

Zelfevaluatie van gemeentelijke bestuurskracht in Friesland

door drs. K.G. Geers en prof.dr. A.F.A. Korsten¹

(verschenen in het tijdschrift Overheidsmanagement, 2005, nr. pp. 68-74)

De beoordeling van gemeenten in de vorm van zelfevaluaties en onafhankelijke beoordeling door een visitatiecommissie is een actueel thema. Spiegelen om te komen tot verbeteringen in de organisatie of kwaliteit van prestaties komt in diverse sectoren van bestuur en samenleving voor. Opleidingen, zelfstandige bestuursorganen, grote steden en omroepen deden het al, vaak op initiatief van een overheid. Daar is een praktijk uit gegroeid die zich laat beschrijven aan de hand van 'beginselen van behoorlijk visiteren'. Onlangs rondden ook de Friese gemeenten een dergelijk proces af. Wat was de kwaliteit daarvan? Voegen Friese gemeenten zich in een patroon van positieve praktijken of is de praktijk van zelfevaluatie verbeterbaar?

Bestuurskrachtmeting

Alle Friese gemeenten, met uitzondering van de vier Waddeneilandgemeenten, hebben in 2003 hun eigen bestuurskracht in beeld gebracht. Aan de hand van een door adviesbureau KPMG ontwikkeld instrumentarium zijn zelfevaluaties uitgevoerd, waarbij elk gemeentebestuur zich heeft beoordeeld op het functioneren in een zestal rollen.

De gemeentelijke zelfevaluaties werden verricht op verzoek van de provincie Friesland, die naar aanleiding van het SGBO-onderzoek uit 2001, werkt aan het oplossen van bestuurlijke *knelpunten* in het lokaal bestuur in de provincie. De uitkomsten van de gemeentelijke zelfevaluaties vormen de basis voor de clustergewijze *vervolggesprekken* tussen gemeenten en provincie over de gesignaleerde problemen en voorgestane oplossingen.

In dit artikel wordt de kwaliteit van het zelfevaluatieproces van Friese gemeentebesturen nader beschouwd. Was sprake van een geschikte evaluatiemethode of was het beter geweest om een onafhankelijke visitatiecommissie in de Friese gemeentelijke keukens te laten kijken? Die vraag is voor de hand liggend. Immers, ook restauranthouders geven zichzelf geen 'Michelin-ster' maar worden door *onafhankelijke beoordelaars* bekeken, wat erkend wordt als een geschikte procedure. En opleidingen in het hoger onderwijs werden het afgelopen decennium eveneens beoordeeld door derden. Een visitatiecommissie toetste steeds de zelfevaluaties van universiteiten die meededen met hun opleiding aan een beoordelingsprocedure, waarbij de onderwijsinspectie op de achtergrond toekeek.

Aan de hand van onder meer literatuurstudie, specifieke schriftelijke documenten en de gegevens van de ambtelijke procescoördinatoren van 24 van de 27 Friese gemeenten is het

¹ K.G. Geers is ambtenaar in de gemeente Hardenberg. Hij schreef op persoonlijke titel mee aan dit artikel. Prof.dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht. Tevens lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

onderzoeksrapport 'De kwaliteit van de zelfevaluatie van de Friese gemeentebesturen in 2003' opgemaakt.² Het vervolg van dit artikel is mede gebaseerd op een vergelijking met andere visitaties.

Voorgeschiedenis

De provinciale nota 'Bestuurlijke organisatie in Friesland: bestuurlijke visie en aanpak' uit eind 2000 vormde de aanleiding tot een vervolgonderzoek door SGBO in Friesland uit 2001 onder de titel: *It lokaal bestjoer in Fryslan, en hoe fierder?* Uit het SGBO-onderzoek naar de 149 bestaande samenwerkingsvormen van gemeenten in Friesland kwam naar voren dat Friese gemeenten kampten met schaalgerelateerde bestuurlijke knelpunten. Een gemeentelijke schaalvergroting werd als oplossing geboden. Deze eindconclusie was niet onomstreden.

Vanwege de geringe participatie van gemeenten in het SGBO-onderzoek (12 van de 31 gemeenten waren bevraagd) ontbrak het draagvlak voor de eindconclusie en werd tot nader onderzoek besloten naar de knelpunten in het lokaal bestuur van Friesland. In een met algemene stemmen aanvaarde motie van de Friese gemeenten in VFG-verband³ werd het provinciaal bestuur van Friesland uitgenodigd de regie op zich te nemen van een vervolgonderzoek naar de gemeentelijke bestuurskracht. Dit heeft geleid tot het proces van gemeentelijke zelfevaluatie dat zich in de maanden februari tot en met november 2003 in Friesland heeft voltrokken en hier aan de orde is. Alle 27 Friese gemeenten op het vaste land hebben aan de zelfevaluatie meegedaan. Voor de vier Waddeneilandgemeenten is een afzonderlijk traject opgesteld.

Beschrijving van het zelfevaluatieproces

De toepassing van een bestuurskrachtmonitor kan op verschillende wijzen worden ingevuld. In de provincie Limburg zijn de gemeenten onderworpen aan een visitatietraject onder leiding van een onafhankelijke visitatiecommissie. Deze commissie-Rutten werd ondersteund door een adviesbureau (Van Naem en Partners), dat samen met ambtenaren en bestuurders kwam tot een overzicht van gemeentelijke opgaven – in de vorm van bestaand beleid - en wat daarvan terecht kwam. Dat resulteerde in twee profielen: een opgavenprofiel en een bestuurskrachtprofiel. Deze procedure kenden officieel geen zelfevaluatie maar had wel sterke trekken van evaluatie van onderop. B&W en gemeenteraad van elke deelnemende gemeente stelden immers allereerst het opgavenprofiel vast en gaven aan of ze zich in de beoordeling van de uitvoering van die opgaven door de visitatiecommissie, het concept-bestuurskrachtprofiel (het vervolg op het opgavenprofiel), konden vinden.

In Friesland is niet gekozen voor een visitatie maar gekozen voor een proces van zelfevaluatie van gemeenten zonder onafhankelijke (toezichhoudende en beoordelende) visitatiecommissie.

Taakvelden

Met behulp van een aangereikt instrumentarium ('gereedschapskist') konden de gemeenten hun bestuurskracht zelf in beeld brengen op zes rollen of taakvelden:

² Het gepleegde onderzoek naar de kwaliteit van de Friese zelfevaluatie maakt deel uit van een breder onderzoeksprogramma van de Open Universiteit naar bestuurskrachtmetingen en visitaties.

³ VFG: Vereniging van Friese Gemeenten.

- de gemeente als ontwikkelaar van beleid;
- de gemeente als dienstverlener;
- de gemeente als toezichthouder en/of handhaver;
- de gemeente als lokale democratie;
- de gemeente als bestuurlijk partner;
- de gemeente als werkgever.

De Friese gemeenten hadden voor de zelfevaluatie de keuze uit drie mogelijke onderzoeksvarianten. Op verzoek van de Friese gemeenten was er zo gezien maatwerk mogelijk in de te kiezen onderzoeksopzet, afhankelijk van het bij hen bekende en levende beeld van de gemeentelijke bestuurskracht.

Drie varianten

Variant A, de meeste uitgebreide, was de meest grondige vorm van zelfevaluatie, waarbij interne en externe partijen betrokken waren. Deze variant was bestemd voor gemeenten die geen of een zeer onvolledig beeld hadden van hun bestuurskracht. Bij *deze* variant zijn zowel interne als externe partijen betrokken, zoals de gemeentelijke ondernemers, maatschappelijke organisaties en instellingen, de bevolking, de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en het gemeentelijk managementteam. Voor de enquête onder de bevolking konden gemeenten gebruik maken van een extern onderzoeksbureau.

Variant C, de *meest beperkte* vorm van zelfevaluatie, was bestemd voor de gemeenten die vrij recent hun bestuurskracht in beeld hadden gebracht. Het betrof hier een pure interne procedure, met als betrokken organen het college van burgemeester en wethouders en het managementteam.

Variant B was een *tussenvorm*, een beperkte vorm van zelfevaluatie, met als betrokken partijen de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en het managementteam.

Gemeenten die *niet* kozen voor de meest uitgebreide variant A werden verzocht aan te geven uit welke documenten zij de aanvullende informatie voor wat betreft de meting van hun bestuurskracht haalden, zoals jaarrekeningen, jaarverslagen, meerjarenprogramma's etc. Voor het onderzoek naar de bestuurskracht van gemeenten in de rol van ontwikkelaar van beleid werd aangeraden dit te doen aan de hand van drie actuele gemeentelijke beleidsthema's, zoals lokale werkgelegenheid, jeugdbeleid, beheer openbare ruimte e.d.

Vragenlijsten

Per rol of taakveld bevatte het zelfevaluatie-instrumentarium een vragenlijst, waarin de gemeente werd bevraagd naar haar oordeel over de kwaliteit van de prestaties. Daarnaast werd de gemeenten gevraagd aan te geven hoe zij gesignaleerde knelpunten in het functioneren in een rol zouden willen oplossen.

Met het door KPMG aangereikte instrumentarium (de procesgereedheidskist) kon elk gemeentebestuur de eigen bestuurskracht op de zes verschillende rollen in beeld brengen. Voor de externe en interne bij de zelfevaluatie betrokken partijen waren afzonderlijke

vragenlijsten beschikbaar. Zo hadden de externe partijen de beschikking over vragenlijsten die betrekking hadden op de drie externe gerichte rollen (beleidsontwikkelaar, lokale democratie en bestuurlijk partner). Er werd gevraagd naar de mate van tevredenheid over het gemeentelijk functioneren in de rollen, in te vullen in een glijdende vierpuntsschaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden.

De vragenlijsten voor de interne organen (college van burgemeester en wethouders en managementteam) bevatten vragen naar het functioneren in alle zes rollen. Ook werd per rol gevraagd naar mogelijke verbeterpunten.

Werkconferenties

Aan de hand van de door de betrokken partijen ingevulde vragenlijsten zijn vervolgens werkconferenties gehouden, waarin over de uitkomsten is gediscussieerd. De resultaten van de werkconferenties en de ingevulde vragenlijsten vormden de ingrediënten voor het op te maken eindrapport, dat als sluitstuk van de procedure aan Gedeputeerde Staten van Friesland is aangeboden.

Ondersteuning

Het gehele proces is begeleid en ondersteund door adviesbureau KPMG. Daarnaast is een bestuurlijke en ambtelijke begeleidingscommissie gevormd, bemenst door provinciale en gemeentelijke functionarissen, waarin ook de VFG (Vereniging Friese Gemeenten) participeerde.

Het verloop van de zelfevaluatie

Aarzeling verdween

Alle Friese gemeenten hebben aan het zelfevaluatieproces meegedaan. De oorspronkelijke aarzeling van een aantal gemeenten om niet mee te doen, ingegeven door vermeende onduidelijke achtergronden bij het proces, is later omgeslagen in een positieve benadering. Daarbij hebben ze veelal het zelfevaluatieproces aangegrepen om hun eigen organisatie eens goed door te lichten.

Alle gemeenten, op een na, hebben een *interne procescoördinator* aangesteld, meestal de gemeentesecretaris. De procescoördinator zorgde voor het uitzetten van de vragenlijsten bij de betrokken interne en externe partijen en organen, de organisatie van de rondetafelconferenties en het opmaken van de eindrapportage.

Globaal gezien, is de keuze voor de aangereikte onderzoeksvarianten in drieën te verdelen, waarbij elke onderzoeksvariant A, B en C door eenderde van de gemeenten is gekozen. Sommige gemeenten hebben gekozen voor een tussenvorm, waarbij ze elementen van de verschillende onderzoeksvarianten hebben gecombineerd. Veruit de meeste gemeenten zijn achteraf gezien tevreden met de oorspronkelijke variantkeuze. In een enkel geval is gaandeweg het zelfevaluatieproces door een gemeente besloten tot het toepassen van een meer uitgebreide variant.

Tijdsbesteding en kosten

Gemiddeld genomen, hebben de Friese gemeenten 143 ambtelijke en bestuurlijke uren aan het zelfevaluatieproces besteed, waarbij variant B de meeste tijd heeft gekost (gem. 175 uren) en variant C de minste tijd in beslag nam (gem. 104 uren). Wanneer we dit vertalen in kosten, dan leidt dat tot een gemiddelde van € 22.400,- per gemeente.

Veruit de meeste gemeenten hebben hun zelfevaluatie binnen de daarvoor beschikbare tijd kunnen uitvoeren en afronden.

De uitkomsten van de zelfevaluaties

Tevredenheid bij bestuurders

De Friese gemeenten zijn over het algemeen voldoende tot ruim voldoende tevreden over hun functioneren. Van de in het onderzoek gemeten 132 scores zijn er 114 voldoende (cijfer:6) of hoger, en 18 onvoldoende (lager dan 6).

Wie grondig zoekt, zal vinden. De gemeenten die de meest uitgebreide onderzoeksvariant hebben gekozen (variant A), zijn ook het meest kritisch op zichzelf geweest, getuige de 21% onvoldoende scores in de zes rollen. Dat bevestigt de uitspraak 'wie zoekt, zal vinden'. Bij variant B rollen 11% onvoldoende scores uit de bus, bij variant C bedraagt dat percentage 8%. Het is als bij de huisarts: een vluchtige blik biedt een kleinere kans op een grondige diagnose van een ziekte dan een grondiger analyse.

Handhaving zwakker

Wat blijkt uit de inhoud van de zelfevaluaties? De gemiddelde score van alle gemeenten over de zes rollen bedraagt een 6,68. De scores in de rollen gemeenten als lokale democratie en bestuurlijk partner scoren het hoogst (7,15 en 7,16). De gemeentelijke rol als handhaver/toezichthouder scoort het laagst met een 5,72. Die uitkomst correspondeert met kritische commentaren van externe inspecties over handhavingsactiviteiten van gemeenten.

Tabel 1 biedt een overzicht van de scores in de zes geëvalueerde rollen of taakvelden.

Tabel 1: De waardering in scores per onderscheiden rol in de drie onderzoeksvarianten van zelfevaluatie

Rol	Variant A	Variant B	Variant C	Overall-gemiddeld
Gemeente als beleidsontwikkelaar	6,28	6,46	7,32	6,66
Gemeente als dienstverlener	6,38	6,63	7,05	6,66
Gemeente als toezichthouder/handhaver	5,47	5,93	5,86	5,72
Gemeente als lokale democratie	6,87	6,49	8,11	7,15
Gemeente als bestuurlijk partner	6,89	6,71	7,86	7,16
Gemeente als werkgever	6,35	6,48	7,43	6,73
Gemiddeld	6,37	6,45	7,27	6,68

Zelfbewust

In aansluiting met de slotbevinding van KPMG over het Friese zelfevaluatieproces is de conclusie gerechtvaardigd, dat de gemeenten in Friesland van oordeel zijn dat ze hun rol als lokale overheid kunnen waarmaken. Van duidelijk traceerbare bestuurlijke knelpunten is in de ogen van de Friese gemeentebesturen geen sprake.

Opmerkelijk

De nu door de gemeenten aangegeven waarderingen van hun functioneren vormen voor het onderzoek naar de kwaliteit van het zelfevaluatieproces een gegeven. Dit neemt niet weg, dat de hoge scores opmerkelijk zijn te noemen, zeker wanneer ze worden vergeleken met de scores van de 47 Limburgse gemeenten in hun visitatieproces.⁴ De daar actieve onafhankelijke visitatiecommissie betoonde zich – zo bleek ons uit analyse van alle visitatierapporten en regio-analyses - kritisch over aspecten of elementen van bestuurskracht van veel gemeenten en zette daarmee aan tot verbetering.

Dit laatste wordt ook bevestigd door een vergelijking van de nu tot stand gekomen scores met de scores van de gemeenten die in 2001 in het SGBO-onderzoek bleek gaven van bestuurlijke knelpunten in Friese gemeenten. Waar het SGBO-rapport van 2001 nog repte over *bestuurlijke knelpunten* in het Friese lokale bestuur, lijken die op grond van de uitkomsten van het zelfevaluatieproces van 2003 *grotendeels verdwenen*.

Los daarvan geven de Friese gemeenten in meerderheid wel aan, dat hun bestuurskracht nog verdere verbetering behoeft. Dit zou dan vorm moeten krijgen in een intensievere *samenwerking* met de buurgemeenten. Slechts in een enkel geval is een gemeentelijke schaalvergroting als oplossing voor verbetering van bestuurskracht aangedragen.

Waardering

Hoe hebben de Friese gemeenten het zelfevaluatieproces met drie vragenlijsten (zonder een visitatiecommissie) gewaardeerd? De deelnemende gemeenten zijn 'nagenoeg' tevreden over het zelfevaluatieproces; de gemiddelde waardering bedraagt een 5,50. Gemeenten die voor de meest uitgebreide onderzoeksvariant A hebben gekozen zijn het meest tevreden (6,11), de gemeenten die kozen voor onderzoeksvariant C zijn met een 4,71 het minst tevreden over het proces. Er is dus reden om na te denken over verbetering.

Als meest in het oog springend sterke punt aan het proces ervaren de gemeenten het feit dat ze door deelname een moment hadden om de eigen organisatie eens kritisch onder de loep te nemen. De onduidelijke rol van de provincie Friesland is door de meerderheid van de gemeenten genoemd als het meest zwakke punt van het zelfevaluatieproces.

Geen van de gemeenten heeft de rol van KPMG in het proces gekwalificeerd als een vervanger van een visitatiecommissie. De gemeenten zijn verdeeld over nut en noodzaak van een visitatiecommissie in een proces als dit. Acht gemeenten hadden een rol voor een visitatiecommissie gewenst, negen gemeenten neigen niet tot zo'n commissie, vijf gemeenten twijfelen. 'Onbekend' maakt in dit geval nog 'betrekkelijk onbemind'.

⁴ Zie literatuurlijst.

De kwaliteit van de Friese zelfevaluatie

Visiteren is beoordelen. De betrouwbaarheid van de uitkomsten van het zelfevaluatieproces hangt sterk af van de kwaliteit van de gevolgde procedure. Om die kwaliteit objectief te kunnen beoordelen is een toetsing aan de *Algemene Beginselen van Behoorlijk Visiteren* (ABBV) een goed middel. Deze beginselen zijn mede gebaseerd op de evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in de provincie Limburg in 2000-2003 en op ervaringen met visiteren in sectoren als het hoger onderwijs (VSNU, 1999) en grotestedenbeleid (Brinkman, 2002). Er zijn elf beginselen van behoorlijk visiteren geformuleerd:

1. De aanwezigheid van een initiatiefnemer tot de start van de procedure is nodig.
2. De aanwezigheid van regie en een regisseur is nodig.
3. Vereist is een voorafgaand bekende, bepaalde opzet.
4. De aanwezigheid van een visitatiecommissie is vereist.
5. De visitatiecommissie is onafhankelijk.
6. Een specifieke dataverzameling op basis van een standaard of protocol.
7. Betrokkenheid van de gevisiteerden bij de dataverzameling en ordening.
8. De aanwezigheid van interactieve elementen (contacten, uitwisselingen tussen visitatiecommissie, ambtenaren, B&W en gemeenteraad over feiten en oordelen).
9. Contacten met afnemers van producten van de gevisiteerden en andere 'stakeholders'
10. Het opmaken van een openbaar eindrapport.
11. De bezinning op het resultaat van de visitatie.

Wanneer we het Friese proces op de beoordelingslat van de *Algemene Beginselen van Behoorlijk Visiteren* leggen, ontstaat het beeld als weergegeven in tabel 2.

Uit de score blijkt, dat het Fries proces vijf keer voldoet aan de geformuleerde behoorlijkheidcriteria, dat in drie keer van de gevallen een negatieve score is toegekend en dat drie toetsingscriteria neutraal dan wel niet meetbaar zijn.

Tabel 2: Score Friese zelfevaluatie op beginselen van een behoorlijkheid procedure

Beginsel	Positief	Negatief	neutraal/geen score mogelijk
1. Initiatiefnemer	X		
2. Regie, regisseur			X
3. Voorafgaande bepaalde opzet	X		
4. Onafhankelijke visitatiecommissie		X	
5. Onafhankelijkheid visitatiecommissie			X
6. Dataverzameling op basis van één protocol		X	
7. Betrokkenheid bij dataverzameling	X		
8. Contacten met 'afnemers' en andere 'stakeholders'	X		
9. Interactieve elementen ⁵		X	
10. Openbaar eindrapport	X		
11. Bezinning bij gevisiteerden			X
Totaal	5X	3X	3X

⁵ Bijv. wisselwerking tussen een onafhankelijke visitatiecommissie en B&W en gemeenteraad over de relevante feiten en kwaliteit van de bevindingen.

Toelichting op de scores

De regie van de provincie scoort neutraal. Argumenten pro en contra houden elkaar in evenwicht. Enerzijds is de provincie Friesland er niet in geslaagd de onduidelijkheid over het zelfevaluatieproces geheel weg te nemen. Anderzijds is het proces wel door alle gemeenten 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.

De score op interactieve elementen is negatief. De gemeenten hebben geheel zelfstandig hun zelfevaluatie uitgevoerd. Pas na het gereedkomen van de eindrapportages zijn clusterwijze vervolggesprekken tussen provincie en gemeenten gehouden, waarbij de eindrapporten als basis dienden. Een een op een wisselwerking tussen gemeenten als gevisiteerden 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.

Een vergelijking

Om de behoorlijkheid van het Friese proces in perspectief te kunnen plaatsen, biedt een vergelijking met het Limburgse proces van toepassing van de bestuurskrachtmonitor een goed handvat. In Limburg heeft immers recent een visitatieproces plaatsgehad onder de naam: toepassing van de bestuurskrachtmonitor, met als doel het meten van de bestuurskracht van de Limburgse gemeenten.

Het Limburgse proces kwam uitstekend uit deze toets, en is door een van ons aanbevolen als *'best practice'*.⁶ Het evaluatierapport is in januari 2004 aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die inmiddels al heeft laten weten het Limburgse proces als aanbevelenswaardig voor andere provincies te beschouwen.

Tabel 3: Score Limburgse bestuurskrachtmonitor op behoorlijkheidsbeginselen.

Beginsel	Positief	Negatief	neutraal/ geen score mogelijk
1. Initiatiefnemer	X		
2. Regie, regisseur	X		
3. Voorafgaande bepaalde opzet	X		
4. Visitatiecommissie	X		
5. Onafhankelijkheid visitatiecommissie	X		
6. Dataverzameling op basis protocol	X		
7. Betrokkenheid bij dataverzameling	X		
8. Contacten met afnemers gevisiteerden	X		
9. Interactieve elementen	X		
10. Openbaar eindrapport	X		
11. Bezinning bij gevisiteerden	X		
Totaal	11X	0	0

⁶ Zie Korsten, 2003.

Het proces in Limburg is, als eerste, getoetst aan de Algemene Beginselen van Behoorlijk Visiteren. De volgende tabel (tabel 3) biedt inzicht in de behoorlijkheidscore van het Limburgse proces.

Een optimale score derhalve, 11 positieve kwalificaties. De term *best practice* is dan ook terecht toegekend. Dat neemt niet weg dat ook hier nog wel een paar zaken te verbeteren vielen.

Sterk en zwak

Geconstateerd is, dat het proces van het meten van de bestuurskracht door middel van de zelfevaluatie bij de Friese gemeenten niet in alle opzichten goed is verlopen, en dat de uitkomsten van het proces om die reden geen volledig betrouwbare weergave van de werkelijkheid zijn. Dit, terwijl de omvang en de impact van de op de resultaten van de zelfevaluaties voorgenomen (vergaande) maatregelen (van intensievere intergemeentelijke samenwerking tot een mogelijke gemeentelijke herindeling) dat wel vereisen.

De geconstateerde proceszwaktes zijn naar voren gekomen in de toetsing van het Friese proces aan de *Algemene beginselen van behoorlijk visiteren*. Ze luiden⁷:

- het ontbreken van een onafhankelijke visitatiecommissie;
- het ontbreken van standaardisatie in de onderzoeksofzet;
- het ontbreken van voldoende interactieve reflectie.

De twee eerstgenoemde punten van kritiek zijn reeds aan de orde geweest. Ook gebrekkige interactieve reflectie? Een laatste proceszwakte is het geheel ontbreken van een second-opinion op de gepleegde metingen van de gemeentelijke bestuurskracht door de buurgemeenten, als een controlemiddel tegen het 'iets rooskleuriger' voorstellen van de werkelijkheid.

Daarenboven hebben veel actoren in gemeenten de achtergronden van het zelfevaluatieproces als bedreigend ervaren, waardoor ze een defensieve houding in het procesverloop hebben aangenomen. Hierdoor is het gehele proces doorspekt met een zeker (politiek) gereserveerdheid jegens de initiatiefnemer, de provincie Friesland. In een dergelijke politieke constellatie is enige beeldvertekening, we stellen het voorzichtig, door gemeentebesturen van hun prestaties verklaarbaar. De gemeentebesturen stellen hun zelfevaluatie immers mede op vanuit een belang of gerichtheid op overleving. We weten dat dit gedrag ook voorkwam in andere sectoren, zoals bij beoordeling van en door opleidingsinstellingen van hun opleiding. Iedereen wil altijd graag positief uit een evaluatie komen. "We kijken wel in de spiegel, maar verhullen de rimpeltjes", verwoordde een gemeentelijk woordvoerder dit gegeven. Als dan toch een verbeteringsslag gemaakt moet worden, neigen geëvalueerden en gevisiteerden eerder tot lichte verbeteringen dan tot zwaardere. Verbeterde samenwerking komt in geval van een verbeteringstraject dan eerder in beeld dan gemeentelijke herindeling.

Wakend oog ontbrak

Departementen die momenteel worden doorgelicht kennen een onafhankelijke visitatiecommissie. Vooral het ontbreken van een onafhankelijke visitatiecommissie wreekt zich in Friesland. Het nut van een visitatiecommissie is immers evident. Een

visitatiecommissie dwingt de beoordeelde organisatie (gemeente) kritisch te zijn op de kwaliteit van de aan te leveren informatie en oordelen. De visitatiecommissie checkt de aangeleverde informatie en gegevens middels gesprekken met de in de visitatie betrokken interne en externe partijen, waardoor de procedure iteratief wordt. Door het ontbreken van een 'wakend oog' hadden de Friese gemeenten meer vrijheid in beoordeling van hun eigen bestuurskracht en werd een beeldvertekening (blijkend uit onder meer het verschil tussen de SGBU-uitkomst en de zelfevaluaties) eerder waarschijnlijk dan bij het besef dat 'extern meegekeken' wordt.

Inspanningen verdedigbaar

Betekent dit nu, dat alle verrichte inspanningen voor niets zijn geweest? Deze vraag moet ontkennend beantwoord worden. Zelfevaluatie heeft zin. Organisaties, zoals gemeenten, zouden zich met enige regelmaat moeten afvragen hoe het met hun bedrijfsvoering gesteld is. Leveren we nog de juiste kwaliteit tegen de juiste prijs, doen we nog wat we moeten doen, en doen we dat effectief en efficiënt? Dat zijn vragen die periodiek beantwoord moeten worden.

Van zelfevaluatie naar onafhankelijke visitatie met hulp van gemeenten zelf

Wanneer provincie en gemeenten in Friesland overtuigd zijn van het nut van onafhankelijke visitaties (die wij bepleiten), en bereid zijn het zelfevaluatieproces van 2003 te zien als een aanvang van een continue bestuurskrachtmeting, kan in een vervolgfase aan procesreparatie – zo men wil procesoptimalisatie – worden gedaan. In een vervolgfase kunnen de gemeenten, die nu hebben volstaan met een beperkte zelfevaluatie, alsnog worden opgetrokken naar een bredere *onafhankelijke* bestuurskrachtmonitoring. Daarbij is het dan zaak, de procedure meer in te richten volgens het Limburgse model, dus met een externe, onafhankelijke visitatiecommissie.

Door deze verbeteringen door te voeren, ontstaat een vorm van toepassen van een bestuurskrachtmonitor, die *meer* aan de *algemene beginselen van behoorlijk visiteren* voldoet dan nu het geval was.

Literatuur

- Brinkman, L. e.a., *De vele gezichten van het grotestedenbeleid*, Visitatierapport G21- Grotestedenbeleid 2001, Den Haag, febr. 2002.
- Commissie-Korsten, *De kunst van het balanceren*. Visitatierapport hbo-opleidingen bestuurskunde en overheidsmanagement, Den Haag, 2003.
- Geers, K.G., *De kwaliteit van de zelfevaluatie van de Friese gemeentebesturen in 2003*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2004 (doctoraalscriptie).
- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1999.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 58, aug. 2004, pp. 305-324.
- Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten – Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten*, Maastricht, 2003.
- KPMG, *Resultaten zelfevaluatie bestuurskwaliteit Friese gemeenten- Eindrapportage*, 2 december 2003.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Interdepartementale beleidsvisitaties. Handleiding zelfevaluatie – Richtlijnen voor werkgroepen 2002-2005*, Den Haag, ongedateerd.
- Provincie Friesland, *Bestuurlijke organisatie in Friesland: bestuurlijke visie en aanpak*, Leeuwarden, 2000.

- QANU, *Onderwijsvisitatie politicologie*, Utrecht, 2004.
- Reitsma, A., *Kritische succesfactoren bij visitatie en kwaliteitsverbetering van P&A opleidingen*, Open Universiteit, 2003 (diss.).
- SGBO, *It lokaal bestjoer in Fryslan en hoe fierder? Verkennende en probleemstellende notitie*, Den Haag, november 2001.
- Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, *Onderwijsvisitaties op maat – Protocol kwaliteitszorg 2000-2005*, VSNU, 1999
- Visitatiecommissie landelijke publieke omroep, *Omzien naar de omroep*, Den Haag, 2004.