

Financiële analyse en bestuurskrachtmeting van gemeenten

J.M.L.R. Schutgens, A.J.C. Maessen en A.F.A. Korsten¹

In 2000-2003 zijn 47 gemeentebesturen in Limburg beoordeeld door middel van een bestuurskrachtmeting. De opzet en inhoud van deze visitatieronde, die werd uitgevoerd door een onafhankelijke visitatiecommissie, is door toenmalig minister Remkes, van Binnenlandse Zaken, destijds gekwalificeerd als een opstap voor andere gemeenten. Alle betrokkenen waren het roerend met elkaar eens; dit moest een vervolg krijgen. De tweede meting heeft in Noord-Limburg plaatsgevonden. In juli 2007 zijn er rapporten van veertien gemeenten (een gebied met ruim 278.000 inwoners) verschenen. Wat leert een vergelijking van de uitkomsten van beide rondes ons?

In de tweede ronde heeft het provinciebestuur een quick scan (= een financieel verdiepingsonderzoek) uitgevoerd naar de financiële positie van dezelfde gemeenten met als argument dat de financiële én bestuurlijke slagkracht dan mogelijk in samenhang bekeken kunnen worden. We hebben de uitkomsten van de financiële quick scans uiteengezet in een afzonderlijk artikel 'De betekenis van een financieel verdiepingsonderzoek bij gemeenten in het kader van het moderne provinciaal toezicht'.

In deze beschouwing zullen we de opzet, inhoud en uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen van de 14 Noord-Limburgse gemeenten op een rij zetten.

Centraal staan de volgende vragen: Is het financieel verdiepingsonderzoek ook betrokken bij elke bestuurskrachtmeting door de visitatiecommissie en had deze toegevoegde waarde of niet? Bestaat er in de praktijk dus een verband tussen de (analyse van de) bestuurskracht en de (analyse van de) financiële positie van een gemeente doordat de scan iets toevoegt aan hetgeen de bestuurskrachtmeting volgens de gekozen opzet voor de tweede ronde in beeld brengt? Of was toch sprake van 'gescheiden circuits'? Uitkomsten op deze vragen kunnen van nut zijn voor andere gemeenten en provincies in Nederland.

In de periode 2000-2003 heeft een onafhankelijke *visitatiecommissie* de bestuurskracht van alle Limburgse gemeenten onderzocht. Het traject moet bijdragen aan het realiseren van een krachtig, herkenbaar lokaal en regionaal bestuur. Vanaf september 2005 is de tweede visitatieronde van start gegaan, waarbij de visitatiecommissie opnieuw is *ondersteund* door het bureau Van Naem en Partners. De tweede meting is ook bedoeld als een nieuwe, *volledige* meting van de bestuurskracht. De meting beperkt zich dus niet tot het vaststellen van datgene wat met de uitkomsten van de vorige meting is gedaan, maar brengt de bestuurskracht in geactualiseerde vorm in beeld. De aanpak is zodanig dat de uitkomsten van de beide metingen vergelijkbaar zijn. Maar er is ook wat *nieuws onder de zon*. In de provinciale kadernotitie staat – en dat is het nieuwe – dat *een financieel verdiepingsonderzoek* zijn entree maakt in deze (tweede) ronde. Gedeputeerde Staten menen dat de bestuurlijke én financiële slagkracht dan in samenhang bezien kunnen worden. Deze stap roept

vragen op. Het provinciebestuur kan wel een kader maken, het is de visitatiecommissie die de analyses verricht en het rapport over de bestuurskracht uiteindelijk vaststelt.

In deze beschouwing gaan we op zoek naar een antwoord op de vraag: *‘Gaat van het financieel verdiepingsonderzoek een voorspellende waarde uit voor de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor als zodanig?’* Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van vier deelvragen, uitgangspunten voor de beantwoording zijn de rapporten bestuurskrachtmonitoren van 3 juli 2007 zoals uitgevoerd bij 14 Noord-Limburgse gemeenten.

Bestuurskrachtmonitoring

Hoe ziet de bestuurskrachtmonitor er qua opzet en inhoud uit en welke resultaten rollen uit een bestuurskrachtmonitor?

Vertrekpunt voor het beoordelen van de bestuurskracht zijn de opgaven van het gemeentebestuur. Deze opgaven worden mede ontleend aan het rijksbeleid, het provinciaal beleid en het beleid

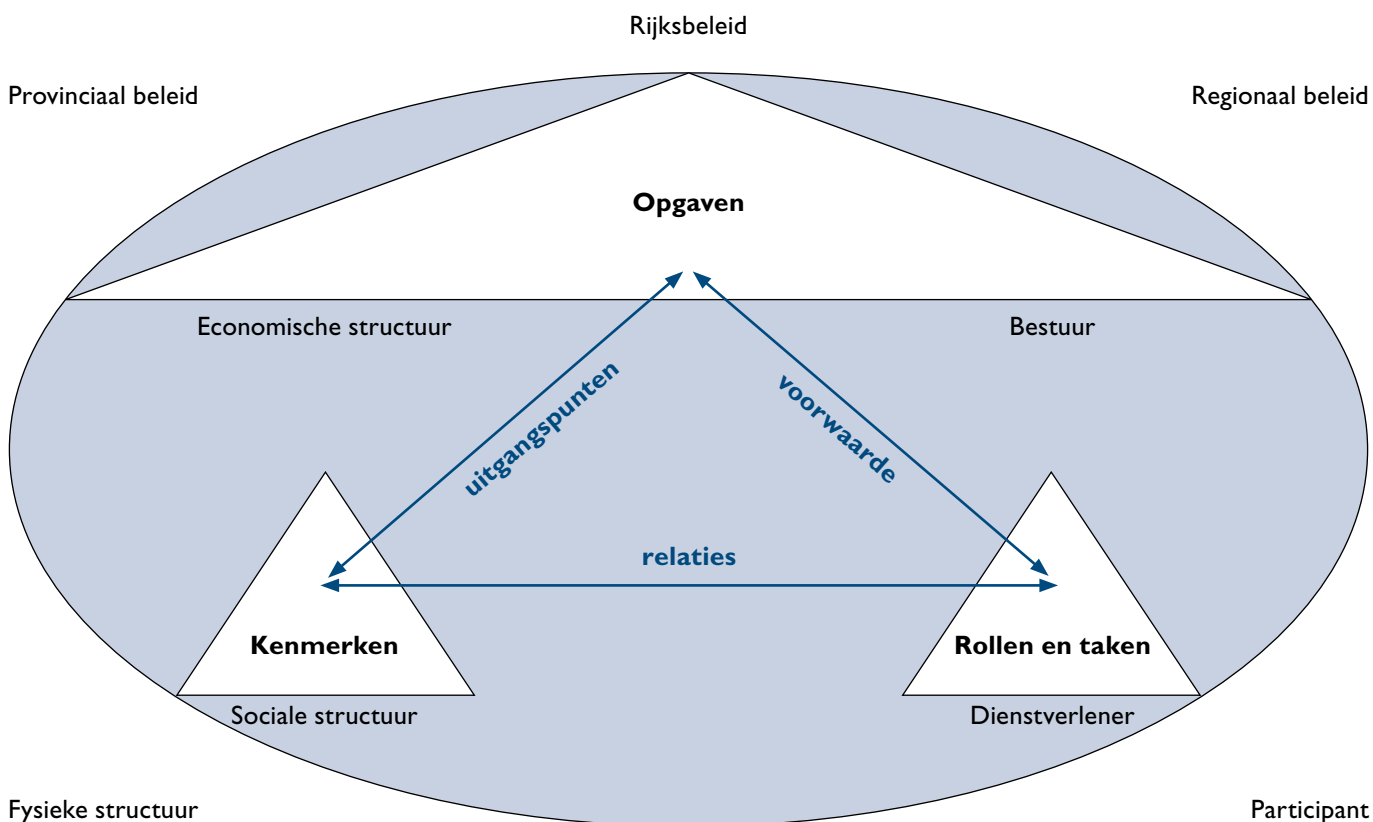
dat de gemeenten gezamenlijk hebben geformuleerd.

Drie gemeentelijke rollen

De visitatiecommissie onderscheidt per gemeente drie gemeentelijke rollen.

- 1 *De gemeente als bestuur* verwijst naar het democratisch functioneren. Het gaat om aandachtspunten als betrokkenheid van burgers, de afstand tussen bestuur en bestuurden, de toegankelijkheid en transparantie van bestuur.
- 2 *De gemeente als dienstverlener* verwijst naar het aanbieden en produceren van publieke goederen. Het gaat de commissie hier om de kwaliteit in de uitoefening van taken en bevoegdheden inclusief de bedrijfsvoering.
- 3 *De gemeente als participant* verwijst naar de deelname in bestuurlijke netwerken en interactiepatronen. Aandachtspunten zijn hier: proactieve of volgende opstelling in samenwerkingsverbanden, communicatievaardigheid, coöperatief vermogen, onderhandelingscapaciteit en relatie-management.

Figuur 1: Analysemodel bestuurskrachtmonitor



Figuur 2: Kwaliteitsmatrix bestuurskrachtmonitor

Niveau taakuitoefening	Gemeentelijke rollen		
	Bestuur	Dienstverlener	Participant
Strategisch	1.1 Strategische bestuurder		1.3 Strategische participant
Tactisch	2.1 Tactische bestuurder	2.2 Tactische dienstverlener	2.3 Tactische participant
Operationeel		3.2 Operationele dienstverlener	3.3 Operationele participant

Drie kwaliteitsniveaus

De visitatiecommissie hanteert drie (kwaliteits)niveaus voor gemeentelijke opgaven.

- 1 *Op strategisch niveau* gaat het om de ontwikkeling van een visie op middellange termijn.
- 2 *Op tactisch niveau* gaat het om organiserende en structurerende taken.
- 3 *Op operationeel niveau* gaat het om beleid op korte termijn.

De combinatie van de drie rollen en de drie kwaliteitsniveaus geeft de kwaliteitsmatrix.

Per cel in de matrix gelden *normen*, dus een lijst van beoordelingspunten voor het functioneren van een gemeentebestuur. De matrix geeft negen velden; twee velden zijn niet van toepassing namelijk operationeel bestuur en strategisch dienstverlener.

De tweede visitatieronde borduurt qua opzet en inhoud voort op de eerste visitatieronde.

De verbeterpunten uit de eerste ronde zijn vertaald in de vervolgmonitor. Nieuw is, dat de visitatiecommissie een oordeel geeft over de problemen en oorzaken en dat de visitatiecommissie een advies geeft over de verbeteracties.

Uitkomsten

Hoe staat het met de bestuurskracht van de veertien Noord-Limburgse gemeenten?

De visitatiecommissie bepaalt per gemeente of er qua bestuurskracht sprake is van een complete gemeente. Uit de uitkomsten blijkt dat een complete gemeente, dat wil zeggen een gemeente die op alle velden in de matrix scoort (en dus opgaven heeft) en ook minimaal op alle velden 'voldoende' scoort, in Noord-Limburg *niet* bestaat.

Alle gemeenten blijken betrekkelijk zwak qua strategisch beleid, de uitkom-

sten zijn er sinds de vorige meting op *achteruit* gegaan. Alle gemeenten scoren strategisch een onvoldoende met uitzondering van Arcen en Velden. Het veld strategische participant is nog méér onder de maat. Drie gemeenten scoren slecht in de onderlinge samenwerking en samenwerking met (delen van) de samenleving, de rest scoort onvoldoende. Op het tactische en operationele niveau wordt in de overgrote meerderheid van de gemeenten voldoende gescoord. Bij het tactische en het operationele niveau zijn de scores ten opzichte van de eerste visitatieronde *licht toegenomen*.

Horst aan de Maas heeft voor het eerst aan de bestuurskrachtmeting meegedaan en scoort meteen op vele fronten behoorlijk positief. Helden scoorde in de vorige meting bijna op alle velden 'voldoende' en was daarmee de beste gemeente; in deze meting bevindt Helden zich op de vierde plaats. Een flinke stijger is Beesel, hoewel de commissie de geringe proactiviteit op een aantal fronten laakt. In totaliteit zijn zeven gemeenten gedaald en vijf gemeenten gestegen. Eén gemeente bleef gelijk en één deed voor het eerst mee.

Ofschoon er géén referentiegemeente model staat en er ook géén sprake is van een benchmark omdat elke gemeente uitgaat van (deels) eigen unieke opgaven, hebben we aan de uitkomsten in de kwaliteitsmatrix toch een cijfer toegekend. We hebben dat gedaan om een totaalscore te krijgen van alle bestuurskrachtmonitoren; een score die dan vergeleken kan worden met de totaalscore van de financieel verdiepingsonderzoeken. De totaalscore van de bestuurskrachtmonitoren van de veertien Noord-Limburgse gemeenten ziet er als volgt uit (achter de gemeente staat het aantal toegekende punten): 1. Horst aan de Maas (41), 2.

Beesel, Venray en Maasbree (40), 5. Helden, Kessel, Meerlo-Wanssum, Meijel, Sevenum (39), 10. Bergen, Arcen en Velden (38), 12. Gennep, Mook en Middelaar (37), 14. Venlo (33).

De lage score van Venlo vloeit voort uit de opvatting van de Visitatiecommissie dat het op dit moment niet mogelijk is om een beoordeling te doen of en in welke mate Venlo voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als participant op operationeel niveau.

Kennen we aan Venlo op dit veld het gemiddelde van alle gemeenten toe, dan scoort Venlo op plaats 5.

De kwaliteit van de bestuurskrachtmeting

Wat leren de uitkomsten voor de beoordeling van de kwaliteit van de bestuurskrachtmonitor?

We zijn op basis van informatie van alle gemeentesecretarissen, observatie van enkele raadsvergaderingen in het gebied en een gesprek met enkele leden van de visitatiecommissie positief over de toepassing en baseren dat op de volgende argumenten:

- 1 alle gemeentebesturen deden mee aan de bestuurskrachtmeting;
- 2 alle werk, in de vorm van handreikingen aan de visitatiecommissie, werd door eigen personeel zonder externe ondersteuning verricht; de medewerking van ambtenaren en colleges van burgemeester en wethouders was loyaal;
- 3 de meeste gemeenten (11) erkennen de (bestuurlijke) foto van de gemeente, zoals die door de visitatiecommissie is gemaakt;
- 4 de meeste gemeenten (11) geven steun aan de kwaliteitsmatrix en vinden de analyse van de visitatiecommissie betrouwbaar;
- 5 bijna alle gemeentebesturen vinden

Figuur 3: Samenvattend overzicht bestuurskracht van de veertien Noord-Limburgse gemeenten

Niveau taakuitoefening	Strategisch		Tactisch			Operationeel	
	Bestuurder	Participant	Bestuurder	Dienstverlener	Participant	Dienstverlener	Participant
Arcen en Velden	●	●	●	●	●	●	●
Beesel	●	●	●	●	●	●	●
Bergen	●	●	●	●	●	●	●
Gennep	●	●	●	●	●	●	●
Helden	●	●	●	●	●	●	●
Horst a/d Maas	●	●	●	●	●	●	●
Kessel	●	●	●	●	●	●	●
Maasbree	●	●	●	●	●	●	●
Meerlo-Wanssum	●	●	●	●	●	●	●
Meijel	●	●	●	●	●	●	●
Mook en Middelaar	●	●	●	●	●	●	●
Sevenum	●	●	●	●	●	●	●
Venlo	●	●	●	●	●	●	n.t.b.
Venray	●	●	●	●	●	●	●

● Goed ● Voldoende ● Onvoldoende ● Slecht

de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor bruikbaar;

- 6 alle gemeentebesturen vinden dat de intergemeentelijke samenwerking voldoende aan bod is gekomen;
- 7 alle gemeentebesturen zijn tevreden over de duidelijkheid van de aanpak;
- 8 alle gemeentebesturen zijn tevreden over de ondersteuning van het extern bureau Van Naem & Partners;
- 9 het gezag van de visitatiecommissie wordt door een grote meerderheid erkend; slechts een enkele distantieert zich van het visitatierapport.

De gemeentebesturen stemmen in hoofdlijnen in met de conclusies van de visitatiecommissie, ook al weten ze dat deze beoordeling betrokken kan worden bij discussies in de subregio over gemeentelijke herindeling of over een intensivering van de gemeentelijke samenwerking. De monitor biedt ondersteuning aan een integrale aanpak om tot verbeteringen te komen. Twee gemeenten concluderen dat een herindeling een 'must' is; een enkele gemeente vindt het jammer dat de bestuurskrachtmonitor methodisch niet beter is en weer een andere gemeen-

te vindt, dat een bestuurskrachtmeting van dit kaliber nooit meer hoeft. Het heeft er in de ogen van deze gemeente alle schijn van dat het instrument 'politiek' is gemaakt. Bijzondere conclusies zijn in de gemeenten niet getrokken. In één gemeente heeft het rapport geleid tot een motie en een verklaring van de gemeenteraad.

Verdiepingsonderzoeken gebruikt voor bestuurskrachtmeting

Wat is de relatie tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor?

In de kwaliteitsmatrix van de bestuurskrachtmonitor is een aantal financiële aspecten terug te vinden; veld 2.2 (tactische dienstverlener) is daarin dominant. Als de uitkomsten van het financieel verdiepingsonderzoek en de scores op het veld 2.2 tactische dienstverlener vergeleken worden, blijkt een sterk verband te bestaan.

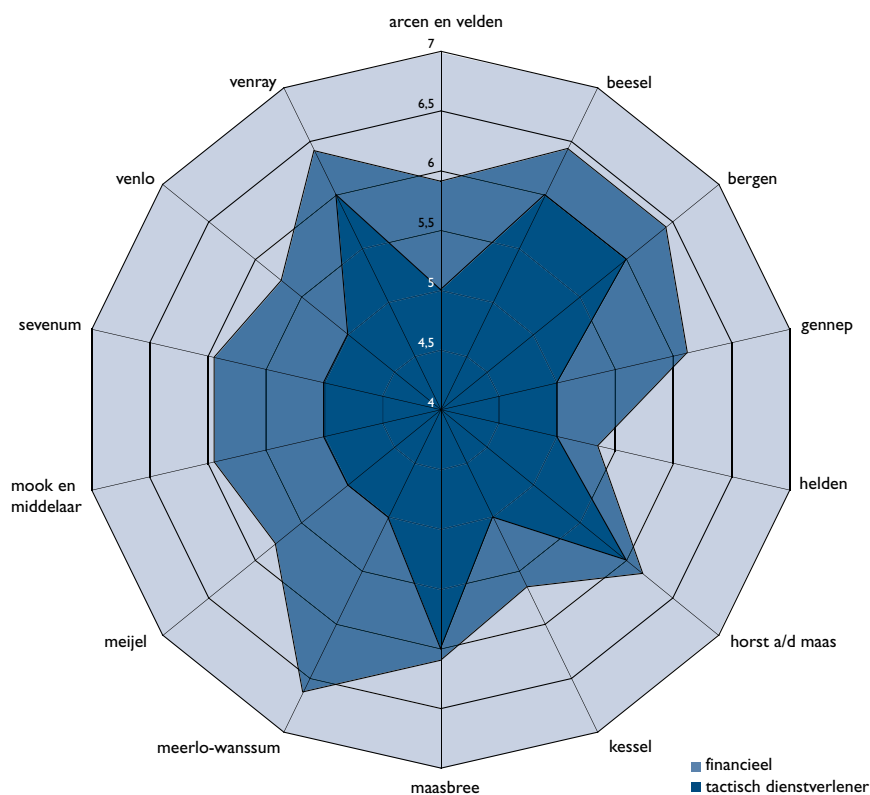
Dit verband is met behulp van lineaire

regressie gevonden. We menen dat deze constatering min of meer toevallig tot stand is gekomen; het aantal gemeenten is statistisch gezien te gering om hieraan conclusies te verbinden.

Uit het onderzoek en de gehouden interviews met onderzoekers en leden van de visitatiecommissie is ons gebleken dat een doelstelling achter het verdiepingsonderzoek niet bereikt is. De uitkomsten van de financiële quick scans kunnen geen voorspellende waarde hebben omdat beide instrumenten verschillende doelstellingen en verschillende normenkaders kennen. De vraag 'Gaat van het financieel verdiepingsonderzoek een voorspellende waarde uit voor de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor als zodanig?' moeten wij ontkennend beantwoorden. De methode is daarvoor niet geschikt.

Er is nog een principieel argument voor non-gebruik van de verdiepinganalyse bij de bestuurskrachtmeting door de visitatiecommissie. De visitatiecommissie was van mening dat ze de financiële verdiepinganalyse ook niet echt kon gebruiken. De financiële conse-

Figuur 4: Vergelijking resultaten uitkomsten financieel verdiepingsonderzoek en veld 2.2 van de bestuurskrachtmeting



quenties van de bestuurlijke opgaven worden bij de financieel verdiepingsonderzoeken immers niet beoordeeld; dat gebeurt wél in de bestuurskrachtrapporten. De commissie kiest opgaven als vertrekpunt, de provinciale analyse van de gemeentelijke financiën per gemeente niet.

Vergelijken we bovendien de uitkomsten van de financieel verdiepingsonderzoeken met die van de bestuurskrachtmetingen dan valt op, dat de gemeente Meerlo-Wanssum als best scorende gemeente in het verdiepingsonderzoek op plaats 5 (ex aequo) staat in de bestuurskrachtmeting. Bergen, als nummer 2 van de quick scan, staat op nummer 10 van de bestuurskrachtmeting. De slechtst scorende gemeente Helden in de quick scan heeft plaats 5 in de bestuurskrachtmonitor. Het financieel verdiepingsonderzoek heeft dus ook vanuit die optiek geen voor-

spellende waarde voor de uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen.

Conclusies

Bestuurskrachtmonitoring

Bestuurskrachtmetingen zijn in Limburg door een onafhankelijke visitatiecommissie uitgevoerd en brengen in beeld of de gemeenten de dingen goed doen. De onderzoeken zijn gebaseerd op protocollen en kwaliteiten waarover met de gemeenten in Limburg afspraken zijn gemaakt. De gemeenten hechten waarde aan deze 'sociale constructies'; voor ons zijn zij uitgangspunt. Beide onderzoeken (financieel verdiepingsonderzoeken en bestuurskrachtmetingen) hebben weliswaar meerdere opdrachtgevers, verschillende functies en andere opzetten en inhouden, maar ook een gemeenschappelijke doelstelling. Deze doelstelling is de kwaliteitsverbe-

tering van de gemeentelijke organisaties en uiteindelijk dus de kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur.

Koppeling

Het provinciebestuur beoogde een koppeling tussen beide onderzoeken. De toegevoegde waarde houdt dan in dat de bestuurlijke kwaliteit én de financiële basiskracht in samenhang bekeken kunnen worden. De vraag is of dat in de praktijk gebeurde. Wij constateren dat dit niet het geval is. De *hoofconclusie* uit onze analyse is dat de verdiepingsscan en de bestuurskrachtmonitor in het gebruik meer onafhankelijk van elkaar stonden en staan dan dat ze verbonden zijn. De door het provinciebestuur gedachte grote verbinding en synergie is niet gelukt. De visitatiecommissie gebruikte de uitkomsten van de financieel verdiepingsonderzoeken niet of nauwelijks; de commissie had tot taak uit te gaan van de bestuurlijke

opgaven en niet om de financiële gezondheid van een gemeente te meten. De koppeling is ook niet echt van de grond gekomen omdat er naar onze indruk weinig communicatie over en weer was tussen de provincie als toezichthouder en de visitatiecommissie; de commissie wenste bovendien onafhankelijk te opereren. Als de provinciebestuur gewild had dat de visitatiecommissie het instrument financieel verdiepingsonderzoek beter had gebruikt, had ze samen met de commissie het instrument moeten ontwikkelen.

Deze uitkomst is achteraf gezien begrijpelijk. Achter beide instrumenten gaan eigen doelstellingen schuil en belangrijker nog is dat de normenkaders verschillen. Financieel verdiepingsonderzoeken zijn onder meer gericht op duurzaamheid in de financiële situatie, bestuurskrachtmetingen zijn gericht op een algemeen basaal beeld van het bestuurlijk reilen en zeilen van gemeenten. Bestuurskrachtmetingen gaan ook verder dan financieel verdiepingsonderzoeken; bestuurskrachtmetingen laten zien of gemeentebesturen de bestuurlijke opgaven financieel vertaald hebben. Door de visitatiecommissie werd in dat verband aan het provinciebestuur gevraagd om naar specifieke opgaven met majeure financiële belangen te kijken. Er is dus een verschil van doel en gebruiksmogelijkheden van beide instrumenten; dat is de kern.

In de praktijk is overigens ook wel ervaren dat de visitatiecommissie soms last had van de uitkomsten van de financieel verdiepingsonderzoeken. De scan is als tactisch wapen gebruikt. Een enkele gemeente probeerde met de financiële scan in de hand de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting in positieve zin bijgesteld te krijgen.

Meerdere functies

Beide instrumenten blijven nuttig. Beide onderzoeken organiseren immers feedback vanuit verschillende stakeholders. Dit verrijkt het inzicht en kan leerimpulsen geven. Er rolt ook een zeker keurmerkeffect uit. Onderzoeken laten aan anderen zien dat de organisatie werkt op basis van bepaalde protocollen en handvesten en dat kan aan belanghebbenden wel vertrouwen geven. In zoverre dragen deze onderzoeken bij

aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Er ontstaat ook een inzicht in de prestaties van de organisaties. Uit gesprekken met bestuurders bleek dat hiermede in een behoefte wordt voorzien. Tenslotte dragen beide onderzoeken bij aan de transparantie van publieke organisaties.

Maar de *hoofdconclusie* uit onze analyse is toch dat de verdiepingsscan en de bestuurskrachtmonitor meer onafhankelijk van elkaar staan dan dat ze verbonden zijn. De door het provinciebestuur gedachte grote verbinding is nog niet gelukt.

Noot:

- 1 Drs. Jean Schutgens is bestuurskundige en voormalig gemeentesecretaris van Landgraaf. Hij doet onderzoek naar het visiteren van gemeenten door middel van bestuurskrachtmetingen, Anke Maessen MSc LLB volgt de dubbelstudie Recht & Management aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Zij is bezig met de afstudeerscriptie Nederlands Recht. Zij verricht als ideale bijbaner werkzaamheden bij Deloitte Accountants – public sector, Prof. dr. Arno Korsten is hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde, aan de Open Universiteit Nederland, faculteit Managementwetenschappen en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht, faculteit der Rechtsgeleerdheid.