

Gemeenten in rapportcijfers

Gemeenten in rapportcijfers

drs. ing. K. Abma
prof. dr. A.F.A. Korsten



Eburon Delft
2009

ISBN 978 90 5972 319 1

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

Omslagontwerp: Studio Hermkens, Amsterdam

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

Woord vooraf

In 2005 startte op initiatief van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en iets later de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) 'De Staat van de Gemeente'. Het zou een zogenoemde gemeentemonitor moeten worden, die in maximaal 50 indicatoren zou moeten weergeven hoe een gemeentebestuur presteert. Daarmee zouden in de eerste plaats raadsleden, bestuurders en ambtenaren en daarnaast burgers, bedrijven, onderzoekers, hogere overheden en anderen snel kunnen zien hoe een gemeentebestuur en gemeentelijke organisatie haar meest essentiële taken uitvoert.

Dit initiatief werd uitgewerkt door twee hoogleraren van de Open Universiteit, Harrie Aardema en Arno Korsten, die - samen met een begeleidende groep ambtenaren van verschillende gemeenten - een concept bedachten dat via een groot aantal zogenoemde standaardindicatoren het gehele gemeentelijke presteren zou kunnen weergeven in de bedoelde 50 indicatoren (door hen burgerindicatoren genoemd). Uiteindelijk zouden die 50 indicatoren uitgedrukt moeten worden in rapportcijfers voor zes rollen.

'De Staat van de Gemeente' was volgens de VGS ook bedoeld om het aantal door het rijk geïnitieerde monitors, in te vullen door gemeenten, drastisch terug te brengen. Gemeenten zijn veel tijd en inspanning kwijt aan het verplicht aanleveren van gegevens voor monitors van andere overheden. De gedachte was dan ook dat door deelname aan 'De Staat van de Gemeente' deelname aan andere monitors overbodig of drastisch beperkt zou worden. Door vrijwillige zelftransparantie kon iedereen immers snel waarnemen hoe een gemeentebestuur zich van zijn taken kweet.

Uiteindelijk kreeg het PON – een instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant - opdracht om 'De Staat van de Gemeente' in de praktijk te brengen. Er is nu enkele jaren gewerkt met dit instrument. Vanaf 2005 kunnen elk halfjaar gemeenten zich aanmelden om hieraan deel te nemen. Tot 1 januari 2008 hebben 152 gemeenten dat gedaan. Een aantal dat verder toeneemt, gezien de deelname van 35 nieuwe gemeenten in 2008. Het instrument blijkt dus aan te slaan.

In het kort komt het erop neer dat minimaal 400 burgers per gemeente worden ondervraagd over hun gemeentebestuur. Daarnaast worden burgers die aan het gemeentelijk loket zijn geweest ondervraagd. Verder worden standaardgegevens van de gemeente zelf opgevraagd, zoals openingstijden en financiële gegevens, en worden algemene gegevens van onder andere het CBS geïnventariseerd.

Van elke deelnameronde wordt een rapport gemaakt. Daarnaast worden de scores gepubliceerd op de websites staatvandegemeente.nl en waarstaatjegemeente.nl. Op die laatste website worden verder ook nog een groot aantal extra kengetallen per gemeente gepubliceerd.

In dit boek gaan we na wat 'De Staat van de Gemeente' ons aan informatie oplevert. Wat meet 'De Staat'? Wat is er van de bedoelingen uit 2005 terecht gekomen? Zijn er indicatoren waaruit blijkt waar gemeenten sterk in zijn? Of waarin ze juist zwak zijn? Wat doen gemeenten met de uitkomsten? Wat leren we van de gemeenten die meer

dan eenmaal deelnamen: zijn ze in de ogen van de burgers beter gaan presteren? Op al deze vragen geven we in dit boek een antwoord.

Daartoe hebben we alle verschenen rapporten geanalyseerd. Verder hebben we van een groot aantal gemeenten college- en raadsstukken bestudeerd. Dat hebben we ook gedaan met burgerjaarverslagen en met speciale kranten die gemeentebesturen kunnen laten maken als ze hebben deelgenomen. Verder hebben we gesproken met de begeleiders, vertegenwoordigers van deelnemende gemeenten en met vertegenwoordigers van de VGS en de VNG¹.

Leeswijzer

Na deze inleiding beschrijven we in hoofdstuk 1 wat in 2005 de bedoeling was van de VGS en (later) de VNG en hoe dat door Aardema en Korsten is uitgewerkt. Daarnaast beschrijven we de conclusies van enkele andere onderzoeken.

'De Staat van de Gemeente' wordt elk half jaar aangeboden. In hoofdstuk 2 beschrijven we de zes rondes die van 2005 tot en met 2007 zijn uitgevoerd.

In hoofdstuk 3 wordt het proces van 'De Staat van de Gemeente' doorlopen. Omdat het proces grotendeels gestandaardiseerd is, is de beschrijving van één gemeente illustratief voor alle andere deelnemende gemeenten. We kozen voor de Friese gemeente Littenseradiel, deelnemer in het voorjaar van 2007. Volgens ons stopt het proces echter niet wanneer het rapport van één ronde is opgeleverd. Daarom beschrijven we ook wat het gemeentebestuur (college en raad) voor acties ondernam.

In ditzelfde hoofdstuk lopen we ook de resultaten na van de Gelderse gemeente Wijchen. Deze gemeente nam driemaal deel aan 'De Staat van de Gemeente'. We gaan hier onder andere na of er nu ook verbeteringen waar te nemen zijn.

Op basis van deze eerste drie verkennende en theoretische hoofdstukken formuleren we in het vierde hoofdstuk 25 stellingen. Die vormen het vertrekpunt voor de analyse van de rapporten, de reacties van colleges en gemeenteraden en eventuele verbeterplannen. We hebben deze 25 stellingen gerubriceerd in zeven clusters.

In de daarop volgende hoofdstukken bekijken we deze clusters verder. In hoofdstuk 5 behandelen we de clusters die gaan over de kwantitatieve gegevens, het totaalbeeld dat we vormden uit de analyse, het beeld per rol, verschillen tussen gemeenten en wat gemeenten doen met de uitkomsten. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op de vergelijking tussen 'De Staat van de Gemeente' en bestuurskrachtmetingen. We gaan daar specifiek op in omdat 'De Staat van de Gemeente' nogal eens wordt gezien als een alternatief voor bestuurskrachtmetingen. In hoofdstuk 7 gaan we in op de kwaliteit van het instrument zelf en op de vraag of de oorspronkelijke doelstellingen inmiddels gehaald zijn. In hoofdstuk 8 bekijken we heel kort de uitkosten van 2008 in relatie tot die van de voorgaande jaren.

We sluiten dit boek af met een samenvatting (hoofdstuk 9) en een reflectie (hoofdstuk 10) op de uitkomsten.

Wommels/Heerlen, maart 2009.

Klaas Abma, Arno Korsten

¹ Wij danken alle mensen die ons te woord wilden staan van harte. De inhoud van dit boek en de conclusies zijn echter voor 100% voor onze rekening.

Inhoudsopgave

1	Opzet en bedoelingen van ‘De Staat van de Gemeente’	9
1.1	Indeling in burgerrollen.....	10
1.2	Uitkomsten van enkele eerdere onderzoeken.....	15
2	Drie jaren ‘De Staat van de Gemeente’ in zes rapporten	21
2.1	Praktische en pragmatische toepassing.....	21
2.2	De uitkomsten van de testfase	22
2.3	Elk halfjaar een volgende ronde	25
2.4	De Staat’ als onderdeel van een groter geheel	28
2.5	Begeleiding van gemeenten.....	31
3	‘De Staat van de Gemeente’ in de praktijk: twee gemeenten als voorbeeld.	33
3.1	De Staat’ in de gemeente Littenseradiel: proces en behandeling.....	33
3.2	Uitkomsten van het onderzoek in Littenseradiel	35
3.3	Behandeling van de uitkomsten door het gemeentebestuur	42
3.4	Nadere beschouwing van de uitkomsten.....	46
3.5	Herhaalde deelname: de gemeente Wijchen als voorbeeld.....	48
3.6	Uitkomsten van het onderzoek in Wijchen	48
3.7	De mening van het Wijchense college	55
4	25 Stellingen voor nader onderzoek.....	57
4.1	Cluster 1: Kwantitatieve gegevens	57
4.2	Cluster 2: Totaalbeeld	57
4.3	Cluster 3: Beeld per rol.....	58
4.4	Cluster 4: Verschillen tussen gemeenten	58
4.5	Cluster 5: Aan de slag met de uitkomsten	60
4.6	Cluster 6: ‘De Staat’ versus bestuurskrachtmetingen.....	60
4.7	Cluster 7: De kwaliteit van ‘De Staat’ als beoordelingsinstrument.....	61
5	Uitkomsten van ‘De Staat van de Gemeente’ 2005 t/m 2007	63
5.1	Kwantitatieve gegevens.	63
5.2	Totaalbeeld	66
5.3	Beeld per rol.....	68
5.4	Verschillen tussen gemeenten	75
5.5	Behandeling van de uitkomsten van ‘De Staat’ door gemeenten	84
6	‘De Staat van de Gemeente’ versus bestuurskrachtmetingen	95
6.1	Bestuurskrachtmetingen.....	96
6.2	Bestuurskracht versus ‘burgerkracht’	97
6.3	Overeenkomsten en verschillen.....	99
6.4	Deelname aan beide instrumenten	99
6.5	Samenvatting.....	108

7	De kwaliteit van de monitor.....	109
7.1	De inhoud en kwaliteit van de monitor.....	109
7.2	Minder monitoren?	120
8	Een eerste indruk van de uitkomsten van 2008	123
9	De Staat van de Gemeente?: samenvatting.....	127
9.1	Het onderzoek	127
9.2	De 25 stellingen	129
9.3	Belangrijkste uitkomsten	135
10	Reflectie op de onderzoeksuitkomsten.....	141
10.1	De rangorde-industrie fabriceert scores	141
10.2	De verantwoordingsindustrie produceert loze bureaucratie?.....	144
10.3	'De Staat' in het perspectief van de 'lerende' organisatie.....	147
10.4	De autonome gemeente	148
10.5	De rijksoverheid en de VNG	148
10.6	Algemeen beeld	150
	Bijlage 1: Literatuur	151
	Bijlage 2: Deelnemende gemeenten tot 1 januari 2008	155
	Bijlage 3: Burger- en standaardindicatoren uit boek 'De Staat van de gemeente'.....	161
	Bijlage 4: Uitkomsten burgerrollen gemeenten die meerdere malen deelnamen.	169
	Bijlage 5: Ontwikkeling van het instrument.....	171
	Bijlage 6: Ranglijst deelnemende gemeenten.....	189
	De auteurs.....	193

1 Opzet en bedoelingen van ‘De Staat van de Gemeente’

In 2004 schreven de VGS en de VNG de notitie ‘De slagvaardige overheid: perspectief op prestatie’. Hiermee wilden de beide verenigingen bewerkstelligen dat de Nederlandse gemeenten meer verantwoordelijkheid zouden krijgen zodat zij slagvaardiger hun burgers konden bedienen. In hun visie zou het Rijk de gemeenten voldoende speelruimte moeten geven om lokale problemen op eigen kracht op te lossen (VGS/VNG, 2004). Als tegenprestatie voor deze grotere vrijheid wilden de gemeenten zelf meer transparantie tonen. Hogere overheden, eigen burgers en andere gemeenten zouden inzicht moeten krijgen in het functioneren van de gemeenten.

De notitie vormde de basis voor ‘De Staat van de Gemeente’. Grondgedachte daarbij was dat de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren weergegeven kon worden in maximaal 50 indicatoren, inclusief een onderzoek naar burgertevredenheid. Daarmee zouden twee hoofddoelen worden behaald.

In de eerste plaats zouden burgers en gemeenteraden daarmee eenvoudig moeten kunnen zien hoe de eigen gemeente ‘het doet’. Daarmee zou de lokale democratie versterkt worden.

In de tweede plaats zou de indicatorenset moeten leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging in de verantwoording van gemeenten aan andere overheden. Immers, als burgers vinden dat de prestaties van hun gemeenten in orde zijn dan zouden er geen monitoren en verantwoordingsverplichtingen van hogere overheden meer nodig zijn. Voldoende vertrouwen dus van hogere overheden in het gemeentebestuur.

In deze visie maakt de burger uit hoe een gemeentebestuur met de gemeentelijke organisatie presteert. Die burger moet kunnen nagaan of zijn gemeente de juiste dingen doet en of die dingen goed worden uitgevoerd. Het gaat om extern traceerbare prestaties die publiekelijk beoordeeld kunnen worden (Aardema en Korsten, 2005: 13). De burgerbeleving en –tevredenheid staan centraal: de kwaliteit en het onderhoud van de fysieke omgeving, het voorzieningenniveau, de veiligheid, financiële lasten etc. ‘De Staat’, zoals we ‘De Staat van de Gemeente’ verder zullen noemen, gaat dan ook over burgeroordelen.

Naast de beide genoemde doelstellingen zou de indicatorenset nog enkele andere kenmerken moeten hebben.

Allereerst zou het allemaal niet te ingewikkeld mogen worden: de informatie moest samengevat kunnen worden op enkele A4’tjes. Dus niet te veel details maar alleen hoofdlijnen. De indicatorenset zou moeten functioneren als een soort dashboard met controlelampjes. Ingrijpen zou pas nodig zijn als de lampjes niet meer op groen staan, maar op rood. Wie dan in actie moet komen (de gemeenteraad of een hogere overheid) is afhankelijk van welk lampje op rood staat. De indicatorenset moest een eerste indruk geven van de locatie van het probleem. Een verdiepingsonderzoek zou daarna nodig zijn.

Daarnaast moesten gemeenten onderling vergeleken kunnen worden, waarbij wel rekening zou moeten worden gehouden met de categorie waartoe de gemeente behoort. Die categorie zou niet alleen het aantal inwoners moeten zijn, maar ook andere

feitelijkheden zoals bevolkingsopbouw, karakteristiek (landelijk of stedelijk), omvang grondgebied etc.

Verder moesten de indicatoren zoveel mogelijk aansluiten bij onderzoeken die al gangbaar waren bij gemeenten of aansloten bij informatie die de gemeente op een vrij gemakkelijke wijze zou kunnen inventariseren.

De uitkomsten van de indicatorenset zouden gepubliceerd moeten worden op internet, bijvoorbeeld in de vorm van vergelijkende overzichten en ranglijsten. Dat zou stimulerend werken om de kwaliteit van de gemeentelijke prestaties te verbeteren. Er zou een combinatie mogelijk moeten worden van de indicatoren en andere onderzoeken zoals meer specifieke benchmarks.

1.1 Indeling in burgerrollen

'De Staat van de Gemeente' zou de functie moeten vervullen van gemeentemonitor, waarmee feitelijke ontwikkelingen in kaart worden gebracht om daarop beleid te voeren (Aardema en Korsten, 2005: 7). Voor de ontwikkeling ervan werd gebruik gemaakt van bestaande benaderingen, onderzoeken en gegevens die er in 2005 waren op het gebied van de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren. De vraag was hoe de beschikbare mogelijkheden benutten om te komen tot een beperkt overzicht van de belangrijkste indicatoren. Voor de uitwerking van het idee van de VNG en de VGS werd de hulp ingeroepen van Harrie Aardema, werkzaam bij BMC², en Arno Korsten, hoogleraar bij de Open Universiteit. In overeenstemming met een commissie van begeleidende ambtenaren werd gekozen voor een indeling die gebaseerd was op drie pijlers, namelijk:

1. Outputgerichtheid. Deze indeling volgde uit de opdracht omdat het accent zou moeten komen te liggen op de output: de zichtbare prestaties van de gemeentelijke overheid.
2. Burgerrollen. De relatie tussen burger en overheid kent verschillende invalshoeken. Aardema en Korsten kozen voor zes verschillende burgerrollen.
3. Het totale gemeentelijke functioneren moest in beeld komen

Maar op welke wijze kan de kwaliteit van het gemeentebestuurlijk presteren worden vastgesteld? Dit is een moeilijke kwestie, niet alleen in Nederland maar ook in het buitenland³. In Nederland lijkt er echter overeenstemming te zijn over de verdeling daarvan in gemeentelijke rollen (onder andere Toonen e.a. 1998, Hiemstra, 2004), al is er verschil in het aantal rollen. Toonen c.s. spreken van vier rollen: de gemeente als (bestuur van de) gemeenschap, als dienstverlener, als onderdeel van het bestuurlijk bestel, en als organisatie. Hiemstra van vijf rollen met evenveel burgerrollen (politieke organisatie, dienstverlener, regeltoepasser en handhaver, ontwikkelaar en beheerder).

² Sinds november 2005 is Harrie Aardema eveneens hoogleraar aan de Open Universiteit.

³ We citeren hier onder andere Andrews e.a. (2006: 14): Researchers have increasingly turned their attention to public service performance (...) on the determinants of performance in public organizations. Despite such progress, a persistent problem for public management researchers and practitioners has been the conceptualisation and measurement of performance

Aardema en Korsten gebruikten de indeling van Hiemstra als uitgangspunt, door de burgerrollen van kiezer, klant, onderdaan, partner en wijkbewoner te benoemen. Die overlappen de eerste drie rollen van Toonen c.s. Aardema en Korsten voegden nog een zesde rol toe. De rol van belastingbetaler ‘dekt’ daarmee de vierde rol van Toonen c.s. van de gemeente als organisatie. In figuur 1 is de rubricering aangegeven, inclusief de rol die de gemeentelijke overheid daarbij inneemt en de kwaliteitsdimensies die daaraan werden gekoppeld.

We beschrijven de zes rollen kort.

Rol burger	Rol overheid	Kwaliteitsdimensies
1. Kiezer	Democratische representant	Politiek en bestuur
2. Klant	Dienstverlener	Dienstverlening
3. Onderdaan	Regeltoepasser en handhaver	Orde en gezag
4. Maatschappelijk betrokkenene, partner	Ontwikkelaar	Externe beleidsontwikkeling
5. Wijkbewoner, gebruiker	Beheerder	Fysieke omgeving
6. Belastingbetaler	Organisator	Interne efficiency

Figuur 1: burgerrollen en kwaliteitsdimensies

Burger en gemeente in het algemeen

Burgers hebben een algemene mening over de gemeente waarin zij wonen. Belangrijk is dat zij tevreden zijn en dat zij het plezierig hebben in hun gemeente. Dat geldt ook voor het gemeentebestuur en het ambtelijk apparaat.

Om gemeenten in het algemeen met elkaar te kunnen vergelijken is het van belang dat zij enkele feitelijkheden tot op zekere hoogte met elkaar delen: aantal inwoners, leefsopbouw, multicultureel karakter, omvang grondgebied en bijvoorbeeld een al dan niet stedelijk karakter. Dit zijn nog niet zozeer indicatoren als wel feitelijke vertrekpunten die invloed hebben op oordelen over indicatoren per burgerrol. Met dergelijke gegevens kunnen gemeenten met elkaar vergeleken worden.

Burger als kiezer

De burger als kiezer is de burger die politiek wordt gerepresenteerd en die een bepaalde kwaliteit van politiek en bestuur mag verwachten. Hier gaat het samengevat om de ambitie van de gemeente en de slagkracht waarmee de ambitie wordt vertaald in concreet handelen. Daarnaast is het prettig als er voldoende contact is: de mate van interactiviteit en toegankelijkheid. In feite gaat het hier om de mate van betrokkenheid over en weer tussen kiezer en gekozene(n). Maakt de gemeente vervolgens waar wat ze belooft? Is zij daar transparant en eerlijk over? Hier gaat het om afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad en de burgers, om rekenschap.

Bij een adequate kwaliteit van politiek en bestuur hoort ook dat de gemeente in staat is tot goede samenwerking, zowel met de eigen burgers en maatschappelijke partners als bijvoorbeeld met andere overheden. Een gemeentebestuur kan veel zaken niet alleen realiseren en dient dus regie te voeren op samenwerking.

Burger als klant

De burger als klant is de burger die recht heeft op een gewenste dienst en een behoorlijke kwaliteit van dienstverlening. Gemiddeld verschijnt de burger één keer per jaar aan het loket, daarnaast gaat het tegenwoordig in toenemende mate ook om digitale loketservice. Hoe wordt de burger behandeld als hij aan het loket of op de gemeentelijke website verschijnt? Kan de burger niet alleen contact hebben, maar komt het via e-mail en internet ook tot contracten (ook wel e-government genoemd)?

Zeer belangrijk bij dienstverlening is de brief- en telefoonaafhandeling. De burger als klant is vooral nog de burger die telefoneert. Gemiddeld belt een burger twee maal per jaar naar zijn gemeentehuis. Wordt er snel opgepakt? Wordt hij goed te woord gestaan en vlot en professioneel geholpen. Meer in het algemeen gaat het bij dienstverlening om de kwaliteit van de gemeentelijke informatieverstrekking in brochures, op de website of anderszins.

Belangrijk in het kader van een goede dienstverlening is de mogelijkheid tot feedback in de vorm van meldingen, maar ook in de vorm van bezwaren en klachten. Hoe gaat de gemeente daarmee om?

Burger als onderdaan

De burger als onderdaan heeft recht op kwaliteit van (handhaving van) orde en gezag. Dit is immers een primaire basisbehoefte, waarbij de eigen veiligheid in het geding is. Wat doet de gemeente daaraan? Wat gebeurt er bij calamiteiten? Hoe functioneren politie en brandweer?

Om orde en gezag te kunnen waarborgen is regelgeving nodig. Die mag ook weer niet te omvangrijk zijn, maar wel zodanig dat mensen weten waar zij aan toe zijn. Een belangrijke functie van de overheid is het afgeven van vergunningen en andere beschikkingen in individuele gevallen op basis van de geldende regelgeving.

Om geloofwaardig te zijn is ook een adequate handhaving van de regelgeving uiteraard van het grootste belang.

Burger als partner

De burger als partner heeft recht op kwaliteit van beleid en wil serieus genomen worden in het kader van de beleidsontwikkeling van de gemeente. Daarbij kunnen we in het bijzonder denken aan een aantal wijkoverstijgende beleidsvelden, zoals ruimtelijke ontwikkeling, economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie, sociale en maatschappelijke voorzieningen, onderwijs.

Burger als wijkbewoner

De burger als wijkbewoner heeft recht op kwaliteit van zijn leefomgeving. Deze dient prettig en schoon te zijn, met allerhande voorzieningen binnen bereik. Daarbij gaat het in het bijzonder om lokale voorzieningen, milieu en groen, gebouwen, verkeer en vervoer.

Burger als belastingbetaler

De burger als belastingbetaler mag eisen dat het belastinggeld niet over de balk gesmeten wordt. Dat wil zeggen: de overheid moet efficiënt en effectief werken en bijvoorbeeld niet meer mensen in dienst hebben dan nodig is. Gemeenten moeten financieel en qua organisatie op orde zijn, overheidsfunctionarissen moeten doen waarvoor ze

zijn. Het gaat hierbij om de prestatievelden lokale lasten, financiën, management en personeel.

Prestatievelden, burger- en standaardindicatoren

Met deze gewenste beschrijving van de zes rollen en uitgaande van de randvoorwaarde van maximaal 50 indicatoren, ontwierpen Aardema en Korsten samen met een begeleidende groep ambtenaren uit verschillende gemeenten en representanten van de VGS vier prestatievelden per burgerrol. In totaal dus 24, een aantal dat pragmatisch tot stand kwam. In figuur 2 hebben we die prestatievelden weergegeven.

Rol burger	Rol overheid	Prestatievelden
1. Kiezer	Democratische representant	1. betrokkenheid 2. ambitie en slagkracht 3. rekenschap 4. samenwerking
2. Klant	Dienstverlener	5. loketservice 6. brief/ en telefoonafhandeling 7. informatieverstrekking 8. bezwaren en klachten
3. Onderdaan	Regeltoepasser en handha-ver	9. veiligheid 10. regelgeving 11. beschikkingen 12. handhaving
4. Maatschappelijk be-trokkene, partner	Ontwikkelaar	13. ruimtelijke ontwikkeling 14. economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie 15. sociale en maatschappelijke voorzieningen 16. onderwijs
5. Wijkbewoner, gebruiker	Beheerder	17. lokale voorzieningen 18. milieu en groen 19. gebouwen 20. verkeer en vervoer
6. Belastingbetaler	Organisator	21. lokale lasten 22. financiën 23. management 24. personeel

Figuur 2: burgerrollen en prestatievelden

Vervolgens moesten de 24 prestatievelden weergegeven worden in maximaal 50 indicatoren.

Daarbij moest ook rekening worden gehouden met de zogenoemde ongewenste neveneffecten van indicatoren waarvan Aardema en Korsten er maar liefst 14 vermelden in hun boek. Een voorbeeld van zo'n ongewenst effect is 'macht der bewindvoerders'. De indicatoren zouden dus zodanig eenvoudig toepasbaar moeten zijn dat externe 'indicatorendeskundigen' niet nodig zijn. Eigen personeel moet zich er dus

mee kunnen redden. Een ander effect wat voor kan komen, is 'myopia', ook wel informatieoverload: te veel en te ingewikkelde indicatoren hebben als consequentie dat het nergens meer over gaat en dat de kern van de zaak verloren gaat.

Standaardindicatoren

Met standaardindicatoren werden normen en kengetallen bedoeld die in beginsel door alle gemeenten geaccepteerd werden als min of meer objectieve standaard of norm waaraan de eigen prestaties gespiegeld zouden kunnen worden. Criteria daarvoor waren dat ze niet te ingewikkeld zouden mogen zijn en gemakkelijk toepasbaar moesten zijn. Daarnaast moesten de indicatoren bruikbaar, beschikbaar, betrouwbaar, maatschappelijk en bestuurlijk relevant, vergelijkbaar en meetbaar zijn. Verder gold als belangrijk criterium dat de gemeentebesturen de prestatie zouden moeten kunnen beïnvloeden. Immers, niet-beïnvloedbare indicatoren zeggen niets over het gemeentelijk presteren.

Voor de benoeming van deze standaardindicatoren werd gebruik gemaakt van indicatoren die in eerdere onderzoeken werden gehanteerd, zoals die van de VNG/SGBO en de VSO.

Burgerindicatoren

Naast de standaardindicatoren zochten Aardema en Korsten naar indicatoren die tussen die standaardindicatoren en de prestatievelden inlagen. Zij waren van mening dat de waarde van die standaardindicatoren in de praktijk vaak betrekkelijk zou zijn. Bovendien lagen vooral bij de standaardindicatoren de 14 ongewenste neveneffecten van prestatie meten op de loer⁴.

Daarom introduceerden zij burgerindicatoren. Het was zeer de vraag of de waarde van de objectieve en 'harde' standaardindicatoren overeen kwam met de beleving van de burgers. Daarom zou ook de waardering van burgers gemeten moeten worden. Burgerindicatoren zouden tussen de standaardindicatoren en de prestatievelden in moeten liggen. Daarover zeggen zij:

Wij denken dat het totaal van het gemeentelijk presteren in beginsel in 50 indicatoren valt onder te verdelen, echter op een abstractieniveau dat boven dat van de standaardindicatoren ligt. Een onderverdeling in 50 indicatoren lijkt slechts haalbaar – althans wanneer deze enigszins representatief moet zijn voor wat gemeenten allemaal doen – wanneer aansluiting wordt gezocht bij 'wat de burger op de straat van zijn gemeente vindt'. Maar dit zijn natuurlijk altijd – hoe representatief het onderzoek ook wordt opgezet – subjectieve indicatoren. De standaardindicatoren kunnen dan functioneren als mogelijke geobjectiveerde onderbouwingen van deze subjectieve burgeroordelen.

Aan welke bruikbaarheidcriteria zouden zulke burgerindicatoren moeten voldoen?

De paradox is dat een beperkt aantal vragen over het gehele terrein van het gemeentelijk functioneren verleidt tot een hoge graad van algemeenheid en abstractie, terwijl tegelijkertijd de vragen zelf zullen moeten worden verbijzonderd naar dat van de concrete burgerbeleving. Je kunt een burger niet vra-

⁴ Zie verder onder andere Aardema (2007: 51, 52) en Smith (1995).

gen zijn mening te geven over zaken die hij niet zelf aan den lijve ervaart. Ook hier zal het de kunst zijn om op het niveau van de gemeentemonitor als geheel zodanig te ‘spelen met paradoxen’ dat onze doelstellingen naar het oordeel van de gebruikers worden gehaald.

Uiteindelijk leidde dat tot 50 burgerindicatoren. Dat was voor hen ook een belangrijke randvoorwaarde die voortvloeide uit de opdracht van de VNG en de VGS. Ook daarbij werd gebruik gemaakt van de in 2005 bestaande onderzoeken. Samen met de standaardindicatoren zou daarmee dus een algemeen omvattend beeld moeten worden verkregen van het presteren van gemeenten. We hebben de door Aardema en Korsten bedachte burger- en standaardindicatoren weergegeven in bijlage 3.

Aardema en Korsten gaven direct aan dat de geselecteerde indicatoren voor discussie vatbaar waren. Anderen waren wellicht tot andere indicatoren gekomen. Hun verwachting (en ook hun hoop) was dat ‘de discussie daarover zou losbarsten’. De ondertitel van hun boek was immers *‘op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor’*:

Het resultaat van onze zoektocht is voor discussie vatbaar. Er zijn ongetwijfeld ook andere en betere indicatoren te bedenken. We hopen dat die discussie losbarst. Van daaruit kan de gemeentemonitor in de loop der tijd toegroeien naar de overkoepelende en breed aanvaarde positie die wij voor ogen hebben. Zodat gemeenten kunnen leren van elkaar en niet ieder voor zich hetzelfde wiel behoeven uit te vinden.

In het vervolg van dit boek zullen we nagaan wat er van de bedoelingen van Aardema en Korsten, de VGS-representanten en de betrokken ambtenaren terecht is gekomen.

1.2 Uitkomsten van enkele eerdere onderzoeken

In deze paragraaf bekijken we enkele andere recente onderzoeken over het gemeentelijk reilen en zeilen. Er wordt heel wat onderzocht bij gemeenten. Dat kan op initiatief gaan van de individuele gemeenten, maar ook op een hoger abstractieniveau. De onderzoeken die individuele gemeenten laten uitvoeren kunnen deels gestandaardiseerde onderzoeken zijn, zoals deelnames aan verschillende VNG-benchmarks. Maar er kan ook worden aangesloten bij wat commerciële bureaus aanbieden. Veelal betekent dit dat de onderzoeken onderling slecht vergelijkbaar zijn omdat ze uitgaan van verschillende definities.

Abstractere onderzoeken hebben dat nadeel niet. Daarbij wordt, uitgaande van een specifieke probleemstelling en operationalisering van begrippen een onderzoeksmodel opgesteld. Aan de hand van de gegevens die daaruit voortkomen worden vervolgens conclusies getrokken en eventuele aanbevelingen geformuleerd.

‘De Staat’ wil ook een standaardinstrument zijn waarmee gemeenten zich laten onderzoeken en waarmee onderlinge vergelijkingen mogelijk worden. Vanuit die optiek kozen wij voor een vergelijking met enkele abstractere onderzoeken.

Als eerste bekeken we het rapport ‘Het Beeld van de Burger’. Dit onderzoek werd uitgevoerd door SGB0, voorafgaande aan het VNG-jaarcongres van 2005. Onder-

zocht werd hoe burgers over de kwaliteit, responsiviteit en integriteit van de gemeente dachten. Daarnaast werd ook onderzocht wat de burger van de gemeente verwachtte qua informatie en verantwoording, en of lokale bestuurders wisten hoe burgers over hun gemeente dachten.

Verder bekeken we de resultaten van het onderzoek dat de Universiteit van Tilburg naar de effecten van dualisering voor burgers. Dit rapport, verschenen als derde jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, verscheen eveneens in 2005.

In de derde plaats bekeken we het rapport 'De Staat van de Publieke Dienst' van het Sociaal en Cultureel Planbureau. In dit rapport, uit 2008, werden de resultaten weergegeven van een onderzoek naar de kwaliteit van de publieke dienstverlening zoals burgers die ervaren. Het ging niet alleen over de dienstverlening van gemeenten, maar ook over de kwaliteit van de onderwerpen als zorg, onderwijs en wonen en welzijn.

Tot slot nemen we toch een uitstapje naar een rapport dat ook alle gemeenten de maat neemt. We bekeken de uitkomsten uit 2008 van het onderzoek dat Elsevier elk jaar uitvoert om erachter te komen welke gemeente de beste plek is om te wonen, werken en recreëren. Met enige creativiteit valt hierin wel een vergelijking te trekken met 'De Staat'. Het gaat hier om een onderzoek naar randvoorwaarden voor tevreden burgers.

De eerste drie onderzoeken gebruiken we om stellingen af te leiden waarmee we de uitkomsten van 'De Staat' nader kunnen beschouwen. De uitkomsten van het Elsevier-onderzoek gebruiken we om die te vergelijken met de ranglijst die ook op te stellen is met de uitkomsten van 'De Staat'.

SGBO/VNG-onderzoek 2005

Het eerste is een onderzoek van de SGBO, in opdracht van de VNG, genaamd *Het beeld van de burger*. Het onderzoek werd uitgevoerd omdat het VNG-jaarcongres in 2005 als thema had 'de burger in beeld'. Er werd een landelijke, representatieve opiniepeiling gehouden onder 843 burgers. Daarnaast werd een peiling uitgevoerd onder 408 raads- en collegeleden en ambtenaren van de gemeente.

De dubbelzinnige titel was ook dubbelzinnig bedoeld. Het ging om drie vragen. De belangrijkste antwoorden vermelden we hieronder.

Wat vinden burgers?

Burgers gaven gemeenten overall een 6 of een 7. Gemiddeld gaven de respondenten een 6,4. Als verklaring gaven de onderzoekers hiervoor aan dat de burgers een vrij algemeen, maar ook onbepaald beeld van de gemeente hadden. Een 6 of een 7 lag daarom voor de hand om te geven. De onderzoekers noemden de gemeenten een 'onopvallende leerling' waarvan het de burgers niet scherp voor de geest stond wat nu precies de prestaties waren.

Verder viel het op dat burgers vrij positief waren over hele concrete, veelal uitvoerende activiteiten van de gemeente. Dit gold vooral voor de beoordeling van de 'service' en het vertrouwen dat burgers hebben in de inzet door de gemeenten bij het verbete-

ren van de veiligheid. Hoe concreter het onderwerp, hoe groter het vertrouwen. Bij zaken die er voor burgers echt toe doen, geven zij het lokale bestuur veel vertrouwen. Veel minder vertrouwen hadden de burgers als het ging om de verantwoorde besteding van het belastinggeld terwijl ook een meerderheid van de respondenten aangaf geen vertrouwen te hebben in dat hun gemeenten geen overtredingen van de regels zou toestaan. Burgers waren verder niet overtuigd van de deskundigheid van raadsleden en over of zij wisten wat er leefde. Er was zelfs een kleine meerderheid van mening dat zowel bestuurders als medewerkers van gemeenten wel eens misbruik maakten van hun positie. Tegelijkertijd bleek een groot vertrouwen in de inzet van de medewerkers van gemeenten.

Wat willen burgers weten?

Burgers zijn minder geïnteresseerd in procesinformatie dan in informatie over concrete producten en prestaties. Op zichzelf vonden de SGBO-onderzoekers dit niet vreemd: als een burger diensten afneemt van een commercieel bedrijf, is hij ook niet geïnteresseerd in de wijze waarop de diensten tot stand zijn gekomen.

De burger had verder nauwelijks behoefte aan de vergelijking van prestaties. Die zouden nuttig zijn voor de verbetering van de kwaliteit van gemeenten. Maar de burger stelt daar geen belang in. Prestatievergelijkingen zijn alleen indirect van belang voor burgers, namelijk als vergelijkingen leiden tot concrete verbeteringen.

Wat weten gemeenten van burgers?

Sommige bestuurders hebben een realistischer beeld van de opvattingen van burgers dan andere. Burgemeesters voorspelden de uitkomsten het slechtst. Op bijna alle aspecten verwachtten zij dat de burgers positiever zouden zijn gestemd dan dat werkelijk het geval was. Gemeentesecretarissen voorspelden het best wat de burgers vonden van de gemeente. Verder realiseerden bestuurders zich onvoldoende hoeveel krediet zij konden ontlenen aan voor burgers concrete prestaties.

Onderzoek vernieuwingsimpuls 2005

Het tweede onderzoek waarvan we de uitkomsten noemen was dat voor het derde jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie uit 2005. Dit onderzoek, uitgevoerd door de Universiteit van Tilburg, ging na hoe burgers – bijna drie jaar na de invoering van de Wet dualisering gemeentebeheer – dachten over de kwaliteit van de lokale democratie. Er werd een enquête uitgevoerd onder een representatief panel van ruim 3.400 burgers uit 53 gemeenten.

Burgers waren over het geheel genomen betrekkelijk negatief over het functioneren van de lokale democratie. Grofweg kunnen er vier verschillende problemen worden onderscheiden: a) burgers voelen zich te weinig serieus genomen, b) zijn ontevreden over hun invloed op het bestuur van hun gemeente, c) voelen zich weinig betrokken bij de lokale politiek, en d) vinden dat deze weinig herkenbaar is.

a) responsiviteit

Burgers waren het meest negatief over de responsiviteit van de lokale politiek. Een ruime meerderheid vond dat er in de lokale politiek te weinig aandacht werd besteed aan wensen en problemen van burgers. Meer dan de helft van alle respondenten

onderschreef de stellingen ‘raadsleden houden geen rekening houden met mensen zoals ik’, ‘raadsleden zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening’ en ‘er zijn in deze gemeente veel problemen waar de lokale politiek te weinig oog voor heeft’.

b) toegankelijkheid

De toegankelijkheid van de lokale democratie riep eveneens weinig goedkeurende reacties op. Hoewel men vond dat er voldoende mogelijkheden waren om wensen aan het gemeentebestuur kenbaar te maken, oordeelde bijna 60% van de burgers negatief over hun feitelijke invloed in besluitvormingsprocessen. Verder vonden zij dat raadsleden onvoldoende hun best deden om zich te informeren over wat er onder burgers leefde.

c) betrokkenheid

Een meerderheid van 55% had geen belangstelling voor de lokale politiek en was niet geneigd erin te participeren. De geringe politieke betrokkenheid van burgers bleek zich ook te uiten in een beperkte kennis van de lokale politiek en het gemeentebestuur. Ruim 50% was niet in staat om een raadslid of wethouder bij naam te noemen.

d) herkenbaarheid

Tot slot liet ook de herkenbaarheid van de lokale politiek voor nogal wat burgers te wensen over. Ruim 50% van hen zag nauwelijks verschillen tussen de partijen die in de gemeenteraad vertegenwoordigd zijn en vond dat de raad en het college twee handen op één buik waren. Voor ongeveer 60% van alle burgers was het niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de besluiten die het gemeentebestuur neemt.

Rapport Sociaal en Cultureel Planbureau 2008

Burgers bleken over het algemeen tevreden met de dienstverlening van gemeenten. Slechts een kwart van de 2771 respondenten gaf in de kwaliteitsenquête van 2006 blijk van enige onvrede. Dit algemene oordeel bleek vooral samen te hangen met het oordeel over het burgerloket, waar zaken als paspoortafgifte en geboorteaangifte worden afgehandeld. Het burgerloket en de gemeentereiniging werden het meest positief beoordeeld (slechts 3% zegt slecht), gevolgd door het onderhoud van het openbaar groen (12% slecht) en het aanvragen van een vergunning (14% slecht). Opmerkelijk was dat circa 20% van de respondenten de gemeentelijke tarieven veel te hoog vindt, vooral voor het afgeven van vergunningen (27%). Over de tarieven van de gemeentereiniging oordeelde men wat milder (16%). Over het algemeen waren burgers over de informatieverstrekking en de deskundigheid en de vriendelijkheid van het personeel van het gemeenteloket goed te spreken. Ook de website werd door meer dan driekwart van de respondenten positief beoordeeld, maar over de openingstijden en de snelheid van de dienstverlening waren relatief veel minder mensen positief gestemd: ongeveer 40% van de respondenten beoordeelt die matig of zelfs slecht.

Elsevier onderzoek 2008

Elk jaar publiceert Elsevier voor de zomervakantie de ranglijst ‘de beste gemeenten’⁵. Onderzocht wordt welke gemeente in Nederland het beste naar voren komt als het gaat om wonen, werken en recreëren. Aan de hand van 32 onderwerpen, verdeeld over acht rubrieken, worden alle 443 gemeenten met elkaar vergeleken: woonomgeving, voorzieningen, zorg, sociaal klimaat, veiligheid, economie, bereikbaarheid en mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding. Daarnaast worden ook de woonlasten meegenomen, evenals een profijtindex: de verhouding van de eindscore van de gemeenten in relatie tot de hoogte van de woonlasten.

De benodigde gegevens haalt Elsevier uit openbare bronnen, zoals het CBS, of door gegevens daaruit om te vormen. De bewoners worden niet ondervraagd. Zo wordt bijvoorbeeld de kwaliteit van de woonomgeving bepaald door de verhouding van het areaal aan bos, heide, natuurlijk terrein en boerenland (excl. kassen) ten opzichte van het totale grondgebied. Een ander voorbeeld is de nabijheid van winkels: het aantal winkels in de eigen gemeente voor de dagelijkse boodschappen en het aantal winkels binnen een half uur rijden voor incidentele uitstapjes.

Er zijn per onderwerp vijf scoremogelijkheden: zeer goed (++), goed (+), redelijk (o), matig (-) en zeer matig (--). Voor elk onderwerp worden de gemeenten ingedeeld in vijf groepen. De 20 procent met de beste score krijgt een dubbele plus (++) etc. Een dubbele plus bij ‘nabijheid winkels’ betekent dat de gemeente behoort tot de 20 procent die het beste scoort op dat onderwerp, in dit geval dus met het meeste aantal winkels.

Al met al leidde dat in 2008, op basis van gegevens uit 2007, tot een ranglijst van 440 gemeenten⁶. In figuur 3 geven we de hoogste en de laagste tien gemeenten van deze ranglijst.

Positie op de ranglijst	Gemeente	Positie op de ranglijst	Gemeente
1	Laren	431	Stadskanaal
2	Naarden	432	Bellingwedde
3	Bloemendaal	433	Kessel
4	Heemstede	434	Schermer
5	Bussum	435	Wieringermeer
6	Ouder-Amstel	436	Rucphen
7	Wassenaar	437	Brunssum
8	Woerden	438	Wieringen
9	De Bilt	439	Pekela
10	Blaricum	440	Borger-Odoorn

Figuur 3: hoogste tien en laagste tien gemeenten op de Elsevier-ranglijst

⁵ Laatstelijk 14 juni 2008.

⁶ Er waren in Nederland per 1 januari 2008 443 gemeenten. Van drie gemeenten ontbraken gegevens over het sociale klimaat.

De vraag is of deze score op basis van een selectie van objectieve gegevens ook zo door de burger worden gewaardeerd. Met andere woorden: komt deze score op een of andere manier ook terug in de informatie die de uitkomsten van 'De Staat' ons levert?

2 Drie jaren ‘De Staat van de Gemeente’ in zes rapporten

De bedoelingen waren duidelijk. Met burger- en standaardindicatoren zou een algemeen beeld moeten kunnen worden verkregen van het presteren van gemeenten. In dit hoofdstuk lopen we in het kort na hoe het instrument in de praktijk is geïmplementeerd.

Sinds 2005 is ‘De Staat’ zes keer uitgevoerd. De opzet van burger- en standaardindicatoren werden in eerste instantie uitgetest bij elf gemeenten. Als begeleider en uitvoerder werd het PON (instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant) aangetrokken. Het adviesbureau BMC was vooral betrokken bij het voortraject (gemeenten op de hoogte brengen van het onderzoek) en bij de nazorg (met gemeenten nadenken over hoe de resultaten in de praktijk geïmplementeerd zouden kunnen worden).

2.1 Praktische en pragmatische toepassing

Bij de test van ‘De Staat’ in de praktijk in het voorjaar van 2005 werd een selectie gemaakt uit de burger- en standaardindicatoren. Criteria daarbij waren vooral de beschikbaarheid en operationaliseerbaarheid van de indicatoren. Een pragmatisch uitgangspunt dus. Daarnaast werden omschrijvingen gewijzigd, werden indicatoren toegevoegd en soms samengevoegd.

In bijlage 5 zijn de toegepaste indicatoren in de kolom ‘testfase’ aangegeven.

Vragenlijsten en gewenste respons

Er werden vier instrumenten ingezet: een vragenlijst voor burgers over algemene aspecten van de gemeente, een vragenlijst over de gemeentelijke dienstverlening aan de loketten (identiek aan de ‘Benchmark Publiekszaken’ van de VNG), een vragenlijst voor gemeentelijk zelfonderzoek en een lijst met landelijke verzamelde gegevens over de gemeente. De vragen werden deels mondeling en deels schriftelijk en via internet afgenomen.

Om tot betrouwbare en geldige uitspraken te kunnen komen hebben de deelnemende testgemeenten zelf aselect 1200 personen ouder dan 16 jaar uit hun GBA-bestand getrokken en aangeschreven om burgervragenlijsten in te vullen. Verder was het de bedoeling om per gemeente 800 loketvragenlijsten uit te zetten, waarvan er 50 procent terug zou moeten komen.

Zes deelcijfers

Bij het ontwikkelen van de ‘rapportcijfers’ werden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Vastgehouden werd aan het uitgangspunt dat er zes deelcijfers moesten komen: zes deelcijfers voor de zes burgerrollen voor de gemeente.
- Het cijfer van elke burgerrol werd samengesteld uit de scores op de antwoorden van de verschillende vragen en ‘objectieve’ indicatoren. Er werd geen weging tussen de verschillende vragen aangebracht. Elke vraag telde dus even zwaar mee.

- Niet alle vragen leidden tot scores. Grijs of groene druk werd bijvoorbeeld niet tot een 'score' omgezet, omdat niet zomaar aan te geven was wat 'beter' was of 'slechter'. Dat gold uiteraard ook voor puur tekstuele informatie zoals de belangrijkste gemeenteprogramma's. In bijlage 5 in de kolom 'opmerkingen' is aangegeven welke scores uiteindelijk doorwerkten in de rapportcijfers. Zo werd het uiteindelijke rapportcijfer voor de burger als kiezer dus berekend aan de hand van vijf indicatoren.

Berekening van de rapportcijfers

Als cijfer per (deel)indicator/vraag werd steeds uitgegaan van een schaal van 1 tot 10. Dit is een schaal vergelijkbaar met de ouderwetse Nederlandse rapportcijfers, waarbij een 6 een 'voldoende' is, een 5 een 'onvoldoende' en een 5,5 als 'neutraal' wordt beschouwd. Een 5,5 betekent dus: niet goed, maar ook niet slecht.

Bij een groot aantal vragen (vooral in de burgervragenlijst) is aangesloten bij de gangbare onderzoekspraktijk van 5-puntschalen (zeer tevreden, tevreden, neutraal, ontevreden, zeer ontevreden). De antwoorden werden omgerekend naar een 1 tot 10 schaal: zeer ontevreden geeft de score 1, zeer tevreden gaf de score 10. Het midden bevond zich op 5,5. Daartussen worden stappen van 2,25 gemaakt (1 - 3,25 - 5,5 - 7,75 - 10). Het gemiddelde van alle individuele scores per burgerrol leverde vervolgens het cijfer van die rol. Er werd dus geen weging uitgevoerd. Ook was er geen sprake van een getrapte eindcijferberekening. De indicatoren waarop de meting plaatsvond werden dus niet omgerekend naar de 50 burgerindicatoren of naar de prestatievelden.

Niet 'gescoorde' informatie

In de vragenlijsten werden ook gegevens en extra indicatoren opgenomen die niet in 'scores' waren om te zetten. Sommige informatie was niet zodanig te interpreteren dat een rangorde ontstond (niet tot een ordinale of ratioschaal waren te herleiden). Deze informatie werd wel als inhoudelijke vergelijking opgenomen in de rapportage, maar werd niet verwerkt in de rapportcijfers.

Verzameling overige gemeentelijke gegevens

In de indicatorenlijst kwamen ook gegevens over gemeenten voor die al landelijk bekend waren of die gemeenten zelf in hun bezit hadden, zonder dat hiervoor burgers ondervraagd werden. Deze gegevens werden enerzijds verzameld via landelijke bronnen, zoals het CBS. ABF Research stelde het grootste deel van deze landelijke registratiegegevens voor dit project ter beschikking.

Daarnaast werden registratiegegevens verzameld via een vragenlijst voor gemeentelijk zelfonderzoek.

2.2 De uitkomsten van de testfase

Respons

Van de 1200 verzonden burgervragenlijsten per gemeente kwamen er via de post gemiddeld 364 ingevuld retour. Daarnaast vulden gemiddeld 66 burgers per gemeente de vragenlijst op internet in. Dit leidde dus tot een respons op de burgervragenlijst van

gemiddeld 430 lijsten per gemeente (36%). Uitschieters waren er naar 31% en naar 44%.

De organisatie was uitgegaan van een respons van 33,3%. Dat gewenste getal werd in één gemeente niet gehaald.

Het loketonderzoek door vragenlijsten werd bij zes van de elf testgemeenten uitgevoerd. Vier gemeenten hadden al meegedaan aan de VNG Benchmark Publiekszaken. Eén gemeente deed in het geheel niet mee aan het loketonderzoek.

Het bleek dat drie gemeenten niet bijgehouden hadden hoeveel vragenlijsten waren verspreid. Slechts één gemeente slaagde erin om meer dan de gewenste 800 lijsten uit te delen. Twee andere gemeenten slaagden erin 400 lijsten mee te geven.

De doelstelling om 400 lijsten terug te krijgen werd in geen enkele gemeente gehaald. De hoogste score was 247, de laagste 53.

Rapporten

Er verscheen één rapport met daarin alle cijfers van alle gemeenten. Er werd dus geen rapport per gemeente opgemaakt.

Als eerste werden de rapportcijfers van alle burgerrollen weergegeven. Deze zijn in figuur 4 aangegeven.

Gemeente	Burger als kiezer	Burger als klant	Burger als onderdaan	Burger als partner	Burger als wijkbewoner	Burger als belastingbetaler
Aa en Hunze	5,6	7,4	5,3	5,4	6,7	5,6
Alkmaar	5,4	7,0	5,5	5,8	6,8	5,8
Bergen op Zoom	4,6	7,0	5,3	7,4	6,4	5,0
Boxtel	4,9	7,4	5,5	7,9	6,2	5,0
Nunspeet	5,9	7,0	5,4	7,5	6,7	5,7
Oosterhout	4,9	6,8	5,6	8,1	6,5	5,0
Reusel-De Mierden	4,8	6,9	5,4	7,6	6,3	4,8
Schiedam	4,4	6,7	5,3	5,2	6,0	4,8
Sliedrecht	5,4	7,2	5,5	5,7	6,5	5,6
Wijchen	5,3	6,3	5,2	7,5	6,7	5,5
Zwolle	5,1	7,1	5,4	5,3	6,8	5,5

Figuur 4: rapportcijfers per burgerrol gemeenten uit de testfase.

De deelcijfers waarop deze rapportcijfers per burgerrol gebaseerd zijn, werden in de rapportage ('De Staat van de Gemeente, eindrapportage testfase voorjaar 2005') opgenomen. Daarnaast werden ze gepubliceerd op de speciale internetsite www.staatvandegemeente.nl. Zo werd het mogelijk een eigen 'benchmark' te maken met een zelf gekozen gemeente uit deze testfase. Op de site, ter beschikking gesteld door ABF Research werd een groot aantal extra gegevens van de betreffende 11 testgemeenten opgenomen.

Geen eindcijfer per gemeente

Omdat het berekenen van een gemiddelde over een samengesteld gemiddeld een enorm nivellerend effect heeft, werd afgezien van het berekenen van een gemiddeld eindcijfer per gemeente. De verschillen tussen gemeenten zouden daarmee zo klein worden dat er weinig inhoudelijke informatie meer over bleef.

Terugkoppeling naar de testgemeenten

In een bijeenkomst, medio 2005, met vertegenwoordigers van de proefgemeenten werden de testresultaten toegelicht en gezamenlijk doorgenomen. Het bleek dat de vertegenwoordigers van de proefgemeenten zich zonder uitzondering goed konden herkennen in de eindresultaten. Deze resultaten bleken overeen te komen met zowel andere onderzoeken binnen de proefgemeenten als met eigen indrukken van de vertegenwoordigers.

Belangrijk was ook dat de vertegenwoordigers van de proefgemeenten aangaven betrekkelijk weinig tijd kwijt te zijn aan de uitvoering van het onderzoek.

Kritische kanttekeningen

Uit de testfase kwamen verschillende kritiekpunten naar voren. Ze waren afkomstig van het begeleidend bedrijf PON en van de deelnemende gemeenten. Ook Aardema en Korsten reflecteerden op de eerste uitkomsten. Het ging om de volgende punten (Aardema en Korsten, 2005: 75, 76):

- 1) Gemeentemonitor overdragen aan de VNG als beheerder van dit instrument.
- 2) Gemeentemonitor en www.watdoetjegemeente.nl op één website integreren tot een tweetrapsraket (een kop met hoofdlijnen en een romp met nadere details).
- 3) Meerdere partijen betrekken bij de verdere operationalisering. Voortgaand investeren in 'de wil' van alle betrokken partijen om met één gezamenlijke landelijke standaard te werken.
- 4) Categorisering naar soort gemeente verder uitwerken, zodat burgers, gemeenten en anderen kunnen 'spelen' met zelf gekozen referentiegegevens.
- 5) De geïnventariseerde 'mogelijke' burgerindicatoren en 'mogelijke' standaardindicatoren nader tegen het licht houden, standaardiseren en normeren.
- 6) Alle indicatoren herleiden tot één systeem van rapportcijfers per prestatieveld en burgerrol. Het resultaat weergeven in een landelijke ranglijst (rekening houdend met de 'soort gemeente').
- 7) Vragenlijsten screenen op abstractieniveau, begrijpelijkheid en terminologie.
- 8) Veldwerkaanpak nader regisseren. Daarbij blijvend voorzien in centrale gegevensverwerking en begeleiding.
- 9) Periodieke toepassing, maar niet vlak voor of tijdens de zomervakantie.
- 10) Inbedden in de interne planning & control cyclus van gemeenten en deze daardoor laten stroomlijnen en vereenvoudigen.
- 11) Gemeentemonitor koppelen aan verantwoording aan gemeenteraad (bijv. opzet programma's en rapportages) en aan burgers (bijv. opzet burgerjaarverslag en website).
- 12) Een vergelijking of aanvulling met bestuurskrachtmetingen valt te overwegen.

- 13) Koppeling met andere gegevensverzamelingen zoals CBS nader onderzoeken, met name ook de mogelijkheid om de informatievraag vanuit CBS hierdoor te laten stroomlijnen en vereenvoudigen.
- 14) Tweetrapsraket VGS/VNG verder uitbouwen tot een meertrapsraket, waarin alle overheidslagen (gemeenten, waterschappen, provincies, departementen) complementair zijn opgenomen.
- 15) In gang gezet project vanuit PSG-beraad benutten voor bijdrage aan 'Andere Overheid' in termen van vereenvoudiging van verantwoordings- en toezichtsverhoudingen tussen overheidslagen.

2.3 Elk halfjaar een volgende ronde

Na de testfase werd elk halfjaar opnieuw een ronde van 'De Staat' uitgevoerd. We beschrijven ze kort.

Najaar 2005: 'De Staat' en de bestuurskrachtmeting in de Alblasserwaard.

In het najaar van 2005 werd 'De Staat' uitgevoerd als deelonderzoek van de bestuurskrachtmeting die het adviesbureau BMC uitvoerde in de acht gemeenten in de Zuid-Hollandse regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

In vergelijking met de uitvoering van de testfase en ook in vergelijking met de latere rondes van 'De Staat' betrof het hier een uitgekledede versie. Er werden twee instrumenten ingezet, namelijk een vragenlijst voor burgers over algemene aspecten van de gemeente en een vragenlijst over de gemeentelijke dienstverlening aan de loketten. Vanwege het strakke tijdschema van het bestuurskrachtonderzoek werd er geen vragenlijst voor gemeentelijk zelfonderzoek ingevuld en werden er ook geen landelijk bekende gegevens over de acht gemeenten verzameld.

Daarnaast werden er geen loketvragenlijsten verstrekt bij de sociale dienst van zes gemeenten omdat daar sprake was een de Regionale Sociale Dienst in Gorinchem die bovendien op hetzelfde moment deelnam aan de SZW benchmark Sociale Diensten. Ook de sociale dienst van Nieuw-Lekkerland deed niet mee omdat deze dienst uitbesteed is aan de gemeente Dordrecht.

Voorjaar 2006: 30 deelnemende gemeenten

In het voorjaar van 2006 deden 30 gemeenten mee aan 'De Staat'. Er verschenen twee deelrapporten, namelijk één voor gemeenten met minder dan 25.000 inwoners en één voor gemeenten met meer dan 25.000 inwoners.

Net als in de testfase werden vier instrumenten ingezet (burger- en loketvragenlijst, vragenlijst voor gemeentelijk zelfonderzoek en een lijst met landelijk te verzamelen gegevens over de gemeenten. Daarnaast werd als vijfde instrument een financiële benchmark ingezet. Hiervoor riepen PON en BMC de hulp in van Deloitte. Op verzoek van Deloitte leverden gemeenten financiële gegevens aan (weerstandvermogen, omzet, rekeningresultaten en algemene middelen over 2002, 2003 en 2004) waarmee het rapportcijfer voor de rol van 'belastingbetaler' kon worden uitgebreid.

Najaar 2006: 53 deelnemende gemeenten

In het najaar van 2006 deden 53 gemeenten mee aan 'De Staat'. Er verschenen drie deelrapporten, namelijk één voor de 23 gemeenten met minder dan 25.000 inwoners, één voor de 21 gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners en één voor de 9 gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

De ingezette instrumenten waren gelijk aan die van het voorjaar van 2006.

Voorjaar 2007: 26 deelnemende gemeenten

In het voorjaar van 2007 deden 26 gemeenten mee aan 'De Staat'. Er verscheen één rapport, waarbij wel een uitsplitsing werd gemaakt naar schaalgrootte: gemeenten met minder dan 25.000 inwoners (13 deelnemers), gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners (8 deelnemers) en gemeenten met meer dan 50.000 inwoners (5 deelnemers). Ook bij deze ronde werden dezelfde vragenlijsten ingezet als in het voor- en najaar van 2006.

Nieuw was echter dat er een apart onderzoek onder bedrijven en instellingen werd uitgevoerd. Het ging hierbij om een pilot met als doel de rol van burger uit te breiden met bedrijfsindicatoren.

Daarvoor werden uit het Cendris-adresbestand via een steekproef per gemeente maximaal 2000 bedrijven en instellingen aangeschreven om een internetvragenlijst in te vullen. De vragen gingen over het type relatie dat men met de gemeente had en de tevredenheid over de dienstverlening en/of het partnership van de gemeente. De gegevens die daaruit voorkwamen zouden worden toegevoegd aan de rol van burger als klant en die van de burger als partner. Voor die laatste rol is dat echter niet gebeurd vanwege de magere respons van bedrijven en instellingen die aangaven een partnerrelatie met de gemeente te hebben. Ook de lage kwaliteit van het Cendris-bestand was daar debet aan. Er kwamen veel brieven terug op de gemeentehuizen wegens foutieve adressering of omdat de instelling of het bedrijf niet meer bestond.

Najaar 2007: 47 deelnemende gemeenten

In het najaar van 2007 deden 47 gemeenten mee aan 'De Staat'. Net als bij de voorjaarsronde van 2007 verscheen er één rapport, met daarin een onderscheid naar schaalgrootte: gemeenten met minder dan 25.000 inwoners (28 deelnemers), gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners (13 deelnemers) en gemeenten met meer dan 50.000 inwoners (6 deelnemers).

Bij deze ronde werden dezelfde instrumenten ingezet als in het voorjaar, dus inclusief een aparte vragenlijst voor bedrijven en instellingen. Verschil met de voorjaarsronde was dat er geen gebruik meer gemaakt werd van het Cendris-bestand, maar dat er een steekproef van maximaal 2000 bedrijven per gemeente werd getrokken uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Ook nu weer gingen de vragen over bedrijven en instellingen over het type relatie dat men had met de gemeente (klant of partner) en over de tevredenheid over de dienstverlening. De uiteindelijke rapportcijfers werden echter niet toegevoegd aan de klant- en partnerrol. In het eindrapport werden ze als bijlage toegevoegd.

Zes rapporten

In totaal zijn er dus tot 1 januari 2008 zes rondes geweest, inclusief de testfase. Van alle rondes werden rapporten opgemaakt. Er kwam dus geen aparte rapportage per gemeente.

Elk rapport kent nagenoeg dezelfde opbouw. Na een korte inleiding wordt de werkwijze beschreven, welke gemeenten hebben deelgenomen, de instructies die men kreeg en de vragenlijsten die uitgezet werden. Daarna volgt een overzicht van 'De Staat' op hoofdlijnen, hoe de cijfers tot stand komen en welke burgerrollen onderscheiden worden.

Het daarop volgende hoofdstuk geeft tot op het niveau van de indicatoren de resultaten weer. De respons en de betrouwbaarheid van het onderzoek worden behandeld. Daarna volgen de totaalcijfers per burgerrol. Vervolgens worden per burgerrol per gemeente alle detailcijfers weergegeven. In het daarop volgende hoofdstuk worden conclusies getrokken, in die zin dat de uiteindelijke cijfers op hoofdlijnen per burgerrol worden vergeleken. Gekeken wordt of er verschillen zijn tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. Soms wordt ook nog aangegeven of de resultaten afwijken of overeenkomen met vorige rondes.

In de bijlagen worden vragen behandeld die niet in de rapportcijfers worden meegerekend. Ook enige onderliggende financiële informatie komt daarin aan de orde. Verder wordt grafisch weergegeven hoe de gemeenten per rol scoren ten opzichte van het gemiddelde van de gemeenteklasse waarin de gemeente valt. Alle vragenlijsten zijn eveneens in de bijlagen opgenomen.

Bij elk onderzoek kunnen respondenten ook toelichtingen geven op hun scores. Deze worden niet in de rapporten opgenomen. Gemeenten kunnen op aanvraag al deze informatie wel krijgen.

In hoofdstuk 3 geven we twee voorbeelden van gemeenten die deelnamen aan 'De Staat'. We lopen met één gemeente (Littenseradiel) de gehele procedure door. Daarnaast geven we de resultaten van een gemeente (Wijchen) weer die inmiddels driemaal heeft meegedaan.

Totale respons

Het beeld uit de testfase qua respons is verder doorgezet bij elke ronde. De doelstelling om ten minste 1/3 van de 1200 (dus 400) verzonden burgervragenlijsten ingevuld te krijgen lukte bij bijna elk van de deelnemende gemeenten. 16 gemeenten haalden de gewenste respons van 400 ingevulde lijsten net niet.

Dat lag anders bij de loketvragenlijsten. In eerste instantie was het de bedoeling dat elke gemeente 800 van deze lijsten zou uitrijken aan burgers die aan het gemeentelijk loket waren verschenen. Al bij de testfase bleek dit te hoog gegrepen. Met een respons van gemiddeld 129 ingevulde lijsten werd het gewenste aantal van 400 bij lange na niet gehaald.

Bij de toepassing in het najaar van 2005 werd het aantal te verspreiden lijsten al teruggebracht naar 400 en het gewenste aantal teruggezonden formulieren naar 100. Uit-

eindelijk kregen 66 van de 175 deelnemende gemeenten meer dan 100 vragenlijsten retour. De overigen haalden dat niet, waarbij enkele gemeenten, zoals Wassenaar (9 lijsten), Graafstroom (15), Bennebroek (7), Harlingen (20) en Kessel (20) zelfs zo weinig dat de resultaten uit de lijsten niet meegeteld werden bij de berekeningen.

Dit houdt dus in dat inmiddels zo'n 87.500 burgers hun mening hebben gegeven over het reilen en zeilen van hun gemeente. Dat is ruim 0,5% van de Nederlandse bevolking.

2.4 De Staat' als onderdeel van een groter geheel

Aardema en Korsten spraken al de wens uit dat 'De Staat' in de toekomst onderdeel zou uitmaken van een groter geheel. Tijdens de opzet van 'De Staat' werd ook het initiatief www.watdoetjegemeente.nl gestart, middels een haalbaarheidsonderzoek door de VNG en het SGBO. Deze website zou indicatoren moeten ontsluiten op acht gemeentelijke beleidsterreinen, te weten Veiligheid, Verkeer en Vervoer, Werk en Inkomen, Sociale Voorzieningen, Economie, Onderwijs, Publieke Dienstverlening en Bouwen en Wonen.

Beleidssterreinen als Cultuur en Recreatie, Volksgezondheid, Milieu, Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Financiën kwamen in eerste instantie nog niet aan de orde. Met de data van de website zouden raadsleden, inwoners en anderen een overzicht moeten krijgen van allerlei informatie⁷ over de betreffende gemeente. Daarmee kon worden bijgedragen aan transparantie en publieke verantwoording van gemeentebesturen. Bovendien zouden er tussen gemeenten vergelijkingen mogelijk moeten worden.

'De Staat' vormde samen met www.watdoetjegemeente.nl de bovenste twee verdiepingen van wat de VGS noemde *het benchmarkhuis met drie lagen*. De derde laag werd gevormd door de 'familie van benchmarks', een groep benchmarks met een keurmerk van de VNG. Het benchmarkhuis ging dus in de visie van de VGS en de VNG van een beknopte analyse op hoofdlijnen ('De Staat') via een database met mogelijkheden om vergelijkingen uit te voeren (www.watdoetjegemeente.nl) naar het groepsgewijs uitwisselen van gedetailleerde informatie (benchmarks) met aandacht voor het verhaal achter de cijfers (VGS, 2006: 18, 19).

De website www.watdoetjegemeente.nl is in het voorjaar van 2006 gestart. We gaan hier echter niet diep op in, omdat www.watdoetjegemeente.nl en 'De Staat' in 2008 samengevoegd zijn tot een nieuwe website: www.waarstaatjegemeente.nl. In wezen is deze website dus een verzameling van gegevens die uit andere bestanden komen en van 'De Staat van de Gemeente' of, zoals dat vanaf 2008 heet, [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) *Burgerrollen*.

⁷ De website zelf spreekt van 'gemeentelijke prestaties'. Daarvan wordt ook gesproken in een artikel in het VGS-blad (VGS, 2006: 18).

Op waarstaatjegemeente.nl staat de volgende informatie:

Gegevens uit de burgerpeiling

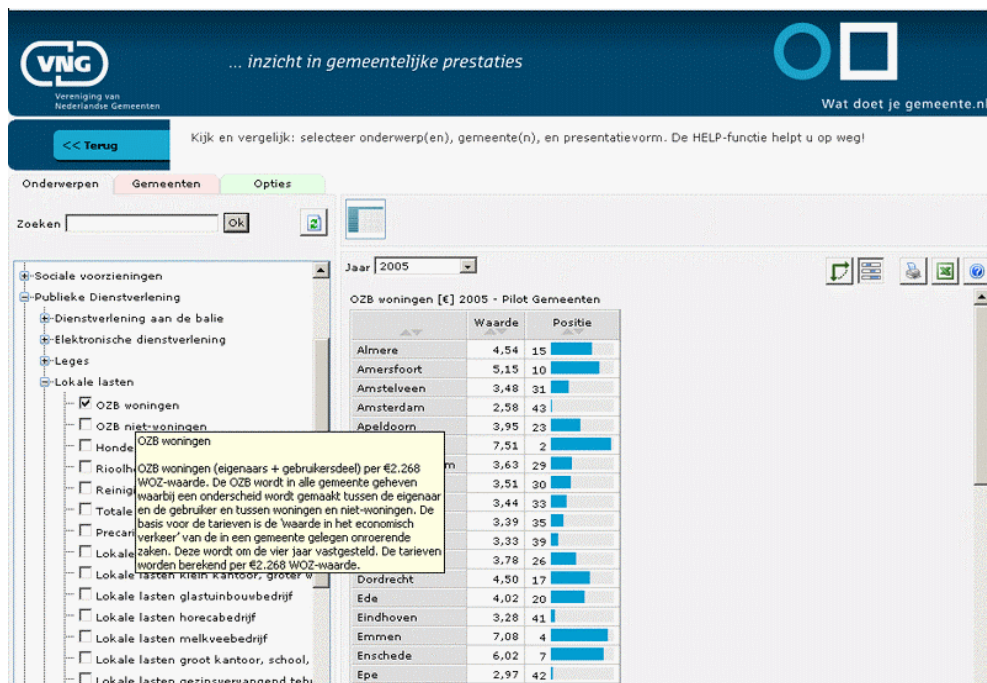
Dit is het onderdeel 'Burgervragenlijst: de mening van burgers over de gemeente als organisatie' uit 'De Staat'.

Gegevens uit het klanttevredenheidsonderzoek dienstverlening van de gemeente

Dit is het onderdeel 'Loketvragenlijst: de mening van burgers over de dienstverlening aan de publieksbalies van de gemeente' van 'De Staat'.

Gegevens uit het zelfonderzoek gemeenten

Dit betreft feitelijke gegevens over de gemeenten die deels door gemeenten zelf aangeleverd moeten worden en die deels door de VNG verzameld worden. Daarbij gaat het om gegevens van het CBS, adviesoverheid.nl, de Kamer van Koophandel, diverse ministeries, maar ook van instanties als bijvoorbeeld het Korps Landelijke Politiediensten.



Figuur 5: website www.watdoetjegemeente.nl

Via Waarstaatjegemeente.nl krijgen deelnemende gemeente vanaf het traject najaar 2008 nu één vragenlijst die zij moeten invullen.

Omdat 'De Staat' en 'Watdoetjegemeente.nl' nu samen Waarstaatjegemeente.nl vormen, is de naam 'De Staat van de Gemeente' per 1 juli 2008 vervallen.

Via de homepage van de website [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) is het mogelijk om een rapport op hoofdlijnen te verkrijgen. Dit is een rapport waarbij voor elke gemeente die gegevens heeft aangeleverd een standaard rapport wordt gemaakt. In feite is dit een rapport waarbij van een individuele gemeente de rapportage uit 'De Staat' wordt weergegeven, inclusief staafdiagrammen en enkele harde gegevens als prijs van het paspoort, rijbewijs, verkoopprijs woningen, verkeersongevallen etc.



Figuur 6: beginpagina website www.waarstaatjegemeente.nl

Een andere mogelijkheid is het uitvoeren van een vergelijking tussen gemeenten. In wezen is datgene wat voorheen watdoetjegemeente.nl deed: via allerlei kengetallen vergelijkingen mogelijk maken tussen gemeenten.

De derde mogelijkheid is 'gemeenten leren in benchmarks'. Door het aanklikken hiervan komt men op de website van de VNG waarin een overzicht is gegeven van de mogelijke benchmarks waaraan een gemeente kan deelnemen.

Uiteraard is het ook mogelijk om rechtsreeks op specifieke beleidssterreinen vergelijkingen uit te voeren.

Doorontwikkeling

In het rapport van de voorjaarsronde van 2008 is het volgende opgenomen:

Waarstaatjegemeente.nl is op zo een manier ontwikkeld dat het ook voor gemeenten en andere uitvoerders mogelijk moet zijn om het onderzoek zelf uit te voeren. Omdat het niet mogelijk is voor gemeenten een rapportcijfer voor de rol van de burger als belastingbetaler te berekenen zoals die nu is opgezet, zal deze burgerrol in de toekomst een andere invulling krijgen. Ook de rol van de burger als partner krijgt in de toekomst een andere invulling; deze is nu nog te mager en de indicatoren beantwoorden onvoldoende aan de inhoudelijke omschrijving van deze rol.

De doorontwikkeling van Waarstaatjegemeente.nl is in handen van de Werkgroep Doorontwikkeling van de VNG. Deze werkgroep is het platform waarin overleg plaatsvindt tussen partners die betrokken zijn bij Waarstaatjegemeente.nl. Het PON, BMC en Deloitte maken hier ook deel van uit. De werkgroep legt verantwoording af aan het Huisberaad van de VNG. Inhoudelijke wijzigingen, zoals het verwijderen, aanpassen en toevoegen van indicatoren of uitvoeringsrichtlijnen worden hier ingebracht en besproken. De werkgroep legt vervolgens een uitgewerkt advies ter besluitvorming voor aan het Huisberaad. Ten aanzien van het instrument Waarstaatjegemeente.nl heeft de werkgroep de mogelijkheid om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen aan het Huisberaad.

Dit geeft aan dat waarstaatjegemeente.nl nog lang niet uitontwikkeld is.

Waarstaatjegemeente.nl is eigendom van de VNG. Met ingang van 2009 kunnen gemeenten ervoor kiezen om de burgerpeiling en het klanttevredenheidsonderzoek zelf uit te voeren of door willekeurig welk bedrijf dan ook: Waarstaatjegemeente.nl *Burgerrollen*. Daartoe heeft de VNG richtlijnen opgesteld die voorschrijven hoe het onderzoek moet worden uitgevoerd. Elke gemeente of elk bedrijf dat het onderzoek uitvoert moet zich exact aan deze richtlijnen houden.

2.5 Begeleiding van gemeenten

Bijeenkomsten

Bij elke ronde van 'De Staat' hoort een start- en een slotbijeenkomst. De bedoeling hiervan is dat de uitvoering van het traject en de inhoudelijke interpretatie van de rapportcijfers worden toegelicht, maar dat vertegenwoordigers van gemeenten met elkaar in contact kunnen komen om zodoende van elkaars ervaringen te leren.

Helpdesk en ondersteuning

Tijdens de uitvoering van 'De Staat' is er een helpdesk beschikbaar. Vragen over de uitvoering en inhoudelijke vragen kunnen per mail of telefonisch gesteld worden aan het PON.

Gemeentelijke krant

De initiatiefnemers PON, Deloitte en BMC geven regelmatig een krant uit waarin ingegaan algemene informatie wordt gegeven over 'De Staat'.

Daarnaast kan elke deelnemende gemeente een speciale gemeentekrant laten drukken. Ook daarin staan weer enkele standaardteksten over wat 'De Staat' inhoudt. Verder

worden de rapportcijfers die de gemeente gescoord heeft weergegeven, inclusief ook een weergave van de rapportcijfers op de indicatoren. Verder kunnen interviews met bestuurders en managers worden opgenomen. Iedere gemeente is vrij om – tegen betaling – zo’n krant te laten maken.

Kosten uitvoering

Deelname aan ‘De Staat’ is niet kosteloos. Figuur 7 geeft een overzicht van de deelnamekosten per gemeente.

Ronde	Prijs (excl. BTW)
Voorjaar 2006	€ 3416
Najaar 2006	€ 3416
Voorjaar 2007	€ 4489
Najaar 2007	€ 4489

Figuur 7: deelnamekosten per gemeente

Voor de testfase in het voorjaar van 2005 werden geen kosten in rekening gebracht. Dat gold ook voor de deelname van de acht gemeenten in de Alblasserwaard waarbij ‘De Staat’ tegelijkertijd met de bestuurskrachtmeting werd uitgevoerd.

In deze prijs zijn de bijeenkomsten, de helpdesk en het uitgeven van een rapport opgenomen, evenals de drukkosten van de vragenlijsten, het scannen van de resultaten en het opzetten van het onderzoek via internet. Het enige wat deelnemers buiten de standaard projectprijs nog aan materialen moeten bekostigen zijn het druk- en verzendwerk van de uitnodigingen aan hun burgers en de verzendkosten van de vragenlijsten aan het bureau dat de antwoorden van de burgers scant. Het coördineren van het onderzoek kost een deelnemende gemeente gemiddeld 4 dagen.

Geen begeleiding bij het gebruik van de resultaten

In de procedure die tot nu toe gevoerd is, stopt de begeleiding nadat het halfjaarrapport is samengesteld. Eventuele hulp bij de interpretatie van de uitkomsten zullen gemeenten dus zelf moeten inroepen, of ze moeten dat zelf voor hun rekening nemen.

In het volgende hoofdstuk bespreken we de gang van zaken bij twee deelnemende gemeenten.

3 'De Staat van de Gemeente' in de praktijk: twee gemeenten als voorbeeld.

In dit hoofdstuk bekijken we hoe 'De Staat' in de praktijk wordt uitgevoerd. Als eerste bekijken we aan de hand van de deelname van de gemeente Littenseradiel hoe het proces verloopt vanaf de ontvangst van de uitnodigingsbrief tot en met de toezending van de uitkomsten. Daarnaast bekijken we ook de bespreking daarvan met de gemeenteraad. Het proces in deze gemeente is gelijk aan het proces bij alle andere deelnemende gemeenten. Alleen de behandeling achteraf zal verschillen.

In het tweede deel bekijken we de deelname van de gemeente Wijchen. Deze gemeente heeft tot nu toe elk jaar meegedaan. Het proces wordt niet opnieuw beschreven, maar we zoomen in op de uitkomsten. Kunnen we na drie jaar 'De Staat' in Wijchen ook zeggen dat deze gemeente door zijn burgers positiever wordt gewaardeerd?

3.1 De Staat' in de gemeente Littenseradiel: proces en behandeling

De gemeente Littenseradiel, een landelijke gemeente in het midden-westen van Friesland, heeft in 2007 deelgenomen aan 'De Staat'. We nemen deze gemeente als voorbeeld van hoe het proces van 'De Staat' in de praktijk toegaat.

Begin februari 2007 kreeg elke Nederlandse gemeente een uitnodiging tot deelname aan de eerste ronde van 'De Staat' in 2007, die zou plaatsvinden in de periode maart tot en met september. De uitnodiging werd op de agenda van het directieoverleg geplaatst.

De directie besloot op de uitnodiging in te gaan. Er werden enkele redenen genoemd. De eerste reden was een gevolg van het plan van aanpak, dat opgemaakt was na de zelfevaluatie uit 2003 (Korsten e.a. 2007, 147-175). Daarin stond onder andere dat het gemeentebestuur periodiek van de bevolking wilde weten hoe men over de gemeente dacht, in de meest brede zin des woords. Tijdens de zelfevaluatie had de gemeente, op eigen initiatief, ook een burgeronderzoek gehouden. Op zich was dat weer een gevolg op een imago-onderzoek dat in 2000 was gehouden.

De tweede reden was dat een van de buurgemeenten (Bolsward) in 2006 deelgenomen had aan 'De Staat'. De gemeentesecretaris had tijdens het kringoverleg van de secretarissen in de zuidwesthoek van Friesland daarvan verslag gedaan. Zijn enthousiasme over dit instrument in combinatie met de eerste reden maakte de keus voor 'De Staat' gemakkelijk.

Na het fiat van het college werd de voorlichter belast met de coördinatie van de deelname. Via een e-mail werd de organisator (PON) op de hoogte gebracht.

Planning

De globale tijdsplanning zag er uit als in figuur 8 aangegeven.

In totaal zou de doorlooptijd voor de gemeente (tot de ontvangst – onder embargo - van het definitieve rapport) 18 weken bedragen.

Uitvoering

Rond 21 maart 2007 zijn naar 1200 burgers algemene vragenlijsten over de gemeente verstuurd. Daarvoor is een steekproef getrokken van 1200 personen van 18 jaar en ouder uit de Gemeentelijke Basis Administratie. Om een representatief resultaat te verkrijgen moest minimaal een derde van deze vragenlijsten ingevuld teruggestuurd worden. In Littenseradiel kwamen er via post of internet 532 (44%) vragenlijsten retour. Daarvan vulden 72 (13,5%) de lijst via internet in. De overige 460 (86,5%) vulden de gegevens op papier in. Via een gratis retourenvelop werden deze teruggestuurd naar het gemeentehuis in Wommels. Daar werden ze verzameld en vervolgens opgestuurd naar het bedrijf dat de vragenlijsten scande.

Vragenlijsten (papier en internet) op maat maken (incl. logo gemeente, inloggegevens en eventuele extra vragen)	Week 10/11
Drukken vragenlijsten	Week 10/11
Steekproef van 1200 burgers van 18 jaar of ouder	Week 12
<i>Printen begeleidende brieven</i>	Week 12
<i>Versturen 1200 vragenlijsten naar steekproef inclusief antwoordenvolop en verspreiding loketvragenlijsten (responsperiode: week)</i>	Week 12 – 15
<i>Gereedmaken en verzenden uitnodigingsbrieven partneronderzoek</i>	Vanaf week 13
<i>Eventuele herinneringsbrieven verzenden</i>	Week 15/16
<i>Retourneren alle vragenlijsten (incl. een evt. herinneringstermijn van drie weken)</i>	Week 17
Vragenlijsten gemeentelijke registratiegegevens (internet) en IV3-bestand (naar PON)	Week 13 - 19
Scannen vragenlijsten	Week 18 - 20
Analyse en rapportage resultaten (door PON)	Week 21 – 23
Conceptrapportage verzenden	Week 24
Slotbijeenkomst	Week 25
Conceptrapportage definitief maken	Week 26 – 27
Definitief rapport verzenden	Einde week 27
Periode van embargo	Week 28 – 35
Resultaten openbaar	Week 36, 3 sept.

Figuur 8: globale planning 'De Staat' voorjaar 2007

Vanaf dat moment werden ook vragenlijsten over de dienstverlening uitgedeeld aan de bezoekers van de loketten in het gemeentehuis. Elke gemeente kreeg 400 vragenlijsten om uit te delen waarvan een derde retour moest komen voor representatieve resultaten. Vanwege het beperkte aantal klanten van het gemeentehuis in Wommels werden in totaal 145 vragenlijsten uitgedeeld, waarvan er 57 ingevuld weer retour kwamen, via de post of internet.

Bedrijven en instellingen zijn aangeschreven via een steekproef getrokken uit het adressenbestand van Cendris, maximaal 2000 bedrijven en instellingen per gemeente. Zij zijn uitgenodigd voor het invullen van een vragenlijst op internet, die ging over het type relatie dat het bedrijf of de instelling met de gemeente heeft en de tevredenheid over de dienstverlening van en/of het partnership van de gemeente. Er reageerden 85 bedrijven of instellingen op het verzoek ook vanuit hun visie een oordeel te geven over het functioneren van de gemeente. Daarvan beschouwden 72 (84,7%) zich als klant, 6 (7,1%) als partner en 7 (8,2%) zich zowel als klant én partner van de gemeente.

De antwoorden op de vragen die behoorden bij de klantrelatie (gemeente als dienstverlener) werden toegevoegd aan de rol 'de burger als klant'. De antwoorden die bij de partnerrelatie behoorden werden, vanwege het lage aantal, niet toegevoegd aan andere

rollen. Overigens was dat niet alleen het geval bij Littenseradiel, maar bij alle gemeenten die in het voorjaar van 2007 meededen.

De magere respons van bedrijven die zich als partners van gemeenten classificeren, heeft er echter toe geleid dat niet alle antwoorden zijn toegevoegd aan de rol van de burger als Partner. Daarnaast bleek het adressenbestand van Cendris van zeer lage kwaliteit en kwamen veel brieven retour wegens foutieve adressering of niet meer bestaande bedrijven of instellingen.

3.2 Uitkomsten van het onderzoek in Littenseradiel

Hieronder geven we de resultaten weer, zoals we die aantreffen in het rapport van het voorjaar van 2007. We doen dat per rol, voorafgegaan door algemene gegevens.

Per indicator geven we het rapportcijfer, dat kan zijn ontstaan via berekening of via de burger- of loketvragenlijst. In dat laatste geval geven we ook aan (in de kolom 'N') hoeveel respondenten hun mening gaven. Tot slot geven we in de kolom 'Bron' uit welke lijst of via welke berekening het rapportcijfer ontstaan is.

Verder wordt het uiteindelijke rapportcijfer per burgerrol weergegeven.

Algemene gegevens

Referentiegegevens		Bron
Gemeentenaam	Littenseradiel	
Provincie	Friesland	
Sociale structuur	Goed	IFLO begrotingsanalyse 1)
Centrumfunctie	Zonder	IFLO begrotingsanalyse 2)
Oppervlakte totaal (km ²)	132,57	CBS
Bevolkingsdichtheid (pers/ km ²)	83	CBS
Inwoners op 1 januari 2007	10.850	CBS
Groene druk	47,5	CBS 3)
Grijze druk	20,3	CBS 4)
Totale demografische druk	67,8	CBS 5)

1) IFLO-indeling (zwakke/matige/redelijke/goede sociale structuur) o.b.v. de waarde van de maatstaven uitkeringsontvangers, huishoudens met een laag inkomen, minderheden en bijstandsontvangers.

2) IFLO-indeling (sterke/redelijke/weinig/geen centrumfunctie) o.b.v. de maatstaven lokaal klantenpotentieel en regionaal klantenpotentieel.

3) Groene druk betreft het aantal jongeren van 0 t/m 19 jaar ten opzichte van het aantal mensen in de leeftijd van 20 t/m 64 jaar.

4) Grijze druk betreft het aantal mensen van 65 jaar en ouder ten opzichte van het aantal mensen in de leeftijd van 20 t/m 64 jaar.

5) Demografische druk is de som van de groene en de grijze druk.

De burger als kiezer

Indicator: De gemeente luistert goed naar haar inwoners

	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Opkomst verkiezingen	68,5%		7,2	Kiesraad Rapportcijfer = (1+0,09*opkomstpercentage)
Oordeel burger over invloed als kiezer		493	5,2	burgervragenlijst
Oordeel burger over vertegenwoordiging door gemeenteraad		473	5,0	burgervragenlijst

Indicator: De gemeente maakt waar wat zij belooft en plant

	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Vertrouwen burgers in B&W		493	5,5	burgervragenlijst
Oordeel burgers waar-maken beloften B&W		453	4,9	burgervragenlijst
Mening burgers goed gemeente-bestuur		474	5,4	burgervragenlijst

Rapportcijfer burgerrol Kiezer:

5,5

De burger als klant

Indicator: openingstijden van de gemeente zijn voldoende en duidelijk.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Burgerzaken open avond?	Ja		3,25	Vragenlijst gem. zelfonderzoek Rapportcijfer = 1+ (aantal malen 'Ja' * 2,25)
Burgerzaken open weekend?	Nee			
Sociale Zaken open avond?	Nee			
Sociale Zaken open weekend?	Nee			
Oordeel burger openingstijden gem.huis		57	6,0	loketvragenlijst

Indicator: bij het loket hoeft u niet lang te wachten.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Oordeel bezoeker wachttijd voor het loket		56	7,3	loketvragenlijst

Indicator: ambtenaren aan het loket zijn correct en vriendelijk.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Oordeel bezoeker vriendelijkheid		57	8,2	loketvragenlijst
Oordeel bezoeker verzorgdheid		55	8,0	loketvragenlijst
Oordeel bezoeker inleving		53	7,7	loketvragenlijst

Indicator: ambtenaren aan het loket helpen je snel en vakkundig.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Oordeel bezoeker deskundigheid		57	7,9	loketvragenlijst
Oordeel bezoeker doorlooptijd		53	7,9	loketvragenlijst
Oordeel bezoeker duidelijkheid info		55	7,9	loketvragenlijst

Indicator: het gemeentehuis is goed verzorgd.

Vragen	Uitkomst	N ⁸	Rapportcijfer	Bron
Oordeel bezoeker bereikbaarheid			7,6	loketvragenlijst
Oordeel bezoeker parkeergelegenheid			7,0	loketvragenlijst
Oordeel bezoeker overzichtelijkheid			7,7	loketvragenlijst
Oordeel bezoeker bewegwijzering			7,4	loketvragenlijst
Oordeel bezoeker wachtruimte			7,1	loketvragenlijst
Oordeel bezoeker privacy			6,2	loketvragenlijst

Indicator: de prijs van de producten en diensten is redelijk.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Oordeel bezoeker over prijs dienstverlening		47	5,9	loketvragenlijst

⁸ Van deze indicator was het aantal respondenten niet te achterhalen. Aangenomen mag worden dat het aantal in dezelfde orde van grootte ligt als bij de andere indicatoren.

Indicator: de informatie die de gemeente geeft is voldoende en begrijpelijk.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Oordeel burger duidelijkheid informatie		516	6,5	burgervragenlijst
Oordeel burger toegankelijkheid informatie		501	6,7	burgervragenlijst
Oordeel burger informatie via lokale kranten		516	7,0	burgervragenlijst
Oordeel burger informatie via website		351	6,4	burgervragenlijst
Plek op landelijke websiteranglijst	Plek: 366 In %: 32,59		3,9	www.advies.overheid.nl/ continu mei 2007 score = (0,09 * score op landelijke websiteranglijst) + 1

Rapportcijfer burgerrol Klant *exclusief* resultaten onderzoek bedrijven en instellingen:

6,8

De onderstaande tabel is afkomstig uit het onderzoek onder bedrijven en instellingen dat als pilot in het voorjaar van 2007 is uitgevoerd.

Tevredenheid bedrijven en instellingen met dienstverlening gemeente.

Vragen	N	Rapportcijfer	Bron
Deskundigheid medewerker(s)	81	5,8	vragenlijst b & i
Vriendelijkheid medewerker(s)	81	6,6	vragenlijst b & i
De wijze waarop u te woord bent gestaan door de medewerker(s)	81	6,5	vragenlijst b & i
Behulpzaamheid medewerker(s)	81	5,9	vragenlijst b & i
Duidelijkheid van de informatie die u verstrekt is	81	5,6	vragenlijst b & i
Interne afstemming/coördinatie van mijn vraag bij de gemeente	78	4,7	vragenlijst b & i
De mogelijkheid om met de juiste ambtenaren in contact te komen	77	6,1	vragenlijst b & i
De mogelijkheid om met de juiste bestuurders (wethouders, raadsleden) in contact te komen	65	6,1	vragenlijst b & i
Ik wist snel bij welk loket of welke persoon ik voormijn vraag moest zijn	77	6,6	vragenlijst b & i
De openingstijden van het bedrijfsloket zijn goed	71	5,8	vragenlijst b & i
De betreffende contactpersoon van de gemeente is goed telefonisch bereikbaar	80	6,1	vragenlijst b & i
De mate waarin afspraken worden nagekomen	77	5,4	vragenlijst b & i
De mogelijkheden om over de gemeentelijke dienstverlening klachten te uiten	68	5,4	vragenlijst b & i
De duidelijkheid van de gemeentelijke organisatie	72	5,2	vragenlijst b & i

Rapportcijfer burgerrol Klant *inclusief* resultaten onderzoek bedrijven en instellingen:

6,4

De burger als onderdaan

Indicator: de gemeente reageert adequaat op meldingen, klachten, bezwaren.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
(1) Afgegeven beschikken over vergunningen 2006.	338			Vragenlijst gem. zelfonderzoek
(2) Ingediende bezwaar- en beroepsschriften over beschikkingen 2006.	27			Vragenlijst gem. zelfonderzoek
(3) In behandeling zijnde bezwaar- en beroepsschriften over beschikkingen op 28-02-2007.	19			Vragenlijst gem. zelfonderzoek
(4) Ingediende (excl. in behandeling zijnde)	8			(2) – (3)
(5) Gegronde bezwaar- en beroepsschriften	2			Vragenlijst gem. zelfonderzoek
(6) Percentage gegronde bezwaar- en beroepsschriften	25,0			(5)/(4)
(7) Rapportcijfer bouwvergunningen.			7,8	Rapportcijfer = $(10 - (0,09 * \text{percentage gegronde bezwaren beroepsschriften}))$.
Oordeel burger over telefonisch meldpunt		22	6,9	loketvragenlijst

Indicator: de gemeente pakt de sociale veiligheid goed aan.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Oordeel burger aanpak sociale veiligheid		462	5,7	burgervragenlijst

Indicator: binnen de gemeente functioneert de politie naar behoren.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Oordeel burger over functioneren politie		458	5,7	burgervragenlijst

Indicator: de in de gemeente geldende verordeningen en andere regels zijn nodig, helder en niet in strijd met elkaar.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Oordeel burgers duidelijkheid regels		479	5,8	burgervragenlijst
Oordeel burgers ontbreken regels		406	5,3	burgervragenlijst
Oordeel burgers tegenstrijdige regels		398	5,1	burgervragenlijst

Indicator: de gemeente controleert en handhaaft regels voldoende.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Oordeel burger handhaving regels		463	5,3	burgervragenlijst

Rapportcijfer burgerrol Onderdaan:

6,0

Niet in de rapportcijfers meegerekende rapportcijfers bij de rol Burger als onderdaan

Indicator: het is veilig op straat

Vraag: percentage inwoners dat zich (heel) vaak onveilig voelt

Totaal aantal respondenten	532
(heel) vaak onveilig voelen	1,9 %
neutraal	5,3 %
niet vaak onveilig voelen	7,5%
nooit onveilig voelen	8,6%
weet niet	0,4%
vraag niet beantwoord	76,3%

Vraag: mijden van onveilige plaatsen, in de buurt

Totaal aantal respondenten	532
(heel) vaak plekken in buurt mijden	3,0 %
neutraal	4,1 %
niet vaak plekken in buurt mijden	5,5 %
nooit plekken in buurt mijden	9,8 %
weet niet	1,3 %
vraag niet beantwoord	76,3%

Vraag: mijden van onveilige plaatsen, in de gemeente

Totaal aantal respondenten	532
(heel) vaak plekken in gemeente mijden	3,4 %
neutraal	4,5 %
niet vaak plekken in gemeente mijden	4,7 %
nooit plekken in gemeente mijden	9,4 %
weet niet	1,9 %
vraag niet beantwoord	76,1%

De burger als partner

Indicator: de gemeente maakt evenwichtige keuzes voor de ruimtelijke indeling van het gemeentelijk grondgebied.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
(1) Actuele bestemmingsplannen (% van het grondgebied)	80		8,2	Vragenlijst gem. zelfonderzoek
(2) score voor actueel bestemmingsplan.				Rapportcijfer = $(1 + (0,9 * \text{percentage actuele best.plannen}))$.
(3) Aanwezigheid structuurplan	Ja			Vragenlijst gem. zelfonderzoek

Indicator: het onderwijsaanbod in de gemeente is voldoende breed en veelsoortig.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Oordeel burgers over basisscholen		468	7,3	burgervragenlijst
Oordeel burgers onderwijs in het algemeen		463	6,9	burgervragenlijst

Rapportcijfer burgerrol Partner:

7,5

De burger als wijkbewoner

Indicator: er zijn voldoende voorzieningen in de directe woonomgeving.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
tevredenheid burger over woning		522	8,4	burgervragenlijst
tevredenheid burger over directe woonomgeving		529	7,7	burgervragenlijst
tevredenheid burger over speelmogelijkheden		476	6,5	burgervragenlijst
tevredenheid burger over verlichting		517	6,8	burgervragenlijst
tevredenheid burger over wegen en straatmeubilair		516	5,5	burgervragenlijst
tevredenheid burger over winkels in de buurt		513	6,6	burgervragenlijst

Indicator: er is voldoende openbaar groen in de gemeente

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
tevredenheid burger over openbaar groen		523	6,2	burgervragenlijst

Indicator: er zijn voldoende voorzieningen in de gemeente

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
tevredenheid burger over winkels in de gemeente		513	6,8	burgervragenlijst
tevredenheid burger over uitgaan		488	6,3	burgervragenlijst
tevredenheid burger over cultuur		479	6,0	burgervragenlijst
tevredenheid burger over verenigingen, clubs		505	7,1	burgervragenlijst
tevredenheid burger over sportvoorzieningen		499	7,0	burgervragenlijst
tevredenheid burger over zorgvoorzieningen		513	6,7	burgervragenlijst
tevredenheid burger over welzijnsvoorzieningen		466	6,0	burgervragenlijst

Indicator: de wijk ziet er in het algemeen schoon en opgeruimd uit

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
tevredenheid burger over onderhoud wijk		522	6,6	burgervragenlijst

Indicator: de vuilophaal in de gemeente is goed verzorgd

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
tevredenheid burger over afvalinzameling		531	7,6	burgervragenlijst

Indicator: de gemeente is goed bereikbaar met de auto en met het openbaar vervoer

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
tevredenheid burger over bereikbaarheid buurt met auto		527	7,4	burgervragenlijst
tevredenheid burger over parkeren in de buurt		512	5,3	burgervragenlijst
tevredenheid burger over openbaar vervoer in wijk		469	4,7	burgervragenlijst
tevredenheid burger over parkeren gemeente		509	6,2	burgervragenlijst
tevredenheid burger over openbaar vervoer gemeente		469	4,5	burgervragenlijst

Indicator: er zijn voldoende goede wegen en fietspaden binnen de gemeente

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
tevredenheid burger over fietsvriendelijkheid gemeente		520	7,0	burgervragenlijst

Indicator: de verkeersveiligheid in de gemeente is goed

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
tevredenheid burger over verkeersveiligheid gemeente		514	5,8	burgervragenlijst
tevredenheid burger over verkeersveiligheid buurt		522	5,3	burgervragenlijst

Rapportcijfer burgerrol Wijkbewoner:

6,4

De burger als belastingbetaler

Indicator: de woonlasten in de gemeente zijn in verhouding met de kwaliteit van het wonen.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Ik krijg voldoende terug voor mijn belastinggeld		469	4,9	burgervragenlijst
De gemeente is mijn belastinggeld waard		451	5,7	burgervragenlijst

Indicator: de gemeente heeft de zaken financieel op orde.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Weerstandsvermogen versus omzet			9,1	Zie hieronder
Algemene middelen versus rekeningresultaat			8,6	Zie hieronder

Toelichting

Indicator: de interne gang van zaken bij de gemeente is oké.

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Rapportcijfer burgers over gemeentelijke organisatie		514	5,8	burgervragenlijst

Rapportcijfer burgerrol Belastingbetaler:

6,8

Benodigde gegevens bij de rol van belastingbetaler

(bron: IPG-bestand Deloitte plus aanvullend door de gemeente aangeleverde informatie, waaronder IV3-bestand)

Brongegevens voor rapportcijfer weerstandsvermogen

weerstandsvermogen	13.021.803
omzet	20.636.000
verhouding weerstandsvermogen en omzet	63,1%
afstand tot het gemiddelde	9,4%
rapportcijfer weerstandsvermogen	9,1

Brongegevens voor rapportcijfer algemene middelen versus rekeningresultaat

2003	resultaat	319.978	
	middelen	10.4257.85	
2004	resultaat	Niet bekend	
	middelen	Niet bekend	
2005	resultaat	-15.000	
	middelen	9.733.559	
Gemiddelde 2003-2005	resultaat	101.659	
	middelen	6.719.781	
	verhouding	1,51%	
Rapportcijfer			8,6

Niet in de rapportcijfers meegerekende rapportcijfers bij de rol van burger als belastingbetaler

Indicator: oordeel gemeentelijke belastingen

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Mutatie woonlasten meerpersoonshuishouden 2006-2007	2,7			COELO

Indicator: interne organisatie gemeente is in orde

Vragen	Uitkomst	N	Rapportcijfer	Bron
Formatieplaatsen per 1000 inwoners	6,34			Vragenlijst gem. zelfonderzoek
Ziekteverzuimpercentage	4,33			Vragenlijst gem. zelfonderzoek

Extra data uit vragenlijst dienstverlening (loketonderzoek)

Overeenkomst kwaliteit dienstverlening gemeentelijke dienst met verwachtingen

Komt overeen met verwachtingen	85,7 %
Bezoek was minder dan verwacht	4,1 %
Bezoek wat beter dan verwacht	10,2 %
N	49

Wijze van informatie inwinnen voorafgaand aan bezoek gemeentehuis
(meerdere antwoorden mogelijk)

Schriftelijk	3,9%
telefonisch	25,5%
E-mail/internet	23,5%
N	51

Rapportcijfer voor andere wijze van informatie inwinnen voorafgaand aan bezoek gemeentehuis.

Cijfer	6,8
N	24

Andere gewenste manieren van contact met gemeente (i.p.v. bezoek gemeentehuis
(meerdere antwoorden mogelijk)

Schriftelijk	24,6 %
telefonisch	33,3 %
E-mail/internet	57,9 %
N	57

3.3 Behandeling van de uitkomsten door het gemeentebestuur

De uitkomsten werden in augustus 2007 in concept naar de gemeente toegestuurd met het verzoek om een blik te werpen op de uitkomsten en met de vraag of de gegevens die niet afkomstig waren uit de burger- en loketvragenlijsten overeenstemden met de gegevens die bij de gemeente zelf bekend waren. Die cijfers bleken te kloppen.

Het was de bedoeling dat op dinsdag 3 september 2007 de cijfers van alle deelnemende gemeenten openbaar zouden worden. Met de conceptrapportcijfers, die niet meer zouden wijzigen, kon de gemeente daarom alvast een persbericht voorbereiden. In dat persbericht werden de rapportcijfers per burgerrol vergeleken met de gemeenten die evenals Littenseradiel ook minder dan 25.000 inwoners hadden.

In figuur 9 is die score weergegeven

Gemeente	Burger als kiezer	Burger als klant*		Burger als onderdaan	Burger als partner	Burger als wijkbewoner	Burger als belastingbetaler
		Excl. B&I	Incl. B&I				
Dantumadeel	5,9	7,0	6,6	6,2	6,4	6,6	6,4
Druten	5,6	6,9	6,4	6,2	7,4	6,5	7,1
Graft-De Rijp	5,6	7,0	6,9	5,7	5,3	6,4	4,9
Harenkarspel	5,5	6,8	6,6	6,2	5,6	6,5	6,4
Hatterd	6,4	6,8	6,8	5,9	7,6	6,8	6,9
Landerd	5,8	6,9	6,7	5,6	8,0	6,7	4,3
Littenseradiel	5,5	6,8	6,4	6,0	7,5	6,4	6,8
Maasdriel	5,3	6,7	6,4	5,4	7,5	6,1	6,3
Meerlo-Wansum	5,8	6,9	7,0	5,8	7,7	6,5	7,1
Oirschot	5,5	6,9	6,5	5,6	7,6	6,7	5,5
Schijndel	5,4	7,0	6,6	5,9	7,9	6,5	6,6
Wormerland	5,5	6,9	6,5	5,7	6,4	6,2	6,8
Zoeterwoude	5,8	7,2	7,1	5,7	5,3	6,5	6,4
<i>gemiddelde van gem. <25.000 inv.</i>	<i>5,7</i>	<i>6,9</i>	<i>6,7</i>	<i>5,8</i>	<i>6,9</i>	<i>6,5</i>	<i>6,3</i>

Figuur 9: score burgerrollen Littenseradiel ten opzichte van andere deelnemende gemeenten met minder dan 25.000 inwoners.

Interpretatie van de cijfers

De gemeente Littenseradiel heeft tweemaal eerder een burgerenquête gehouden. De eerste, uitgevoerd in september/oktober 2000 was een imago-onderzoek, en bedoeld als een nulmeting om effecten van toekomstige verbeteringen of veranderingen in het communicatiebeleid te meten.

De opzet van dit onderzoek, uitgevoerd door het Leeuwarder communicatiebureau HSCG, was veel summierder dan 'De Staat'. Positief waren de respondenten over het vriendelijke contact, de afhandeling van vragen, de bereikbaarheid van de gemeente en de interesse in de ontwikkelingen. Minder positief was men over de snelheid van de afhandeling van vragen en de duidelijkheid van de brieven. Ronduit negatief waren de respondenten als het ging om het nakomen van toezeggingen en beloftes.

Gemiddeld beoordeelden de respondenten de gemeente met het rapportcijfer 6 (5,97). De cijfers 5, 6 en 7 kwamen het meest voor.

Zelfevaluatie 2003

Tijdens de zelfevaluatie in 2003, waaraan alle Friese gemeenten met uitzondering van de Waddeneilanden deelnamen, heeft de gemeente Littenseradiel ook de mening gevraagd van burgers en externe partners. Voor wat betreft de partners werden vragenlijsten gezonden naar de besturen van alle 22 dorpsbelangen en de federatie van dorpsbelangen, de beide woningbouwcorporaties, de plaatselijke afdeling van de land- en tuinbouworganisatie (NLTO) en de besturen van het onderwijs.

De resultaten van deze peiling waren ook per gemeentelijke rol gegroepeerd. In figuur 10 zijn de bijbehorende rapportcijfers aangegeven. Voor de rol van bestuurlijke partner werd geen rapportcijfer gegeven omdat daarbij alleen de mening van de instanties was gevraagd.

Voor de goede orde merken we verder op dat er nog een zesde rol was, nl. die van werkgever.

Rol gemeente	cijfer	Meest positief	Meest negatief
Beleidsontwikkelaar	6,4	Onderhoud openbare ruimte	Woonruimte voor jongeren
Dienstverlener	6,8	Behandeling burgers door gemeente, tel. bereikbaarheid en wachttijden loket.	-
Toezichthouder en handhaver	6,2	Behandeling burgers door toezichthouders.	Rechtvaardigheid handhaving
Lokale democratie	6,4	Betrekken burgers bij verbeteren leefbaarheid dorp, wijk of buurt.	Serius rekening houden met mening burgers
Bestuurlijke partner	-	Volwaardig gesprekspartners qua kennis en vaardigheden.	Opkomen voor lokale belangen, concrete doelen samenwerking.

Figuur 10: rapportcijfers burgerrollen gemeente Littenseradiel bij zelfevaluatie 2003 (zie ook: Korsten e.a., 2007: 152-164).

Interpretatie rapportcijfers 'De Staat'

Hoe de cijfers van 'De Staat' nu te interpreteren?

In Littenseradiel gebeurde dat door vergelijking van de rapportcijfers met de gemiddelden van de klasse ‘gemeenten met minder dan 25.000 inwoners’ die ook deelnamen in het voorjaar van 2007.

De gemeente scoorde beduidend hoger op de burgerrollen van partner en van belastingbetaler en ook hoger op burgerrol van onderdaan. De scores op de rollen van klant en wijkbewoner kwamen nagenoeg overeen met het klassengemiddelde.

De gemeente scoorde lager op de rollen van kiezer en ook op de rol van klant wanneer het specifiek gaat om de rapportcijfers van bedrijven en instellingen.

Voor wat betreft de rol van kiezer valt het op dat de scores op de indicatoren uit de burgervragenlijsten alle lager zijn dan de gemiddelden uit de klassen. Alleen het cijfer dat niet afkomstig was uit de vragenlijst, het cijfer voor de opkomst bij de verkiezingen, scoorde hoger. Zeer waarschijnlijk zullen de scores beïnvloed zijn door de bestuurscrisis die in het voorjaar van 2007 speelde: onenigheid in het college en onenigheid tussen een meerderheid van de raad en de burgemeester.

De lage beoordeling door bedrijven en instellingen verbaasde het college het meest. Hoewel dat cijfer niet meteen als erg laag werd aangemerkt - 6,4 tegenover een gemiddelde van 6,7 - vond het college de rapportcijfers van de deelvragen erachter teleurstellend. Een directe oorzaak voor de tegenvallende uitkomst was niet aan te wijzen op basis van de algemene resultaten van ‘De Staat’. Littenseradiel kreeg daarom een uitsplitsing van de resultaten voor wat betreft de bedrijven en instellingen. Aan de hand daarvan werd bekeken wat de resultaten waren voor de verenigingen en ondernemingen op verscheidene vlakken. Daaruit bleek dat de verenigingen positief waren en dat de lage score vooral kwam door enkele negatieve ervaringen van bedrijven met de gemeente. De uitkomsten daarvan zouden moeten worden meegenomen in de najaarsoverleggen met de ondernemersverenigingen in de gemeente om zo de problemen te benoemen en op te lossen.

Absolute scores

Natuurlijk is er ook gekeken naar de absolute score van de indicatoren.

In figuur 11 is een weergave gegeven van de hoogste cijfers.

	Vragen	Rol	Cijfer Li-diel	Gem. <25.000
1	Weerstandsvermogen versus omzet	Belastingbetaler	9,1	7,9
2	Alg. middelen versus rekeningresultaat	Belastingbetaler	8,6	6,3
3	Tevredenheid burger over de woning	Wijkbewoner	8,4	8,5
4	Oordeel bezoeker over vriendelijkheid loketmedewerker	Klant (excl. B&I)	8,2	8,1
5	Percentage actuele bestemmingsplannen	Partner	8,2	6,5
6	Oordeel bezoeker over verzorgdheid loketmedew.	Klant (excl. B&I)	8,0	8,0
7	Oordeel bezoeker over duidelijkheid van de info	Klant (excl. B&I)	7,9	8,1
8	Oordeel bezoeker over deskundigheid loketmedew.	Klant (excl. B&I)	7,9	8,0
9	Oordeel bezoeker over de doorlooptijd informatie	Klant (excl. B&I)	7,9	7,8
10	Verhouding gegronde en ongegronde bezwaarschr.	Onderdaan	7,8	7,9

Figuur 11: hoogste indicatorscores Littenseradiel

Opvallend hierbij is dat vier van de tien cijfers geen burgeroordelen zijn, maar berekende rapportcijfers (nr. 1, 2, 5 en 10). De burger is verder tevreden over de wijze waarop hij zijn informatie krijgt aan het loket. Deze positieve cijfers lopen in de lijn met de gemiddelde cijfers.

In figuur 12 is een weergave gegeven van de laagste cijfers. Het laagste cijfer is als nummer 1 genoteerd en zo verder.

	Vragen	Rol	Cijfer Li-diel	Gem. <25.000
1	Openstelling	Klant (excl. B&I)	3,25	3,4
2	Plek op landelijke websiteranglijst	Klant (excl. B&I)	3,9	4,5
3	Tevredenheid burger over openbaar vervoer in gem.	Wijkbewoner	4,5	5,4
4	Tevredenheid burger over openbaar vervoer in wijk	Wijkbewoner	4,7	5,4
5	Ik krijg voldoende terug voor mijn belastinggeld	Belastingbetaler	4,9	5,1
6	Oordeel burgers waarmaken beloften B&W	Kiezer	4,9	5,2
7	Oordeel burger over vertegenwoordiging door gemeenteraad	Kiezer	5,0	5,1
8	Oordeel burgers over tegenstrijdige regels	Onderdaan	5,1	5,2
9	Oordeel burgers over invloed als kiezer	Kiezer	5,2	5,3
10	Oordeel burgers over ontbreken van regels	Onderdaan	5,3	5,1

Figuur 12: laagste indicatorscores Litterseradiel

De laagste twee scores betreffen geen oordelen van burgers. Het lage cijfer voor openstelling kwam doordat Burgerzaken één avond per week open is. Er was geen weekendopenstelling en ook Sociale Zaken was 's avonds niet geopend. De burgers waren echter tevreden over de openingstijden, gezien het rapportcijfer 6,0.

De plek op de websiteranglijst baarde de gemeente ook geen zorgen. Deels omdat er in het najaar van 2007 een nieuwe website zou komen en deels ook omdat het burgeroordeel over de informatie die men kon krijgen via de website wel voldoende werd gewaardeerd (6,4).

De Litterseradielster burger was duidelijk ontevreden over het openbaar vervoer, zowel in zijn dorp als in de hele gemeente. Nu was ook de gemiddelde score van de kleine gemeenten niet echt hoog, maar het Litterseradielster gemiddelde lag daar ook nog fors onder. Dat had grotendeels te maken met het dunbevolkte karakter van de gemeente, het grote aantal kleine dorpen (29) en het mede daardoor geringe aantal reizigers. Over deze problematiek, die niet nieuw was voor het bestuur, waren al gesprekken gaande met het provinciebestuur en de busmaatschappijen.

De lage totaalscore per gemeente op de burgerrol van kiezer kwam ook terug in de score op de onderliggende vragen. De score ten opzichte van het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten qua inwoners in dat halfjaar was echter niet zo groot. Er lag dus een forse opgave voor het bestuur (zowel raad als college) om te werken aan het vertrouwen van de burgers.

De Litterseradielster burger was ook ontevreden over de regelgeving. Er was echter al een traject ingezet om APV-regels te vereenvoudigen en/of af te schaffen. Voor 2008 stond op het programma om ook de bouwregels, voor zover die te beïnvloeden

waren, te vereenvoudigen. Ook het handhavingsbeleid, ingezet vanaf 2003, was volgens het college van invloed op deze cijfers.

Waren er verder nog opvallende verschillen, zowel positief als negatief, ten opzichte van de gemiddelde scores?

Gebleken is dat, buiten de hierboven al genoemde verschillen, de overige afwijkingen ten opzichte van de gemiddeldes maximaal 0,4 bedroeg. In positieve zin waren dat de afvalinzameling, de fietsvriendelijkheid in de gemeente en de welzijnsvoorzieningen in de gemeente. In negatieve zin betrof dat het burgeroordeel over de wegen en het straatmeubilair.

Algemeen beeld: positief

Het college was tevreden met de uitkomsten van de scores. Alleen de algemene beoordeling door bedrijven en instellingen was niet verwacht. Ook de minder positieve score op de burgerrol van kiezer en de constatering dat op alle onderliggende vragen bij die rol lager gescoord werd dan het gemiddelde viel op. Zoals al eerder is opgemerkt kwam dat door het bestuursconflict uit het voorjaar van 2007, iets dat tijdens de zomervakantieperiode was bijgelegd.

Met deze kanttekeningen werden de uitkomsten van 'De Staat' naar de gemeenteraad gestuurd. Tijdens de raadsvergadering van 8 oktober 2007 werden de uitkomsten besproken. De raad ging met name in op de lage scores op de burgerrol van kiezer. Het merendeel van de raadsleden vond dat de betrokkenheid van de burger bij de politiek meer aandacht vroeg. De fractievoorzitters namen het op zich om hiervoor ideeën aan te dragen.

3.4 Nadere beschouwing van de uitkomsten

Doelstelling van 'De Staat' is dat gemeenten elkaar onderling vergelijken. Het gemeentebestuur van Littenseradiel heeft de rapportcijfers alleen vergeleken met de klasse van gemeente met hetzelfde inwonertal en uit hetzelfde halfjaar. Waren er echter ook andere mogelijkheden om de cijfers te vergelijken?

In figuur 13 hebben we de gegevens uit figuur 12 uitgebreid met enkele andere vergelijkingsmogelijkheden. We hebben ons beperkt tot de lage rapportcijfers die Littenseradiel kreeg. De 10 laagste rapportcijfers zijn uitgebreid tot de rapportcijfers lager dan een 6,0.

In de eerste plaats betrof het de vergelijking met de gemeenten met minder dan 25.000 inwoners, maar dan door de jaren heen.

In de tweede plaats betrof dat de vergelijking met een lage bevolkingsdichtheid. Er bleken nog 6 gemeenten te zijn met een bevolkingsdichtheid tussen 80 en 100. De gemiddeldes van de indicatoren daarvan zijn weergegeven.

In de derde plaats hebben we gekeken naar gemeenten die net als Littenseradiel een goede sociale structuur maar geen centrumfunctie hebben. Ook de gemiddelde cijfers daarvan hebben we weergegeven.

	Vragen	Rol	Cijfer Litter-seradiel	Gem.-ten <25.000 inw. vj. 2007	Gem. <25.000 inw. alle jaren (88)	Gem. Met geringe bev. dichtheid (7)	goede soc. structuur + geen centrum-functie (29)
1	Openstelling	Klant	3,25	3,4	3,4	3,3	3,5
2	Plek op landelijke websiteranglijst	Klant	3,9	4,5	4,6	4,0	4,7
3	Tevredenheid burger over openbaar vervoer in gemeente	Wijkbew.	4,5	5,4	5,6	5,3	5,3
4	Tevredenheid burger over openbaar vervoer in wijk	Wijkbew	4,7	5,4	5,7	5,2	5,3
5	Ik krijg voldoende terug voor mijn belastinggeld	Belastingbet.	4,9	5,1	5,0	5,3	4,9
6	Oordeel burger over vertrouwen in B&W	Kiezer	4,9	5,2	5,2	5,3	5,3
7	Oordeel burger over vertegenwoordiging door gemeenteraad	Kiezer	5,0	5,1	5,0	5,0	4,9
8	Oordeel burgers over tegenstrijdige regels	Onderdaan	5,1	5,2	5,2	5,0	5,2
9	Oordeel burgers over invloed als kiezer	Kiezer	5,2	5,3	5,1	5,1	5,1
10	Oordeel burgers over ontbreken van regels	Onderdaan	5,3	5,1	5,1	5,1	5,1
11	Oordeel burgers over handhaving regels	Onderdaan	5,3	5,3	5,2	5,3	5,2
12	Tevredenheid burger over verkeersveiligheid in de buurt	Wijkbew	5,3	5,6	5,6	5,5	5,6
13	Tevredenheid burger over parkeren in de buurt	Wijkbew	5,3	5,6	5,7	5,8	5,6
14	Oordeel burgers over 'goed bestuur'	Kiezer	5,4	5,7	5,5	5,5	5,4
15	Oordeel burgers waarmaken beloften B&W	Kiezer	5,5	5,9	5,5	5,2	5,4
16	Tevredenheid burgers over wegen en straatmeubilair	Wijkbew	5,5	5,9	5,8	5,6	5,8
17	Oordeel burger functioneren politie	Onderdaan	5,7	5,4	5,4	5,3	5,4
18	Oordeel burger over aanpak sociale veiligheid	Onderdaan	5,7	5,6	5,6	5,5	5,5
19	De gemeente is mijn belastinggeld waard	Belastingbet	5,7	5,9	5,8	5,6	5,8
20	Tevredenheid burger over verkeersveiligheid in de gemeente	Wijkbew	5,8	5,8	5,8	5,9	5,8
21	Oordeel burgers over duidelijkheid van regels	Onderdaan	5,8	6,0	6,0	6,0	5,9
22	Rapportcijfer burgers gemeentelijke organisatie	Belastingbet	5,8	6,1	6,1	6,0	6,0
23	Oordeel bezoeker over prijs	Klant	5,9	5,8	5,8	5,7	5,8

Figuur 13: uitbreider overzicht laagste indicatorscores Littenseradiel

Levert de toevoeging van de verschillende vormen van referentiegemeenten nu nieuwe informatie op?

In figuur 13 blijkt het grootste verschil 0,5 punt te zijn op nr. 13 (de tevredenheid over het parkeren in de buurt) ten opzichte van gemeenten met een geringe bevolkingsdichtheid. Verder zijn er enkele verschillen waarneembaar van 0,4 punt (op de stelling 'ik krijg voldoende terug voor mijn belastinggeld', bij het vertrouwen in B&W, over

het waarmaken van beloften van B&W, en over de tevredenheid over wegen en straatmeubilair). In al deze gevallen scoorde Littenseradiel altijd lager dan vergelijkbare gemeenten.

Ook over de niet-vermelde indicatoren valt wel het een en ander te zeggen. Littense-radiel scoort daarbij een half punt of meer op de indicatoren tevredenheid over wel-zijnsvoorzieningen, speelmogelijkheden, afvalinzameling en over de winkels in de gemeente.

Negatief (0,4 punt) waren de burgers over de privacy en de wachttijden bij het loket.

Verder blijft het opvallend dat de burgers van Littenseradiel in alle vergelijkingen fors ontevredener zijn over het openbaar vervoer.

Conclusie

Al met al constateren we dat meerdere vergelijkingsmogelijkheden ook meerdere en ook nieuwe gezichtspunten geeft, al verandert de algemene lijn weinig.

3.5 Herhaalde deelname: de gemeente Wijchen als voorbeeld⁹

Sinds de invoering in 2005 van 'De Staat' hebben drie gemeenten elk jaar deelgenomen: Boxtel, Oosterhout en Wijchen.

In deze paragraaf lopen we de resultaten na van de gemeente Wijchen.

In het volgende hoofdstuk, waarin we de resultaten van 'De Staat' beschrijven, beschouwen we de uitkomsten van alle gemeenten die meer dan eenmaal deelnamen.

De Gelderse gemeente Wijchen was deelnemer tijdens de testfase, in het voorjaar van 2005, en deed vervolgens ook mee in het voorjaar van 2006 en in het najaar van 2007. Helaas was de aanmelding voor 2008 te laat verzonden zodat men eenmaal verstek moet laten gaan.

Wijchen doet ieder jaar mee omdat deze gemeente zijn prestaties wil laten meten en kengetallen wil gaan ontwikkelen voor de programmabegroting. Niet alle informatie uit 'De Staat' wordt daarvoor gebruikt, het gaat slechts om enkele kerncijfers.

3.6 Uitkomsten van het onderzoek in Wijchen

We analyseerden de uitkomsten van de resultaten, waarbij we ook gebruik maakten van het raadsvoorstel (08 AZ 142) van 15 juli 2008 waarin het college de raad een overzicht gaf van de uitkomsten van de drie jaren. Daarbij werden de rapportcijfers vergeleken met die van de vorige jaren en ook met de gemiddeldes van de vergelijkbare gemeenten.

Naast de gemiddeldes per jaar hebben wij ook de gemiddeldes weergegeven van alle deelnemende gemeenten over alles zes rondes.

⁹ Wij danken de heer G.W.J. Jeurissen van de gemeente Wijchen voor de verstrekte informatie, laatstelijk 6 november 2008.

Algemene gegevens

Referentiegegevens	Najaar 2007	Voorjaar 2006	Voorjaar 2005
Gemeentenaam	Wijchen		
Provincie	Gelderland		
Sociale structuur	Redelijk	Redelijk	Redelijk
Centrumfunctie	Redelijk	Redelijk	Redelijk
Oppervlakte totaal (km ²)	69,58	69,58	69,58
Groene druk	42,4	40,3	42,4
Grijze druk	20,9	30,2	18,8
Totale demografische druk	63,3	70,5	61,3
Bevolkingsdichtheid (pers/ km ²)	593	597	597
Inwoners op 1 januari 2007	39.479	39.495	39.885
Categorie 'De Staat'	25.000-50.000	25.000-50.000	25.000-50.000
Aantal deelnemers in categorie.	13	13	5

Figuur 14: algemene gegevens Wijchen 2005-2007

Opvallend is dat in het voorjaar van 2006 Wijchen volgens het CBS een veel hogere grijze druk had dan in de beide andere jaren. Niet nagegaan is waar dat aan zou kunnen liggen.

Respons

In figuur 15 is de respons per jaar weergegeven. Het blijkt dat Wijchen bij de burgervragenlijst alleen in 2007 niet geheel de gewenste 400 respondenten haalde.

In 2005 had Wijchen niet deelgenomen aan het loketonderzoek omdat men had deelgenomen aan de Landelijke Servicemeter van de Stichting Rekenschap. Bij de bijbehorende indicatoren ontbreken dan ook de cijfers. In 2006 en 2007 werd de gewenste respons van minimaal 100 lijsten gehaald.

	Voorjaar 2005		Voorjaar 2006		Najaar 2007	
	%	abs	%	abs	%	abs
Burgervragenlijst						
Post	91,2	372	85,0	364	82,6	318
Internet	8,8	36	15,0	64	17,4	67
Totaal		408		428		385
In %		34,0		35,7		32,1
Loketvragenlijst						
Verspreid				383		
Post			98,8	251	92,6	100
Internet			1,2	3	7,4	8
Totaal				254		108
In %				66,3		
Respons bedrijven en instellingen, uitgesplitst naar relatie met gemeente						
Klant					76,1	207
Partner					17,3	47
Klant & Partner					6,6	18
Totaal						272

Figuur 15: respons Wijchen 2005-2007

In het voorjaar van 2006 was nog geen sprake van een apart onderzoek onder bedrijven en instellingen.

Totaalscore per rol

In figuur 16 hebben we de overall-score per rol weergegeven.

Rol burger	Wijchen 2007	Gemidd. 2007	Wijchen 2006	Gemidd. 2006	Wijchen 2005	Gemidd. 2005	Alle gem. 25-50.000 inw.
Als kiezer	5,6	5,4	5,5	5,3	5,3	5,1	5,4
Als klant	7,0	7,0	6,9	7,0	6,3	7,0	6,9
Als onderdaan	6,1	5,8	5,9	5,9	5,2	5,4	5,8
Als partner	7,6	6,9	7,0	7,0	7,5	6,7	7,0
Als wijkbewoner	6,7	6,6	6,5	6,5	6,7	6,5	6,5
Als belastingbetaler	5,6	6,1	6,2	6,2	5,5	5,3	6,1

Figuur 16: overzicht scores burgerrollen Wijchen 2005-2007

We analyseren de rapportcijfers

Voor de vergelijking van Wijchen door de jaren heen is er sprake van 9 maal een hoger en 3 maal een lager cijfer. Meer in detail:

- op de rollen van kiezer, klant en onderdaan is er steeds sprake van een hoger cijfer;
- op de rollen van partner en wijkbewoner was er een daling in 2006, terwijl het cijfer in 2007 weer hoger was, en ook hoger dan (partner) of gelijk aan (wijkbewoner) 2005;
- op de rol van belastingbetaler was er in 2006 sprake van een hoger cijfer, dat in 2007 weer terugviel naar de situatie van 2005.

Voor de vergelijking van Wijchen met de gemiddeldes van de vergelijkbare gemeenten in elke ronde is er sprake van 9 maal een hoger cijfer, 5 maal een gelijk cijfer en 4 maal een lager cijfer:

- op de rollen van kiezer, partner en wijkbewoners scoort Wijchen steeds hoger dan of gelijk aan het gemiddelde van de betreffende ronde;
- op de rollen van klant, onderdaan en belastingbetaler is er sprake van een wisselend beeld: de ene keer hoger, een andere keer weer onder het gemiddelde;

Voor wat betreft de vergelijking van Wijchen met een overall-gemiddelde van alle gemeenten in dezelfde schaalgrootte is er sprake van 10 keer een hogere score, 3 maal gelijk en 5 maal een lagere score. Vier van de vijf lagere scores waren in 2005.

We kunnen dus nog niet zeggen dat Wijchen altijd beter scoorde, al zijn de meeste Wijchense rapportcijfers hoger dan voorgaande jaren en is er ook vaker sprake van een hoger cijfer dan het gemiddelde van het desbetreffende halfjaar en ook vaker sprake van een hoger cijfer dan het overall-gemiddelde van gemeenten met dezelfde schaalgrootte.

In de navolgende paragrafen gaan we in op de indicatoren per burgerrol.

De burger als kiezer

Oordeel burger over:	Wijchen 2007	gem. 2007	Wijchen 2006	gem. 2006	Wijchen 2005	gem. 2005	gem 25-50.000 inw.
Opkomstpercentage verkiezingen	6,3	6,4	6,3	6,4	-	-	6,5
Invloed als kiezer	5,3	5,0	5,1	5,1	5,0	4,9	5,1
Vertegenwoordiging door raad	5,0	4,9	5,0	4,8	4,8	4,6	4,9
Vertrouwen in B&W	6,1	5,7	5,9	5,5	5,7	5,4	5,4
Waarmaken beloften B&W	5,2	5,0	5,0	4,8	5,0	4,8	5,2
Mening goed gemeente-bestuur	5,9	5,6	5,7	5,3	5,5	5,2	5,4

Figuur 17: burger als kiezer Wijchen 2005-2007

Absoluut gezien zijn de rapportcijfers aan de matige kant. Het vertrouwen in B&W is redelijk en de stelling of er sprake is van 'goed gemeentebestuur' scoort een magere voldoende.

Relatief gezien krijgt Wijchen door de jaren heen meestal een hoger cijfer dan de vorige ronde. Overigens kan beter gesteld worden: een minder laag cijfer.

Ook ten opzichte van het gemiddelde van vergelijkbare gemeente scoort Wijchen nagenoeg altijd hoger, met uitzondering van het berekende cijfer voor het opkomstpercentage bij de verkiezingen.

De burger als klant

Overall gezien (zie figuur 16) scoort Wijchen een voldoende, een cijfer dat gelijk is aan het gemiddelde van de deelnemende gemeenten in elk halfjaar (met uitzondering van 2005) en ook gelijk aan het overalgemiddelde van de middelgrote gemeenten.

Hoewel de onderliggende burgeroordelen nagenoeg allemaal positief zijn (met uitzondering van de prijs van de geleverde dienst in 2007) valt het op dat een groot aantal rapportcijfers in 2007 lager uitvallen dan die van 2006.

Verder zijn de waarderingen die door Wijchen gerekend worden bij de kwaliteit van de dienstverlening veelal hoger dan de gemiddeldes van vergelijkbare gemeenten. Dat is echter bij de waardering voor de verzorging van het gemeentehuis door de jaren heen net andersom.

Een opmerkelijk feit is de duikeling van de waardering voor de prijs van de geleverde dienst in 2007 met bijna een vol punt ten opzichte van 2006.

Oordeel burger/bezoeker over:	Wijchen 2007	gem. 2007	Wijchen 2006	gem. 2006	Wijchen 2005	gem. 2005	gem. 25-50.000 inw.
Berekend cijfer openingstijden gemeentehuis	5,5	-	3,25	4,1			3,7
Openingstijden gemeentehuis	6,2	6,6	6,2	6,5	-	6,5	6,6
Wachttijd voor loket	6,9	7,5	7,1	7,4	-	6,9	7,4
Vriendelijkheid ambtenaren aan loket	8,3	8,1	8,2	8,0	-	7,8	8,0
Verzorgdheid ambtenaren aan loket	8,1	8,0	8,1	7,9	-	7,8	8,0
Inleving in situatie door ambtenaar aan loket	7,9	7,8	8,0	7,8	-	7,6	7,8
Deskundigheid ambtenaar aan loket	8,1	7,9	8,1	8,0	-	7,8	7,9
Doorlooptijd product	7,8	7,8	7,8	7,9	-	7,5	7,7
Duidelijkheid verstrekte informatie	8,1	8,0	8,3	8,1	-	7,8	8,0
Totaal oordeel bezoeker over kwaliteit van dienstverlening	7,7	7,7	7,7	7,7	-	7,5	7,6
Bereikbaarheid gemeentehuis	7,3	7,6	7,5	7,4	-	7,4	7,6
Parkeergelegenheid bij het gemeentehuis	6,5	7,0	6,5	6,8	-	6,9	7,0
Overzichtelijkheid van het gemeentehuis	6,8	7,5	7,1	7,3	-	7,3	7,5
Bewegwijzering in het gemeentehuis	7,1	7,2	7,3	7,2	-	7,3	7,2
Wachtruimte in het gemeentehuis	6,7	7,3	6,8	7,2	-	7,2	7,3
Privacy in het gemeentehuis	6,5	6,8	6,7	6,7	-	6,9	6,8
Totaal oordeel bezoeker over de verzorging van het gemeentehuis	6,8	7,2	7,0	7,1	-	7,2	7,1
Prijs van geleverde dienst	5,4	5,8	6,3	5,8	-	5,5	5,8
Duidelijkheid van de informatie	6,8	6,7	6,8	6,6	6,6	6,5	6,7
Toegankelijkheid van de informatie	6,9	6,8	6,9	6,7	6,8	6,5	6,7
Informatie via kranten	7,3	7,1	7,2	7,0	7,1	6,9	7,1
Informatie op de website	6,5	6,6	6,3	6,5	6,2	6,3	6,5
Plaats op landelijke websiteranglijst	75	181	273	229	358	232	-
Rapportcijfer landelijke websiteranglijst	5,9	5,1	5,3	5,5	-	-	5,1

Figuur 18: burger als klant Wijchen 2005-2007

De burger als onderdaan

Ook bij deze rol is, net als bij de kiezersrol, absoluut gezien sprake van onvoldoendes of magere voldoende. Wel is er door de jaren heen sprake van een stijgende lijn of, ook in dit geval, beter gezegd: een minder negatieve waardering. Ten opzichte van het gemiddeldes, zowel per deelname als bij alle deelnemers met de zelfde schaalgrootte, scoort Wijchen gemiddeld hoger.

Oordeel burger over	Wijchen 2007	gem. 2007	Wijchen 2006	gem. 2006	Wijchen 2005	gem. 2005	gem. 25-50.000 inw.
Rapportcijfer bouwvergunningen	8,8	8,3	*	*	-	-	8,7
Aanpak sociale veiligheid	5,8	5,6	5,6	5,6	4,9	5,0	5,5
Functioneren politie	5,6	5,5	5,4	5,4	5,2	5,2	5,4
Duidelijkheid regels	6,2	6,1	6,1	6,0	6,0	5,9	6,0
Handhaving regels	5,5	5,3	5,4	5,3	5,5	5,2	5,3
Ontbreken regels	5,2	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9	5,1
Tegenstrijdige regels	5,4	5,2	5,1	5,1	4,9	5,0	5,2

Figuur 19: burger als onderdaan Wijchen 2005-2007

De burger als partner

Over deze cijfers valt weinig te zeggen. Wijchen scoort goed als het gaat om de actualiteit van de bestemmingsplannen. De burgerwaardering voor het onderwijs is door de jaren heen nagenoeg gelijk en ook nagenoeg gelijk aan de vergelijkbare gemeenten.

Burger als partner:	Wijchen 2007	gem. 2007	Wijchen 2006	gem. 2006	Wijchen 2005	gem. 2005	gem. 25-50.000 inw.
% van het gemeentelijk grondgebied met actueel bestemmingsplan	86%	57%	80%	71%	80%	57%	
Rapportcijfer actualiteit bestemmingsplannen	8,7	6,3	7,3	6,6			6,2
Oordeel burgers over basisscholen	7,2	7,3	7,3	7,3	7,4	7,3	7,3
Oordeel burgers over het onderwijs in het algemeen	7,0	7,1	7,0	7,1	7,2	7,0	7,1

Figuur 20: burger als partner Wijchen 2005-2007

De burger als wijkbewoner

De Wijchense burger waardeert deze rol met allemaal voldoende. Er is ook sprake van een stabiele waardering door de jaren heen.

Relatief gezien scoort Wijchen beter op wegen en straatmeubilair, winkels in de gemeente, culturele voorzieningen, onderhoud van de wijk en de verkeersveiligheid in de buurt en in de gemeente. Minder scoort Wijchen op het onderwerp winkels in de buurt.

Tevredenheid burger over:	Wijchen 2007	gem. 2007	Wijchen 2006	gem. 2006	Wijchen 2005	gem. 2005	gem. 25-50.000 inw.
Eigen woning	8,3	8,4	8,4	8,3	8,5	8,4	8,4
Directe woonomgeving	7,4	7,5	7,5	7,5	7,7	7,4	7,5
Speelmogelijkheden	6,1	6,2	6,4	5,8	6,3	6,0	6,1
Verlichting	7,2	7,2	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1
Wegen en straatmeubilair	6,4	6,1	6,2	5,8	6,2	6,0	5,9
Winkels in de buurt	6,8	7,1	7,1	7,1	7,0	7,3	7,2
Winkels in de gemeente	7,6	7,2	7,6	6,9	7,6	7,0	7,0
Uitgaansmogelijkheden	6,4	6,2	6,0	6,1	5,9	6,3	6,1
Culturele voorzieningen	6,5	6,0	6,5	5,8	6,4	5,9	5,8
Aanbod verenigingen en Sportvoorzieningen	7,3	7,1	7,3	7,0	7,3	7,0	7,1
Zorgvoorzieningen	7,2	7,2	7,4	7,2	7,4	7,1	7,2
Welzijnsvoorzieningen	6,9	6,8	7,0	6,7	6,9	6,6	6,7
Openbaar groen	5,8	5,6	5,8	5,5	6,0	5,8	5,6
Openbaar groen	7,0	6,8	6,7	6,6	7,1	6,7	6,7
Afvalinzameling	7,4	7,2	7,1	7,3	7,4	7,2	7,2
Onderhoud van de wijk	7,4	7,2	7,1	7,3	7,4	7,2	7,2
Bereikbaarheid van buurt	6,6	6,4	6,8	6,4	6,7	6,2	6,3
Parkeren in de buurt	7,2	7,4	7,3	7,4	7,3	7,3	7,4
Parkeren in de buurt	5,7	5,8	5,6	5,7	5,9	5,6	5,7
Openbaar vervoer in	6,2	6,1	6,0	5,8	6,2	6,3	5,9
Parkeren in gemeente	5,8	6,2	5,5	6,0	5,4	5,4	6,1
Openbaar vervoer in	6,0	6,0	5,8	5,7	5,9	6,0	5,8
Fietsvriendelijkheid	6,9	6,8	6,8	6,7	6,8	6,7	6,7
Verkeersveiligheid in	6,5	6,1	6,6	6,0	6,4	6,0	6,0
Verkeersveiligheid in	6,1	5,8	6,3	5,7	5,9	5,8	6,7

Figuur 21: burger als wijkbewoner Wijchen 2005-2007

De burger als belastingbetaler

De Wijchense burger vindt dat hij onvoldoende terugkrijgt voor zijn belastingcenten. De overige cijfers scoren een voldoende, met uitzondering voor de verhouding tussen de algemene middelen en het rekeningresultaat. Voor die laatste indicator wordt een extreem laag cijfer gescoord in 2007. Dat verklaart ook het lage overall-rapportcijfer op deze burgerrol (zie figuur 16).

Burger als belastingbetaler	Wijchen 2007	gem. 2007	Wijchen 2006	gem. 2006	Wijchen 2005	gem. 2005	gem. 25-50.000 inw.
Ik krijg voldoende terug voor mijn belastinggeld	5,1	5,1	5,3	4,9	4,8	4,6	5,0
De gemeente is mijn belastinggeld waard	6,0	5,9	5,8	5,7	5,6	5,5	5,8
Algemene middelen versus rekeningresultaat	1,0	4,5	4,5	6,7			6,4
Weerstandsvermogen versus omzet	9,7	8,8	9,1	8,3	-	-	8,2
Oordeel burgers over gemeentelijke organisatie	6,3	6,1	6,3	6,0	6,1	5,9	6,1
Aantal formatieplaatsen per 1.000 inwoners	6,0	6,8	6,1	7,2	5,8	7,9	
Ziekteverzuimpercentage	4,1%	4,7%	5,1%	5,5%	5,3%	6,4%	

Figuur 22: burger als belastingbetaler Wijchen 2005-2007

Bedrijven en instellingen

In figuur 23 zijn de waarderingsresultaten van bedrijven en instellingen weergegeven. Deze gegevens zijn niet meegenomen vanwege de lage respons bij de meeste deelnemende gemeenten. De cijfers gaven naar de mening van PON niet meer dan een indicatie. De Wijchense respons was echter bovengemiddeld.

Item/stelling	Wijchen 2007	Gemiddeld 2007
Deskundigheid medewerkers	6,8	6,6
Vriendelijkheid medewerkers	7,4	7,2
Wijze waarop te woord gestaan	7,1	7,0
Behulpzaamheid medewerkers	7,0	6,8
Duidelijkheid van informatie	6,5	6,4
Duidelijkheid gemeentelijke regels en beleid	6,0	5,9
Interne afstemming/coördinatie van de vraag bij de gemeente	6,0	5,7
Mogelijkheid om met juiste ambtenaren in contact te komen	6,6	6,3
Mogelijkheid om met juiste bestuurders in contact te komen	6,6	6,5
“Ik wist snel bij welk loket of persoon ik voor vraag moest	7,1	6,8
“Openingstijden van bedrijfsloket zijn goed”	6,1	6,1
“Betreffende contactpersoon is goed telefonisch bereikbaar”	6,1	6,0
Mate waarin afspraken worden nagekomen	6,5	6,0
Mogelijkheden om over dienstverlening klachten te uiten	5,8	5,7
Duidelijkheid van gemeentelijke organisatie	5,8	5,5

Figuur 23: score door bedrijven en instellingen Wijchen 2007

Ten opzichte van het gemiddelde scoort Wijchen hier bovengemiddeld. Vooral de “mate waarin afspraken worden nagekomen” is een positieve uitschieter.

3.7 De mening van het Wijchense college

In de brief van het Wijchense college aan de raad van 15 juli 2008 werd de volgende conclusie getrokken:

De resultaten uit het onderzoek geven indicaties aan hoe de burger in verschillende rollen de dienstverlening van de gemeente Wijchen ervaart. Het rapport zegt echter niets over de oorzaken en achtergronden van de beleving van de Wijchense burger. Sommige resultaten uit het onderzoek kunnen een prikkel zijn om (nog) beter te presteren. De resultaten verwerken als prestatie-indicatoren in diverse planning en control instrumenten.

Over het geheel genomen scoort de gemeente Wijchen ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten redelijk tot goed. Ook blijkt dat de gemeente, met een lagere formatie, haar werk naar behoren doet. De organisatie zal zich permanent moeten blijven inspannen om dit niveau ook in de toekomst te behalen of te verbeteren. Het valt op dat waarderingen van de Wijchense burger in de rol van “de burger als kiezer” en de “burger als belastingbetaler” aan de lage kant zijn. Overigens zijn de scores in het algemeen gelijk of hoger dan bij de referentiegemeenten.

De burger als kiezer:

De invloed als kiezer en het gevoel vertegenwoordigd te worden door de raad worden achtereenvolgens met 5,3 en 5,0 gewaardeerd.

De burger heeft vertrouwen in B&W. Het “waarmaken van de beloften” van B&W wordt daarentegen met 5,2 gewaardeerd. Wellicht zou een actievere communicatie over de resultaten die bereikt worden door de ambtelijke organisatie bijdragen in een positiever beeld. Tenslotte waardeert de burger de kwaliteit van het gemeentebestuur met 5,9.

De burger als belastingbetaler:

Bij de burger als belastingbetaler vallen de antwoorden op de stelling “ik krijg voldoende terug voor mijn belastinggeld” en “de gemeente is mijn belastinggeld waard” in negatieve zin op. Zij worden respectievelijk met 5,1 en 6,0 beoordeeld. Hoe komt het dat de burger zich niet bewust is van goede besteding van zijn belastinggeld? Uit het jaarlijkse COELO onderzoek blijkt dat gemeente Wijchen over 2007 een 60^{ste} plaats inneemt in de lokale lasten atlas. Het COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) brengt jaarlijks de lokale lasten in beeld van alle 443 gemeenten in Nederland.

Ook hier kan een meer actieve communicatie naar de burger een positieve invloed hebben op de waarderingen in de toekomst

Communicatie van de resultaten van onderzoeken, zoals “de Staat van de Gemeente” naar de burger kan leiden tot een betere bewustwording. De “Wegwijs”, “Gelderlander” en de gemeentelijke website zijn de geëigende kanalen hiervoor. Mogelijk resulteert dit in meer positieve waarderingen in toekomstige onderzoeken.

4 25 Stellingen voor nader onderzoek

Om dit eerste verkennende en theoretische deel af te sluiten worden de bevindingen hieruit samengevat in de vorm van stellingen die het vertrekpunt vormen voor het onderzoek uit de rapporten die inmiddels verschenen zijn, de reacties van colleges en gemeenteraden en eventuele plannen van aanpak ter verbetering van geconstateerde tekortkomingen.

De stellingen hebben tot doel een breed inzicht te geven in de resultaten van 'De Staat' de doorontwikkeling van het instrument, wat gemeentebesturen met de uitkomsten doen etc.

4.1 Cluster 1: Kwantitatieve gegevens

In de eerste plaats zijn we geïnteresseerd in hoeveel gemeenten inmiddels hebben deelgenomen aan 'De Staat'. Daarnaast willen we ook weten hoe de verdeling was tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. Er is geen reden om aan te nemen dat kleine gemeenten de overhand zouden hebben,

Verder willen we ook weten hoe de deelname zich verhoudt tot bestuurskrachtmetingen in Nederland. Beide instrumenten pretenderen immers een beeld te geven van het presteren van de gemeente als geheel. Korsten e.a. (2007: 17, 40) gaven aan dat 'De Staat' vooral daar wordt toegepast waar weinig of geen bestuurskrachtmetingen plaatsvonden, maar dat 'De Staat' een bestuurskrachtmeting niet kan vervangen. Wel kan 'De Staat' als aanvulling dienen, zoals bij de bestuurskrachtmeting in de Alblasserwaard in het najaar van 2005 is gebeurd. Wie als gemeentebestuur eenmaal een bestuurskrachtmeting heeft 'doorlopen' zal, uitzonderingen daargelaten, geen behoefte hebben aan een meting door middel van De Staat.

Stelling 1: Qua deelnemers is er geen verschil in de relatieve deelname van kleine, middelgrote en grotere gemeenten.

Stelling 2: 'De Staat' wordt vooral toegepast in die gebieden waar geen bestuurskrachtmetingen plaatsvonden.

Stelling 3: Wie deelnam aan een bestuurskrachtmeting zal geen behoefte hebben om deel te nemen aan 'De Staat'.

4.2 Cluster 2: Totaalbeeld

Uit eerdere onderzoeken, we wezen daar al op, blijkt dat de gemeenten veelal een cijfer tussen de 6 en 7 van hun burgers krijgen. Burgers zijn vrij positief als het gaat om concrete, veelal uitvoerende activiteiten van gemeenten. Op grond daarvan verwachten we positieve scores als het gaat om de rollen van klant, wijkbewoner en partner.

Met het onderzoek van de Universiteit van Tilburg uit 2005 in de hand, waar de kwaliteit van de lokale democratie werd onderzocht, verwachten we een onvoldoende rapportcijfer op de rol van kiezer.

Omdat uit vergelijkbare onderzoeken, afgenomen in verschillende jaren, hetzelfde beeld kwam, verwachten we een stabiele situatie door de jaren heen. Dat wil dus

zeggen dat een positief beeld door de jaren heen weinig verandert. Datzelfde geldt ook voor een negatief beeld.

We verwachten in het algemeen dat de kennis die we op een hoger, abstract niveau reeds hebben, zich ook zal manifesteren op het niveau van de individuele gemeente. Dat zou inhouden dat de uitkomsten van deelname aan 'De Staat' vrij voorspelbaar zijn.

- Stelling 4: De burger is in het algemeen tevreden over zijn gemeente.
- Stelling 5: De tevredenheid komt vooral tot uiting in de rollen van klant, wijkbewoner en partner. De burger zal ontevreden zijn in zijn rol als kiezer.
- Stelling 6: Door de jaren heen is er sprake van een stabiele situatie.

4.3 Cluster 3: Beeld per rol

Bij deze rol benoemen we ook enkele vragen. Als de burger ontevreden is in zijn rol als kiezer, geldt dat dan ook voor alle onderliggende indicatoren? En andersom: als er tevredenheid is in de rol van klant, is de burger dan tevreden over alle onderwerpen die daarbij gemeten worden? Of zijn er daarbij toch structureel negatieve indicatoren? We verwachten bijvoorbeeld in de rol van onderdaan, op basis van het VNG/SGBO onderzoek uit 2005, dat de burger lang niet altijd tevreden zal zijn over handhaving.

Dergelijke informatie is interessant omdat 'De Staat' uitgaat van controlelampjes. Het kan dus zijn dat op het hoogste niveau (dat is op het niveau van de zes rollen), voldoende worden gescoord, terwijl er toch onderliggende negatieve scores zijn.

Uiteraard kunnen we ook een ranglijst van indicatoren samenstellen. Hoe ziet die eruit? Is er een patroon te ontdekken en zo ja, welke dan?

- Stelling 7: Bij een positieve score op een bepaalde rol kunnen best onderliggende indicatoren een al dan niet structurele negatieve beoordeling krijgen. Andersom kan ook het geval zijn.
- Stelling 8: Bij een negatieve score op het niveau van de rol, zullen ook de onderliggende indicatoren negatief scoren.
- Vraag 1: Op welke indicatoren wordt altijd een voldoende gescoord?
- Vraag 2: Welke indicatoren kunnen (nagenoeg) nooit rekenen op een positieve score?

4.4 Cluster 4: Verschillen tussen gemeenten

De eerste drie clusters gingen over de algemene beelden en de beelden per rol. Bij cluster 2 werd al opgemerkt dat we uit andere onderzoeken al veel weten. Dat levert een consistent beeld op. We verwachten dan ook dat het algemene abstracte beeld ook van toepassing zal zijn op de individuele gemeenten. Dat wil dus zeggen dat de meeste gemeenten positief zullen scoren op de rollen van klant, wijkbewoner en partner en negatief op de rol van kiezer.

- Stelling 9: De meeste gemeenten zullen een onvoldoende scoren op de rol van kiezer en hogere cijfers op de rollen van klant, wijkbewoner en partner.

Uiteraard zijn we ook benieuwd naar de vraag of er positieve uitschieters zijn bij een algemene negatieve score. Zijn er bijvoorbeeld gemeenten die wel een positieve score krijgen als het gaat om de rol van kiezer. Dat geldt ook voor gemeenten die negatief scoorden op de rollen die in het algemeen positief scoorden.

Stelling 10: Uitzonderingen bevestigen de regel: er zullen gemeenten zijn die positief scoren op de kiezersrol en negatief op de rollen van klant, wijkbewoner en partner.

Met de rapportcijfers kunnen verschillende lijsten worden samengesteld. Bijvoorbeeld welke gemeente krijgt de hoogste scores? Welke de laagste?

Vraag 3: Welke gemeenten krijgen de hoogste scores?

Vraag 4: Welke gemeenten krijgen de laagste scores?

Een steeds terugkerende discussie is dat de afstand tussen burger en bestuur bij kleinere gemeenten geringer is dan bij grote gemeenten. Vanuit die redenering zouden kleinere gemeenten beter moeten scoren bij de rollen die daarop van toepassing zijn, zoals die van kiezer en partner. Daarnaast zou de dienstverlening bij grotere gemeenten in betere handen zijn. Leidt dat ook tot een hoger cijfer op deze rol voor de grotere gemeenten?

Stelling 11: De kleinere gemeenten scoren beter op de kiezers- en partnerrol dan grotere gemeenten.

Stelling 12: De grotere gemeenten scoren beter op de rol van klant en wijkbewoner.

De gemeenten moeten volgens de VNG krachtig zijn. Veelal wordt dat opgehangen aan de schaalgrootte. In een studie in opdracht van voormalig minister Remkes kwamen de onderzoekers Eenhoorn en Rozenberg (2006: 24, 25) tot de conclusie dat gemeenten tot 20.000 inwoners te kwetsbaar zouden zijn, bij gemeenten van 20.000-50.000 inwoners zou die kwetsbaarheid vooralsnog te beheersen zijn maar op termijn zou dat problemen opleveren, bij meer dan 50.000 inwoners zou er sprake zijn van voldoende massa. Dat als uitgangspunt nemende zouden er dus tevredener burgers moeten wonen in grotere gemeenten.

Stelling 13: In gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zullen de inwoners tevredener zijn en dus een hoger gemiddeld rapportcijfer scoren dan in gemeenten met 20.000-50.000 inwoners. In gemeenten met minder dan 20.000 inwoners wonen het minste aantal tevreden mensen.

Er zijn inmiddels gemeenten die meer dan eenmaal meededen aan 'De Staat'. Vooral op de onvoldoendes die daarbij gescoord werden, zouden gemeenten verbeteringen moeten uitvoeren. De seinen stonden daarvoor immers op rood, en dan was actie nodig. Wij veronderstellen dan ook dat dit terug te vinden is in de rapportcijfers bij de volgende deelnames.

Stelling 14: Herhaalde deelname aan ‘De Staat’ leidt tot hogere cijfers op die indicatoren die in de eerdere ronde(s) onvoldoende scoorden.

4.5 Cluster 5: Aan de slag met de uitkomsten

Gemeenten doen aan ‘De Staat’ mee om te weten te komen hoe hun burgers over hen denken om aan de hand daarvan verbeteringen door te voeren. Daarnaast hebben de burgers natuurlijk recht om de uitkomsten van het onderzoek te weten te komen. Ze hebben er immers aan meegedaan.

Stelling 15: Alle gemeenten hebben de uitkomsten van ‘De Staat’ gecommuniceerd naar hun burgers, bijvoorbeeld via de website, een speciale gemeentekrant, het burgerjaarsverslag of nog andere kanalen.

Stelling 16: De uitkomsten van ‘De Staat’ zijn besproken in de colleges en met de gemeenteraden.

Stelling 17: De negatieve uitkomsten worden aangepakt, bijvoorbeeld via een plan van aanpak of een verbeterplan.

‘De Staat’ beoogt een benchmarkinstrument te zijn. Benchmarking houdt dan in dat gemeenten elkaar onderling vergelijken, zowel op het algemene vlak als op het vlak van de indicatoren. Daarnaast houdt benchmarking ook in dat ‘best practices’ worden opgespoord om aan de hand daarvan de eigen prestaties te verbeteren.

Om te vergelijken biedt ‘De Staat’ enkele kenmerken, zoals schaalgrootte, bevolkingsdichtheid, het al of niet vervullen van een centrumfunctie, leeftijdsopbouw e.d.

Stelling 18: Gemeenten vergelijken zich zowel op het niveau van de rollen als op het niveau van de indicatoren met elkaar.

Stelling 19: Als vergelijkingsmateriaal gebruiken de gemeenten alle beschikbare materiaal zoals schaalgrootte, bevolkingsdichtheid, het al of niet vervullen van een centrumfunctie, leeftijdsopbouw e.d.

Stelling 20: Gemeenten gaan op zoek naar best practices om daarmee het eigen functioneren te verbeteren.

4.6 Cluster 6: ‘De Staat’ versus bestuurskrachtmetingen

We weten dat er gemeenten zijn die zowel aan ‘De Staat’ deelnamen als een bestuurskrachtmeting ondergingen. We kunnen dus vergelijkingen uitvoeren, zowel over de beide instrumenten als over de uiteindelijke scores c.q. beoordelingen die gemeenten kregen.

Op basis van het vooronderzoek en de praktijk van de bestuurskrachtmeting (Korsten e.a. 2007) formuleren we de volgende vragen en stellingen, die we in hoofdstuk 6 aan de hand van enkele cases zullen beantwoorden:

- Vraag 5: Wat zijn de meest kenmerkende verschillen en overeenkomsten tussen 'De Staat' en bestuurskrachtmetingen?
- Vraag 6: Geef enkele voorbeelden van de beoordelingen van gemeenten volgens beide instrumenten.
- Vraag 7: Komen in de rapporten ook verwijzingen over en weer voor?
- Vraag 8: Komen in de rapporten ook verschillen ten opzichte van elkaar naar voren?
- Stelling 21: 'De Staat' geeft alleen een beeld van het operationele deel van het gemeentelijk presteren. Het beleidsmatige en strategische beeld komt daarin niet naar voren, terwijl dat wel bij bestuurskrachtmetingen aan bod komt.
- Stelling 22: 'De Staat' is geen remplaçant voor bestuurskrachtmetingen.

4.7 Cluster 7: De kwaliteit van 'De Staat' als beoordelingsinstrument

In dit cluster gaan we na hoe 'De Staat' zich in drie jaren en door de deelname van 152 gemeenten heeft ontwikkeld. Daarbij nemen we de ideeën van Aardema en Korsten als uitgangspunt. De ondertitel van hun boek gaf immers aan dat het instrument op weg was naar een bepaalde eindbestemming: een handzame landelijke gemeentemonitor. Is dat eindpunt inmiddels bereikt? Is er dus sprake van een stabiel instrument? Daarnaast was het de bedoeling dat 'De Staat' leidde tot een versimpeling van het aantal verplichte monitors dat gemeenten periodiek moeten aanleveren.

- Stelling 23: De ideeën uit 2005 voor een gemeentemonitor zijn grotendeels in de praktijk gebracht.
- Stelling 24: 'De Staat' is inmiddels uitgegroeid tot een volwaardig en waardevol instrument waar gemeenten ook echt wat aan hebben.
- Stelling 25: 'De Staat' heeft voor de deelnemende gemeenten geleid tot een afname van het aantal monitors dat periodiek aan hogere overheden aangeleverd moet worden.

Het al of niet onderschrijven van de 25 stellingen en de beantwoording van de vragen komt in de volgende drie hoofdstukken aan de orde. In het eerstvolgende hoofdstuk behandelen we de uitkomsten van 'De Staat'. Daarbij komen de stellingen en vragen uit de eerste vijf clusters aan de orde. De vragen en stellingen die horen bij cluster 6 komen in hoofdstuk 6 aan bod. De laatste drie stellingen behandelen we in hoofdstuk 7.

5 Uitkomsten van ‘De Staat van de Gemeente’ 2005 t/m 2007

In hoofdstuk 4 hebben we aan de hand van de doelstellingen, enige theoretische opvattingen en vergelijkbare onderzoeken 25 stellingen en enkele vragen gedefinieerd. In dit hoofdstuk gaan we na wat drie jaren ‘De Staat’ en 152 deelnemende gemeenten ons aan informatie opleveren.

5.1 Kwantitatieve gegevens.

Sloeg een analyse door middel van ‘De Staat’ in Nederland aan? We constateren nu dat per 31 december 2007 in totaal 152 gemeenten hebben meegedaan De Staat, waarvan zeventien gemeenten twee keer en drie gemeenten drie keer.

Bijlage 2 geeft een overzicht van alle deelnemende gemeenten tot en met 2007. Op kaart 1 hebben we deze gemeenten weergegeven.

Deelname kleine, middelgrote en grote gemeenten

Hebben alleen kleine gemeenten ‘De Staat’ toegepast of is er sprake van een representatieve deelname van gemeenten en dus ook van middelgrote en grote?

In figuur 24 hebben we de gemeenten die deelnamen ingedeeld in drie klassen qua inwoners. Deze klassen komen overeen met de indeling die in de laatste rapporten is aangehouden.

Uit deze figuur blijkt ook dat de kleine gemeenten procentueel gezien de meeste deelnemers leveren, al zijn de verschillen niet erg groot.

	Totaal aantal gemeenten ¹⁰	Deelnemers aan ‘De Staat’	Percentage
Gemeenten < 25.000 inw.	238	85	36%
Gemeenten 25-50.000 inw.	140	47	34%
Gemeenten > 50.000 inw.	65	20	31%
Totaal	443	152	34%

Figuur 24: deelnemers naar inwonersaantal

De kleinste deelnemende gemeente (dat wil zeggen met het minste aantal inwoners) was de Limburgse gemeente Kessel. Zwolle is de gemeente met de meeste inwoners die deelnam.

Deelname per provincie

In figuur 25 hebben we een overzicht gegeven van de deelnemende gemeenten per provincie. De gemeenten die meer dan één maal hebben deelgenomen, zijn hierin maar één keer geteld.

Procentueel komen de meeste deelnemende gemeenten uit Drenthe, Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant. De provincies Groningen, Utrecht, Noord-Holland en Limburg leveren procentueel gezien het minste aantal deelnemende gemeenten.

¹⁰ Per 1 januari 2007.

Kaart 1: deelnemende gemeenten aan 'De Staat' van 2005 t/m 2007



Provincies	Totaal aantal gemeenten ¹¹	Deelnemers aan 'De Staat'	Percentage
Friesland	31	10	32%
Groningen	25	5	20%
Drenthe	12	6	50%
Overijssel	25	11	44%
Gelderland	56	21	38%
Flevoland	6	2	33%
Utrecht	29	6	21%
Noord-Holland	61	17	28%
Zuid-Holland	77	31	40%
Zeeland	13	4	31%
Noord-Brabant	68	28	41%
Limburg	40	11	28%
Totaal	443	152	34%

Figuur 25: deelnemers per provincie per 31-12-2007

'De Staat' versus bestuurskrachtmetingen

Een verklaring voor de relatief grote deelname aan 'De Staat' van gemeenten uit de bovengenoemde provincies zou kunnen liggen in de vooronderstelling dat 'De Staat' een mogelijk alternatief zou kunnen zijn voor de bestuurskrachtmetingen die sinds 2000 bij Nederlandse gemeenten worden uitgevoerd. Korsten e.a. (2007: 31, 32) wezen daar al op.

In figuur 26 hebben we daarom een overzicht gegeven van de deelname aan beide instrumenten.

provincie	Bestuurskrachtmeting	'De staat van de gemeente'	Beide instrumenten
Friesland	27	10	10
Groningen	1	5	-
Drenthe	-	6	-
Overijssel	1	11	1
Gelderland	2	21	-
Flevoland	-	2	-
Utrecht	6	6	1
Noord-Holland	11	17	-
Zuid-Holland	47	31	16
Zeeland	-	4	-
Noord-Brabant	4	28	2
Limburg	47	11	11
Totaal	146	152	41

Figuur 26: bestuurskrachtmetingen en 'De Staat' per 1-1-2008.

Er zijn dus 41 gemeenten geweest die aan beide instrumenten deelnamen. Dat is ongeveer 25% van het aantal deelnemers, zowel bij een bestuurskrachtmeting als bij 'De Staat'.

In verreweg de meeste gevallen (bij de tien gemeenten in Friesland, de elf van Limburg en de beide gemeenten in Overijssel en Utrecht) werd 'De Staat' ná de bestuurskrachtmeting uitgevoerd. Gemeenten zien 'De Staat' kennelijk als een vorm van een

¹¹ Idem.

quick-scan om na te kunnen gaan of verbeteringen die volgen uit de bestuurskrachtmeting ook gezien worden door de burgers.

Samenvatting cluster 1

Resumerend kunnen we voor dit cluster dus het volgende stellen.

Qua deelnemers is er relatief gezien weinig verschil tussen de gemeenten als we ze indelen naar inwonertal. Het aantal kleine gemeenten is relatief gezien het grootst, maar de verschillen zijn gering.

Stelling 1, waarbij we geen verschil in deelname tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten verwachtten, wordt dus onderschreven.

Verskil is er wel als we kijken naar de deelname per provincie. Het blijkt dat in provincies waar 'De Staat' werd toegepast weinig bestuurskrachtmetingen werden uitgevoerd. Andersom ook. Uitzondering daarbij is de provincie Zuid-Holland waar de meeste gemeenten zitten die beide metingen uitvoerden. Daarbij waren echter wel de acht gemeenten van de Alblasserwaard waar 'De Staat' onderdeel was van de bestuurskrachtmeting. Toepassing van 'De Staat' aldaar was echter geen initiatief van de betreffende gemeenten, maar van het uitvoerende adviesbureau BMC (Korsten e.a., 2007: 42).

Stelling 2, waarbij we verwachtten dat gemeenten die meededen aan 'De Staat' geen bestuurskrachtmetingen uitvoerden, geldt dus deels.

Andersom, stelling 3, geldt eveneens ten dele. Er waren 41 gemeenten die zowel een bestuurskrachtmeting uitvoerden als 'De Staat'. Meestal werd eerst de bestuurskracht gemeten. Enkele jaren daarna volgde 'De Staat'.

De situatie waarbij eerst 'De Staat' werd uitgevoerd en daarna een bestuurskrachtmeting zijn we in de onderzoeksperiode 2005-2007 weinig tegengekomen. Wel weten we dat in 2007 bestuurskrachtmetingen in een groot aantal Groningse en Gelderse gemeenten gestart zijn. Het aantal gemeenten dat beide instrumenten toepaste zal dus toenemen, en dus ook het aantal gemeenten dat eerst 'De Staat' uitvoerde en daarna een bestuurskrachtmeting.

5.2 Totaalbeeld

Het totaalbeeld hebben we gesplitst in de uitkomsten naar burgerrollen en naar de eventuele verschillen per jaar.

Uitkomsten naar de zes burgerrollen

In figuur 27 hebben we een overzicht gegeven van de score naar de zes burgerrollen. We hebben weer de verdeling aangehouden zoals die in de rapporten van het najaar van 2006 en 2007 zijn aangehouden. Er is dus sprake van drie klassen op basis van het aantal inwoners. Voor de jaren waarin daar nog rekening mee werd gehouden hebben we de gemeenten ingedeeld naar hun inwonertal.

We hebben ervoor gekozen om van de gemeenten die vaker deelnamen alle rondes mee te nemen.

	Aantal gemeenten	Burger als kiezer	Burger als klant	Burger als onderdaan	Burger als partner	Burger als wijk-bewoner	Burger als belasting-betaler
Gemeente < 25.000 inw.	89	5,5	6,9	5,8	7,1	6,4	6,1
Gemeente 25-50.000 inw.	60	5,4	7,0	5,9	6,9	6,5	6,2
Gemeente > 50.000 inw.	26	5,3	6,9	5,7	6,6	6,5	6,1
Totaal/gem.	175	5,4	6,9	5,8	7,0	6,5	6,1

Figuur 27: uitkomsten naar burgerrollen

Het totaalbeeld is dat de deelnemende gemeenten gemiddeld op vijf rollen een voldoende scoren (dat wil zeggen: hoger dan 5,5) en op één rol een onvoldoende: de burger als kiezer. Of we nu kleine of grotere gemeenten nemen, steeds is de burger als kiezer ontevreden. Het meest tevreden zijn burgers in hun rol van 'partner' en hun rol van 'klant' van de gemeente.

Uit figuur 27 leiden we verder af dat de schaalgrootte van de gemeente (het aantal inwoners) er dus niet of nauwelijks toe te doet als het gaat om de rollen die de gemeenten vervullen, althans als we uitgaan van het gemiddelde. Alleen het cijfer voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners op de partnerrol scoort lager dan die van de kleinere gemeenten. Dat komt echter grotendeels doordat de deelnemende grotere gemeenten hun bestemmingsplannen minder actueel hadden dan de kleinere gemeenten. Een cijfer dat echter niet tot stand komt door de burgers te enquêteren, maar door berekening van het percentage hectares met actuele bestemmingsplannen ten opzichte van het totaal aantal hectares. De overige indicatoren van de grotere gemeenten bij de rol van partner zijn echter nagenoeg gelijk aan die van de middelgrote en kleinere gemeenten.

Uitkomsten per jaar

In figuur 28 hebben we de uitkomsten per jaar weergegeven.

	Aantal gemeenten	Burger als kiezer	Burger als klant	Burger als onderdaan	Burger als partner	Burger als wijk-bewoner	Burger als belasting-betaler
2005	19	5,0	7,1	5,4	6,9	6,4	5,3
2006	83	5,4	6,9	5,9	7,0	6,5	6,3
2007	73	5,5	6,9	5,8	7,0	6,5	6,1
Totaal/gem.	175	5,4	6,9	5,8	7,0	6,5	6,1

Figuur 28: gemiddelde score per jaar

Uit deze figuur blijkt een consistent beeld als het gaat om 2006 en 2007. Vergeleken met 2005 is er sprake van afwijkingen op de rollen van kiezer, onderdaan en belastingbetaler. Bij alle rollen geldt dat de gemiddelde score in 2006 en 2007 hoger is dan die van 2005. De verklaring hiervoor is dat bij deze rollen in 2006 en 2007 berekende rapportcijfers zijn toegevoegd. Voor de rol van kiezer betreft dit het berekende rapportcijfer voor de opkomst bij verkiezingen, bij de rol van onderdaan voor het

cijfer over bezwaarschriften en voor de rol van belastingbetaler voor het cijfer ‘algemene middelen versus rekeningresultaat’ en ‘weerstandvermogen versus omzet’.
Voor alle overige indicatoren geldt dat de scores weinig afwijken door de jaren heen.

We hebben de rapportcijfers van de rollen van kiezer, onderdaan en belastingbetaler voor de jaren 2006 en 2007 ook berekend exclusief deze berekende indicatoren. Dan worden de totale gemiddelde cijfers als volgt:

Rol van kiezer: 5,2

Rol van onderdaan: 5,5

Rol van belastingbetaler: 5,6

Het blijkt dus dat deze berekende indicatoren nogal wat impact hebben op de eindscore per rol. Werd de rol van kiezer al beoordeeld als onvoldoende, door het berekende cijfer voor opkomst ervan af te trekken wordt het cijfer nog negatiever.

Het cijfer voor de rol van onderdaan zat al in de gevarenzone en komt door de aftrek van het berekende cijfer voor de bezwaarschriften daar helemaal in te zitten.

De grootste duikeling betreft echter het rapportcijfer voor de rol van belastingbetaler. Dat komt ook door de deels hoge cijfers voor de beide indicatoren ‘algemene middelen versus rekeningresultaat’ en ‘weerstandvermogen versus omzet’. Deels komt dat ook doordat er na deze aftrek maar drie indicatoren overblijven waarop de eindscore van de rol berekend is.

Samenvatting cluster 2

Op het eerste gezicht is het totaalbeeld dat de deelnemende gemeenten gemiddeld op vijf rollen een voldoende scoren en op één rol onvoldoende: de burger als kiezer.

Daarbij is er geen onderscheid tussen kleine en grote gemeente.

Stelling 4 wordt daarmee onderschreven.

Wanneer we echter de berekende rapportcijfers grotendeels weglaten ontstaat er een veel genuanceerder beeld. Als we uitgaan van het gegeven bij ‘De Staat’ dat een 5,5 ‘niet goed en niet slecht’ betekent, dan blijven er drie rollen over met een voldoende, namelijk de rollen van klant, partner en wijkbewoner. De rollen van belastingbetaler en onderdaan krijgen dan de score ‘niet voldoende, maar ook niet onvoldoende’. De kiezersrol wordt in beide gevallen onvoldoende aangemerkt.

Met dit gegeven plaatsen we dus wel een kanttekening bij de stelling dat burgers in het algemeen tevreden zijn over hun gemeente.

Stelling 5 wordt eveneens onderschreven. Hierbij gingen we ervan uit dat de burger vooral tevreden zou zijn in de rol van klant, wijkbewoner en partner, maar ontevreden in de rol van kiezer.

Wel is het duidelijk dat door de jaren heen er sprake is van een stabiele situatie, wanneer we de uitkomsten ook vergelijkbaar maken. Dat verwachtten we ook bij stelling 6.

5.3 Beeld per rol

Bij dit cluster gaan we na hoe de onderliggende indicatoren per rol eruit komen.

Onvoldoendes voor de meeste indicatoren bij de burgerrol van kiezer

De rol van de burger als kiezer blijkt de laagste rapportcijfers op te leveren. Overall gezien zelfs onvoldoende: 5,4.

Geheel in de sfeer van ‘De Staat’ moeten we nu ‘afdalen’ naar de indicatoren. In figuur 29 hebben we de rapportcijfers uitgesplitst naar kleine, middelgrote en grote gemeenten.

	opkomst verkiezingen	oordeel burger over invloed als kiezer	oordeel burger over vertegenwoordiging door raad	vertrouwen burgers in B&W	oordeel burgers over waarmaken beloften B&W	mening burgers over goed gemeentebestuur
Gemeente < 25.000 inw.	6,9	5,1	5,0	5,5	5,2	5,5
Gemeente 25-50.000 inw.	6,5	5,1	4,9	5,2	5,4	5,4
Gemeente > 50.000 inw.	6,2	5,0	4,8	5,2	5,3	5,4
Gemiddeld	6,7	5,1	4,9	5,3	5,3	5,5

Figuur 29: onderverdeling indicatoren behorend bij de rol van kiezer.

Het rapportcijfer voor ‘opkomst verkiezingen’ laten we hier buiten beschouwing omdat dit via berekening tot stand komt. Wel is duidelijk dat de deelnemende kleinere gemeenten een hogere opkomst scoren dan de middelgrote gemeenten en die op zich weer een hogere opkomst dan de deelnemende grote gemeenten.

Alle andere cijfers kwamen tot stand door burgers van de gemeenten te ondervragen. De mening van de burgers over goed gemeentebestuur kunnen we nog enigszins als neutraal beschouwen, dus niet goed en niet slecht. Maar de andere cijfers geven toch aan dat de burgers niet zo tevreden zijn in hun kiezersrol. Ze vinden dat hun invloed als kiezer gering is, dat de gemeenteraden hen onvoldoende vertegenwoordigen, ze hebben weinig vertrouwen in B&W en ze vinden dat de beloften die B&W deden onvoldoende worden waargemaakt.

Deze scores bevestigen het algemene beeld dat bleek uit de onderzoeken van SGB0/VNG en Vernieuwingsimpuls, zoals beschreven in paragraaf 1.2.

Ruime voldoendes voor de rollen van klant en partner

Gemiddeld gezien krijgen de rollen van klant en partner de hoogste scores: beide rollen scoorden rond een 7. Eerdere onderzoeken bevestigen dit beeld. Zo bleek onder andere uit een onderzoek van de VNG in 2005 dat 80% van de burgers vindt dat de gemeente goede service biedt (VNG, 2005: 5).

Twee gemeenten negatief op de rol van klant, maar ...

Wanneer we nader ingaan op de rol van klant blijkt dat de gemeenten een onvoldoende scoorden (beide een 5,3). Dat kwam echter doordat van de beide gemeenten die het betreft (Kessel en Harlingen) te weinig loketvragenlijsten waren ingeleverd om een betrouwbaar cijfer te berekenen. De indicatoren die daarmee bepaald werden telden

dus niet mee. Alle andere gemeenten scoorden een 5,5 of hoger (hoogste cijfer een 7,8).

Op enkele indicatoren werden wel onvoldoendes gescoord: zo scoorden 28 gemeenten een onvoldoende op de tevredenheid over de prijs die voor de producten en diensten betaald moest worden. Acht gemeenten scoorden een onvoldoende op 'parkeermogelijkheden bij het gemeentehuis'.

Tevredenheid in de rol van partner overheerst

Ook de rol van partner kreeg overall gezien een 7,0. De spreiding tussen het hoogste cijfer (8,4 voor de gemeente Kessel) en het laagste cijfer (4,9 voor Westellingwerf) blijkt echter groot te zijn. De negatieve score is echter te wijten aan een extreem laag cijfer voor de actualiteit voor bestemmingsplannen. Dat is echter een berekend cijfer. Omdat er verder slechts twee indicatoren zijn in deze rol ontstaat dus al snel een extreem laag cijfer. Of, wanneer de actualiteit wel op orde is: een extreem hoog cijfer. Voor de goede orde merken we nog op dat beide indicatoren waarover burgers wel hun mening konden geven (over het onderwijsaanbod en de basisscholen in de buurt) altijd een voldoende scoorden.

Ook tevredenheid bij de rol van wijkbewoner

De rol van wijkbewoner kreeg van de burgers gemiddeld een 6,5 en dus een voldoende. Geen enkele gemeente bleek een onvoldoende gescoord te hebben. De burgers waren dus in het algemeen tevreden over hoe het in hun wijk gaat: over de woning, de directe woonomgeving, sport- en zorgvoorzieningen, over de mogelijkheid lid te worden van verenigingen en clubs etc. Onvoldoendes kwamen we wel tegen bij de indicatoren over de beschikbaarheid van openbaar vervoer, parkeermogelijkheden in de buurt en de verkeersveiligheid in de buurt.

Ontevredenheid in de rol van onderdaan

Bij deze rol werd gemiddeld een kleine voldoende (5,8) gescoord. Het laagste cijfer was voor Graafstroom en Den Helder (beide een 5,1); het hoogste cijfer was voor Haren (6,1). Uit de indicatoren viel op dat het gemiddeld wel goed ging bij de bezwaarschriften: gemiddeld een 8,6 en een modus van 10. De meeste van de 118 gemeenten die gegevens daarover konden leveren bleken geen enkele gegronde bezwaren en beroepsschriften te hebben. De meeste burgers waren ook tevreden over het telefonisch meldpunt voor klachten en bezwaren. Slechts twee gemeenten scoorden hierop een onvoldoende.

Kleine voldoende werden gescoord op de aanpak van de sociale veiligheid en de duidelijkheid van de regels. Onvoldoendes werden gegeven voor het functioneren van de politie, de tegenstrijdigheid van regels en de handhaving, al is bij dat laatste niet af te leiden of het gaat om een teveel of een te weinig aan handhaving.

Nooit een voldoende bij het ontbreken van regels

Bij de rol van onderdaan was ook sprake van een unicum bij 'De Staat': een indicator waarop nimmer een voldoende werd gescoord. Op de indicator 'ontbreken van regels' scoorde geen enkele van de deelnemende gemeenten een voldoende: de cijfers lagen tussen 4,7 en 5,4. In de toelichting in het rapport van het najaar van 2007 staat: *hoe hoger het cijfer, hoe minder mensen het eens zijn met de stelling: op een aantal terreinen ontbreken*

gemeentelijke regels. Dus: hoe lager het cijfer, hoe meer mensen het eens waren met de stelling. Dat zou dus inhouden dat burgers op meer terreinen regels willen. Dat lijkt in tegenspraak met de wens dat de overheid steeds minder regels wil.

Door de opzet van 'De Staat' is het echter niet duidelijk op welke terreinen de burgers juist wel regels wensen. Daar zou dus nader onderzoek voor nodig zijn.

Veel verschil in de rol van belastingbetaler

De spreiding tussen de rapportcijfers voor de rol van belastingbetaler bleek ook groot te zijn. Als hoogste een 7,4 (voor Castricum, Giessenlanden en Dongen) en als laagste cijfer een 4,3 (voor Landerd en Zwartewaterland).

Wanneer het gaat om het oordeel van de burger kreeg vooral de stelling dat hij voldoende terugkrijgt voor zijn belastinggeld nogal eens een onvoldoende. Gemiddeld werd daarop een 5,0 gescoord; als hoogste een 5,6.

De stelling 'de gemeente is mijn belastinggeld waard' werd veelal wél voldoende beoordeeld. De interne organisatie bij de gemeente bleek volgens de burgers eveneens in de meeste gevallen wel in orde.

Ook voor deze rol blijkt echter dat het cijfer voor een deel bepaald wordt door objectieve gegevens: het weerstandsvermogen versus de omzet, en het rekeningresultaat versus de algemene middelen. De hoogte van het weerstandsvermogen ten opzichte van de omzet is een indicator voor het 'oppotten' van belastinggeld of voor het juist te weinig heffen van belasting en daarmee teveel risico's ten opzichte van de toekomst nemen. De hoogte van het rekeningresultaat ten opzichte van de algemene middelen (uitkering gemeentefonds plus OZB belastingheffing) is een maat of burgers niet te veel (of bij een negatief resultaat juist te weinig) belasting betaald hebben, ten opzichte van de door de politiek voor een bepaald jaar geformuleerde beleidsdoelen.

Juist bij deze twee indicatoren blijken er extreme verschillen te zijn: een 10 voor het weerstandsvermogen voor de gemeente Wormerland en een 1,0 voor Strijen; een 9,9 voor het rekeningresultaat van Castricum tegen een 1,0 voor Waalre.

Waarın zijn gemeenten volgens de burgers goed en waarin minder goed?

Bij dit cluster kwamen ook de vragen aan de orde naar de terreinen waar de gemeenten het 'goed' doen en ook waarin ze minder goed zijn.

Wanneer bestempelen we de score van een indicator als goed? Volgens Aardema en Korsten (2005: 13 e.v.) doet een gemeente het goed wanneer *het sein op groen staat*, in wezen dus die indicatoren die op korte termijn geen speciale aandacht nodig hebben ('niet mee bemoeien'). We definiëren hier die indicatoren als 'goed' als de gemiddelde score ten minste een 6,6 is én waarop geen enkele gemeente een onvoldoende scoort. In de scoremogelijkheden bij een 5-puntsschaal is een 6,6 namelijk het midden tussen de score neutraal en tevreden, dus tussen 5,5 en 7,75 (zie paragraaf 2.1).

Dit houdt dus in dat de indicator met de hoogste gemiddelde score toch niet als 'goed' wordt aangemerkt. De indicator 'verhouding gegronde en ongegronde bezwaar- en beroepsschriften' had als gemiddelde een 8,6 (en een modus van 10) maar er werden wel onvoldoendes gescoord.

Op welke terreinen doen gemeenten het goed?

We rubriceren de indicatoren die we als goed beschouwen weer naar de verschillende rollen.

De rol van kiezer

Geen indicatoren

De rol van klant

Oordeel bezoeker over deskundigheid, verzorgdheid, inleving, deskundigheid van medewerker(s), en doorlooptijd, duidelijkheid van de informatie;
Oordeel bezoeker over overzichtelijkheid, bewegwijzering, wachtruimte in het gemeentehuis, de toegankelijkheid van informatie, de gemeentelijke informatie via lokale kranten en de informatie via de website.

De rol van onderdaan

Geen indicatoren

De rol van partner

Oordeel van de burgers over de basisscholen en over het onderwijs in het algemeen.

De rol van wijkbewoner

Tevredenheid burger over woning, directe woonomgeving, verlichting, verenigingen, clubs, sport- en zorgvoorzieningen, afvalinzameling en de bereikbaarheid van de buurt met de auto.

De rol van belastingbetaler

Geen indicatoren

De terreinen waarop gemeenten het minder goed doen.

In wezen gaat het hierbij om de andere indicatoren dan die we hierboven als 'goed' beschouwden. We maken echter wel een splitsing tussen die indicatoren die we als neutraal kenschetsen en die indicatoren waarin gemeenten het in de breedte niet goed doen.

Een indicator met een gemiddelde score vanaf 5,5 tot en met 6,5 noemen we 'neutraal'. Daar voegen we ook de indicatoren bij die gemiddeld wel een voldoende score, maar waarbij we ook onvoldoendes van verschillende gemeenten aantreffen. Alle overige scores, die met een gemiddelde lager dan een 5,5, zijn indicatoren waarover in de breedte burgers ontevreden zijn.

De *neutrale* indicatoren zijn:

Ook deze rubriceren we weer naar de verschillende rollen.

De rol van kiezer

De opkomst bij verkiezingen en de mening van burgers over goed gemeentebestuur

De rol van klant

Oordeel bezoeker over de openingstijden, de wachttijd voor het loket;
Oordeel bezoeker over de bereikbaarheid en de parkeermogelijkheden bij het gemeentehuis, over de privacy bij het loket en over de prijs die voor de gemeentelijke producten en diensten betaald moet worden.

De rol van onderdaan

De verhouding tussen gegrond en ongegronde bezwaar- en beroepschriften, het telefonisch meldpunt, over de aanpak van de sociale veiligheid en over de duidelijkheid van de gemeentelijke regels.

De rol van partner

Het percentage actuele bestemmingsplannen.

De rol van wijkbewoner

Tevredenheid burger over de speelmogelijkheden voor de kinderen en over de wegen en het straatmeubilair in de buurt, de winkels, de uitgaansmogelijkheden, de cultuur en de welzijnsvoorzieningen in de gemeente, over het openbaar groen, het onderhoud van de wijk of buurt, het parkeren en het openbaar vervoer in de wijk en in de gemeente, de verkeersveiligheid in de buurt en de gemeente en over de fietsvriendelijkheid in de gemeente.

De rol van belastingbetaler

De mening van de burgers over de vraag of de gemeente hun belastinggeld waard is, de gemeentelijke organisatie, het weerstandvermogen versus de omzet en de algemene middelen versus het rekeningsresultaat.

De burgers zijn in de breedte *ontevreden* over:

De rol van kiezer

De invloed van de kiezer, de vertegenwoordiging van de burger in zijn gemeenteraad, het waarmaken van beloften door B&W en het vertrouwen in B&W.

De rol van klant

De berekende cijfers voor openstelling van het gemeentehuis en voor de plaats op de landelijke websiteranglijst.

De rol van onderdaan

Het functioneren van de politie, het ontbreken van regels, de tegenstrijdigheid en de handhaving van die regels.

De rol van partner

Geen ontevreden indicatoren.

De rol van wijkbewoner

Geen ontevreden indicatoren.

De rol van belastingbetaler

De mening van de burgers over de vraag of hij voldoende terugkrijgt voor zijn belastinggeld.

Samenvatting cluster 3

De conclusie is dat de burgers het meest tevreden zijn als ze (voor een dienst) in het gemeentehuis komen. Ze zijn tevreden over de medewerkers die hen te woord staan en over de informatie die ze daar krijgen. Ze zijn ook tevreden over de mogelijkheden om informatie te krijgen via de gemeentelijke sites, al blijkt dat niet direct uit het berekende cijfer via de landelijke websiteranglijst. Ook over het gemeentehuis zelf zijn de burgers in het algemeen content, op enkele punten na. Ook over de onderwijsmogelijkheden zijn de burgers goed te spreken.

Over de directe woonomgeving, inclusief het onderhoud daarvan en de afvalinzameling, en over de voorzieningen in buurt en gemeente zijn eveneens weinig klachten.

Burgers zijn ontevreden over hun dagelijks bestuur (college) en over de gemeenteraden. Ze voelen zich niet vertegenwoordigd in de raad, hebben de indruk dat ze weinig invloed hebben op besluiten en dat toezeggingen door het college niet worden nagekomen. Het vertrouwen in B&W is dan ook niet erg groot. Ze vinden bovendien dat ze te weinig terugzien van hun belastinggeld.

Ook in de gemeentelijke regelgeving hebben de burgers weinig vertrouwen. De duidelijkheid is nog neutraal, maar de regels zijn tegenstrijdig en op bepaalde terreinen ontbreken juist regels. Ook over de handhaving van de regels is de burger ontevreden, al is het niet duidelijk of dat nu juist gaat om een teveel of een tekort aan handhaving.

Stelling 7 luidde dat bij een positieve score op een rol er onderliggende indicatoren kunnen zijn die een negatieve score krijgen. Andersom zou ook het geval kunnen zijn. Deze stelling wordt door 'De Staat' onderschreven. Alleen de rol van wijkbewoner heeft allemaal indicatoren waarvan het gemiddelde hoger is dan een 5,5. De overige vijf rollen hebben één of meer indicatoren met een onvoldoende als gemiddelde. Wel wordt opgemerkt dat bij de klantrol de enige twee indicatoren met een onvoldoende als gemiddelde twee berekende cijfers waren, namelijk de indicatoren 'openstelling' en 'plaats op websiteranglijst'.

Stelling 8 was van gelijke strekking als stelling 7. Bij een negatieve score op de rol kunnen er onderliggende indicatoren zijn die wel positief scoren.

De kiezersrol scoorde gemiddeld negatief. De daarbij behorende indicatoren zijn aangegeven in figuur 29. Daaruit bleek dat één indicator een 5,5 (de mening van burgers over goed gemeentebestuur) kreeg wat 'niet goed en niet slecht' betekent bij 'De Staat'. Eén indicator, het berekende cijfer voor de opkomst bij de raadsverkiezingen, was wel positief.

Samenvattend kunnen we stellen dat gemeentebesturen dus niet alleen naar de eindcijfers per rol moeten kijken. Ook onderliggende indicatoren kunnen een negatief cijfer

krijgen. Als het eindcijfer van de rol negatief is, zullen gemeenten wel dieper ingaan op de oorzaken daarvan. Maar het zou ook bij alle eindcijfers per rol moeten gebeuren. Vooral de berekende rapportcijfers blijken nogal een forse impact te hebben op het eindcijfer per rol. Bij de stellingen behorende bij cluster 5 komen we daar nog op terug. We kijken daar hoe gemeenten omgaan met hun rapportcijfers.

5.4 Verschillen tussen gemeenten

Nu we een beeld hebben van de uitkomsten per rol, kunnen we verder kijken naar verschillen tussen de gemeenten.

Grotere en kleinere gemeenten

Uit figuur 27 constateerden we dat er geen verschil was tussen de rapportcijfers van de kleine, middelgrote en grotere gemeenten, althans als we kijken naar de gemiddelden van alle cijfers. Is die verdeling altijd het zelfde?

Om dat verder te onderzoeken zijn de scores per rol verdeeld in onvoldoendes (eindcijfer < 5,5), neutraal (5,5) en voldoende (eindcijfer > 5,5). Verder is de verdeling van kleine, middelgrote en grote gemeenten aangehouden. Zie figuur 30, die in wezen dus een verbijzondering is van figuur 27.

	Burger als kiezer	Burger als klant	Burger als onderdaan	Burger als partner	Burger als wijk-bewoner	Burger als belastingbetaler
Gem. < 25.000 inw (89)	< 5,5: 33 = 38% = 5,5: 13 = 15% > 5,5: 42 = 48% gem: 5,5	< 5,5: 2 = 2% = 5,5: 0 = 0% > 5,5: 87 = 98% gem: 6,9	< 5,5: 13 = 15% = 5,5: 11 = 13% > 5,5: 64 = 73% gem: 5,8	< 5,5: 6 = 7% = 5,5: 2 = 2% > 5,5: 80 = 91% gem: 7,1	< 5,5: 0 = 0% = 5,5: 0 = 0% > 5,5: 89 = 100% gem: 6,4	< 5,5: 20 = 23% = 5,5: 4 = 5% > 5,5: 64 = 73% gem: 6,1
Gem. 25-50.000 inw.(60)	< 5,5: 34 = 57% = 5,5: 7 = 12% > 5,5: 19 = 32% gem: 5,4	< 5,5: 0 = 0% = 5,5: 0 = 0% > 5,5: 60 = 100% gem: 7,0	< 5,5: 7 = 12% = 5,5: 3 = 5% > 5,5: 50 = 83% gem: 5,9	< 5,5: 6 = 10% = 5,5: 2 = 3% > 5,5: 52 = 87% gem: 6,9	< 5,5: 0 = 0% = 5,5: 0 = 0% > 5,5: 60 = 100% gem: 6,5	< 5,5: 6 = 10% = 5,5: 4 = 7% > 5,5: 50 = 83% gem: 6,2
Gem. > 50.000 inw. (26)	< 5,5: 15 = 58% = 5,5: 2 = 8% > 5,5: 9 = 35% gem: 5,3	< 5,5: 0 = 0% = 5,5: 0 = 0% > 5,5: 26 = 100% gem: 6,9	< 5,5: 4 = 15% = 5,5: 1 = 4% > 5,5: 21 = 81% gem: 5,7	< 5,5: 4 = 15% = 5,5: 1 = 4% > 5,5: 21 = 81% gem: 6,6	< 5,5: 0 = 0% = 5,5: 0 = 0% > 5,5: 26 = 100% gem: 6,5	< 5,5: 7 = 27% = 5,5: 2 = 8% > 5,5: 17 = 65% gem: 6,1
totaal/gemidd. (175)	< 5,5: 82 = 47% = 5,5: 22 = 13% > 5,5: 70 = 40% gem: 5,4	< 5,5: 2 = 1% = 5,5: 0 = 0% > 5,5: 173 = 99% gem: 6,9	< 5,5: 24 = 14% = 5,5: 15 = 9% > 5,5: 135 = 78% gem: 5,8	< 5,5: 16 = 9% = 5,5: 5 = 3% > 5,5: 152 = 88% gem: 7,0	< 5,5: 0 = 0% = 5,5: 0 = 0% > 5,5: 175 = 100% gem: 6,5	< 5,5: 33 = 19% = 5,5: 10 = 6% > 5,5: 131 = 75% gem: 6,1

Figuur 30: uitkomsten naar burgerrollen, uitgesplitst naar onvoldoendes, neutraal en voldoende.

Geen significante verschillen bij vijf van de zes rollen

Uit figuur 30 blijkt dat er bij vijf van de zes rollen geen significante verschillen optreden. De verdeling is nagenoeg identiek. Bij de rol van belastingbetaler zijn de verschillen in percentage redelijk groot, vooral bij de middelgrote gemeenten, maar gezien de geringe aantallen is dit niet als significant te beschouwen.

Wel een opmerkelijk verschil bij de rol van kiezer

Bij de burger als kiezer is wél sprake van een opmerkelijk verschijnsel. Bij de middelgrote en grote gemeenten is het aantal onvoldoendes meer dan de helft en dus ook (veel) meer dan het aantal voldoende. Bij de kleine gemeenten is het aantal voldoende juist veel groter.

Het blijkt dat van de 88 gemeenten met minder dan 25.000 inwoners 63% een 5,5 of hoger scoort. Bij de middelgrote gemeenten is dat 43% en bij de grotere gemeenten 42%. Bij de gemeenten met meer dan 25.000 inwoners is het aantal ontevreden burgers dus groter dan het aantal neutrale en tevreden burgers.

Van de 174 deelnemers scoorden 82 een onvoldoende (5,4 of lager); 22 neutraal (5,5) en de overige 70 een magere voldoende. Het laagste overall-rapportcijfer op deze rol (3,8) blijkt gescoord te zijn door de gemeente Hardinxveld-Giessendam (meting in 2005), met onvoldoendes op alle indicatoren. Het hoogste rapportcijfer (6,4) was voor de gemeente Hattem bij de meting in het voorjaar van 2007. Voor de indicatoren werden bij deze Gelderse gemeente geen onvoldoendes aangetroffen.

De kiezersrol verder onder het vergrootglas

We bekijken de kiezersrol nauwkeuriger. Kaart 2 is een overzicht van de scores op de kiezersrol. Daarnaast zijn in figuur 31 de tien gemeenten met de hoogste rapportcijfers en de tien gemeenten met de laagste rapportcijfers op de rol van kiezer weergegeven, inclusief de cijfers per onderliggende indicator.

Uit deze figuur blijkt dat de acht gemeenten met de hoogste rapportcijfers behoren tot de categorie 'kleine gemeenten'. Tegelijkertijd zitten bij de laagste tien rapportcijfers ook vijf kleine gemeenten.

Verder blijkt dat van de gemeenten met de hoogste cijfers bij de indicatoren waarover de burgers hun oordeel konden geven een voldoende scoorden op het vertrouwen in B&W. Verder waren de burgers van mening dat er sprake was van een goed gemeentebestuur. Het gemiddelde cijfers van de tien gemeenten op beide indicatoren was een 6,2.

Gemiddeld onvoldoende, ook bij de 10 'beste' gemeenten, bleef het oordeel van burgers over hun vertegenwoordiging door de raad.

De gemeenten met de hoogste en de gemeenten met de laagste totaalscores.

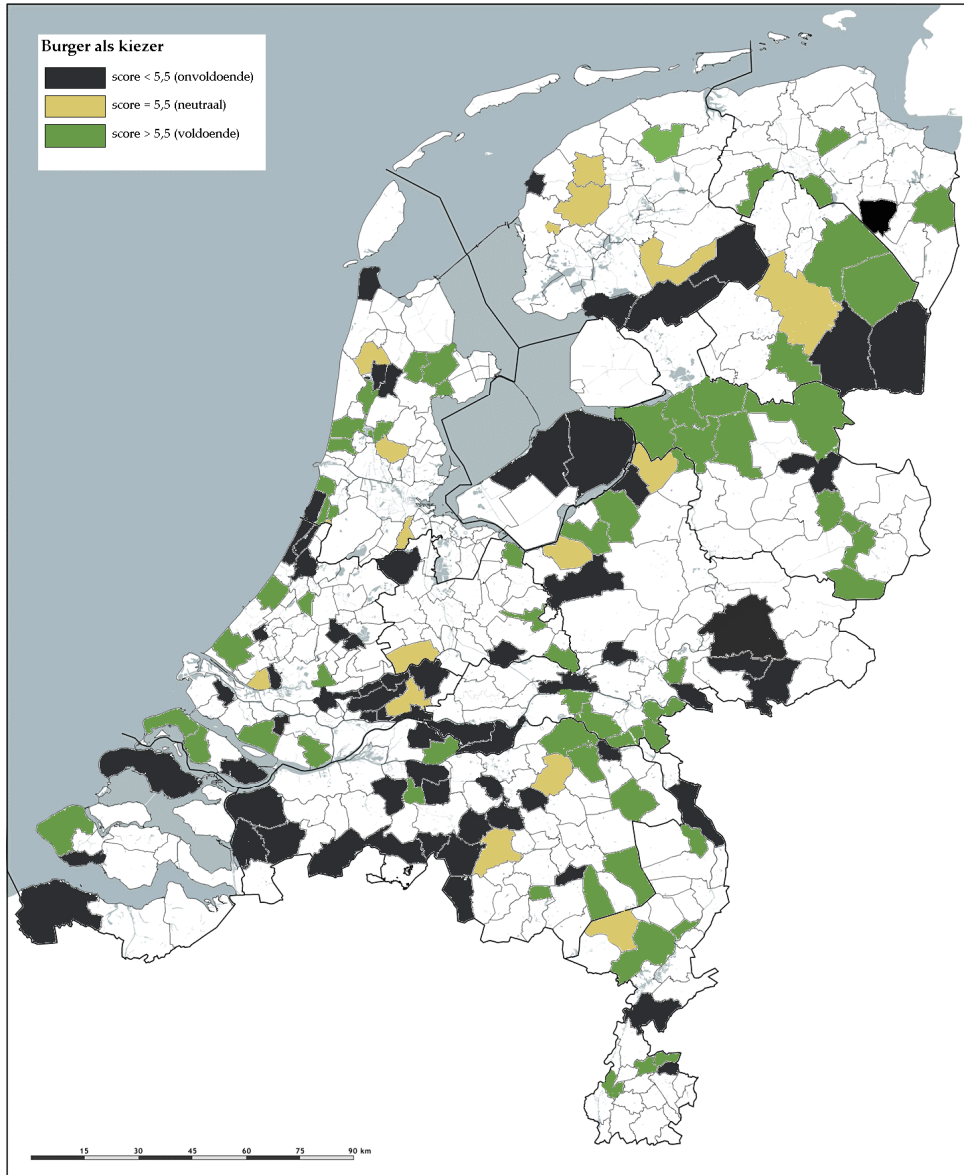
Hoewel in de rapporten altijd wordt opgemerkt dat het weinig zinvol is om een rapportcijfer van de gemeente te berekenen (als gemiddelde van de zes rollen), doen we dat in deze rapportage van drie jaren 'De Staat' wel. We tellen hierbij de rapportcijfers bij elkaar op die voor de zes rollen werden gescoord. De volledige lijst is opgenomen in bijlage 6. Van de gemeenten die meer dan één maal deelnamen hebben we de laatste weergegeven.

De tien gemeenten met de hoogste en de tien met de laagste totaalscores staan in figuur 32.

De constatering die we deden aan de hand van figuur 30 wordt hier verder aangetoond. De acht gemeenten met de hoogste rapportcijfers behoren tot de categorie 'kleine gemeenten'. Maar bij de gemeenten met de laagste cijfers zitten ook vijf gemeenten die behoren tot die categorie.

Kaart 2: uitkomsten kiezersrol per gemeente

(Van de gemeenten die meerdere malen deelnamen zijn de hoogste scores weergegeven)



	Gemeente	aantal inw.	rapport-cijfer burger als kiezer	opkomst verkiezingen*)	oordeel burger over invloed als kiezer	oordeel burger over vertegenwoordiging door raad	vertrouwen burgers in B&W	oordeel burgers waarmaken beloften B&W	mening burgers goed gemeentebestuur
1	Hatterm	11630	6,4	7,7	5,9	5,8	6,7	5,9	6,4
2	Staphorst	15899	6,3	8,6	5,6	5,5	6,3	5,5	6,1
3	Opmeer	11212	6,2	7,3	5,8	5,5	6,6	5,8	6,5
4	Ten Boer	7164	6,2	7,5	5,7	5,4	6,5	5,7	6,3
5	Bunschoten	19475	6,0	7,2	5,4	5,3	6,4	5,4	6,2
6	Strijen	9195	6,0	6,6	5,5	5,6	6,3	5,6	6,3
7	Meerssen	19762	6,0	7,7	5,3	5,2	6,2	5,4	6,0
8	Dalfsen	26541	6,0	7,1	5,4	5,4	6,1	5,6	6,1
9	Nunspeet	26583	6,0	7,7	5,5	5,2	6,1	5,3	5,9
10	Leek	19004	5,9	6,7	5,7	5,5	6,3	5,6	6,2
165	Vlissingen	45073	4,9	5,7	4,7	4,5	5,2	4,6	4,6
166	Giessenlanden	14436	4,9	-	4,8	4,7	5,0	4,6	5,1
167	Reusel-De Mierden	12288	4,8	-	4,2	4,0	4,8	4,4	4,6
168	Nieuw-Lekkerland	9577	4,7	-	4,9	4,7	4,8	4,5	4,7
169	Steenbergen	23301	4,6	6,1	4,3	4,3	4,5	4,1	4,4
170	Bergen op Zoom	66325	4,6	-	4,3	4,1	4,8	4,1	4,6
171	Gorinchem	34352	4,5	-	4,3	4,2	4,8	4,3	5,0
172	Schiedam	75120	4,4	-	4,4	4,2	4,6	4,1	4,2
173	Den Helder	58957	4,2	5,4	4,2	3,9	4,1	3,8	3,9
174	Hardinxveld-Giessendam	17799	3,8	-	4,1	4,0	3,8	3,5	3,5
	Gemiddelde alle gemeenten		5,4	6,7	5,1	4,9	5,3	5,3	5,5

Figuur 31: scores van de tien gemeenten met de hoogste en de tien gemeenten met de laagste cijfers op de rol van burger als kiezer, incl. de bijbehorende indicatoren

*)= in 2005 werd nog geen cijfer berekend voor 'opkomst verkiezingen'.

De conclusie die we hier dan ook trekken is dat kleine gemeenten in het algemeen een grotere kans op een hogere waardering op de kiezersrol hebben dan middelgrote en grote gemeenten. De kans op een laag cijfer is desondanks ook groot voor de kleine gemeenten, maar nog altijd kleiner dan de middelgrote en grote gemeenten.

Vergelijking met het Elsevier-onderzoek

Figuur 32 kunnen we ook beschouwen als een ranglijst van alle 'De Staat'-gemeenten. We maken een vergelijking met het Elsevier-onderzoek dat we in paragraaf 1.2.4 noemden. Het blad Elsevier ging na welke Nederlandse gemeente het beste was om te wonen, werken en recreëren. Aan de hand van acht rubrieken (woonomgeving, voorzieningen, zorg, sociaal klimaat, veiligheid, economie, bereikbaarheid en vrijetijdsvoorzieningen) bepaalden 32 punten de plaats op de ranglijst. Daartoe werden objectieve gegevens geselecteerd die afkomstig waren van bijvoorbeeld het CBS, ABF Research, Ministeries. Er komt echter geen burger aan te pas die gevraagd is naar zijn tevredenheid of ontevredenheid.

De opzet van het Elsevier-onderzoek, alsmede de rubricering, lijkt het meest op de burgerrol van wijkbewoner zoals we die bij ‘De Staat’ aantreffen.

	Gemeente	Prov.	inv.	kiezer	klant	onderdaan	partner	wijkbewoner	belastingbetaler	Totaal
1	Bunschoten	Utr	19475	6,0	7,2	6,2	8,3	6,6	7,3	41,6
2	Nederweert	Limb	16441	5,5	7,4	6,3	7,9	6,6	7,0	40,7
3	Oud-Beijerland	Zd-H	24019	5,7	7,1	6,2	7,8	6,8	7,0	40,5
4	Giessenlanden	Zd-H	14456	5,5	7,0	5,9	8,3	6,3	7,4 *	40,4
5	Aalburg	Nd-Br	12221	5,8	7,0	6,1	8,0	6,4	7,1	40,4
6	Ten Boer	Gron.	7164	6,2	7,1	5,9 *	8,3	6,6	6,3	40,3
7	Hattem	Geld.	11630	6,4	6,8	5,9	7,6	6,8	6,9	40,3
8	Duiven	Geld.	25605	5,6	7,3	6,2	7,1	6,7	7,2	40,2
9	Dongen	Nd-Br	25586	5,6	7,1	5,9	7,3	6,7	7,4	40,1
10	Veere	Zld	21947	5,9	7,0	6,2	7,6	6,6	6,8	40,0
141	Reusel-De Mierden	Nd-Br	12288	4,8	6,9	5,4	7,6	6,3	4,8	35,7
142	Dirksland	Zd-Ho.	8316	5,6	6,5	5,3	7,4	6,1	4,6	35,6
143	Lemsterland	Friest	13434	5,3	7,0	5,2	5,5	6,4	5,8	35,2
144	Harlingen	Friest	15465	5,3	5,3 *	5,5	8,0	6,3	4,6	35,0
145	Rijswijk	Zd-Ho	47152	5,3	6,5	6,2	5,0	6,7	5,4	35,0
146	Bergen (L)	Limb	13561	5,2	7,2	5,8	5,2	6,2	5,4	35,0
147	Graft-De Rijp	Nd-Ho.	6591	5,6	7,0 *	5,7	5,3	6,4	4,9	34,9
148	Den Helder	Nd-Ho	58957	4,2	6,5	5,1 *	5,9	6,4	6,6	34,7
149	Steenbergen	Nd-Br.	23301	4,6	6,8	5,6	7,0	6,2	4,5 *	34,6
150	Hardinxveld-Giessendam	Zd-Ho	17799	3,8	6,8	5,5	7,2	6,2	4,6	34,1
151	Schiedam	Zd-Hol	75120	4,4	6,7	5,3	5,2	6,0	4,8	32,4

Figuur 32: de gemeenten met de hoogste en de laagste rapportcijfers (* = hierbij werden niet alle indicatoren betrokken.)

In figuur 3 gaven we een overzicht van de gemeenten met de hoogste en de laagste waardering op de Elsevier-ranglijst. Daaruit bleek dat de gemeente Borger-Odoorn op de laatste plaats eindigde in hun ranglijst. De vraag is echter of de burgers in Borger-Odoorn ontevredener zijn dan een bewoner van Laren, de gemeente die de ranglijst aanvoerde.

Borger-Odoorn heeft in het voorjaar van 2007 meegedaan aan ‘De Staat’. Als we de gescoorde rapportcijfers van dit burgeronderzoek bij elkaar optellen en die vergelijken met alle andere gemeenten die meededen aan ‘De Staat’ dan scoort deze gemeente een 17^{de} plaats van de 151. Dat is veel hoger dan bijvoorbeeld de gemeente Bloemendaal¹², derde op de Elsevier-ranglijst. Deze gemeente scoort bij ‘De Staat’ een 49^{ste} plaats.

¹² De nummers 1 en 2 uit de Elsevier-ranglijst (Laren en Naarden) hadden op 1-1-2008 nog niet deelgenomen aan ‘De Staat’.

Als we kijken naar de rol van wijkbewoner dan krijgt Borger-Odoorn van zijn burger het rapportcijfer 6,4 dat leidt tot plaats 90 op die rol; het rapportcijfer 6,6 van Bloemendaal leidt tot een 46^{ste} plaats.

De gemeenten met de hoogste waardering door hun burgers in de rol van wijkbewoner zijn Zwolle en Putten (rapportcijfer 6,9) die op de Elsevier-ranglijst resp. plaats 39 en 244 innemen (van de 440).

De gemeente met de hoogste totaalscore is de gemeente Bunschoten. Overigens was deze gemeente bij geen van de zes rollen de hoogste. In schaatstermen zou Bunschoten daarmee de beste allrounder zijn, zonder de eerste prijs op een specifieke afstand te winnen.

In figuur 33 hebben we de beste gemeente per rol weergegeven, inclusief hun rapportcijfer.

Rol	Beste gemeente	rapportcijfer
Kiezer	Hattem	6,4
Klant	Leerdam	7,8
Onderdaan	Haren (Gn)	6,4
Partner	Kessel	8,4
Wijkbewoner	Zwolle en Putten	6,9
Belastingbetaler	Dongen, Castricum en Giessenlanden	7,4

Figuur 33: gemeenten met de hoogste scores per rol

We leiden hieruit af dat zogenoemde objectieve criteria, zoals gebruikt bij het Elsevier-onderzoek, weinig zeggen over de mate van tevredenheid van burgers. Omdat 'De Staat' ook gebruik maakt van objectieve criteria (bijvoorbeeld opkomstpercentages, plaatsen op de websiteranglijst en dergelijke) lijkt het ons zinvol om veiligheidshalve geen vermenging met meningen van burgers te laten plaatsvinden.

Heringedeelde gemeenten

In figuur 34 zijn de resultaten van 26 gemeenten weergegeven die de afgelopen tien jaar betrokken waren bij een herindeling. Het gemiddelde van deze gemeenten wijkt op het niveau van de rollen niet of nauwelijks af van het gemiddelde van alle gemeenten die meededen aan 'De Staat'.

In een in oktober 2008 verschenen rapport van Berenschot en de Rijksuniversiteit Groningen van een onderzoek naar de effecten van gemeentelijke herindelingen in twaalf Zuid-Hollandse gemeenten (vanaf 1991) werd onder andere geconcludeerd dat het vertrouwen van burgers in hun gemeente na de herindeling was afgenomen (Fraanje e.a., 2008). Dat gebeurde trouwens zonder dat die burgers dat zelf was gevraagd, maar door indrukken van direct betrokkenen zoals raadsleden, wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven, etc.

Bij 'De Staat' wordt het vertrouwen van de burgers in het college gemeten (bij de kiezers-rol)¹³. Het blijkt dat het gemiddelde van de 26 gemeenten op deze indicator uitkomt op 5,3 wat overeenkomt met het gemiddelde van alle gemeente op de indicator (zie figuur 34).

De constatering is dus dat het vertrouwen van burgers in het bestuur van heringedeelde gemeenten niet afwijkt van niet-heringedeelde gemeenten.

Wanneer dus expliciet wordt nagegaan of het vertrouwen van burgers in de gemeente (erg) is afgenomen dan wordt daar kennelijk extremer op geantwoord dan op de vraag of men überhaupt vertrouwen heeft in het college.

gemeente	provincie	herindel- ling in:	kiezer	klant	onder- daan	partner	wijk- bewoner	belasting- betaler
Aa en Hunze	Drenthe		5,6	7,4	5,3	5,4	6,7	5,6
Borger-Odoorn	Drenthe	1998	5,7	6,9	6,1	7,4	6,4	7,0
Midden-Drenthe	Drenthe	1998	5,5	6,7	6,1	5,5	6,7	6,7
Coevorden	Drenthe	1998	5,4	7,1	6,0	7,2	6,5	6,7
Hoogeveen	Drenthe	1998	5,6	6,9	5,9	7,5	6,6	5,1
Emmen	Drenthe	1998	5,2	7,0	5,7	5,5	6,4	6,7
Dalfsen	Overijssel	2001	6,0	7,1	6,9	7,4	6,7	5,1
Kampen	Overijssel	2001	5,6	6,9	6,1	5,5	6,6	7,0
Twenterand	Overijssel	2001	5,4	7,3	5,7	7,6	6,3	6,8
Doetinchem	Gelderland	2005	5,2	7,1	5,8	7,7	6,8	6,2
Neder-Betuwe	Gelderland	2003	5,3	6,8	5,2	7,2	6,0	6,2
Oude IJsselstreek (vj. 06)	Gelderland	2005	5,3	6,8	5,6	7,4	6,4	6,2
Oude IJsselstreek (nj. 07)	Gelderland	2005	5,3	6,6	5,8	7,7	6,4	6,3
Bronckhorst	Gelderland	2005	5,4	6,6	6,0	7,3	6,5	5,4
Zaltbommel	Gelderland	1999	5,1	6,7	5,7	6,3	6,3	6,7
Castricum	Nrd-Holland	2002	5,6	7,0	6,2	5,6	6,7	7,4
Medemblik	Nrd-Holland	2007	5,7	7,0	5,3	7,1	6,4	5,4
Maasdriel	Zuid-Holland	1999	5,3	6,7	5,4	7,5	6,1	6,3
Teylingen (nj '06)	Zuid-Holland	2006	5,1	7,1	6,2	7,3	6,5	5,7
Teylingen (nj '07)	Zuid-Holland	2006	5,1	7,3	6,0	7,1	6,5	6,1
Westland	Zuid-Holland	2004	5,5	6,9	5,7	6,0	6,5	5,7
Sluis	Zeeland	2003	4,9	6,9	6,0	6,9	6,3	6,8
Oss	Nrd-Brabant	2003	5,7	7,0	5,6	7,5	6,6	6,6
Geldrop-Mierlo	Nrd-Brabant	2004	5,4	6,8	6,0	6,3	6,5	7,0
Echt-Susteren	Limburg	2003	5,4	7,1	5,9	7,4	6,3	6,5
Leudal	Limburg	2007	5,8	7,2	5,9	7,2	6,5	5,7
Gemiddelde			5,4	7,0	5,9	6,9	6,5	6,3
Gemiddelde alle gemeenten			5,4	6,9	5,8	7,0	6,5	6,1

Figuur 34: heringedeelde gemeenten versus het gemiddelde van alle gemeenten.

¹³ We merken wel op dat bij 'De Staat' het vertrouwen in het college gemeten wordt, terwijl in het Berenschot/RUG-onderzoek gevraagd werd naar het vertrouwen in de gemeente.

Overigens, hoe we het ook verklaren, een score van 5,3 op het vertrouwen is natuurlijk niet echt iets om trots op te zijn.

Op grond van de resultaten van 'De Staat' tot nu toe kunnen we dus niet stellen dat inwoners van heringedeelde gemeenten beter of slechter te spreken zijn over de prestaties hun gemeente dan burgers van niet-heringedeelde gemeenten. Overigens volgde deze constatering ook al uit figuur 27 maar het uitlichten van 26 heringedeelde gemeenten geeft geen ander beeld. Burgers van heringedeelde gemeenten waarderen de prestaties van hun gemeente dus niet anders dan burgers van niet-heringedeelde gemeenten.

Stelling 13 wordt dus door de resultaten van 'De Staat' niet onderschreven.

Overigens is dit wel iets wat nader onderzocht zou kunnen worden. Immers, uit allerlei onderzoeken (onder andere het hier gememoreerde Berenschot/RUG-onderzoek) blijkt dat burgers in het algemeen vinden dat de afstand tussen kiezer en gekozene toeneemt door een herindeling, terwijl op andere gebieden de gemeente beter presteert. Hier vinden wij dat er eigenlijk geen verschil is tussen gemeenten qua inwonertal en ook niet dat er verschil is tussen heringedeelde gemeenten en niet-heringedeelde gemeenten. Dat kan verklaard worden door de probleemstelling. In het Berenschot/RUG-rapport van 2008 was bijvoorbeeld één van de subvragen in hoeverre herindeling gevolgen had voor de betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur.

Bij 'De Staat' werd geen relatie gelegd tussen herindeling en de mate van betrokkenheid. De vraag bij de rol van kiezer was wat burgers vonden van de invloed en hun vertegenwoordiging door de gemeenteraad. Een andere invalshoek dus. Overigens hoeft het een het ander ook niet uit te sluiten. Het kan best zijn dat algemeen kan gelden dat burgers een grote afstand ervaren tot hun vertegenwoordigers en hun dagelijks bestuur, maar dat wil nog niet zeggen dat het algemene gevoel daarvan veel slechter is dan het oorspronkelijk was bij de individuele gemeenten voor de herindeling. Wij zijn dan ook benieuwd wat de uitkomst is van gemeenten die ooit deelnamen aan 'De Staat' en die naderhand in een herindeling terecht komen.

Gemeenten die meer dan eenmaal gemeten zijn

In totaal hadden per 31 december 2007 zeventien gemeenten tweemaal meegedaan aan 'De Staat' en drie gemeenten driemaal. In bijlage 4 hebben we de uitkomsten weergegeven.

Per jaar waarin de gemeenten deelnamen hebben we de rapportcijfers per rol aangegeven. Daaronder hebben we het verschil tussen de rapportcijfers berekend. De samenvatting daarvan staat in figuur 35.

Bij de rol van burger als wijkbewoner was nagenoeg altijd sprake van een zelfde rapportcijfer als in de eerste ronde, gezien de spreiding van de cijfers (maximaal 0,2). Datzelfde was ook het geval bij de rol van burger als kiezer waar Zwolle en Giessenlanden een uitschieter hadden met een positief verschil van 0,6, al kan beter worden gezegd: minder onvoldoende. Dat kwam echter geheel voor rekening van het berekende cijfer voor het opkomstpercentage bij de verkiezingen. Ook bij de gemeente als

klant was vaak sprake van weinig verschil tussen de eerste en de tweede meting. Alleen de gemeente Wassenaar scoorde 1,2 punt hoger.

	Burger als kiezer	Burger als klant	Burger als onderdaan	Burger als partner	Burger als wijkbewoner	Burger als belastingbetaler
Rapportcijfer is hoger	13	11	11	16	10	13
Rapportcijfer blijft gelijk	6	4	2	1	10	1
Rapportcijfer is lager	4	8	10	6	3	9
Maximale absolute spreiding	0,6	1,2	1	1,8	0,2	1,9

Figuur 35: uitkomsten gemeenten die meer dan eenmaal deelnamen

De verschillen waren echter het grootst bij de rollen van partner en van belastingbetaler. De hogere score van Lelystad op de partnerrol (1,8) kwam echter volledig voor rekening van de hoeveelheid actuele bestemmingsplannen. Zoals al eerder opgemerkt werd dat rapportcijfer rekenkundig bepaald.

Het grote verschil bij de rol van burger als belastingbetaler komt voor rekening van Giessenlanden. Bij de eerste deelname, in 2005 bij de bestuurskrachtmeting in de Albasserwaard, werden er nog geen cijfers berekend voor het weerstandsvermogen versus de omzet en de algemene middelen versus het rekeningresultaat. Doordat Giessenlanden hierop heel erg hoog scoorde (een 9,7 en een 10) resulteerde dat in een aanzienlijk hoger rapportcijfer op de rol van belastingbetaler.

Slechts bij drie gemeenten was in het tweede jaar sprake van gelijk blijvende of verbeterde rapportcijfers: Nunspeet en Oud-Beijerland scoorden bij de tweede deelname minimaal gelijk en voor het overige hoger. De rapportcijfers van Zwolle waren in de tweede ronde allemaal hoger dan bij de eerste meting.

Onze conclusie is dan ook dat nog niet gezegd kan worden dat vaker meedoen aan 'De Staat' leidt tot meer tevreden burgers. Bij alle rollen is wel sprake van lagere rapportcijfers. Grote verschillen in rapportcijfers troffen we niet vaak aan. Waar dat wel het geval was kwam dat niet door meningen van burgers maar door objectieve gegevens die waren omgerekend tot rapportcijfers.

Samenvatting cluster 4

Bij cluster 2 werd geconstateerd dat er voldoende werd gescoord op de rollen van klant, partner, wijkbewoner en belastingbetaler. Op de rol van burger als onderdaan was het 'hakken over de sloot' terwijl een onvoldoende werd gescoord op de rol van kiezer.

Als we naar de individuele gemeenten kijken dan blijkt dat geen enkele gemeente een onvoldoende scoorde op de rollen van klant en wijkbewoner, een enkele uitzondering daargelaten wegens te weinig gegevens. Bij de rollen van partner, onderdaan en belastingbetaler werd door resp. 9%, 14% en 19% een onvoldoende gescoord.

Bij de rol van kiezer constateerden we dat bijna de helft van de gemeenten een onvoldoende scoorde. Daarbij concludeerden we wel dat kleine gemeenten in het algemeen een grotere kans op een hogere waardering op de kiezersrol hebben dan middelgrote en grote gemeenten. De kans op een laag cijfer is desondanks ook groot voor de kleine gemeenten, maar nog altijd kleiner dan de middelgrote en grote gemeenten. Stelling 9, waarbij we verwachtten dat de meeste gemeenten een onvoldoende scoren op de rol van kiezer en hogere cijfers op de rollen van klant, wijkbewoner en partner, werd dus onderschreven.

Bij stelling 10 gingen we in op de uitzonderingen die de regel bevestigen: positieve scores op de kiezersrol en negatieve scores op de andere rollen. Deze stelling werd deels onderschreven omdat er geen onvoldoendes voorkwamen bij de rollen van klant en wijkbewoner.

Uit figuur 30 konden we ook afleiden hoe het zat met de verdeling tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. Er bleken geen significante verschillen te zijn op de rollen van klant en wijkbewoner en ook niet op de overige twee rollen. Alleen bij de kiezersrol constateerden we, zoals hiervoor al genoemd, een opvallend verschil. Dit houdt dus in dat de stellingen 11 (kleinere gemeenten scoren beter op de kiezers- en partnerrol dan grotere gemeenten) en 12 (grotere gemeenten scoren beter op de rol van klant en wijkbewoner) niet onderschreven worden.

Waar we ook geen verschil in vonden was bij heringedeelde gemeenten. We constateerden al dat er geen verschil zat in de gemeente qua schaalgrootte. Door 26 gemeenten nader te bekijken constateerden we dat deze gemeenten niet beter of slechter scoorden dan andere gemeenten. Omdat er verder ook geen verschil was tussen grote en kleine gemeenten kunnen we ook stellen dat heringedeelde gemeenten niet beter of slechter scoren dan kleinere gemeenten. Stelling 13 werd dus niet onderschreven.

Twintig gemeenten hadden per 1 januari 2008 meer dan één maal deelgenomen aan 'De Staat', waarvan drie al driemaal. Onze conclusie was dat nog niet gezegd kon worden dat vaker meedoen aan 'De Staat' leidt tot meer tevreden burgers. Bij alle rollen was wel sprake van lagere rapportcijfers. Grote verschillen in rapportcijfers troffen we niet vaak aan. Waar dat wel het geval was kwam dat niet door meningen van burgers maar door objectieve gegevens die waren omgerekend tot rapportcijfers. Stelling 14, waarbij we juist wel een hogere score verwachtten als een gemeenten vaker meedoet, werd dus eveneens niet onderschreven.

Tot slot gingen we in figuur 32 na welke gemeenten de hoogste en de laagste scores kregen. We vergeleken deze met het Elsevier-onderzoek van 2008. Er bleek geen enkele relatie te zijn met 'De Staat'. Zogenoemde objectieve criteria zeggen dus niets over burgerbelevingen.

5.5 Behandeling van de uitkomsten van 'De Staat' door gemeenten

Waarom doen gemeenten eigenlijk mee aan 'De Staat'? Wat beogen ze ermee? En als de resultaten bekend zijn, vindt er dan een terugkoppeling plaats naar de inwoners? Hoe worden de gegevens geïnterpreteerd? Worden de resultaten ook besproken in de

gemeenteraad? Resulteren de uitkomsten ook in een verbeterplan? In deze paragraaf lopen we dergelijke vragen na.

Waarom doen gemeenten mee aan 'De Staat'?

Elk jaar krijgen alle colleges een brief waarin men uitgenodigd wordt om deel te nemen aan 'De Staat'. Daarin wordt aangegeven dat 'De Staat' een eenvoudig instrument is dat snel en gemakkelijk kan worden ingezet om de door de burger waargenomen prestaties van gemeenten vast te stellen en dat aansluit op instrumenten die reeds ontwikkeld zijn, zoals de VNG Benchmark Publiekszaken¹⁴. Als gemeentebesturen besluiten deel te nemen kan dat worden meegedeeld in de gemeentelijke media om de burgers alvast voor te bereiden op het onderzoek.

De gemeente Den Helder nodigde haar inwoners via de nieuwsberichten via onder andere de website als volgt uit:

Hoe denkt u over uw woonomgeving? Wat is uw oordeel over ons gemeentebestuur? Wat vindt u van de gemeentelijke regels? Wat vindt u van de dienstverlening aan onze loketten? Wij vinden het belangrijk te weten wat u als inwoner van de gemeente vindt. Wij vragen daarom om uw mening!

We laten nog enkele anderen aan het woord:

Peter Thomassen, gemeentesecretaris van Zundert:

“Natuurlijk is het interessant om te weten waar je als gemeentelijke organisatie staat in vergelijking met andere gemeenten. Belangrijker is om te zien of er grote verschillen zijn, met name in negatieve zin. Je kunt dan kijken wat de oorzaken zijn en aan oplossingen werken. Ook kunnen we andere gemeenten die op een bepaald onderdeel goed scoren om advies vragen.”

In het raadsvoorstel van de gemeente Oisterwijk naar aanleiding van het onderzoek uit het voorjaar van 2006:

Dit onderzoek kan worden gezien als een nulmeting voor de beleidsperiode 2006-2010.

Eén van de grondleggers van 'De Staat', Jan Fraanje, gemeentesecretaris van Boxtel, noemt eveneens enkele argumenten. In de eerste krant die over 'De Staat' verscheen wordt hij als volgt geciteerd:

“Het is een makkelijk instrument, snel beschikbaar en betaalbaar. Als gemeente krijg je de beschikking over nuttige informatie. Vanuit de enquête leer je hoe de burgers over de gemeente denken. Daarnaast zijn harde cijfers beschikbaar van bijvoorbeeld het CBS. Als derde heb je de benchmarks waarin

¹⁴ Citaat uit de uitnodigingsbrief van februari 2007.

je de eigen gemeente kan vergelijken met anderen. Uiteindelijk heb je op twee A4-tjes precies die informatie om te weten hoe het er voor staat en waar je als gemeente aan moet werken.”

Dergelijke argumenten komen we steeds tegen als we raadsvoorstellen, burgerjaarverslagen, kranten, persberichten e.d. erop naslaan. Kennelijk willen gemeenten dus op een simpele, snelle en goedkope manier weten hoe ze ‘het’ doen, oftewel hoe hun burgers de gemeentelijke prestaties waarderen. Of ze zien het als een startpunt na de raadsverkiezingen om aan tussentijds of aan het einde van de raadsperiode te weten te komen wat de burgers van hun inspanningen vonden. Daarnaast zien gemeentebesturen het als vergelijkingsmateriaal met andere gemeenten. Gemeenten verwachten dus nogal wat van ‘De Staat’.

Het PON heeft zelf ook in 2008 een onderzoek uitgevoerd onder de gemeenten die ooit deelnamen aan ‘De Staat’ (PON, 2008). Daartoe werd onder andere gevraagd hoe men ‘De Staat’ had toegepast. Vergelijking met andere gemeenten, verbetering van de dienstverlening en verbetering van de gemeenten in het algemeen werden het meest genoemd. Het minst genoemd werden meten van bestuurskracht, vergelijkingen met eerdere jaren en het gebruik van de resultaten in de programmabegroting.

Wat vonden gemeenten van de resultaten?

Uiteindelijk komen de resultaten terecht op het gemeentehuis. Reikhalzend wordt uitgekeken naar de uitkomsten. De gemeente Ermelo deed in 2007 al voor de tweede keer mee. Ook nu was het weer spannend wat de uitkomsten zouden zijn. Burgemeester Wiert Omta:

“Je bent in de aanloop toch bezorgd over de uitslag, voor je het weet zeggen burgers: ‘De gemeente deugt van geen kant.’”

Gemeentebesturen hebben kennelijk het gevoel hun nek uit te steken door deelname aan ‘De Staat’.

Wijnand van de Giesen, gemeentesecretaris van Grave:

“Wij scoren in de middenmoot, met maar kleine nuances ten opzichte van het gemiddelde,” analyseert de gemeentesecretaris. “Zo zaten we wat hoger bij ‘de burger als belastingbetaler’, maar onder het gemiddelde met ‘de burger als klant’. We scoorden slecht bij de service aan het loket. Dat we daar een laag cijfer voor zouden krijgen, hadden we eigenlijk ook wel verwacht. Grave heeft een oud stadhuis en de faciliteiten kunnen een stuk moderner. Daarom gaan we in juni verhuizen. We krijgen dan een centrale publieksbalie, waardoor de gemeentelijke dienstverlening veel efficiënter zal gaan verlopen. Als het goed is, krijgen we daar bij de volgende meting dus een hoger cijfer voor.”

In de krant die verscheen naar aanleiding van de deelname van de gemeente Bunschoten:

Burgemeester Melis van de Groep is blij met de goede uitslag die zijn gemeente Bunschoten heeft behaald bij de Staat van de Gemeente. “Dit is wel enigszins conform wat ik had gehoopt en verwacht, maar helemaal zeker weet je het nooit,” stelt hij nuchter. “Dat de burgers en het bedrijfsleven de kwaliteit van onze gemeentelijke dienstverlening op deze manier hebben beoordeeld, stemt me tevreden.”

In de krant van de gemeente Lopik werd loco-burgemeester Gerrit Spelt gevraagd naar de resultaten:

“Als lokale overheid heb je bepaalde taken, die geen enkele burger leuk vindt. Bij de belastingbetaler zul je niet snel een 8 scoren, belasting betalen is voor niemand aangenaam. Op dergelijke onderdelen komt er bij iedereen een lage score uit. Daarom is het fijn om te vergelijken met andere gemeenten, zodat je je beleid op waarde kunt schatten.” Dat betekent niet dat Spelt zich daarbij neerlegt. “Maar dit kan de uitkomst wel relativeren. Dat maakt dit instrument zo mooi.” Het is een illusie om te denken dat je het als gemeente 100 procent goed kunt doen, maar Spelt is zeker tevreden met de resultaten. “Zover je dat ooit mag zijn over zaken die goed blijken te gaan. We zitten niet op schouderklopjes te wachten. Ik ben vooral blij dat er verbeterpunten aan het licht zijn gekomen waarmee we aan de slag kunnen.”

Deze citaten zijn maatgevend voor andere. Wanneer de scores per rollen overeenkomen met die van anderen uit dezelfde klasse is men tevreden. Enthousiasme is er wanneer de scores hoger uitvallen en teleurstelling wanneer de scores lager zijn dan het gemiddelde wat veelal ook uitmondt in een of meer onvoldoendes. Nergens troffen we afkeurende citaten aan. Ook niet bij de gemeente Steenbergen, die blijkens figuur 32 een lage plaats (149 van 151) in de ranglijst kreeg:

De waardering van de inwoners van Steenbergen voor de gemeente Steenbergen is volgens het onderzoek De Staat van de Gemeente wat aan de lage kant. Gemeentesecretaris Rudie Heintjes waardeert de visie van de burgers. “Het is misschien wel niet wat we willen horen, maar ik ben blij dat ze het gezegd hebben. We gaan ook een advertentie plaatsen waarin we de deelnemers bedanken dat ze de enquête hebben ingevuld.”

Communicatie en behandeling

Het ligt voor de hand dat het gemeentebestuur vervolgens de resultaten presenteert. In de eerste plaats betreft dat de terugkoppeling naar de burgers. Zij gaven immers hun mening over het reilen en zeilen van hun gemeentebestuur, zoals de gemeentesecretaris van Steenbergen hierboven aankondigde. In de tweede plaats betreft dat de behandeling van de resultaten door het college en de gemeenteraad.

Niet elke gemeente doet dat direct. We citeren de gemeente Oss die via de website het volgende bekendmaakte:

Wat doet de gemeente Oss met de onderzoeksresultaten?
De gemeente kiest voor een snelle publicatie van de onderzoeksresultaten naar de burger. Nu nog geen uitgebreide analyses en verklaringen. Op een later moment komt de gemeente wellicht met een reactie. De onderzoeksrapportage wordt nog geagendeerd in B&W en de raadscommissie.

Andere gemeente zijn summier met de verspreiding, zoals de gemeente Vlaardingen:

Vlaardingen wordt in het onderzoek 'De Staat van de Gemeente, najaar 2006' vergeleken met acht andere gemeenten met 50.000 inwoners of meer. Het is een rapport met veel interessante gegevens, waarin onder meer oordelen van Vlaardingse burgers zijn verwerkt. Wie meer wil weten, kan terecht op de website 'De Staat van de Gemeente'.

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om een speciale krant te laten maken door de organisatoren van 'De Staat'. Van die mogelijkheid hadden per 1 januari 2008 28 gemeenten gebruik gemaakt.

Andere gemeenten kiezen er echter voor om de resultaten van 'De Staat' via de website openbaar te maken, of de resultaten te vermelden in kranten waarin ook bekendmakingen

Compagne (2007) onderzocht wat de proefgemeenten uit 2005 qua communicatie met de resultaten hadden gedaan. Hij constateerde dat de uitkomsten slechts ten dele door een aantal gemeenten opgenomen waren in het burgerjaarverslag 2005. Bij negen van de elf proefgemeenten was de uitslag aan het college van B&W voorgelegd en bij vijf daarvan was de uitkomst tevens aan de gemeenteraad voorgelegd. De website was alleen door gemeenten tot 40.000 inwoners benut en dan ook nog met name het integraal plaatsen van de resultaten van alle betrokken gemeenten.

Het blijkt dus dat niet alle gemeenten de resultaten bekend maakten en dat ook niet alle gemeenten de resultaten besproken hebben met de gemeenteraden.

Interpretatie van de resultaten

Een van de doelstellingen van 'De Staat' is dat gemeenten op een eenvoudige wijze onderlinge vergelijkingen uit kunnen voeren, om zo van elkaar te leren. Dat moeten de gemeenten zelf doen. Uit het rapport van 'De Staat' van het najaar van 2007:

Het is niet mogelijk op basis van gegevens van deze 47 gemeenten voor elke gemeente apart conclusies te trekken. Gemeenten kunnen zelf hun eigen analyse maken over hun eigen Staat van de Gemeente. Het oordeel over een rapportcijfer hangt namelijk in sterke mate samen met de ambities die een gemeente heeft. Profileert een gemeente zich als woongemeente, dan is een hoog cijfer voor de rol van wijkbewoner wellicht belangrijker dan een cijfer voor de rol van de burger als klant. In gemeentelijke managementteams, col-

leges en gemeenteraden kan op grond van de uitkomsten van De Staat van de Gemeente deze discussie nu gevoerd gaan worden.

De rapporten die elk halfjaar verschijnen, bieden wel enkele aanknopingspunten op hoofdlijnen. Opnieuw uit het rapport van de ronde van het najaar van 2007:

Van alle burgerrollen scoort de burger als kiezer het laagste (gemiddeld voor kleine, middelgrote en grote gemeenten resp. 5,5 - 5,4 - 5,5). Kennelijk voelt de burger zich als kiezer minder vertegenwoordigd. We zien ditzelfde beeld terug bij voorgaande uitvoeringsronden van De Staat. Er is geen verschil in de cijfers tussen kleine, middelgrote en grotere gemeenten te zien.

Elke gemeente moet dus zelf aan de slag met de eigen uitkomsten. Gemeenten die dat deden spiegelden hun resultaten aan de uitkomsten van de andere gemeenten die datzelfde halfjaar meededen en in dezelfde klasse vielen. We noemen hier de vergelijking die de gemeente Steenberg en uitvoerde.

Steenbergen kreeg op de kiezersrol als rapportcijfer een 4,6. Ten opzichte van de overige deelnemende gemeenten met < 25.000 inw. de laagste waardering. In het verleden scoorden slechts 4 gemeenten eenzelfde of nog lager rapportcijfer bij deze burgerrol. In het nu gepresenteerde onderzoek scoorde Zandvoort als één na laagste met een 4,9. De hoogste score werd behaald door Staphorst met een 6,3. Het gemiddelde rapportcijfer was een 5,5.

Gevraagd naar zijn invloed op wat er in de gemeente gebeurt (als subvraag van: "Wat vindt u van het gemeentebestuur") kent de Steenbergenaar het rapportcijfer 4,3 toe. Ook als hem wordt gevraagd of hij zich door de gemeenteraad vertegenwoordigd voelt, geeft de Steenbergenaar een 4,3.

Op de vragen naar het vertrouwen in B&W en of dit college haar beloften waar maakt en de gemeente goed wordt bestuurd delen de Steenbergenaars de volgende cijfers uit:

- vertrouwen in B&W: 4,5
- waarmaken beloften door B&W: 4,1
- goed gemeentebestuur: 4,4

Goede gemeentebesturen vinden we – op basis van dit onderzoek – in Staphorst, Bunschoten, Bloemendaal en Korendijk. Zij scoorden een 6 tot 6,2.

Dat Steenberg en uiteindelijk nog een 4,6 scoorde is een gevolg van het cijfer dat is toegekend op basis van het opkomstcijfer bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 (Steenbergen kreeg daarvoor een 6,1). Daar scoorde Bergen (L) het laagst met een 5,9 en Staphorst met 8,6 het hoogst.

In enkele gevallen kwamen we vergelijkingen tegen waarbij de uitkomsten werden gespiegeld aan gemeenten die in andere jaren deelnamen. Maar nergens troffen we vergelijkingen aan waarbij gemeenten andere opzochten die dezelfde kenmerken bezaten, zoals de sociale structuur, of bevolkingsdichtheid.

Verbeterpunten en verbeterplannen?

Uit de gemeenten die wij nagingen kregen we een divers beeld. Zoals we hiervoor al opmerkten maakten gemeente wel vaak een overzicht van hun score ten opzichte van de gemiddelde scores uit hun klasse qua inwoners. Soms werden ook de gemeenten met de hoogste en de laagste cijfers genoemd.

Het college van Waalwijk, met een 4,9 op de rol van kiezer, reageerde naar de gemeenteraad als volgt:

Het college heeft naar aanleiding van de rapportage een actiepuntenlijst opgesteld die ertoe moet leiden dat op alle onderdelen minimaal een voldoende (6) wordt gescoord.

Daarna volgt in het raadsvoorstel een uitgebreide opsomming van verbeteracties per rol, waarbij niet alleen aan de onvoldoendes aandacht besteed werd. Verwacht werd dat de effecten pas op de langere termijn zichtbaar zouden worden. Een volgende onderzoek werd dan ook pas in 2011 gepland.

Heel anders was dat bij de gemeente Graft-De Rijk. Daar bracht het college de resultaten wel onder de aandacht van de raad, maar lang niet alle onvoldoendes werden voorzien van een actie. Zo waren voor de rol van kiezer de bevindingen dat er driemaal een onvoldoende werd gescoord, één neutraal cijfer en een 5,8, met als toevoeging dat de rapportcijfers overeenkwamen met het gemiddelde. Toch werd een verbeteractie niet nodig geacht.

De gemeente Waalre reageerde anders:

Het college heeft ervoor gekozen om de uitkomst van het onderzoek zo snel mogelijk met uw raad te delen. Dit betekent dat bij de openbaarmaking van het rapport de resultaten slechts zeer beperkt zijn beoordeeld en verbeteracties nog moeten worden geformuleerd.

U wordt verzocht kennis te nemen van het rapport 'De Staat van de Gemeente'. Het rapport is openbaar vanaf maandag 12 februari a.s. Er zal actief over worden gecommuniceerd richting pers en het rapport zal digitaal beschikbaar worden gesteld via het RIS¹⁵.

De resultaten zullen worden betrokken bij de samenstelling van het Burgerjaarverslag 2006. Te denken valt hierbij aan zaken als veiligheid en vertrouwen in het gemeentebestuur. Uiteraard zullen wij de onderzoeksgegevens gebruiken op andere terreinen, zoals de programmabegroting en 'wethouder in de wijk'.

¹⁵ RIS = Raadsinformatiesysteem

Dergelijke opmerkingen kwamen we meer tegen. De ene gemeente maakt een uitgebreide analyse met actiepunten, terwijl anderen het laten bij het rapport voor wat het is.

Wat we ook veel tegenkwamen waren opmerkingen in de lijn van het gemeentebestuur van Graft-De Rijk. Er wordt gespiegeld aan andere gemeenten, en als die gelijke rapportcijfers krijgen, of lager, dan is er geen reden tot actie. Ook niet als het rapportcijfer van de rol niet hoog is, of onvoldoende. Datzelfde zien we ook als we afdalen naar het niveau van de indicatoren.

Oneens met de uitkomsten?

Gemeentebesturen kunnen zich in het algemeen vinden in de uitkomsten per rol en in de cijfers van de indicatoren die kwamen uit de burger- en loketonderzoeken. Wel kwamen we bij enkele berekende rapportcijfers enig gemor tegen, vooral bij de rol van belastingbetaler waar enkele indicatoren bepaald werden aan de hand van IV-3 - gegevens. We geven twee voorbeelden:

Het slechte rapportcijfer wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt op het onderdeel, waarbij gekeken wordt naar het 'weerstandsvermogen versus omzet' en de 'algemene middelen ten opzichte van het rekeningresultaat'.

Helaas is De Staat uitgegaan van een veel te hoge reservepositie. Men heeft zich gebaseerd op onjuiste, zogenaamde IV3-gegevens uit 2005. Het bleek voor De Staat niet mogelijk om de door Waalre aangeleverde juiste gegevens alsnog in de rapportage te verwerken. De slechte score ten aanzien van het (te) hoge rekeningresultaat wordt verklaard uit het forse eenmalige NREdividend in 2005, dat 90% van het rekeningresultaat uitmaakt. Wij gaan er van uit dat dit in de volgende benchmark zal worden rechtgetrokken

Het rapportcijfer voor Graft-De Rijk, berekend als een gemiddelde over de peiljaren 2003 – 2005, is 1,9 (landelijk gemiddelde 6,3). Er is sprake van een jaarlijks overschot met als absolute uitschieter 2004 (rekeningresultaat: voordelig saldo afgerond 1 miljoen euro, niet geschoond van de effecten van de invoering van het BBV). Bijna 0,5 miljoen van dit resultaat is toe te schrijven aan incidentele baten.

Als de verhouding rekeningresultaat versus middelen (=uitkering gemeentefonds + OZB) ongeveer 4% is, dan komt het rapportcijfer uit op het landelijke gemiddelde van 6,3. Dat komt in absolute zin op een rekeningresultaat van ongeveer € 200.000 (positief of negatief).

Maar in het algemeen kan men toch weinig inbrengen tegen de uitkomsten.

Op zoek naar best practices?

'De Staat' heeft ook de pretentie van benchmarking. Benchmarking houdt, kort gezegd, in dat organisaties worden vergeleken op basis van vastgestelde indicatoren waardoor er een beeld ontstaat van de best practice. Daaruit worden operationele doelen gesteld om zodoende de eigen organisatie continu te verbeteren (Raad voor het

openbaar bestuur, 2002: 17). Gaan gemeentebesturen nu op zoek naar deze beste practice, in de zin van 'ga eens buurten en kijk eens hoe zij het doen'? In de figuren 32 en 33 zijn de gemeenten weergegeven die overall goed scoorden of per rol met de hoogste cijfers uit de bus kwamen. Zijn deze gemeenten nu door andere gemeenten ondervraagd waarom men hoger scoorde?

Chris Papjes, adjunct-directeur bij de gemeente Bunschoten:

Nee, wij zijn niet benaderd. We waren content met onze uitslag, maar geen enkele gemeente heeft ons gevraagd waardoor wij zulke hoge cijfers scoorden. We zijn zelf benieuwd of we een volgende keer weer zulke hoge scores halen.

Koen van Veen, gemeentesecretaris in Hattem, de gemeente met de hoogste score op de kiezersrol:

Bij de gezamenlijke bespreking van de eindcijfers van de ronde van het voorjaar van 2007 waren we zelf ook wel verwonderd over de hoge score op de kiezersrol. De andere gemeenten waren jaloers op onze cijfers. 'Hoe kregen jullie dat voor elkaar' was de vraag. Ik weet het niet. Kennelijk hebben onze burgers veel vertrouwen in het college. We scoorden daar vrij hoog. De andere cijfers zaten tegen de 6 aan, dus nog niet iets om erg tevreden over te zijn. Ook de collega's in de regio reageerden positief. Na een week was dat echter ook al weer voorbij.

Een gemeente die in de lagere regionen zat. Heeft die de kunst afgekeken bij een gemeente met een hogere score? We vroegen het aan John van Hof, hoofd bestuurszaken bij de gemeente Steenbergen.

Nee, dat hebben we niet gedaan. We zijn meer benieuwd naar de uitkomsten van onze tweede deelname die gepland staat voor 2009. In de periode van de eerste meting in 2007 was er nogal wat geharrewar in het bestuur, wat ook in de pers kwam. Dat is in 2009 niet meer aan de orde. We moeten dan ook veel hoger scoren op de rol van kiezer.

De organisatoren van het PON meldden dat gemeenten wel vragen hebben over de wijze waarop men kan leren van andere gemeenten die beter scoorden. Maar tot een structureel overleg daarover is het nog niet gekomen.

Uit deze reacties van gemeenten en van het PON leiden wij af dat het benchmarkachtige karakter van 'De Staat' nog niet uit de verf komt. Er is wel rangorde, maar geen best-practice-aanduiding, hoewel dat wel had gekund, en geen interpretatie van beste aanpakken. 'De Staat' is daarom tot nu toe te kenschetsen als een monitor met benchmarkachtige trekjes (Raad voor het openbaar bestuur, 2002: 18).

Samenvatting cluster 5

In deze paragraaf bekeken we wat gemeentebesturen met de uitkomsten van 'De Staat' zoal doen. Nagegaan werd waarom gemeenten eigenlijk meedoen aan 'De Staat'. In de

eerste plaats willen gemeenten transparant zijn en hun prestaties ten opzichte van andere gemeenten weten en tonen. Daarnaast zijn gemeentebesturen geïnteresseerd in de vraag hoe hun burgers deze prestaties waarderen. ‘De Staat’ is daarbij redelijk gemakkelijk voor de gemeenten, relatief goedkoop en de resultaten zijn na een halfjaar al bekend. Vaak wordt het ook gezien als een nulmeting, enerzijds om na verloop van tijd nogmaals ‘De Staat’ uit te voeren en dan te kijken hoe men ervoor staat, anderzijds aan het begin van een raadsperiode om na vier jaar na te gaan hoe de burgers de inspanningen waardeerden.

De eerste reacties van gemeentebesturen lagen voor de hand: tevreden wanneer de uitkomsten vergelijkbaar waren met gemeenten van dezelfde schaalgrootte die in hetzelfde halfjaar meededen, teleurstelling wanneer de uitkomsten lager waren en trots wanneer de uitkomsten hoger waren.

Voor wat betreft de communicatie naar de burgers kwamen we allerlei varianten tegen. Sommige gemeenten, 28 in totaal, lieten een speciale krant drukken met daarin de uitkomsten en interviews met direct betrokken (collegeleden, leidinggevendenden etc.). Meestal werden de uitkomsten gepubliceerd op de websites en/of opgenomen in regionale dagbladen. Maar er waren ook gemeenten die de uitkomsten verder lieten voor wat ze waren en er op geen enkele manier aandacht aan besteedden.

Bij stelling 15 verwachtten we dat alle gemeente de uitkomsten communiceerden naar hun burgers. Dat is dus niet zo.

Bij stelling 16 verwachtten we dat de uitkomsten besproken werden in de colleges en met de gemeenteraden. Ook dat bleek niet het geval te zijn. Niet alle colleges hebben de uitkomsten doorgesproken, laat staan dat ze zijn besproken met de gemeenteraden. Een voorbeeld daarvan is het college van Lemsterland dat de raad er wel van in kennis stelde, maar er niet met de volksvertegenwoordigers over sprak. Iets dergelijks troffen we ook aan bij het college van de gemeente Bellingwedde, dat de resultaten overigens wel wil betrekken bij de uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek dat in 2008 in die gemeente werd uitgevoerd.

De meeste gemeenten vergelijken hun uitkomsten met andere gemeenten die in hetzelfde halfjaar meededen en van dezelfde grootte qua inwoners waren. Dat gebeurde niet alleen per rol, maar ook bij de indicatoren. Of die nu voldoende waren of onvoldoende maakte daarbij niet uit. Dit werd bij stelling 18 ook verwacht.

Echter, lang niet alle negatieve uitkomsten werden aangepakt, althans niet via een verbeterplan of een plan van aanpak. Graft-De Rijk gaven we daarvan als voorbeeld. Veelal zagen we dat wanneer er maar in de lijn van de gemiddeldes van vergelijkbare gemeenten werd gescoord, gemeentebesturen al gauw tevreden waren. Zelfs al waren die gemiddeldes onvoldoende. Het meest troffen we dat aan bij de kiezersrol, iets wat ook gedeeltelijk een zaak van politieke partijen en fracties zelf is. Stelling 17, waarbij we verwachtten dat de negatieve scores werden aangepakt, wordt dus niet onderschreven.

Andere vergelijkingen dan schaalgrootte hebben we niet aangetroffen. Dat verwachten we wel bij stelling 19. Dus geen vergelijkingen op het niveau van de bevolkingsdichtheid, leeftijdsopbouw, centrumfunctie etc. Het bleef altijd beperkt tot gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal. Nu is elke andere vergelijking op dit moment ook erg ingewikkeld. De webfunctionaliteit van waarstaatjegemeente.nl biedt die mogelijkheden nu eenmaal niet. Bovendien zouden meer gemeenten moeten deelnemen en zouden ze beter begeleid moeten worden om dergelijke informatie te ontsluiten en te benutten. Deze stelling wordt derhalve niet onderschreven.

Gemeenten doen weinig tot niets aan het opsporen van 'best practices'. Het benchmarkachtige karakter van 'De Staat' blijft beperkt tot het uitvoeren van vergelijkingen met gemeenten van dezelfde schaal. Dat houdt in dat stelling 20, waarbij we verwachten dat gemeenten op zoek zouden gaan naar dergelijke 'best practices', niet wordt onderschreven.

6 ‘De Staat van de Gemeente’ versus bestuurskrachtmetingen

In dit hoofdstuk vergelijken we ‘De Staat’ met bestuurskrachtmetingen. Beide instrumenten pretenderen namelijk een algemeen omvattend beeld te geven van hoe gemeentebesturen ‘het’ doen. Daarbij wordt door sommigen gesuggereerd dat ‘De Staat’ een alternatief zou kunnen zijn voor een bestuurskrachtmeting. In paragraaf 4.6 stelden we daartoe vier vragen. In de eerste plaats wilden we weten welke kenmerken de verschillen en overeenkomsten er zijn tussen beide instrumenten. Daarnaast wilden we aan de hand van enkele cases van gemeenten die aan beide instrumenten deelnamen welke uitkomsten uit de onderzoeken kwamen, of er verwijzingen over en weer waren en of er ook verschillen in de uitkomsten naar voren kwamen. Verder zal in dit hoofdstuk aangegeven worden of stelling 21 en 22 ook onderschreven worden.

Enkele citaten vooraf.

Jan Kerkhof, gemeentesecretaris van Nunspeet en een van grondleggers van ‘De Staat’, zegt in een interview in het blad van Ernst & Young:

‘De monitor is beslist niet het zoveelste van hetzelfde. Een groot voordeel is bijvoorbeeld dat waar gemeenten helder en transparant kunnen aantonen dat hun prestaties naar behoren zijn, bemoeienis van een ‘hogere’ overheid in beginsel niet nodig is. Een gemeente die adequaat presteert heeft voldoende bestuurskracht en verdient de ruimte om zelfstandig haar taken te vervullen.’¹⁶

Een tweede voorbeeld troffen we aan in een raadsvoorstel van de gemeente Boxtel d.d. 27-9-2007:

‘De indicatoren van De staat van de gemeente zijn een mengeling van objectief en subjectief meetbare factoren die in onderlinge samenhang – en in vergelijking met andere gemeenten – een goed beeld geven van de bestuurskracht’.

Een derde citaat halen we uit het boek van Aardema en Korsten waarin ‘De Staat’ voor het eerst werd gepresenteerd. Daarin staat dat ‘De Staat’ niet aangemerkt kan worden als een bestuurskrachtmeting (2005: 16, 17):

‘De staat van de gemeente’ is niet hetzelfde als een bestuurskrachtmonitor. In bestuurskrachtmonitoren komt het oordeel van burgers over het algemeen niet aan bod, in een monitor zoals hier voorgesteld staat de mening van de burgers juist wel voorop (in combinatie met beschikbare ‘harde’ indicatoren). Het gaat om burgeroordelen (waar mogelijk getoetst aan ‘objectieve informa-

¹⁶ Zie: www.ey.nl/download/publicatie/Lokale_Overheid_juli_2005.pdf

tie’) over wat het gemeentebestuur met de ambtelijke organisatie en eventueel partners voortbrengt, en niet om de invoer (budget e.d.) en doorvoerprocessen (verwerking van voorkeuren van politici en bestuurders). De staat van de gemeente is dus vooral een ‘burgerkrachtmonitor’.

De één noemt ‘De Staat’ dus een instrument waarmee ook een beeld kan worden gegeven van de bestuurskracht van een gemeentebestuur, terwijl de grondleggers van ‘De Staat’ dat niet zo bedoeld hebben. Inmiddels zijn we drie jaar en 152 gemeenten op pad met ‘De Staat’, terwijl bestuurskrachtmetingen sinds 2000 worden toegepast. Per 1 januari 2007 werden 133 van dergelijke metingen geteld (Korsten e.a. 2007: 31, 32). Daarbij vinden we ook gemeenten die aan beide instrumenten meededen. In die studie kwam ‘De Staat’ ook ter sprake (2007: 17, 40):

In de gemeentelijke sfeer kennen we ‘de staat van de gemeente’ (Aardema & Korsten, 2005). Deze monitor is echter geen remplaçant, geen substituut voor bestuurskrachtmeting in de zin zoals hier aan de orde. Het kan wel een aanvulling zijn.

‘De staat van de gemeente’ wordt vooral daar toegepast waar geen bestuurskrachtmeting plaatsvindt. Is de ‘staat van de gemeente’ daarmee een concurrent voor een bestuurskrachtmeting? We menen van niet. ‘De staat van de gemeente’ overlapt nauwelijks met bestuurskrachtmetingen. Anders gesteld, bestuurskrachtmetingen meten geheel andere ‘aspecten’ dan ‘de staat van de gemeente’. Ze vullen elkaar aan, wat blijkt uit de analyse voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Daar zijn beide instrumenten toegepast. Achter deze monitor ‘de staat van de gemeente’ gaat niet de pretentie schuil om de kwaliteit van bestuur te meten vanuit rollen en niveaus, maar hierin gaat het vooral om de oordelen van burgers. Er komt geen visitatiecommissie aan te pas. Het geheel van gemeentelijke beleidsopgaven en wat daarvan terecht komt, blijft buiten schot en wordt niet beoordeeld.

Aan de hand van drie cases, met in totaal zes gemeenten gaan we na hoe de beide instrumenten zich tot elkaar verhouden.

6.1 Bestuurskrachtmetingen¹⁷

Een bestuurskrachtmeting is in de huidige praktijk (Korsten e.a., 2007) een algemene, basale meting van de kracht van een gemeentebestuur om daarmee een algemeen omvattend beeld te krijgen van de kwaliteit van het betreffende lokaal bestuur in termen van bestuurlijk vermogen. Het is geen precies dieptebeeld of specialistisch beeld van bijvoorbeeld handhaving en toezicht. Geprobeerd wordt om met een relatief beperkte set van onderzoeksmethoden een beeld te krijgen van het functioneren van het gemeentebestuur als geheel. Dat is inclusief het bestuurlijke (college) en politieke deel (gemeenteraad) waarbij een duidelijk onderscheid is met uit het bedrijfsleven overgewaaide instrumenten als een INK-onderzoek.

¹⁷ Zie voor een overzicht van de praktijk van bestuurskrachtmetingen: Korsten e.a., 2007.

We kennen bij de Nederlandse gemeenten visitaties, zoals uitgevoerd is bij alle Limburgse gemeenten, zelfanalyses zoals in Friesland werd uitgevoerd, bestuurskrachtmetingen door adviesbureaus, of kwaliteitsmetingen zoals die worden uitgevoerd in Gelderland en Utrecht.

Een behoorlijke bestuurskrachtmeting begint met een inventarisatie van de bestuurlijke opgaven die een gemeente heeft. Dat zijn de medebewindstaken en de eigen ambities. Vervolgens wordt de mate waarin het bestuur deze opgaven realiseert, getoetst aan een vooraf vastgesteld normenkader. Dat gebeurt door een vorm van zelfanalyse door de gemeenten of het aanleveren van gegevens, door beleidsstukken te bestuderen, gesprekken te voeren zowel in het gemeentehuis als met het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven.

Uiteindelijk wordt een oordeel geveld over hoe gemeenten het doen in termen van goed, voldoende, matig of onvoldoende of gelijksoortige termen. Bij de Limburgse visitaties gebeurt dat door een onafhankelijke visitatiecommissie, bij adviesbureaus door de adviseurs, en bij de Gelderse en Utrechtse kwaliteitsmeting door een team van ambtenaren van de provincie en de betreffende gemeente. Bij de Friese zelfanalyse was er sprake van een zelfbeoordeling waarbij de gemeenteraad uiteindelijk het oordeel gaf.

Dat oordeel was niet één oordeel, maar veelal een beoordeling per gemeentelijke rol. Meestal waren dat vier verschillende rollen die gemeente had, namelijk die van bestuur, van dienstverlener, van participant en van organisatie. Afhankelijk van de uitvoerder was er soms ook sprake van kwaliteitsniveaus (strategisch, tactisch en operationeel). Bij de cases geven we hiervan enkele voorbeelden.

6.2 Bestuurskracht versus ‘burgerkracht’

Bij de huidige praktijk van bestuurskrachtmetingen wordt uitgegaan van het concept waarbij sprake is van *‘de mate waarin het gemeentebestuur haar opgaven realiseert’*, waarbij een centrale rol is weggelegd voor het gemeentebestuur. Andere invalshoeken (onder andere Boogers en Schaap, 2007; Castenmiller en Van Dam, 2008; In ‘t Veld, 2007) betrekken daar ook de samenleving bij en verwerpen daarmee het bestuurscentrische denken. Vanuit het perspectief van de burger is in een samenleving van belang dat niet alleen gemeenten goed functioneren, maar ook andere instituties als bijvoorbeeld woningcorporaties, openbaar vervoer, ziekenhuizen, verzorgingshuizen en bureaus voor jeugdzorg, evenals private organisaties als supermarkten, taxicentrales en cafés. Kortom, een gemeentebestuur is er niet klaar mee als ze haar eigen zaken op orde heeft. Veel dienstverlening aan burgers komt dan ook van buiten het gemeentehuis. De analyse van de 133 uitgevoerde metingen leert ons echter dat in de huidige praktijk van bestuurskrachtmetingen uitgegaan wordt van de zogenoemde enge omschrijving.

Bij bestuurskrachtmetingen wordt uitgegaan van een bepaald ‘governance’-beeld. Dat is de bril waardoor de onderzoekers naar de gemeenten keken. De bestuurskracht werd afgemeten aan de eigen ambities en of een bestuur die ook uitvoerde. De onderzoekers gingen er daarbij vanuit dat de gemeente zelf mede in staat was om kritisch te kijken naar de kwaliteit van de uitvoering van de rollen. Bovendien moest de gemeente in staat zijn zelf ook bestuur, beleid en organisatie te verbeteren. De onderzoekers

speelden dus niet de rol van ‘controleur’, als een instantie die sancties kan nemen of de onderzochte gemeente onder toezicht zou kunnen stellen.

Dat ‘governance’-beeld is bij ‘De Staat’ anders. Daarbij wordt de burgerkracht afgemeten aan een set met indicatoren waarbij burgers en in beperkte mate ook maatschappelijke instanties en bedrijven hun mening konden geven. Gemeenten hebben daarbij nagenoeg geen invloed, ook niet bij de aanlevering van standaardgegevens die in beginsel (ook) zonder tussenkomst van gemeenten gevonden kunnen worden. Aan de hand van de uitkomsten kunnen gemeentebesturen bestuur, beleid en organisatie verbeteren. Het onderzoeksbureau speelt ook bij ‘De Staat’ geen rol van ‘controleur’, het brengt alleen verslag uit van de uitkomsten van de uitgevoerde enquêtes, maar geeft geen aanwijzingen wat en hoe er verbeterd zou kunnen worden. Dat is de verantwoordelijkheid van het betreffende gemeentebestuur.

	Bestuurskrachtmetingen	‘De Staat van de Gemeente’
Concept	Bestuurskracht: de mate waarin het gemeentebestuur haar opgaven realiseert in relatie tot een vastgesteld normenkader	Burgerkracht: de burger bepaalt in hoeverre een gemeentebestuur goed presteert
Varianten	Visitatie Limburg; zelfevaluatie Friesland; Kwaliteitsmeting Utrecht, Gelderland; meting door adviesbureaus	Eén gestandaardiseerde methode
Betrokkenen	(Selectie uit) maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven. Burgers incidenteel. Sterke betrokkenheid gemeentebestuur en ambtenaren. Visitatiecommissie of adviesbureau stelt de bestuurskracht vast (m.u.v. Friese zelfevaluatie)	Burgers (min. 400 per gemeente); (selectie uit) bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Zij bepalen de uiteindelijke rapportcijfers. Passieve rol gemeenten (leveren enkele standaardgegevens aan).
Opgaven	Taken uit medebewind en uit eigen ambities; wel verschillen in volledigheid	Standaarden die in beginsel voor elke gemeente gelden
Normenkader	Sturingeisen per rol (gemeente als bestuur, dienstverlener, participant en organisatie) en soms ook kwaliteitsniveaus (strategisch, tactisch en operationeel). Normenkader is wel verschillend: wordt per gemeente of per groep gemeenten vastgesteld.	Burger bepaalt als het ware de norm: zijn oordeel telt. Zes burgerrollen: burgerrol als kiezer, klant, onderdaan, partner, wijkbewoner en belastingbetaler. Alleen operationeel niveau.
Beoordeling	Per rol (of per combinatie kwaliteitsniveau/rol) een grotendeels kwalitatief oordeel in termen van goed, voldoende, matig e.d.	Enquêteresultaten worden omgerekend naar cijfers per indicator en die vervolgens in (zes) rapportcijfers per rol.
Eindoordeel per gemeente	Bij hoge uitzondering (Leiden).	Geen overall rapportcijfer.
Rapportage	Per gemeente één rapport met opgaven, oordelen, normen en methodiek	Per halfjaarlijkse ronde één rapport van alle deelnemende gemeenten, uitgesplitst naar inwonertal (grenzen 25.000 en 50.000 inw.)
Bezinning	Wel altijd in college en raad; veelal bezinning via verbeterplannen of toevoeging aan bestaande veranderplannen.	Veelal wel in college, lang niet altijd in de raad; bezinning weinig, of op hoofdlijnen. Wel toename aantal gemeentes dat vaker deelneemt.
Rol provincie	Afhankelijk van de provincie: soms sturend middels opzet en normenkaders en regiogesprekken a.d.h.v. uitkomsten, soms geheel afwezig.	niet

Figuur 36: overeenkomsten en verschillen tussen bestuurskrachtmetingen en ‘De Staat’

6.3 Overeenkomsten en verschillen

Op grond van de vorige hoofdstukken over 'De Staat' en wat we weten van bestuurskrachtmetingen (Korsten e.a., 2007) hebben we de overeenkomsten en verschillen tussen beide instrumenten samengevat.

Uit figuur 36 blijkt al dat beide instrumenten totaal verschillend zijn. Het eerste kenmerkende verschil betreft de inventarisatie en/of selectie van opgaven. Bij een bestuurskrachtmeting betreft dat opgaven uit medebewind en uit eigen ambities, terwijl bij 'De Staat' geen opgaven worden geïnventariseerd. Het tweede kenmerkende verschil betreft de aanwezigheid van een normenkader bij bestuurskrachtmetingen. Een dergelijk kader is er niet bij 'De Staat'. Daar bepaalt de burger als het ware de norm. Wat hij vindt drukt hij uit in een waardering die vervolgens wordt omgerekend naar een rapportcijfer.

6.4 Deelname aan beide instrumenten

In figuur 26 hebben we aangegeven hoeveel gemeenten meededen aan beide instrumenten tot 1 januari 2008. Het blijkt te gaan om 41 gemeenten.

We bekeken zes van deze 41 gemeenten.

We kozen voor de bestuurskrachtmeting van twee gemeenten uit het Land van Heusden en Altena in Noord-Brabant, uitgevoerd in 2007 door Van Naem & Partners. 'De Staat' van Aalburg werd uitgevoerd in het voorjaar van 2006; die van Woudrichem in het najaar van 2006.

Verder bekeken we drie gemeenten op Goeree-Overflakkee, waarvan de bestuurskrachtmeting in 2006 en 2007 is uitgevoerd door BMC. 'De Staat' werd voor deze drie gemeenten in 2006 uitgevoerd waarvan één (Oostflakkee) in het voorjaar en twee (Dirksland en Goedereede) in het najaar.

Tot slot kozen we voor de Limburgse gemeente Kessel. Deze gemeente is reeds twee keer gevisiteerd. We vergelijken de uitkomsten van de tweede visitatieronde uit 2008 met de deelname aan 'De Staat' van het najaar van 2007.

Het lag verder voor de hand om te kiezen voor de bestuurskrachtmeting van de acht gemeenten in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden die tegelijkertijd met 'De Staat' werd uitgevoerd. Over deze combinatie heeft De Rijke echter een scriptie geschreven (De Rijke, 2007). De conclusies uit dat afstudeeronderzoek betrekken we bij onze bevindingen.

Aalburg en Woudrichem

De bestuurskrachtmetingen in het Land van Heusden en Altena zijn uitgevoerd door het adviesbureau Van Naem & Partners. In de rapporten van de bestuurskrachtmetingen van de beide gemeenten wordt alleen genoemd dat de beide gemeenten hebben deelgenomen aan dit benchmarkonderzoek, naast overigens deelname aan balieonderzoeken (Van Naem & Partners, 2007c: 38) en rapporten van de inspectie en de rekenkamer (Van Naem & Partners, 2007a: 25).

	Tijdstip	Aantal respondent ¹⁸	Burger als kiezer	Burger als klant	Burger als onderdaan	Burger als partner	Burger als wijkbewoner	Burger als belastingbetaler
Aalburg	Voorjaar 2006	a: 389 b: 71	5,8	7,0	6,1	8,0	6,4	7,1
Woudrichem	Najaar 2006	a: 442 b: 91	5,4	6,6	6,0	7,7	6,1	6,8

Figuur 37: uitkomsten 'De Staat' van Aalburg en Woudrichem.

De uitkomst van 'De Staat' (figuur 37) geeft aan dat Woudrichem over de gehele linie lagere rapportcijfers krijgt dan Aalburg. Datzelfde zien we ook terug bij de bestuurskrachtmeting (figuur 38). Hierbij is het oordeel over Woudrichem gelijk of lager dan dat van Aalburg. We tekenen hierbij wel direct aan dat een vergelijking van gemeenten eigenlijk niet kan vanwege het verschil in opgaven en ambities.

Aalburg kreeg bij 'De Staat' geen onvoldoende, terwijl in de uitkomst van de bestuurskrachtmeting wel degelijk sprake was van een onvoldoende. Dat was op het veld 'strategisch participant', iets wat bij 'De Staat' niet aan bod komt. Ook de score vijfmaal zien we niet terug in de rapportcijfers.

Als we het operationele karakter van 'De Staat' beschouwen dan komen de voldoendes terug in de uitkomst van de bestuurskrachtmeting. Datzelfde zien we ook, zij het in mindere mate, terug bij Woudrichem.

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

Figuur 38: uitkomsten bestuurskrachtmeting van Aalburg en Woudrichem.

Van Woudrichem werd verder gezegd dat er achterstanden zijn in het beheer van het openbaar groen. In 'De Staat' waardeerde de burger het openbaar groen met een 6,5

¹⁸ a = Aantal respondenten burgervragenlijst; b= aantal respondenten loketvragenlijst.

(gemiddelde van de groep: 6,6). Kennelijk heeft de burger niet zoveel last van die achterstand.

Aalburg maakte volgens Van Naem de hoge ambities voor het groenonderhoud niet waar. Van de burger kreeg men echter een 6,5 (gemiddelde van de groep: 6,4), gelijk aan het rapportcijfer van Woudrichem.

Verder constateerde Van Naem bij Woudrichem dat er nog steeds niets was gedaan aan de verkeersoverlast. De burger waardeerde de verkeersveiligheid in zijn buurt met een 5,5 en in de gemeente met een 5,9 (gemiddelde van de groep resp. 5,6 en 5,8).

Navraag bij de onderzoekers van Van Naem¹⁹ leverde op dat men weinig tot niets had gedaan met de uitkomsten van 'De Staat'. Dat was ook min of meer inherent aan de onderzoeksmethode die dit bureau hanteert. Daarin komen de burgers niet of nauwelijks aan het woord. Dat was ook al het geval bij de bestuurskrachtmeting in de Krimpenerwaard-gemeenten (Korsten c.s. 2007a: 118).

Oostflakkee, Dirksland en Goedereede

BMC combineerde voor het eerst 'De Staat' en de bestuurskrachtmeting in de Alblasserwaard (De Rijke, 2007). 'De Staat' werd daarin als een *deelonderzoek*²⁰ van de bestuurskrachtmeting gebruikt. De toegevoegde waarde van 'De Staat' op de bestuurskrachtmeting was echter nagenoeg nihil (De Rijke, 2007: 175). In de rapportages wordt wel regelmatig verwezen naar de uitkomsten van 'De Staat', maar dan veelal ter extra onderbouwing van wat in het bestuurskrachtonderzoek zelf al was geconstateerd. Het meeste zien we dat terug bij de rol van dienstverlener en bij de rol van beleidsmaker/bestuur.

Datzelfde beeld zien we ook terug bij de metingen op Goeree-Overflakkee. Voor de goede orde merken we wel op dat de vierde gemeente in dat gebied, Middelharnis, niet aan 'De Staat' heeft deelgenomen.

	Tijdstip	Aantal respondenten ²¹	Burger als kiezer	Burger als klant	Burger als onderdaan	Burger als partner	Burger als wijk-bewoner	Burger als belasting-betaler
Dirksland	nj. 2006	a: 483 b: 61	5,6	6,5	5,3	7,4	6,1	4,6
Goedereede	nj. 2006	a: 518 b: 118	5,7	7,4	6,1	7,3	6,5	6,2
Oostflakkee	vj. 2006	a: 411 b: 168	5,1	7,4	5,2	7,9	6,0	6,3

Figuur 39: uitkomsten 'De Staat' van drie gemeenten op Goeree-Overflakkee.

In figuur 39 hebben we de rapportcijfers volgens 'De Staat' van de drie gemeenten weergegeven. Figuur 40 geeft een samenvatting van de oordelen uit de bestuurskrachtmetingen.

¹⁹ Mededeling van de onderzoekers Van der Zwan en Den Boogert van Van Naem & Partners tijdens een gesprek d.d. 13 november 2007.

²⁰ De term 'deelonderzoek' wordt in de rapportages gehanteerd.

²¹ Zie noot 3.

	Beleidsmaker	Dienstverlener	Samenwerker	Organisatiebeheerder
Dirksland	Een krappe voldoende; Niet toereikend voor de vele opgaven die op de gemeente afkomen	Ruim voldoende; voor toekomstige opgaven niet te beoordelen (gemeente heeft geen visie op toekomstige dienstverlening)	Kleine voldoende (als partner voor burgers en doelgroepen); Niet voldoende als mede-eigenaar en partners in het netwerk van het lokaal openbaar bestuur. Operationeel: geen zorgpunten.	Net voldoende; te weinig robuust om de toekomst met vertrouwen tegemoet te zien
Goedereede	Voldoende, maar beoordelaars zijn er niet van overtuigd dat de gemeente die kwaliteit kan vasthouden en uitbouwen.	Ruim voldoende tot goed. Toekomstige opgaven zijn in beeld en van plannen voorzien.	Voldoende maar het is de vraag of dat niveau kan worden vastgehouden.	Voldoende en op onderdelen ruim voldoende. Twijfel of dat vastgehouden kan worden bij complexere en meer omvangrijke opgaven.
Oostflakkee	Kleine voldoende; waarschijnlijk niet toereikend voor de opgaven die op de gemeente afkomen.	Een goede voldoende. Voldoende voorbereid op toekomstige opgaven op het vlak van de dienstverlening.	Ruim voldoende als het gaat om partner van burgers en doelgroepen; Niet voldoende als mede-eigenaar en partner in het netwerk van het lokaal en openbaar bestuur. Operationeel: geen zorgpunten.	Net voldoende; te weinig robuust om de toekomst met vertrouwen tegemoet te zien

Figuur 40: uitkomsten bestuurskrachtmeting van drie gemeenten op Goeree-Overflakkee.

In tegenstelling tot de aanpak van Van Naem gebruikt BMC in de rapporten regelmatig de uitkomsten van 'De Staat'. We geven enkele citaten:

'Die burgers blijken tevreden te zijn met de inzet en de resultaten van het college en de raad. Beiden scoren gemiddeld in de Staat van de Gemeente.'
(Dirksland)

'De inwoners geven de kwaliteit van hun directe leefomgeving een voldoende.'
(Dirksland)

'Het oordeel van de burgers over de kwaliteit van hun gemeentebestuur ligt net iets boven het gemiddelde in gemeenten met vergelijkbare omvang.'
(Goedereede)

'In haar rol als dienstverlener scoort de gemeente Oostflakkee een ruime voldoende in de ogen van haar burgers.'

Daarnaast wordt in de bestuurskrachtmeting in een enkel geval ook een verklaring gegeven voor een score:

‘De hoge scores die Goedereede behaalt in de loketdienstverlening zijn voor een belangrijk deel te herleiden tot de professionaliteit in kennis, houding en gedrag van de medewerkers.’

Hoe zat dat bij de bestuurskrachtmeting van Middelharnis? Daarin werd immers ‘De Staat’ niet toegepast. Gebleken is dat, in tegenstelling tot de overige drie gemeenten op Goeree-Overflakkee, de burger in de beoordeling van Middelharnis niet of nauwelijks aan het woord komt. In de rapportage van deze gemeente merkte BMC bij de bestuurskracht als dienstverlener het volgende op:

In het verlengde daarvan hadden wij verwacht dat de gemeente ook haar prestaties als vertegenwoordigers van de inwoners van de gemeente en als bestuur van de gemeente aan het kritische oordeel hadden onderworpen. Zo zou bij voorbeeld kunnen worden nagegaan of de activiteiten zoals verwoord op de terreinen burgerparticipatie en buurt en kerngericht werken tot versterking van de relatie tussen gemeente en inwoners leiden. Daarover hebben wij echter geen documenten aangetroffen.

Zijn er in de bestuurskrachtmeting ook verschillen ten opzichte van ‘De Staat’ aangetroffen? Wel degelijk. Als voorbeeld geven we een passage die we aantreffen in de rapportage van Dirksland bij de beoordeling van de rol van dienstverlener:

Hier vinden we een resultaat dat correspondeert met het resultaat in vergelijkbare gemeenten. Dat resultaat heeft twee gezichten. Onder de ‘klanten’ is waardering voor de wijze waarop zij worden geholpen. Onder de vakinhoudelijke experts op het gebied van de burgerdienstverlening bestaan forse twijfels bij de robuustheid van de dienstverlening. Zij weten wat er nu al op gemeenten afkomt. Versterking van de frontoffices door multimediale klantcontactcentra, gemeentelijke basisadministraties voor gebouwen en adressen, 7 * 24 uren online transacties, omgevingsvergunning, digitalisering van de toegang tot bestemmingsplannen en vergunningverlening, samenwerking op backoffice-expertise. Zij realiseren zich dat het voor een gemeente van de schaal van Dirksland heel erg moeilijk zal zijn om zich daarin een weg te banen en toekomstgerichte keuzes te maken. Nog moeilijker wordt het om die keuzes te realiseren.

Samenvattend, de gemeente Dirksland heeft een dienstverleningsniveau weten te bereiken dat aansluit bij de wensen en behoeften van haar inwoners. Dat is een prestatie van formaat. Dat laat echter onverlet dat een gemeente zoals de gemeente Dirksland op termijn niet zal kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen die in de nabije toekomst aan gemeentelijke dienstverlening zullen worden gesteld.

Hier treffen we een punt aan dat we ook al eerder noemden en dat de essentie van het verschil is tussen ‘De Staat’ en een bestuurskrachtmeting. De burger waardeert de prestaties van zijn gemeentebestuur zoals hij dat nú meemaakt, maar als er een kriti-

scher en diepgravender onderzoek wordt verricht, komen er wel degelijk mogelijke problemen aan het licht.

Afsluitend kunnen we stellen dat BMC volop gebruik maakt van de uitkomsten van 'De Staat'. Of dat ook van invloed is op de uiteindelijke score valt te betwijfelen. Daarvoor is het aantal gebruikte items uit 'De Staat' te minimaal. Wij sluiten dus aan bij de uitkomst van het onderzoek van De Rijke: 'De Staat' geeft weinig of geen toegevoegde waarde aan een bestuurskrachtmeting. Het is wel interessant om te vernemen hoe een burger over zijn bestuur denkt, maar dat speelt bij de beoordeling volgens de systematiek van de bestuurskrachtmetingen uiteindelijk maar een marginale rol.

We stellen hier, in navolging tot de constatering van de gemeenten uit het Land van Heusden en Altena, de vraag of de gemeente met de hoogste rapportcijfers ook de 'beste' beoordeling krijgt in het bestuurskrachtonderzoek. Als we naar de cijfers kijken dan heeft Goedereede het beste rapport. Dat blijkt ook weer zo te zijn in de uiteindelijke score bij het bestuurskrachtonderzoek. Voor de andere twee gemeenten is de score niet gelijkwaardig: bij de kiezersrol krijgt Dirksland een beter cijfer dan Oostflakkee, maar bij de klantrol is het net omgekeerd. De beoordeling in het bestuurskrachtonderzoek van de beide gemeenten is ook nagenoeg gelijk, als we kijken naar de huidige bestuurskracht. Verschil is er wel in de rol van samenwerker waarbij Dirksland een kleine voldoende krijgt en Oostflakkee een ruime voldoende. Bij 'De Staat' krijgt Dirksland in de partnerrol overigens wel een 7,4 wat in onze ogen toch wat hoger is dan een kleine voldoende.

Ter completering geven we hier ook nog de scores van de drie gemeenten op hun operationele kwaliteiten.

Dirksland: een organisatie van doeners; de operationele kwaliteit is hoger dan uit de documenten naar voren komt; de gemeente is toegankelijk, makkelijk bereikbaar, afspraken zijn zo te maken wat geldt voor bestuurders en ambtenaren.

Goedereede: ruim voldoende tot goed

Overflakkee: een organisatie van doeners; de operationele kwaliteit is hoger dan uit de documenten naar voren komt; wel aandacht voor cultuur, houding en vraaggericht gedrag.

Dergelijke positieve beschrijvingen zien wij echter maar deels terug in de rapportcijfers in 'De Staat' van de drie gemeenten.

Kessel

De Limburgse gemeente Kessel (4229 inwoners) is in 2001 voor het eerst door de visitatiecommissie bezocht. De tweede ronde, voor Kessel uitgevoerd in 2007, bleef niet beperkt tot het vaststellen van wat met de meting uit 2001 was gebeurd. Deze ronde was opnieuw een volledige meting.

In vergelijking met de eerste ronde, maar ook met de aanpak in Aalburg en Woudrichem (figuur 38), was dat de rol van organisatie in de tweede ronde achterwege bleef. De resultaten van de visitatie van Kessel in 2007 zijn weergegeven in figuur 41.

De visitatiecommissie was van mening dat Kessel de beheersmatige opgaven en taken onvoldoende op orde had. De organisatie was te kwetsbaar om alle zaken alleen op te pakken. Er werd dan ook subregionaal samengewerkt, maar Kessel had niet de regiecapaciteit om dit aan te sturen.

De commissie vond de bestuurskracht van Kessel dan ook structureel ontoereikend. Belangrijk probleem hierbij was dat Kessel niet in staat was om zelf de meeste van de belangrijke opgaven te realiseren. Men was daarvoor afhankelijk van andere partijen. Het ontbrak de gemeenten aan middelen, (specifieke) expertise en capaciteit. Het maatschappelijk middenveld vond dat ook.

		Rollen gemeentelijke overheid		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Kwaliteitsniveau	Strategisch	1.1 Strategisch bestuur Onvoldoende	1.2 Strategische dienstverlener -	1.3 Strategische participant Onvoldoende
	Tactisch	2.1 Tactisch bestuur Voldoende	2.2 Tactische dienstverlener Onvoldoende	2.3 Tactische participant Voldoende
	Operationeel	3.1 Operationeel bestuur -	3.2 Operationele dienstverlener Voldoende	3.3 Operationele participant Voldoende

Figuur 41: uitkomsten bestuurskrachtmeting Kessel, 2007.

De uitkomsten van 'De Staat' van Kessel zijn weergegeven in figuur 42.

	Tijdstip	Aantal respondenten ²²	Burger als kiezer	Burger als klant	Burger als onderdaan	Burger als partner	Burger als wijkbewoner	Burger als belastingbetaler
Kessel	nj. 2007	a: 455 b: 20 ²³	5,6	5,3	5,2 ²⁴	8,4	6,4	5,3

Figuur 42: uitkomsten 'De Staat' van gemeente Kessel.

²² Zie noot 3.

²³ Te lage respons. Derhalve zijn de bijbehorende gegevens niet meegenomen in het uiteindelijke cijfer op de rol van burger als klant.

²⁴ Gebaseerd op één deeltijfer minder vanwege het ontbreken van het cijfer voor verhouding gegronde/ongegronde bezwaar- en beroepschriften bouwvergunningen.

Als we deze uitkomsten vergelijken met het totaalbeeld uit hoofdstuk 5 en weergegeven in figuur 27 dan valt op dat Kessel:

- veel lager scoorde op de klantrol. Dit komt doordat er een te lage respons was bij de loketvragenlijsten, zodat een groot aantal indicatoren niet meetelde. Het lage cijfer wat overbleef kwam vooral door de (berekende) cijfers voor de website en de openingstijden.
- veel lager scoorde op de rol van belastingbetaler. Kessel kreeg een laag cijfer op de berekende indicator 'algemene middelen versus rekeningsresultaat'. Verder was de waardering voor de gemeentelijke organisatie lager dan het gemiddelde, evenals de mening van de burger of de gemeente zijn belastinggeld waard was en dat hij voldoende terugkreef voor zijn belastinggeld. Voor dat laatste stelling kreeg Kessel een onvoldoende.
- ook een lager cijfer kreeg op de rol van onderdaan. Hierbij ontbrak een cijfer voor bezwaarschriften (zie noot 24). De sociale veiligheid en de politie konden eveneens niet rekenen op een hoge waardering. Ook de waardering voor de gemeentelijke regels en de handhaving was altijd lager dan het gemiddelde en, met uitzondering van de duidelijkheid, ook onvoldoende.
- een fors hoger cijfer scoorde op de rol van partner. Kessel scoorde hier een 10 op het berekende rapportcijfer voor bestemmingsplannen. Die waren dus alle actueel. De beide cijfers voor het onderwijs waren allebei hoger dan het gemiddelde.
- nagenoeg gelijk aan het gemiddelde scoorde op de rollen van wijkbewoner en kiezer. Bij de kiezersrol lagen de indicatoren even laag als de andere gemeenten. Bij de rol van wijkbewoner waren er uitschieters naar beneden (minder hoge cijfers op het winkelaanbod, welzijnsvoorzieningen en het openbaar groen) en naar boven (hogere cijfers op openbaar vervoer, parkeermogelijkheden, fietsvriendelijkheid en de verkeersveiligheid in de gemeente).

Verschillen en overeenkomsten

Zijn er verschillen of overeenkomsten tussen het rapport van de visitatiecommissie en dat van 'De Staat'? Eigenlijk niet, want de burger komt bij de gehanteerde opzet van de visitatie niet aan bod.

Toch zijn er wel enkele aanwijzingen. We noemden al het relatief lage cijfer bij de rol van belastingbetaler. De burger is niet zo tevreden over de ambtelijke organisatie, maar ook niet over het gebruik van zijn belastingcenten. Iets wat ook voor een groot deel voor rekening komt van het gehele gemeentebestuur.

In het visitatierapport lezen we hierover onder andere

Het maatschappelijk middenveld is positief over de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de gemeente. Zeker het contact met collegeleden verloopt gemakkelijk en prettig. De maatschappelijke partijen zijn daarentegen kritisch over het algemene functioneren van de gemeente. Dit heeft ook zijn weerslag op het gevoel van toegankelijkheid en responsiviteit. De beleving bij het middenveld is dat het ambtenarenapparaat afwachtend is en kwalitatief tekort schiet. Daar komt bij dat het beeld bestaat dat het bestuur het ambtelijk apparaat onvoldoende aanstuurt. Zo verklaren de maatschappelijke partners dat de

gemeente te traag inspeelt op ontwikkelingen en te star omgaat met de omgeving. Het maatschappelijk middenveld herkent ook niet dat de gemeente werkt vanuit een visie en beleidskaders.

Kessel kreeg een 10 voor de actualiteit van de bestemmingsplannen. In het visitatierapport lezen we echter:

De gemeente heeft moeite om de bestemmingsplannen actueel te houden.

Tot slot noemen we de financiële verdiepingsslag die bij de visitatie was uitgevoerd. In een bijlage bij het visitatierapport staat daarover het volgende.

Begroting en meerjarenraming

De begroting is reëel sluitend en er is sprake van perspectief op (blijvend) duurzaam evenwicht. De Algemene Reserve ligt onder de provinciale norm maar daar staat tegenover dat de gemeente nog een relatief grote onbenutte belastingcapaciteit heeft.

Weerstandsvermogen en risicomanagement

De Algemene Reserve ligt onder de provinciale norm. Door de jaarlijkse rentebijschrijving stijgt ze licht. De weerstandscapaciteit is voldoende in beeld gebracht maar er bestaat onvoldoende cijfermatig inzicht in de risico's.

Bij 'De Staat' kreeg Kessel een 7,0 als rapportcijfer voor de indicator 'weerstandsvormogen versus omzet'. Zoals al eerder werd aangegeven wijst dit naar het 'oppotten' van belastinggeld of het juist te weinig heffen van belasting en daarmee te veel risico's nemen ten opzichte van de toekomst. De verhouding bij Kessel bedroeg 32,8%, terwijl het gemiddelde van de kleine gemeenten 63,1% zou bedragen.

In de monitor die de visitatiecommissie hanteerde kwamen enkele financiële aspecten terug, vooral bij veld 2.2 (tactische dienstverlener). Maar het algemene beeld is dat deze scan en het eigenlijke bestuurskrachtonderzoek los van elkaar staan. De visitatiecommissie gebruikte de uitkomsten van de financiële verdieping niet of nauwelijks (ook: Schutgens e.a., 2008: 32). Zij keek bijvoorbeeld niet naar de verhouding tussen weerstandsvormogen en omzet, maar constateerde wel dat Kessel nog wel wat belastingruimte had. Verhoging van belastingen ligt echter in het algemeen nogal gevoelig, maar het is wel een middel om de Algemene Reserve te verhogen. Toch deed de visitatiecommissie er weinig mee.

Al met al kunnen we ook voor Kessel concluderen dat er weinig overeenstemming is tussen de uitkomsten van de bestuurskrachtmetering en die van 'De Staat'. Het enige dat we kunnen stellen is dat beide uitkomsten niet echt hoog zijn. Maar is de waarde van de uitkomsten van 'De Staat' maatgevend voor de bestuurskracht van Kessel? Dat nu ook weer niet. Immers, iemand die positief redeneert zal wijzen op het ontbreken van enkele indicatoren waardoor sommige cijfers per rol juist naar beneden gaan. Aldus kan een positieve draai aan een negatieve uitkomst worden gegeven. Het staat echter niet in verhouding tot de uitkomsten van de bestuurskrachtmetering waarbij gefundeerd

aangegeven wordt dat er op drie van de zeven velden een onvoldoende wordt gescoord.²⁵

6.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk vergeleken we aan de hand van zes cases bestuurskrachtmetingen met 'De Staat'. We noemden de meest kenmerkende verschillen en overeenkomsten. We constateerden verder dat er in de rapporten van bestuurskrachtmetingen soms aandacht wordt besteed aan de uitkomsten van 'De Staat'. Bij de rapporten die opgesteld waren door BMC gebeurde dat het meest zonder dat dit tot andere oordelen volgens de systematiek van het bestuurskrachtonderzoek heeft geleid. Andere onderzoekers verwezen er hooguit naar. 'De Staat' heeft in de praktijk dus nauwelijks een toegevoegde waarde op de bestuurskrachtmetingen.

We constateerden verder dat er ook wel degelijk verschillen waren tussen de uitkomsten van 'De Staat' en die van bestuurskrachtmetingen. 'De Staat' meet alleen die indrukken die voor burgers waarneembaar zijn. Achterliggend beleid is bij de burger niet of nauwelijks in beeld, maar komt bij een bestuurskrachtmeting wel degelijk in beeld. Zo konden de hoge ambities van Aalburg in het groenonderhoud volgens Van Naem niet waargemaakt worden terwijl de burger het groen in zijn buurt wel met een voldoende waardeert. Dat zagen we ook bij Dirksland: de burgers zijn tevreden over de dienstverlening, maar de experts hadden twijfels over de robuustheid daarvan. De lat van de burger ligt dus anders dan waar die volgens de ambities van het gemeentebestuur of de experts zou moeten liggen.

Een ander frappant punt is dat de richting van de rapportcijfers kennelijk ook terugkomt in de oordelen over de bestuurskracht. Hogere rapportcijfers komen ook terug in een beter oordeel over de bestuurskracht. Daarmee mag overigens absoluut niet verondersteld worden dat 'De Staat' een goed beeld geeft van de bestuurskracht van een gemeente.

'De Staat' kan dan ook geen substituuat zijn voor een bestuurskrachtmeting.

Stelling 21 luidde dat 'De Staat' alleen een beeld geeft van het operationele deel van het gemeentelijk presteren. Het beleidsmatige en strategische beeld komt daarin niet naar voren, terwijl dat wel bij bestuurskrachtmetingen aan bod komt. Bij stelling 22 verwachtten we dat 'De Staat' geen remplaçant is voor bestuurskrachtmetingen. Beide stellingen worden op basis van ons onderzoek dus onderschreven.

²⁵ De raad van Kessel heeft samen met de raden van Helden, Maasbree en Meijel in maart 2008 het initiatief genomen tot een gemeentelijke herindeling. De fusie van deze vier gemeenten zal waarschijnlijk op 1 januari 2010 een feit zijn.

7 De kwaliteit van de monitor

Inmiddels is er drie jaar ervaring opgedaan met ‘De Staat’. 175 keer is er door 152 gemeenten deelgenomen. Naast de informatie die dit ons levert is het ook zinvol en nodig om iets te zeggen over het instrument zelf en hoe het staat met de doelstellingen van ‘De Staat’.

Als eerste bekijken we het instrument zelf. Hoe heeft het zich ontwikkeld? Kunnen we nu spreken van een instrument dat een algemeen omvattend beeld kan geven van de prestaties van een gemeentebestuur? We gaan verder ook in op de vraag of ‘De Staat’ daardoor een waardevol instrument is voor gemeenten en of ze er zo ook mee omgaan. Tot slot van dit hoofdstuk bekijken we hoe het staat met de wens van de VNG naar minder monitoren.

7.1 De inhoud en kwaliteit van de monitor

Nadat het theoretisch model door Aardema en Korsten was ontwikkeld, werd ‘De Staat’ in praktijk gebracht. In hoofdstuk 2 meldden we dat al. Daarbij gaven we ook aan dat bij de testfase een selectie werd gemaakt uit de burger- en standaardindicatoren zoals die ontworpen waren door Aardema en Korsten.

In bijlage 5 hebben we een overzicht gegeven van het gehele instrument. We zijn daarbij uitgegaan van de burger- en standaardindicatoren van Aardema en Korsten. Die hebben we verder aangevuld met de standaardindicatoren die tijdens de zes rondes van ‘De Staat’ zijn toegevoegd.

We beschrijven allereerst de huidige invulling van de zes rollen. Daarbij noemen we globaal de verschillen met het model van Aardema en Korsten.

Algemene gegevens

Hierbij gaat het om een algemene indruk van de gemeente. Die wordt tot nu toe in cijfers uitgedrukt door standaardindicatoren als schaalgrootte, oppervlakte, leeftijdsopbouw etc.

De twee burgerindicatoren worden niet gemeten. Niet bekend is dus of de burgers met plezier wonen in de gemeente en of bestuur en organisatie in het algemeen naar behoren functioneren.

De burger als kiezer

De burger als kiezer is de burger die politiek wordt gerepresenteerd en die een bepaalde kwaliteit van politiek en bestuur mag verwachten.

Van de bedoelde vier prestatievelden worden er twee gemeten. De betrokkenheid wordt bepaald door de burgeroordelen over zijn invloed en zijn vertegenwoordiging door de raad. De tevredenheid over het afleggen van rekenschap wordt bepaald door het oordeel van de burger of het college de gedane beloften nakomt, of er genoeg vertrouwen is in het college en of er volgens de burgers sprake is van goed gemeentebestuur.

Tot 1 januari 2008 werden de prestatievelden ‘ambitie en slagkracht’ (drie indicatoren) en ‘samenwerking’ (twee indicatoren) niet gemeten.

De burger als klant

De burger als klant is de burger die recht heeft op een behoorlijke kwaliteit van dienstverlening. Daartoe worden tot nu toe tevredenheidsindicatoren gemeten die betrekking hebben op de openingstijden, wachttijden aan het loket, de correctheid, vriendelijkheid, snelheid en deskundigheid van ambtenaren, de tevredenheid over de verzorgdheid van het gemeentehuis, het burgeroordeel over de prijs en de duidelijkheid en toegankelijkheid van informatie en hoe tevreden burgers zijn met de informatie die men via kranten en de website kan krijgen.

Verder werd ook gevraagd in welke mate de kwaliteit van de dienstverlening overeenkwam met de verwachtingen en hoe burgers voorafgaand aan een bezoek aan het gemeentehuis informatie hadden ingewonnen. Deze gegevens telden echter niet mee in de cijferbepaling voor de klantrol.

Verder merken we nog op dat in 2007 de tevredenheid van bedrijven en instellingen over de dienstverlening ook werd gemeten. In het voorjaar kwam dat tot uitdrukking in een apart rapportcijfer voor de klantrol inclusief en exclusief de mening van bedrijven en instellingen. In het najaar van 2007 werd dat niet meer gedaan, maar werden de cijfers apart in een bijlage bij het rapport vermeld en telden ze niet langer mee in het eindcijfer voor de burger als klant.

Er wordt geen burgeroordeel gevraagd over de kwaliteit van de dienstverlening. Ook de mate van elektronische beschikbaarheid van producten en diensten wordt niet gemeten. De burgers wordt ook niet gevraagd was ze vinden van de brief- en telefoonafhandeling. Daarnaast is het prestatieveld ‘bezwaren en klachten’ verschoven van de klantrol naar de rol van onderdaan.

De burger als onderdaan

Bij deze rol gaat het om de wijze waarop het gemeentebestuur omgaat met bezwaren, klachten en meldingen. Daarnaast gaat het om de veiligheid, het functioneren van de politie en de brandweer, en over de gemeentelijke regels en de handhaving.

Niet alle prestatievelden komen terug in de cijferbepaling. Voor wat betreft de veiligheid worden wel harde cijfers vermeld over hoeveel inwoners zich onveilig voelen en onveilige plaatsen mijden, maar deze gegevens tellen niet mee in de cijferbepaling. Het burgeroordeel daarover blijft beperkt tot zijn mening over de aanpak van de sociale veiligheid.

Het functioneren van de brandweer wordt niet gemeten. Dat geldt ook voor de zorgvuldige afweging van belangen in afzonderlijke gevallen.

De burger als partner

De burger als partner heeft recht op kwaliteit van beleid en wil serieus genomen worden in het kader van de beleidsontwikkeling van de gemeente.

In de opzet van ‘De Staat’ tot 1 januari 2008 blijft dat beperkt tot een berekende score voor de actualiteit van bestemmingsplannen door het aantal hectares met actuele

bestemmingsplannen te delen op het totaal aantal hectares van de betreffende gemeente.

Daarnaast wordt het oordeel van de burgers gevraagd over de basisscholen en over het onderwijs in het algemeen.

Er worden echter geen indicatoren gemeten die betrekking hebben op de prestatievelen 'economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie', waar het gaat om de werkgelegenheid en het klimaat voor bedrijfsvestigingen, bedrijventerreinen etc. Ook het prestatieveld 'sociale en maatschappelijke voorzieningen' komt niet aanbod.

Dit heeft er trouwens wel toe geleid dat de leiding van 'De Staat' zich bezonnen heeft over deze burgerrol. Bij de ronde die in het voorjaar van 2008 is gehouden komt deze rol dan ook niet terug in de opgave van alle rapportcijfers, maar is ze opgenomen in de bijlagen.

In de toelichting daarop lezen we het volgende:

De rol van de burger als partner krijgt in de toekomst een andere invulling; deze is nu nog te mager en de indicatoren beantwoorden onvoldoende aan de inhoudelijke omschrijving van deze rol.

Zowel de omschrijving van de burger als partner als de vertaling van deze omschrijving naar meetbare indicatoren zijn in ontwikkeling. Op dit moment is de invulling van deze rol nog te mager en de indicatoren vloeien niet logischerwijs voort uit de huidige omschrijving. Om de vergelijkbaarheid van het instrument zo groot mogelijk te houden hebben we ervoor gekozen deze burgerrol nog wel uit te werken in een rapportcijfer, maar omdat een rapportcijfer inhoudelijk niet voldoende weergeeft aan wat we onder de rol van partner verstaan, hebben we de resultaten, in overleg met de deelnemende gemeenten, dit keer naar de bijlagen verplaatst.

De burger als wijkbewoner

De burger als wijkbewoner heeft recht op kwaliteit van zijn leefomgeving. Deze dient prettig en schoon te zijn, met allerhande voorzieningen binnen bereik. Het gaat hierbij om lokale voorzieningen, milieu en groen, gebouwen, verkeer en vervoer. Wijst de gemeente haar burgers op hun eigen verantwoordelijkheid?

Daartoe wordt op een breed vlak de tevredenheid van burgers gemeten. Zijn er volgens hem voldoende en goede voorzieningen in de wijk en de gemeente? Is er voldoende openbaar groen, wordt de wijk goed onderhouden, hoe staat het met de afvalinzameling, is de gemeente goed bereikbaar is met auto en openbaar vervoer, zijn er voldoende wegen, parkeermogelijkheden en fietspaden en hoe staat het met de verkeersveiligheid? Deze vragen komen hierbij uitgebreid aan de orde.

De burger als belastingbetaler

De burger als belastingbetaler heeft recht op verantwoordelijke besteding van de middelen. Dat wil zeggen: de overheid moet efficiënt en effectief werken en bijvoorbeeld niet meer mensen in dienst hebben dan nodig is.

Als prestatie is omschreven dat de burger zijn gemeentelijke belastingheffing positief waardeert ten opzichte van de door de gemeente geleverde prestaties. Verder gaat het om de verhouding tussen weerstandsvermogen en omzet enerzijds en de verhouding tussen rekeningresultaat en algemene middelen anderzijds.

Het aantal formatieplaatsen per 1000 inwoners wordt wel geïnventariseerd en benoemd in de rapporten, maar de gegevens tellen niet mee in de rapportcijfers. Dat geldt ook voor het ziektepercentage van het gemeentelijk personeel weergegeven.

Ook deze rol staat ter discussie. Deze burgerrol zal in de toekomst een andere invulling krijgen. In het rapport dat verscheen naar aanleiding van de voorjaarsronde van 2008 is het volgende daarover opgenomen:

Om meer aansluiting te vinden met deelnemers, belanghebbenden en geïnteresseerden van De Staat van de Gemeente is besloten de benaming van de indicatoren 'weerstandsvermogen versus omzet' en 'rekeningresultaat versus algemene middelen' te hernoemen. Met ingang van deze editie heten de indicatoren respectievelijk: 'de gemeente kent haar financiële risico's' en 'de gemeente maakt haar begroting waar'.

Tot nu toe blijft de wijziging dus beperkt tot een naamsverandering.

Suggesties voor andere indicatoren

Zijn er buiten deze verschillen ten opzichte van de ideeën uit 2005 nog andere indicatoren die meegenomen zouden kunnen worden? Daartoe gaan we te rade bij de resultaten van TNS Nipo's Draagvlakmonitor van oktober 2007. Daarin werd nagegaan wat burgers belangrijk vinden in een gemeente en wat invloed heeft op draagvlak voor de gemeente en haar beleid. In volgorde van belangrijkheid ging het om de volgende onderwerpen: 1) veiligheid, 2) wonen, 3) onderwijs, 4) verkeer, 5) gehandicaptenvoorzieningen, 6) groenvoorzieningen, 7) ouderenvoorzieningen, 8) gezondheidszorg, 9) inspraak en democratie en 10) werk en inkomen.

Komen deze onderwerpen nu terug in 'De Staat'?

Harde cijfers over veiligheid worden wel geïnventariseerd, maar vonden we tot 2008 terug in de bijlagen bij de rapporten. Burgeroordelen daarover werden niet geïnventariseerd. Er werd alleen een oordeel gevraagd over de sociale veiligheid, bij de rol van onderdaan. Met ingang van 2008 is dit gewijzigd, in die zin dat er ook veiligheidsindicatoren gemeten worden die meetellen in de uiteindelijke score.

Onderwerpen over wonen vinden we terug bij de rol van wijkbewoner, onderwijs bij de rol van partner, verkeer bij de rol van wijkbewoner, oordelen over gehandicaptenvoorzieningen komen niet voor bij 'De Staat', groenvoorzieningen vinden we terug bij de rol van wijkbewoner. De overige vier onderwerpen (de nummers 7 t/m 10) komen niet aan de orde bij 'De Staat', waarbij we wel opmerken dat bij de rol van wijkbewoner wel een algemeen oordeel werd gevraagd over de zorgvoorzieningen.

In de eind 2008 verschenen handleiding voor waarstaatjegemeente.nl is ook een opsomming gegeven van de indicatoren die met ingang van 2009 gemeten zullen gaan

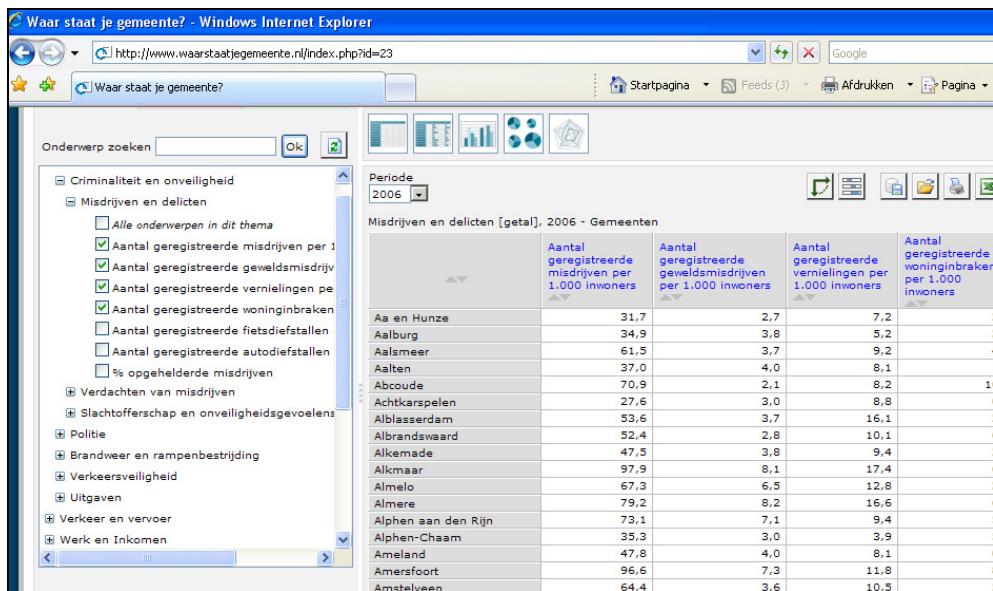
worden. Daarbij zullen onder andere indicatoren worden toegevoegd over leefbaarheid en veiligheid, evenals onderwerpen die te maken hebben met voorzieningen voor jongeren en gezondheidszorg. Voorzieningen voor gehandicapten komen (nog) niet aan bod. Inspraak en democratie vinden we in de nieuwe opzet terug bij de rol van onderdaan.

Résumé

Uit dit overzicht blijkt dat een groot deel van de bedoelde 50 burgerindicatoren tot 2008 niet gemeten zijn. Voorbeelden daarvan zijn de burgerindicatoren die behoren bij de prestatievelden ‘ambitie en slagkracht’ en ‘samenwerking’ bij de rol van kiezer, brief- en telefoonafhandeling bij de rol van klant, het functioneren van de brandweer bij de rol van partner, ‘economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie’ (waar het gaat om werkgelegenheid en bedrijfsvestigingen), en ‘sociale en maatschappelijke voorzieningen’ bij de rol van partner.

Daarvoor in de plaats kwamen indicatoren die behoren bij de vraag of het gemeentehuis er goed verzorgd uitziet bij de rol van klant, de aanpak van de sociale veiligheid bij de rol van onderdaan e.d.

Wat we hierbij constateren is dat de moeilijk te operationaliseren indicatoren zijn vervangen door gemakkelijk te meten elementen. Iets dat bij veel meer prestatie-meet-systemen voorkomt (onder andere Smith, 1990).



Figuur 43: waarstaatjegemeente.nl met enkele standaardindicatoren over veiligheid

Ook de meer harde gegevens komen bij ‘De Staat’ niet aan bod. Een groot aantal van deze gegevens komt echter wel voor op de site waarstaatjegemeente.nl.

Een voorbeeld daarvan is figuur 43. Hierbij zijn enkele harde getallen weergegeven die gerekend kunnen worden als standaardindicatoren bij ‘De Staat’. Het gaat hier om

gegevens over misdrijven, vernielingen, inbraken e.d. per 1000 inwoners van de gemeenten.

Er zijn momenteel harde getallen beschikbaar over de volgende onderwerpen:

- Openbare orde en veiligheid
- Verkeer en vervoer
- Werk en inkomen
- Economie
- Onderwijs
- Sociale voorzieningen
- Lokale lasten
- Publieke dienstverlening
- Bouwen en wonen
- Bevolking
- Jeugdbeleid

Daarnaast zijn ook de rapportcijfers per rol af te lezen, met de daarbij behorende indicatoren²⁶. Verder is het ook hier mogelijk om een rapport op hoofdlijnen te laten maken.

Dit geeft aan dat ‘De Staat’ niet meer los kan worden gezien van de gegevens die ontsloten worden via waarstaatjegemeente.nl.

Wijzigingen in 2009

Met ingang van 2009 zullen een flink aantal wijzigingen worden doorgevoerd in de opzet van de burgerpeiling en het klanttevredenheidonderzoek. Die wijzigingen hebben vooral betrekking op de rollen van onderdaan, partner en belastingbetaler. Bij de rol van onderdaan zal ook het burgeroordeel worden gevraagd over de veiligheid in de buurt. Daarnaast zal er ook een groot aantal oordelen worden gevraagd over de sociale veiligheid waarbij het in het bijzonder gaat om de leefbaarheid, veiligheid, het omgaan met meldingen over klachten over overlast etc.

Bij de partnerrol verdwijnen alle bestaande rapportcijfers over bestemmingsplannen en het onderwijs. Daarvoor in de plaats komen vragen over het betrekken van burgers bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid.

Bij de rol van belastingbetaler is voortaan alleen sprake van indicatoren die betrekking hebben op de gemeentelijke financiën: lokale lasten, de verhouding tussen de hoogte van de gemeentelijke belastingen en het voorzieningenniveau, en indicatoren die betrekking hebben op WOZ-beschikkingen en bezwaarschriften daartegen. De indicatoren over de organisatie komen niet terug.

Daarnaast staat ook het aantal berekende indicatoren die bijdragen aan de rapportcijfers ter discussie. In ieder geval zullen er een aantal sneuvelen.

²⁶ We merken wel op dat enkele indicatoren ontbreken en dat het burgeroordeel over onderwijs in het algemeen ineens opduikt bij de rol van wijkbewoner, terwijl dat bij ‘De Staat’ gerubricceerd is bij de rol van partner.

Nog steeds 50 burgerindicatoren?

Een van de randvoorwaarden bij de ontwikkeling van ‘De Staat’ was dat de prestaties van gemeenten konden worden uitgedrukt in maximaal 50 indicatoren. Uit het overzicht van bijlage 5 blijkt dat er inmiddels ruim 60 indicatoren doorwerken in de rapportcijfers per rol. Daarnaast is er ook nog sprake van een groot aantal cijfers die daarin niet doorwerken.

De berekening van het uiteindelijke rapportcijfer per rol gebeurt door het gemiddelde te berekenen van alle indicatoren die bij die rol horen. In de rapporten wordt daarover gesteld dat er geen weging wordt toegepast. Dat leidt er dus toe dat bijvoorbeeld bij de rol van klant de oordelen die betrekking hebben op de verzorging van het gemeentehuis zes keer meewegen in het rapportcijfer op de klantrol, terwijl het burgeroordeel over de prijs slechts één keer meetelt. In feite vindt er dus wel degelijk een weging plaats.

Dit alles betekent ook dat de wens van de VGS om de burgertevredenheid weer te geven in maximaal 50 indicatoren is losgelaten. Met de huidige werkwijze van meer dan 60 indicatoren, samen met de constatering dat er nogal wat prestatievelden niet gemeten worden, komt het algemeen omvattende beeld van de gemeente onvoldoende uit de verf. Het was volgens ons beter en juister geweest om een getrapte berekening toe te passen. In het voorbeeld over de verzorging van het gemeentehuis zouden de bijbehorende indicatoren tezamen het cijfer voor de verzorgdheid kunnen bepalen. Dat cijfer bepaalt vervolgens samen met onder andere de wachttijden voor het loket en de deskundigheid van de ambtenaren het cijfer voor de burgerindicator ‘loket-service’. En uiteindelijk bepaalt dat cijfer met onder andere het cijfer voor brief- en telefoonafhandeling het cijfer voor de rol van klant. Of daarbij eventueel wegingen zouden moeten worden toegepast valt nog nader te bezien.

Berekende cijfers en de berekening van het eindcijfer per rol

Bij vijf van de zes rollen werden een of meer indicatoren berekend (alleen bij de rol van wijkbewoner gebeurt dat niet). Die berekening vond dan plaats op basis van cijfers die afkomstig zijn uit externe bronnen. Een voorbeeld daarvan is de opkomst bij de verkiezingen, waarbij gegevens van de Kiesraad gebruikt worden. De gegevens kunnen ook afkomstig zijn uit het gemeentelijk zelfonderzoek, zoals het aantal avonden weekendopenstellingen of het aantal hectares met actuele bestemmingsplannen.

We hebben bij de bespreking van de resultaten al meerdere malen aangegeven dat dergelijke cijfers een forse impact kunnen hebben op het uiteindelijke cijfer per rol. Bij de partnerrol is dat het meest herkenbaar. Daar leiden slechts drie indicatoren tot het eindcijfer. Het (berekende) cijfer voor de actuele bestemmingsplannen heeft dan een stevige invloed op het eindcijfer. Als de gemeente dan ook nog een fors buitengebied heeft, wat planologisch actueel is, dan leidt dat tot een hoog deelcijfer. Het zegt echter niets over de actualiteit van de bebouwde hectares. Daar wonen wel de meeste burgers. Als daar geen actuele bestemmingsplannen zijn kan dat leiden tot vertragingen bij de afgifte van bouwvergunningen omdat er iedere keer langere procedures gevolgd moeten worden. Een hoog cijfer voor actuele bestemmingsplannen op basis van hectares geeft dan een vertekend beeld.

Een ander voorbeeld is het rapportcijfer voor de websiteranglijst. Dat wordt voor elke gemeente berekend door de plaats op de landelijke lijst te delen op het totaal aantal gemeenten. Bij de bespreking van de gemeente Littenseradiel leidde dat voor die gemeente tot een rapportcijfer van 3,9 vanwege plek 366 op de landelijke ranglijst. Blijkens het rapportcijfer 6,4 voor de informatie die men kon krijgen, was de Littense-radielster burger helemaal niet ontevreden over de website van de gemeente. Datzelfde geldt ook voor het rapportcijfer over de openingstijden. Daar leidt één avondopenstelling tot een laag rapportcijfer (cijfer 3,25), terwijl de burger van Litten-seradiel de openingstijden waardeert met een 6,0.

Inmiddels is het duidelijk dat er op dit gebied de nodige veranderingen in het burger-onderzoek en het klanttevredenheidonderzoek op stapel staan. Aangekondigd is dat met ingang van 2009 het aantal berekende indicatoren verminderd zal worden. Wij zijn echter voorstander van het gescheiden houden van de burgeroordelen van de berekende oordelen. Door beter gebruik te maken van het internet via waarstaatje-gemeente.nl zouden gemeenten zelf daaruit conclusies kunnen trekken. We komen daar verder in dit hoofdstuk nog op terug.

Interpretatie van de rollen

Een ander punt betreft de interpretatie die aan de rollen wordt gegeven. Een ieder kan zich wel wat voorstellen bij de rol van kiezer. Daarbij gaat het immers om de relatie tussen de burger en zijn bestuur. Ook bij de klantrol is dat goed voor te stellen. Het gaat daarbij immers om de informatie die hij krijgt en om de manier waarop hij te woord wordt gestaan of zijn vraag beantwoord krijgt. Bij de rol van wijkbewoner gaat het om de wijk waar de burger woont. Bij deze rollen sluiten de indicatoren goed aan.

Dat is anders bij de rollen van partner en belastingbetaler. We citeren Ria van Rhijn, gemeentesecretaris van Teylingen:

Dat de burger als belastingbetaler reageerde met een 6,1, vindt Ria van Rhijn begrijpelijk. “Belasting betalen is nooit leuk. En voor een herindelingsgemeente is dat nog spannender. Gaan de inwoners meer betalen? Dat is gelukkig ongeveer gelijk gebleven. De mensen wonen hier goed.”

Bij de rol van belastingbetaler gaat het echter niet om de hoogte van de gemeentelijke ozb, of om de leges voor producten. Die zouden misschien wel aan bod moeten komen, bij het prestatieveld ‘lokale lasten’, maar in de versies van ‘De Staat’ tot 1 januari 2008 worden deze gegevens niet geïnventariseerd en dus ook niet meegeteld bij de cijferbepaling. Bij de rol van belastingbetaler gaat het bij ‘De Staat’ om de vraag of de gemeente de zaken financieel op orde heeft en hoe de interne gang van zaken bij de gemeente is.

Datzelfde zien we ook terug bij de rol van partner. Het gemeentebestuur van Bolsward gaf de volgende verklaring uit naar aanleiding van het relatief lage cijfer op deze rol:

Inwoner als partner

In vergelijking met de andere gemeente scoort Bolsward op dit punt laag. Het cijfer wordt met name omlaag getrokken omdat Bolsward op dit moment haar bestemmingsplannen niet actueel heeft. Daar wordt op dit moment een inhaalslag mee gemaakt. Men is wel tevreden over het onderwijs in Bolsward. Hoewel deze rol ook iets zou moeten zeggen over hoe de gemeente haar inwoners betreft bij de beleidsvorming, is daar geen directe vraag over gesteld in het onderzoek. Daarom geeft dit onderzoek ons geen antwoord op de vraag hoe wij het op dat vlak doen. Op zich jammer, want de gemeente Bolsward vindt het belangrijk dat ze haar inwoners goed betreft bij het maken van nieuwe regels en plannen. Wij hopen dat in de verdere ontwikkeling van dit meetinstrument, wel actief gevraagd wordt wat men vindt van de mate waarin men betrokken wordt.

Ook het bestuur van Ridderkerk merkte dat op:

De burgerrol Burger als Partner is in het onderzoek van 2006 op een klein aantal vragen gebaseerd. Waardering van de Ridderkerkse burger over de samenwerking die de gemeente Ridderkerk heeft met de vele (beleids)platforms is bijvoorbeeld niet meegenomen in het onderzoek van 2006.

Kennelijk verwachten gemeentebesturen dat het bij de partnerrol ook gaat om de vraag hoe burger bij de beleidsvoorbereiding of –uitvoering worden betrokken.

De aanduiding van de rollen kan dus op het verkeerde been zetten of een andere verwachting opwekken. We memoreerden al dat de rol van partner ter discussie staat. Ook voor de rol van belastingbetaler zouden meer indicatoren moeten worden gemeenten waardoor de inhoudelijke beschrijving meer overeenstemt met verwachting die de rolbenaming opwekt.

Gaan gemeenten goed met het instrument om?

Een bijbehorende vraag bij de behandeling van het instrument is of gemeenten de mogelijkheden voldoende benutten. En of gemeenten niet te snel tevreden zijn met de uitkomsten. Lijden gemeenten soms ook aan de – in het onderwijs – heersende zesjes-cultuur?

Al of niet deelnemen

Gemeentebesturen kunnen zelf beslissen of ze meedoen aan ‘De Staat’. Er was in ieder geval tot 1 januari 2008 geen plicht om eraan mee te doen, ook moreel niet. Daarnaast is het aan de gemeentebesturen die wel meedoen om te bepalen wat er met de resultaten gedaan wordt. Beide onderwerpen nemen we wat nader onder de loep. In hoofdstuk 5 gaven we aan dat per 1 januari 2008 152 gemeenten één of meerdere malen hebben deelgenomen aan ‘De Staat’. Dat betekent ook dat er dus 290 *niet* hebben deelgenomen²⁷. De meerderheid van de gemeenten doet dus (nog) niet mee. Dit betekent enerzijds dat vergelijkingen tussen gemeenten niet echt gemaakt kunnen

²⁷ Voor de goede orde: in 2008 is het aantal deelnemende gemeenten uitgebreid tot 187.

worden. Naast gemeenten van dezelfde aard en hoedanigheid zijn er bijvoorbeeld geen regionale vergelijkingen mogelijk. Of, om een ander voorbeeld te noemen, alle heringedeelde gemeenten ten opzichte van niet-heringedeelde gemeenten om aan te geven dat de kwaliteit van de dienstverlening al of niet slechter is geworden na de herindeling²⁸.

Gemeentebesturen doen te weinig met de gegevens

De ervaring van drie jaren 'De Staat' leert ons dat gemeenten alleen vergelijkingen uitvoeren met gemeenten van dezelfde schaalgrootte (het aantal inwoners) die in dezelfde ronde meedoen. In een enkel rapport troffen we ook nog wel eens een verwijzing naar voorgaande jaren, maar de meeste gemeenten laten het bij de meest simpele vergelijking.

Er worden geen vergelijkingen uitgevoerd aan de hand van dezelfde algemene kenmerken (bijvoorbeeld al of niet het vervullen van een centrumfunctie, gelijke leeftijdsopbouw, identieke sociale structuur etc.). Nu is dat laatste ook lastig door de huidige verslaglegging en ook doordat het instrument [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) kennelijk nog vrij onbekend is bij de gemeentebesturen²⁹.

Kennelijk zijn gemeenten snel tevreden, vooral als de uitkomsten enigszins vergelijkbaar zijn met gemeenten van dezelfde schaalgrootte in het deelnamehalfjaar. In veel gevallen scoren gemeenten op het niveau van de rollen vijf keer een voldoende en (slechts) één keer een onvoldoende. Waarom zou je dan ook actie ondernemen? Bovendien, als de onderliggende indicatoren bij die onvoldoende rol dan ook nog vergelijkbaar zijn met vergelijkbare gemeenten lijken gemeentebesturen weinig animo te bezitten om daarin actie te ondernemen. Bij dergelijke uitkomsten is de uitspraak 'buurmans leed is halve troost' dan ook reden om die uitkomsten maar te laten voor wat ze zijn.

Zesjescultuur overheerst

'Kwaliteit voorop: minimaal een rapportcijfer 7 voor de kwaliteit van overheidsdienstverlening'. Aldus een tussenkop uit een recente³⁰ notitie van de VNG waarin uitwerking wordt gegeven aan het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten.

Uit de figuren van hoofdstuk 5 weten we inmiddels dat, als we dienstverlening breed opvatten, dat gemiddeld gezien op de burgerrollen van partner een 7 en op die van klant een 6,9 wordt gescoord. De andere cijfers liggen daar minimaal een half punt onder.

Toch constateren we dat de meeste gemeenten tevreden zijn met de uitkomsten. Iets waar gemeenten volgens hun koepelorganisatie niet tevreden mee zouden moeten zijn. Gemeentebesturen zijn dus nogal snel tevreden.

²⁸ Het is natuurlijk wel zo dat de tijd van drie jaar eigenlijk nog te kort is om daarover betrouwbare uitspraken te doen. Wel kunnen gemeenten die in een herindeling geraken de uitkomsten vóór de herindeling als nulmeting zien om daarmee naderhand de uitkomsten van de nieuwe gemeente mee te vergelijken.

²⁹ Eigen waarneming van één van de auteurs tijdens de Buitengewone Algemene Ledenvergadering van de VNG d.d. 26 september 2008.

³⁰ Uitvoeringsagenda dienstverlening en regeldruk gemeenten, VNG, 5 oktober 2007, blz. 3. Eveneens aangehaald in Overheidsmanagement, nr. 11, november 2007, blz. 32.

Niet langer vrijblijvend

Tijdens de Buitengewone Algemene Ledenvergadering van de VNG van 26 september 2008 werd een voor 'De Staat' niet onbelangrijke resolutie aangenomen. De leden van de VNG spraken met zijn allen af dat deelname aan niet langer een vrijblijvendheid is, maar een plicht wordt. Ondanks een amendement van de vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (de zogenoemde G4) werd de resolutie aangenomen. Voorzitter Annemarie Jorritsma wees op het in 2007 gesloten Bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeente waarin de gemeenten transparantie beloofden. 'Die bieden we met dit instrument', aldus de voorzitter.

De VNG gaat uit van deelname van alle gemeenten, hoewel het gebeurt onder de noemer van 'vrijwillig verplicht'. De burgerpeiling en het klanttevredenheidonderzoek zouden eens per twee jaar uitgevoerd moeten worden. De gegevens voor het zelfonderzoek moeten jaarlijks worden aangeleverd³¹. Als dat lukt dan is het veel gemakkelijker voor gemeenten om betere en meer gefundeerde vergelijkingen uit te voeren. Daarvoor is het echter wel nodig dat gemeenten beter het materiaal van harde kengedaten dat verzameld wordt via waarstaatjegemeente.nl leren benutten. Voor het opsporen van vergelijkbare gemeenten is wel enig inzicht nodig in het handig gebruik maken van deze site. Wij vinden dat daarvoor een taak is weggelegd voor de VNG. Verder vinden wij dat de mate van tevredenheid een aangelegenheid is van de desbetreffende gemeenteraden. Het is echter wel zinvol om periodiek zowel het gebruik als de benutting van de informatie tegen het licht te houden. Een meta-analyse zoals wij hier uitvoerden kan daarbij helpen.

Resumé van het instrument en de wijze waarop gemeenten ermee omgaan

Al met al vinden wij dat het instrument nog aan volledigheid kan winnen. Er is tot 1 januari 2008 nog geen sprake van een volledige beeld van de gemeente als het gaat om de tevredenheid van burgers. Zo missen wij indicatoren die betrekking hebben op ambities en slagkracht en samenwerking, maar ook indicatoren die ingaan op de beantwoording van brieven, e-mail en de telefonische bereikbaarheid.

Daaraan gekoppeld is de wijze waarop de cijferberekening plaatsvindt. Nu gebeurt dat rechtstreeks vanuit ruim 60 indicatoren. Dat betekent enerzijds dat de wens om het gemeentelijke presteren in 50 indicatoren is losgelaten, maar ook dat in de huidige opzet nogal wat prestatievelden niet in beeld in komen. Daardoor is er geen sprake van een algemeen omvattend beeld van een gemeentebestuurlijk presteren.

Daarnaast vinden wij sommige indicatoren een té grote impact hebben op de eindcijferberekening. Deels gaat het daarbij om de zwaarte die daarmee toegekend wordt aan bijvoorbeeld de verzorgdheid van het gemeentehuis en de deskundigheid van ambtenaren, maar deels ook om de berekende rapportcijfers met als voorbeelden die van de actualiteit van de bestemmingsplannen en de plaats op de websiteranglijst. Wij vinden daarom dat het eindcijfer op een andere wijze tot stand zou moeten komen en dat 'De Staat' beperkt zou moeten blijven tot alleen die cijfers waarover burgers hun oordelen

³¹ Meegedeeld door Chris Vast, projectleider waarstaatjegemeente.nl tijdens een gesprek d.d.12 november 2008.

kunnen uitspreken. Ander cijfermateriaal kan ontsloten worden via de site [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). Dat laatste vinden wij een hoopvolle ontwikkeling.

Verder sluiten bij de rollen van partner en belastingbetaler de verwachtingen niet aan bij datgene wat gemeten wordt. Voor de rol van partner heeft dat er in de voorjaarsronde van 2008 al toe geleid dat er geen eindcijfer voor deze rol meer in de overzichten voorkomt. De betreffende gegevens werden verwezen naar de bijlagen in het rapport. In 2009 zal deze rol volledig opnieuw worden opgezet.

Bij de rol van belastingbetaler dekt de benaming eveneens niet volledig de lading die eronder zit.

Wij zijn verder van mening dat alle Nederlandse gemeenten periodiek mee zouden moeten doen. Alleen dan kan door elke gemeente een adequate vergelijking worden gemaakt. Verder vinden wij dat er een taak voor de VNG ligt om de gemeenten te begeleiden bij het gebruik maken van al het beschikbare materiaal dat in de jaren via [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) opgebouwd is en verder uitgebouwd wordt.

Bij stelling 23 was de verwachting dat de ideeën voor een algemeen omvattende monitor grotendeels in de praktijk zouden zijn gebracht. Deze wordt dus niet onderschreven. Enerzijds komt dat door de inadequaatheid en onvolledigheid van het instrument, anderzijds komt dat ook doordat lang niet alle gemeenten meedoen aan 'De Staat'. Daardoor wordt stelling 24, waarbij we verwachtten dat 'De Staat' inmiddels uitgegroeid zou zijn tot een waardevol instrument, ook niet onderschreven. Dat is inmiddels ook de mening van de begeleiders van 'De Staat'. In 2009 zullen daarom de nodige aanpassingen worden verricht. Of dat ook tot een beter instrument leidt, zal nog moeten blijken.

7.2 Minder monitoren?

Eén van de doelstellingen was dat de indicatorenset zou moeten leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging van de verantwoording van gemeenten aan andere overheden. Immers, als burgers vinden dat de prestaties van hun gemeenten in orde zijn dan zouden er geen uitvoeringsregels en plan- en verantwoordingsverplichtingen van hogere overheden meer nodig zijn. Voldoende vertrouwen dus van hogere overheden in het gemeentebestuur.

Hoe staat het daar nu mee na drie jaren 'De Staat'?

Het antwoord daarop is dat er sinds 2005 niets veranderd is. De verantwoordings- en monitorverplichtingen bestaan nog steeds en zijn zeker niet verminderd. Arno Thijsen, gemeentesecretaris van Leidschendam-Voorburg en lid van de subcommissie Dienstverlening en ICT van de VNG, zegt daarover in de krant van 'De Staat' van februari 2008 het volgende:

“We gaan proberen om het zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor alle gemeenten om mee te doen. In het bestuursakkoord dat vorig jaar is gesloten staan zes prestatievelden centraal waarop Rijk en gemeenten gaan samenwerken. Dat zijn 1. Veiligheid; 2. Jeugd en Gezin; 3. Wonen, wijken en integratie; 4. Participatie, armoedebeleid en schuldhulpverlening; 5. Maatschappelijke

ondersteuning en 6. Onderwijs. Op al deze terreinen wil men verbeteringen realiseren. Het Rijk wil de voortgang hieromtrent gaan monitoren. Het zou natuurlijk prachtig zijn als we hiervoor een instrument als Waarstaatjegemeente.nl zouden kunnen inzetten. Tevens zouden de gegevens uit het onderzoek wellicht goed gebruikt kunnen worden voor de verantwoordingsgegevens die gemeenten aan derden, zoals het CBS moeten aanleveren. Het zou pure winst zijn als de gemeenten niet meer allerlei afzonderlijke gegevensstaten hoeven in te vullen, maar kunnen volstaan met één enkele aanlevering. Als die aanlevering dan ook nog eens mede gebaseerd is op geobjectiverde gegevens, maakt dat de waarde ervan alleen maar groter.”

Er wordt dus nog steeds in de toekomstige tijd gesproken.

Ook de VNG constateerde onlangs dat er nog heel wat aan gedaan moet worden om de verantwoordingslast die gemeenten ondervinden, terug te dringen. Tijdens de Buitengewone Algemene Ledenvergadering van de VNG van 26 september 2008 wees voorzitter Annemarie Jorritsma, zelf burgemeester van Almere, de leden er nog eens op: ‘Uw ambtenaren zitten wekelijks monitors in te vullen. Daar willen we toch van af?’³²

In ieder geval is het duidelijk dat afname van het aantal monitors nog steeds een wens is maar nog lang geen realiteit. Dat hadden we bij stelling 25 wel verwacht.

³² Verslag in het VNG-magazine van 10 oktober 2008.

8 Een eerste indruk van de uitkomsten van 2008

In dit boek hebben we de resultaten van ‘De Staat van de Gemeente’ voor de jaren 2005 t/m 2007 geanalyseerd. Kort voor het verschijnen van dit boek werden ook de resultaten van geheel 2008 openbaar gemaakt. We nemen de meest opvallende zaken door.

In 2008 is het onderzoek opnieuw twee keer uitgevoerd: zowel in het voorjaar als in het najaar deden weer een groot aantal gemeenten mee. Opvallend daarbij was dat er veel gemeenten al eerder mee hadden gedaan. Hadden er tot 1 januari 2008 152 gemeenten aan dit instrument meegedaan, per 1 januari 2009 is dit aantal gestegen tot 187.

Daarnaast is er in 2008 nogal wat veranderd aan het instrument. We maakten daar al melding van. Was er tot 1 januari 2008 sprake van een min of meer stabiel instrument, in 2008 is er fors aan enkele rollen gesleuteld.

Uitkomsten voorjaar 2008

In figuur 44 staan de uitkomsten per rol voor de gemeenten die in het *voorjaar* van 2008 deelnamen.

	Aantal gem.	kiezer	klant	onder- daan	partner	wijk- bewoner	belas- ting- betaler
Gemeente < 25.000 inw	17	5,4	6,8	6,0	-	6,5	6,1
Gemeente 25- 50.000 inw.	12	5,4	7,0	5,9	-	6,5	6,1
Gemeente > 50.000 inw.	5	5,6	7,2	6,3	-	6,7	5,7

Figuur 44: uitkomsten ‘De Staat van de Gemeente’ voorjaar 2008.

Opvallend daarbij is dat er geen score is gegeven voor de rol van partner. De voor- naamste reden daarvoor is dat de Werkgroep Doorontwikkeling, die gaat over het instrument, van mening was dat de rol zoals die in de eerdere jaren niet aansloot bij de beleving die hoorde bij het begrip partner. Het rapportcijfer werd namelijk berekend aan de hand van de actualiteit van bestemmingsplannen en de tevredenheid over de basisscholen en over het onderwijs in algemeen. Deze gegevens werden wel geënquêteerd bij de burgers, maar de uitkomsten daarvan werden apart opgenomen in de bijlage. Er werd dan ook voor deze rol geen rapportcijfer meer berekend. Wij vermelden die hier dan ook niet meer.

Daarnaast zijn er wijzigingen opgetreden in de rol van onderdaan. De eerdere burger- oordelen over sociale veiligheid en het functioneren van de politie zijn verbreed naar veiligheid en leefbaarheid.

Ook de rol van belastingbetaler is gewijzigd, zij het dat de wijziging vooral betrekking heeft op de naamgeving van enkele indicatoren, zonder dat de berekening ingrijpend is

gewijzigd. Twee andere rollen (klant en wijkbewoner) ondergingen enkele kleine wijzigingen. De rol van kiezer bleef ongewijzigd.

Opnieuw constateren we dat het algemene beeld van de voorgaande drie jaren (zie bijvoorbeeld figuur 27) ook in het voorjaar van 2008 weer terugkomt.

Uitkomsten najaar 2008

In de najaarsronde is ‘De Staat van de Gemeente’, die vanaf medio 2008 trouwens *Waarstaatjegemeente.nl Burgerrollen* heet, opnieuw gewijzigd. De rol van partner werd opnieuw toegevoegd, maar de berekening vond plaats aan de hand van compleet nieuwe indicatoren. Er is meer aansluiting bij de naamgeving ‘partner’ gezocht door indicatoren te meten die horen bij het betrekken van burgers bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid.

De andere rollen bleven grotendeels gelijk, alleen kregen enkele indicatoren bij de rol van belastingbetaler (opnieuw) een andere naam.

De gemiddelde rapportcijfers van de najaarsronde staan vermeld in figuur 45.

	Aantal gem.	kiezer	klant	onderdaan	partner	wijkbewoner	belastingbetaler
Gemeente < 25.000 inw.	17	5,4	7,0	5,9	5,1	6,5	6,1
Gemeente 25-50.000 inw.	19	5,4	7,3	6,1	5,1	6,6	6,0
Gemeente > 50.000 inw.	8	5,5	7,2	6,0	5,1	6,6	6,6

Figuur 45: uitkomsten ‘De Staat van de Gemeente’ najaar 2008.

Direct valt op dat de gemiddelde cijfers op de partnerrol (alleen gemeten in het najaar van 2008) fors onvoldoende zijn en nog lager dan die van kiezer. Overigens is er, net als bij de andere rollen, wel een consistent beeld als het gaat om kleine, middelgrote en grote gemeenten. Als we ‘af dalen’ naar de indicatoren bij de partnerrol dan blijkt dat vier van de vijf indicatoren een onvoldoende krijgen. Alleen de indicator ‘de gemeente is geïnteresseerd in de mening van haar burgers’ kreeg met een gemiddelde van 5,6 een magere voldoende.

De volgende indicatoren scoorden gemiddeld een onvoldoende:

- Burgers worden voldoende betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijke plannen (gemiddeld 5,1);
- Burgers hebben voldoende inspraakmogelijkheden op gemeentelijke plannen (gemiddeld 5,3)
- Burgers worden voldoende betrokken bij de uitvoering van gemeentelijke plannen (gemiddeld 4,9)
- Burgers hebben voldoende invloed op wat de gemeente doet (gemiddeld 4,5)

Met deze score van 44 gemeenten (dus ong. 17.600 respondenten) geven burgers duidelijk aan dat gemeenten hen onvoldoende betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van plannen. Dat burgers *vinden* dat ze onvoldoende inspraakmogelijkheden

hebben lijkt in tegenspraak met de vele mogelijkheden die er zowel formeel als informeel zijn om hun meningen en ideeën kwijt te kunnen.

De nieuwe operationalisering van de rol van onderdaan lijkt nu meer aan te sluiten bij de belevingswereld van gemeenten: het gaat nu meer om betrokkenheid van burgers bij de gemeentelijke plannen. Uit deze eerste ronde wordt duidelijk dat burgers daar nog niet echte warme gevoelens bij hebben.

9 'De Staat van de Gemeente': samenvatting

We komen bij de samenvatting van de uitkomsten van ons onderzoek naar 'De Staat van de Gemeente'.

9.1 Het onderzoek

In dit boek hebben we de uitkomsten van *'De Staat van de Gemeente'* (verder ook 'De Staat') over de jaren 2005 t/m 2007 geanalyseerd, een instrument waarvan de totstandkoming door de Vereniging voor Gemeentesecretarissen (VGS) is gestimuleerd. Dit instrument is vanaf de start in 2005 door 152 gemeentebesturen toegepast. Daarvan hebben er 17 meer dan eenmaal deelgenomen, zodat we in totaal 175 deelnames telden. Een aantal dat verder zal toenemen.

'De Staat' is een instrument dat de houding en opvatting van burgers over hun gemeentebestuur weergeeft op *zes rollen* die een burger kan vervullen: als kiezer, als klant van de gemeente, als onderdaan, als partner, als wijkbewoner en als belastingbetaler. De beoordeling wordt uitgedrukt in *rapportcijfers*, waarbij een 5,5 het breekpunt is. Is de score hoger dan is er sprake van een voldoende en zou een gemeentebestuur geen actie behoeven te ondernemen. Bij een lager cijfer zou dat wel het geval moeten zijn. Althans als we uitgaan van de bedoelingen van de opstellers.

De rapportcijfers per rol zijn het rekenkundig gemiddelde van *ruim zestig onderliggende indicatoren*. Deze indicatoren worden eveneens uitgedrukt in rapportcijfers die voor het grootste deel afkomstig zijn van oordelen van burgers uit de gemeente. Bij de rol van klant worden burgers ook ondervraagd over hun ervaringen met het gemeenteloket. Verder worden ook 'harde' indicatoren, dus zonder burgeroordelen, in cijfers uitgedrukt. Voorbeelden daarvan zijn cijfers die de opkomst bij de raadsverkiezingen betreffen, het aantal hectares met actuele bestemmingsplannen, rapportcijfers over de gemeenterekening, het weerstandsvermogen, etc.

Gemiddeld gaven ruim 500 burgers per gemeente hun oordeel. In totaal hebben dus zo'n 87.500 Nederlanders een oordeel gegeven over hun gemeentebestuur.

In dit boek is nagegaan wat al deze gegevens aan informatie opleveren. We stelden ons vragen over wat 'De Staat' meet, of het algemene beeld uit eerdere onderzoeken worden bevestigd, waarin gemeenten vooral sterk zijn en waarin ze zwak zijn, wat de gemeenten met de uitkomsten deden en of we al wat konden zeggen over de informatie die het vaker deelnemen naar voren brengt. Verder gingen we na hoe 'De Staat' zich verhoudt tot het instrument van de bestuurskrachtmetingen, want beide pretenderen een algemeen omvattend beeld te geven van het presteren van een gemeentebestuur. Al deze vragen legden we neer in 25 stellingen waarvan we het 'waarheidsgehalte' in de afgelopen hoofdstukken nagingen. In dit hoofdstuk lopen we, bij wijze van samenvatting, de 25 stellingen nog eens na. Daarna bespreken we de meest opmerkelijke uitkomsten.

	Stelling	
cluster 1	1. Qua deelnemers is er geen verschil in de relatieve deelname van kleine, middel-grote en grotere gemeenten.	Ja
	2. 'De Staat' wordt vooral toegepast in die gebieden waar geen bestuurskrachtmetingen plaatsvonden.	Deels juist
	3. Wie deelnam aan een bestuurskrachtmeting zal geen behoefte hebben om deel te nemen aan 'De Staat'.	Deels nee
cluster 2	4. De burger is in het algemeen tevreden over zijn gemeente.	Ja
	5. De tevredenheid komt vooral tot uiting in de rollen van klant, wijkbewoner en partner. De burger zal ontevreden zijn in zijn rol als kiezer.	Ja
	6. Door de jaren heen is er sprake van een stabiele situatie.	Ja
cluster 3	7. Bij een positieve score op een bepaalde rol kunnen best onderliggende indicatoren een al dan niet structurele negatieve beoordeling krijgen. Andersom kan ook het geval zijn.	Ja
	8. Bij een negatieve score op het niveau van de rol, zullen ook de onderliggende indicatoren negatief scoren.	Ja
	9. De meeste gemeenten zullen een onvoldoende scoren op de rol van kiezer en hogere cijfers op de rollen van klant, wijkbewoner en partner.	Ja
cluster 4	10. Uitzonderingen bevestigen de regel: er zullen gemeenten zijn die positief scoren op de kiezersrol en negatief op de rollen van klant, wijkbewoner en partner.	Ja
	11. De kleinere gemeenten scoren beter op de kiezers- en partnerrol.	Nee
	12. De grotere gemeenten scoren beter op de rol van klant en wijkbewoner.	Nee
	13. In gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zullen de inwoners tevredener zijn en dus een hoger gemiddeld rapportcijfer scoren dan in gemeenten met 20.000-50.000 inwoners. In gemeenten met minder dan 20.000 inwoners wonen het minste aantal tevreden mensen.	Nee
	14. Herhaalde deelname aan 'De Staat' leidt tot hogere cijfers op die indicatoren die in de eerdere ronde(s) onvoldoende scoorden.	Nee
cluster 5	15. Alle gemeenten hebben de uitkomsten van 'De Staat' gecommuniceerd naar hun burgers, bijvoorbeeld via de website, een speciale gemeentekrant, het burgerjaarverslag of nog andere kanalen.	Nee
	16. De uitkomsten van 'De Staat' zijn besproken in de colleges van B&W en met de gemeenteraden.	Nee
	17. De negatieve uitkomsten worden aangepakt, bijvoorbeeld via een plan van aanpak of een verbeterplan.	Nee
	18. Gemeenten vergelijken zich zowel op het niveau van de rollen als op het niveau van de indicatoren met elkaar.	Ja
	19. Als vergelijkingsmateriaal gebruiken de gemeenten alle beschikbare materiaal zoals schaalgrootte, bevolkingsdichtheid, het al of niet vervullen van een centrumfunctie, leeftijdsopbouw e.d.	Nee
	20. Gemeenten gaan op zoek naar best practices om daarmee het eigen functioneren te verbeteren.	Nee
cluster 6	21. 'De Staat' geeft alleen een beeld van het operationele deel van het gemeentelijk presteren. Het beleidsmatige en strategische beeld komt daarin niet naar voren, terwijl dat wel bij bestuurskrachtmetingen aan bod komt.	Ja
	22. 'De Staat' is geen remplaçant voor bestuurskrachtmetingen.	Ja
cluster 7	23. De ideeën uit 2005 voor een gemeentemonitor zijn grotendeels in de praktijk gebracht.	Nee
	24. 'De Staat' is inmiddels uitgegroeid tot een volwaardig en waardevol instrument waar gemeenten ook echt wat aan hebben.	Nee
	25. 'De Staat' heeft voor de deelnemende gemeenten geleid tot een afname van het aantal monitors dat periodiek aan hogere overheden aangeleverd moet worden.	Nee

Figuur 44: Uitkomsten van de 25 stellingen.

9.2 De 25 stellingen

We komen nu bij de meer concrete uitkomsten. In figuur 44 hebben we alle 25 (eerder geformuleerde) stellingen nog een keer opgesomd en aangegeven of ze onderschreven werden door dit onderzoek. We lopen de zeven clusters na.

Cluster 1: kwantitatieve gegevens

We constateerden dat er per 1 januari 2008 152 gemeenten (35 procent van het totaal aantal Nederlands gemeenten) hebben deelgenomen aan 'De Staat'. Omdat er gemeenten waren die twee of meer keren deelnamen komen we tot een totaal van 175 keren dat gemeenten 'De Staat' lieten uitvoeren.

Stelling 1 luidde dat er geen verschil zou zijn in de relatieve deelname van kleine (minder dan 25.000 inwoners), middelgrote (25.000-50.000 inwoners) en grote gemeenten (meer dan 50.000 inwoners). Dat bleek inderdaad het geval te zijn. We constateerden wel verschillen per provincie. Procentueel gezien was Drenthe koploper. Daar bleek de helft van het aantal gemeenten deelgenomen te hebben. In aantal was het de provincie Zuid-Holland waar 32 gemeenten deelnamen. Het minste aantal deelnemers kwam uit de provincie Flevoland, met twee van de zes gemeenten. Procentueel leverden Groningen (20 procent) en Utrecht (21 procent) de minste deelnemers.

Bij stelling 2 verwachtten we dat 'De Staat' vooral toegepast zou worden in die gebieden waar geen bestuurskrachtmetingen plaatsvonden. Deze stelling werd deels onderschreven. Gebleken is dat in provincies waar 'De Staat' werd toegepast weinig bestuurskrachtmetingen werden uitgevoerd. Andersom ook. Uitzondering daarbij is de provincie Zuid-Holland waar de meeste gemeenten zitten die beide metingen uitvoeren.

Er bleken 41 gemeenten te zijn die zowel aan 'De Staat' als aan bestuurskrachtmetingen deelnamen. Dat is zowel bij bestuurskrachtmetingen als bij 'De Staat' ongeveer 27 procent van het totaal aantal deelnemers. Meestal werd eerst de bestuurskracht gemeenten waarna enkele jaren later 'De Staat' volgde. Stelling 3, waarbij we verwachtten dat wie deelnam aan een bestuurskrachtmeting geen behoefte zou hebben om deel te nemen aan 'De Staat', werd dus slechts gedeeltelijk onderschreven.

Cluster 2: totaalbeeld

'De Staat' is een instrument dat de mening van burgers onderbrengt bij zes rollen, namelijk de burgerrollen van kiezer, klant, onderdaan, partner, wijkbewoner en belastingbetaler.

Het totaalbeeld daarbij is dat de deelnemende gemeente op één rol een onvoldoende soort: de burger als kiezer krijgt gemiddeld een 5,4. Op de overige rollen worden voldoende gescoord. De burgerrol van onderdaan krijgt een 5,8 gemiddeld, de rol van belastingbetaler een 6,1, die van wijkbewoner een 6,5, de rol van klant een 6,9 en de rol van partner een 7,0. Dat komt overeen met wat we stelden in stelling 5.

In zijn algemeenheid kunnen we dus stellen dat de burger tevreden is over zijn gemeentebestuur en de organisatie, zij het dat het niet overloopt van enthousiasme. Iets

wat we als stelling 4 ook al verwachtten. Overigens hebben we dat wel enigszins genuanceerd omdat bij vijf van de zes rollen de cijfers per rol mede tot stand door berekende indicatoren. Daarover worden de burgers niet ondervraagd.

Stelling 6 luidde dat er sprake zou zijn van een stabiel beeld over de drie jaren dat 'De Staat' nu uitgevoerd is. Dat bleek inderdaad het geval te zijn. We constateerden wel een verschil met het eerste jaar 2005, maar daar bleken enkele indicatoren niet gemeten te zijn die in 2006 en 2007 wel aan bod kwamen.

Cluster 3: beeld per rol

We concludeerden dat de burgers het meest tevreden zijn als ze (voor een dienst) in het gemeentehuis komen. Ze zijn tevreden over de medewerkers die hen te woord staan en over de informatie die ze daar krijgen. Ze zijn ook tevreden over de mogelijkheden om informatie te krijgen via de gemeentelijke sites, al blijkt dat niet direct uit het berekende cijfer via de landelijke websiteranglijst. Ook over het gemeentehuis zelf zijn de burgers in het algemeen content, op enkele punten na. Over de onderwijsmogelijkheden zijn de burgers eveneens goed te spreken. De directe woonomgeving, inclusief het onderhoud daarvan en de afvalinzameling, en de voorzieningen in buurt en gemeente roepen slechts weinig klachten op.

Burgers zijn daarentegen ontevreden over de politieke component van hun dagelijks bestuur (college) en over de gemeenteraden. Ze voelen zich getuige de scores uit 'De Staat' niet vertegenwoordigd in de raad, hebben de indruk dat ze weinig invloed hebben op besluiten en dat toezeggingen door het college niet worden nagekomen. Het vertrouwen in B&W is dan ook 'dun' of zwak, dat wil zeggen niet erg groot. Ze vinden bovendien dat ze te weinig terugzien van hun belastinggeld. In de gemeentelijke regelgeving hebben de burgers weinig vertrouwen. De duidelijkheid is nog neutraal, maar de regels zijn niet zelden tegenstrijdig en op bepaalde terreinen ontbreken juist regels. Ook over de handhaving van de regels is de burger ontevreden, al is het niet duidelijk of dat nu juist gaat om een teveel of een tekort aan handhaving.

Stelling 7 luidde dat bij een positieve score op een rol er onderliggende indicatoren kunnen zijn die een negatieve score krijgen. Andersom zou ook het geval kunnen zijn. Deze stelling wordt door 'De Staat' onderschreven. Alleen de rol van wijkbewoner heeft allemaal indicatoren waarvan het gemiddelde hoger is dan een 5,5. De overige vijf rollen hebben één of meer indicatoren met een onvoldoende als gemiddelde. Wel wordt opgemerkt dat bij de klantrol de enige twee indicatoren met een onvoldoende als gemiddelde twee berekende cijfers waren, namelijk de indicatoren 'openstelling' en 'plaats op website-ranglijst'.

Stelling 8 was van gelijke strekking als stelling 7. Bij een negatieve score zouden er onderliggende indicatoren kunnen zijn die wel positief scoorden. Dit bleek inderdaad het geval te zijn. De kiezersrol scoorde gemiddeld negatief. Eén indicator, het berekende cijfer voor de opkomst bij de raadsverkiezingen, was wel positief. De indicator 'de mening van

burgers over goed gemeentebestuur' kreeg een 5,5 wat 'niet goed en niet slecht' betekent bij 'De Staat'.

Gemeentebesturen zouden dus niet alleen naar de (positieve) eindcijfers per rol moeten kijken. Ook onderliggende indicatoren kunnen een negatief of positief cijfer krijgen. Als het eindcijfer van de rol negatief is, zullen gemeenten wel dieper ingaan op de oorzaken daarvan. Maar het zou ook bij alle eindcijfers per rol moeten gebeuren.

Cluster 4: Verschillen tussen gemeenten

Bij cluster 2 werd geconstateerd dat er voldoende werd gescoord op de rollen van klant, partner, wijkbewoner en belastingbetaler. Op de rol van burger als onderdaan was het 'hakken over de sloot' terwijl een onvoldoende werd gescoord op de rol van kiezer. Als we naar de individuele gemeenten kijken dan blijkt dat geen enkele gemeente een onvoldoende scoorde op de rollen van klant en wijkbewoner, een uitzondering daargelaten wegens te weinig gegevens. Bij de rollen van partner, onderdaan en belastingbetaler werd door resp. 9 procent, 14 procent en 19 procent een onvoldoende gescoord.

Bij de rol van kiezer constateerden we dat bijna de helft van de gemeenten een onvoldoende scoorde. Kleine gemeenten hebben in het algemeen een grotere kans op een hogere waardering op de kiezersrol dan middelgrote en grote gemeenten. De kans op een laag cijfer is desondanks ook groot voor de kleine gemeenten, maar nog altijd kleiner dan de middelgrote en grote gemeenten.

Stelling 9, waarbij we stelden dat de meeste gemeente een onvoldoende scoren op de kiezersrol en dat de meeste gemeenten hoger scoren op de rollen van klant, wijkbewoner en partner werd dus onderschreven.

Bij stelling 10 verwachtten we dat er gemeenten zouden zijn die positief zouden scoren op de rol van kiezer. Dat bleek inderdaad het geval te zijn: 40 procent scoorde hoger dan een 5,5. Geen enkele gemeente scoorde een onvoldoende bij de rollen van klant en wijkbewoner.

Hoe zat het met de verdeling tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten? Er bleken geen significante verschillen te zijn op de rollen van klant, wijkbewoner, onderdaan en partner. Bij de rol van belastingbetaler waren er wat meer schommelingen. De middelgrote gemeenten (25.000-50.000 inwoners) scoorden wat meer voldoende dan de beide andere groepen. Alleen bij de kiezersrol constateerden we, zoals hiervoor al genoemd, een opvallend verschil.

Bij stelling 11 verwachtten we dat kleinere gemeenten beter zouden scoren op de kiezers- en de partnerrol en bij stelling 12 dat grotere gemeenten beter zouden scoren op de rollen van klant en wijkbewoner. Beide stellingen werden dus niet onderschreven.

Waar we ook geen verschil in vonden, was bij heringedeelde gemeenten. We constateerden al dat er geen verschil zat in de gemeenten qua schaalgrootte. Door 26 heringedeelde gemeenten nader te bekijken, constateerden we dat deze gemeenten niet beter of slechter scoorden dan andere gemeenten. Omdat er verder ook geen verschil was tussen grote en kleine gemeenten kunnen we ook stellen dat heringedeelde ge-

meenten niet beter of slechter scoren dan niet-heringedeelde of kleinere gemeenten. Stelling 13 werd dan ook niet onderschreven.

Twintig gemeenten hadden per 1 januari 2008 meer dan één maal deelgenomen aan 'De Staat', waarvan drie al driemaal. We verwachtten bij stelling 14 dat herhaalde deelname tot een hogere score zou leiden en dus tot meer tevreden burgers. Onze conclusie was dat dit nog niet gezegd kon worden. Bij alle rollen was wel sprake van lagere rapportcijfers. Grote verschillen in rapportcijfers troffen we niet vaak aan. Waar dat wel het geval was, kwam dat niet door meningen van burgers maar door objectieve gegevens die waren omgerekend tot rapportcijfers.

Tot slot gingen we ook na welke gemeenten de hoogste en de laagste scores kregen. De top 3 met de hoogste scores werd gevormd door Bunschoten, Nederweert en Oud-Beijerland. De drie laagste scores waren voor Steenbergen, Hardinxveld-Giessendam en Schiedam.

Cluster 5: wat doen gemeenten met de uitkomsten?

Bij dit cluster gingen we eerst na waarom gemeenten eigenlijk meedoen aan 'De Staat'. In de eerste plaats willen gemeenten transparant zijn en hun prestaties ten opzichte van andere gemeenten weten en tonen. Daarnaast zijn gemeentebesturen geïnteresseerd in de vraag hoe hun burgers deze prestaties waarderen. 'De Staat' is daarbij redelijk gemakkelijk voor de gemeenten, relatief goedkoop en de resultaten zijn binnen een halfjaar al bekend. Vaak wordt het ook gezien als een nulmeting, enerzijds om na verloop van tijd nogmaals 'De Staat' uit te voeren en dan te kijken hoe men ervoor staat, anderzijds aan het begin van een raadsperiode om na vier jaar na te gaan hoe de burgers de inspanningen waardeerden.

De eerste reacties van gemeentebesturen lagen voor de hand: tevreden wanneer de uitkomsten vergelijkbaar waren met gemeenten van dezelfde schaalgrootte die in hetzelfde halfjaar meededen, teleurstelling wanneer de uitkomsten lager waren en trots wanneer de uitkomsten hoger waren.

De communicatie naar de burgers kent allerlei varianten. Sommige gemeenten, 28 in totaal, lieten een speciale krant drukken met daarin de uitkomsten en interviews met direct betrokken (collegeleden, leidinggevenden etc.). Meestal werden de uitkomsten gepubliceerd op de websites en/of opgenomen in regionale dagbladen. Maar er waren ook gemeenten die de uitkomsten verder lieten voor wat ze waren en er op geen enkele manier aandacht aan besteedden. Stelling 15, waarbij we verwachtten dat alle gemeenten de uitkomsten hadden gecommuniceerd naar hun burgers, werd dus niet onderschreven.

Stelling 16 werd ook niet onderschreven. Lang niet alle colleges hebben de uitkomsten intern doorgesproken, laat staan dat ze zijn besproken met de gemeenteraden.

Bij stelling 18 stelden we dat gemeenten zich zowel op het niveau van rollen als onderliggende indicatoren met elkaar vergelijken. Dat deden ze ook. Gemeenten vergelijken hun uitkomsten met andere gemeenten die in hetzelfde halfjaar meededen en van

dezelfde grootte qua inwoners waren. Dat gebeurde niet alleen per rol, maar ook bij de indicatoren. Of die nu voldoende waren of onvoldoende maakte daarbij niet uit. Deze stelling werd dus onderschreven.

Echter, lang niet alle negatieve uitkomsten werden aangepakt, althans niet via een verbeterplan of een plan van aanpak. Veelal zagen we dat wanneer er maar in de lijn van de gemiddeldes van vergelijkbare gemeenten werd gescoord, gemeentebesturen al gauw tevreden waren. Zelfs al waren die gemiddeldes onvoldoende. Het meest troffen we dat aan bij de kiezersrol. Stelling 17, waarbij we juist een verbeteraanpak naar aanleiding van de onvoldoendes voorspelden, werd dus niet onderschreven.

Andere vergelijkingen dan naar schaalgrootte hebben we niet aangetroffen. Bij stelling 19 verwachtten we die wel. Dus geen vergelijkingen op het niveau van de bevolkingsdichtheid, leeftijdsopbouw, centrumfunctie van de gemeente etc. Vergelijking bleef altijd beperkt tot gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal. Vergelijking is overigens ook ingewikkeld (zie ook Kuhry en Veldheer, 2004). De webfunctionaliteit van 'De Staat' biedt die mogelijkheden nu eenmaal niet. Daarvoor zou waarstaatjegemeente.nl wel voor kunnen dienen, maar dan zouden daaraan meer gemeenten moeten deelnemen en dan zouden gemeenten beter begeleid moeten worden om dergelijke informatie te ontsluiten en te benutten.

Bij stelling 20 gingen we het benchmarkachtige karakter van 'De Staat' na. Gemeenten vergelijken wel, zoals we bij de vorige stellingen al opmerkten. Er valt dan ook een rangorde te maken van de scores van alle gemeenten (bijlage 6). Benchmarking houdt echter meer in dan rangordenen. De bedoeling van benchmarking is, naast vergelijken en leren, om ook te achterhalen wat maakt dat een gemeente een hogere score behaalt dan een zwakkere; dus waardoor dat komt. Een gemeentebestuur zou vanuit de ambities van benchmarking dus op zoek moeten gaan naar 'best practices', naar de goede voorbeelden. We vroegen respondenten van hoog scorende gemeenten daarom of zij geconsulteerd waren door gemeenten die op zoek waren naar 'goede praktijken' en aan laag scorende gemeenten of men contact had gezocht met een gemeente die hogere cijfers kreeg. Beide categorieën antwoordden negatief. Er worden dus slechts op de meest eenvoudige wijze vergelijkingen gemaakt, maar best practices worden niet gezocht. Stelling 20 werd dan ook niet onderschreven. 'De Staat van de Gemeente' kan de ambitie van benchmarking dus niet waarmaken maar is daarmee nog geen rangordekitsch (Boomkes, 2008). Daarmee is het nog geen mislukt experiment, zoals we zagen. Vergelijken en ordenen wordt door deelnemende gemeenten op zich al nuttig gevonden. Het bevordert de nieuwsgierigheid, de verantwoording aan de gemeenteraad en draagt bij aan transparantie.

Cluster 6: 'De Staat' versus bestuurskrachtmetingen

We vergeleken aan de hand van zes cases bestuurskrachtmetingen met 'De Staat'. We noemden de meest kenmerkende verschillen en overeenkomsten. We constateerden verder dat er in de rapporten van bestuurskrachtmetingen soms aandacht wordt besteed aan de uitkomsten van 'De Staat'. Bij de rapporten die opgesteld waren door BMC gebeurde dat het meest. Andere onderzoekers verwezen er hooguit naar. We constateerden verder dat er ook wel degelijk verschillen zijn tussen de uitkomsten van

‘De Staat’ en die van bestuurskrachtmetingen. ‘De Staat’ meet alleen die indrukken die voor burgers waarneembaar zijn. Het gaat dus vooral om operationeel beleid. Achterliggend beleid is bij de burger niet of nauwelijks in beeld, maar komt bij een bestuurskrachtmeting wel degelijk in beeld. Dit voorspelden we al in stelling 21.

‘De Staat’ kan dan ook geen substituut zijn voor een bestuurskrachtmeting, zoals we stelden bij stelling 22. Het kan wel een aanvulling zijn, vooral in die gevallen waarbij de mening van burgers gewenst is.

Cluster 7: de kwaliteit van ‘De Staat’ als beoordelingsinstrument

In het laatste cluster bekeken we de kwaliteit van het instrument. Wordt nu datgene gemeten wat het instrument pretendeert te meten: spreekt de burger zich uit over de gemeente in de meeste brede zin, zodat er gesteld kan worden dat met ‘De Staat’ een algemeen omvattend beeld wordt geschetst hoe ‘de’ burger over zijn of haar gemeente denkt? Dat was namelijk één van de doelstellingen uit 2005 toen ‘De Staat’ voor het eerst verscheen.

Wij vinden dat het ideaalbeeld nog niet bereikt is. Het instrument moet daarvoor nog vollediger worden. Essentiële indicatoren die betrekking hebben op ambities en slagkracht en samenwerking, maar ook indicatoren die ingaan op de beantwoording van brieven, e-mail en de telefonische bereikbaarheid komen in het geheel niet aan bod.

Daaraan gekoppeld is de wijze waarop de cijferberekening plaatsvindt. Nu gebeurt dat rechtstreeks vanuit ruim 60 indicatoren. Dat betekent enerzijds dat de wens om het gemeentelijke presteren in 50 indicatoren is losgelaten, maar ook dat in de huidige opzet nogal was prestatievelden niet in beeld in komen. Daardoor kan er nooit sprake zijn van een algemeen omvattend beeld van een gemeentebestuurlijk presteren.

Daarnaast vinden wij sommige indicatoren een té grote impact hebben op de eindcijferberekening. Deels gaat het daarbij om de zwaarte die daarmee toegekend wordt aan bijvoorbeeld de verzorgdheid van het gemeentehuis en de deskundigheid van ambtenaren, maar deels ook om de berekende rapportcijfers met als voorbeelden die van de actualiteit van de bestemmingsplannen en de plaats op de websiteranglijst. Wij vinden daarom dat het eindcijfer op een andere wijze tot stand zou moeten komen en dat ‘De Staat’ beperkt zou moeten blijven tot alleen die cijfers waarover burgers hun oordelen kunnen uitspreken. Ander cijfermateriaal kan ontsloten worden via de site waarstaatjemeente.nl. Dat laatste vinden wij een hoopvolle ontwikkeling. We komen daar in het vervolg van dit hoofdstuk nog op terug.

Verder sluiten bij de rollen van partner en belastingbetaler de verwachtingen niet aan bij datgene wat gemeten wordt. Voor de rol van partner heeft dat er in de voorjaarsronde van 2008 al toe geleid dat er geen eindcijfer voor deze rol meer in de overzichten voorkomt. De betreffende gegevens werden verwezen naar de bijlagen in het rapport.

Bij de rol van belastingbetaler dekt de benaming eveneens niet volledig de lading die eronder zit.

Stelling 23, waarbij we verwachtten dat de ideeën voor een algemeen omvattende gemeentemonitor grotendeels in de praktijk zouden zijn gebracht wordt dus niet onderschreven.

Bij stelling 24 verwachtten we dat ‘De Staat’ inmiddels uitgegroeid zou zijn tot een volwaardig en waardevol instrument waar gemeenten ook echt wat aan hebben. Deze stelling wordt dus ook niet onderschreven door de praktijk tot 1 januari 2008. Om wel daarnaar toe te groeien moet er wat gebeuren aan het instrument. Daarnaast zal het aantal deelnemende gemeenten moeten toenemen en zullen gemeenten optimaler gebruik moeten maken van alle gegevens en informatie van waarstaatjegemeente.nl.

Bij stelling 25 vroegen we ons af hoe het staat met de afname van het aantal monitors. Daar blijkt in het geheel nog geen sprake van te zijn. Wil dat werkelijk tot een succes leiden dan zullen alle 443 gemeenten mee moeten doen aan de opvolger van ‘De Staat’: het initiatief waarstaatjegemeente.nl. Daarnaast zou de VNG de gemeenten ook moeten begeleiden om het materiaal dan via deze site beschikbaar is en verder komt beter te benutten.

9.3 Belangrijkste uitkomsten

We geven hier enkele belangrijke uitkomsten nog eens weer.

‘De Staat’ wordt toegepast

Van alle gemeenten hebben 152 gemeenten op het meetmoment 2005 t/m 2007 dit instrument toegepast, een aantal dat verder zal toenemen en - als het aan de VNG ligt – in alle gemeenten van Nederland zal worden toegepast. Dat zal dan wel in een andere vorm gebeuren, te weten via de website waarstaatjegemeente.nl.

Hoofdbeeld keert veelal terug

De uitkomsten van de 175 metingen die door 152 gemeenten werden uitgevoerd, laten zien dat gemeenten over het algemeen wel een voldoende op vijf van de zes rollen scoren. Alleen de rol van kiezer (de volksvertegenwoordigende rol) krijgt in de meerderheid van de gemeten gemeenten een onvoldoende. De kans op een onvoldoende is bij een kleine gemeente wel kleiner dan bij de middelgrote en grotere gemeenten. Het beeld van de burger die ontevreden is met zijn vertegenwoordiging in het bestuur kwamen we ook al tegen bij allerlei andere onderzoeken, zoals van de SGBO/VNG (2005) en Vernieuwingsimpuls (2005). Dat beeld komt dus terug bij de individuele gemeenten.

Schaalgrootte zegt niets over tevredenheid

Uit de analyse blijkt dat schaalgrootte niets zegt over de tevredenheid van burgers. In het algemeen zijn burgers van een kleine gemeenten niet meer tevreden (of ontevreden) dan burgers van middelgrote en grote gemeenten.

Harde (objectieve) indicatoren hebben nogal wat impact op de uitkomsten maar zeggen niets over de burgertevredenheid

Bij vijf van de zes rollen worden de rapportcijfers mede bepaald aan de hand van objectieve getallen. Zo wordt bij de rol van kiezer ook een rapportcijfer berekend voor het opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen. Bij de rol van klant gebeurt dat bijvoorbeeld door de plaats op de websiteranglijst om te rekenen naar een rapportcijfer, evenals het aantal openstellingen van het gemeentehuis. Deze omgerekende cijfers blijken nogal een impact te hebben op de berekening van het eindcijfers, maar ze zeggen niets over de burgertevredenheid zoals onze vergelijking met de uitkomst van de Elsevierranglijst aantoonde. Het is daarom beter om dergelijke objectieve getallen niet te mengen met de uitkomsten van burger- en loketonderzoeken.

Tevredenheid over loket, gemeentehuis en directe woonomgeving

Burgers zijn het meest tevreden als ze in het gemeentehuis komen. Ze zijn tevreden over de medewerkers die hen te woord staan en over de informatie die ze daar krijgen. Ze zijn ook tevreden over de mogelijkheden om informatie te krijgen via de gemeentelijke sites, al blijkt dat niet direct uit het berekende cijfer via de landelijke websiteranglijst, een van de zogenoemde harde (objectieve) indicatoren. Ook over het gemeentehuis zelf zijn de burgers in het algemeen content, op enkele punten na. Ook over de onderwijsmogelijkheden zijn de burgers goed te spreken. Over de directe woonomgeving, inclusief het onderhoud daarvan en de afvalinzameling, en over de voorzieningen in buurt en gemeente zijn eveneens weinig klachten.

Ontevredenheid over de vertegenwoordiging, regelgeving en handhaving

‘De Staat van de Gemeente’ toont: burgers zijn ontevreden over hun dagelijks bestuur (college) en over de gemeenteraden. Ze voelen zich niet (goed) vertegenwoordigd in de raad, hebben de indruk dat ze weinig invloed hebben op besluiten en dat toezeggingen door het college niet worden nagekomen. Het vertrouwen in het college van B&W is dan ook niet erg groot. Ze vinden bovendien dat ze te weinig terugzien van hun belastinggeld.

Ook in de gemeentelijke regelgeving hebben de burgers weinig vertrouwen. De duidelijkheid krijgt nog de score ‘neutraal’, maar de regels zijn soms tegenstrijdig en op bepaalde terreinen ontbreken juist regels. Ook over de handhaving van de regels is de burger ontevreden, al is het niet duidelijk of dat nu juist gaat om een teveel of een tekort aan handhaving.

Mening van heringedeelde gemeenten wijkt niet af van niet-heringedeelde gemeenten

We bekeken 26 gemeenten die de afgelopen tien jaar betrokken waren in een gemeentelijke herindeling. Daaruit bleek dat de burgers van deze nieuw gevormde gemeenten niet anders dachten over hun bestuur dan niet-heringedeelde gemeenten. Nu volgde dat min of meer ook al uit de constatering dat er weinig verschil was qua schaalgrootte, maar het uitlichten van 26 gemeenten bevestigde dat beeld. Burgers van heringedeelde gemeenten waarderen de prestaties van hun bestuur dus niet anders dan burgers van niet-heringedeelde gemeenten. Een opmerkelijk resultaat omdat toch een van de bedoelingen van herindeling is dat burgers beter bediend worden. Als dat herinde-

lingeffect al bestaat, blijft het nadrukkelijk, volgens de uitkomsten van 'De Staat' - in de ogen van veel burgers - verborgen.

Nog geen verbeteringen te constateren als gemeenten vaker meedoen

Zeventien gemeenten hadden per 1 januari 2008 inmiddels tweemaal meegedaan aan 'De Staat', en drie gemeenten al driemaal. De uitkomsten gaven aan dat nog niet gezegd kon worden dat deze gemeenten bij de latere deelname beter werden gewaardeerd door hun burgers. Zo gezien is er geen leereffect van zwak naar beter en dan naar voldoende, of van voldoende naar beter en nog beter.

Gemeenten gaan heel verschillend om met de uitkomsten

Gemeenten blijken heel verschillend om te gaan met de uitkomsten. Het ene gemeentebestuur besteedt vrij veel aandacht aan alle onvoldoendes (inclusief de onvoldoendes op de onderliggende indicatoren) terwijl andere gemeentebesturen de uitkomsten voor kennisgeving aannemen. Gemeenten die hoog scoren worden niet gevraagd naar de redenen waarom hun burgers hen zo waarderen. Het benchmarkachtige karakter komt nog niet uit de verf.

Gemeentebesturen blijken ook nogal snel tevreden te zijn. Als men gelijk of (iets) hoger scoort dan het gemiddelde van dezelfde groep van het deelnamehalfjaar is een bestuur al snel geneigd genoeg te nemen met de uitkomsten. Zelfs al krijgen de indicatoren een onvoldoende. Uit de reacties van lager scorende gemeenten blijkt teleurstelling, evenals het zoeken naar verklaringen waardoor het rapportcijfer laag uitvalt.

'De Staat' is geen vervanger voor bestuurskrachtmetingen

Hoewel het door sommige adepten van 'De Staat' wel zo wordt voorgesteld, is 'De Staat' geen remplaçant voor bestuurskrachtmetingen. We constateerden dat 41 gemeentebesturen aan beide instrumenten hadden meegedaan, soms tegelijkertijd (zoals bij het bestuurskrachtonderzoek in de Alblasserwaard). Gebleken is dat in de rapporten van de bestuurskrachtonderzoeken weinig tot geen aandacht werd besteed aan de uitkomsten van 'De Staat', met uitzondering van de metingen die door BMC werden uitgevoerd, alhoewel dat niet leidde tot invloed op de uiteindelijke beoordeling. In de rapporten van 'De Staat' werd in het geheel geen aandacht besteed aan de uitkomsten van bestuurskrachtmetingen. Conclusie: de instrumenten ('De Staat' versus bestuurskrachtmetingen) verschillen, ze beoordelen elk iets anders.

Gemeenten hebben behoefte aan een algemeen omvattend beeld

Per 1 januari 2008 hadden 146 gemeenten deelgenomen aan bestuurskrachtmetingen en 152 gemeenten aan 'De Staat'. 41 gemeenten hadden aan beide instrumenten meegedaan. Ruim 250 van de 443 Nederlandse gemeenten hadden zich in de breedte dus laten meten. Gemeentebesturen hebben kennelijk behoefte om te weten te komen hoe ze in de breedte functioneren. Grote of kleine gemeenten, niet-heringedeelde of gemeenten die een herindelingsachterstand hebben of gemeenten die daarmee te maken (kunnen) krijgen: men wil graag weten hoe men ervoor staat.

Gemeenten moeten zichzelf redden met de uitkomsten

Van elke ronde van 'De Staat' wordt een rapport gemaakt van een groep gemeenten. In de latere rapporten wordt daarin een onderscheid gemaakt tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. Willen gemeenten meer vergelijkingsmogelijkheden dan zijn die er wel (zoals bevolkingsdichtheid, sociale structuur en bevolkingsopbouw) maar de werkelijke filtering is geen sinecure.

Er verschijnen *geen rapporten per gemeente*. Het is wel mogelijk om via de website van waarstaatjegemeente.nl een zogenaamd rapport op hoofdlijnen te maken, maar in feite is dit een grafische weergave van het halfjaarrapport.

Het meetinstrument

In de voorgaande hoofdstukken hebben we al enkele opmerkingen geplaatst over het instrument "De Staat" zelf. We lichten er nog enkele uit.

In de eerste plaats is dat een scheiding tussen de uitkomsten van de burgeronderzoeken en de meer 'harde' en objectieve indicatoren. Het gaat erom dat er geen vermenigving van beide indicatoren plaatsvindt, wat overigens niet wil zeggen dat de objectieve criteria niet meer ingewonnen hoeven te worden. De scheiding zou, zoals de bedoeling is, het best plaats kunnen vinden via de website waarstaatjegemeente.nl. Aan de ene kant dus de objectieve indicatoren (dat kunnen er legio zijn), aan de andere kant de uitkomsten van onderzoeken onder burgers, bezoekers van het gemeentehuis en andere zoals bedrijven en instellingen.

In de tweede plaats zou de cijferberekening op een 'getrapte' wijze moeten plaatsvinden. Heden ten dage worden de rapportcijfers op de zes burgerrollen rechtstreeks berekend vanuit alle indicatoren die bij die rol horen. Bij een getrapte berekening worden de indicatoren eerst omgerekend naar prestatievelden, die vervolgens het rapportcijfer per rol bepalen. In wezen betekent dit een terugkeer naar het inmiddels verlaten uitgangspunt van 'maximaal 50 burgerindicatoren'.

In de derde plaats zouden nog extra gegevens ingewonnen moeten worden over prestatievelden en burgerindicatoren die nu nog niet aan bod komen, zoals over leefbaarheid, veiligheid, slagkracht en ambitie, maar ook over brief- en telefoonafhandeling.

'De Staat' bestaat niet meer, maar is onderdeel van waarstaatjegemeente.nl

Al sinds de start van 'De Staat' in 2005 wordt gewerkt om dit instrument onderdeel te laten worden van een groter geheel. In 2008 is die integratie doorgevoerd: sinds die tijd zijn de burger- en loketonderzoeken onderdeel van waarstaatjegemeente.nl. Deze site, eigendom van de VNG, herbergt verder een groot aantal harde indicatoren waarmee het mogelijk zou moeten zijn voor gemeentebesturen om zich op een groot aantal terreinen met elkaar te vergelijken. Als dat ook werkelijkheid wordt, zal nog moeten blijken.

Alhoewel dat niet direct een gevolg is van de opname van 'De Staat' in waarstaatjegemeente.nl, werd er in 2008 ook gesleuteld aan het instrument zelf. Zo werd in de ronde van het eerste halfjaar van 2008 geen rapportcijfer meer berekend voor de burgerrol van partner. In het najaar van 2008 werd deze rol opnieuw toegevoegd.

De eerste analyse van de resultaten van deze nieuwe invulling die we konden uitvoeren laat zien dat de partnerrol inderdaad volledig gewijzigd is. De uitkomsten geven aan dat burgers ontevreden zijn over de wijze waarop gemeenten hen betrekken bij de voorbereiding en uitkomsten van plannen.

10 Reflectie op de onderzoeksuitkomsten

Hoe kun je kijken naar rangordes? We laten het perspectief van de rangorde-industrie de revue passeren en zetten daarnaast het beeld van de verantwoordingsindustrie, het beeld van de lerende organisatie en van de autonome gemeente.

10.1 De rangorde-industrie fabriceert scores

Nederlanders zijn gek op scorelijstjes. Zouden lijstjes van ‘De Staat van de Gemeente’ hierin passen? Vooral tegen het einde van een jaar worden we met lijstjes overstelpt. Denk aan de verkiezing van de sportvrouw en sportman van het jaar. En er zijn lijstjes voor voetballer van Europa, en voor auto’s, fietsen, stofzuigers en koelkasten. De top 2000 van muzieknnummers die rond Kerstmis wordt uitgezonden, is sinds de eeuwwisseling een doorslaand succes, wat navolging vond bij iedere zichzelf respecterende omroep. Zo kwam omroep Max in 2008 al met een toplijst van muzikale evergreens. De Volkskrant publiceert al enkele jaren een top-200 van invloedrijke Nederlanders. Omdat dergelijke lijstjes over personen, huiselijke zaken en entertainment veel aandacht trekken, is het geen wonder dat *de scoredrift* ook steeds meer opduikt in het openbaar bestuur, onder het motto ‘turven, tellen, toetsen’ (Leeuw e.a.; 2007).

Rangordes met status

Rangordes prikkelen bestuurders en ambtenaren niet minder dan burgers in hun rol van muziekliefhebber. Dat kan niet anders want bepaalde rangordes hebben een zekere status verworven. Daartoe behoort de rangorde van het dagblad Trouw van de kwaliteit van scholen. En de Consumentenbond bericht al jaren over lokale belastingen. Weekblad Elsevier publiceert cijfers over de beste ziekenhuizen, de economisch sterke gemeenten, de beste gemeenten om te wonen, en ordent ook de kwaliteit van universitaire opleidingen. COELO, centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden, brengt ieder jaar de ‘Atlas van de lokale lasten’ en het ‘belastingoverzicht grote gemeenten’. Wie oplet, weet dat er ook een prijs wordt toegekend voor de groenste gemeente. En er zijn organisaties die aangeven welke gemeente de beste website heeft. Ieder jaar publiceert Binnenlands Bestuur een veiligheidsbarometer³³, net als de Elsevier-lijst op basis van harde gegevens.

Keten van berichten over scores

Opvallend is dat dergelijke lijsten deels worden overgenomen in andere media. Zo berichten regionale bladen hoe de universiteit en de ziekenhuizen in hun afzetgebied scoren, en dergelijke scores komen ook weer naar voren indien een organisatie in financiële moeilijkheden geraakt of er medische of andere ‘missers’ worden gemeld. Rangordes passen blijkbaar in een tijdperk waarin vaart op het World wide web en daarbuiten een rol speelt en consumenten bediend moeten worden. Kwaliteit gevangen in enkele cijfers is dan een ‘pars pro toto’, een deel voor het geheel, waardoor het weergeven van alle argumenten voor de kwaliteit of disfunctioneren van een ziekenhuis of andere organisatie niet meer nodig wordt geacht.

³³ Laatstelijk in Binnenlands Bestuur nr. 45, 7 november 2008.

Scores en rangordes prikkelen nieuwsgierigheid

Denk niet dat er niet naar de scores gekeken wordt. Zeker wel, mede omdat men ziet dat deze scores in dagbladen terug keren. Een crisis of conflict, en hup daar liggen de scores weer op tafel. De 'veiligste' gemeenten zijn trots op hun hoge score, terwijl de 'onveiligste' gemeente Utrecht sprak van een 'onaangename verrassing'.

Scores en rangordes als motivatieinstrument

Scores die goed uitkomen, worden intern benut. Toen de directeur-generaal van Rijkswaterstaat in november 2008 werd verkozen tot 'manager van het jaar' ging een bericht van de topman van het departement van Verkeer en Waterstaat de organisatie in. De uitreiking van de prijs werd betiteld als een feestelijk moment voor de gehele organisatie. De bejubelde manager liet blijken dat de prijs 'natuurlijk' niet alleen voor hem bestemd was maar een gelukwens aan al die gemotiveerde, capabele medewerkers was. De prijs werd benut in het kader van het 'human resources management' om personeel een hart onder de riem te steken, juist omdat de dienst ook wel kritiek krijgt over 'vertragingen in de realisatie van projecten'. Eigenlijk had de hele organisatie feest.

Rangordes als bestuurlijke marketing

De wereld van de rangordes is een soms wonderlijke wereld. De NRC van 6 december 2008 bevat een advertentie van de Radboud Universiteit uit Nijmegen waarin de universiteit zich trots presenteert als de nummer één onder de klassieke universiteiten van Nederland. Deze 'ranking' komt uit de zojuist gepubliceerde Hoger Onderwijs Gids van Elsevier. Dezelfde dag treft de lezer ook berichtgeving in de regionale pers aan dat andere universiteiten het volgens die gids ook goed gedaan hebben. Er blijken namelijk ook rangordes te bestaan voor middelgrote universiteiten en nog andere indelingen. Ook in Maastricht is het universiteitsbestuur tevreden en bij de bestuurszetel van de Open Universiteit Nederland in Heerlen eveneens. Wat blijkt? Ten eerste dat de staf van het bestuur van universiteiten, waarvan de Radboud Universiteit een voorbeeld is, deze uitkomsten zeer snel 'opzuigt' en ogenblikkelijk door te adverteren gebruikt voor werving van studenten, voor interne 'spirit'-verhoging onder het personeel en voor de algemene beeldvorming in de samenleving. Marketing, marketing. Ten tweede leert dit voorbeeld dat als er maar genoeg rangordelijstjes worden gemaakt elke universiteit altijd wel ergens de beste in is dan wel hoog eindigt, en anders enkele opleidingen van die universiteit wel. Begrijpelijk, want onderwijsinstellingen die overal goed of excellent in zijn of overal slecht in zijn bestaan niet. Dat er van bedrog sprake is, is absoluut niet gezegd want er bestaan klassieke universiteiten, er zijn middelgrote, grote en ook kleine universiteiten, we kennen universiteiten met internationale ambities en er bestaat universitair afstandsonderwijs. Fijn dat er daarom organisaties zijn als Elsevier die deze rangordelijstjes aanleveren want 'eigen roem stinkt'. Dat geldt ook voor gemeenten. Moeten dergelijke uitkomsten uit rangordelijsten juist dood gezwezen worden? Niet in een tijd waarin verantwoording afleggen wordt beschouwd als een ultieme vorm van democratische hygiëne.

Van scores naar 'afrekenen'

Het rangordenen van gemeenten is toegenomen. Hoge of lage scores worden breed uitgemeten in de pers. Je kunt geen krant meer openslaan of er staat wel iets in dat je land of je gemeente op plaats drie staat voor dit of op plaats twintig voor dat. Of teruggezakt is van plaats tien naar driehonderd, of juist op de 'hitlijst' gestegen is. Zo wordt vaak gesproken over een OECD-rapport dat de omvang van overheidsbudget dat in vele landen aan onderwijs wordt besteed, rangordent. Is Nederland gezakt op deze lijst, dan wordt dat een argument in discussies tussen de bewindspersonen van OC&W en de Tweede Kamer. Sommige bestuurders die werkzaam zijn in de private sector claimen zelfs meer geld (bonus, etc.) als ze een hoge plaats hebben of juist een hele lage. Als men heel laag staat of ver teruggezakt is, leidt dat tot teleurstelling maar zelden tot direct ontslag of korting op de salariering.

Scores roepen nadere diagnoses op

Scores in rangordes zijn te gebruiken en worden gebruikt, maar met scores alleen ben je er als leidinggevende niet altijd. Een dekaan van een universitaire faculteit let op de plaats van zijn opleidingen in dergelijks rangordes en gebruikt ze als prikkel om zijn organisatiedelen en opleidingsdirecteuren te stimuleren het beter te doen, zo hebben we in verschillende universiteiten ervaren. Maar hij of zij zal de eigen opleidingsdirecteuren vragen (moeten) stellen: hoe gaan we het de komende tijd beter doen, want volgend jaar en daarna verschijnen er weer rangordes? Omdat de scores lang niet altijd voldoende zeggen over hoe het beter te doen, wordt er een analyse verwacht van de oorzaken van de (te lage) score en het overdenken en aanreiken van verbeterplannen. Die aanvullende actie van de dekaan is nodig. De *aanbevelende kracht* van rangordes is doorgaans namelijk gering, hoewel er altijd wel enige pogingen gedaan worden om een score te 'ontvouwen', dus te zoeken naar wat er achter de cijfers schuil gaat. Dat geldt niet alleen voor scores van opleidingen. We kunnen ook uit een rangorde van liedjes op een top-2000 niet opmaken waarom nummers van bijvoorbeeld Boudewijn de Groot (bekend van nummers als 'Het land van Maas en Waal' en 'Vrienden van vroeger') echt hoog staan en bepaalde nummers van andere artiesten een stuk lager of misschien nog hoger. Daarvoor is het gewenst om enkele kenners te raadplegen die aanvullende informatie verstrekken over bijvoorbeeld de tekst, het arrangement en de tijd waarin nummers verschenen en de hitlijsten binnen 'stormden', en waarom kopers toen en later gevoelig waren voor de sfeer die een nummer bij hen oproept.

Gemeenten krijgen van 'De Staat' niet afzonderlijk een eigen rapport. Ook in dit geval is nadere analyse nodig. Er verschijnen *geen rapporten per gemeente*. Het is wel mogelijk om via de website van waarstaatjegemeente.nl een zogenoemd rapport op hoofdlijnen te maken, maar in feite is dit een grafische weergave van het halfjaarrapport. Van elke ronde van 'De Staat' wordt een verzamelrapport gemaakt dat betrekking heeft op een aantal gemeenten.

Internationaal fenomeen

Ook in andere landen komt dit fenomeen van het scoren en rangordenen steeds meer voor waardoor al gesproken wordt van een '*ratings and rankings industry*' (Hood c.s., 2008: 298-328), niet meer weg te denken op nationale en internationale niveaus.

Commerciële adviesbureaus varen er wel bij, door de onderzoeken uit te voeren en de overheden te assisteren bij het interpreteren van de resultaten.

Wij hebben zelf ook aan dit fenomeen meegedaan door ‘De Staat’ mee te bedenken (Aardema en Korsten, 2005) en door in dit boek de rapportcijfers per burgerrol (burger als klant, etc.) bij elkaar te zetten zodat er een ranglijst van 151 gemeenten ontstond (figuur 32 en bijlage 6) met een gemeente op nummer 1 en een gemeente op de laagste plaats. Dat deden we ook voor de scores per rol afzonderlijk (figuur 33). Is dit nu de gunstige ontwikkeling waarop bestuurlijk Nederland wacht? Willen gemeentebesturen en ambtenaren dit, zijn burgers erbij gebaat? Wordt het lerende vermogen van gemeenten niet overschat? Gemeentebesturen worden al tientallen jaren geconfronteerd met uitspraken van burgers dat onvoldoende naar ‘mijn’ mening geluisterd wordt, maar dat heeft nog niet geleid tot een drastische verandering in het gedrag van politici. Zijn scorelijstjes dan een rituele dans?

10.2 De verantwoordingsindustrie produceert loze bureaucratie?

Naast het beeld van de voortdenderende rangorde-industrie die met uitkomsten nieuwsgierigheid prikkelt over ‘waar staat mijn gemeente?’ is het beeld te zetten van een mogelijk positieve versus een uit de hand lopende verantwoordingsindustrie. Het vertrekpunt voor deze invalshoek is de norm dat de rijksoverheid zich steeds meer naar het parlement moet verantwoorden door te bezien of beleid succesvol is of niet. Denk aan de prestatiebegroting uit de jaren tachtig van de vorige eeuw, geen echt succes overigens, en de meer recent rijksbrede begrotingsoperatie (VBTB-operatie), waartoe het ministerie van Financiën het initiatief nam en die gericht is op berichtgeving over wat met beleid bereikt is en wordt en wat de beleidsdoelmatigheid is. De rijksoverheid werkt in deze lijn door, door steeds meer verantwoordingseisen aan andere overheden te stellen in de vorm van *monitoring*. Gemeenten moeten aan rijksinstanties rapporteren, die op de hoogte willen blijven over de besteding van rijksmiddelen en over wat er van het rijksbeleid, dat gemeenten uitvoeren, terecht komt. Dat gebeurt bijvoorbeeld in het kader van landelijke grotestedenbeleid. Waarom? Naast de VBTB-aanzet geldt in ambtelijke kringen op departementaal niveau ook de anticipatieregule. De bewindsman zou best eens naar de Tweede Kamer geroepen kunnen worden voor het beantwoorden van mondelinge vragen en voor je het als ambtenaar weet, voor een interpellatie. Door middels monitoring de vinger aan de pols te houden en gemeenten te laten rapporteren, ben je als departement schriftelijke en mondelinge vragen vanuit het parlement voor. Je anticipeert en wapent je al vast met benchmarkinformatie. Maar begint dit niet wat veel te worden? De Vereniging van Gemeentesecretarissen bepleitte juist in 2004/2005 de introductie van een integraal instrument, ‘De Staat’, vanuit de hoop en verwachting dat daardoor de vele sectorale (departementsgebonden) monitoring zou kunnen worden teruggedrongen, en bij voorkeur overbodig gemaakt zou worden.

Is alleen de monitoring van gemeenten een probleem? Is er een bredere voedingsbodem voor het terugdringen van de rangorde- en verantwoordingsindustrie? Op het eerste gezicht niet want door middel van scores en rangordes is het gemeenten, ziekenhuizen en onderwijsinstellingen mogelijk om transparantie te tonen en zo maatschappelijke verantwoording af te leggen.

Er zijn wel pleidooien gehouden om de verantwoordingspraktijk door middel van monitoring en andere instrumenten aan een grondige heroverweging te onderwerpen. Daarvoor zijn enige argumenten te noemen.

1. *Het relevantie-argument.* Beoordelen van het gewichtige, de kern van een organisatie, sneeuwt onder in een brede beoordeelbeweging. Van het oorspronkelijk idee van verantwoording afleggen, namelijk alleen in geval van ernstige situaties, bijvoorbeeld bij rampen of crises -, is weinig meer over gebleven, meent De Vries (2005). Hoe relevant zijn metingen? Niet altijd duidelijk is of de kernactiviteiten van een beoordeelde organisatie en de daarin werkzame personen goed in beeld komen. Twijfelachtig is of de kernactiviteiten dan wel goed gemeten worden. Een voorbeeld. Een gemeente kan wel de 'groenste' gemeente van het land zijn maar bijna geen enkel gemeentebestuur heeft in een coalitieakkoord of in een strategisch beleidsplan staan om de groenste gemeente te *willen* zijn. Wie is gediend met een labeling als groenste gemeente? Ter verdediging is echter te stellen, dat wellicht in de toekomst meer aandacht voor 'groen' gewenst is. Een 'rankende' organisatie kan belang hebben bij de (verdere) agendering van een thema. Het in kaart brengen van de veiligheid van gemeenten is daarentegen begrijpelijker omdat het tot de doelstelling van menig gemeentebestuur behoort om 'veiligheid' na te streven, zoals vele recente programmabegrotingen laten zien (ook Tops, 2007).
2. *Het omvangargument.* Beoordelen van zowel belangrijke als onbelangrijke aspecten van het handelen van organisaties cumuleert. Er is sprake van een *beoordeelziekte*, van *evaluitis*, menen sommigen (Frey & Osterloh, 2008).
3. *Het kostenargument.* Verantwoording afleggen, lijkt volgens criticasters te zijn verworpen tot een praktijk van omvangrijke informatie-uitwisseling, van schuiven met papier, tussen overheden of delen daarvan. 'Verantwoorden' is kostbaar omdat velen jaarlijks bezig zijn met invuloefeningen, rapportages, verklaringen en de ontvangst van commissies, die een bezoek ter plaatse komen afleggen. Alleen al in gemeenten is sprake van verantwoording van het college van B&W naar de externe accountant, de rekeningcommissie uit de gemeenteraad, de rekenkamer(commissie), de gemeenteraad en de provinciale toezichthouder op de gemeentefinanciën.
4. *Het argument van het weghouden van zware toezichtvormen.* Vrijwillig initiatief om zich te verantwoorden kan een anticipatieactie worden om andere organisaties van zich af te houden. Als je als gemeente of andere organisatie niet meedoet met benchmarking dan bedenkt een ander wellicht wel de noodzaak van een inspectie of ander toezicht. Dat een verantwoordingsproces met cijfers en tabellen dan weinigzeggend is, is bijzaak want het hoofddoel is anderen van het erf te houden door 'mee te buigen'. We hebben het hier dus over 'baas op eigen erf' blijven. De baas wil wel een paar cijfertjes leveren, als de ander daarmee stil gehouden kan worden. 'Machiavelli' van moderne snit.

5. *Het argument van de onduidelijke initiatie van verantwoording.* Er doen zich ook meer en meer horizontale relaties voor tussen degene die verantwoording aflegt en degene aan wie verantwoording wordt afgelegd, meent De Vries (2005). Het is daardoor niet langer duidelijk wie door wie ter verantwoording wordt geroepen. Vaak ligt het initiatief bij degene die verantwoording moet afleggen (door te anticiperen) in plaats van bij degene die ter verantwoording roept.
6. *Het uitvoerbaarheidsargument.* De moderne hedendaagse verantwoording door universiteiten en hogescholen in de vorm van visitatie van elke opleiding gaat inderdaad ver wanneer men die vergelijkt met mogelijke visitatie van alle opleidingen in Duitsland, Frankrijk of Turkije. Vanuit deze landen is wel gepleit voor beoordeling van faculteiten of universiteiten in plaats van al die kleinere opleidingen omdat die aanpak hanteerbaarder zou zijn. Immers, in Nederland kan men bij beoordeling van bijvoorbeeld bacheloropleidingen rechtsgeleerdheid nog volstaan met een beoordeling van zeg minder dan tien programma's. Daarvoor is nog een commissie samen te stellen maar in Duitsland gaat het dan al gauw per wetenschapsdomein om tientallen omdat Duitsland meer universiteiten telt en meer juridische opleidingen.
7. *Het immunisatie-argument.* De organisaties die zich moeten verantwoorden hebben al lang ontdekt hoe ze te werk moeten gaan om de pottenkijkers van zich af te houden. Ze immuniseerden zich tegen kritiek. Bijvoorbeeld door formulieren handig in te vullen. De beoordeelde wenst al die pottenkijkers van zich af te houden.

Michiel de Vries pleitte in zijn oratie (2005: 19) voor een heroverweging van de te omvangrijk geworden loze verantwoordingspraktijk.

De vraag is nu of 'De Staat' de *gebekelde* want te omvangrijk geworden monitoring- en verantwoordingsbult terugdringt of niet. Ons is daarvan niets gebleken. We zien nog geen tekenen die erop wijzen dat rijksmonitoring is teruggedrongen. De Vereniging van Gemeentesecretarissen heeft zo gezien nog een weg te gaan. De VGS heeft nog niet voldoende de ambitie, om door middel van 'De Staat' de rijksmonitoring terug te dringen, waar kunnen maken.

Dat de interbestuurlijke monitoring de positie van lagere overheden daarentegen structureel verzwakt heeft, is in zijn algemeenheid gesteld onjuist, aldus De Kool (2007, stelling 3) in zijn dissertatie. Maar dat was ook niet wat de VGS bezighield. De VGS was vooral kritisch op de lokale bureaucratielasten van veel monitoring.

'De Staat' zorgt ook *niet voor minder drukte op het lokale erf*, want de externe accountant, de rekeningcommissie, de rekenkamer en de raad blijven hun werk doen. Burgerjaarverslagen waarin burgemeesters rapporteren over hun handelen zijn verplicht en bestuurskrachtmetingen hebben andere doelen en er gaat een andere opzet achter schuil.

'De Staat' is in feite een *nieuw* instrument naast andere. 'De Staat' drukte beoordelingen niet terug, zoals de VGS wenste.

Dat toepassing van ‘De Staat’ ertoe leidt dat gemeenten het instrument manipuleren of het een fraai instrument vinden ‘omdat het geen kwaad kan’ of gemeenten zo rijkstoezicht ontlopen, hebben we niet kunnen bewijzen. Misschien bevredigt ‘De Staat’ niet alleen nieuwsgierigheid maar wordt het instrument wel degelijk lokaal gebruikt, ook al zijn we gewaarschuwd voor de gevaren van een zwak aanbevelend gehalte van veel benchmarking (waardoor bijvoorbeeld decanen van onderwijsinstellingen nadere diagnoses laten verrichten). Dat brengt ons bij het perspectief van ‘de lerende organisatie’. Leidt ‘De Staat’ tot lokaal leren?

10.3 ‘De Staat’ in het perspectief van de ‘lerende’ organisatie.

‘De Staat’ is een instrument ter vergelijking van gemeenten die past binnen de context van een opmarcherende *‘ratings and rankings industry’* en *verantwoordingslawine*. Er is nog een derde manier van kijken naar ‘De Staat’ mogelijk. We gaan dan uit van een positiever getoonzet beeld, namelijk dat van *de lerende organisatie*.

De redenering is in de kern dat organisaties weliswaar handelen, maar dat dit handelen niet goed meer van bovenaf of door een hiërarchisch hogere overheid veranderd kan worden of aan kwaliteitsoordelen onderworpen kan worden. Zoals individuen niet meer onder ‘ouderwetse’ gezagsverhoudingen functioneren maar betrekkingen tussen individuen meer en meer onder het gesternte van communicatie en onderhandelingen zijn geraakt en, zoals in boeken over leiderschap staat, individuen ‘verleid moeten worden’, geldt ook voor organisaties dat ze zichzelf vooruit moeten zien te helpen of daartoe geprikkeld moeten worden. Evaluaties, visitaties, monitoring, benchmarking zijn mogelijk betere hulpmiddelen hiervoor dan hiërarchisch ingestoken inspecties, zoals die onder meer in het onderwijs voorkomen. Door kennis te nemen van de uitkomsten van ‘De Staat’ zou in gemeenten zelf, in de ambtelijke organisatie en het bestuur, bezinning kunnen plaatsvinden op de vraag of de goede dingen gedaan worden en de goede dingen goed. Discussies op basis van ‘De Staat’ in werkgroepen, kwaliteitskringen en andere vormen van bezinning zouden het mogelijk kunnen maken om bepaalde zaken bespreekbaar te krijgen en praktijken opnieuw te bevestigen, aan te passen of anderszins te veranderen. Als ‘De Staat’ zo gebruikt wordt, zou een organisatie groei kunnen tonen, kunnen leren om de dingen beter te doen. Daarvoor is dan gewenst dat er zowel ambtelijke als bestuurlijke bezinning plaatsvindt. Ziedaar ‘de in potentie lerende organisatie’ aan het werk.

Wat blijkt nu? ‘De Staat’ is een instrument dat gemeenten met zeker gemak toe laten passen. Er waren immers meer dan 150 toepassingen in een paar jaar tijd. Bovendien kan niemand er tegenstander van zijn dat oordelen van burgers in het bestuur worden meegewogen en is sprake van nieuwsgierigheid (‘waar staan wij?’). *‘So far, so good’*.

Twintig gemeenten hadden per 1 januari 2008 meer dan één maal deelgenomen aan ‘De Staat’, waarvan drie al driemaal. We verwachtten dat herhaalde deelname tot hogere scores zou leiden en dus tot meer tevreden burgers, maar dit deed zich niet voor. Zo gezien, bleek nog geen leereffect. Ons onderzoek liet op het vlak van ‘gebruik van de uitkomsten van “De Staat” op de korte termijn’ een genuanceerd beeld zien. ‘De Staat’ blijkt op zich, en vanuit de korte termijn gezien, nog niet tot een

ingreep in bestaande gemeentelijke praktijken te leiden. Althans, de burgers nemen dat niet waar. Er wordt in het lokaal bestuur wel kennis genomen van 'De Staat' en hier en daar ook intern over gesproken maar het beleidsroer wordt doorgaans bevestigd en niet omgegooid. Blijkbaar voldoen gemeenten volgens gebruikers van 'De Staat' kwalitatief redelijk en treedt mede daardoor eerder legitimerend gebruik van 'De Staat' op dan politiek-tactisch - op verandering van beleid gericht - gebruik. De scores laten dat inderdaad ook zien. Tegen de uitspraak 'gemeenten scoren in "De Staat" in veel opzichten zo, dat de uitkomsten geen aanleiding voor het gemeentebestuur geven om tot beleidswijziging over te gaan' kunnen we ons dan ook niet verzetten.

10.4 De autonome gemeente

We kunnen wel zeggen dat een gemeente dan misschien (nog) wel of geen krachtig lerende organisatie is, maar wie bepaalt dat uiteindelijk? En als een gemeentebestuur nou eens vast wil houden aan het beleid, ondanks kritische uitkomsten uit een rapportage als 'De Staat', is dat dan een probleem? En als 'De Staat van de Gemeente' na kennisname in de la opgeborgen wordt, is dat dan ongewenst? In feite is er geenszins sprake van een probleem. Gemeentebesturen zijn ingevolge de Grondwet autonoom. En het is het college dat het dagelijks bestuur voor haar rekening neemt en de gemeenteraad die het hoogste bestuursorgaan is en het dagelijks bestuur stuurt en controleert. College en raad geven vorm aan het politiek primaat en op dat niveau bevinden zich de essentiële beslis- en verantwoordingsmechanismen, zoals de begroting en rekening en het werk van de externe accountant en lokale rekenkamer (commissie). Er is dus geen derde instantie gewenst die een gemeentebestuur kan sturen, tenzij de wetgever dat wel heeft bepaald. Wat betekent een instrument als 'De Staat' vanuit dit oogpunt?

Gemeenten zijn vrij om deel te nemen aan een instrument als 'De Staat'. Er is geen wet die tot deze vorm van benchmarking verplicht. Het staat een gemeentebestuur dan ook vrij om al of niet iets te doen met de uitkomsten. Een college van burgemeester en wethouders kan uitkomsten voor kennisgeving aannemen, kan er in ambtelijke kring een interne discussie over aangaan of het college kan erover delibereren met de gemeenteraad. Een gemeentebestuur kan in uitkomsten een bevestiging zien voor bestaand beleid maar het gemeentebestuur kan ook verbeterplannen maken voor alle gebieden of aspecten van handelen waarop een magere voldoende of een onvoldoende is gescoord. Dat gehele palet aan reacties kwamen we in dit onderzoek dan ook tegen. Weinig gemeenteraden gingen stante pede aan de slag met de uitkomsten, alhoewel het grote aantal lage cijfers op de kiezersrol daartoe zeker aanleiding gaf. Maar wrevel over de verhouding van fracties en raden met burgers bestaat al langer. Deze wrevel laten verdwijnen blijft zo te zien in het bestaande bestel een moeilijke opgave.

10.5 De rijksoverheid en de VNG

Wat is de opstelling dan van de rijksoverheid ten aanzien van een instrument als 'De Staat'? Inmiddels heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een directie Krachtig Bestuur ingesteld. Deze directie moet, blijkens publicaties op de website van het ministerie, *'samen met de gemeenten bevorderen dat zij zelf in staat zijn op effectieve, efficiënte en een door burgers gedragen manier de hen (nieuw) toebedeelde taken kunnen*

*uitvoeren. Ook een andere invulling van het toezicht op deze taken wordt door de directie voorbereid.*³⁴

Kennelijk wil het ‘moederministerie’ van de gemeenten wel laten nagaan hoe gemeenten met hun bestaande en nieuwe taken omgaan en wat ze ervan terecht brengen. Iets dergelijks zien we ook bij de VNG. Daar is tijdens de algemene ledenvergaderingen van juni en september 2008 het startsein gegeven voor het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). Hierin worden, zo is de bedoeling, benchmarking en monitoring geïntensiveerd. Verantwoording zal meer horizontaal, tussen gemeenten, gaan plaatsvinden en veel minder verticaal richting rijksoverheid en/of provinciebestuur. Benchmarking en monitoring zijn daarbij geen doelen op zich, maar middelen om te constateren waar het beter kan. Of om sterke punten van een gemeente naar voren te brengen die nuttig zijn voor andere gemeenten. Om die reden vormt reflectie op ‘het verhaal achter de uitkomsten’ van benchmarks een essentieel onderdeel van KING. Aldus het persbericht van de VNG.³⁵

Hierachter zit de wens van de VNG om de decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten tot een succes te maken. De VNG zoekt instrumenten om te checken of en hoe gemeenten dit in de praktijk brengen. Benchmarking en monitoring (waaronder [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)) kunnen daartoe bijdragen en kunnen signaleren welke gemeenten dat minder goed doen zodat de VNG hen handreikingen kan geven om maatregelen te treffen. In de resolutie, aangenomen tijdens de buitengewone algemene ledenvergadering van 26 september 2008, staat verder³⁶:

Door het adequaat inzetten van deze instrumenten krijgen gemeenten goed zicht op de eigen prestaties en zijn zij in staat te beoordelen of ze over voldoende slagkracht beschikken om de ambitie van eerste overheid waar te kunnen maken. Het is aan de gemeenten zelf welke vorm zij kiezen om hun bestuurskracht te versterken: via de eigen organisatie, middels vormen van regionale samenwerking, centrum- of gastgemeenteconstructies en/of door herindeling.

Naast dienstverlening dus ook het bewaken van het hogere belang: de decentralisatie van overheidstaken moet een succes worden. Het achterblijven van sommige gemeenten moet gesignaleerd worden via benchmarks en monitoring via [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).

³⁴ http://www.minbzk.nl/organisatie/programma's/bestuurlijke_verhoudingen_en_democratie

³⁵ <http://www.vng.nl/eCache/DEF/81/923.html>

³⁶ http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2008_lbr/Bijlage-III_Resolutie_Vertrouwen_en_verantwoorden.doc

10.6 Algemeen beeld

Daarmee hebben we een algemeen beeld. Het instrument ‘De Staat’ wordt vrijwel nergens in gemeenteland verafschuwd, de toepassing roept nieuwsgierigheid op en er bestaat daardoor ontvankelijkheid om van de uitkomsten kennis te nemen. De prijs van toepassing is niet hoog. Het instrument wordt ook slechts beperkt gekritiseerd. In de ambtelijke organisatie vond ook doorgaans, voor zover wij konden zien, wel enige bezinning op de uitkomsten plaats vond. ‘De Staat’ kwam intern aan de orde. Maar gemeentebesturen pleegden op korte termijn, na publicatie, nog weinig en weinig zichtbaar met de uitkomsten te doen anders dan er een bevestiging van beleid in te zien (‘legitimerend gebruik’). De uitkomsten gaven geen aanleiding sancties tegen ambtenaren te treffen. We kwamen nergens tegen dat colleges op grond van de uitkomsten van ‘De Staat’ ter verantwoording werden geroepen. Geen grote kwaliteitsdebatten en ook geen moties tegen een burgemeester, wethouders of het gehele college. Niemand heeft de bestuurlijke dansvloer gedwongen hoeven te verlaten. Beleid werd zelden door ‘De Staat’ radicaal omgegooid; grote veranderoperaties worden niet gestart als gevolg van dit instrument. Er viel wel af en toe te horen: ‘de uitslag leert ons dat we al op de goede weg waren’. *‘Change, yes we can’* valt wel te roepen maar ‘De Staat’ heeft niet tot die uitroep geleid.

Voor een deel is dit verklaarbaar uit de uitkomsten zelf. Veel gemeenten scoren op een aantal rollen niet echt slecht. Er is – zo gezien - dus geen urgentie om alleen vanuit een benchmark beleid op de schop te nemen. Gemeentebesturen lijken te redeneren in de trant van ‘we doen mee aan “De Staat”, we nemen kennis van de uitkomsten, publiceren deze en gaan vervolgens over tot de orde van de dag’. Baat het niet, het schaadt ook niet. Dat van individuele rapporten geen sprake is, diagnoses van lage of hogere cijfers ontbreken en het aanbevelend gehalte van rapportage over ‘De Staat’ afwezig is (gemeentebestuurders moeten eigenlijk zelf een ‘eigen’ verhaal voor hun gemeente schrijven), maakt het ontbreken van krachtig gebruik verklaarbaar. Er moet na publicatie van de rangordes toch nog teveel additioneel werk verzet worden om de brug naar de potentiële gebruikers te slaan. In dat opzicht wijkt een rangordestaaf van gemeenten niet erg af van OECD-rapportages over het aandeel van het onderwijsbudget in de nationale begrotingen van de regeringen. Ook daar hoort een interpreterend verhaal bij. Die aanvullende exercitie blijkt men in gemeenten niet makkelijk in te kunnen of willen passen in de dagelijkse gang van zaken.

Bijlage 1: Literatuur

- Aardema, H. en A.F.A. Korsten, *De staat van de gemeente. Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, VGS, sept. 2005.
- Aardema, H., *Control voor leiders. Wat doet ú aan 'het systeem'?*, Elsevier, Den Haag, 2007.
- Aardema, H., *Doorwerking van BBI*, Bestuur & Management Consultants, Leusden, 2002.
- Abma, K. en A.F.A. Korsten, Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen. Een beeld van de ideale gemeente?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, pp. 42-67.
- Andrews, R., G.A. Boyne and R.M. Walker, Subjective and objective measures of organizational performance: an empirical exploration, in: G.A. Boyne, K.J. Meier, L.J. O'Toole and R.M. Walker (red.), *Public Service Performance. Perspectives on Measurement and Management*, Cambridge University Press, 2006.
- B&A-groep, *Kwaliteitsmonitor Gemeentelijke Herindeling*, Den Haag, december 2001.
- Behn, R.D., Why measure performance? Different Purposes Require Different Measures, in: *Public Administration Review*, 2003, vol. 63, no. 5, pp. 586-606.
- Berg, C., R. van Oosteroom en J. Slootmaker (red.), *Moderne bedrijfsvoering bij de overheid*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2003.
- BMC, *Koers zetten, koers houden. De bestuurskracht van de gemeente Hardinxveld-Giessendam*, 2006.
- BMC, *Eigen baas aan de poort van het eiland. Bestuurskrachtonderzoek Goeree-Overflakkee, Gemeente Oostflakkee*, juni 2007.
- BMC, *Geen kop zonder eiland. Bestuurskrachtonderzoek Goeree-Overflakkee, Gemeente Goedereede*, juni 2007.
- BMC, *Hart voor het eiland. Bestuurskrachtonderzoek Goeree-Overflakkee, Gemeente Dirksland*, juni 2007.
- BMC, *Langzaam aan, maar graag wel snel een beetje. Bestuurskrachtonderzoek Goeree-Overflakkee, Gemeente Middelbarnis*, juni 2007.
- Bogt, H.J. ter, Ambities en werkelijkheid van New Public Management: De moeizame managementvernieuwingen bij lagere overheden in Nederland, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, april 2006, pp. 170-179.
- Bogt, H.J. ter, *Managementvernieuwing bij de overheid: mooie woorden of echte daden?*, RU Groningen, 2005 (oratie).
- Boogers, M. en L. Schaap, Bestuurskracht, wat moeten we ermee. Een stand van zaken, in: *Bestuurskunde*, 2007, jrg. 16, nr. 2, pp. 5-14.
- Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Lemma, Den Haag, 2007.
- Boogers, M., P.W. Tops en A. Vries, *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?*, Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2005.
- Boomkes, R., *Topkitsch en slow science- Kritiek van de academische rede*, Van Gennep, Amsterdam, 2008.
- Bordewijk, P. en H.L. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.

- Bouckaert, G., B. De Peuter en W. van Dooren, *Meten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling*, Die Keure, Brugge, 2003.
- Bruggen, S. van en A. van Leeuwen, Waar is het goed wonen: van de Wadden tot Vaals, in: *Elsevier*, 14 juni 2008, pp. 30-44.
- Bruijn, J.A. de, Prestatiemeting in de publieke sector. Strategieën om perverse effecten te neutraliseren, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 2, pp. 139-159.
- Castenmiller, P.G. en M.J.E.M. van Dam, *Variatie in bestuurskracht. Een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking*, VNG, 2008.
- Compagne, J.W.F., *De staat op straat. Betekenis van 'De Staat van de gemeente' voor horizontale verantwoording*, Heerlen, juli 2007 (doctoraalscriptie).
- Dijkstra, G.S.A. en Th.A.J. Toonen, Oordelen van burgers over gemeentelijke dienstverlening, in: *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 4, pp. 360-362.
- Eenhoorn, H.B. en P.F. Rozenberg, *Samenwerkend naar zelfstandigheid? – Een onderzoek naar randvoorwaarden voor zelfstandigheid van gemeenten in de Randstad*, 3 okt. 2006.
- Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer en H.J. Heins, *Herindelingen gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2008.
- Frey, B.S. & M. Osterloh, Gaat de wetenschap ten onder aan de beoordeelziekte evaluïtis?, in: *NRC Handelsblad, Katern Opinie & Debat*, 29 nov. 2008, pp. 1-3.
- Geers, K.G. en A.F.A. Korsten, Zelfevaluatie van gemeentelijke bestuurskracht in Friesland, in: *Overheidsmanagement*, jrg. 18, maart 2005, pp. 68-74.
- Geers, K.G., *De kwaliteit van de zelfevaluatie van de Friese gemeentebesturen in 2003*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2004 (doct.scriptie).
- Hakvoort, J.L.M. en H.L. Klaassen, *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2004.
- Helden, G.J. van, *BBi in de praktijk: een onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*, Shaker, Maastricht, 1998.
- Helden, G.J. van, en P.E. Kamminga, De Balanced Scorecard in non-profitorganisaties, in: *Tijdschrift voor Bedrijfsadministratie*, jrg. 99, 1996, pp. 406-413.
- Herweijer, M. en I.M.A.M. Pröpper, Burgers in het beleidsproces, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2008, pp. 261-275.
- Hiemstra, J., *Presterende gemeenten – Hoe gemeenten beter kunnen presteren*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003.
- Hood, C., R. Dixon & C. Beeston, Rating the Rankings: Assessing International Rankings of Public Service Performance, in: *International Public Management Journal*, volume 11, 2008, nr. 3, pp. 298-328.
- INK, *Auditrapport gemeente Oostervijk*, Zaltbommel, 2007.
- In 't Veld, R. *Bestuurskracht, kernbegrip of onzin?* http://rmno.vm134.remotion.nl/files_content/Bestuurskracht.pdf
- Kerklaan, L., C. Verhoeff en C. Zomerdijk, *Het magische getal. Hoeveel indicatoren kunnen managers nog goed hanteren?*, Amsterdam, 2006.
- Kool, D. de, *Monitoring in beeld. Een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, Optima Grafische Communicatie, Rotterdam, 2007a.
- Kool, D. de, Monitoring in het openbaar bestuur, in: *Overheidsmanagement*, 2007b, nr. 10, pp. 6-10.
- Kool, D. de, Monitoring in beeld, in: *Bestuurskunde*, 2007c, nr. 2, pp. 92-103.

- 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, pp. 24-33.
- Kuhry, B. en V. Veldheer, *Maten voor gemeenten 2004 – Een analyse van de prestaties van de lokale overheid*, SCP, Den Haag, 2004.
- Kuhry, B. m.m.v. V. Veldheer en J. Stevens, *Maten voor gemeenten 2005 – Een analyse van de prestaties van de lokale overheid*, SCP, Den Haag, 2005.
- Leeuw, F.L., J. Kerseboom en R. Elte (red.), *Turven, tellen, toetsen*, Boom, Den Haag, 2007.
- Olst, H. van, *Omzien naar bestuurskracht – De kwaliteit van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Zuid-Hollandse gemeenten door verschillende adviesbureaus*, okt. 2005 (doct. scriptie).
- Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Addison Wesley, 1992.
- Politt, C. & G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2002.
- PON, *Resultaat uit De Staat*, Tilburg, 2008.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Presteren door leren. Benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag, 2002..
- Rijke, C.J. de, *Benchmarking en bestuurskrachtmeting in de regio Alblasserwaard/ Vijfheerenlanden*, Heerlen, 2007 (doctoraalscriptie).
- Ringeling, A., *Het imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector*, VUGA Uitgeverij, 's Gravenhage, 1993.
- Schurink, M. en H. Wesseling, Benchmarking en de ambitie van zelfregulering, in: *TPC, Tijdschrift voor public governance, audit & control*, jaargang 5, augustus 2007, nr. 4, pp. 2-7.
- Schutgens, J.M.L.R., A.J.C. Maessen en A.F.A. Korsten, Financiële analyse en bestuurskrachtmeting van gemeenten, in: *B&G*, juli/augustus 2008, pp. 28-33.
- SCP, *De staat van de publieke dienst. Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2008.
- SGBO, *Burgers over lokaal bestuur, ontwikkelingen sinds 1982*, Den Haag, 2002.
- Smith, P., The Use of Performance Indicators in the Public Sector, in: *Journal of the Royal Statistic Society, Series A*, 1990, vol. 153, no. 1, pp.53-72.
- Smith, P., On the unintended consequences of publishing performance data in het public sector, in: *International Journal of Public Administration*, 1995, nr. 18, pp. 377 e.v.
- Staat van de gemeente, *Eindrapportage testfase voorjaar 2005*.
- Staat van de gemeente, *Eindrapportage project Alblasserwaard – Vijfheerenlanden, najaar 2005*.
- Staat van de gemeente, *Deelrapport 1: Gemeenten met < 25.000 inwoners, voorjaar 2006*.
- Staat van de gemeente, *Deelrapport 2: Gemeenten met 25.000 inwoners of meer, voorjaar 2006*.
- Staat van de gemeente, *Deelrapport 1: Gemeenten met < 25.000 inwoners, najaar 2006*.
- Staat van de gemeente, *Deelrapport 2: Gemeenten met 25.000-50.000 inwoners, najaar 2006*.

- Staat van de gemeente, *Deelrapport 3: Gemeenten met 50.000 inwoners of meer, najaar 2006*.
- Staat van de gemeente, *Voorjaar 2007*.
- Staat van de gemeente, *Najaar 2007*.
- Staat van de gemeente, *Voorjaar 2008*.
- Staat van de gemeente, *Najaar 2008*.
- TNS-Nipo, *Gemeenten en Draagvlak, de TNS Nipo Draagvlakmonitor*, 2007.
- Toonen, Th.A.J., M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit*, Van Gorsum, Assen, 1998.
- Tops, P., *Regimeverandering in Rotterdam*, Atlas, Amsterdam, 2007.
- Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtprofiel gemeente Aalburg*, 8 november 2007.
- Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtprofiel gemeente Werkendam*, 8 november 2007.
- Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtprofiel gemeente Woudrichem*, 8 november 2007.
- VGS, *www.watdoetjegemeente.nl en Staat van de gemeente wonen samen*, VGS Nieuws, 15^e jaargang nr. 6, pp. 18-19.
- VGS/VNG, *De Slagvaardige overheid. Perspectief op prestatie*, 2004.
- Visitatiecommissie Bestuurskracht Gemeenten, *2^{de} concept Bestuurskrachtprofiel gemeente Kessel*, 2007.
- VNG, *Handleiding waarstaatjegemeente.nl*, 2008.
- VNG, *Het Beeld van de Burger*, juni 2005.
- Vries, M.S. de, *De ontmythologisering van het openbaar bestuur*, Radboud Universiteit Nijmegen, 2005.
- Waal, A.A. de en L.A.F.M. Kerklaan, *Prestatiemanagement in de overheid: een overzicht*, paper, gepubliceerd en gepresenteerd op het seminar New Public Management, Vrije Universiteit Amsterdam, 2003.
- Waal, A.A. de, *De resultaatgerichte overheid – Op weg naar de prestatiegedreven organisatie*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2004.

Bijlage 2: Deelnemende gemeenten tot 1 januari 2008

	Gemeente	Frequentie	2005		2006		2007	
		deelname	Voorjaar (testfase)	Najaar	Voorjaar	Najaar	Voorjaar	Najaar
1	Aa en Hunze	1	x					
2	Aalburg	1			x			
3	Achtkarspelen	1				x		
4	Alkmaar	2	x				x	
5	Alpen-Chaam	1			x			
6	Barneveld	1				x		
7	Bellingwedde	1						x
8	Bennebroek	1						x
9	Bergen (L)	1						x
10	Bergen op Zoom	1	x					
11	Bernheze	1				x		
12	Bloemendaal	1						x
13	Bolsward	1			x			
14	Borger-Odoorn	1					x	
15	Borne	2			x			x
16	Boxtel	3	x		x		x	
17	Brielle	1				x		
18	Bronckhorst	1				x		
19	Brunssum	1			x			
20	Bunschoten	1						x
21	Capelle aan den IJssel	1						x
22	Castricum	1					x	
23	Coevorden	1					x	
24	Dalfsen	1					x	
25	Dantumadeel	1					x	
26	De Ronde Venen	1				x		
27	Den Helder	1				x		
28	Deurne	1						x
29	Dirksland	1				x		
30	Doetinchem	1						x
31	Dongen	1			x			

Gemeente		Frequentie	2005		2006		2007	
		deelname	Voorjaar (testfase)	Najaar	Voorjaar	Najaar	Voorjaar	Najaar
32	Dronten	1						x
33	Druuten	1					x	
34	Duiven	1						x
35	Echt-Susteren	1			x			
36	Elburg	1						x
37	Emmen	1				x		
38	Ermelo	2				x		x
39	Geldrop-Mierlo	1				x		
40	Giessenlanden	2		x				x
41	Goedereede	1				x		
43	Gorinchem	1		x				
44	Gouda	1					x	
45	Graafstroom	1		x				
46	Graft-De Rijp	1					x	
47	Grave	1				x		
48	Groesbeek	1				x		
49	Haaksbergen	1						x
50	Hardenberg	1				x		
51	Hardinxveld-Giessendam	1		x				
52	Haren (Gn)	1				x		
53	Harenkarspel	1					x	
54	Harlingen	1						x
55	Hatterij	1					x	
56	Heemskerk	1					x	
57	Heemstede	1			x			
58	Heerenveen	1			x			
59	Heerhugowaard	2				x		x
60	Hengelo	1				x		
61	Heumen	1				x		
62	Hilvarenbeek	1			x			
63	Hoogeveen	1						x
64	Hoorn	1					x	
65	Kampen	1						x
66	Kessel (L)	1						x

Gemeente		Frequentie	2005		2006		2007	
		deelname	Voorjaar (testfase)	Najaar	Voorjaar	Najaar	Voorjaar	Najaar
67	Korendijk	1						x
68	Krimpen aan den IJssel	1				x		
69	Landerd	1					x	
70	Langedijk	1				x		
71	Leek	1			x			
72	Leerdam	1		x				
73	Lelystad	2				x		x
74	Lemsterland	1						x
75	Leudal	1						x
76	Liesveld	1		x				
77	Littenseradiel	1					x	
78	Loon op Zand	1				x		
79	Lopik	1						x
80	Maasdriel	1					x	
81	Medemblik	1					x	
82	Meerlo-Wanssum	1					x	
83	Meerssen	1				x		
84	Menaldumadeel	1						x
85	Midden-Drenthe	1				x		
86	Neder-Betuwe	1						x
87	Nederweert	1			x			
88	Nieuw-Lekkerland	1		x				
89	Noordwijk	2				x		x
90	Noordwijkerhout	1			x			
91	Nunspeet	2	x			x		
92	Oegstgeest	1			x			
93	Oirschot	1					x	
94	Oisterwijk	1			x			
95	Oldebroek	1				x		
96	Onderbanken	2				x		x
97	Oosterhout	3	x		x		x	
98	Oostflakkee	1			x			
99	Ooststellingwerf	1			x			
100	Opmeer	1						x

Gemeente		Frequentie	2005		2006		2007	
		deelname	Voorjaar (testfase)	Najaar	Voorjaar	Najaar	Voorjaar	Najaar
101	Oss	1				x		
102	Oud-Beijerland	2				x		x
103	Oude IJsselstreek	2			x			x
104	Ouder-Amstel	1				x		
105	Putten	1				x		
106	Renkum	1			x			
107	Reusel-De Mierden	1	x					
108	Rhenen	1			x			
109	Ridderkerk	2				x		x
110	Rijnwaarden	1				x		
111	Rijswijk	1				x		
112	Roosendaal	1				x		
113	Schiedam	1	x					
114	Schijndel	1					x	
115	Schinnen	1			x			
116	Schouwen-Duiveland	1				x		
117	Sevenum	1						x
118	Sint Anthonis	1						x
119	Sliedrecht	1	x					
120	Sluis	1			x			
121	Someren	1						x
122	Staphorst	1						x
123	Steenbergen	1						x
124	Strijen	1				x		
125	Ten Boer	1				x		
126	Teylingen	2				x		x
127	Twenterand	1				x		
128	Ubbergen	1				x		
129	Veendam	1				x		
130	Veere	1			x			
131	Vlaardingen	2				x		x
132	Vlissingen	1				x		
133	Vught	1					x	
134	Waalre	1				x		

Gemeente		Frequentie	2005		2006		2007	
		deelname	Voorjaar (testfase)	Najaar	Voorjaar	Najaar	Voorjaar	Najaar
135	Waalwijk	1				x		
136	Waddinxveen	2			x			x
137	Wassenaar	2				x		x
138	Westland	1						x
139	Weststellingwerf	1			x			
140	Wierden	1			x			
141	Wijchen	3	x		x			x
142	Wijk bij Duurstede	1						x
143	Wormerland	1					x	
144	Woudenberg	1						x
145	Woudrichem	1				x		
146	Zaltbommel	1				x		
147	Zandvoort	1						x
148	Zederik	1		x				
149	Zoeterwoude	1					x	
150	Zundert	1				x		
151	Zwartewaterland	1				x		
152	Zwolle	2	x				x	
	Totaal	175	11	8	30	53	26	47

Bijlage 3: Burger- en standaardindicatoren uit boek ‘De Staat van de gemeente’.

Algemeen: Soort gemeente	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(1) In deze gemeente is het plezierig wonen (2) De gem. organisatie en het bestuur functioneren in het algemeen naar behoren.	<ul style="list-style-type: none"> - Schaalgrootte. - Sociale structuur. - Centrumfunctie. - Oppervlakte. - Bevolkingsdichtheid (aantal inw/ha). - Leeftijdsopbouw bevolking
Burgerrol: Kiezer	
Rol overheid: democratische representant	
Prestatieveld 1: betrokkenheid	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(3) Het gemeentebestuur luistert goed naar zijn inwoners.	<ul style="list-style-type: none"> - Opkomstpercentage verkiezingen. - Percentage ongeldige stemmen. - Verhoudingsgetal aantal bezoekers raads- en commissievergaderingen.
Prestatieveld 2: ambitie en slagkracht	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(4) Het gemeentebestuur heeft een duidelijke visie op de toekomst (5) Het gemeentehuis is duidelijk in wat het de komende jaren wil bereiken. (6) Het gemeentebestuur doet de goede dingen en schrappt op tijd waaraan geen behoefte meer is of wat onvoldoende oplevert.	<ul style="list-style-type: none"> - 10 belangrijkste programma's
Prestatieveld 3: rekenschap	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(7) Het gemeentebestuur maakt in het algemeen waar wat zij belooft en plant (8) Het gemeentebestuur is eerlijk en duidelijk over wat het waarmaakt van zijn beloftes en plannen	<ul style="list-style-type: none"> - Landelijke beoordeling jaarrekening / jaarverslag en burgerjaarverslag
Prestatieveld 4: samenwerking	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(9) Het gemeentebestuur werkt goed samen met burgers, verenigingen en bedrijven. (10) Het gemeentebestuur werkt productief samen met andere overheidsorganisaties.	<ul style="list-style-type: none"> - Resultaten uitgevoerd bestuurskrachtonderzoek indien beschikbaar - Stakeholdersonderzoek

Burgerrol: Klant	
Rol overheid: dienstverlener	
Prestatieveld 5: loketservice	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
<p>(11) De openingstijden van de gemeente zijn voldoende en duidelijk.</p> <p>(12) Bij het loket hoef je niet lang te wachten.</p> <p>(13) De ambtenaren van de gemeente zijn correct en vriendelijk.</p> <p>(14) De ambtenaren van de gemeente helpen je snel en vakkundig.</p> <p>(15) De gemeente is voldoende duidelijk over de kwaliteit van dienstverlening die zij levert.</p> <p>(16) Voor veel vragen en producten hoef je bij de gemeente niet naar het gemeentehuis, dat kan allemaal via de computer</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resultaten servicemeter OL2000 of innovatiemonitor - Onderzoek gemiddelde wachttijd aan loket: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0-10 min = 8 ▪ 10-20 min = 7 ▪ 20-30 min = 6 ▪ 30-40 min = 5 ▪ 40-50 min = 4 ▪ meer dan 50 min = 3 - Openingstijd centrale publieksbalie (uren p.w.) - Mate van elektronische beschikbaarheid van producten/diensten - Oordeel burgers kwaliteit dienstverlening - Oordeel ondernemers kwaliteit dienstverlening
Prestatieveld 6: brief- en telefoonafhandeling	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
<p>(17) Brieven en mails worden door de gemeente binnen redelijke termijn afdoende beantwoord.</p> <p>(18) Als je de gemeente belt word je voldoende snel en zonder veel doorverwijzing doorverbonden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Onderzoek gemiddelde termijn mailbeantwoording: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0-1 dag = 8 ▪ 1-3 dagen = 7 ▪ 3-5 dagen = 5 ▪ 5-7 dagen = 4 ▪ meer dan 7 dagen = 3 - Onderzoek gemiddelde termijn brief- en mailbeantwoording; wettelijke termijnen, relatief hogere cijfers voor snellere afdoening. - Onderzoek telefoonbeantwoording: binnen vier keer overgaan opnemen en zonodig doorverbinden, eventueel naar voice-mail; niet meer dan twee keer doorverbonden worden.
Prestatieveld 7: informatieverstrekking	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
<p>(19) De informatie die de gemeente geeft – via gemeentegids, website en brochures – is voldoende en begrijpelijk.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plek op landelijke website-ranglijst.
Prestatieveld 8: bezwaren en klachten	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
<p>(20) De gemeente reageert positief en adequaat op meldingen, klachten of bezwaren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aantallen gegronde en ongegronde bezwaar- en beroepschriften. - Doorlooptijden en afhandelingstermijnen. - Ombudsmangegevens.

Burgerrol: Onderdaan	
Rol overheid: regeltoepasser en handhaver	
Prestatieveld 9: veiligheid	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(21) Het is in de gemeente voldoende veilig op straat. (22) Binnen de gemeente functioneert de politie naar behoren. (23)) Binnen de gemeente functioneert de brandweer naar behoren.	<ul style="list-style-type: none"> - Gegevens leefbaarheidsmonitor / politiemonitor - Uitruktijd voor brandweer - Rampenplan - Aantal meldingen van geweld - Aantal aangiften van woninginbraak (en pogingen daartoe) - Aantal aangiften fietsendiefstal - Aantal aangiften autodiefstal - Aantal meldingen van graffiti en vernieling - Aantal meldingen van overlast van/door jeugd - Aantal meldingen van overlast van/door drugs, dronkenschap - Aantal geregistreerde diefstallen/inbraken bedrijven en instellingen. - Aantal geregistreerde winkeldiefstallen - Aantal geregistreerde overvallen bedrijven en instellingen - Aantal black spots (meer dan zes ongevallen met slachtoffers in drie jaar) - Percentage van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt - Percentage dat vindt dat politie, indien nodig, niet snel komt - Percentage dat vindt dat de politie onvoldoende bescherming biedt in de eigen buurt - Percentage van de bevolking dat bepaalde plekken mijdt.
Prestatieveld 10: regelgeving	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(24) de in de gemeente geldende verordeningen en andere regels zijn adequaat.	<ul style="list-style-type: none"> - Onderzoek administratieve lasten - Rechtmatigheidsindicator.
Prestatieveld 11: beschikkingen	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(25) de gemeente neemt beslissingen in afzonderlijke gevallen na zorgvuldige afwegingen van belangen.	<ul style="list-style-type: none"> - Overzicht toepassing Algemene wet bestuursrecht.
Prestatieveld 12: handhaving	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(26) de gemeente controleert voldoende of de geldende regels worden nageleefd. (27) de gemeente treedt adequaat op waar regels worden overtreden.	<ul style="list-style-type: none"> - Verhoudingsgetallen gecontroleerde vergunningen - Opsporingsambtenaren - Handhavingsacties.

Burgerrol: Maatschappelijk betrokkene, partner	
Rol overheid: ontwikkelaar	
Prestatieveld 13: ruimtelijke ontwikkeling	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(28) de gemeente maakt evenwichtige keuzes voor de ruimtelijke indeling van het gemeentelijk grondgebied.	<ul style="list-style-type: none"> - Percentage grondgebied met actuele bestemmingsplannen. - Aanwezigheid structuurplan of -visie.
Prestatieveld 14: economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(29) binnen de gemeente is sprake van voldoende werkgelegenheid. (30) de gemeente schept een prima klimaat voor nieuwe bedrijfsvestigingen.	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal arbeidsplaatsen per 1000 inwoners. - Verhoudingsgetal hectares bedrijventerrein in relatie tot hectares gemeentelijke grondgebied - Werkloosheidspercentage - Aantal recreatieve overnachtingen per 1000 inwoners - Aanbod kantoorruimte (m² vvo) - Opname kantoorruimte (m² vvo) - Gemiddelde huurprijs kantoorruimte - Werkgelegenheidsgroei totaal - Werkgelegenheidsgroei per sector - Werkgelegenheidsgroei in de omgeving - Aantal nieuwe bedrijfsvestigingen - Saldo vestiging/vertrek - Aantal startende ondernemers
Prestatieveld 15: sociale en maatschappelijke voorzieningen	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(31) de gemeente werkt op een goede manier aan sociale en maatschappelijke voorzieningen (ww, bijstand, wsw, wvg, enz.). (32) de gemeente heeft voldoende oog voor bijzondere groepen (ouderen, jongeren, gehandicapten, allochtonen).	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal bijstandgerechtigden per 1000 inwoners - Uitgaven aan bijzondere bijstand - Aantal wsw-plaatsen - Mate van matching per opleidingsniveau - Aandeel ww-uitkeringen - Uitstroom ww-uitkeringen - Aantal arbeidsongeschikten - Bestandsontwikkeling - Instroom bijstandsuitkeringen - Uitstroom bijstandsuitkeringen - Aantal plaatsen maatschappelijke opvang (8 typen) - Aantal personen dat een beroep doet op de wvg - Aantal verstrekkingen woonvoorzieningen wvg - Aantal verstrekkingen vervoersvoorzieningen wvg - Aantal verstrekkingen rolstoelen wvg - Aanwezigheid collectief vervoer wvg - Realisatie huisvesting statushouders - Aantal inburgeringscontracten (lopend/afgerond; nieuwkomers/oudkomers) - Opvangplaatsen asielzoekers

	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal kindplaatsen kinderdagverblijven - Aantal kindplaatsen buiten-/naschoolse opvang.
Prestatieveld 16: onderwijs	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(33). Het onderwijsaanbod is voldoende breed en veelsoortig.	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal typen scholen (basis/voortgezet; regulier/speciaal; denominatie) - Aantal beroepsopleidingen (hbo/wo, naar richtingen). - Aantal regionale expertisecentra (rec-scholen) - Aantal leerlingen voortgezet onderwijs in verhouding tot leeftijdsgroep, naar onderwijstype - Aantal cursisten WEB per volwassenen 20-64 - Aantal leerlingen MBO per jongere - Aantal studenten WO per jongere - Scores citoeindtoets po - Scores citoeindtoets po gewogen naar sociale structuur - Scores eindexamens voortgezet onderwijs (slagingspercentages, eindcijfers) - Scores eindexamens voortgezet onderwijs gewogen naar sociale structuur

Burgerrol: Wijkbewoner, gebruiker	
Rol overheid: beheerder	
Prestatieveld 17: lokale voorzieningen	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(34) de gemeente is goed bezig met wijkbeheer en geeft burgers voldoende mogelijkheid om daarop in vloed uit te oefenen. (35) de gemeente heeft voldoende winkelvevoorzieningen. (36) de gemeente heeft voldoende sportvoorzieningen. (37) de gemeente heeft voldoende overige voorzieningen.	- Standaard afvinklijst lokale voorzieningen.
Prestatieveld 18: milieu en groen	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(38) er is voldoende openbaar groen in de gemeente. (39) het openbaar groen in de gemeente is goed onderhouden. (40) de gemeente ziet er in het algemeen schoon en opgeruimd uit. (41) de vuilophaal in de gemeente is goed verzorgd.	- Overzicht naar staat van onderhoud openbaar groen. - Afval in kilo's per inwoner: uitgesplitst naar afvalscheiding. - Score op CO ₂ -uitstoot gerelateerd aan kyoto-verdrag.
Prestatieveld 19: gebouwen	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(42) de gemeente heeft voldoende goede woningen, overeenkomstig de behoefte. (43) de bebouwing in de gemeente is over het geheel genomen goed onderhouden.	- Aantal, grootte en leeftijd woningen. - Percentage koop-/huurwoningen. - Aantal niet-woningen - Gemiddelde woningbezetting. - Gemiddelde woz-waarde. - Aantal rijksmonumenten per duizend inwoners.
Prestatieveld 20: verkeer en vervoer	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(44) de gemeente is goed bereikbaar met de auto en met het openbaar vervoer. (45) er zijn voldoende goede wegen en fietspaden binnen de gemeente. (46) de verkeersvoorzieningen in de gemeente zijn toereikend. (47) de verkeersveiligheid n=binnen de gemeente is naar behoren.	- gewogen gemiddelde parkeertarief. - verhouding betaald/onbetaald parkeren. - kosten parkeervergunning. - aantal parkeerplaatsen per huishouding. - aantal parkeerplaatsen per bedrijf. - totaal aantal verkeersongevallen (dood, letsel/uitsluitend materiele schade). - binnenstedelijk bereikbaarheid auto (gem. snelheid, auto). - gemiddelde snelheid per fiets. - bereikbaarheid werkgelegenheid (auto). - bereikbaarheid beroepsbevolking (auto). - bereikbaarheid t.b.v. recreatie en vrije tijd (auto). - bereikbaarheid werkgelegenheid (ov). - bereikbaarheid beroepsbevolking (ov). - bereikbaarheid t.b.v. recreatie en vrije tijd (ov).

	<ul style="list-style-type: none">- effect files (filezwaarte) op bereikbaarheid werkgelegenheid.- effect files (filezwaarte) op bereikbaarheid beroepsbevolking.- reistijdverhouding ov/auto.- reistijdverhouding fiets/auto.- aantal verkeersslachtoffers.
--	--

Burgerrol: Belastingbetaler	
Rol overheid: organisator	
Prestatieveld 21: lokale lasten	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(48) de woonlasten in de gemeente zijn in verhouding met de kwaliteit van het wonen.	<ul style="list-style-type: none"> - prijs identiteitskaart. - prijs (standaard) rijbewijs. - prijs uittreksel gba. - prijs pas 65+. - ozb woningen. - ozb niet-woningen. - rioolheffing woningen (tarief eigenaar). - reinigingsheffing woningen (tarief mph). - totaal woonlasten (meerpersoonshuishouden). - toeristenbelasting (p.p. per nacht). - precariobelasting terras (75m2). - precariobelasting uitstalling van goederen.
Prestatieveld 22: financiën	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(49) de gemeente heeft de zaken financieel goed op orde en 'zet de tering naar de nering'.	<ul style="list-style-type: none"> - resultaten iflo-begrotingsscan. - aangetoond meerjarig duurzaam perspectief. - Totaal budget - Budgetten per hoofdfunctie - Algemene uitkering - Reserves in duizend euro per jaar.
Prestatieveld 23: management	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
(50) de interne gang van zaken bij de gemeente is naar behoren.	<ul style="list-style-type: none"> - Resultaten (periodiek) effectiviteits- en doelmatigheids-onderzoek - Overheadpercentage.
Prestatieveld 26: personeel	
<i>mogelijke burgerindicatoren</i>	<i>mogelijke standaardindicatoren</i>
-	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal formatieplaatsen per duizend inwoners - Mobiliteitspercentage - Ziekteverzuimpercentage in relatie tot landelijk gemiddelde. - Medewerkertevredenheidonderzoek.

Bijlage 4: Uitkomsten burgerrollen gemeenten die meerdere malen deelnamen.

In deze bijlage worden de rapportcijfers per rol weergegeven van de gemeenten die twee of meer keren deelnamen aan 'De Staat'.

De verschillen ten opzichte van de voorgaande deelname zijn eveneens weergegeven.

		kiezer	klant	onderdaan	partner	wijkbewoner	bel.betal
Boxtel	vj. 2005	4,9	7,4	5,5	7,9	6,2	5,0
	vj. 2006	5,1	7,1	5,9	7,7	6,2	6,1
		0,2	-0,3	0,4	-0,2	0,0	1,1
	vj. 2007	5,4	7,0	5,8	7,9	6,3	6,3
		0,3	-0,1	-0,1	0,2	0,1	0,2
Oosterhout	vj. 2005	4,9	6,8	5,6	8,1	6,5	5,0
	vj. 2006	5,3	6,9	5,9	7,1	6,6	5,4
		0,4	0,1	0,3	-1,0	0,1	0,4
	vj. 2007	5,4	7,1	5,8	7,3	6,4	4,8
		0,1	0,2	-0,1	0,2	-0,2	-0,6
Wijchen	vj. 2005	5,3	6,3	5,2	7,5	6,7	5,5
	vj. 2006	5,5	6,9	6,2	7,2	6,7	6,2
		0,2	0,6	1,0	-0,3	0,0	0,7
	nj. 2007	5,6	7,0	6,1	7,6	6,7	5,6
		0,1	0,1	-0,1	0,4	0,0	-0,6
Alkmaar	vj. 2005	5,4	7,0	5,5	5,8	6,8	5,8
	vj. 2007	5,5	7,4	6,3	6,1	6,7	7,1
		0,1	0,4	0,8	0,3	-0,1	1,3
Borne	vj. 2006	5,7	7,1	6,3	7,8	6,7	6,6
	nj. 2007	5,7	7,1	6,2	8,0	6,8	5,1
		0,0	0,0	-0,1	0,2	0,1	-1,5
Ermelo	nj. 2006	5,8	7,0	5,8	6,2	6,7	6,1
	nj. 2007	5,8	6,9	5,9	6,1	6,7	5,8
		0,0	-0,1	0,1	-0,1	0,0	-0,3
Giessenlanden	nj. 2005	4,9	7,2	5,6	7,4	6,2	5,5
	nj. 2007	5,5	7,0	5,9	8,3	6,3	7,4
		0,6	-0,2	0,3	0,9	0,1	1,9
Heerhugowaard	nj. 2006	5,2	6,9	6,0	7,4	6,6	6,0
	nj. 2007	5,4	6,9	5,5	7,6	6,7	6,0
		0,2	0,0	-0,5	0,2	0,1	0,0
Lelystad	nj. 2006	5,2	7,0	5,5	5,0	6,3	6,1
	nj. 2007	5,3	6,6	5,8	6,8	6,4	5,3
		0,1	-0,4	0,3	1,8	0,1	-0,8

		kiezer	klant	onderdaan	partner	wijkbewoner	bel.betaler
Noordwijk	nj. 2006	5,2	7,1	6,1	6,4	6,5	6,0
	nj. 2007	5,2	6,6	6,0	6,4	6,6	6,5
		0,0	-0,5	-0,1	0,0	0,1	0,5
Nunspeet	vj. 2005	5,9	7,0	5,4	7,5	6,7	5,7
	nj. 2006	6,0	7,0	5,9	7,8	6,7	6,4
		0,1	0,0	0,5	0,3	0,0	0,7
Onderbanken	nj. 2006	5,6	6,8	5,6	7,9	6,1	6,9
	nj. 2007	5,6	7,1	5,3	8,0	6,1	6,2
		0,0	0,3	-0,3	0,1	0,0	-0,7
Oud-Beijerland	nj. 2006	5,4	6,8	6,2	7,6	6,7	6,5
	nj. 2007	5,7	7,1	6,2	7,8	6,8	7,0
		0,3	0,3	0,0	0,2	0,1	0,5
Oude IJsselstreek	vj. 2006	5,3	6,8	5,6	7,4	6,4	6,2
	nj. 2007	5,3	6,6	5,8	7,7	6,4	6,3
		0,0	-0,2	0,2	0,3	0,0	0,1
Ridderkerk	nj. 2006	5,1	7,4	5,9	6,6	6,6	6,3
	nj. 2007	5,0	7,2	5,9	6,7	6,6	5,4
		-0,1	-0,2	0,0	0,1	0,0	-0,9
Teylingen	nj. 2006	5,1	7,1	6,2	7,3	6,5	5,7
	nj. 2007	5,1	7,3	6,0	7,1	6,5	6,1
		0,0	0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,4
Vlaardingen	nj. 2006	5,8	6,5	5,8	7,1	6,6	6,5
	nj. 2007	5,5	6,9	6,0	5,7	6,6	5,5
		-0,3	0,4	0,2	-1,4	0,0	-1,0
Waddinxveen	vj. 2006	5,3	6,9	5,4	5,4	6,4	5,7
	nj. 2007	5,0	6,9	5,2	6,0	6,5	6,3
		-0,3	0,0	-0,2	0,6	0,1	0,6
Wassenaar	nj. 2006	5,6	6,0	6,5	7,4	6,9	6,9
	nj. 2007	5,5	7,2	5,9	7,8	6,8	5,8
		-0,1	1,2	-0,6	0,4	-0,1	-1,1
Zwolle	vj. 2005	5,1	7,1	5,4	5,3	6,8	5,5
	vj. 2007	5,7	7,2	5,9	6,0	6,9	7,2
		0,6	0,1	0,5	0,7	0,1	1,7

Bijlage 5: Ontwikkeling van het instrument.

Toelichting bij de tabellen

1. In de kolommen ‘burgerindicatoren’ en ‘standaardindicatoren volgens Aardema en Korsten (2005)’ staan de indicatoren die we beschreven in hoofdstuk 2. Oorspronkelijk zijn deze indicatoren afkomstig uit het boek De Staat van de Gemeente – Op weg naar een handzame gemeentemonitor.
2. In de kolom ‘Andere standaardindicatoren’ staan de indicatoren die niet afkomstig zijn uit het boek van Aardema en Korsten, maar die we wel aantreffen in de zes rapporten die vanaf 2005 t/m 2007 verschenen zijn.
3. In de daarop volgende kolommen (‘testfase’ t/m ‘nj’07’) zijn aangegeven welke standaardindicatoren wel (met een +) en welke niet (met een -) aan bod kwamen. In de kolom opmerkingen hebben we aangegeven welke indicatoren doorwerken in het uiteindelijke rapportcijfer per burgerrol.

Voorbeeld:

Indicator 3 (betrokkenheid) werd door Aardema en Korsten voorzien van volgende de standaardindicatoren:

- Opkomstpercentage verkiezingen
- Rapportcijfer opkomstpercentage verkiezingen
- Percentage ongeldige stemmen
- Verhoudingsgetal aantal bezoekers raads- en commissievergaderingen

In de rapporten die vanaf 2005 verschenen troffen we ook aan:

- Het oordeel van de burger over zijn invloed als kiezer
- Het oordeel van de burger over zijn vertegenwoordiging door de gemeenteraad.

Bij de testfase werden het opkomstpercentage bij de verkiezingen en de beide oordelen geïnventariseerd, waarvan de oordelen werden voorzien van een rapportcijfer. Die beide cijfers werkten door in het uiteindelijke rapportcijfer voor de burgerrol van kiezer.

Vanaf het voorjaar van 2006 werd het opkomstpercentage bij de verkiezingen omgerekend naar een rapportcijfer dat ook weer doorwerkte in het uiteindelijke cijfer voor de kiezerrol.

4. Gearceerd zijn weergegeven de indicatoren waarover de oordelen van de burgers (of bedrijven en instellingen) via de verschillende vragenlijsten geïnventariseerd werden. Alle andere cijfers werden uit andere bronnen gehaald (gemeentelijk zelfonderzoek, CBS, COELO etc.)
5. In de kolom opmerking betekent eindcijfer dat deze indicator meeteelt bij de bepaling van het rapportcijfer per rol.

	<i>burgerindicatoren</i>	<i>Standaardindicatoren volgens Aardema en Korsten (2005)</i>	<i>Andere standaardindicatoren</i>	test- fase	nj '05	vj '06	nj '06	vj '07	nj '07	Opmer- kingen
Algemeen	Soort gemeente / Algemene referentiegegevens (1) in deze gemeente is het plezierig wonen (2) de gemeentelijke organisatie en het bestuur functioneren in het algemeen naar behoren.	- Schaalgrootte (aantal inwoners). - Sociale structuur. - Centrumfunctie. - Oppervlakte. - Bevolkingsdichtheid - Leefstijdsopbouw bevolking	- Groene druk - Grijsz druk - Totaal demografische druk	+	+	+	+	+	+	
Kiezer	Betrokkenheid (3) gemeentebestuur luistert goed naar zijn inwoners	- Opkomstpercentage verkiezingen. - Rapportcijfer opkomstperc. verkiezingen - Percentage ongeldige stemmen. - Verhoudingsgetal aantal bezoekers raads- en commissievergaderingen	- Oordeel burger over invloed als kiezer - Oordeel burger over vertegenwoordiging door gemeenteraad.	+	+	+	+	+	+	eindcijfer eindcijfer eindcijfer
	Ambitie en slagkracht (4) gemeentebestuur heeft een duidelijke visie op de toekomst (5) gemeentebestuur is duidelijk in wat het de komende jaren wil bereiken. (6) gemeentebestuur doet de goede dingen en schapt op tijd waaraan geeft behoefte: meer is of wat onvoldoende oplevert.	- 10 belangrijkste programma's		+	-	-	-	-	-	
	Rekenschap (7) gemeentebestuur maakt beloftes en planning waar (8) gemeentebestuur is eerlijk en duidelijk over waarmaken beloftes en plannen	- Landelijke beoordeling jaarrekening / jaarverslag en burgerjaarverslag	- Landelijk cijfer burgerjaarverslag - Oordeel burgers waarmaken beloften B&W - Vertrouwen burgers in B&W - Mening burgers goed gemeentebestuur	+	-	+	-	+	-	eindcijfer eindcijfer eindcijfer
	Samenwerking (9) gemeentebestuur werkt goed samen met burgers, verenigingen en bedrijven. (10) gemeentebestuur werkt productief samen met andere overheidsorganisaties	- Resultaten uitgevoerd bestuurskracht- onderzoek indien beschikbaar - Stakeholdersonderzoek		-	-	-	-	-	-	

Klant (vervolg)	<i>burgerindicatoren</i>	<i>Standaardindicatoren volgens Aardena en Korsten (2005)</i>	<i>Andere standaardindicatoren</i>	test-fase	nj '05	vj '06	nj '06	vj '07	nj '07	Opmerkingen
	Brief- en telefoonafhandeling (17) Brieven en mails worden door de gemeente binnen redelijke termijn afdoende beantwoord.	<ul style="list-style-type: none"> - Onderzoek gemiddelde termijn mailbeantwoording <ul style="list-style-type: none"> ▪ dag = 8 ▪ 1-3 dagen = 7 ▪ 3-5 dagen = 5 ▪ 5-7 dagen = 4 ▪ meer dan 7 dagen = 3 - Onderzoek gemiddelde termijn brief- en mailbeantwoording; wettelijke termijnen, relatief hogere cijfers voor snellere afdoening. - Onderzoek telefoonbeantwoording; binnen vier keer overgaan opnemen en zonodig doorverbinden, eventueel naar voice-mail, niet meer dan twee keer doorverbonden worden. 		-	-	-	-	-	-	
	(18) Als je de gemeente belt word je voldoende sad en zonder veel doorverwijzing doorverbonden.	<ul style="list-style-type: none"> - Plek op landelijke websiteranglijst. 	<ul style="list-style-type: none"> - Score op landelijke websiteranglijst - Rapportcijfer landelijke websiteranglijst - Oordeel burgers duidelijkheid informatie - Oordeel burgers toegankelijkheid informatie - Oordeel burgers gemeentelijke informatie via kranten - Oordeel burgers informatie website 	+	+	+	+	+	+	eindcijfer
	Informatieverstrekking (19) De informatie die de gemeente geeft – via gemeentegids, website en brochures – is voldoende en begrijpelijk.	<ul style="list-style-type: none"> - Aantallen gegronde en ongegronde bezwaar- en beroepschriften. - Doorlooptijden en afhandelingstermijnen. - Ombudsmangegevens. 		-	-	-	-	-	-	eindcijfer
	Bezwaren en klachten (20) De gemeente reageert positief en adequaat op meldingen, klachten of bezwaren.			-	-	-	-	-	-	eindcijfer
	(-) Overeenkomst kwaliteit dienstverlening gemeentelijke dienst met verwachtingen		<ul style="list-style-type: none"> - Komt overeen met verwachtingen - Verwachtingen waren hoger - Verwachtingen waren lager 	+	+	+	+	+	+	eindcijfer

Klant (vervolg)	<i>burgerindicatoren</i> (-) Wijze van informatie inwinnen voorafgaand aan bezoek aan gemeentehuis	<i>Standaardindicatoren volgens Aardema en Korsten (2005)</i>	<i>Andere standaardindicatoren</i>	test-fase	nj '05	vj '06	nj '06	vj '07	nj '07	Opmerkingen
			<p>Wijze van inwinnen (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schriftelijk - Telefonisch - E-mail / internet - Bezoek aan gemeentewerf <p>- Rapporteer voor andere wijze van informatie inwinnen voorafgaand aan bezoek gemeentehuis</p> <p>Gewenste andere manier van contact met gemeente, i.p.v. bezoek gemeentehuis (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schriftelijk - Telefonisch - E-mail / internet - Bezoek aan gemeentewerf 		+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+	+	+	+	
					+	+				

Onderaan (vervolg)	<i>burgerindicatoren</i>	<i>Standaardindicatoren volgens Aardema en Korsten (2005)</i>	<i>Andere standaardindicatoren</i>	test- fase	nj '05	vj '06	nj '06	vj '07	nj '07	Opmer- kingen
	Veiligheid (21) Het is in de gemeente voldoende veilig op straat.	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal meldingen van geweld - Aantal aangriffen van woninginbraak (en pogingen daartoe) - Aantal aangriffen fietsendiefstal - Aantal aangriffen auto-diefstal - Aantal meldingen van graffiti en vernieling - Aantal meldingen van overlast van/door jeugd - Aantal meldingen van overlast van/door drugs, dronkenschap - Aantal geregistreerde diefstal- len-/inbraken bedrijven en instellingen. - Aantal geregistreerde winkeldiefstallen - Aantal geregistreerde overvallen bedrijven en instellingen - Aantal black spots (meer dan zes ongevallen met slachtoffers in drie jaar) - Percentage van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt - Percentage van de bevolking dat bepaalde plekken mijdt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Percentage inwoners dat zich (heel) vaak onveilig voelt - Percentage inwoners dat (heel) vaak onveilige plaatsen in de buurt mijdt - Percentage inwoners dat (heel) vaak onveilige plaatsen in de gemeente mijdt. 	-	-	-	-	-	-	
	(-) De gemeente pakt de sociale veiligheid goed aan.		- Oordeel burger aanpak sociale veiligheid	+	+	+	+	+	+	eindcijfer
	(22) Binnen de gemeente functio- neert de politie naar behoren.	<ul style="list-style-type: none"> - Gegevens leefbaarheidmonitor / politie monitor - Percentage dat vindt dat politie, indien nodig, niet snel komt - Percentage dat vindt dat de politie onvoldoende bescherming biedt in de eigen buurt 		-	-	-	-	-	-	
	(23) Binnen de gemeente functioneert de brandweer naar behoren.	<ul style="list-style-type: none"> - Uitrustijd voor brandweer - Rampenplan 	- Oordeel burgers functioneren politie	+	+	+	+	+	+	eindcijfer
				-	-	-	-	-	-	

Onderaan (vervolg)	<i>burgerindicatoren</i>	<i>Standaardindicatoren volgens Aardema en Korsten (2005)</i>	<i>Andere standaardindicatoren</i>	test- fase	nj '05	vj '06	nj '06	vj '07	nj '07	Opmer- kingen
	Regelgeving (24) de in de gemeente geldende verordeningen en andere regels zijn adequaat.	<ul style="list-style-type: none"> - Onderzoek administratieve lasten - Rechtmatigheidindicator. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oordeel burgers duidelijkheid regels - Oordeel burgers ontbreken regels - Oordeel burgers tegenstrijdige regels 	- - + +	- - + +	- - + +	- - + +	- - + +	- - + +	eindcijfer eindcijfer eindcijfer
	Beschikkingen (25) de gemeente neemt beslissingen in afzonderlijke gevallen na zorgvuldige afwegingen van belangen.	- Overzicht toepassing Algemene wet bestuurrecht		-	-	-	-	-	-	
	Handhaving (26) de gemeente controleert voldoende of de geldende regels worden nageleefd. (27) de gemeente treedt adequaat op waar regels worden overtreden. (-) de gemeente controleert en handhaaft regels voldoende	<ul style="list-style-type: none"> - Verhoudingsgetallen gecontroleerde vergunningen - Opsporingsambtenaren - Handhavingacties 		- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	
			- Oordeel burgers handhaving regels	+	+	+	+	+	+	eindcijfer

Partner (vervolg)	<i>burgerindicatoren</i>	<i>Standaardindicatoren volgens Aardema en Korsten (2005)</i>	<i>Andere standaardindicatoren</i>	test- fase	nj '05	vj '06	nj '06	vj '07	nj '07	Opmerkingen
	Sociale en maatschappelijke voorzieningen (31) de gemeente werkt op een goede manier aan sociale en maatschappelijke voorzieningen (ww, bijstand, wsw, wvg, enz.).	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal bijstandgerechtigden per 1000 inwoners - Uitgaven aan bijzondere bijstand - Aantal wsw-plaatsen - Mate van matching per opleidingsniveau - Aandeel ww-uitkeringen - Uitstroom ww-uitkeringen - Aantal arbeidsongeschikten - Bestandsontwikkeling - Instroom bijstandsuitkeringen - Uitstroom bijstandsuitkeringen - Aantal plaatsen maatschappelijke opvang (8 typen) - Aantal personen dat een beroep doet op de wvg - Aantal verstrekkingen woonvoorzieningen wvg - Aantal verstrekkingen vervoersvoorzieningen wvg - Aantal verstrekkingen rolstoelen wvg - Aanwezigheid collectief vervoer wvg 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal uitkeringen bijzondere bijstand per 1000 inwoners. - Totaalbedrag bijzondere bijstand per inwoner in €. - Bruto instroom bijstandsuitkeringen - Bruto uitstroom bijstandsuitkeringen - Aantal WVG-uitkeringen bijstand per 1000 inwoners - Totaalbedrag WVG-uitkeringen per inwoner in €. 	+	-	-	-	-	-	
	<ul style="list-style-type: none"> - Realisatie huisvesting statushouders - Aantal inburgeringscontracten (lopend/afigerond; nieuwkomers/oudkomers) - Opvangplaatsen asielzoekers - Aantal kindplaatsen kinderdagverblijven - Aantal kindplaatsen buiten-/naschoolse opvang. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal plaatsen kinderdagopvang - Aantal plaatsen buitenschoolse opvang - Aantal plaatsen peuterspeelzaalwerk - Aantal amateurverenigingen met structurele subsidie - Bedrag per vereniging 	+	-	-	-	-	-	-	

	<i>burgerindicatoren</i>	<i>Standaardindicatoren volgens Aardema en Korsten (2005)</i>	<i>Andere standaardindicatoren</i>	test-fase	nj '05	vj '06	nj '06	vj '07	nj '07	Opmerkingen
wijkbewoner	Lokale voorzieningen (34) de gemeente is goed bezig met wijkbeheer en geeft burgers voldoende mogelijkheid om daarop in vloed uit te oefenen.	- Standaard afvinklijst lokale voorzieningen.		-	-	-	-	-	-	
	(35) de gemeente heeft voldoende winkelveorzieningen	- Standaard afvinklijst lokale voorzieningen.		-	-	-	-	-	-	
	(36) de gemeente heeft voldoende sportvoorzieningen.	- Standaard afvinklijst lokale voorzieningen.		-	-	-	-	-	-	
	(37) de gemeente heeft voldoende overgegevoorzieningen.	- Standaard afvinklijst lokale voorzieningen.		-	-	-	-	-	-	
	(-) er zijn voldoende voorzieningen in de directe woonomgeving, wijk.									eindecijfer eindecijfer eindecijfer eindecijfer eindecijfer
(-) er zijn voldoende voorzieningen in de gemeente.			Tevredenheid burger over: - Woning - Directe woonomgeving - Speelmogelijkheden kinderen - Verlichting - Wegen en straatmeubilair - Winkels in de buurt	+ + + + + +	+ + + + + +	+ + + + + +	+ + + + + +	+ + + + + +	eindecijfer eindecijfer eindecijfer eindecijfer eindecijfer	
Milieu en groen 38) er is voldoende openbaar groen in de wijk. 39) het openbaar groen in de gemeente is goed onderhouden.			Tevredenheid burger over: - Winkels - Uitgaan - Cultuur - Verenigingen, clubs - Sportvoorzieningen - Zorgvoorzieningen - Welzijnsvoorzieningen - Tevredenheid burger openbaar groen	+ + + + + + + +	+ + + + + + + +	+ + + + + + + +	+ + + + + + + +	+ + + + + + + +	+ + + + + + + +	eindecijfer
		- Overzicht naar staat van onderhoud openbaar groen.		-	-	-	-	-	-	

<i>burgerindicatoren</i>	<i>Standaardindicatoren volgens Aardema en Korsten (2005)</i>	<i>Andere standaardindicatoren</i>	test- fase	nj '05	vj '06	nj '06	vj '07	nj '07	Opmer- kingen
(40) de gemeente ziet er in het algemeen schoon en opgeruimd uit.		- Tevredenheid burger onderhoud wijk - Rapportcijfer telefonisch meldpunt voor klachten of meldingen (bv. vuilnis op straat, kuitlen in weg, kapotte verlichting)	+	+	+	+	+	+	eindecijfer
(41) de vuilophaal in de gemeente is goed verzorgd.	- Afval in kilo's per inwoner: uitgesplitst naar afvalscheiding. - Score op CO ₂ -uitstoot gerelateerd aan kyoto-verdrag.	- Tevredenheid burger afvalinzameling	+	+	+	+	+	+	eindecijfer
Gebouwen (42) de gemeente heeft voldoende goede woningen, overeenkomstig de behoefte.	- Aantal, grootte en leeftijd woningen. - Percentage koop-/huurwoningen. - Aantal niet-woningen - Gemiddelde woningbezetting. - Gemiddelde woz-waarde. - Aantal rijksmonumenten per duizend inwoners.	- Voorraad woningen totaal - Voorraad koopsector (%) - Voorraad huursector (%) - Voorraad eengezinwoningen (%) - Voorraad meergezinwoningen (%) - Voorraad woningen met 3 kamers(%) - Voorraad woningen met 3 kamers(%) - Voorraad woningen met 3 kamers(%) - Voorraad bouwjaar t/m 1944 (%) - Voorraad bouwjaar 1945-1970 (%) - Voorraad bouwjaar 1971-1990 (%) - Voorraad bouwjaar vanaf 1991 (%) - WOZ-waarde gem. woningwaarde - WOZ-waarde woningen (mln. Euro)	+	-	-	-	-	-	-
(43) de bebouwing in de gemeente is over het geheel genomen goed onderhouden.			+	-	-	-	-	-	

	<i>burgerindicatoren</i>	<i>Standaardindicatoren volgens Aardema en Korsten (2005)</i>	<i>Andere standaardindicatoren</i>	test-fase	nj '05	vj '06	nj '06	vj '07	nj '07	Opmerkingen
Wijkbewoner (vervolg)	Verkeer en vervoer (44) de gemeente is goed bereikbaar met de auto en met het openbaar vervoer.	<ul style="list-style-type: none"> - binnenstedelijk bereikbaarheid auto (gem. snelheid, auto). - gemiddelde snelheid per fiets. - bereikbaarheid werkgelegenheid (auto). - bereikbaarheid beroepsbevolking (auto). - bereikbaarheid t.b.v. recreatie en vrije tijd (auto). - bereikbaarheid werkgelegenheid (ov). - bereikbaarheid beroepsbevolking (ov). - bereikbaarheid t.b.v. recreatie en vrije tijd (ov). - effect files (filezwaarte) op bereikbaarheid werkgelegenheid. - effect files (filezwaarte) op bereikbaarheid beroepsbevolking. - reistijdverhouding ov/auto. - reistijdverhouding fiets/auto. 		-	-	-	-	-	-	
	(45) er zijn voldoende goede wegen en fietspaden binnen de gemeente			-	-	-	-	-	-	
	(46) de verkeersvoorzieningen in de gemeente zijn toereikend .	<ul style="list-style-type: none"> - gewogen gemiddelde parkeertarif. - verhouding betaald/onbetaald parkeren. - kosten parkeervergunning. - aantal parkeerplaatsen per huishouding. - aantal parkeerplaatsen per bedrijf. 		-	-	-	-	-	-	
	(47) de verkeersveiligheid binnen de gemeente is naar behoren.	<ul style="list-style-type: none"> - totaal aantal verkeersongevallen (dood, letsel/uitsluitend materiele schade. - aantal verkeersslachtoffers. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tevredenheid burger verkeersveiligheid gemeente - Tevredenheid burger verkeersveiligheid buurt 	-	-	-	-	-	-	
				+	+	+	+	+	+	eindecijfer eindecijfer eindecijfer eindecijfer
			<ul style="list-style-type: none"> - Tevredenheid burger over: - bereikbaarheid buurt met auto - parkeermogelijkheden in buurt - openbaar vervoer in de wijk - parkeermogelijkheden in gemeente - openbaar vervoer in gemeente 	+	+	+	+	+	+	eindecijfer

	<i>burgerindicatoren</i>	<i>Standaardindicatoren volgens Aardema en Korsten (2005)</i>	<i>Andere standaardindicatoren</i>	test- fase	nj '05	vj '06	nj '06	vj '07	nj '07	Opmer- kingen
Belastingbetaler (vervolg)	Management (50) de interne gang van zaken bij de gemeente is naar behoren.	<ul style="list-style-type: none"> - Resultaten (periodiek) effectiviteits- en doelmatigheidsonderzoek - Overheidspercentage. 	<ul style="list-style-type: none"> - Interne organisatie gemeente is in orde - Rapportcijfer burgers gemeentelijke organisatie - Aantal formatieplaatsen per 1000 inw. - Mobiliteitspercentage - Ziekteverzuimpercentage - Score ziekteverzuim 	-	-	-	-	-	-	eindcijfer
	Personeel	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal formatieplaatsen per duizend inwoners - Mobiliteitspercentage - Ziekteverzuimpercentage in relatie tot landelijk gemiddelde. - Medewerkertevredenheidonderzoek. 	-	-	-	-	-	-	-	

Bijlage 6: Ranglijst deelnemende gemeenten

Hieronder is de ranglijst weergegeven van de gemeenten die van 2005 t/m 2007 deelnamen aan 'De Staat van de Gemeente'. Van gemeenten die meerdere malen deelnamen zijn de rapportcijfers van het laatste jaar van deelname weergegeven.

nr.	gemeente	aantal inw.	kiezer	klant	onder- daan	partner	wijk- bew.	belast- betaler	totaal
1	Bunschoten	19475	6,0	7,2	6,2	8,3	6,6	7,3	41,6
2	Nederweert	16441	5,5	7,4	6,3	7,9	6,6	7,0	40,7
3	Oud-Beijerland	24019	5,7	7,1	6,2	7,8	6,8	7,0	40,5
4	Giessenlanden	14456	5,5	7,0	5,9	8,3	6,3	7,4	40,4
5	Aalburg	12221	5,8	7,0	6,1	8,0	6,4	7,1	40,3
6	Ten Boer	7164	6,2	7,1	5,9	8,3	6,6	6,3	40,3
7	Hatterm	11630	6,4	6,8	5,9	7,6	6,8	6,9	40,3
8	Duiven	25605	5,6	7,3	6,2	7,1	6,7	7,2	40,2
9	Dongen	25586	5,6	7,1	5,9	7,3	6,7	7,4	40,1
10	Veere	21947	5,9	7,0	6,2	7,6	6,6	6,8	40,0
11	Putten	23173	5,5	7,1	6,0	7,7	6,9	6,8	40,0
12	Meerlo-Wanssum	7660	5,8	6,9	5,8	7,7	6,5	7,1	39,8
13	Nunspeet	26583	6,0	7,0	5,9	7,8	6,7	6,4	39,7
14	Druten	18114	5,6	6,9	6,2	7,4	6,5	7,1	39,7
15	Haren (Gron)	19107	5,6	7,1	6,4	7,3	6,8	6,4	39,6
16	Capelle a.d. IJssel	65374	5,6	7,2	5,9	7,3	6,6	6,9	39,5
17	Borger-Odoorn	26297	5,7	6,9	6,1	7,4	6,4	7,0	39,5
18	Heemstede	25678	5,9	7,1	6,2	6,4	6,7	7,2	39,4
19	Schijndel	22912	5,4	7,0	5,9	7,9	6,5	6,6	39,4
20	Krimpen a.d. IJssel	28783	5,8	6,9	5,8	7,6	6,8	6,5	39,4
21	Barneveld	50448	5,2	7,1	6,1	7,6	6,5	6,7	39,3
22	Leek	19004	5,9	7,3	6,3	6,5	6,8	6,6	39,3
23	Meerssen	19762	6,0	6,9	5,6	7,3	6,6	6,9	39,2
24	Goedereede	11631	5,7	7,4	6,1	7,3	6,5	6,2	39,2
25	Twenterand	33438	5,4	7,3	5,7	7,6	6,3	6,8	39,2
26	Oss	76416	5,7	7,0	5,6	7,5	6,6	6,6	39,1
27	Alkmaar	94174	5,6	7,4	6,3	6,1	6,7	7,1	39,1
28	Korendijk	10850	5,9	6,9	5,5	8,0	6,3	6,5	39,1
29	Hoorn	68174	5,6	6,9	6,2	7,0	6,7	6,7	39,0
30	Littenseradiel	10850	5,5	6,8	6,0	7,5	6,4	6,8	39,0
31	Groesbeek	18826	5,6	6,9	5,9	7,5	6,7	6,4	39,0
32	Wassenaar	25608	5,5	7,2	5,9	7,8	6,8	5,8	38,9
33	Borne	20521	5,7	7,1	6,2	8,0	6,8	5,1	38,9
34	Hengelo (O)	81299	5,5	7,0	5,6	7,3	6,6	6,8	38,9
35	Opmeer	11212	6,2	7,0	5,7	7,2	6,8	5,9	38,9

nr.	gemeente	aantal inw.	kiezer	klant	onder- daan	partner	wijk- bew.	belast- betaler	totaal
36	Sint Anthonis	11766	5,6	6,9	5,5	7,7	6,5	6,6	38,8
37	Zwolle	114635	5,7	7,2	5,9	6,0	6,9	7,2	38,8
38	Oldebroek	22880	5,5	7,0	6,0	7,0	6,3	7,0	38,8
39	Doetinchem	56238	5,2	7,1	5,8	7,7	6,8	6,2	38,8
40	Coevorden	36040	5,4	7,0	6,0	7,2	6,5	6,7	38,8
41	Boxtel	30001	5,4	7,0	5,8	7,9	6,3	6,3	38,7
42	Wijchen	39479	5,6	7,0	6,1	7,6	6,7	5,6	38,7
43	Bernheze	29544	5,5	7,1	5,7	7,5	6,5	6,4	38,6
44	Woudrichem	14390	5,4	6,6	6,0	7,7	6,1	6,8	38,6
45	Dalfsen	26541	6,0	7,1	6,3	7,4	6,7	5,1	38,6
46	Dantumadeel	19461	5,9	7,0	6,2	6,4	6,6	6,4	38,6
47	Ooststellingwerf	26150	5,2	7,1	5,9	7,7	6,4	6,3	38,5
48	Echt-Susteren	32325	5,4	7,1	5,9	7,4	6,3	6,5	38,5
49	Bloemendaal	17028	5,8	7,3	6,0	7,5	6,6	5,3	38,5
50	Heerenveen	42732	5,5	6,8	6,3	7,4	6,6	5,8	38,5
51	Someren	18134	5,7	7,2	5,9	7,8	6,7	5,1	38,4
52	Elburg	22216	5,2	7,0	5,8	7,9	6,6	6,0	38,4
53	Veendam	28185	5,4	6,7	5,5	7,9	6,5	6,4	38,4
54	Castricum	34863	5,6	7,0	6,2	5,6	6,7	7,4	38,4
55	Onderbanken	8391	5,6	7,1	5,3	8,0	6,1	6,2	38,4
56	Wijk bij Duurstede	23366	5,3	7,0	5,8	7,8	6,6	5,8	38,3
57	Hardenberg	57909	5,6	6,8	5,8	6,9	6,6	6,6	38,3
58	Vught	25239	5,1	7,1	6,0	6,9	6,5	6,7	38,3
59	Lopik	13999	5,5	7,1	5,9	7,8	6,3	5,7	38,3
60	De Ronde Venen	34353	5,2	7,0	6,0	7,7	6,3	6,0	38,3
61	Leudal	36818	5,8	7,2	5,9	7,2	6,5	5,7	38,2
62	Teylingen	35008	5,1	7,3	6,0	7,1	6,5	6,1	38,2
63	Oude IJsselstreek	40068	5,3	6,6	5,8	7,7	6,4	6,3	38,2
64	Brielle	15990	5,2	7,0	6,1	7,9	6,3	5,6	38,1
65	Heerhugowaard	49800	5,4	6,9	5,5	7,6	6,7	6,0	38,1
66	Haaksbergen	24348	5,7	7,2	5,8	6,1	6,8	6,5	38,1
67	Dronten	38182	5,3	7,2	5,7	7,6	6,8	5,5	38,0
68	Noordwijkerhout	15170	5,2	6,9	5,9	7,4	6,2	6,4	38,0
69	Geldrop-Mierlo	37738	5,4	6,8	6,0	6,3	6,5	7,0	38,0
70	Bellingwedde	9514	5,6	6,9	5,5	7,3	6,3	6,3	37,9
71	Renkum	31640	5,4	6,8	6,0	7,4	6,5	5,9	37,9
72	Oostflakkee	10242	5,1	7,4	5,2	7,9	6,0	6,3	37,9
73	Sluis	24326	4,9	6,9	6,0	6,9	6,3	6,8	37,9
74	Zandvoort	16599	4,9	6,9	5,9	7,2	6,4	6,6	37,9
75	Heemskerk	38006	5,6	6,9	6,1	5,6	6,7	6,9	37,8

nr.	gemeente	aantal inw.	kiezer	klant	onder- daan	partner	wijk- bew.	belast- betaler	totaal
76	Hilvarenbeek	15115	5,4	7,2	5,7	7,6	6,4	5,5	37,8
77	Oirschot	17852	5,5	6,9	5,6	7,6	6,7	5,5	37,7
78	Oisterwijk	25905	5,1	7,3	5,8	7,6	6,6	5,4	37,7
79	Kampen	49359	5,6	6,9	6,1	5,5	6,6	7,0	37,7
80	Oegstgeest	21887	5,3	7,1	6,1	6,5	6,4	6,3	37,7
81	Menaldumadeel	13809	5,5	6,9	5,5	8,1	6,4	5,2	37,7
82	Alphen-Chaam	9497	5,2	6,6	5,5	7,7	6,2	6,5	37,6
83	Grave	12868	5,4	6,5	5,8	7,3	6,2	6,3	37,6
84	Hoogeveen	54383	5,6	6,9	5,9	7,4	6,6	5,1	37,6
85	Zederik	13553	5,2	7,7	5,5	7,3	6,4	5,5	37,5
86	Rhenen	18354	5,6	6,7	6,1	5,7	6,4	7,0	37,4
87	Brunssum	29641	5,2	6,7	6,0	6,5	6,5	6,5	37,4
88	Wierden	23553	5,7	7,4	6,0	5,1	6,5	6,7	37,4
89	Wormerland	15856	5,5	6,9	5,7	6,4	6,2	6,8	37,4
90	Ubbergen	9401	5,6	7,0	5,3	6,9	6,4	6,1	37,3
91	Landerd	14741	5,8	6,9	5,6	8,0	6,7	4,3	37,3
92	Ermelo	26305	5,8	6,9	5,9	6,1	6,7	5,8	37,3
93	Roosendaal	77703	5,1	6,8	5,7	6,4	6,5	6,8	37,3
94	Noordwijk	24700	5,2	6,6	6,0	6,4	6,6	6,5	37,2
95	Goirle	22129	5,0	7,0	6,1	6,1	6,6	6,5	37,2
96	Maasdriel	23514	5,3	6,7	5,4	7,5	6,1	6,3	37,2
97	Ouder-Amstel	13142	5,5	6,5	5,8	7,3	6,2	5,9	37,2
98	Strijen	9195	6,0	7,2	6,2	6,0	6,5	5,3	37,2
99	Bronckhorst	37700	5,4	6,6	6,0	7,3	6,5	5,4	37,2
100	Midden-Drenthe	33282	5,5	6,7	6,1	5,5	6,7	6,7	37,2
101	Harenkarspel	15910	5,5	6,8	6,2	5,6	6,5	6,4	37,1
102	Loon op zand	22807	5,2	6,4	5,4	7,8	6,5	5,7	37,1
103	Sevenum	7625	5,9	7,1	5,6	5,7	6,5	6,3	37,0
104	Woudenberg	11403	5,8	7,2	5,5	5,3	6,5	6,7	37,0
105	Rijnwaarden	11066	5,3	7,2	5,8	5,8	6,1	6,7	37,0
106	Schinnen	13437	5,8	6,2	5,7	6,1	6,2	6,8	36,9
107	Zoeterwoude	8400	5,8	7,2	5,7	5,3	6,5	6,4	36,9
108	Oosterhout	53295	5,4	7,1	5,8	7,3	6,4	4,8	36,8
109	Medemblik	26569	5,7	7,0	5,3	7,1	6,4	5,4	36,8
110	Zundert	20797	5,0	6,8	5,9	6,3	6,5	6,2	36,8
111	Achtkarspelen	28223	5,5	7,1	6,1	5,4	6,5	6,2	36,8
112	Bennebroek	5156	5,5	5,6	5,6	7,4	6,4	6,4	36,8
113	Ridderkerk	44679	5,0	7,2	5,9	6,7	6,6	5,4	36,8
114	Neder-Betuwe	22309	5,3	6,8	5,2	7,2	6,0	6,2	36,8
115	Liesveld	9718	5,1	7,3	5,5	7,2	6,2	5,4	36,8

nr.	gemeente	aantal inw.	kiezer	klant	onder- daan	partner	wijk- bew.	belast- betaler	totaal
116	Bolsward	9515	5,5	6,6	6,3	5,4	6,4	6,5	36,7
117	Waalre	16487	5,6	6,5	6,0	7,6	6,5	4,5	36,7
118	Zaltbommel	26191	5,1	6,7	5,7	6,3	6,3	6,7	36,7
119	Staphorst	15899	6,3	7,2	5,4	5,5	6,7	5,6	36,7
120	Zwartewaterland	21872	5,8	6,7	5,7	8,0	6,2	4,3	36,6
121	Emmen	108589	5,2	7,0	5,9	5,5	6,4	6,7	36,6
122	Gorinchem	34352	4,5	7,4	5,7	7,1	6,4	5,5	36,6
123	Deurne	31841	5,6	6,6	5,7	5,9	6,6	6,1	36,6
124	Gouda	70953	5,3	7,2	5,7	5,1	6,3	7,0	36,6
125	Waalwijk	45762	4,9	6,7	6,0	6,7	6,3	6,0	36,6
126	Weststellingwerf	25651	5,3	6,8	6,0	4,9	6,5	6,9	36,5
127	Heumen	16827	5,7	6,7	5,9	6,0	6,8	5,3	36,4
128	Westland	98869	5,6	6,9	5,7	6,0	6,5	5,7	36,3
129	Vlissingen	45073	4,9	6,7	5,4	7,1	6,4	5,8	36,3
130	Graafstroom	9685	5,2	7,3	5,2	7,3	6,1	5,3	36,3
131	Lelystad	72252	5,3	6,6	5,8	6,8	6,4	5,3	36,3
132	Vlaardingen	71461	5,5	6,9	6,0	5,7	6,6	5,5	36,2
133	Langedijk	25931	5,1	6,8	5,6	5,4	6,5	6,8	36,1
134	Kessel (L)	4267	5,6	5,3	5,2	8,4	6,4	5,3	36,1
135	Aa en Hunze	25212	5,6	7,4	5,3	5,4	6,7	5,6	36,1
136	Schouwen-Duiveland	34435	5,2	7,0	6,0	5,8	6,3	5,7	36,0
137	Sliedrecht	23877	5,4	7,2	5,5	5,7	6,5	5,6	36,0
138	Waddinxveen	25896	5,0	6,9	5,2	6,0	6,5	6,3	35,9
139	Nieuw-Lekkerland	9577	4,7	7,2	5,4	7,1	6,3	5,1	35,8
140	Bergen op Zoom	66325	4,6	7,0	5,3	7,4	6,4	5,0	35,7
141	Reusel-De Mierden	12288	4,8	6,9	5,4	7,6	6,3	4,8	35,7
142	Dirksland	8316	5,6	6,5	5,3	7,4	6,1	4,6	35,6
143	Lemsterland	13434	5,3	7,0	5,2	5,5	6,4	5,8	35,2
144	Harlingen	15465	5,3	5,3	5,5	8,0	6,3	4,6	35,0
145	Rijswijk	47152	5,3	6,5	6,2	5,0	6,7	5,4	35,0
146	Bergen (L)	13561	5,2	7,2	5,8	5,2	6,2	5,4	35,0
147	Graft-De Rijp	6591	5,6	7,0	5,7	5,3	6,4	4,9	34,9
148	Den Helder	58957	4,2	6,5	5,1	5,9	6,4	6,6	34,7
149	Steenbergen	23301	4,6	6,8	5,6	7,0	6,2	4,5	34,6
150	Hardinxveld-Giessendam	17799	3,8	6,8	5,5	7,2	6,2	4,6	34,1
151	Schiedam	75120	4,4	6,7	5,3	5,2	6,0	4,8	32,4

De auteurs

Drs. ing. K. (Klaas) Abma is adjunct-directeur van de gemeente Littenseradiel. Hij studeerde landmeetkunde aan de Hogeschool Utrecht en bedrijfskunde aan de Open Universiteit Nederland.

Prof. dr. A. (Arno) F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland (fac. managementwetenschappen) en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (fac. der rechtsgeleerdheid). Lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob).