

# De gemeentelijke bestuurskracht

*De veranderende inhoud van een oud concept*

Arno F.A. Korsten<sup>1</sup>

Wie de laatste halve eeuw van het gemeentebestuur in Nederland overziet, kan niet om het woord bestuurskracht heen. Vaak is door opeenvolgende ministers gesteld dat de gemeentelijke bestuurskracht moest toenemen. Bestuurskracht werd een adagium, zelfs een toverwoord om fusies van vooral kleinere gemeenten tot stand te brengen. Door te pleiten voor meer bestuurskracht werd niet gedacht aan een intelligente nieuwe manier van organiseren van het ambtelijk of bestuurlijk werk in de vorm van bijvoorbeeld shared services<sup>2</sup> - dus krachtenbundeling van ondersteuning, beleidsvorming en uitvoering -, noch aan subtiele vormen van interactie tussen burgers en bestuurders maar aan een bepaalde gemeentegrootte. Als een gemeente nou maar een minimumaantal inwoners telde, zou het goed komen met het bestuurlijk dienen van de burgers. Immers, meer inwoners door fusie betekende in het bestuursstelsel stevast meer inkomsten voor een gemeente en de mogelijkheid om meer ambtenaren aan te stellen, wat een minder kwetsbaar bestuur tot gevolg had. Meer personeel zou meer slagkracht geven, aldus de ministers van Binnenlandse Zaken. Intussen wordt daar anders over gedacht zoals een beschouwing over de bestuurskrachtmonitor laat zien. In het navolgende werk ik dit uit. Een beschouwing dus over de verandering van de inhoud van een oud concept.<sup>3</sup>

## *Getalsfetisjisme*

Nederland telde in 1850 nog 1209 gemeenten en honderd jaar later, in 1950, nog steeds iets meer dan 1000 gemeenten. In 1960 tellen we zelfs nog 990 zelfstandige gemeenten, in 1970 913 maar in 1980 nog maar 811. De in de jaren zeventig ingezette trend om het aantal gemeenten met meer dan honderd per decennium te verminderen, zette in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw door, zodat in 2002 nog 496 gemeenten resteerden. Samenvoeging van gemeenten is vanaf 1900 dus geen nieuw fenomeen maar iets dat zich toch vooral in de periode 1970 - heden voltrok. Hoewel achter de fusies een verschillende benadering schuil ging, was een gemeenschappelijke argumentatie dat de gemeentelijke bestuurskracht vergroot moest worden.

---

<sup>1</sup> Prof.dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, Correspondentieadres: Open Universiteit Ned. – Fac. MW, Postbus 2960, 6401 DL Heerlen. E-mailadres: [arno.korsten@ou.nl](mailto:arno.korsten@ou.nl).

<sup>2</sup> Zie Korsten, A.F.A. e.a., Samen en toch apart, Heerlen, 2003.

<sup>3</sup> Dit artikel is opgesteld als hommage aan Ton Tichelaar, die in zijn rol als uitgever veel van doen had met boekuitgaven over lokaal bestuur. Ton leerde ik in de jaren negentig vooral kennen als uitgever van het tijdschrift Bestuurskunde. In mijn hoedanigheid van redactievoorzitter en eindredacteur van Bestuurskunde leerde ik Ton kennen als iemand met goed oog voor uitgeversaspecten. Hij gaf veel vertrouwen aan de redactie en de redactievoorzitter en paarde aan het uitgeversdoel een warme belangstelling voor het persoonlijk wel en wee. Zo droeg hij ontegenzeggelijk bij aan mijn persoonlijk welzijn. Daar ben ik hem dankbaar voor. Ik weet zeker dat ook het omgekeerde het geval is.

Na 1960 was lange tijd sprake van opgelegde gemeentelijke herindelingen, omdat een provinciale of rijksoverheid bepaalde dat een gemeente niet voldeed aan de criteria, zoals het beschikken over voldoende bestuurskracht om de taken op niveau gedurende 25 jaar aan te kunnen. Daarbij werden ook minimumaantal inwoners genoemd die een gemeente moest hebben om zelfstandig te kunnen voortbestaan. Immers, meer inwoners betekent meer inkomsten en dus meer ambtenaren om de bestuurlijke taken te kunnen voorbereiden of uitvoeren. Dan werd eens minimaal 6000 inwoners genoemd als noodzakelijk (nota van minister Beernink, 1969), dan 10.000 inwoners (minister De Gaay Fortmann, 1973-1977), of 10.000 inwoners maar was er geen sprake van een 'steenhard' criterium (minister Rietkerk, 1982-1986). Later werden ook andere getallen genoemd, zoals 40.000 inwoners (directeur Fleers van de VNG).

### *Taak aankunnen*

De minimumaantallen inwoners verdwenen in de loop van de jaren tachtig wat naar de achtergrond om plaats te maken voor nieuwe argumenten, die opnieuw een uitwerking waren van het concept bestuurskracht. We komen in de geschiedenis het argument tegen dat een grotere – gefuseerde - gemeente op zijn minst bepaalde taken aan moest kunnen, zoals de taken van een sociale dienst uitvoeren. Dat leidde destijds al gauw tot een impliciet beeld van de gewenste minimumgrootte, namelijk 18.000 inwoners. Een gemeente van die omvang zou ook aantrekkelijk zijn omdat ze over fulltime opererende wethouders kan beschikken en minder bestuurskosten had. Wat bleef was het opgelegde karakter van de herindeling. Veel zich verdedigende gemeentebesturen, wier gemeente met opheffing bedreigd werd, protesteerden echter bij het provinciebestuur en togen naar de Tweede Kamer. Herindeling was zelden écht overtuigend omdat schaalgrootte niet alles zegt over de kwaliteit van een organisatie en bestuur. Geleidelijk groeide het verzet binnen politieke partijen tegen van 'bovenaf' opgelegde herindeling, waarna herindeling vooral wenselijk werd als zich grotere knelpunten in een gemeente, soms een stad, voordeden. Maar ook deze knelpuntenbenadering die in de plaats was gekomen van het botte getalsfetisjisme kreeg een opvolger en wel in de vrijwillige herindeling van onderop. Wat lang door veel bestuurders niet voor mogelijk gehouden werd, gebeurde: allerlei gemeenten besloten zelf tot opheffing, zoals bijvoorbeeld Stramproy (bij Weert) of Broekhuizen (bij de gemeente Horst). Kabinetten sloten zich hierbij aan. Gemeentebesturen werden uitgenodigd zelf met voorstellen en argumenten te komen.

Een laatste, recente ontwikkeling in deze reeks is dat een bestuurskrachtmonitor wordt opgesteld. Daarover wil ik iets meer vertellen omdat anno 2004 in diverse provincies met dergelijke monitoren wordt gewerkt en ik daar onderzoek naar gedaan heb.

### ***De bestuurskrachtmonitor***

In 2000 is in Limburg onder regie van het provinciebestuur het startschot gegeven voor een provinciebrede doorlichting op bestuurskracht van alle gemeenten. Uiteindelijk gaven 47 gemeentebesturen zelf opdracht tot toepassing van de bestuurskrachtmonitor. Dat resulteerde in 47 rapportages van de visitatiecommissie en een externe evaluatie van de kwaliteit van de visitatie zelf. Minister Remkes van BZK heeft de procedure op basis van de evaluatie uitgeroepen tot positief voorbeeld. Hier wordt verslag gedaan van die visitatie, waarbij vooral wordt ingegaan op de proceskwaliteit. Wat het provinciebestuur deed met de visitatierapporten blijft buiten beschouwing. Dat traject loopt nog <sup>4</sup>.

Het provinciebestuur van Limburg formuleert enkele jaren terug het kader voor de gemeentelijke visitatie en stelt de visitatiecommissie in. Die onafhankelijke commissie ontwikkelt vervolgens een werkwijze, die in essentie twee fasen kent en voor alle gemeenten geldt. In een voorfase kiest een gemeentebestuur voor wel of niet meedoen. Nemen we aan voor meedoen. Dan volgen de twee eigenlijke fasen die onder regie staan van de visitatiecommissie. Fase één betreft het formuleren van de bestuurlijke opgaven. Deze fase eindigt in een *opgavenprofiel* dat de gemeenteraad zelf vaststelt. Fase twee brengt de bestuurskracht in kaart doordat de visitatiecommissie nagaat wat van de opgaven terecht komt, wat niet en of het bestuur oog heeft voor knelpunten. De commissie voltooit dit proces met de opstelling van een *bestuurskrachtprofiel*. Daarna volgt een vervolgfase waarbij het gaat om verbeteracties van de gemeente zelf of actie van het provinciebestuur om meer samenwerking te krijgen of over te gaan tot herindeling. Dat is de hoofdlijn. Laten we de fasen nog eens nader bekijken. Gemeentebesturen formuleren onder toezicht van en met hulp van de visitatiecommissie in de eerste fase de bestuurlijke ambities die ze op basis van wettelijke, structurele of eigen opgaven hebben. De opgaven worden ontleend aan het bestaande beleid. De gemeenteraad stelt (in de eerste fase) het overzichtsdocument met deze opgaven vast: het opgavenprofiel. De tweede fase van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor impliceert dat een visitatiecommissie bestaande uit een aantal burgemeesters die actief zijn buiten Limburg, zelf kijken *wat van de opgaven terecht is gekomen en komt*.

### ***Beoordelingskader***

De bevindingen van de commissie komen uiteraard niet uit het luchtledige. De commissie hanteert een *normenkader*, waarbij ze *vier rollen* van gemeenten in kaart brengt:

- de bestuurlijke rol;
- de rol als (collectief) dienstverlener,

---

<sup>4</sup> Zie Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten*, Heerlen/Maastricht, 2004. Te bestellen bij: Provincie Limburg, Afdeling AJZ t.a.v. dhr. mr. C. Hermens, Postbus 5700, 6202 MA Maastricht. Telefoon: 043 389 78 79; e-mail: [c.hermens@prvlimburg.nl](mailto:c.hermens@prvlimburg.nl); faxnr. : 043- 389 72 96.

- de rol als participant (samenwerking met andere overheden en samenleving) en
- als werkgever, waarbij het gaat om de bedrijfsvoering.

Daarbij onderscheidt de commissie *drie niveaus* van actie, te weten

- het strategische,
- het tactische en
- het operationele beleid.

De bevindingen worden vervolgens geordend in *een kwaliteitsmatrix* (van 12 velden: vier rollen en drie niveaus worden gecombineerd).

De oordelen worden vervolgens per veld in de matrix uit in een score van bijvoorbeeld 'voldoende', 'matig' of 'onvoldoende'. Deze matrix was de kern van elke monitor (zeg visitatierapport).

De commissie geeft weliswaar oordelen over de mate waarin een gemeente de eigen ambities waarmaakt maar niet zonder meer; de gemeenteraad krijgt de kans om op het conceptvisitatierapport commentaar te geven. Het hele proces kent dus *veel wisselwerking* tussen de visitatiecommissie, het gemeentebestuur en ambtenaren om enerzijds de goede feiten boven tafel te krijgen en anderzijds te toetsen of de feiten en bevindingen goed zijn benoemd en beoordeeld. De commissie oriënteert zich ook op 'buiten' door te spreken met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

De visitatiecommissie heeft met haar aanpak een doel. Ze wil dat B&W en gemeenteraad naar de foto van het gemeentebestuur kijken (zoals die in de tweede fase in de kwaliteitsmatrix tot uiting komt en in de tekst van het document), zich erin herkennen en de foto erkennen als een foto van hen zelf.

*Figuur 1: Kernelementen van de bestuurskrachtmonitor in Limburg (2000-2003)*

- Traject provincie: kader voor toepassing van de bestuurskrachtmonitor
- Visitatiecommissie: externe leden, onafhankelijk
- Bestuurskrachtmonitor: pilot
- Twee fasen in reguliere toepassing van de monitor
- Fase een leidt tot opgavenprofiel van gemeente zelf
- Fase twee leidt tot een bestuurskrachtprofiel van de visitatiecommissie
- Vervolgfase (ook wel fase drie) leidt tot bezinning bij gemeente en aanbieding aan provinciebestuur
- Regioanalyse en overleg tussen provinciebestuur en gemeente over de resultaten en een evt. vervolg

### **Verbeteractie**

De twee genoemde fasen vormen *de kernfasen van het visitatieproces*. In de vervolgfase (= derde fase) gaat het lokaal bestuur over op een bezinning op de uitkomsten

doordat verbeteracties volgen. Van deze bevindingen doen de meeste gemeentebesturen verslag als ze het visitatierapport aanbieden aan gedeputeerde staten, die daarna een *regioanalyse* maken en op basis daarvan in gesprek komen met de gemeentebesturen over wat kan of moet gebeuren. Dit is in grote trekken het proces in Limburg. Deze visitatie heeft veel weg van een visitatie- en accreditatiesysteem in het hoger onderwijs.

### *Herkenning*

In Limburg bleken alle 47 gemeenten zich uiteindelijk in de bestuurlijke foto te herkennen, enkele kanttekeningen van een kleine minderheid van gemeenten daargelaten. Hoewel de gemeentebesturen opdrachtgever waren van de visitatie door de commissie - Rutten hebben ze alle 47 het visitatierapport, dat wil zeggen het bestuurskrachtprofiel, vervolgens aan gedeputeerde staten aangeboden. De gemeentebesturen bevestigden daarmee het vertrouwen in het provinciebestuur.

De visitatie was in het algemeen succesvol vanwege de steun voor de procesgang bij gemeentebesturen, de procesdoelmatigheid, de herkenning van de foto en doordat gemeentebesturen gevolg hebben gegeven aan de uitkomsten. Er zijn door het gemeentebestuur geïnitieerde verbeteracties op gang gekomen en de rapporten zijn naar GS gestuurd.

### *Succesfactoren*

Het visitatieproces is zonder noemenswaardige kritiek verlopen. Er zijn diverse succesfactoren aan te wijzen.

1. De provinciale regie van de opzet van de procedure was nuttig volgens vele geïnterviewde personen. Iemand moest de bal in het spel brengen.
2. Er bestond vertrouwen bij de (te visiteren) gemeentebesturen in de rol en integriteit van het provinciebestuur.
3. Het proces van toepassing van de bestuurskrachtmonitor is gedisciplineerd verlopen doordat er een stappenplan met een fase-indeling is ontwikkeld en toegepast.
4. Aan deze - eerst uitgetroefde en vervolgens verbeterde - aanpak is door de onafhankelijke visitatiecommissie met ondersteuning van een ambtelijk secretaris en een adviesbureau stevig de hand gehouden.
5. Ook de aanwezigheid van een visitatiecommissie van gewicht onder leiding van de Bredase burgemeester mr C. Rutten die ter plaatse komt kijken, gesprekken voert met het maatschappelijk veld en de omliggende gemeenten de kans geeft om te reageren op het conceptrapport was een succesfactor. De commissie heeft in dezelfde samenstelling en met de ondersteuning van een en hetzelfde adviesbureau niet minder dan 47 gemeenten doorgelicht.

Visiteren is een schone deugd mits aan eisen van adequaat visiteren en dus gebruik van ervaringen uit 'geijkte' praktijken (zoals in het grotestedenbeleid, in het hoger

onderwijs) is voldaan. Ik spreek daarom van de noodzaak tot toepassing van *'beginselen van behoorlijk visiteren'*. Met die beginselen is vrij goed rekening gehouden in Limburg.

### *Geen complete gemeente*

Overzien we de inhoud van de 47 rapportages, dan valt op dat gemeentebesturen sterkten en ook zwakheden vertonen zoals die eveneens blijken uit opleidingen, omroepen, grote steden en uit al die andere gevisiteerde organisaties. De complete gemeente bestaat niet! Geen enkele gevisiteerde gemeente blijkt te beschouwen als een gemeente die zowel in strategisch, tactisch als operationeel opzicht minimaal voldoende scoort. Niet elke gemeente scoort zo goed als de gemeente Helden, die slechts één zwakkere plek toonde. Er schort dus nog het nodige aan de lokale bestuurskracht als het beeld van Limburg ook elders voorkomt.

### *Strategische zwakte*

Bij veel gemeenten ontbreekt het aan strategisch perspectief - en dus aan een kader of koers voor beleidsprioritering - , alsmede aan inzet voor regionale kwesties. Hoewel de commissie de operationele kwaliteit van gemeenten in bijna alle gevallen boven de streep acht, is de bedrijfsvoering in een aantal gemeenten nadrukkelijk verbeterbaar.

De operationele kwaliteit is door de visitatiecommissie in de periode 2000-2003 weliswaar nog terughoudend en niet messcherp beoordeeld in vergelijking met het strategische en tactische beleidsniveau (maar 'large' volgens de commissie). Dit is door weinig gemeentebestuurders onderkend. Ze rekenen zich daarmee qua bestuurskracht iets 'rijker' dan ze zijn. Te verwachten is dat dit bij een volgende procedure toch anders kan liggen.

### *Nieuw*

Uit mijn vele observatie van gemeenteraadsvergaderingen bleek dat de oordelen van de visitatiecommissie vaak vrij hard aankwamen. De visitaties hebben op veel plaatsen - ook volgens de visitatiecommissie en anderen - duidelijk méér opgeleverd dan wat bestuurlijke insiders al wisten. Dat de visitaties over het algemeen niet meer zijn geweest dan het benoemen wat velen al wisten, is dus volkomen bezijden de waarheid hoewel weinig raadsleden, wethouders en burgemeesters zich durven te permitteren te zeggen dat ze het niet wisten.

### *Dualisering*

Vanuit de erkenning van toegevoegde waarde van veel visitaties is begrijpelijk dat gemeentebesturen apart stil zijn gaan staan bij het 'wat te doen' en met verbeterplannen zijn gekomen. Daarmee is de visitatie een zeer geschikt middel in het kader van het beraad van B&W en raad in een dualistisch bestel, een middel dat zeker past in de controlerende en kaderstellende functie van de raad.

### *Vervolgmonitor*

Of gemeentebesturen genoeg gedaan hebben met de uitkomsten van het werk van de commissie - Rutten moet bij een volgende visitatie blijken, een vervolgmonitor dus. Voor een dergelijke vervolgmonitor wordt hier een lans gebroken. Ook in het hoger onderwijs is het gebruikelijk dat de verantwoordelijken voor een opleiding bij een volgende visitatie laten zien wat ze met het werk van de vorige visitatiecommissie, waarmee deze opleidingen vrijwel altijd instemden, heeft gedaan.

### *Rapport en aanbevelingen*

Het evaluatierapport bevat primair een beschouwing over de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg en elders en het geeft een reeks van aanbevelingen over hoe een bestuurskrachtmonitor elders toe te passen en een vervolgmonitor in Limburgse gemeenten in te richten. We formuleren enkele punten.

1 Omdat hier en daar in Nederland lokale visitatieprocessen verbeterbaar zijn, luidt een van de aanbevelingen: *baseer een visitatie van gemeentelijke bestuurskracht altijd op beginselen van behoorlijk visiteren*. Dat blijkt nog niet overal in Nederland in de sfeer van gemeenten het geval.

2 Omdat de Limburgse visitatie in de periode 2000 - 2003 een succes blijkt, is deze aanpak ook *elders* toepasbaar. Hiervoor is een handreiking opgesteld die regisseurs in andere provincies de mogelijkheid biedt om tot beslissingen over de inrichting van de visitatie te komen.

3 Het is gewenst in Limburg een *vervolgmonitor* in Limburg te starten. De eerste visitaties kunnen daarbij als nulmeting dienen. Wie aan kwaliteitszorg doet, moet de bestuurskracht blijven 'spiegelen' en moet ook transparant durven maken in een tweede ronde wat met de resultaten uit de eerste ronde is gebeurd. Hoe deze vervolgmonitor in te richten, is globaal aangegeven.

4 Alleen de gemeentebesturen zijn in Limburg gevisiteerd. Het is een *omissie* geweest dat gewesten en intergemeentelijke diensten nog niet zijn gevisiteerd. Die conclusie valt temeer op omdat de intergemeentelijke samenwerking kritiek krijgt in veel visitatierapporten. Zou een visitatie van de gewestelijke bestuurskracht zijn gepleegd dan had dit de druk om tot verbetering te komen kunnen vergroten dan wel kunnen aantonen dat die samenwerking positief uitpakt.

### *Vitaal concept*

Overzien de laatste vijftig jaar dan blijkt bestuurskracht een concept dat terug is van weggeweest. Het blijkt een vitaal concept doordat er een nieuwe invulling aan gegeven kon worden in een nieuw perspectief en een veranderde manier van verkeer

tussen provincie en gemeenten. Dat zie je zelden zo met andere concepten. Of de bestuurskrachtmonitor uiteindelijk tot vrijwillige herindelingen leidt, is afwachten.

### *Literatuur*

- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A., Samen en toch apart, Heerlen, 2003.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeenten, Heerlen/Maastricht, 2004.
- Korsten, A.F.A., W. Kuiper en F.P.C.L. Tonnaer (red.), Gemeentelijke herindeling: keuzen en kansen, Uitg. Kerckebosch, Zeist, 1991.
- Korsten, A.F.A., Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert – De positie van Warnsveld en Zutphen in het wetsvoorstel voor de gemeentelijke herindeling van de Graafschap, Warnsveld, 2003.