

Burgers beoordelen hun gemeenten

Waar zijn gemeenten volgens hun burgers goed in en waarin niet?

Het functioneren van gemeenten staat sterk in de belangstelling. Aan ruim 150 gemeenten zijn zogenoemde burgerindicatoren bekend, die afkomstig zijn uit het onderzoek 'De Staat van de Gemeente'. De auteurs analyseerden de uitkomsten van het onderzoek over de periode 2005 t/m 2007. Wat voor beeld op hoofdlijnen geeft dit van de deelnemende gemeenten?

Klaas Abma en Arno Korsten

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde onlangs een directie 'Krachtig bestuur' in. Deze directie moet "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."

Iets dergelijks zien we ook bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (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. In de resolutie, aangenomen tijdens de buitengewone algemene ledenvergadering van 26 september 2008, staat verder: "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 beschik-

ken 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."

In 2009, bij de algemene ledenvergadering, zal KING definitief worden ingesteld.

De Staat van de Gemeente

Voor wat betreft de monitoring is, onder verantwoordelijkheid van de VNG, al een tijdje een website in de lucht: www.waarstaatjegemeente.nl. Deze website bevat per gemeente een groot aantal indicatoren, afkomstig uit diverse openbare bronnen, zoals het CBS, adviesoverheid.nl, de Kamers van Koophandel, et cetera: de harde indicatoren. Daarnaast zijn van ruim 150 gemeenten ook zogenoemde burgerindicatoren bekend, die afkomstig zijn uit het onderzoek 'De Staat van de Gemeente' waaraan gemeenten vrijwillig kunnen deelnemen. Inmiddels wordt dit instrument sinds 2005 ieder halfjaar toegepast.¹ Al deze indicatoren bij elkaar zouden op hoofdlijnen een beeld moeten geven over de vraag hoe gemeenten 'het' doen.

Waarin zijn gemeenten volgens hun burgers goed? En waarin niet? We beschrijven eerst kort het instrument. Daarna geven we het totaalbeeld dat uit het onderzoek rolt. Vervolgens zoomen we in op de gehanteerde indicatoren waaruit het beeld rolt waarin gemeenten volgens hun burgers goed zijn en waarin ze minder goed zijn.

Het instrument

'De Staat', zoals we dit instrument in dit artikel verder zullen noemen, inventariseert de houding en opvatting van burgers over hun gemeentebestuur 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, et cetera.

Gemiddeld gaven ruim 500 burgers per gemeente hun oordeel. In totaal hebben dus zo'n 87.500 Nederlanders een oordeel gegeven over hun gemeentebestuur.

Ruim 150 gemeenten namen deel

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 kwamen we tot een totaal van 175 keren dat gemeenten 'De Staat' lieten uitvoeren. In figuur 1 zijn deze gemeenten weergegeven.

Bij de deelname was procentueel gezien weinig verschil tussen de deelname van kleine en grote gemeenten. 'De Staat' geeft in de rapporten een indeling in drie klassen, waarbij gemeenten met minder dan 25.000 inwoners worden gerekend tot de kleine gemeenten. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zijn de grote gemeenten. De middelgrote gemeenten liggen daar tussenin.



Figuur 1. Deelnemende gemeenten 2005 t/m 2007

Van elke klasse deed ongeveer een derde van het totale aantal gemeenten mee. De grootste gemeente die deelnam was Zwolle, de kleine de Limburgse gemeenten Kessel.

Totaalbeeld

In figuur 2 hebben we de uitkomsten per rol weergegeven.

Uit figuur 2 blijkt dat, algemeen gesproken, de burger tevreden is over zijn gemeentebestuur en de organisatie, zij het dat de tevredenheid niet echt overloopt van enthousiasme. Op vijf rollen wordt een voldoende gescoord. Eén rol is onvoldoende: die van kiezer.

	aantal gemeenten	burger als kiezer	burger als klant	burger als onderdaan	burger als partner	burger als wijkbewoner	burger als belastingbetaler
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 2. Uitkomsten naar burgerrollen

Indicatoren	Cijfer	Stand. afw.	Indicatoren	Cijfer	Stand. afw.
1. burger als kiezer			Oordeel burgers over duidelijkheid regels	6,0	0,2
Opkomst verkiezingen	6,7	0,5	Oordeel burgers over handhaving regels	5,3	0,2
Oordeel burgers over invloed als kiezer	5,1	0,2	Oordeel burgers over ontbreken regels	5,0	0,1
Oordeel burgers over vertegenwoordiging door de raad	4,9	0,2	Oordeel burgers over tegenstrijdige regels	5,2	0,2
Vertrouwen burgers in B&W	5,3	0,3	4. burger als partner		
Oordeel burgers over waarmaken beloften door B&W	5,3	0,5	Rapportcijfer actualiteit bestemmingsplannen	6,5	2,3
Mening burgers over 'goed gemeentebestuur'	5,5	0,3	Oordeel burgers over basisscholen	7,3	0,2
2. burger als klant			Oordeel burgers over het onderwijs in het algemeen	7,1	0,2
Berekend cijfer openingstijden gemeentehuis	3,5	0,7	5. burger als wijkbewoner		
Oordeel burgers over openingstijden gemeentehuis	6,5	0,5	Oordeel burgers over eigen woning	8,4	0,1
Oordeel burgers over wachttijd voor loket	7,4	0,5	Oordeel burgers over directe woonomgeving	7,5	0,2
Oordeel burgers over vriendelijkheid ambtenaren aan loket	8,2	0,2	Oordeel burgers over speelmogelijkheden	6,0	0,3
Oordeel burgers over verzorgdheid ambtenaren aan loket	8,0	0,2	Oordeel burgers over verlichting	7,0	0,2
Oordeel burgers over inleving in situatie door ambtenaar aan loket	7,8	0,3	Oordeel burgers over wegen en straatmeubilair	5,9	0,3
Oordeel burgers over deskundigheid ambtenaar aan loket	7,9	0,2	Oordeel burgers over winkels in de buurt	7,0	0,5
Oordeel burgers over doorlooptijd product	7,8	0,3	Oordeel burgers over winkels in de gemeente	6,8	0,6
Oordeel burgers over duidelijkheid verstrekte informatie via loket	8,0	0,2	Oordeel burgers over uitgaansmogelijkheden	6,1	0,5
Oordeel burgers over bereikbaarheid gemeentehuis	7,6	0,4	Oordeel burgers over culturele voorzieningen	5,9	0,5
Oordeel burgers over parkeergelegenheid bij het gemeentehuis	7,0	0,6	Oordeel burgers over aanbod verenigingen en clubs	7,0	0,2
Oordeel burgers over overzichtelijkheid van het gemeentehuis	7,5	0,3	Oordeel burgers over sportvoorzieningen	7,1	0,2
Oordeel burgers over bewegwijzering in het gemeentehuis	7,2	0,3	Oordeel burgers over zorgvoorzieningen	6,8	0,3
Oordeel burgers over wachtruimte in het gemeentehuis	7,2	0,3	Oordeel burgers over welzijnsvoorzieningen	5,6	0,3
Oordeel burgers over privacy in het gemeentehuis	6,7	0,4	Oordeel burgers over openbaar groen	6,6	0,3
Oordeel burgers over prijs van geleverde dienst	5,8	0,4	Oordeel burgers over afvalinzameling	7,1	0,3
Oordeel burgers over duidelijkheid van de informatie via website	6,6	0,2	Oordeel burgers over onderhoud van de wijk	6,3	0,3
Oordeel burgers over toegankelijkheid van de informatie via website	6,7	0,2	Oordeel burgers over bereikbaarheid van buurt met auto	7,4	0,2
Oordeel burgers over gem. informatie via kranten	7,0	0,2	Oordeel burgers over parkeren in de buurt	5,7	0,2
Oordeel burgers over informatie op de website	6,5	0,2	Oordeel burgers over openbaar vervoer in wijk	5,9	0,5
Rapportcijfer landelijke websiteranglijst	4,9	0,8	Oordeel burgers over parkeren in gemeente	5,9	0,5
3. burger als onderdaan			Oordeel burgers over openbaar vervoer in gemeente	5,8	0,5
Rapportcijfer bouwvergunningen	8,6	1,0	Oordeel burgers over fietsvriendelijkheid	6,7	0,3
Oordeel burgers over aanpak sociale veiligheid	5,5	0,2	Oordeel burgers over verkeersveiligheid in gemeente	5,9	0,2
Oordeel burgers over functioneren politie	5,4	0,3	Oordeel burgers over verkeersveiligheid in buurt	5,7	0,2
			6. burger als belastingbetaler		
			Stelling: Ik krijg voldoende terug voor mijn belastinggeld	5,0	0,3
			Stelling: De gemeente is mijn belastinggeld waard	5,8	0,2
			Algemene middelen versus rekeningresultaat	6,3	2,5
			Weerstandsvermogen versus omzet	7,8	1,4
			Oordeel burgers over gemeentelijke organisatie	6,1	0,2

Figuur 3. Rapportcijfers indicatoren behorende bij de zes rollen

(de cijfers van de indicatoren zonder 'oordeel over' of 'stelling' zijn niet afkomstig via meningen van burgers, maar zijn omgerekende harde cijfers)

Of we nu kleine of grotere gemeenten nemen, steeds is de burger als kiezer ontevreden. Het meest tevreden zijn burgers over het algemeen in hun rol van 'partner' en hun rol van 'klant' van de gemeente.

Uit figuur 2 leiden we verder af dat de schaalgrootte van de gemeente (het aantal inwoners) er niet of nauwelijks toe doet als het gaat om de rollen die de gemeenten vervullen, althans als we uitgaan van het gemiddelde.

Goede en minder goede prestaties van gemeenten

De vraagstelling van dit artikel is, waar gemeenten goed in zijn en waarin minder goed. Daartoe moet eerst aangegeven worden wanneer we iets als 'goed' en wanneer we iets als 'minder goed' kwalificeren. In de systematiek van 'De Staat' 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').³ We definiëren daarom hier die indicatoren als 'goed' als de gemiddelde score ten minste een 6,6 is én waarop geen enkele gemeente een onvoldoende scoorde. 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. Daartoe hebben we de scores op alle indicatoren bekeken. De rapportcijfers en hun standaardafwijkingen zijn in figuur 3 weergegeven.

Over het algemeen gesproken blijkt dat de burger tevreden is over zijn gemeentebestuur en de organisatie, zij het dat de tevredenheid niet echt overloopt van enthousiasme

Indicatoren die niet als 'goed' worden gekwalificeerd behoeven de aandacht van de gemeenten. Voor de analyse maken we echter wel een splitsing tussen die indicatoren, die we als neutraal kenschetsen en die indicatoren, waarin gemeenten het in de breedte niet goed doen. Indicatoren 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 met een gemiddelde lager dan een 5,5 zijn indicatoren waarover in de breedte burgers ontevreden zijn.

Indicatoren waarop gemeenten 'goed' scoren

Bij de rollen van 'kiezer', 'onderdaan' en 'belastingbetaler' werden geen indicatoren aangetroffen die als 'goed' konden worden gekwalificeerd.

In de rol van 'klant' was de burger goed te spreken over de deskundigheid, verzorgdheid, inleving, deskundigheid van de medewerker(s), evenals over de doorlooptijd en duidelijkheid van de informatie. Verder waren de bezoekers van het gemeentehuis content met de overzichtelijkheid, bewegwijzering en wachtruimte in het gemeentehuis. De burgers waren in het algemeen ook tevreden over de toegankelijkheid van informatie, de gemeentelijke informatie via lokale kranten en de informatie via de website.

De burgers waren ook tevreden over de basisscholen en over het onderwijs in het algemeen. Deze indicatoren behoren bij de rol van 'partner'.

In zijn rol van 'wijkbewoner' is de burger tevreden over zijn woning en de directe woonomgeving de verlichting, verenigingen, clubs, sport- en zorgvoorzieningen, afvalinzameling en de bereikbaarheid van de buurt met de auto.

Neutrale indicatoren: niet goed en niet slecht

Bij de rol van 'kiezer' worden de opkomst bij verkiezingen en de mening van burgers over goed gemeentebestuur neutraal door de burgers beschouwd.

Bezoekers van het gemeentehuis zijn in hun klantrol neutraal over de openingstijden, de wachttijd voor het loket, over de privacy bij het loket en over de prijs die voor de gemeentelijke producten en diensten betaald moet worden, evenals over de bereikbaarheid van en de parkeermogelijkheden bij het gemeentehuis.

De verhouding tussen gegronde en ongeronde bezwaar- en beroepschriften, het telefonisch meldpunt, de aanpak van de sociale veiligheid en de duidelijkheid van de gemeentelijke regels worden als niet goed en niet slecht gewaardeerd, evenals het percentage actuele bestemmingsplannen in de partnerrol.

In de rol van wijkbewoner zijn de burgers in het algemeen tevreden noch ontevreden over de speel-mogelijkheden voor de kinderen, 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 neutrale indicatoren in de rol van 'belastingbetaler' zijn: 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.

Waar burgers ontevreden over zijn

Burgers zijn het meest ontevreden in hun kiezersrol: 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 worden als onvoldoende gekwalificeerd. In de rol van 'onderdaan' zijn burgers niet tevreden

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

In de rol van 'belastingbetaler' wordt de mening dat de burger voldoende terugkrijgt voor zijn belastinggeld niet door diezelfde burgers onderschreven.

Bij de rollen van 'partner' en 'wijkbewoner' werden geen onvoldoendes gescoord.

Relatie met eerdere onderzoeken

De uitkomsten zijn in de lijn met de uitkomsten van andere onderzoeken.⁴ Zo gaven burgers bij een onderzoek van de SGBO en de VNG uit 2005 gemeenten overall een 6 of een 7. De onderzoekers noemden de gemeenten een 'onopvallende leerling' waarvan het de burgers niet scherp voor de geest stond wat nu precies de prestaties waren. Net als in het onderzoek 'De Staat van de Gemeente' waren burgers vrij positief 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 verbeteren van de veiligheid. Hoe concreter het onderwerp, hoe groter het vertrouwen.

In een onderzoek van de Universiteit van Tilburg uit 2005 kwam naar voren dat burgers over het geheel genomen betrekkelijk negatief waren over het functioneren van de lokale democratie: a) burgers voelden zich te weinig serieus genomen, b) waren ontevreden over hun invloed op het bestuur van hun gemeente, c) voelden zich weinig betrokken bij de lokale politiek en d) vonden dat deze weinig herkenbaar is.

Groot verschil met de eerdere en meer algemene onderzoeken is dat bij 'De Staat van de Gemeente' *per gemeente* de burgertevredenheid werd gemeten, zodat gemeenten onderling vergeleken kunnen worden. Het algemene beeld wordt dus bevestigd, maar er zijn onderling wel verschillen tussen gemeenten. Zo waren er gemeenten die wel degelijk een voldoende scoorden op hun rol als kiezer, maar ook in de financiële indicatoren werden grote verschillen aangetroffen. Maar over het algemeen is er sprake van een redelijk constant beeld van de tevredenheid van burgers.

Conclusie

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. Bovendien zijn de burgers over de onderwijsmogelijkheden 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.

Gemeentebesturen kunnen niet achterover leunen, want hoewel veel rapportcijfers voldoende zijn is er geen sprake van ruime voldoende

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 hier en daar 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.

Gemeentebesturen kunnen dus nog niet achterover leunen, want hoewel veel rapportcijfers voldoende zijn is er geen sprake van ruime voldoende. Ze moeten in ieder geval hun pijlen richten op het vergroten van de tevredenheid van de kiezers en niet alleen de kaarten zetten op de verbetering van de dienstverlening.

.....

Auteurs

Drs. ing. K. Abma is adjunct-directeur van Littenseradiel. Hij doet onderzoek naar integrale metingen bij gemeenten. Prof. dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht.

.....

Noten

- 1 H. Aardema en A.F.A. Korsten, *De Staat van de Gemeente. Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, VGS, sept. 2005.
- 2 Zie voor het gehele onderzoek: K. Abma en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers* (te verschijnen).
- 3 Aardema en Korsten, a.v: 13 e.v.
- 4 VNG, *Het Beeld van de Burger*, juni 2005. M. Boogers, P.W. Tops en A. Vries, *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?*, Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2005.

.....



Meer weten? Vragen? Opmerkingen? Dit artikel wordt toegelicht op het TPC Webinar van 20 april. Registreer via www.tponline.nl