

# Visiteren van gemeentebesturen

Prof.dr. A.F.A. Korsten<sup>1</sup>

## 1

### INLEIDING

Sinds enkele decennia kennen we visitatieprocedures in het hoger onderwijs maar tegenwoordig komen dergelijke visitatievormen – gericht op het afleggen verantwoording en leren - ook voor bij grote steden en onlangs bij omroepen. Deze beschouwing handelt over ervaringen met het visiteren van gemeentebesturen, met name over die welke zijn opgedaan met toepassing van een bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten (Korsten, 2004). Daarbij zullen we ook diverse evaluaties van gemeentebesturen betrekken zoals die plaatsvonden in gemeenten in Zuid-Holland (o.a. Eenhoorn e.a., 2004) en Friesland (Geers, 2004).

In 2003 werd een serie van maar liefst 47 visitaties in 47 Limburgse gemeenten afgesloten. Deze Limburgse aanpak had als kern een door het provinciebestuur opgestelde standaardprocedure van beoordeling van bestuur, die na toepassing uitmondt in twee rapporten per gemeente met als gevolg een opgavenprofiel en een bestuurskrachtprofiel. Het op basis van een protocol opgesteld opgavenprofiel werd uiteindelijk door een gemeenteraad zelf vastgesteld terwijl dat profiel – in feite een schets van bestaand beleid - vervolgens uitgangspunt was voor de visitatiecommissie om te kijken wat van ambities terecht kwam en komt. Die operatie mondde uit in een bestuurskrachtprofiel van elke gemeenten van de visitatiecommissie. Dit profiel van elk van de deelnemende gemeentebesturen kon al of niet vergezeld van commentaar worden toegezonden aan het provinciebestuur. Alle deelnemende gemeenten hebben de schets van hun bestuur toegezonden aan gedeputeerde staten, die zich bezon en bezint op mogelijke gevolgen. Een gigantische operatie, kortom.

De toepassing van de bestuurskrachtmonitor, zoals de visitatie officieel heette, is op zich weer beoordeeld. De centrale vraag was: voldoet de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten? In dit artikel wordt kort verslag gedaan van enkele onderdelen van die evaluatie, die we verder aanduiden als het visitatieproces. Het eindoordeel luidt dat hier sprake is van een positieve praktijk, zelfs van een succesverhaal. Gemeentebesturen, leden van het provinciebestuur en van de visitatiecommissie onderschrijven dit oordeel. Een argument daarvoor is dat de bestuurlijke 'foto's' die van de gemeentebesturen zijn gemaakt over het algemeen door de gemeentebesturen, raden en colleges, zijn beschouwd als betrouwbaar en geldig.

---

<sup>1</sup> Prof.dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Correspondentie-adres: Open Universiteit Nederland t.a.v. A.F.A. Korsten – fac. MW, Postbus 2960, 6401 DL Heerlen; tel. 045- 5762587/ 5762344. E-mail: [arno.korsten@ou.nl](mailto:arno.korsten@ou.nl).

Om tot een oordeel te komen zijn door de onderzoeker diverse waarnemingsmethoden in relatie tot waarnemingseenheden gebruikt. Ten eerste zijn alle rapporten uit de bestuurskrachtmonitor-procedures geanalyseerd op onder meer consistentie in de aanpak en fundering van de oordelen van de visitatiecommissie. Daarnaast zijn alle brieven bekeken die gemeentebesturen stuurden als begeleiding bij de aanbieder van het bestuurskrachtprofiel aan gedeputeerde staten. Een van de aandachtspunten hierbij was: nemen gemeentebesturen wel of geen afstand van de profielschets en zo ja, ten aanzien van wat op welke gronden? Of erkennen ze de rapportages en het werk van de visitatiecommissie als waardevol, effectief en doelmatig? Daarnaast zijn 49 gesprekken gevoerd met diverse categorieën betrokkenen zoals de eerstverantwoordelijke gedeputeerde, alle leden van de visitatiecommissie, vele burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen. Ook vond observatie plaats en wel van twee startbijeenkomsten en van negen raadsvergaderingen waarin de visitatiecommissie optrad (zie verder Korsten, 2004). Toepassing van deze waarnemingsmethoden laten steeds zien dat de grote meerderheid van de gemeentebesturen blijkens gedrag - in de vorm van brieven - en achterliggende houdingen en opvattingen veel vertrouwen heeft gehad in de visitatiecommissie en haar oordeel (Korsten, 2004). We werken dit verder uit.

## 2

### ZELFEVALUATIES EN VISITATIES ALS FENOMEEN

Gemeentelijke visitaties zijn een betrekkelijk nieuw bestuursinstrument maar visitaties kwamen toch al wel eerder voor in sectoren als het hoger onderwijs, het grotestedenbeleid en onlangs in de omroepwereld (commissie - Rinnooy Kan, 2004). De Limburgse procedure vertoont zekere gelijkenis met de aanpak in het hoger onderwijs en het grote steden beleid. Daarom gaan we kort in op deze aanpak.

Een kernelement in de visitatie van opleidingen in het universitair onderwijs en hoger beroepsonderwijs is de zelfstudie, hier en daar ook wel zelfevaluatie genoemd, op basis van een landelijk vastgesteld VSNU-protocol. Een onafhankelijke externe visitatiecommissie - bestaande uit gerespecteerde (ex-)opleiders uit binnen- en buitenland, kenners van het werkveld en studenten - beoordeelt aan de hand van een protocol, zelfstudie en eventueel eigen uitgangspunten elke bij een visitatieproces aangemelde opleiding en vult dit aan met een bezoek ter plaatse om zich zo te informeren over de juistheid van in de zelfstudie verstrekte informatie en om aanvullende informatie te verkrijgen over onder meer het opleidingsrendement en de studentsatisfactie met onderwijs. Deze actie mondt uit in een terugkoppeling naar betrokkenen in de vorm van een eerste oordeel. Nadat de visitatiecommissie alle instellingen heeft bezocht, komt ze met een concept-rapport van bevindingen over diverse opleidingen in een discipline, dat voor een volledigheidstoets en eventueel ander commentaar wordt voorgelegd aan elk van de verantwoordelijke instellingsbesturen en daarmee aan dekanen resp. opleidingsdirecteuren. Daarna komt de visitatiecommissie tot een vaststelling van de afzonderlijke rapporten en met een algemeen deel dat doorgaans ook een vergelijking bevat. Deze procedure is op te vatten als een vorm van verantwoording van gebruik van overheidsmiddelen en als een vorm van leren doordat opstellers van een zelfstudie naast sterkten verbeterpunten signaleren, waarna de visitatiecommissie hier nog inzichten aan toevoegt. De onderwijsinspectie neemt als toezichthouder kennis van het werk van visitatiecommissies en kan zelfs gele of (incidenteel) rode kaarten aan een opleiding uitdelen.

Dit hier globaal aangeduid systeem heeft zich in positieve zin bewezen. Het was betrekkelijk onomstreden en er gingen zelfs preventieve effecten vanuit naar opleidingen, menigmaal nog voor een visitatiecommissie in actie was gekomen (o.a. Westerheijden e.a., 1994; Reitsma, 2003). Dergelijke visitaties vonden bijvoorbeeld plaats van universitaire bestuurskunde-opleidingen en recent ook van hbo-opleidingen op het vlak van bestuurskunde en overheidsmanagement (commissie - Korsten, 2004). Uit deze rapporten bleek onder meer dat opleidingen moest verantwoorden welke gevolgen ze verbonden hadden aan aanbevelingen van een vorige visitatiecommissie. Visiteren is dus geen vrijblijvende operatie. Opvallend is dat dergelijke visitaties over het algemeen nog weinig beschreven en onderzocht zijn.

Visiteren in het onderwijs staat niet op zichzelf. Ook de besturen van grote steden werden enkele malen doorgelicht door de commissie – Brinkman die met name inging op het grotestedenbeleid van elke gemeente. Hierin participeerden overigens ook gemeenten als Heerlen, Maastricht en Venlo. Daarbij was sprake van een deels vergelijkbare opzet als in het hoger onderwijs omdat gewerkt werd op basis van een protocol, een zelfevaluatie door de gemeente, een bezoek van ene onafhankelijke commissie, een rapportage voor elke stad en een landelijk rapport van bevindingen.

De overeenkomst tussen de beoordeling van grotestadsbesturen en van universiteiten en hogescholen is dat een bepaald substantieel onderdeel van het handelen van deze organisaties werd doorgelicht en *niet* het gehele beleid. Bij instellingen voor hoger onderwijs ging het om een opleiding als te visiteren entiteit, en dus niet om alle opleidingen, en bij besturen van grote steden om het grotestadsbeleid van de betreffende gemeente, en dus niet om alle beleidsprogramma's. Met andere woorden, de visitaties sloegen niet op de beoordeling van een organisatie als geheel.

Integrale beoordeling van organisaties kennen we intussen ook. Zo heeft de commissie - Van Kemenade c.s. in de jaren negentig provinciebesturen de spiegel voorgehouden en werd in 2002 de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid beoordeeld door de commissie-Rinnooy Kan. Het betrof hier een door de WRR zelf geïnitieerde reflectie. Ook kennen we de evaluatie van departementale adviesinstellingen. Bij dergelijke evaluaties is meer sprake van variëteit in de opzet dan bij de genoemde procedures in het hoger onderwijs en van besturen van grote steden. Ook omroepen werden onlangs door de visitatiecommissie landelijke publieke omroep beoordeeld.

We kunnen uit deze beknopte schets opmaken dat visiteren blijkbaar in een behoefte voorziet. De vraag is vervolgens of sprake is van 'adequate' procedures van visiteren in termen van 'best practices' en 'bad practices'. De analyse van de 47 visitaties in Limburg kan daar iets over zeggen door een vergelijking te maken met de evaluatie in Friesland (Geers, 2004). De vraag is vervolgens of er 'beginselen van behoorlijk visiteren' bestaan. We gaan nu echter eerst in op de Limburgse procedure.

### 3

#### **BESTUURSKRACHTMONITOR**

De geschiedenis van de Limburgse visitatieprocedure gaat terug tot 1998. Rond 1999 liet minister A. Peper van Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer weten wel wat te zien in de

toepassing van een bestuurskrachtmonitor. Over wat de monitor moest inhouden, bestond toen nog grote onduidelijkheid, die noch Peper noch de Tweede Kamer ophief. Dat zou veranderen door toedoen van het Limburgs provinciebestuur dat toen als enige in Nederland het initiatief nam tot een proces van kwaliteitszorg. Gedeputeerde Staten stelden een kader en een procedure voor beoordeling van een individuele gemeente op bestuurlijke vermogen vast en Provinciale Staten stemden daarmee in. Daarna werd een uniek proces gestart waarvan de essentie in de figuur 1 zichtbaar is. Dat proces zou ook financiële steun krijgen van het departement van BiZa, later BZK.

Fig. 1: Kernelementen bestuurskrachtmonitor (bkm)

- Traject provincie: kader voor bkm
- Visitatiecommissie: externe leden, onafhankelijk
- Bestuurskrachtmonitor: pilot in roerdalen en Roermond
- Twee fasen in reguliere toepassing van monitor
- Fase een: opgavenprofiel (ambities in kaart gebracht op basis van bestaand beleid)
- Fase twee: bestuurskrachtprofiel (wat komt van de ambities terecht?)
- Vervolgfase: bezinning bij gemeente (wat leren we?) en aanbieding aan provinciebestuur (wat leert het provinciebestuur hiervan?)
- Regioanalyse en overleg tussen provinciebestuur en gemeente over eventuele gevolgen (meer samenwerking of herindeling?)

Er kwam vervolgens een visitatiecommissie van de grond (de commissie - Rutten), het bureau Van Naem en Partners werd geselecteerd om het proces te ondersteunen, proeven volgden in de gemeenten Roermond en Roerdalen, en de daaruit resulterende aanpak werd volgens een vast stramien in opeenvolgende clusters van gemeenten toegepast. Al vrij snel na de start ontstond zo een betrekkelijk stabiele procedure, waarin nog wel iets veranderde maar de kern bleef. De visitatiecommissie onder leiding van de Bredase burgemeester Chr. Rutten bleef vervolgens gedurende het gehele visitatietraject in dezelfde samenstelling bestaan. Alle gemeenten deden mee, daarbij soms geholpen door de overtuigingskracht van toenmalig gedeputeerde Haazen. Hij moest de door de toenmalige VNG - leiding gevoede vrees voor een slimme valstrik die zou leiden tot massale gemeentelijke herindeling wegnemen. De gedeputeerde kon ook overtuigen want het CDA in Provinciale en Gedeputeerde Staten was mordicus tegen herindeling van bovenaf. Uiteindelijk is door toepassing van de bestuurskrachtmonitor een 'bestuurlijke foto' gemaakt van alle 47 gemeenten.

Alle Limburgse gemeentebesturen raakten in recente jaren dus overtuigd van de visitatienoodzaak en de aanvankelijke VNG - kritiek ebde weg. Nu de discussierook is opgetrokken en voor 47 gemeenten een bestuurskrachtprofiel is opgesteld, dat diende of nog dient voor lering en verbetering, is natuurlijk de vraag:

was de toepassing van de bestuurskrachtmonitor – dus het visitatieproces - de moeite waard?; leverde dit proces boeiende inzichten op?; kwam er wat nieuws uit wat men tevoren nog niet wist? Of – nog scherper – was sprake van 'best practices' in Limburg?

Op een paar van die vragen ga ik in. De analyse is per 1 jan. 2004 afgesloten. In het onderzoek is overigens de rol van het provinciebestuur en eventuele gevolgen in termen van meer samenwerking of herindeling niet meegenomen.

## Maatwerk, geen benchmarking

Elk gemeentebestuur werd uitgenodigd deel te nemen aan een proces van *gemeentebrede* bestuurlijke beoordeling op de vraag of het bestuur in staat was de *eigen opgaven* en de opgaven van *rijks- en provinciale overheid* naar behoren te vervullen. De aanpak was dus een vorm van *maatwerk* en geen organisatievergelijking in de vorm van kwaliteitskaarten zoals die wel voor komt in het voortgezet onderwijs.

De aanpak valt *niet* te betitelen als benchmarking in strikte zin. Benchmarking is weliswaar ook gericht op verantwoording en 'leren' door te spiegelen maar daarbij wordt dan uitgegaan van vergelijking door middel van een *referentieaanpak*, bijvoorbeeld een ideale of beste organisatie of een minimumnormenstelsel waar alle organisaties aan gemeten worden. Dit laatste was in Limburg niet het geval. Er was geen sprake van een minimumnorm waaraan elke gemeente moest voldoen. Elk gemeenten werd beoordeeld vanuit de *eigen ambities*, rekening houdend met de unieke fysieke en maatschappelijke structuurkenmerken, zoals de demografische, economische en sociaal-culturele situatie.

### *Kwaliteitsmatrix*

Bestuurskracht betekende in Limburg, bij de toepassing van de bestuurskrachtmonitor, het formuleren van gemeentelijke opgaven en bezien wat daarvan in de uitvoering terecht komt. Om tot een oordeel over de opgaven en de kwaliteit van de uitvoering te komen, hanteerde de visitatiecommissie een kwaliteitsmatrix die is opgebouwd uit vier gemeentelijke rollen en drie kwaliteitsniveaus. De combinatie van de twee dimensies van bestuur geeft 12 cellen waarvan er twee niet van toepassing zijn. Resteren *tien velden* of cellen in de matrix, die de *kern* is van de bepaling van de bestuurskracht.

De visitatiecommissie zoekt *per veld* of een gemeentebestuur voldoet aan de normen per veld. Dat geheel van normen heet *het normenkader*. Daarvoor gebruikt ze indicatoren. Als we spreken van de matrix bedoelen we hier onmiddellijk ook de velden, het normenkader en de indicatoren.

### *Vier rollen*

De visitatiecommissie onderscheidde in haar rapportages per gemeente vier gemeentelijke rollen: drie externe rollen en een meer interne rol.

1. *De gemeente als bestuur* verwijst naar het democratisch functioneren, in de zin van de link tussen lokaal bestuur en samenleving. Het gaat hier om aandachtspunten (normen) 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 betreft twee categorieën: beleid voor collectiviteiten (ruimtelijke ordening, verkeersveiligheid, parkeerbeleid, enz.) en beleid voor 'den Einzelfall' (individuele paspoorten, uittreksels uit registers, vergunningen). Het gaat de commissie hier om de kwaliteit in de uitoefening van taken en bevoegdheden inclusief de bedrijfsvoering. Is sprake van duidelijke sturing van het ambtelijk apparaat? Is er ruimte voor publieke ondernemerschap? Daarmee is de richting van de normering in dit cluster geïndiceerd.

3. *De gemeente als participant* verwijst naar de deelname in bestuurlijke netwerken en interactiepatronen. Aandachtspunten of normen zijn hier: pro-actieve of volgende opstelling in samenwerkingsverbanden; communicatievaardigheid, coöperatief vermogen, onderhandelingscapaciteit en relatiemanagement.
4. *De gemeente als organisatorische eenheid* verwijst naar het functioneren van de organisatie. Aandachtspunten zijn: het financieel-economisch perspectief zoals dat in de begroting naar voren komt, het personeelsbeleid, de veranderings- en leerprocessen.

#### *Drie kwaliteitsniveaus*

De visitatiecommissie gebruikte bij de rapportage drie niveaus waarop gemeentelijke opgaven zijn te vervullen en de uitvoering betrekking heeft: het strategische, tactische en operationele niveau.

1. Op *strategisch niveau* gaat het om de ontwikkeling van een visie op de (middel)lange termijn ten aanzien van de ontwikkeling van de samenleving en de eigen positie. De samenleving moet erop kunnen reken dat overheidsopgaven aangevat worden en dat ze, ook in tijden van crisis, op robuuste en betrouwbare manier worden uitgevoerd.
2. Op *tactisch niveau* gaat het om de organiserende en structurerende taken. Hoe zijn de beleidsmatige processen georganiseerd: inrichting, voortgang, zorgvuldigheid, draagvlak, effectiviteit en doelmatigheid.
3. Op *operationeel niveau* gaat het om beleid op de korte termijn: programmering, doelgerichtheid, instrumentaliteit, responsiviteit.

#### *De kwaliteitsmatrix*

De combinatie van de vier rollen en de drie niveaus geeft de matrix uit fig. 2.

Fig. 2: *De kwaliteitsmatrix voor beoordeling van de gemeentelijke bestuurskracht*

		Rollen gemeentelijke overheid			
		Bestuur	Dienstverlener	Participant	Organisatie/ bedrijfsvoering
Kwaliteits- niveau	Strategisch	1.1: Strategisch bestuur	1.2: Strategische dienstverlener	1.3: Strategische participant	n.v.t.
	Tactisch	2.1: Tactisch bestuur	2.2: Tactische dienstverlener	2.3: Tactische participant	2.4: Tactische organisatie
	Operationeel	n.v.t.	3.2: Operationele dienstverlener	3.3: Operationele participant	3.4: Operationele organisatie

Per cel in de matrix, veld genoemd, gelden *normen*, dus een lijst van beoordelingspunten voor het functioneren van het gemeentebestuur. De visitatiecommissie stelt een conceptvisitatierapport op – het zogenaamd bestuurskrachtprofiel -, waarbij de invulling van de matrix *de kern* is.

De mate waarin op grond van het normenkader aan de criteria van het veld is voldaan, wordt door middel van vijf opeenvolgende kwalificaties geformuleerd. De visitatiecommissie hergroepeert de kwalificaties van de bestuurskracht op een onderdeel tot 'adequaat', 'matig' of 'niet adequaat'.

Fig. 3: Scoremogelijkheden door de visitatiecommissie

Mate waarin aan de criteria per veld in de matrix wordt voldaan	Kwalificatie van de bestuurskracht op dit onderdeel (strategisch, tactisch of operationeel beleid)
In ruime mate	Adequaat
In voldoende mate	
Matig	Matig
In onvoldoende mate	Niet adequaat
Niet	

Dat betekent dat een dwarsdoorsnede van de strategische kracht wordt gemaakt (velden 1.1, 1.2 en 1.3) wat leidt tot een samenvattend oordeel in termen van adequaat, matig of niet adequaat. Hetzelfde gebeurt op tactisch niveau (velden 2.1 t/m 2.4) en op operationeel niveau (velden 3.2 t/m 3.4). Een gemeente beschikt over adequate bestuurskracht, en is daarmee een *complete gemeente*, die op alle drie de niveaus voldoende scoort.

De toepassing van de bestuurskrachtmonitor kent een begrenzing. Er is géén sprake van dat de visitatiecommissie zich opstelde als een adviesbureau. De commissie gaf geen aanbevelingen want die moet een gemeentebestuur voor zichzelf formuleren. De doorlichting is ook niet op te vatten als een zuiver politieke analyse, bijvoorbeeld over de betrekkingen tussen raad en college of van de politiek - ambtelijke betrekkingen.

#### 4

##### VISITATIERAPPORTEN: GEEN COMPLETE GEMEENTE

Overzie ik de inhoud van de 47 rapportages, dan valt op dat gemeentebesturen sterkten en ook zwakheden vertonen zoals die eveneens blijken uit opleidingen, omroepen, grootstedelijke gemeenten en uit andere gevisiteerde organisaties. Geen van de Limburgse gemeenten bleek een complete gemeente met allemaal voldoende of een score 'in ruime mate', al komt de gemeente Helden dicht bij. Veel gemeenten blijken niet te beschouwen als gemeenten die zowel in strategisch, tactisch als operationeel opzicht minimaal 'voldoende' scoren. Er schort dus nog het nodige aan de gemeentelijke bestuurskracht. Bij veel gemeenten schort het aan strategisch perspectief - en dus aan een kader of koers voor beleidsprioritering - , alsmede aan inzet voor regionale samenwerking. Hoewel de commissie de operationele kwaliteit van gemeenten in bijna alle gevallen boven de streep acht, is de bedrijfsvoering in een aantal gemeenten nadrukkelijk verbeterbaar.

Deze uitkomsten zijn de moeite waard. Er is geen provinciebestuur in dit land dat ooit over zoveel inzicht in het lokaal reilen en zeilen beschikte als het Limburgse en de gemeentebesturen zelf kunnen hiermee volop vooruit. Duidelijk is ook dat wie uit de wereld van het gevisiteerde gemeentebestuur alles bij het oude wil laten, niet op de goede weg is.

#### 5

##### ALGEMEEN OORDEEL

De toepassing van de bestuurskrachtmonitor is op een aantal punten beoordeeld, zoals figuur 4 laat zien. Een uitvoerig verslag daarover is elders te vinden (Korsten, 2004). Hier lichten we er een aantal punten kort uit.

Fig. 4: *Belangrijkste criteria voor beoordeling bestuurskrachtmonitor*

1. Het bestuursconcept achter de bestuurskrachtmonitor
2. Steun voor de kwaliteitsmatrix en het daarmee verbonden normenkader
3. Duidelijkheid van het beoordelingskader en de procedure
4. Verbetering van het stappenplan op basis van pilot: leren
5. Gezag van de visitatiecommissie.
6. De ondersteuning.
7. Medewerking aan de toepassing door ambtenaren en bestuurders
8. Betrouwbaarheid van de toepassing
9. Geldigheid van het uiteindelijk bestuurskrachtprofiel
10. Bruikbaarheid uitkomsten profielschets.
11. Procesdoelmatigheid

*Bestuursconcept.* Het bestuursconcept achter de bestuurskrachtmonitor is mede gebaseerd op een kwaliteitsmatrix zoals opgesteld door Toonen c.s. (1998). De eerder genoemde matrix is na discussie en toepassing van enkele pilots aangepast. De commissie en deelnemende gemeentebesturen beschouwden de matrix en het normenkader als geschikt en volledig.

*Steun voor de kwaliteitsmatrix.* De matrix van gemeentelijke rollen en niveaus van beoordeling en het normenkader, die in alle visitatierapporten zijn opgenomen, zijn goede uitwerkingen van de bestuurskracht gebleken volgens bijna alle geïnterviewde bestuurders en topambtenaren.

*Duidelijkheid.* De procedure was met de vele stappen en het sterk iteratieve karakter niet eenvoudig maar wel steeds duidelijk en overzichtelijk. De commissie legde vervolgstappen steeds goed uit.

*Verbetering stappenplan.* De commissie heeft de aanpak van het gehele proces inclusief matrix en normenkader uitgeprobeerd en vervolmaakt. Daarna heeft zij de verbeterde aanpak opnieuw toegepast in de pilotgemeenten Roermond en Roerdalen wat leidde tot enkele nieuwe aanpassingen.

*Gezag van de commissie.* De visitatiecommissie werd algemeen erkend als een gezagvolle commissie. De commissie werkte bovendien daadwerkelijk als team, verrichtte het werk in harmonie en complementair naar elkaar toe.

*De ondersteuning.* Het bureau Van Naem en Partners produceerde met vaste regelmaat voor de commissie series van conceptopgaven - en bestuurskrachtprofielen. Het bureau hield zich aan de afspraken en werkte coöperatief samen met gemeenteambtenaren en bestuurders.

*Medewerking.* De procedure is ondersteund door ambtenaren van de te visiteren gemeenten door middel van het aandragen van stukken, het invullen van vragenlijsten en mee ordenen van gegevens. Diverse gemeenten maakten gebruik van externe ondersteuning.



*Betrouwbaarheid van de toepassing.* De analyse van de visitatiecommissie is te beschouwen als een betrouwbare analyse. Zou de visitatie over zijn gedaan dan zou de visitatie per gemeente ook hetzelfde beeld hebben opgeleverd. Dat is ook begrijpelijk want de opgavenprofielen uit de eerste fase werden door de gemeentebesturen *zelf* vastgesteld; het was grotendeels een door henzelf gemaakte foto. Wat in de bestuurskrachtprofielen bleek, was bovendien sterk interactief tot stand gekomen. De gemeentebesturen moesten laten zien wat hun eigen bestaand beleid is en de commissie vergeleek en beoordeelde de betekenis hiervan onder meer door te spreken met vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld. De colleges en gemeenteraden mochten het conceptprofiel ook nog van commentaar voorzien. De resulterende verschillen van mening konden in bijna alle gevallen worden weggepoetst. Waar de visitatiecommissie een eigen mening bleef volhouden, heeft ze ook nog eens de argumenten daarvoor schriftelijk teruggekoppeld. Zoals ook visitatiecommissies van opleidingen in het hoger onderwijs en grotestedenbeleid naar sterk van onderop gedragen uitkomsten toewerken, deed ook de commissie - Rutten dat.

*Geldigheid.* De gemeentebesturen herkenden zich over het algemeen goed in de gemaakte bestuurlijke 'foto'. En ze erkenden die. Weinig raadsleden, wethouders en burgemeesters hadden kritiek blijkens brieven aan gedeputeerde staten en verslagen van raadsvergaderingen waarin het concept-visitatierapport van commentaar werd voorzien (Korsten, 2004). De visitatierapporten zijn in het algemeen dus beschouwd als de juiste bestuurlijke foto. Deze intersubjectieve geldigheidsindicator is vergeleken met twee andere. Nagegaan is of een onafhankelijke analyse op het vlak van beleidshandhaving door een toezichthoudend inspectie wel of niet strijdig was met wat de visitatiecommissie op dit punt stelde. Bovendien is in scriptieonderzoek een vergelijking gemaakt is tussen de visitatierapport in het kader van grotestedenbeleid en de bestuurskrachtmonitor. Waren de uitkomsten gelijk of tenminste niet strijdig? Beide vergelijkingen wijzen niet op tegengestelde foto's maar juist op gelijkens, voorzover de vergelijking dit oordeel toelaat. Daarmee lijkt sprake van versterking van de geconstateerde intersubjectieve geldigheid (zie Hendrikx en Korsten, 2004; Hendrikx, 2003).

*Bruikbaarheid van de uitkomsten.* De rapporten leverden weliswaar deels bekende informatie op, wat begrijpelijk is omdat uitgegaan werd van de opgaven die in het bestaande beleid waren vervat, maar de informatie over met name de uitvoering was deels nieuw, soms ook door de ordening en samenvoeging. De uitkomsten zijn door tal van gemeenten gebruikt om zich te bezinnen op de bestuurskracht. Het provinciebestuur heeft daarvan in regioanalyses overzichten gegeven. uiteraard kwamen er ook gemeentebesturen voor die hun reflectie nog uitstelden of nog niet alle relevante conclusies trokken maar dit woog niet op tegen de hoofdlijn van geconstateerde bruikbaarheid (zie verder Korsten, 2004).

*Procesdoelmatigheid.* De procesdoelmatigheid is een relatief zwakker punt geweest. De procedure kende veel stappen en iteraties. De commissie heeft na de pilots enige versobering aangebracht maar dat neemt niet weg dat de ambtelijke inspanningen toch tot enige kritiek leidden.

Het evaluatierapport is duidelijk: de Limburgse visitatieprocedure in de vorm van een toepassing van de bestuurskrachtmonitor hoort – ondanks enige kritiek - daadwerkelijk tot de categorie ‘best practices’ in het openbaar bestuur. Op de kritiek ga ik nog in maar hier moet vastgesteld worden dat de toepassing van de bestuurskrachtmonitor deugdelijk was. De bkm-procedure was in het algemeen zonder meer productief, geldig, betrouwbaar en legitiem. Hierbij past de aantekening dat degenen die in de bestuurskrachtmonitor een bijna zuiver-wetenschappelijk onderzoek hebben willen zien, teleurgesteld moeten worden. De visitatie was geen zuiver-wetenschappelijk onderzoek naar de bestuurskracht en hoeft dat ook niet te zijn, evenmin als visitaties van opleidingen in het hoger onderwijs dat zijn. Wetenschappers zelf hebben daar ook geen moeite mee. Ze beschouwen een visitatie van ene opleiding als een zo veel mogelijk geobjectiveerd maar uiteindelijk intersubjectief proces van gegevensbeoordeling door gedisciplineerde interactie tussen visitatiecommissie en gevisiteerde gericht op het aanjagen van het lerend vermogen door te spiegelen.

### **Kritiekpunten**

Wat zijn dan de belangrijkste kritische punten naast de overwegend positieve uitkomst? Ik noem drie punten.

Ten eerste zou de commissie duidelijker kunnen zijn over wat *strategisch beleid* is en wat niet. Nu ontstond hierover discussie in onder meer de gemeenteraden van Voerendaal, Beek en Schinnen. Over het algemeen wilden raadsfracties hun gelijk nog halen maar hadden ze geen goed beeld van wat strategisch beleid met een missie voor de langere termijn is. De commissie had op dit punt hier en daar ook iets overtuigender kunnen opereren, wat ze achteraf ook toegeeft. Dat is een les voor de volgende keer.

Ten tweede, het *operationeel beleid* is voorzichtig en niet uitgebreid beoordeeld. ‘Large’ in de woorden van een commissielid. Op het vlak van operationeel beleid komen veel gemeenten daarom met een ‘voldoende’ weg, maar dit kan geen reden zijn om dit resultaat te koesteren. Een volgende visitatie zal op dit punt kritischer kunnen en moeten zijn. Blijken zal dat bij een nadrukkelijker analyse ook meer zwakheden naar voren komen dan de prudent opererende commissie in haar wijze mildheid constateerde.

Een derde kritiekpunt betreft het niet meenemen van het functioneren van *intergemeentelijke samenwerking* in de beschouwing. De commissie verrichtte hiervan geen afzonderlijke diagnoses. Als veel gemeenten niet pro-actief zijn in die samenwerking, had het in de reden gelegen ook eens de gewesten en de vele afzonderlijke samenwerkingsverbanden te visiteren. Een gemeente als Roermond alleen al is opgenomen in ruim dertig samenwerkingsverbanden, waarvan het gewest er slechts een is. Dat is een grotendeels vrijwillige keuze van Roermond. Waar het om gaat is: hoe functioneren die verbanden? Deze kwestie viel buiten de opdracht waarvoor de visitatiecommissie zich gesteld zag maar door intergemeentelijke diensten en gewesten *niet* mee te nemen blijft een deel van het gemeentelijk handelen buiten beeld. Zou wel gekeken zijn naar intergemeentelijke verbanden, dan was duidelijker op tafel gekomen of verdere intergemeentelijke samenwerking een verbeteringsroute is die wel of niet veelbelovend is. Nu moest de

burgemeester van Maastricht zelf dreigen met het trekken van de stekker uit het gewest Heuvelland om de discussie over een productief of improductief gewest op gang te brengen.

### **Grens aan bkm-systeem**

Ik kom nu bij een vierde punt dat ik geen kritiekpunt wil noemen, maar wel een beperking van de aanpak. De commissie nam *de bestaande gemeentelijke ambities* tot uitgangspunt voor de beoordeling. Dat was verstandig en redelijk maar het leidde ertoe dat een gemeente met weinig ambities betrekkelijk makkelijk wegkwam, zoals al snel de ronde deed. De commissie gaf wel aan dat een gemeente zonder strategisch beleid een incomplete gemeente was, maar uiteindelijk is dit punt niet uitvergroot in de conclusies van diverse visitatierapporten. Dat betekent dat gemeenten zonder of met beperkte ambities zich toch zouden moeten bezinnen. Immers, een gemeente moet meer zijn dan een molenvereniging of stichting voor monumentenzorg. Ze moet immers ook rijks- en provinciale taken uitvoeren en dan is aan de orde wat de speerpunten in beleid op langere termijn zijn, mede in het licht van de kenmerken van de maatschappelijke en fysieke structuur en de politieke prioriteiten.

Dit punt van varen op de koers van de bestaande ambities is *inherent* aan de aanpak en is uiteindelijk in mijn ogen slechts een marginaal punt. Ook visitatiecommissies die opleidingen beoordelen, nemen de bestaande ambities van opleidingen tot uitgangspunt en beoordelen uiteindelijk niet of het college van bestuur grotere ambities moet hebben. Dat zou een ander soort visitatie vergen. Uit de rapporten blijkt overigens wel: hoe kleiner de gemeente, hoe minder ambities. Maar niet elke kleine gemeente is zonder ambities.

### **Vervolgmonitor**

Waardering en kritiek dus. Maar zal de scepticus denken: zijn die visitatierapporten niet in een la beland en onder het stof geraakt? Het doorwerkingsproces van de visitatie is op gang gekomen maar is begin 2004 in diverse gemeenten intern nog niet voltooid. Ik noem gemeenten als Heerlen, Gulpen-Wittem, Eijsden, Beek, Stein, enz. In enkele gevallen is eerst recent van afronding van de visitatie sprake. Of er *genoeg* verbeteracties zijn ondernomen en of het ook de goede zijn, zal een *volgende* visitatie kunnen en zelfs moeten uitwijzen. Vermoedelijk zullen enkele gemeenten het er (teveel) bij hebben laten zitten en zullen er gemeentebesturen zijn die juist heel veel verbeterd hebben. Dat is niet aan het monitor-/visitatieproces te wijten. Voor het bereiken van effect komt meer kijken dan alleen een visitatiecommissie. De opstelling van het provinciebestuur zal daarbij ook een rol spelen. Ook is van belang of de gemeenteraad en het college van B&W de urgentie zelf inzien en voortdurend willen werken aan verbetering van de bestuurskracht. Menig gemeentebestuur wel en enkele niet erg, onder meer vanwege jarenlange 'stress' in de relaties tussen raad en B&W (iets wat de visitatiecommissie overigens niet speciaal belicht!). Dat kan ertoe leiden dat de kans aanwezig is dat wie als gemeentebestuur verbetering het hardst nodig heeft, het minst met de uitkomsten van de visitatie doet. In dit opzicht kan een provinciebestuur nog druk uitoefenen of kan druk uitgaan van een volgende visitatie waarin een gemeentebestuur verantwoordt wat ze met resultaten van de eerdere deed. Immers, de burgers zijn gediend met goed bestuur.

## 6

### BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK VISITEREN

Tot zover een paar kritiekpunten en kanttekeningen bij het beoordelingssysteem. Ik wil nu een aantal argumenten noemen waarom ik de Limburgse procedure beschouw als best practice en deze procedure aanbeveel voor toepassing elders in Nederland. Hoewel de opdrachtgever er niet om vroeg heb ik een vergelijking gemaakt met visitaties in het wo - en hbo - onderwijs, en het grotestedenbeleid. Die vergelijking wijst uit dat wil je succesvol evalueren en visiteren, voldaan moet worden aan *beginselen van behoorlijk visiteren*. Ik onderken een aantal regels.

Fig. 5: *Beginselen van behoorlijk visiteren*

1. een initiatiefnemer.
2. regie en een regisseur.
3. een bepaalde opzet (protocol).
4. een visitatiecommissie, die een opdracht krijgt.
5. de visitatiecommissie is onafhankelijk .
6. dataverzameling op basis van protocol.
7. betrokkenheid gevisiteerde bij dataverzameling.
8. interactie door bezoek ter plaatse.
9. contact met externen (middenveld).
10. een openbaar rapport op dat ten dele interactief tot stand komt.
11. bezinning bij gevisiteerde en zeker 'toezicht' daarop.

Ik noem er een paar bij wijze van voorbeeld. Een behoorlijk visitatieproces kent onder meer een externe initiatiefnemer, een regisseur en regie, een kader en procedure, een ordentelijke inbreng van gegevens door de gevisiteerde, een onafhankelijke visitatiecommissie die ook bezoeken ter plaats aflegt, de zelfevaluatie checkt en gesprekken voert met afnemers van producten en met burgers spreekt.

Een behoorlijk visitatieproces kent ook een openbaar conceptrapport waarop commentaar gegeven kan worden en kent tenslotte toezicht op het gevolg dat aan de visitatie wordt gegeven.

De Limburgse procedure *voldoet vrijwel geheel aan deze beginselen* die we ook herkennen in wo- en hbo- visitaties.

## 7

### HERHAALBAARHEID

De evaluatie was niet alleen bestemd voor GS van Limburg maar ook voor de minister van BZK. De vraag die de minister interesseerde, luidt: is de Limburgse aanpak elders toe te passen? Ik heb daarom een vergelijking gemaakt tussen de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg en vergelijkbare evaluatieprocessen in Zuid-Holland en Friesland (Korsten, 2004; Eenhoorn e.a., 2004). Hiervoor zijn door mijzelf evaluatierapporten van adviesbureaus over de gemeenten Nieuwkoop, Ter Aar en andere gemeenten gezien. Door Geers, (2004) is ook de door het provinciebestuur van Friesland gecoördineerde procedure beschreven en zijn onder meer interviews met coördinatoren van Friese gemeenten afgenomen.

Fig. 6 : *Vergelijking Limburg met Friesland en Zuid-Holland*

Friesland en Zuid-Holland scoren duidelijk *minder* op de beginselen, want:

- 1 Geen visitatiecommissie
- 2 Minder provinciale kaderstelling en regie
- 3 Minder strakke en uniforme rapportages
- 4 Dus: minder vergelijkingsmogelijkheid in regionaal verband

Kortheridshalve moet ik hier volstaan met enkele kwalificaties. Bij vergelijking komt de Limburgse procedure er opnieuw goed af. Friesland en Zuid-Holland scoren matig op de beginselen van behoorlijke visitatie. In beide provincies is het proces rommeliger verlopen door gebrekkiger procesdisciplineren. Het ontbreken van een visitatiecommissies in Friesland en Zuid-Holland, die gemeentebesturen bezocht, leidde tot zekere vertekening in de zelfevaluatie. En waar een regisseur zich terughoudend opstelt, kan die ook niet alles met de uiteenlopende rapporten van gemeentebesturen. U begrijpt het al: ik beveel de Friese en Zuid - Hollandse procedures dan ook niet aan. Zo moet het niet.

### **Succesfactoren**

Of een toepassing van de bestuurskrachtmonitor elders een succes kan worden, hangt uiteraard ook af van overname van de succesfactoren. Het zich houden aan de genoemde 'beginselen' is niet genoeg. De Limburgse procedure pakte goed uit door onder meer het concept, de kwaliteit van het optreden van de gedeputeerde, de kwaliteit en het gezag van de commissie en de stabiliteit in de samenstelling en de ondersteuning door een het zelfde bureau. Zou per gemeente een ander bureau zijn ingeschakeld, dan was het proces nadrukkelijk minder doelmatig en trager verlopen om van andere brokken maar niet te spreken.

## **8**

### **AANBEVELINGEN**

Ik sluit af met enkele aanbevelingen. In het rapport (Korsten, 2004) staan er meer dan tien, ik pak er hier een paar uit.

1. Het Limburgs visitatiemodel kan worden beschouwd als best practice. Het Limburgs model kan elders in Nederland worden toegepast, rekening houdend met de genoemde achterliggende 'beginselen' en succesfactoren.
2. In de toekomst verdient het aanbeveling dat een visitatiecommissie ook intergemeentelijke diensten en gewesten doorlicht. Dan ligt natuurlijk ook in de rede dat de minister van BZK vanwege de systeemverantwoordelijkheid provinciebesturen beoordeelt op bestuurskracht en meefinanciert. Of interbestuurlijke benchmarking daarbij aan de orde moet komen, laat ik hier in het midden.
3. Visiteren heeft zin vanwege de spiegelfunctie zin. Een vervolgmonitor is dus nuttig. Hoe die op te tuigen, staat ook in het evaluatierapport. Het is een kwestie van timing wat voor een vervolgmonitor het goede moment is.

4. Uiteraard moet gewaarschuwd worden voor een sfeer van controlitis en teveel aan monitoring en rapportage door andere overheden die zichzelf niet graag de maat willen laten nemen. Gemeenten zijn volgens de Grondwet autonome entiteiten en dat moet vooral zo blijven. De primaire bevordering van kaderstelling, transparante verantwoording en controle kan sinds de invoering van de dualisering worden verricht door de gemeenteraden en aanvullend door het provinciebestuur.

## Literatuur

- B en A-groep, Beleidsonderzoek en -advies BV., *Regionale samenwerking in het Grote Stedenbeleid, Eindrapport*, Den Haag, juni 2002.
- Brinkman, L.C. c.s., *De vele gezichten van het Grotestedenbeleid; Visitatierapport G 21-Grote Stedenbeleid 2001*, Den Haag, februari 2002.
- Brinkman, L.C. c.s., *Grote Stedenbeleid Heerlen "Sturen op niveau"*, Den Haag 2 november 2001.
- Brinkman, L.C. c.s., *Grote Stedenbeleid in Heerlen, Visitatierapport*, Den Haag 26 augustus 1999.
- Brinkman, L.C. c.s., *Grote Stedenbeleid Maastricht; staven, stellen, sturen*, Den Haag, 19 oktober 2001.
- Brinkman, L.C. c.s., *Grote-Stedenbeleid in Maastricht, Visitatierapport*, Den Haag februari 1998.
- Brinkman, L.C. c.s., *Grote Stedenbeleid in Venlo, visitatierapport*, Den Haag, 14 juli 1999.
- Commissie- Korsten, *De kunst van het balanceren*, HBO-Raad, Den Haag, 2003.
- Dees, D.J.D. c.s. , *Grote Stedenbeleid Venlo, Wat doe je, waar, wanneer en voor wie*, Den Haag, 20 november 2001.
- Denters, S.A.H., *Kwaliteit van gemeenten, Vuga*, Den Haag, 1990.
- Eenhoorn, H.B., D. Straat en C. Tiebosch, *De maatschappelijke en bestuurlijke samenwerking in de regio – Leidsche Regio en Duin- en Bollenstreek*, Utrecht, 2004.
- Geers, K., *De kwaliteit van de zelfevaluatie van Friese gemeentebesturen*, Heerlen, 2004 (doct. scriptie).
- Gemeente Heerlen, *Grote stad, grote kansen, Zelfanalyse*, Heerlen, 1999.
- Gemeente Heerlen, *Heerlens hand in eigen boezem, Zelfanalyse Grotestedenbeleid 2001*, 3 juli 2001.
- Gemeente Maastricht, *Zelfanalyse Maastricht, Grote Stad in Beweging*, Maastricht, november 1997.
- Gemeente Maastricht, *Zelfanalyse Grotestedenbeleid 2001, denken durven doen*, Maastricht, juni 2001.
- Gemeente Venlo, *Negen wijken, een stad; Zelfanalyserapport grotestedenbeleid Venlo*, Venlo, april 1999.
- Gemeente Venlo, *Samen werken aan de stad; Zelfanalyserapport grotestedenbeleid Venlo*, Venlo, augustus 2001.
- Hendriks, J., *Visiteren van drie Limburgse stedelijke gemeenten*, Maastricht, 2003 (doct. scriptie).
- Hendriks, J. en A.F.A. Korsten, *Limburg brengt de bestuurskracht van haar gemeenten in kaart*, in: *Bank en Gemeente*, jrg. 31, april 2004, pp. 31-34.
- Huijben, M., e.a. *Groot zijn is ook niet alles*, in: *Openbaar Bestuur*, 2002, nr. 10, pp. 2-7.
- Knaap, J.W.M. en P. Ritzen, *Visitatiecommissies*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 9, sept. 2000, nr. 5, pp. 219-227.
- Korsten, A.F.A. en Tops, P. (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn,
- Korsten, A.F.A., *Visitatie goed instrument voor continue verbetering*, in: *Provincie en Gemeente*, jrg. 55, mei 2004, nr. 4, pp. 3-5.
- Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten*, Open Universiteit Nederland, Heerlen/ Maastricht, 2004.
- Korsten, A.F.A., *Visiteren*, in: *Binnenlands Bestuur*, 2003, nr. 29-30, p. 21.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Kwaliteitsmonitor gemeenten*, Brief aan de Tweede Kamer, 1 juli 1999 (BW 99/U74724).
- Provincie Limburg, *Gewicht en gewogen – Discussienota bestuurlijke organisatie*, Maastricht, juli 1999.
- Reitsma, A.B., *Kritische succesfactoren bij visitatie en kwaliteitsverbetering van P&A opleidingen*, Heerlen, 2003 (diss.).
- Toonen, Th. e.a., *Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Van Naem en Partners, *Sterke staaltjes van bestuurskracht – Bestuurskrachtmonitor Limburg*, Woerden, 2004.

- Vereniging van Ned. Universiteiten, *Onderwijsvisitaties op Maat*, protocol kwaliteitszorg onderwijs 2000-2005, VSNU, 1999.
- Visitatiecommissie landelijke publieke omroep, *Omzien naar de omroep*, Den Haag, 2004. 1998.
- Westerheijdem, D. e.a. (eds.), *Changing contexts of quality assessment – Recent trends in West European Higher Education*, Lemma, Utrecht, 1994.