

# Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen

## *Een beeld van de ideale gemeente?*

Klaas Abma en Arno F.A. Korsten<sup>1</sup>

Drs. ing. Klaas Abma is adjunct-directeur bij de gemeente Littenseradiel. Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht.

*Het instrument bestuurskrachtmeting is inmiddels bij 146 gemeenten toegepast. Belangrijke onderdelen bij een dergelijk onderzoek zijn de vaststelling van het opgavenprofiel (welke opgaven voert het gemeentebestuur uit?), het normenkader (waaraan wordt de uitvoering gespiegeld?), het oordeel (in termen van onvoldoende, matig, voldoende, goed), de rapportage en de bezinning. In die procedure is het normenkader een essentieel onderdeel, want aan de hand daarvan worden de opgaven geïnventariseerd en daarop wordt het uiteindelijke oordeel gebaseerd. Een normenkader is dus een beoordelingsperspectief. Die normenkaders vormen het onderwerp van deze beschouwing. In de praktijk blijkt geen sprake te zijn van één uniform normenkader voor de 146 gemeenten maar wel van regionale homogeniteit. Elke regio hanteert een eigen kader. Bovendien blijkt dat de instanties die een bestuurskrachtmeting (regionaal) uitvoeren vaak gebruik maken van hetzelfde kader waarbij per gebied nuanceringen worden aangebracht. Zo raken bepaalde regio's qua normenkader als het ware geharmoniseerd. Die normenkaders zijn niet alle even goed. Sommige gehanteerde normenkaders zijn te summier waardoor geen sprake kan zijn van een algemeen omvattend beeld van het betreffende gemeentebestuur.*

*Zowel het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn op zoek naar een uniform systeem om daarmee gemeenten op één en dezelfde wijze te beoordelen. De vraag zou gesteld kunnen worden of de optelsom van alle bestaande normenkaders of de grootste gemene deler daarvoor zou kunnen fungeren. Daar kleven echter nog heel wat haken en ogen aan en de discussie hierover is niet vrij van overwegingen omtrent herindeling en fusie. Wie alleen metingen wenst om organisationeel en bestuurlijk leren te stimuleren, heeft niet perse een uniform systeem nodig. Accreditatie in het hoger onderwijs is daarvoor dan een voorbeeld, want dat doet recht aan uniciteit en individuele missies en ambities.*

### 1. Inleiding

Op 1 januari 2007 hadden er maar liefst 133 gemeenten hun bestuurskracht laten meten (Korsten e.a. 2007a: 31), een aantal dat in 2008 met 13 is toegenomen. Als daarbij ook de 14 Limburgse gemeenten die voor de tweede keer deelnamen worden opgeteld dan kunnen we stellen dat deze vorm van prestatiemeting van gemeentebesturen in Nederland blijkt aan te slaan.

Een bestuurskrachtmeting is een methode waarbij uitspraken worden gedaan over de sterkten en zwakten van het gemeentebestuur als geheel. De praktijk van de afgelopen jaren leert dat er geen sprake is van één vorm van bestuurskrachtmeting. Er zijn meerdere vormen

---

<sup>1</sup> De auteurs bedanken dr. Don Westerheijden (CHEPS, Universiteit Twente) en dr. Marcel Boogers (TSPB, Universiteit Tilburg), voor hun commentaar op een eerste versie van dit artikel.

(Korsten e.a., 2007a). Toch is er wel een bepaalde lijn te ontdekken. Grofweg komt het erop neer dat bestuurlijke opgaven waarvoor een gemeentebestuur staat in kaart worden gebracht. Vervolgens wordt nagegaan wat van de uitvoering terecht komt. Uiteindelijk mondt dit uit in een beoordeling op basis van een normenkader. Die normenkaders vormen het onderwerp van dit artikel. Wat is gemeenschappelijk in die normenkaders en zijn er ook verschillen? En zijn er ook onderwerpen die in het geheel niet aan bod komen maar toch onderdeel moeten zijn van een integrale beoordeling?

Deze vragen zijn relevant. Staatssecretaris Bijleveld van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stelde 8 oktober 2007 dat haar ministerie met het IPO en de VNG praat over wat de kernelementen van een bestuurskrachtonderzoek zouden moeten zijn zodat de bestuurskracht van gemeenten op een zelfde wijze zou kunnen worden beoordeeld.<sup>2</sup> Wil ze daarmee toe naar één meetlat voor de gemeenten? Dus één uniform normenkader dat een beeld zou kunnen zijn van 'de ideale gemeente'? Kan dat eigenlijk wel? Doet dat geen afbreuk aan de variëteit die er tussen gemeenten bestaat, met name in opgaven (lees bestaand beleid en ambitie)?

In dit artikel gaan we na hoe de praktijk van die normenkaders er tot nu toe uitziet. Allereerst bespreken we de praktijk van visitaties in het openbaar bestuur. Daarna gaan we in op de visitatieprocedure van de Limburgse gemeenten en de navolging die deze kreeg in andere delen van het land. Uiteindelijk bespreken we de normenkaders die bij deze gemeentelijke bestuurskrachtmetingen zijn gehanteerd. We sluiten af met een samenvatting en een conclusie.

## **2. Visitaties als oorsprong van bestuurskrachtmetingen.**

Het meten van de sterkten en zwakten van het gemeentebestuur als geheel zagen we opkomen in het begin van deze eeuw. Als eerste kwamen alle 47 Limburgse gemeenten aan bod. De daar ontwikkelde methode vond haar oorsprong in de visitaties die elders in het openbaar bestuur voorkwamen. Voorbeelden daarvan waren opleidingen, omroepen, woningcorporaties enz. Bij universitaire opleidingsvisitaties werkte visitatie redelijk goed, uitgaande van de opstelling van colleges van bestuur, opvattingen van facultaire decanen en wetenschappelijk personeel dat gevisiteerd werd.

### *Overeenkomsten en verschillen*

In figuur 1 hebben wij vier verschillende visitaties onder één noemer gebracht, waarbij we voor de volledigheid wel opmerken dat de WO- en HBO-visitaties voortkomen uit één beleid (HOAK-nota, 1985). Er blijken veel overeenkomsten te zijn, maar ook verschillen (o.a. Van Overmeeren, 2007; Commissie Rinnooy Kan, 2004; Bardoel e.a., 2002; Raeflex, 2007; Korsten, 2004).

Overeenkomsten zijn er op het vlak van:

- Een initiatiefnemer die ook vaak als regisseur optreedt. Uitzondering hierbij is de visitatie bij woningcorporaties waarbij één enkele corporatie een visitatie aanvraagt bij Raeflex, de stichting die specifiek door de corporaties is ingesteld voor visitaties.
- Een protocol waarin de procedure beschreven is.

---

<sup>2</sup> zie <http://www.minbzk.nl/actueel/toespraken?ActItemIdt=108801>

- Zelfevaluaties. Vaak hebben die als basis vragenlijsten of invulformulieren die afgeleid zijn van de protocollen en de normenkaders.
- Een onafhankelijke visitatiecommissie. Leden zijn vaak vakgenoten, hoogleraren, hogere managers, etc. De uiteindelijke taak is veelal het uitspreken van een oordeel op basis van de zelfevaluaties, en gesprekken en observaties ter plaatse.
- Inbreng van de gevisiteerden. Die bestaat naast de zelfevaluaties ook uit gesprekken met de visitatiecommissie. Daarnaast worden de concepteindrapporten veelal ook besproken met de gevisiteerden, enerzijds om feitelijke fouten te corrigeren en anderzijds om na te gaan of de gevisiteerden zich herkennen in de conclusies van de commissie.
- De rapporten die openbaar zijn.

onderwerp	Wo-opleidingen (vóór 2003)	Hbo-opleiding bestuurskunde/ overheidsmanagement (vóór 2003)	Visitatie Publieke omroepen	Visitatie corporaties
initiatief	VSNU/college-voorzitters	HBO-Raad	Raad v. Bestuur Publieke Omroep	Individuele corporatie
regie	VSNU met discipline-commissie. Na start vis.comm.	HBO-Raad	Raad v. Bestuur Publieke Omroep	Raeflex
opzet, met protocol	VSNU-protocol voor alle opleidingen	Protocol voor alle opleidingen over hoe zelfevaluatie in te vullen	Geen echt protocol, wel kader (vastgesteld door Raad v. Toezicht)	Raeflex, geen vaste methodiek dus verschillend per corporatie
visitatie-commissie	Visitatiecommissie, na advies van de opleidingen	Visitatiecommissie, na advies van de opleidingen	Voordracht door RvB, gehoord de staatssecr. Benoeming door RvT	Raeflex benoemt per corporatie vis.comm,
samenstelling en onafhankelijkheid visitatie-commissie	Onafhankelijk; vakgenoten en studenten; secretaris	Onafhankelijk; beroepenveld en studenten; secretaris	Onafhankelijke commissie met deskundigen	Onafhankelijk, bestaande uit 3 leden: collega's, deskundigen, belanghouders, of prof auditors
dataverzameling op basis van protocol	Zelfstudies op basis van protocol met vragen	Zelfevaluaties op basis van protocol met vragen	Zelfevaluatie volgens model HBO.	Zelfevaluatie
betrokkenheid van gevisiteerde	Mogelijkheid tot commentaar van de instelling op concept-opleidingsrapport	Mogelijkheid tot commentaar van de instelling op concept-opleidingsrapport	Concept-oordeel voorgelegd aan de gevisiteerden.	Corporatie kan om verduidelijking vragen en evt. onjuistheden laten coorrigeren.
bezoek ter plaatse (site visits)	Site visits van enkele dagen	Site visits	Gesprekken met sleutelfiguren	Visitatiegesprekken met bestuur, mgt, R..v.T en medewerkers
contact met doelgroepen	Met studenten	Met studenten	Geen gesprekken met kijkers, adverteerders etc.	Huurdersverenigingen, zorginstellingen, gemeenten en/of collega-corporaties
een openbaar rapport	Eindrapport	Eindrapport	Eindrapport in drie delen	Visitatierapport is openbaar; visitatiebrief niet.
reflectie op uitkomsten	Bezinning vereist bij kritiek	Bezinning vereist bij kritiek		Bezinning om zaken te veranderen.
toezicht	Toezicht door onderwijsinspectie	Toezicht door onderwijsinspectie		Geen toezicht

*Figuur 1: Kernelementen van vier visitatieprocedures*

Verschillen zijn er uiteraard ook.

Soms is een visitatie vrijwillig (bijvoorbeeld bij de corporaties), maar meestal is er toch een bepaalde mate van verplichting. Zo volgt de visitatie van de publieke omroep uit de

Mediawet (art. 30c) alhoewel het begrip visitatie daarin niet genoemd wordt. De instellingen in het hoger onderwijs ontwierpen zelf, hoewel afgedwongen door toenmalig onderwijsminister Deetman, een kwaliteitszorgstelsel dat door de onderwijsinstellingen zelf onderhouden werd en wordt. De onderwijsinspectie ziet daarop toe.

Een ander verschil betreft de contacten die een visitatiecommissie onderhoudt met de doelgroepen. Bij de visitatie van het onderwijs worden studenten betrokken, maar meer niet. Dus bijvoorbeeld bij hbo-visitaties komen geen directe contacten voor met bedrijven waar oud-studenten werken om de aansluiting tussen opleiding en praktijk na te gaan maar wordt wel een werkveldcommissie in plaats daarvan gehoord. Bij de visitatie van de publieke omroepen kwamen de kijkers en adverteerders niet aan bod. Ook collega-omroepen niet, terwijl bij de visitaties van corporaties veelal de collega-corporaties wel geraadpleegd worden. Daaruit blijkt dat visiteren een poging is om op hoofdlijnen een integraal beeld van een organisatie(eenheid) te krijgen zonder daarbij volledig in details te gaan en te verzanden of stranden door tegen hoge kosten alle doelgroepen specifiek te betrekken.

### *Kritiekpunten*

Alhoewel er vaak wel sprake is van gelijke of gelijksoortige protocollen blijkt nogal eens dat visitatierapporten van verschillende studierichtingen, zeg tussen natuurkunde en economie, onderling slecht vergelijkbaar zijn (o.a. Tweede Kamer, 2000: 4; Van Overmeeren, 2007: 56). Dit kwam door enkele verschillen in protocollen, eigenheden van het beoordeelde object maar ook door de samenstelling van sommige visitatiecommissies (Van Overmeeren, 2007: 56).

Een tweede kritiekpunt was dat er weinig zicht was op wat de gevisiteerden met de aanbevelingen deden. Dit betreft het toezicht op de uitkomsten en op verbetervoorstellen. De onderwijsinspectie kan wel op basis van de uitkomsten van een visitatie het predikaat 'zorgelijk' uitspreken maar bij een corporatie is een dergelijke toezichthouder niet aanwezig. Een aanbeveling naar aanleiding van vijf cases was dat de visitaties beter verankerd zouden moeten worden in de interne kwaliteitszorg (leereffect) en bij belanghebbenden (verantwoordings-effect) (Van Overmeeren, 2007: 56-57).

Visitaties hebben hun nut inmiddels bewezen. De externe evaluaties en zelfevaluaties bleken een waardevol managementinstrument te zijn voor instellingsbesturen en decanen. Aldus de conclusie van de Commissie Dynamisering<sup>3</sup> (2006: 61)

Ook in de evaluatie van de visitaties bij de woningcorporaties troffen we een dergelijke conclusie aan. Daar werden visitaties eveneens als een belangrijk instrument gezien dat in de toekomst sectorbreed zou moeten worden toegepast (Van Overmeeren, 2007: 51).

Visitaties deden pas in het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw hun intrede bij de gemeenten. De ervaringen werden toegepast bij de bepaling van de bestuurskracht van alle 47 Limburgse gemeenten in 2002/2003. Hoe dat in z'n werk ging, beschrijven we hierna.

### **3. Visitaties van gemeenten**

---

<sup>3</sup> Deze commissie is ingesteld door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De commissie moet voorstellen doen om de inhoudelijke dynamisering van academisch onderzoek te bevorderen. Daarnaast moet de commissie zich een oordeel vormen over de vraag hoe universiteiten de onderzoeksevaluaties vertalen in hun beleid en beheer.

De visitaties van de Limburgse gemeenten werden uitgevoerd op basis van de ervaringen die met deze wijze van beoordelen waren opgedaan elders in het openbaar bestuur. De kernelementen hebben we in hoofdlijnen in figuur 2 weergegeven.

- Invulling van het concept 'bestuurskracht'
- Provinciebestuur geeft de aftrap: door kader te scheppen voor bestuurskrachtmeting
- Meting door een visitatiecommissie: externe leden, onafhankelijk
- Eerste fase, opstelling van een opgavenprofiel (= ambities in kaart gebracht op basis van bestaand beleid): inventariserend.
- Tweede fase, een bestuurskrachtprofiel (= wat komt van de ambities terecht?): beoordelend
- Vervolgfase: bezinning bij gemeentebestuur (wat leren we?) en aanbieding aan provinciebestuur (wat leert het provinciebestuur hiervan?)
- Regioanalyse en overleg tussen provinciebestuur en gemeenten over eventuele gevolgen: geen actie nodig, meer samenwerking of herindeling?

*Figuur 2: Kernelementen visitatieprocedure Limburg*

Op deze wijze kon een algemeen, basaal beeld worden gekregen van de bestuurskracht van elk Limburgse gemeentebestuur en de gemeenten. Die kracht werd enerzijds afgemeten aan de uitvoering van taken die volgen uit opgaven vanuit het Rijk en de provincie en anderzijds aan de eigen gemeentelijke ambities en het functioneren van een gemeentebestuur om die waar te maken. De toepassing van de bestuurskrachtmeting werd in handen gegeven van een visitatiecommissie.

De commissie die de Limburgse gemeenten visiteerde onderscheidde in haar rapportages vier gemeentelijke rollen: drie externe rollen (de gemeente als bestuur, als dienstverlener en als participant) en een meer interne (organisatie-)rol. Daarnaast werden drie kwaliteitsniveaus gehanteerd waarop gemeentelijke opgaven zijn te vervullen en waarop de uitvoering betrekking heeft: het strategische, tactische en operationele niveau.

Op *strategisch niveau* ging het om de ontwikkeling van een visie op de (middel)lange termijn voor de ontwikkeling van de samenleving en de eigen positie. De samenleving moet erop kunnen rekenen dat overheidsopgaven aangepakt worden en dat ze, ook in tijden van crisis, op robuuste en betrouwbare manier worden uitgevoerd.

Op *tactisch niveau* ging het om de organiserende en structurerende taken. Hoe zijn de beleidsmatige processen georganiseerd: inrichting, voortgang, zorgvuldigheid, draagvlak, effectiviteit en doelmatigheid?

Op *operationeel niveau* ging het om beleid op de korte termijn: programmering, doelgerichtheid, instrumentaliteit, responsiviteit.

Aan elke door de visitatiecommissie vastgestelde combinatie van kwaliteitsniveau en rol werden normen toegekend waaraan de uitvoering van de opgaven getoetst werd. We komen daar nog op terug.

De eerste fase van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor betrof de vaststelling van de (bestaande) bestuurlijke opgaven door het gemeentebestuur zelf. Dat vond plaats aan de hand van vragenlijsten van het ondersteunend adviesbureau, waarbij de gemeentelijke ambtenaren en bestuurders betrokken werden. Basis waren (a) opgaven ontleend aan de kenmerken van de gemeente; (b) functionele opgaven ontleend aan regionaal, provinciaal en

landelijk beleid en (c) opgaven voor de politiek-bestuurlijke en ambtelijke organisatie, zoals strategisch beleid en personeelsbeleid.

Het opgavenprofiel werd vastgesteld door de gemeenteraad.

In de tweede fase analyseerde de visitatiecommissie de uitvoering van het beleid. Aan de orde was de vraag of het gemeentebestuur zijn – in het opgavenprofiel vastgelegde – ambities waarmaakte dan wel of de kans daarop groot of klein was. Alle activiteiten uit het opgavenprofiel werden gerelateerd aan de bestuurskrachtmonitor en het normenkader. Op basis daarvan oordeelde de commissie in termen van ‘onvoldoende’, ‘matig’ of ‘voldoende’ per cel in de matrix.

Het gemeentebestuur besprak het rapport. Daarna volgde reflectie en actie. Vervolgens werd het rapport aangeboden aan het Limburgse provinciebestuur dat zich bezon op vervolgacties.

Als we de visitaties van de Limburgse gemeenten vergelijken met de kernelementen van figuur 1 dan constateren we een grote mate van overeenkomst met die van de opleidingen, de publieke omroepen en de woningcorporaties.

Omdat er sprake was van een sterke regie op het procedureel kader door het provinciebestuur werden in beginsel *alle* gemeenten langs *dezelfde* meetlat gelegd. De gemeente Maastricht (ruim 121.000 inw.) werd dus op dezelfde wijze beoordeeld als de gemeente Hunsel (ruim 6000 inw.). Dat leidde uiteraard tot een totaal verschillend opgavenprofiel, maar de manier waarop de meting werd uitgevoerd en de spiegel waarin gekeken werd, waren dezelfde. Ook het feit dat de visitatiecommissie de gehele procedure door niet wijzigde, droeg bij aan een uniforme wijze van beoordelen.

Door de wijze waarop het provinciebestuur omging met de uitkomsten van de onderzoeken kon het niet blijven bij de constatering hoe de gemeentelijke organisatie en haar bestuur er voorstond. Met de gemeentebesturen of clusters daarvan werd gesproken over verbeterpunten en soms ook afspraken gemaakt.

Uit een evaluatieonderzoek bleek dat de gekozen aanpak de toets der kritiek kon doorstaan (Korsten 2004a). De kritiekpunten uit andere visitatieprocedures waren goed ondervangen. Uiteraard waren er wel enkele verbeterpunten, zoals het ontbreken van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de beoordeling en de toch vaak geconstateerde ‘mildheid’ op operationeel gebied van de uiteindelijke beoordelingen (2004a: 66).

Toenmalig minister Remkes concludeerde daarop dat de Limburgse monitor een goed voorbeeld was voor andere gemeentebesturen. Dit zou moeten leiden tot een harmonisering van de begrippen bestuurskracht en kwaliteit en de wijze waarop deze op een betrouwbare wijze konden worden gemeten.<sup>4</sup>

De Limburgse visitatie was een succesvolle exercitie geweest. Dat bleek ook uit de vervolgmonitor die in 2006 startte. Daaraan nemen alle Limburgse gemeenten vrijwillig deel die niet in een herindelingprocedure betrokken zijn geraakt.

---

<sup>4</sup> Toespraak bij het symposium bestuurskrachtmonitor Limburg, 22 januari 2004: [www.ministerremkes.nl](http://www.ministerremkes.nl).

#### 4. Bestuurskrachtmetingen in andere gebieden

Naderhand werden in Nederland op verschillende andere plaatsen bestuurskrachtmetingen uitgevoerd, soms in provinciaal verband (Friesland, Groningen, heringedeelde gemeenten in Gelderland), veelal in regionaal verband (bijvoorbeeld Krimpenerwaard, Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, Gooi- en Vechtstreek, Drechtsteden, Utrechtse Heuvelrug, Land van Heusden en Altena, Voorne-Putten etc.), of soms in individuele gemeenten (Leiden, Voorschoten e.a.).

Er is geen sprake van één uniforme, landelijk gevolgde aanpak van bestuurskrachtmetingen, maar er is wel een patroon te ontdekken. In alle gevallen ging het om het verkrijgen van een algemeen basaal beeld van het functioneren van een gemeente. De bestuurlijke opgaven van een gemeente werden ook overal beoordeeld op basis van een vooraf vastgesteld normenkader. Daarna werd over die vergelijking een uitspraak gedaan in termen van onvoldoende, matig, voldoende of goed. Belangrijk verschil met de Limburgse procedure was dat in alle andere vormen er geen sprake was van een visitatiecommissie. Zo was in Friesland (slechts) sprake van een zelfevaluatie. Het gemeentebestuur beoordeelde zichzelf zonder dat een visitatiecommissie meekeek. Ook konden meningen van derden (bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen en soms ook burgers) meegewogen worden. Omdat er geen sprake was van een visitatiecommissie waren de zelfoordelen dan ook nogal positief gekleurd (Geers, 2004; Geers en Korsten, 2005; Korsten e.a., 2007a), wat twijfel opriep bij het Friese provinciebestuur. Het daarna volgende voorstel om alsnog te komen tot een visitatieprocedure kwam (nog) niet tot uitvoering.

Bij de kwaliteitsmeting in de provincies Utrecht en Gelderland was wel sprake van een beoordelaar, in de vorm van een projectgroep van provincieambtenaren en medewerkers van de betreffende gemeente.

In alle andere gebieden werd de meting uitgevoerd door adviesbureaus die trachtten de onafhankelijke rol van visitator te spelen.

Belangrijk in een bestuurskrachtmeting zijn dus de opgaven en de normatiek waaraan deze worden afgemeten. In alle vormen zijn die opgaven ook geïnventariseerd, met uitzondering van de zelfevaluatie in Friesland. Die opgaven varieerden van zeer summier (zoals in de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg in Utrecht en Gelderland (Korsten e.a., 2007a: 177-198) tot zeer uitgebreid (zoals bij de metingen in de Krimpenerwaard (Korsten e.a., 2007a: 105-129). Het ging in de meeste gevallen om bestaand beleid, toekomstig beleid speelde geen grote rol. Overal was sprake van een selectie. Een compleet beeld krijgen van alle bestuurlijke opgaven is geen sinecure, en ook niet noodzakelijk om een algemeen basaal beeld te krijgen van de bestuurskracht. Ook een arts kan niet alles onderzoeken om toch een uitspraak te doen over de (ingeschatte) gezondheid van de burgers.

De normatiek, het andere essentiële onderwerp in een bestuurskrachtmeting komt uitgebreid aan de orde in de volgende paragraaf. Onze vooronderstelling is dat een goed doordacht en integraal normenkader bijdraagt aan een grondige en uitgebreide inventarisatie van de opgaven: doet het gemeentebestuur de goede dingen en wat brengt ze daarvan terecht? Een erg summier normenkader zal nooit kunnen leiden tot een adequaat beeld van de bestuurskracht. Immers, een spiegel waaruit stukken ontbreken, kan nooit leiden tot een goed beeld van diegene die in die spiegel kijkt. Alleen de gespiegelde beelden worden teruggeven.

## 5. Modellen voor de beoordeling

Naast de visitaties in het openbaar bestuur waren ook de ideeën van Toonen e.a. van belang voor de Limburgse exercitie. De door hen ontworpen staalkaart van kwaliteit (1998: 119 e.v.) was een combinatie van vier gemeentelijke rollen (bestuur, dienstverlener, onderdeel van het bestuurlijk bestel en organisatie) en drie kwaliteitsdimensies (institutioneel, beleid en besluitvorming, organisatie en management). De dimensies waren weer een vertaling van de bestuurlijke waarden uit de typologie van Hood (1991). Oorspronkelijk was deze staalkaart bedoeld om de effecten van herindeling op gemeenten zichtbaar te maken.

Op deze staalkaart is voortgeborduurd. Minister Peper pleitte voor een herindelingmonitor, een bestuurskrachtmeting van onderop. In 2001 verscheen, in opdracht van toenmalig minister De Vries van BZK, de Kwaliteitsmonitor Herindeling (B&A-groep, 2001). Dat instrument zou een dynamisch en aansprekend instrument moeten worden en de optimale basis moeten zijn voor leren, verbeteren en verantwoorden van herindeling in het lokaal bestuur. Het succes daarvan is niet erg groot geweest. De kwaliteitsmonitor is alleen toegepast bij de visitatie van de heringedeelde gemeente Twenterand (B&A-groep, 2001). Bouckaert e.a. bespraken de kwaliteitsmonitor bij de mogelijke ontwikkeling van een monitoringsysteem voor het Vlaamse lokaal bestuur (2003: 177-185).

### *Bestuurskrachtmonitor*

De kwaliteitsmonitor was de basis voor de bestuurskrachtmonitor zoals die bij de Limburgse visitaties werd gehanteerd. De door Toonen e.a. ontwikkelde kwaliteitsniveaus werden omgevormd tot het strategische, tactische en operationele niveau. Door de combinatie met de vier rollen ontstond de bestuurskrachtmonitor (figuur 3), ook wel kwaliteitsmatrix genoemd. Elk veld van de matrix werd voorzien van normen. Daarop komen we in de volgende paragraaf terug. Door vervolgens de opgaven te classificeren over de velden en deze af te zetten tegen de vastgestelde norm was een beoordeling mogelijk.

		Rollen gemeentelijke overheid			
		Bestuur	Dienstverlener	Participant	Organisatie/ bedrijfsvoering
Kwaliteitsniveau	Strategisch	1.1: Strategisch bestuur	1.2: Strategische dienstverlener	1.3: Strategische participant	1.4: Strategische organisatie
	Tactisch	2.1: Tactisch bestuur	2.2: Tactische dienstverlener	2.3: Tactische participant	2.4: Tactische organisatie
	Operationeel	3.1: Operationeel bestuur	3.2: Operationele dienstverlener	3.3: Operationele participant	3.4: Operationele organisatie

Figuur 3: De kwaliteitsmatrix uit de Limburgse bestuurskrachtmonitor

### *Andere modellen*

Dezelfde matrix heeft Van Naem & Partners, ondersteunend bezig in Limburg, ook zelfstandig toegepast bij de bestuurskrachtmeting in de Krimpenerwaard. Ook bij de meting van de gemeenten in het land van Heusden en Altena in 2007 werd deze matrix – in aangepaste vorm wel te verstaan - weer gebruikt. Bij de herhalingsmeting in Limburg ontbreekt de rol van de gemeente als organisatie.

Een andere matrix troffen we aan bij de kwaliteitsmeting in Utrecht (RSW-gemeenten). Ook bij de meting van heringedeelde gemeenten in Gelderland (gestart in 2007) wordt die matrix toegepast. Daarin werden de vier rollen (bestuur van de gemeenschap, publieke dienstverlener, onderdeel van het bestuurlijk bestel en vernieuwende organisatie) gecombineerd met drie bestuurskundige kernwaarden: de operationele kwaliteit, de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit en de weerbaarheid. Deze kernwaarden lijken veel op de kwaliteitsniveaus operationeel, tactisch en strategisch. Opvallend bij deze matrix was dat er wel normen per rol en per kernwaarde werden genoemd, maar geen normen bij de combinatie daarvan (Korsten e.a., 2007a: 195).

Capgemini hanteerde bij de bestuurskrachtmeting in de Gooi- en Vechtstreek eveneens een matrix waarbij de vier rollen (bestuur, dienstverlener, medeoverheid en organisatie) gecombineerd werden met het strategische en operationele kwaliteitsniveau. Er werd dus geen tactisch niveau onderscheiden. Ook hierbij werden normen per rol genoemd, maar er werden geen normen per kwaliteitsniveau onderscheiden en dus ook niet in de combinatie rol/niveau (Korsten e.a., 2007a: 89 e.v.).

### *Rollen, geen matrices*

Bij de overige gebieden werden geen matrices gehanteerd. Wel werd overal gebruik gemaakt van rollen. De zelfevaluatie in Friesland was gerelateerd aan zes prestatiegebieden: de gemeente als beleidsontwikkelaar, dienstverlener, toezichthouder/handhaver, lokale democratie, bestuurlijke partner en werkgever. BMC hanteerde bij de meting in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden vier rollen (beleidsmaker, dienstverlener, samenwerker en organisatiebeheerder), evenals Berenschot in de Drechtsteden (bestuur, dienstverlener, participant in het openbaar bestuur, en de interne organisatie).

Rollen en kwaliteitsniveau troffen we niet aan bij de beide metingen die van de gemeente Leiden werden uitgevoerd. Daar werd gekeken naar de opgaven en ambities, het feitelijk bestuurlijk en organisatorisch handelen en de randvoorwaarden daarbij (Korsten e.a., 2007a: 199-223).

Samengevat kunnen we stellen dat bij een bestuurskrachtmeting bestuurlijke opgaven gespiegeld werden aan een normenkader. Met uitzondering van de meting in Leiden werden overal gemeentelijke rollen gehanteerd. In de meeste gevallen waren dat er vier, in Friesland zes.

## **6. Normen per rol**

Om uiteindelijk een beoordeling te geven over het presteren van de gemeente is een kader nodig waaraan dat presteren kan worden gespiegeld. Hiervoor hebben we al aangegeven dat de diverse beoordelende actoren daarvoor een model hanteerden in de vormen van rollen, niveaus of een combinatie daarvan. Al deze 'meeteenheden' werden voorzien van normen en criteria waaraan de prestaties werden afgemeten: 'daarop toetsen wij'.

Bij de eerder genoemde visitaties bij onderwijsinstellingen gold ook een beoordelingskader. Daarover bestond doorgaans overeenstemming. Immers, wie een oordeel geeft over een opleiding zal onder meer zicht willen hebben op de doelstellingen, het onderwijsprogramma, het rendement, de kwaliteit van de organisatie en ondersteuning en van examens. Toch leverde zo 'n kader ook wel eens discussie op. Bij een visitatie op het vlak

van onderzoek in de rechtsgeleerdheid vonden bepaalde universitaire centra in de jaren negentig dat teveel accent gelegd werd op 'tellen' van output per programma en per medewerker. Men vond dat ook gelet moest worden op kwaliteit en niet zozeer op kwantiteit. Dat is toen gehonoreerd. De commissie die visiteerde moest haar normerende werkwijze na interactie met het veld aanpassen. Daarentegen heeft de commissie-Bouckaert op het gebied van onderzoeksprogramma's bestuurskunde wel veel aandacht besteed aan kwantitatieve output. De aandacht voor internationaal publiceren nam toe en kwam tot uitdrukking in het normenkader. De commissie keek ook naar de inhoud van de programma's. Deze werkwijze vond over het algemeen instemming van de colleges van bestuur, de programmaleiders en onderzoekscoördinatoren en de wetenschappelijk medewerkers. Daarmee wordt indirect ook duidelijk dat een verschuiving in het overheersende denken (het heersende discours) op een terrein leidt tot aanpassingen.

We concluderen hieruit dat de procesgang bij visitaties in het universitair onderwijs en onderzoek veelal geaccepteerd werd. Dat gold ook voor het beoordelingskader dat daarbij gehanteerd werd. Hetzelfde zagen we bij zbo-evaluaties van het Kadaster, COA enz. Ook daar werd een bepaald kader gebruikt (Schillemans, 2007). We zeggen met opzet 'veelal' omdat er ook andere aanpakken mogelijk waren. Er hoeft dan ook niet altijd slechts één goede manier te zijn. Ook artsen beoordelen een patiënt niet altijd op een en dezelfde manier.

Wat te doen? Toch naar één aanpak of juist variëteit van bureaus en regio's accepteren? Als sprake is van een centrale regisserende actor, zoals een inspectie voor hoger onderwijs en een vereniging van samenwerkende universiteiten (VSNU), zal deze streven naar één mal. Dat geeft overzicht, maakt vergelijking mogelijk en duidelijk welke opleiding minder goed is en wat juist een betere is. Het nadeel daarvan is dat een opleiding niet goed gemeten wordt aan de eigen missie, aan het unieke. Een opleiding kan zich dan tekort gedaan voelen. Daarom is in het universitair onderwijs overgegaan naar individuele beoordeling in de vorm van accreditaties.

Zo kan men ook kijken naar bestuurskrachtmetingen van gemeenten. Eén normenkader of variëteit? In Limburg is door het regievoerend provinciebestuur gekoerst op een kader voor 47 gemeentebesturen die aan een bestuurskrachtmeting zijn onderworpen en is de feitelijke organisatie van bestuurskrachtmeting overgelaten aan een onafhankelijke visitatiecommissie. De gemeenten stemde hiermee in en herkenden zich uiteindelijk doorgaans goed ook in de uitkomsten. In de andere gebieden zien we ook veel bestuurskrachtmetingen met regionaal aanvaarde kaders als vertrekpunt. De vraag is nu: hoe verhouden die regionale kaders zich tot elkaar vanuit een helicopterview? Wat is gemeenschappelijk, wat is het verschil? Bij de vergelijking nemen we de Limburgse situatie weer als uitgangspunt.

### *Limburgse normenkader*

De Limburgse visitatiecommissie werkte met een normatief kader waarin een overzicht is gegeven van de sturingseisen die iedere rol met zich meebrengt. De normen in dit kader zijn uitgewerkt in criteria. Als voorbeeld noemen we hierna de normen die de visitatiecommissie hanteerde aangegeven bij veld 2.1: tactisch bestuur.

- De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven
- Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt aangepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is
- De gemeente realiseert eenheid van beleid
- De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats
- De overheid stelt zich in dienst van de lokale samenleving

Elke norm werd voorzien van criteria. We vermelden hier de criteria die behoren bij de tweede norm van veld 2.1.

*Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt aangepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is*

- Over de initiatieven en de bijbehorende consequenties is (tenminste op hoofdlijnen) besloten door de raad. Over uitvoeringsmodaliteiten kan het college besluiten.
- Het bestuur is betrokken bij de voorbereiding van beleid, de communicatie van beleid en het toezicht op de uitvoering.
- Het bestuur is zichtbaar en bereikbaar voor de samenleving en creëert draagvlak voor het beleid.
- Voorgenomen beleid wordt getoetst om het draagvlak in de samenleving te vergroten.
- Indien nodig worden initiatieven ondernomen om het draagvlak in de samenleving te vergroten.
- De gemeente weet om te gaan met belangentegenstellingen en weerstanden en beschikt daartoe over de nodige strategische en tactische vermogens.

Om een vergelijking te maken hebben we de normen van de kwaliteitsniveaus toegevoegd aan de normen per rol. We stellen hier dus de vraag of er per rol overeenkomsten en verschillen zijn. We vermelden ook normen die geen enkele instantie noemde.

### **Bestudeerde gebieden**

Om deze vraag te beantwoorden hebben we bestuurskrachtmetingen van verschillende instanties bestudeerd. In figuur 4 is hiervan een overzicht gegeven.

Wij hebben voor deze gebieden gekozen om de volgende redenen. In de eerste plaats zijn de gehanteerde rapporten maatgevend voor het grotere gebied waarbinnen de bestuurskrachtmeting is uitgevoerd. Met andere woorden, de aanpak zoals verwoord in het rapport van Bussum (CapGemini) is ook gebruikt in de andere gemeenten die meededen aan de meting in de Gooi- en Vechtstreek. Dat geldt ook voor de andere gebieden. Kortom: de hier onderzochte normenkaders zijn representatief voor 75 gemeenten. Dat is meer dan de helft van de 146 gemeten gemeenten per 1-1-2008.

Gebied	Aantal gemeenten	Instantie	Bron
Limburg	47	Visitatiecommissie	Eindrapport gemeente Beek (1 <sup>ste</sup> ronde, 2002).
Krimpenerwaard	5	Van Naem & Partners	Bestuurskrachtprofiel Bergambacht d.d. 4 april 2005.
Alblasserwaard/ Vijfheerenlanden	8	BMC	Normenkader provincie Zuid-Holland in de notitie <i>Grensverkennd én grensverlegend</i> (2001).
Drechtsteden	6	Berenschot	Bestuurskrachtmeting Alblasserdam d.d. 10 oktober 2005.
Gooi- en Vechtstreek	6	CapGemini	Eindrapport bestuurskracht gemeente Bussum d.d. 25 mei 2005.
RSW-gemeenten	3	Projectgroep provincie/ gemeente	Kwaliteitsmeting Scherpenzeel, augustus 2005.

*Figuur 4: Bestudeerde bestuurskrachtmetingen*

In de tweede plaats gebruiken de bureaus de aanpak ook in andere gebieden. Zo zette Van Naem, ondersteunend penvoerder bij de Limburgse visitatie, de Limburgse aanpak door in andere regio's (Krimpenerwaard, Land van Heusden en Altena, en bij de individuele gemeenten Rozenburg en Lith). Het door BMC ontwikkelde bestuurskrachtonderzoek troffen we aan in drie Zuid-Hollandse regio's (Alblasserwaard, Goeree-Overflakkee, Zuidplas), evenals bij individuele metingen van gemeenten als Alkemade, Bodegraven, Boskoop enz. De meting van een groot aantal Groningse gemeenten, gestart in 2007, kent ook weer dezelfde opzet. Ook de opzet die bij de RSW-gemeenten werd gehanteerd komt weer aan bod in de Gelderse gemeenten die in 2008/2009 meedoen aan de kwaliteitsmeting. De zelfanalyse van de Friese gemeenten blijft hier buiten beeld. Bij deze meting was geen normenkader aanwezig.

Vooraf merken wij verder op dat geen van de normen in alle metingen voorkwam. Er is dus een grote diversiteit aan normen. De meeste overeenkomsten troffen wij aan tussen de normen zoals die door het Limburgse provinciebestuur waren ontwikkeld en die van BMC en Van Naem & Partners. De normen zoals Berenschot, CapGemini en de B&A-groep (bij de meting van de gemeenten op Voorne-Putten) die hanteerden waren veel summierder. De kwaliteitsmeting zoals die in Utrecht werd gebruikt, was eveneens minimaal qua normatiek. In figuur 5 hebben wij een overzicht gegeven van de gehanteerde normen, in vergelijking met de normatiek uit de Limburgse visitatie. Om het overzicht te bewaren, hebben we de criteria, die de normen specificeren, weggelaten.

Het is ook van belang vooraf op te merken wie de normenkaders vaststelde. In de meeste gevallen gebeurde dat niet door de uitvoerende bureaus, maar door bestuurders. Bij de visitatie van de Limburgse gemeenten werd het normenkader aangereikt door het provinciebestuur. Het provinciebestuur van Zuid-Holland had in de nota 'Grensverkenkend en Grensverleggend' eveneens een normenstelsel opgenomen dat BMC als uitgangspunt gebruikte voor de onderzoeken. Van Naem nam het Limburgse normenkader als

Gebied / adviesbureau	Krimpenerwaard (Van Naem&Partners)	Alblasserwaard (BMC),	Drechtsteden (Berenschot)	Gooi- en Vechtstr. (CapGemini)	Kwaliteitsmeting Utrechts bestuur
Normen volgens 1 <sup>ste</sup> visitatieronde Limburg					
<b>Gemeente als bestuur</b>					
• De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn	X	X	X (summier)	X	
• De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven	X	X		X	
• De gemeente realiseert eenheid van beleid	X	X			
• De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats	X	X	X	X	X
• Een robuust en betrouwbaar lokaal bestuur reageert slagvaardig op crises en incidenten, maar laat zich daar niet uitsluitend door leiden	X	X	X (summier)		X (summier)
• Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt aangepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is	X	X	X		X (summier)
• De overheid stelt zich in dienst van de lokale samenleving	X	X	X		

<b>Gemeente als dienstverlener</b>					
• De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn	X	X	X (summier)	X	X (summier)
• De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven	X	X			
• Een robuust en betrouwbaar lokaal bestuur reageert slagvaardig op crises en incidenten, maar laat zich daar niet uitsluitend door leiden					
• Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is	X	X	X (summier)		
• De gemeente realiseert eenheid van beleid	X	X	X	X	
• De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats	X	X			
• De overheid stelt zich in dienst van de lokale samenleving	X	X	X		
• Daar waar de gemeente het beleid niet zelf uitvoert, voert de gemeente bij het oppakken van de opgave de regie	X	X			
• Er wordt voortdurend geïnvesteerd in het functioneren van de gemeentelijke organisatie	X	X			
<b>Gemeente als participant</b>					
• De gemeente realiseert eenheid van beleid	X	X			
• Het gemeentelijk functioneren wordt waar mogelijk versterkt door samenwerking met andere gemeenten	X	X	X	X	X
• Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt aangepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is	X	X			
<b>Gemeente als organisatie</b>					
• De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn	X	X	X (summier)		
• De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven	X	X	X		
• Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is	X	X	X (summier)		X
• De gemeente benut de mogelijkheden van ICT				X	
• Daar waar de gemeente het beleid niet zelf uitvoert, voert de gemeente bij het oppakken van de opgave de regie	X	X			
• Er wordt voortdurende geïnvesteerd in het functioneren van de gemeentelijke organisatie	X	X		X	

*Figuur 5: Normen bij bestuurskrachtmetingen*

uitgangspunt voor de metingen die dat bureau naderhand zelfstandig uitvoerde. De B&A-groep stelde voor de metingen van de gemeenten op Voorne-Putten wel een normenkader op, maar het werd vastgesteld door een begeleidingscommissie, bestaande uit leden van de colleges van de betreffende gemeenten. Daarmee werd bereikt dat de normenkaders bestuurlijk werden gedragen, maar ook dat de bestuurders naderhand niet konden terugvallen op argumenten over latten die te hoog waren gelegd.

### ***Overeenkomsten en verschillen***

Met de hierboven gemaakte opmerkingen geven we hieronder de resultaten van de vergelijking. Dat hebben we weer per rol gegroepeerd. We geven per rol ook aan welke onderwerpen niet in de normatiek voorkomen maar die volgens ons wel van belang zijn om een algemeen beeld van een gemeentebestuur te verkrijgen. Tot slot gaan we in op de onderwerpen die in het geheel niet aan de orde kwamen.

#### *De gemeente als bestuur*

Voor de gemeente als bestuur gaat het om het democratisch functioneren: de verbinding tussen lokaal bestuur en lokale samenleving. De betrokkenheid van burgers, de afstand tussen bestuur en bestuurden en de toegankelijkheid en transparantie van dat bestuur zijn belangrijke aandachtspunten.

We zien in de praktijk meestal normen die te maken hebben met visies voor de middellange en lange termijn, dat het gemeentebestuur zich in dienst stelt van de lokale samenleving, de adequate inzet van middelen, regelmatige toetsing van de voortgang en effectiviteit van beleid, slagvaardige reacties bij crises en incidenten en de vertaling van beleid naar consequenties.

De Utrechtse projectgroep had alleen normen over integer handelen en over de beleidsmatige en operationele afwegingen en keuzes.

We troffen geen normen aan die betrekking hebben op onderwerpen als pluriformiteit, lokale machtsbolwerken, stimulansen en prikkels over en weer tussen bestuur en samenleving, of de raad een juiste afspiegeling is van de lokale samenleving, over opkomst bij verkiezingen, de mate van vertrouwen van de burgers in het gemeentebestuur en de politieke betrokkenheid van de samenleving bij het bestuur. Verder geen zaken als innovativiteit en creativiteit van het bestuur, de mate van omgevingsoriëntatie, het oog hebben voor kansen en bedreigingen, en de mate waarin maatschappelijke groeperingen hun inbreng en belangen terugzien in het uiteindelijk geformuleerde beleid. Blijkbaar zijn dit items die de bestuurlijke beoordelaars, dus de bestuurlijke artsen niet essentieel vinden voor de vaststelling van de gezondheid van de gemeente (lees bestuurskracht).

#### *De gemeente als dienstverlener*

De gemeente als dienstverlener is aanbieder en producent van publieke goederen en diensten. Daarbij gaat het niet alleen om zaken als de uitgifte van paspoorten of vergunningverlening, maar ook om het maken en uitvoeren van beleid. De kwaliteit van de uitoefening van taken en bevoegdheden staat centraal, met name vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering. De politiek-bestuurlijke kaders worden gezien op hun controle- en sturingsfunctie voor het uitvoerende apparaat. In het huidige denken wordt van gemeentelijke organisaties en hun bestuur vooral een extern georiënteerd en oplossingsgericht publiek ondernemerschap verwacht.

Ook bij de dienstverlenersrol werden normen gebruikt als visies voor de middellange en lange termijn, dat het gemeentebestuur zich in dienst stelt van de lokale samenleving, de adequate inzet van middelen, regelmatige toetsing van de voortgang en effectiviteit van beleid, de vertaling van beleid naar consequenties. Daarnaast troffen we ook normen aan over de eenheid van beleid, regievoering door de gemeente alsmede voortdurende investeringen in het functioneren van de gemeentelijke organisatie.

Capgemini hanteerde bij de metingen in de Gooi- en Vechtstreek normen die vooral betrekking hadden op de uitvoering van de dienstverlening (zoals de aanwezigheid van een volledige en actuele productencatalogus, een aparte leidinggevende voor de snelheid van de dienstverlening, digitaal loket e.d.). Ook de Utrechtse projectgroep hanteerde dergelijke criteria, zoals bijvoorbeeld professionaliteit en klantvriendelijkheid, niet stroperigheid.

De visitatiecommissie hanteerde geen normen op het gebied van de tijdige aanpak van taken en het voldoen aan wetten en regels. Van Naem, BMC, Berenschot en de Utrechtse projectgroep hanteerden deze norm wel. De commissie kende eveneens geen rol op het gebied van de democratische legitimering. Van Naem, BMC en Berenschot deden dat wel, door dit begrip te 'vertalen' als regie van het college over de ambtenaren.

Wat niet voorkwam waren de onderwerpen burgerinitiatieven, bestuurlijke vernieuwingen, productiviteit, verantwoordingslast en de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Ook de handhaving komt niet echt naar voren (werd alleen genoemd door CapGemini). Maar ook wordt weinig aandacht besteed aan crisismanagement en risicobeheersing.

#### *De gemeente als participant*

Bij de gemeente als participant in het openbaar bestuur gaat het om het effectief functioneren in bestuurlijke netwerken en interactiepatronen. Aandachtspunten zijn: communicatievaardigheid, het tegengaan van bestuurlijk autisme, het coöperatieve vermogen, onderhandelingscapaciteit en het relatiemanagement.

Bij deze rol is er in de praktijk veel aandacht voor de zelfstandige positie van de gemeente. Elke gemeente is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het takenpakket. Ook de rol die de gemeente speelt in horizontale samenwerkingsverbanden krijgt veel aandacht.

In tegenstelling tot de twee voorgaande rollen stelde de visitatiecommissie hier geen norm op het vlak van de visie op samenwerking. Dat deden Van Naem en BMC wel. Alleen de visitatiecommissie noemde het begrip centrumgemeente: vaak een grotere gemeente temidden van kleinere. In de praktijk wordt aan dergelijke gemeenten vaak een belangrijke rol toegedicht als het gaat om het verlenen van diensten, het leveren van projectleiders bij grotere samenwerkingsopgaven e.d. Overigens ging BMC daar in de beoordeling van de gemeente Gorinchem wel op in (Korsten e.a., 2007a: 136), evenals Berenschot bij de beoordeling van Dordrecht.

Wat komt niet aan de orde?

Onderwerpen als de gemeentelijke inbreng in verticale samenwerkingsverbanden (dus richting provincie en rijk), de samenwerking met waterschappen en met derden, via convenanten, of het functioneren in private samenwerkingsconstructies komen in de invulling van deze rol niet of nauwelijks aan bod. Het normenkader van de B&A-groep noemde wel de mate van samenwerking met de andere bestuurslagen. In de rapporten kwam dit onderwerp niet terug, maar werd overgeheveld naar de nog op te maken regionale bestuurskrachtmeting.

#### *De gemeente als organisatorische eenheid*

Bij deze rol gaat het om het functioneren van de organisatie, leer- en veranderingsprocessen binnen de organisatie, human resource management en het financieel-economisch perspectief (de begroting).

De normatiek spreekt weer over visies voor de (middel)lange termijn, de adequate inzet van middelen, vertaling van beleid naar consequenties, regievoering wanneer de gemeente het

beleid niet zelf uitvoert, investeringen in de gemeentelijke organisatie en de benutting van ICT.

Capgemini had net als bij de andere rollen bij deze rol ook weer een zeer uitgebreid normenkader over personeelsbeleid, planning en control, cultuur van de organisatie en arbo-achtige onderwerpen als ziekteverzuim en medewerkertevredenheid. De Utrechtse projectgroep hanteerde ook enkele normen over personeelsbeleid.

Niet aan de orde kwamen onderwerpen als leren, innoveren en moderniseren als continu proces, maar ook zaken die te maken hebben met de omvang van het ambtelijk apparaat in vergelijking met andere gemeenten. In tegenstelling tot wat in de omschrijving als organisatie naar voren kwam, komen financiële zaken als begrotingen, lokale lasten en omvang van het vermogen in de praktijk lang niet altijd aan bod bij de normenkaders. Toch komen ze in de rapporten wel naar voren (zie voor een voorbeeld de rapportage van het bestuurskrachtonderzoek van de gemeente Vlist, Van Naem & Partners, 2005: 3). Alleen de B&A-groep noemde wel de financiële huishouding als relevant aspect. De norm was dat de accountant de jaarrekening moest hebben goedgekeurd en dat er geen financiële knelpunten waren. Daartoe werden de jaarrekening en de accountantsverklaring geanalyseerd.

*Wat komt in het geheel niet aan de orde?*

Vergelijking van de normenkaders die in de praktijk worden gehanteerd brengt ons ook bij de vraag of er onderwerpen zijn die in het geheel niet aan bod komen. Dit is een lastig te beantwoorden vraag in het licht van het uitgangspunt dat een bestuurskrachtmeting een algemeen basale en integrale meting betreft. Korsten e.a. hanteerden hiervoor de metafoor van de vroegere schoolarts (2007a: 17 e.v.). Die arts stelde door pakweg tien testjes (kniebuiging, diep in en uitademen e.d.) de algemene gezondheidstoestand van een leerling vast. Het had ook met meer dan tien testjes gekund, maar het is de vraag of dat tot een ander resultaat geleid zou hebben. Hij of zij deed ook geen diepgaande, specialistische onderzoeken die voorbehouden waren aan urologen, kno-artsen e.d.

In dat licht moet dan ook deze voorliggende vraag worden beantwoord. Het gaat hier dus om de vraag of er wezenlijke aspecten ontbreken, die van invloed zouden kunnen zijn op het algemene basale omvattende beeld.

We noemen wel enkele onderwerpen die onlangs in de literatuur werden genoemd.

In de huidige bestuurskrachtmetingen is weinig aandacht voor de gemeente als een sociaal systeem, als netwerk. Er is weinig aandacht voor de gemeente als gemeenschap en de veerkracht daarvan. Bestuurskracht is in die visie de mate waarin een gemeentebestuur mét de samenleving er in slaagt gezamenlijk gerichte krachten te organiseren om bepaalde effecten te realiseren. In deze optiek wordt bestuurskracht breder opgevat dan gebruikelijk is bij de metingen zoals we die in de praktijk aantreffen (zie o.a. VGS/VB, 2007; Wesseling e.a., 2004a-d; Wesseling en Van Twist, 2006; Boogers en Schaap, 2007).

In de tweede plaats merken we op dat de interesse van provinciebesturen, het departement en de VNG vooral uitgaat naar de (bestuurskracht van) kleinere gemeenten, alhoewel bij de Limburgse visitatie met dezelfde normenkaders ook steden als Maastricht, Roermond werden onderzocht. Hetzelfde was het geval in de Drechtsteden waarbij kleinere gemeenten als Alblisserdam en Sliedrecht met dezelfde normatiek werden beoordeeld als Dordrecht.

De onderzoekers die de beide bestuurskrachtmetingen van Leiden uitvoerden (Leiden is twee keer gemeten, zie Korsten e.a. 2007a: 199-223) spraken van een 'instandhoudingstest': een beoordeling of gemeenten voldoende schaal en omvang hadden om een (minimum)pakket aan taken uit te kunnen blijven voeren. Dat zou niet op Leiden van toepassing zijn. Bovendien moest er in de meting van Leiden veel meer aandacht zijn voor de randvoorwaarden waarbinnen het bestuur van Leiden zijn prestaties moest leveren: dus meer aandacht voor samenwerking in de regio en relaties met partners. Het frappante is dan ook dat de meeste aandacht uitgaat naar de uitkomsten van kleinere gemeenten en hun tekortkomingen, terwijl grotere gemeenten als Leiden, Weert, en Heerlen net zoveel minpunten hadden en dus net zo goed aan hun bestuurskracht moesten werken. Visitaties van het grote stedenbeleid in tal van grote steden bracht evidente kritiek op elk van de stedelijke besturen aan het licht. Grote steden hebben bijvoorbeeld moeite met prioriteren.

In de derde plaats komt ook de financiële invalshoek in de normatiek niet aan de orde: is er sprake van voldoende (of juist een teveel aan) vermogen, zijn de reserves en voorzieningen op orde, hoe staat het met het weerstandsvermogen? Toch geen onbelangrijke factor bij het verwezenlijken van bestuurlijke ambities. In de rapportages van de bestuurskrachtmetingen, met name die van BMC, wordt echter wel enigszins aandacht geschonken aan de financiële positie van de gemeenten, wat echter niet direct terug te vinden is in de uiteindelijke beoordeling. Hetzelfde lijkt te gaan gebeuren in de tweede visitatieronde bij veertien Noord-Limburgse gemeenten. Daar is een financieel verdiepingsonderzoek gehouden, maar met de uitkomsten ervan heeft de visitatiecommissie weinig gedaan omdat de financiële meting per gemeente niet aansloot op het beoordelingskader (Schutgens e.a., 2008: 28-33).

### *Conclusie*

Al met al constateren we enerzijds veel overeenkomsten in de normatiek, maar ook verschillen. De overeenkomsten betreffen vooral de normenkaders zoals we die toegepast zagen in Limburg, in de Krimpenerwaard en de Alblasserwaard. De normenkaders in de Gooi- en Vechtstreek, de Drechtsteden en Voorne-Putten waren veel summierder van opzet. Dat gold ook voor het normenkader zoals toegepast bij de kwaliteitsmetingen in Utrecht en Gelderland. Bij de zelfevaluatie in Friesland kwam in het geheel geen normenkader voor. Hierbij moet niet uit het oog worden verloren dat een bestuurskrachtmeting gericht is op een algemeen basaal beeld van het presteren van een gemeentebestuur. Dat impliceert keuzes. Alles in beeld brengen kan nu eenmaal niet en is ook niet nodig om een betrouwbaar en geldig beeld op hoofdlijnen te schetsen. Een completer normenkader zal echter wel leiden tot een completer opgavenprofiel en zou dus een betrouwbaarder bestuurskrachtprofiel impliceren.

### **7. Samenvatting en algemene conclusie**

Het instrument bestuurskrachtmeting is inmiddels bij een groot aantal gemeenten ingezet. De opzet van de metingen vertoont gelijkenissen met de visitatieprocedures zoals we die tegenkwamen bij visitaties van andere instellingen in het openbaar bestuur. Die overeenkomst was het grootst in Limburg waarbij ook een onafhankelijke visitatiecommissie optrad. In de andere gebieden nam een adviesbureau die rol over.

Belangrijke onderdelen van een bestuurskrachtmeting zijn de vaststelling van het opgavenprofiel (welke opgaven voert het gemeentebestuur uit?), het normenkader (waaraan

wordt de uitvoering gespiegeld?), het oordeel (in termen van onvoldoende, matig, voldoende, goed), de rapportage en de bezinning. Dat normenkader is het meest essentiële onderdeel. Aan de hand daarvan worden de opgaven geïnventariseerd en daarop wordt het uiteindelijke oordeel gebaseerd.

Die normenkaders, dus de spiegel waarin het gemeentebestuur kijkt, vormen het onderwerp van deze beschouwing. In de praktijk blijkt wel sprake van een aantal vergelijkbare uitgangspunten, zoals het werken met rollen en het aandragen van informatie door het beoordeelde bestuur zelf, maar is geen sprake te zijn van één uniform normenkader. Elk gemeten gebied hanteert een eigen kader, waarover overigens wel overeenstemming bestaat. Ook blijkt dat de onderzoekende en beoordelende organisaties vaak gebruik maken van hetzelfde kader waarbij per gebied nuanceringen worden aangebracht. De normenkaders zoals die in Limburg werden gehanteerd en die in andere gebieden door BMC en Van Naem & Partners werden gehanteerd blijken het meest uitgebreid. De andere metende instanties hanteren een veel summierder kader. De normatiek van Utrecht en Gelderland blijkt het minst uitgebreid te zijn. Bij de zelfevaluatie in Friesland werd in het geheel geen normenkader gehanteerd. Deze laatste twee opzetten leiden dan ook niet tot een volledig en adequaat beeld van de bestuurskracht en geven dus geen betrouwbaar antwoord op de vraag wat een gemeentebestuur terecht brengt van al zijn bestuurlijke opgaven.

Een bestuurskrachtmeting probeert een algemeen basaal beeld te schetsen van de prestaties van een gemeentebestuur. Dat impliceert keuzen, wat ook weer doorwerkt in het normenkader dat gehanteerd wordt. Wat dat aangaat, blijken er ook structureel onderwerpen niet in beeld te komen. Wij noemden enkele onderwerpen die tot nu toe geen rol lijken te spelen bij bestuurskrachtmetingen.

Bij de inleiding meldden we dat het departement van BZK probeert om de bestuurskracht van gemeenten op eenzelfde manier te kunnen beoordelen. Korsten e.a. constateerden ook al dat bestuurskrachtmetingen onderling niet goed te vergelijken zijn door de uniekheid van opgaven per gemeente en verschillen in ambities tussen gemeentebesturen. Datzelfde kwamen we ook tegen bij de evaluaties van de visitaties van onderwijsinstellingen en woningcorporaties. Als oorzaken daarbij werden onder meer genoemd de verschillen in protocollen (dus de opzet en de normenkaders) en de samenstelling van de visitatiecommissies. In onderwijsland ontstaat daardoor de beweging om het unieke karakter van opleidingen beter in beeld te krijgen door middel van accreditatieprocedures. Hier is dan ook geen of minder sprake van opheffingsdreiging. In het openbaar bestuur is een tegengestelde beweging aan de gang die wel in zekere zin te maken heeft met fusie-overwegingen en herindeling.

Als bewindslieden van BZK, en de VNG toe willen naar één uniforme opzet van beoordeling om daarmee een betrouwbaar beeld te schetsen van de bestuurskracht van de Nederlandse gemeenten, dan impliceert dat één normenkader waaraan de prestaties alle gemeentebesturen worden gespiegeld en daarnaast één protocol en meer (uniforme) eisen aan de metende instanties.

Bij bestuurskrachtmetingen zijn de Limburgse gemeenten beoordeeld door een visitatiecommissie. Elders in het land zien we adviesbureaus en ambtelijke groepen die

uiteindelijk tot een beoordeling komen. Het is moeilijk na te gaan of het ene bureau tot een andere beoordeling komt dan een andere instantie. Vergelijking van de uitkomsten zoals Korsten e.a. deden (2007a: 236) leidde echter wel tot de constatering dat 'de ene voldoende niet te vergelijken is met de andere voldoende'. De conclusie dat de gevisiteerde Limburgse gemeente Helden over meer of minder bestuurskracht beschikt dan de gemeente Gorinchem, gemeten door BMC, mag dus niet getrokken worden. Willen bestuurskrachtmetingen tot consistente resultaten leiden, dan zullen er dus door de beoordelaars ook afspraken moeten worden gemaakt.

Het andere belangrijke punt om te komen tot eenheid van bestuurskrachtmetingen betreft de gehanteerde normatiek. Is voor de Nederlandse gemeenten één normenkader mogelijk? Met andere woorden: kunnen de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam en die van Schiermonnikoog en Menterwolde in dezelfde spiegel kijken? Tot nu toe zijn de bestuurskrachtmetingen regionaal homogeen door inbreng van onderop en pilots. Soms ook omdat een regisseur die homogeniteit bevorderde. De visitatieprocedure in Limburg, waarbij Maastricht en Hunsel op dezelfde wijze en met hetzelfde kader werden beoordeeld, is daar een voorbeeld van, evenals de manier waarop de VSNU de wensen van de colleges van bestuur van de universiteiten uitwerkte. Dus zo gezien zou het in beginsel mogelijk moeten zijn om te werken met één normenkader voor de Nederlandse gemeenten. Omdat de regionale aanpakken van de verschillende bureaus ook terugkeren in andere gebieden ontstaat er zo langzamerhand in Nederland een bovenregionale aanpak.

En hoe zit het dan met de variëteit? Doet één normenkader recht aan de verschillen tussen gemeenten? Volgens ons behoeven verschillende normenkaders geen problemen op te leveren, zoals ook artsen niet opgelegd krijgen om een basale medische test op exact dezelfde wijze te verrichten. Er is in Nederland toch vaak sprake van regionale variëteit. Clusters van gemeenten, zoals de huidige praktijk vaak is, kunnen dus met een zelfde normenkader beoordeeld worden, ook al is een bestuurskrachtmeting geen benchmarking. Hiervoor noemden we al dat er een bovenregionale aanpak aan het ontstaan is. Dat leidt tot verschillende patronen in de aanpakken van bestuurskrachtmetingen. In die zin is er op dat vlak dus ook weer overeenstemming met visitaties in het hoger en universitair onderwijs. Ook daar hadden betrokkenen overeenstemming, werkten ze mee en konden de resultaten aan elkaar gerelateerd worden.

Maar dat is wat anders dan het onderscheid tussen kleine en grote gemeenten. Als we uitgaan van dat perspectief zijn er wel de nodige kanttekeningen te plaatsen.

In het werken met één normenkader voor alle gemeenten schuilt in de eerste plaats wel een gevaar. Als alle gemeenten over één kam geschoren worden dan kan een normenkader tenderen naar een té eenvoudige spiegel, een 'grootste gemene deler' of lage normen, waardoor het volledige presteren van gemeentebesturen onvoldoende in beeld komt, zoals bij de metingen in Utrecht en Gelderland het geval is.

Verder blijft het onderscheid tussen kleine gemeenten en grotere steden een belangrijk item. De huidige normenkaders zijn veelal geënt op de kleinere gemeenten waarbij schaalvergroting op de achtergrond meespeelt. Grotere gemeenten en grotere steden hebben

andere problemen die om andere normenkaders vragen. Het is zeer de vraag of dit in één landelijk kader gevat kan worden.

Een andere kanttekening is welk belang gemeenten bij één normenkader zouden hebben. Vanuit rijksperspectief is het wellicht aantrekkelijk om na te kunnen gaan hoe gemeenten in de breedte presteren. De VNG wil nagaan of alle gemeenten de door hen gewenste decentralisaties aankunnen en de voorzitter van de directieraad, R. Pans, blijkt een voorstander van rigoureuze herindeling in de vorm van opschaling naar veel meer inwoners dan 30.000. Beide leiden echter tot een bepaalde mate van centralisme waardoor het draagvlak van gemeenten voor dergelijke metingen zal afnemen. Gemeentebesturen zullen om die reden waarschijnlijk daartegen blokkades opwerpen.

Wat wel een mogelijkheid zou zijn is dat het ministerie van BZK de mogelijkheid krijgt om een bestuurskrachtmeting of een visitatie in gang kan zetten voor gemeenten die in problemen komen, zoals enige jaren geleden het geval was met Delfzijl.

Al met al blijken er dus nogal wat haken en ogen te zitten aan de wens van staatssecretaris Bijleveld om de bestuurskracht van gemeenten op dezelfde wijze te beoordelen.

## Literatuur

- Alta, S. en S. Kroon, Mystificaties in het herindelingsdebat, in: *Openbaar Bestuur*, 2003, nr. 8, p. 2-6.
- B&A-groep, *Kwaliteitsmonitor Gemeentelijke Herindeling*, Den Haag, december 2001.
- B&A-groep, *De gemeente Vriezenveen na de herindeling*, Den Haag, oktober 2001.
- Bardoel, J., K. van der Haak en M. Jorna, Visitatie bij de publieke omroep, in: *I&I, Informatie en Informatiebeleid*, 2002, vol. 20, afl. 2, p. 21-27.
- Boogers, M. en L. Schaap, Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken., in: *Bestuurskunde*, 2007-2, p. 5-14.
- Bouckaert, G., B. De Peuter en W. van Dooren, *Metten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling*, Die Keure, Brugge, 2003.
- Commissie Dynamisering, *Investeren in Dynamiek, deel 2*, Den Haag, 2006.
- Geers, K.G. en A.F.A. Korsten, Zelfevaluatie van gemeentelijke bestuurskracht in Friesland, in: *Overheidsmanagement*, maart 2005, jrg. 18, p. 68-74.
- Geers, K.G., *De kwaliteit van de zelfevaluatie van de Friese gemeentebesturen in 2003*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2004 (doct.scriptie).
- Hood, C., A Public Management for all Seasons, in: *Public Administration*, 1991, vol. 69, p. 3-19.
- Jeliaskova, M. & D. Westerheijden, *Het zichtbare eindresultaat. Doorwerking van onderwijsvisitaties in hogeronderwijsinstellingen*, Enschede, 2000.
- Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten - Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten*, Heerlen/Maastricht, 2004a.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, 2004b, nr. 4, p. 305-324.
- Korsten, A.F.A., Visitatiecommissie goed instrument voor continue verbetering, in: *Provincie en Gemeente*, 2004c, jrg. 55, nr. 4, p. 3-5.
- Korsten, A.F.A., K. Abma en J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*, Eburon, Delft, 2007a.
- Korsten, A.F.A., K. Abma, M. Schoenmaker en J.M.L.R. Schutgens, Doen we het goed? Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas, in: *Bestuurskunde*, 2007b, nr. 2, p. 24-33.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit*, Den Haag, 1985.
- Overmeeren, A. van, *Visitatie van woningcorporaties*, Delft, 2007.
- Raeflex, *Visitatieprotocol 2007-02*, Hilversum, 2007.
- Reitsma, A.B., *Kritische succesfactoren bij visitatie en kwaliteitsverbetering van P&O-opleidingen*, Heerlen, 2003 (diss.).
- Schillemans, T., *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma, 2007.
- Schutgens, J.M.L.R., A.J.C. Maessen en A.F.A. Korsten, Financiële analyse en bestuurskrachtmeting en gemeenten, in: *B&G*, 2008, juli/augustus, p. 28-33.
- Toonen, Th.A.J., M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Tweede Kamer, *Kwaliteitszorg hoger onderwijs*, vergaderjaar 1999-2000, 27 010, nrs. 1-2, Sdu Uitgevers, 's Gravenhage, 2000.
- VGS/VB, *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*, Den Haag, 2007.

- Visitatiecommissie landelijke publieke omroep (commissie-Rinnooy Kan), *Omzien naar de omroep*, Den Haag, 2004.
- Wesseling, H. e.a., Bestuurskracht en democratie, in: *Openbaar Bestuur*, febr. 2004a, p. 20-24.
- Wesseling, H. e.a., Werken aan het vertrouwen van burgers, in: *Openbaar Bestuur*, maart 2004b, p. 8-12.
- Wesseling, H. e.a., Bestuurskracht en werken in ketens, in: *Openbaar Bestuur*, april 2004c, p. 10-14.
- Wesseling, H. e.a., Richten op bestuurskracht, in: *Openbaar Bestuur*, mei 2004d, p. 16-20.
- Wesseling, H. en M.J.W. van Twist, Innoveren en besturen, in: *Openbaar Bestuur*, april 2006, nr. 4, p.2-7.
- Westerheijden, D. e.a. (eds.), *Changing Contexts of Quality Assessment. Recent Trends in West-European Higher Education*, Lemma, Utrecht, 2004.