2006.
- Huberts, L.W. en A.F.A. Korsten (red.), *Besturen op niveau - Bestuur in grootstedelijke gebieden ter discussie*, Vuga, Den Haag, 1990.
- Huijben, M. e.a., Groot zijn is ook niet alles, in: *Openbaar bestuur*, 2002, nr. 10, pp. 2-7.
- Janssen, J.I.H. en A.F.A. Korsten (red.), *Gemeenteraden kiezen*, Eburon, Delft, 1995.
- Jeliaskova, M. & D. Westerheijden, The Netherlands: A Leader in Quality Assurance Follows the Accreditation Trend, in: Schwarz, S. & D. Westerheijden (eds.), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*, Kluwer Academic Publ., Dordrecht, 2004, pp. 323-346.
- John, P., *Local Governance in Western Europe*, Sage, Londen, 2001.
- Kampermann, A. en A.F.A. Korsten, *Competentiemanagement – Medicijn zonder recept?*, WEKA, Amsterdam, 2007.
- Kersten, G., Grootscheepse gemeentefusies, zijn die werkelijk zinvol?, in: *Bestuur*, jrg. 6, 1986, nr. 2, pp. 55-60.
- Knaap, J.W.M. en P. Ritzen, Visitatiecommissies, in: *Bestuurskunde*, jrg. 9, sept. 2000, nr. 5, pp. 219-227.

- Knaap, P. van der, A.Korsten, K. Termeer en M. van Twist (red.), *Trajectmanagement*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Koning, M.E.L. de, Effecten van gemeentelijke herindeling, in: *Openbaar Bestuur*, aug. 2004, nr. 8, pp.20-27.
- Koppenjan, J.F.M., Effecten van gemeentelijke herindeling onderzocht, in: *Bestuurswetenschappen*, 1999, nr. 3, pp. 243-266.
- Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2003b.
- Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2006.
- Korsten, A.F.A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, NGB/Min. van BZK, 2006.
- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A. en S. van de Laar, Prestaties van interbestuurlijke shared services centers, in: *Overheidsmanagement*, april 2007, nr. 4, pp. 24-30.
- Korsten, A.F.A., 10 Jahre Tilburger Modell – Tilburg Mekka der oeffentlichen Verwaltung?, in: Mix, U. & M. Herweijer (Hrsg.), *10 Jahre Tilburger Modell*, Kellner, Bremen, 1996, pp. 21-38.
- Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij (red.), *Samenwerking beproefd*, Sdu Uitgevers, Heerlen/Arnhem, 2006.
- Korsten, A.F.A., *Grote klasse – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon + Westerterp, Heerlen, 2005.
- Korsten, A.F.A., H. Spoormans e.a. (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, Van Gorcum, Assen, 1992.
- Korsten, A.F.A., L. Schaepekens en L. Sonnenschein, *Shared services*, InAxis, Den Haag, 2005.
- Korsten, A.F.A., *Regeling en ontregeling in de lokale democratie*, Vuga, Den Haag, 1981.
- 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., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, aug. 2004b, nr. 4, pp. 305-324.
- 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. in: *Binnenlands Bestuur*, 2003, nr. 29-30, p. 21.
- Korsten, A.F.A., W. Kuiper en F.P.C.L. Tonnaer (red.), *Gemeentelijke herindeling: keuzen en kansen*, Uitg. Kerckebosch, Zeist, 1991.
- Korsten, A.F.A., *Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert – De positie van Warnsveld en Zutphen in het wetsvoorstel voor de gemeentelijke herindeling van de Graafschap*, Warnsveld, 2003a.
- KPMG, *Onderzoek bestuurlijke organisatie Rijnstreek – Positionpaper*, Ter Aar, juli 2001 (Idem Nieuwkoop).

- KPMG/Provincie Fryslân, *Resultaten zelfevaluatie bestuurskwaliteit Friese gemeenten. Eindrapportage*, december 2002.
- KPMG/Provincie Fryslân, *Zelfevaluatie bestuurskwaliteit. Aanpak en rolverdeling*, december 2002.
- Krogt, T.P.W.M. van der, e.a. (red.), *Big is beautiful*, Vuga, Den Haag, 1987.
- Lako, C.J., Besluitvorming over gemeentelijke herindeling, in: *Bestuurswetenschappen*, aug. 2004, nr. 4, pp. 324-340.
- Lane, J.E., *Public Administration and Public Management*, Routledge, Londen, 2005.
- Leeuw, A.C.J. de, *De wet van de bestuurlijke drukte*, Van Gorcum, Assen, 1984.
- Lokhorst, H., M. Somers en C. Steenbergen, 213a-onderzoeken als ontdekkingsreis, in: *Overheidsmanagement*, maart 2007, nr. 3, pp. 22-27.
- Long, K. du, R. Verkaar en R. Bransz, *De staat van de gemeente - Eindrapportage project Alblasserverwaard- Vijfheerenlanden*, PON/BMC, febr. 2006.
- Louter, Bekke en Atos Consulting, *Gemeente Leiden, Quick scan bestuurskracht*, 2005.
- Louter, Bekke en Atos Consulting, *Gemeente Leiden. Rapportage bestuurskracht*, 2002.
- Milakovich, M.E., *Improving Service Quality in the Global Economy – Achieving High Performance in Public and Private Sectors*, Auerbach Publications, Londen, 2006.
- Min. van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De eerste ervaringen met de duale begroting*, Den Haag, 2003.
- Min. van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Inspelen op herindelingseffecten*, Den Haag, juni 1997.
- Min. van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Krachtige gemeenten – Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling*, Den Haag, nov. 1998.
- Min. van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kwaliteitsmonitor gemeenten*, Brief aan de Tweede Kamer 1 juni 1999 (BW99/U74724).
- Min. van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Samenwerkend naar zelfstandigheid. Een onderzoek naar randvoorwaarden voor zelfstandigheid van gemeenten in de Randstad*, 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kwaliteitsmonitor gemeenten*, Brief aan de Tweede Kamer, 1 juli 1999 (BW 99/U74724).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van het bestuur 2006*, Den Haag, 2006.
- Mourik, P. van, *De regiserende gemeente*, Alert, Brouwershaven, 2005.
- Olst, H. van, *Omzien naar bestuurskracht – De kwaliteit van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Zuid-Hollandse gemeenten door verschillende adviesbureaus*, okt. 2005 (doct. scriptie).
- Oostlander, S.J. e.a., Raadsenquêtes beoordeeld, in: *Openbaar Bestuur*, juni/juli 2005, nr. 6/7, pp. 2-6.
- Otto, M.M., *Strategisch veranderen in politiek bestuurde organisaties*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Parbhudayal, K. en H. Geuzendam, Programmasturing : de kansen en valkuilen, in : *Overheidsmanagement*, maart 2007, nr. 3, pp. 27-32.
- Partners + Pröpper, *Voorschoten ambitieus op koers – Bestuurskrachtonderzoek 2006*, 18 jan. 2007.

- Peters, B.G. & J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Sage, Londen, 2003.
- Peters, G. en E. Boering, De kracht van de Krimpenerwaard, in: *Overheidsmanagement*, april 2007, nr. 4, pp. 12-17.
- Pollemans, G. en A. Stapelkamp, *Beleidsterreinen van de lagere overheden*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Postma, E., *Leren van een gemeentelijke herindeling*, Millpress, Rotterdam, 2002.
- Provincie Friesland, *Bestuurlijke organisatie in Friesland*, Leeuwarden, 2000.
- Provincie Fryslân, *Friese gemeenten samen sterk*, juli 2006.
- Provincie Fryslân, *Kaders voor kwaliteit*, mei 2005.
- Provincie Fryslân, *Project versterking bestuurlijke organisatie – Rapportage en vooruitblik*, juli 2004.
- Provincie Limburg, *Eindrapportage Bestuurskrachtmonitor Limburg*, Maastricht, 2004.
- Provincie Limburg, *Gewicht en gewogen – Discussienota bestuurlijke organisatie*, Maastricht, juli 1999.
- QANU, *Onderwijsvisitatie politicologie*, Utrecht, 2004.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Advies: lokaal bestuur tussen bestuurskracht en betrokkenheid*, Den Haag, 1996.
- Rabin, J., W.B. Hildreth & G.J. Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, Taylor and Francis, Boca Raton, 2007.
- Reichard, C., *Umdenken im Rathaus - Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, Sigma, Berlijn, 1995.
- Reitsma, A.B., *Kritische succesfactoren bij visitatie en kwaliteitsverbetering van P&O opleidingen*, Heerlen, 2003 (diss.).
- Rekenkamer Amsterdam, *Meetbaarheid gemeten – Beoordeling jaarplan 2007*, nov. 2006.
- Rfv, *Financiële gevolgen gemeentelijke herindeling*, Den Haag, 2003.
- Rijken van Olst, J., *Determinanten van de gemeentelijke herindelings na 1960*, Groningen, 1980 (diss.).
- Rombouts, A.G.J.M., *Gemeenten zonder garanties – Een onderzoek naar de procedure voor gemeentelijke herindeling in Nederland, België, Denemarken en Zweden*, Vuga, Den Haag, 1986.
- Seldin, P., *Changing Practices in Faculty Evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco, 1984.
- SBGO, *Bestuurskracht; een spiegel voor het bestuur*, Uit de reeks ‘Sterk Bestuur’, Den Haag, 2003.
- SGBO, *‘It lokaal bestjoer yn Fryslân en hoe fierder?’ – Verkennde en probleemstellende notitie*, Den Haag, nov. 2001.
- Straat, D. e.a. (red.), *Dilemma’s bij gemeentelijke herindeling*, VNG, Den Haag, 2002.
- Strikwerda, J., Shared services centers en gemeenten, in: *Openbaar Bestuur*, april 2005, nr. 4, pp. 28-34.
- Struycken, A., *De gemeente en haar gebied*, Gouda Quint, Arnhem, 1912.
- Schwarz, S. & D. Westerheijden (eds.), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*, Kluwer Academic Publ., Dordrecht, 2004.
- Termeer, C.J.A.M., *Vitale verschillen – Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*, Wageningen, 2006.

- Thomassen, J.J.A., S. Denters en H. de Jong, Gemeentelijke herindeling: de beleidstheorie getoetst, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 1, 1991, nr. 1, pp. 17-21.
- Tjalma, H., V. van Stipdonk en R. Leeuwenburg, *Gemeenteraadsverkiezingen in zicht, 1982-2006. Trends in opkomst, interesse en vertrouwen*, SGBO, Den Haag, 2006.
- Tjalma-den Oudsten, H., *Afgetreden raadsleden - Motieven en ervaringen*, SGBO, Den Haag, 2006.
- Toonen, Th.A.J., M. van Dam, M. Glim & G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Top, G.J. van der, *Samenvoeging van gemeenten*, Van Gorcum, Assen, 1960.
- Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994.
- Vallet, N., Strategische besluitvorming in Vlaamse stadsbesturen: het praktisch belang van een veelzijdig referentiekader, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 1, pp. 80-91.
- Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtmonitor Warmond*, Woerden, april 2002.
- Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtmonitor Zoeterwoude*, Woerden, mei 2001.
- Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtprofiel gemeente Bergambacht*, april 2005
- Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtprofiel gemeente Nederlek*, mei 2005.
- Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtprofiel gemeente Onderkerk*, mei 2005.
- Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtprofiel gemeente Schoonhoven*, april 2005.
- Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtprofiel gemeente Vlist*, mei 2005.
- Van Naem & Partners, *Sterke staaltjes van bestuurskracht – Bestuurskrachtmonitor Limburg*, Woerden, 2004.
- Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtmeting provincie Zuid-Holland*, Woerden, 1 maart 2005.
- Veldheer, V., Groeiend takenpakket en grotere schaal: is er een grens?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 50, 1996, nr. 6, pp. 363-373.
- Ver. van Nederlandse Samenwerkende Universiteiten, *Onderwijsvisitaties op maat- Protocol kwaliteitszorg onderwijs 2000-2005*, VSNU, Utrecht, 1999.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag: VNG Uitgeverij, 2006.
- VGS/VB, *Sterke gemeenten binden*, Den Haag, 2006.
- Visitatiecommissie bestuurskrachtmeting Limburg, *Weging van de bestuurskracht van de provincie Limburg*, Utrecht, 1 dec. 2006.
- Visitatiecommissie hbo bestuurskunde-overheidsmanagement (commissie-Korsten), *De kunst van het balanceren*, Den Haag, 2003.
- Visitatiecommissie landelijke publieke omroep (commissie-Rinnooy Kan), *Omzien naar de omroep*, Den Haag, 2004.
- Visitatiecommissie landelijke publieke omroep, *Omzien naar de omroep*, Den Haag, 2004.
- VNG, *Toekomstige positie van de gemeenten. De taken*, Den Haag, 1996.
- VSNU, *Onderwijsvisitatie technische bedrijfskunde en technische bestuurskunde*, maart 2004.
- VSNU, *Onderwijsvisitatie economie*, juli 2003.



- Voigt, R. en W. van Spijker (red.), *Spelen met betekenis – Verbalen over succesvol vernieuwen bij de overheid*, Van Gorcum, Assen, 2003.
- Waal, A.A. de, en L.A.F.M. Kerklaan, *De resultaatgerichte overheid – Op weg naar de prestatiegerichte overheidsorganisatie*, Sdu, Den Haag, 2004.
- WagenaarHoes, *Rapport bestuurskrachtmeting- Gemeente Bennebroek*, Driebergen, 21 sept. 2005.
- Waltmans, H., *Gemeentelijke berindeling in Nederland*, Stuberg, Hoogezand, 1994.
- Wassenaar, M.C. en A.J.W.M. Verhagen, *De financiële verhouding in Nederland*, Sdu, Den Haag, 2002.
- Wesseling, H. e.a., Bestuurskracht en democratie, in: *Openbaar Bestuur*, febr. 2004a, pp. 20-24.
- Wesseling, H. e.a., Werken aan het vertrouwen van burgers, in: *Openbaar Bestuur*, maart 2004b, pp. 8-12.
- Wesseling, H. e.a., Bestuurskracht en werken in ketens, in: *Openbaar Bestuur*, april 2004c, pp. 10-14.
- Wesseling, H. e.a., Richten op bestuurskracht, in: *Openbaar Bestuur*, mei 2004d, pp. 16-20.
- Wesseling, H. en M.J.W. van Twist, Innoveren en besturen, in: *Openbaar Bestuur*, april 2006, nr. 4, pp.2-7.
- Westerheijden, D. e.a. (eds.), *Changing Contexts of Quality Assessment – Recent trends in West European Higher Education*, Lemma, Utrecht, 1994.
- Wholey, J. e.a. (eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco, 2004.
- Willemse, R., B&W-besluitvorming in diachronisch perspectief – Een onderzoek naar gemeentelijk initiatief in de laatste decennia, in: *Bestuurswetenschappen*, febr. 2004, nr. 1, pp. 34-50.
- Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeenten*, Eburon, Delft, 2001.
- WRR, *Orde in het binnenlands bestuur*, Sdu, Den Haag, 1995.
- Zeeuw, F. de, e.a., *Eindrapport van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten*, april 2000.

Diverse raadsvoorstellen, raadsbesluiten, persberichten, jaarverslagen van de gemeenten.



## Bijlage: Bestuurskrachtmetingen in enkele regio's vergeleken

|  |   |  |   |   |   |   |  |
|--|---|--|---|---|---|---|--|
| Vergelijkingspunten  | Limburgse gemeenten                           | Gooi en Vechtstreek                    | K5, Krimpenerwaard                            | Alblasserwaard/Vijfheerenlanden                                       | Friesland   | Scherpenzeel, Renswoude, Woudenberg                               | Leiden (meting in 2002 en 2005)                                |
| <b>Vertrekpunt, kader &amp; regie</b>                      |   |  |   |   |   |   |  |
| Initiatief van onderop?                                    | Provinciebestuur, 2000/2001                   | Gemeenten zelf, na stimulans gemeenten | Gemeenten, na stimulans provincie             | Gemeenten, na stimulans provincie                                     | Provincie plus Ver. van Friese Gemeenten, ong. 2003 | Ja, met actieve bevordering provincie                             | Ja, alleen gemeente. Echter wel algemene wens van de provincie |
| Rol provinciebestuur als regisseur?                        | Financier                                     | Geen kadersteller, wel betrokken       | Geen kadersteller, wel subsidie voor meting   | Geen kadersteller, wel subsidie voor meting + betaler regioonderzoek. | Kadersteller, stimulator                            | kaders  | nee  |
| Herindeling als kader, uitgangspunt of dreiging            | Nadrukkelijk niet                             | Wel                                    | Nee, maar op achtergrond wel                  | Nee, maar op achtergrond wel  | Nee, maar op achtergrond wel                        | Speelde vooraf wel mee bij Scherpenzeel; zeker niet bij Renswoude | nee  |
| Keuzemogelijkheid voor gemeenten om wel/niet deel te nemen | Ja, keuzemogelijkheid maar grote druk         | Ja, maar druk                          | Ja, keuzemogelijkheid maar druk               | Ja, keuzemogelijkheid maar druk                                       | Ja, keuzemogelijkheid maar druk                     | Ja  | Ja   |
| <b>Organisatie-aspecten</b>                                |   |  |   |   |   |   |  |
| Verantwoordelijke voor inhoud meting                       | Onafhankelijke visitatiecommissie             | Geen viscom                            | Adviesbureau Van Naem & Partners, geen viscom | BMC, geen visitatiecommissie  | Gemeenten zelf                                      | Projectteam per gemeente geen visitatiecommissie                  | Onderzoekers Louter, Bekke en Atos consulting geen viscom      |
| Betrokkenheid van adviesbureau in uitvoering               | Ondersteuning door bureau Van Naem & Partners | Ja                                     | Ja  | Ja  | Ja  | Ja  | Ja   |
| Aard kerndocument  | Rapport van viscom: Bestuurskrachtprofiel     | Rapport adviesbureau                   | Rapport adviesbureau                          | Rapport adviesbureau  | Ingevulde vragenlijst                               | Rapport projectteam   | Rapport van onderzoekers                                       |
| Penvoerder rapport   | Adviesbureau                                  | Adviesbureau Cap Gemini                | Adviesbureau Van Naem & Partners              | BMC   | Gemeente zelf die vragenlijst invult                | Projectteam   | Onderzoekers (in het bijzonder: Louter)                        |

| <b>Procesaspecten</b>                                       |   |   |   |   |   |  |  |
|---|---|---|---|---|---|--|--|
| Gelijk protocol voor bestuurskrachtmeting in alle gemeenten | Protocol/<br>stappenplan van ongeveer 40 stappen                                | Protocol  | Protocol  | Gelijk protocol   | Geen gelijk protocol: keuze uit verschillende vragenlijsten | Gelijk protocol  | Alleen Leiden werd gemeten. 1 <sup>e</sup> keer volledig 2 <sup>de</sup> keer quick scan |
| Afzonderlijke uitvoering meting                             | Afzonderlijke meting maar wel nagenoeg gelijktijdig per subregio                | Afzonderlijk maar nagenoeg gelijktijd   | Afzonderlijk maar nagenoeg gelijktijd             | Afzonderlijk maar nagenoeg gelijktijdig                               | Afzonderlijk maar nagenoeg gelijktijd                       | Afzonderlijk maar nagenoeg gelijktijdig                                      | Twee keer gemeten, in 2002 en 2005   |
| Fasering van de meting?                                     | Drie fasen: opgavenprofiel, meting bestuurskracht, reflectie                    | Fasering: opgavenprofiel en bestuurskrachtprofiel                             | Fasering: opgavenprofiel en bestuurskrachtprofiel | Fasering: opgavenprofiel, bestuurskrachtprofiel en regionale opgaven. | Nauwelijks fasering   | Ja, 4 fasen: inventariseren, debatten, rapportage en strategische slotsessie | Ja, na voorbereiding: Zelfanalyse omgevingsanalyse expertanalyse                         |
| Startbijeenkomst per gem: uitleg procedure                  | Ja  | Ja  | Ja  | Ja  | Ja  | Ja   | Ja   |
| Meting voor of na invoering dualisering?                    | Deels voor, deels na  | Na  | Na  | Na  | Na  | Na   | Na   |
| <b>Bestuursbeeld in meting</b>                              |   |   |   |   |   |  |  |
| Bestaand beleid als vertrekpunt?                            | Wat zijn de opgaven en hoe voert gemeentebestuur opgaven (bestaand beleid) uit? | Bestaand beleid en komende opgaven/ontwikkelingen                             | Bestaand beleid in kaart                          | Huidige opgaven en toekomstige regionale opgaven                      | Bestaand beleid in kaart                                    | Ja   | Ja, met specifieke aandacht voor Leiden als centrumgemeente                              |
| Alle beleid geanalyseerd of selectie?                       | Analyse van alle bestaande beleidsopgaven                                       | Analyse op hoofdlijnen, met een verdieping op de belangrijkste beleidsopgaven | Analyse van alle bestaand beleidsopgaven          | Analyse van alle bestaand beleidsopgaven                              | Zelfanalyse van alle bestaand beleid                        | Twijfelachtig  | Op hoog abstractieniveau   |
| Intergemeentelijke samenwerkingen expliciet beoordeeld?     | Nee, indirect wel   | Nee   | Nee   | Ja  | Nee   | Nee  | Nee, maar wel veel aandacht voor de centrumpositie van Leiden.                           |
| Meting van verwachte ontwikkelingen of opgaven?             | Geen beeld van wat komen gaat, wel aandacht voor bestaand strategisch beleid    | Ja, ook aandacht voor niet-bestaand beleid                                    | Ja  | Ja  | Nauwelijks  | Nauwelijks   | Ja   |

|   |  |  |  |   |  |  |                                     |
|---|--|--|--|---|--|--|-------------------------------------|
| <b>Interactie/betrokken en</b>                              |  |  |  |   |  |  |                                     |
| Gegevensverstrekking door gemeente                          | Vragenlijsten invullen t.b.v. adviesbureau,                | Ja, vragenlijsten t.b.v. zelfanalyse                                 | Ja   | Ja  | Ja, vragenlijsten invullen                                     | Ja   | Ja                                  |
| Betrokkenheid van gemeenteambtenaren                        | Sterke betrokkenheid door invullen vragenlijsten           | Ja, betrokkenheid  | Ja, betrokkenheid  | Ja  | Volop betrokkenheid  | Ja   | Ja                                  |
| Begeleidingscommissie per gemeente                          | Nee, wel betrokkenheid B&W en raad                         | Ja, expliciet  | Nee, geen beg. cie. Wel betrokkenheid B&W en raad              | Ja  | Geen beg cie. Wel betrokkenheid raad                           | Geen begeleidingscommissie, wel deelname in projectteam                          | Ja, met externe begeleiding         |
| Zelfevaluatie: raad stelt meting vast?                      | Geen zelfevaluatie. Raad stelt meting niet vast            | Zelfevaluatie via vragenlijst invullen. Raad stelt meting niet vast. | Raad stelt meting niet zelf vast.                              | Nee   | Zelfevaluatie via vragenlijst invullen. Raad stelt meting vast | Nee, projectteam stelt vast  | Nee, onderzoekers stelden vast      |
| Consultatie burgers/middenveld over kwaliteit van bestuur   | Consult van middenveld door visitatiecie, niet van burgers | Nee, geen middenveld, geen burgers                                   | Consult van middenveld, geen burgers (wel separaat uitgevoerd) | Ja, burgers via 'de Staat van de Gemeente'. | Soms met burgers   | Geen burgers   | Ja, maar niet van burgers           |
| Commentaar van gemeentebestuur op concept-rapport mogelijk? | Commentaar mogelijk, adviesbureau stelt vast               | Ja, gemeente stelt vast  | Ja, adviesbureau stelt vast                                    | Ja, maar BMC stelde vast.                   | Ja, gemeente stelt vast  | Ja, maar alleen op feitelijkheden. Projectteam stelt vast                        | Ja, maar onderzoekers stelden vast. |
| Commentaar omliggende gemeenten op conceptrapport mogelijk  | Was mogelijk   | Nee  | Nee  | Nee   | Nee  | Niet op concept-rapport. Omliggende gemeenten namen deel aan kwaliteitsdebatten. | nee                                 |
| (On)voldoende iteratieve kwaliteit                          | Veel terugkoppelingslusen                                  | Voldoende terugkoppelingen   | Voldoende terugkoppelingen                                     | Voldoende iteratief.                        | Niet bijzonder   | Via projectteam  | Voldoende                           |

|   |  |  |  |   |                             |   |  |
|---|--|--|--|---|-----------------------------|---|--|
| <b>Beoordelingskwaliteit</b>  |  |  |  |   |                             |   |  |
| Beoordelingskader voor gemeente aanwezig                                | Kwaliteitsmatrix: 3 niveaus, 4 rollen  | Toetsingscriteria. Oog voor rollen.    | Kwaliteitsmatrix: 3 niveaus, 4 rollen  | Alleen op de 4 rollen; beoordeling kwaliteitsniveaus niet expliciet..   | Toetsingscriteria           | Toetsing op 4 rollen en drie kwaliteitsvormen                               | Ja, op 3 elementen: bestuurlijke opgave feitelijk handelen randvoorwaarden |
| Algemeen eindoordeel door opsteller/uitvoerder                          | Algemeen oordeel in termen van goed, voldoende, matig, onvoldoende, zeer onvoldoende | Algemeen oordeel                       | Algemeen oordeel in termen van ruim voldoende, voldoende, matig, onvoldoende en ruim onvoldoende; echter ook: n.v.t. | Algemeen oordeel: schiet tekort voldoende voor huidige taken, maar tekort op toekomstige taken voldoende i.r.t. huidige en toekomstige. Taken ruim voldoende + voldoende robuust voor plotselinge veranderingen | Geen algemeen oordeel       | Algemeen oordeel: voldoende, voldoende met aandacht voor .... , onvoldoende | Alleen oordeel over de totale bestuurskracht.                              |
| Discussie met raad over conceptrapport voor mogelijkheid tot correctie  | Ja, voorziet in behoefte   | Nuttig element in procedure            | ja   | Nee   | Gemeenteraad stelt vast     | Alleen feitelijkheden   | Nee  |
| 'Foto' van gemeente (h)erkend?  | In het algemeen wel erkend door B&W's en raden: dit zijn wij!                        | Erkenning                              | Erkenning  | Herkend en geaccepteerd.  | Erkenning door gemeenteraad | Ja  | Ja, in grote lijnen  |
| <b>Aanbevelingen in rapport</b>   |  |  |  |   |                             |   |  |
| Aanbevelingen in rapport of moet gemeente zelf aanbevelingen formuleren | Neen, niet in rapport  | Wel in rapport                         | Niet in rapport  | Deels   | Niet voorzien               | Ja  | Ja   |
| <b>Geadresseerde</b>  |  |  |  |   |                             |   |  |
| Aan wie rapport uitgebracht   | Viscom biedt aan, aan gemeentebestuur. Gemeente aanbieder aan GS                     | Aan gemeentebestuur + provinciebestuur | Aan gemeentebestuur + provinciebestuur   | Alleen aan gemeentebestuur. Gemeente stuurt door naar provincie.  | Aan provinciebestuur        | Alleen aan gemeentebestuur. Gemeente stuurt door naar provincie             | Alleen aan gemeentebestuur   |

|  |  |   |   |   |   |  |  |
|--|--|---|---|---|---|--|--|
| <b>Reflectie</b>   |  |   |   |   |   |  |  |
| Bruikbare uitkomsten?  | Ja   | Ja  | Ja  | Ja  | Ja  | Ja   | Ja   |
| B&W kwamen met verbeteractie   | In vele gevallen wel   | In alle gevallen  | In alle gevallen  | In alle gevallen  | Incidenteel   | Nog niet echt  | Ja   |
| Inh bespreking van def eindrapport in gemeenteraden                  | Ja, in alle gemeenteraden  | In alle raden   | In alle raden   | In alle raden.  | In alle raden   | Ja   | Ja   |
| Reflectie van provinciebestuur op procedure                          | Ja, regiorapport, gesprekken, bevordering samenwerking resp. herindeling   | Ja  | Ja  | Nog niet. Is wel de bedoeling.  | Stagnatie, visitatieprocedure is aanbevolen maar valt niet in goede aarde bij gemeenten | Ja, via strategische slotsessie  | Summier  |
| Inhoudelijke reactie van provinciebestuur binnen xx maanden          | Ja, door rapportage per subregio/regio en evt. aanvullend voorstel   | Informeel wel   | Nog niet voor nov. 2006   | Pas na nieuwe GR Verwacht wordt: najaar 2007.   | Ja, procedure niet helemaal geslaagd vlg. PS; uiteenlopende rapp.                       | Ja, via strategische slotsessie  | Ja   |
| <b>Externe evaluatie</b>   |  |   |   |   |   |  |  |
| Externe evaluatie van de bkm.  | Ja   | Nee   | Nee   | Nee   | Nee, wel reflectie door PS-commissie  | Nee  | Nee  |
| Externe beoordeling van de externe evaluatie                         | Min van BZK acht visitatieprocedure 'best practice'  | Nee   | Nee   | Nee   |   | Nee  | Nee  |
| Schriftelijke informatie over de procedure in rapport of tijdschrift | Rapport Korsten/ Tijdschrift Bestuurswetensch.   | Nee   | Nee   | Nee   | Tijdschrift Overheidsmanagement   | Nee  | Nee  |
| Overeenkomst met Limburgse procedure als vertrekpunt                 | 1.Opgavenprofiel en bkm-profiel. 2.Werken met vragenlijsten voor bestaand beleid in 3.Oog voor eigenheid/maatwerk. | 1.Opgavenprofiel en bkm-profiel. 2. Vragenlijsten. 3.Oog voor eigenheid gemeente                                      | 1.Opgavenprofiel en bkm-profiel. 2. Vragenlijsten. 3. Oog voor eigenheid. | 1.Opgavenprofiel en bko-profiel. 2. Vragenlijsten. 3. Oog voor eigenheid.                                       | 1.Geen afzonderlijk opgprofiel. 2. Vragenlijsten.3. Oog voor eigenheid.                 | 1.Geen afzonderlijk opgprofiel. 2. Vragenlijsten.3. Oog voor eigenheid | Enkele overeenkomst (opgavenprofiel). Opzet was wezenlijk anders dan Limburg |
| Afwijking t.o.v. Limburg   | 1.Wel viscom.. 2.Adviesbureau ondersteunt.3Analyse van alle bestaand beleid. 4.Geen aanbevelingen.                 | 1.Geen viscom. 2.Adviesbureau voert uit.3.Analyse op hoofdlijnen, met verdieping.4.Aandacht voor organisatiecultuur.. | 1.Geen viscom 2.Adviesbureau voert uit.3. Brede aanbevelingen.            | 1.Geen viscom (ook geen draagvlak daarvoor) 2.Adviesbureau voert uit.3. Brede analyse.4.Beperkte aanbevelingen. | 1.Geen viscom. 2. Geen uitv. adviesbureau.3.Geen aanbevelingen.                         | Geen vis.comm. Geen adviesbureau Geen opgavenprofiel Wel aanbevelingen | Heel veel.   |

## **De auteurs**

Prof. dr. A. (Arno) F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland (fac. managementwetenschappen) en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (fac. rechtsgeleerdheid). Lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob).

Drs. ing. K. (Klaas) Abma is adjunct-directeur van de gemeente Littenseradiel. Hij studeerde landmeetkunde aan de Hogeschool Utrecht en bedrijfskunde aan de Open Universiteit Nederland.

Drs. M. (Milo) Schoenmaker is burgemeester van de gemeente Bussum. Hij studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam.

Drs. J. (Jean) M.L.R. Schutgens is gemeentesecretaris van Landgraaf. Hij studeerde bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland.



(Flaptekst)

De eigen gemeente is het belangrijkste kader voor oordeelsvorming over de overheid want een gemeente is dichtbij en verantwoordelijk voor veel taken die burgers raken. Gemeenteraadsverkiezingen lijken daarom de ware bestuurskrachttest. Burgers vatten een oordeel over inhoud, omvang en gevolgen van geleverde prestaties samen in een stem. Toch schiet die test tekort. Een gemeente heeft niet alleen met kiezers van doen maar met burgers in verschillende gedaanten en rollen, zoals bijvoorbeeld die van ondernemer; weggebruiker; huisvuilproducent; aanvrager van een paspoort, een uittreksel uit een register of een vergunning; grondeigenaar; woningeigenaar of huurder; bezoeker van een debat in een gemeenschapshuis, sporter, muziekbeoefenaar; of bibliotheekbezoeker. Daarom zijn aanvullende terugkoppelingsmechanismen nodig die iets zeggen over kwaliteit van overheidshandelen: van burgerpanels tot benchmarking. Het nieuwste fenomeen is de bestuurskrachtmeting waarbij het gemeentebestuur in de volle breedte van het takenpakket de maat genomen wordt door een adviesbureau of visitatiecommissie. Bestuurskrachtmeting als vorm van spiegelen is het thema van dit boek. Voldoen bestuurskrachtmetingen? De auteurs verkennen de opzet, kwaliteit en betekenis van bestuurskrachtmeting in tal van gemeenten in ons land. Verschillende methoden worden met elkaar vergeleken. Hoe verhouden de verschillende beoordelingen zich tot elkaar? Maken ze waar wat ze beloven? Beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting passeren de revue.

Het boek is bestemd voor burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeenteambtenaren, adviseurs en anderen met interesse in lokaal bestuur, zoals provinciebestuurders, toezichthouders, studenten bestuurskunde of overheidsmanagement aan een universiteit of hbo-instelling.

Prof.dr. A.F.A.Korsten is hoogleraar aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht, drs.ing. K. Abma is adjunct-directeur van Littenseradiel en drs. J.M.L.R. Schutgens is gemeentesecretaris van Landgraaf.