

# **Visiteren van gemeenten**

**Evaluatie van  
de toepassing van de bestuurskrachtmonitor  
in Limburgse gemeenten**

**Prof.dr.A.F.A.Korsten**  
**Open Universiteit Nederland/ Universiteit Maastricht**

# **Visiteren van gemeenten**

**Evaluatie van  
de toepassing van de bestuurskrachtmonitor  
in Limburgse gemeenten**

**Prof.dr.A.F.A.Korsten**  
*Open Universiteit Nederland/ Universiteit Maastricht*

**Uitgave van het provinciebestuur van Limburg**

## Visiteren van gemeenten

### *Een beknopte samenvatting*

#### *Visiteren in opmars*

In het hoger onderwijs en grotestedenbeleid is het al jaren gewoonte om een visitatieprocedure te starten die gericht is op het beoordelen van de kwaliteit van bestuur en 'beleid'. Uit een oogpunt van het bevorderen van lerend vermogen, het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke middelen en het bieden van transparantie naar doelgroepen of gebruikers vindt een hogere overheid het nodig deze en vergelijkbare procedures te starten, waarbij een andere organisatie zelf in de spiegel kijkt. Voldoet een organisatie niet dan kan een toezichthouder, zoals een onderwijsinspectie, ingrijpen. Visiteren is dus een nuttige maar geen vrijblijvende activiteit in de betrekkingen tussen organisaties. Maar niet altijd is er sprake van een toezichthouder als een inspectie, en als die toezichthouder ontbreekt is er zeker niet minder reden voor visitatie. Vaak gaat er namelijk een lerend effect uit van visiteren. Vaak treedt dit al op voordat de visitatiecommissie langs komt. Waarom? Omdat veel organisatiebestuurders *zelf* geen overzicht hebben van hun activiteiten, van de *vermeende* en de *werkelijke* prioriteiten, van *alle* sterkten en zwakten in hun verband, en evenmin op een *systematische* manier van reacties van doelgroepen, klanten en anderen uit de omgeving. Visiteren dwingt organisatieleden onderling juist tot conversatie over koers, prestaties, 'klantreacties' en andere terzake doende kwesties. Dat is nog niet genoeg, want de conversatie kan beperkt zijn tot opstellers van een rapport. Daarom is het goed dat een visitatiecommissie langs gaat om eens vragen te stellen aan betrokkenen en geen genoegen te nemen met slechte antwoorden. Vluchten kan dan niet meer! Tegenstander van visiteren kan – zo gezien - eigenlijk niemand zijn en daarom stellen betrokkenen, zoals omroepbazen het zelfs voor. Meedoen kan heel rationeel zijn. Visiteren voorkomt bijvoorbeeld dat een andere overheid zich 'in het wilde weg' met een te visiteren overheid inlaat. Zo gezien, kan meedoen ook een vorm zijn van een andere overheid op afstand houden. In de praktijk gaat dit evenwel niet zo. Wie aan visitatie begint, wordt doorgelicht.

#### **VNG**

Visiteren kan dan wel nuttig zijn, de directie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft zich een tijd lang verzet tegen visitaties van gemeenten, deelname van Limburgse gemeentebesturen daaraan en het optreden als opdrachtgever afgeraden. De VNG-directie vreesde niet dat het er primair om ging om lerend vermogen onder gemeentebesturen te ontwikkelen. Helemaal niet. Immers, het waren provinciebestuurders die riepen dat visiteren nuttig was en dat leek verdacht. Visitatie was in de ogen van die directie een sluwe methode om iets anders te bereiken. Gemeenten zouden in de val van gemeentelijke herindeling lopen door zelf mee te doen en materiaal aan te dragen (en een zelfevaluatie te verzorgen). De VNG-directie heeft echter moeten inbinden. In 2000 is in Limburg het startschot gegeven voor een provinciebrede doorlichting op bestuurskracht van *alle* gemeenten, in totaal niet minder dan 47 gemeenten. Het waren uiteindelijk al die gemeentebesturen van die 47 Limburgse gemeenten *zelf die opdracht* tot toepassing van de bestuurskrachtmonitor gaven, daarmee het risico lopend dat de visitatiecommissie hen

stevig de maat zou nemen. Het provinciebestuur kreeg daarbij ook te maken met enig wantrouwen over de bedoeling maar dat is weggenomen. Alle gemeentebesturen raakten overtuigd en de VNG-kritiek ebde dus weg. Intussen zijn ook in andere provincies, met name in Zuid-Holland en Friesland, procedures gestart terwijl Overijssel die overweegt.

### ***Opdracht***

Als visitaties in beginsel positief zijn, wat maakt ze dan positief? In deze rapportage is in opdracht van het provinciebestuur van Limburg verslag gedaan van een onderzoek naar de kwaliteit van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor – de naam voor de visitatie in Limburg – in alle 47 gemeenten.<sup>1</sup>

Hoewel het provinciebestuur opdracht gaf voor het onderzoek en het kader formuleerde voor de toepassing van de bestuurskrachtmonitor zijn het de afzonderlijke gemeentebesturen die opdrachtgever waren van de toepassing van de monitor door de visitatiecommissie. De primaire gebruikers van de visitatierapporten zijn dus de gemeentebesturen zelf. De vraag welke conclusie het provinciebestuur aan al de visitatierapporten verbond, behoorde *niet* tot de opdracht voor het onderzoek. Het onderzoek is dus een onderzoek naar de proceskwaliteit, niet naar het gedrag van het provinciebestuur. Dat kan ook niet want bij de afronding van deze rapportage - begin 2004 - lag er nog werk voor het provinciebestuur in de vorm van reageren op de visitatierapporten en gesprekken aangaan met gemeentebestuurders.

### ***Fig: Kernelementen van de bestuurskrachtmonitor***

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

### ***Fasering van toepassing bestuurskrachtmonitor in Limburg***

We gaan terug in de tijd. Het provinciebestuur van Limburg formuleert enkele jaren terug het kader voor de gemeentelijke visitatie, stelt de visitatiecommissie in en die commissie ontwikkelt een nadere vaste – voor alle gemeenten dezelfde - werkwijze, gaat aan het werk

---

<sup>1</sup> Contactpersoon voor dit rapport is prof.dr. A.F.A. Korsten, hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen i.h.b. bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland (fac. Managementwetenschappen) en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (fac. Rechtsgeleerdheid).  
Correspondentie-adres: Open Universiteit Nederland t.a.v. prof.dr. A.F.A. Korsten, Postbus 2960, 6401 DL Heerlen, tel. 045- 5762587; e-mail: [arno.korsten@ou.nl](mailto:arno.korsten@ou.nl).

Het onderzoeksverslag kan worden besteld bij: dhr. mr. C. Hermens.  
Correspondentie-adres: Provincie Limburg, Afdeling AJZ t.a.v. dhr. mr. C. Hermens, Postbus 5700, 6202 MA Maastricht. Telefoon: 043 389 78 79; e-mail: [c.hermens@prvlimburg.nl](mailto:c.hermens@prvlimburg.nl); faxnr. : 043- 389 72 96.

in twee van drie fasen en die aanpak mondt uit in twee producten: *een opgavenprofiel en een bestuurskrachtprofiel*.

Bestuurskracht is in Limburg gezien als een proces van toepassing van een bestuurskrachtmonitor (bk-monitor) in een voorfase, de twee eigenlijke fasen (fase een: opgaven formuleren, en fase twee: bestuurskracht in kaart brengen) en een vervolgfase (officieel de derde fase, waarbij het gaat om verbeteracties). Als in de voorfase een gemeente besloot tot deelname komen we in fase een. Gemeentebesturen formuleren onder toezicht van en met hulp van de visitatiecommissie in de eerste fase de bestuurlijke ambities die ze op basis van wettelijke, structurele of eigen opgaven hebben: het bestaande beleid. De gemeenteraad stelt (in de eerste fase) het overzichtsdocument met deze opgaven vast: het opgavenprofiel. De tweede fase van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor impliceert dat een visitatiecommissie bestaande uit een aantal burgemeesters - die actief zijn buiten Limburg - zelf kijken *wat van de opgaven terecht is gekomen en komt*.

De bevindingen van de commissie komen niet uit het luchtledige. De commissie hanteert een *normenkader*, waarbij ze *vier rollen* van gemeenten in kaart brengt en daarbij *drie niveaus* van actie onderscheidt, te weten het strategische, het tactische en het operationele beleid. De bevindingen worden geordend in *een kwaliteitsmatrix*. De oordelen monden vervolgens per veld in de matrix uit in een score van bijvoorbeeld 'voldoende', 'matig' of 'onvoldoende'. De commissie geeft weliswaar oordelen over de mate waarin een gemeente de eigen ambities waarmaakt maar niet zonder meer; de gemeenteraad krijgt de kans om op het conceptvisitatierapport commentaar te geven. Het hele proces kent *veel wisselwerking* tussen de visitatiecommissie, het gemeentebestuur en ambtenaren om enerzijds de goede feiten boven tafel te krijgen en anderzijds te toetsen of de feiten en bevindingen goed zijn benoemd en beoordeeld, en de commissie oriënteert zich op 'buiten' door te spreken met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. De visitatiecommissie wil dat B&W en gemeenteraad naar de foto van het gemeentebestuur kijken (zoals die in de tweede fase in de kwaliteitsmatrix tot uiting komt en in de tekst van het document), zich erin herkennen en de foto erkennen als een foto van hen zelf.

De twee genoemde fasen vormen *de kern van het visitatieproces*. In de vervolgfase (= derde fase) gaat het lokaal bestuur over op een bezinning op de uitkomsten doordat verbeteracties volgen. Van deze bevindingen doen de meeste gemeentebesturen verslag als ze het visitatierapport aanbieden aan gedeputeerde staten, die daarna een *regioanalyse* maken en op basis daarvan in gesprek komen met de gemeentebesturen over wat kan of moet gebeuren. Dit is in grote trekken het proces in Limburg. Deze visitatie heeft veel weg van een visitatie- en accreditatiesysteem in het hoger onderwijs.

### ***Gemeentebesturen herkennen zich in foto***

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

### *Succesfactoren*

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

Tot de succesfactoren behoort allereerst dat sprake is van provinciale regie van de opzet van de procedure en vertrouwen bij de gemeentebesturen in de rol en integriteit van het provinciebestuur. Het proces is ten tweede gedisciplineerd doordat er een stappenplan met een fase-indeling is toegepast. Aan deze eerst uitgetoetste en vervolgens verbeterde aanpak is door de onafhankelijke visitatiecommissie met ondersteuning van een ambtelijk secretaris en een adviesbureau stevig de hand gehouden. Ook de aanwezigheid van een visitatiecommissie van gewicht – met leden met ervaring in grotere en kleinere gemeenten - onder leiding van de Bredase burgemeester mr C. Rutten - die ter plaatse komt kijken, gesprekken voert met het maatschappelijk veld en de omliggende gemeenten de kans geeft om te reageren op het conceptrapport - is volgens de commissieleden en vele anderen zelf een succesfactor. De commissie heeft in dezelfde samenstelling en met de ondersteuning van een en hetzelfde adviesbureau niet minder dan 47 gemeenten doorgelicht. Ondanks of misschien wel meer dankzij de ervaring van dat aantal visitaties is de visitatie een tamelijk *glad lopend en stabiel proces* gebleken.

### *Ook bij vergelijking positief*

Het evalueren van gemeentebesturen is ook voorgekomen in Zuid-Holland en Friesland. Wat leert vergelijking?

In beide provincies, Zuid-Holland en Friesland, is sprake van een *afwijkende opzet* omdat in beide provincies sprake was van *minder* provinciebestuurlijke regie; ook *ontbrak* in beide provincies een visitatiecommissie. Het Fries provinciebestuur zocht draagvlak en ontwierp met de Friese Vereniging van Gemeenten de opzet voor de zelfevaluatie per gemeente. De Friese gemeenten maken zelfstudies op basis van een ingevulde vragenlijst, zonder een ondersteunend bureau als in Limburg maar met een door een adviesbureau ondersteunde helpdesk.

Als juist is dat het disciplinerende en interactieve optreden van de visitatiecommissie in Limburg zeer positief heeft uitgepakt, zal de gang van zaken in Zuid-Holland en Friesland tot iets meer discussie over de kwaliteit van het visitatieproces leiden en *kwalitatief* minder zijn. Dat blijkt ook het geval (hoewel het Friese proces nog niet helemaal is afgerond en dus een slag om de arm gehouden wordt). Hoe dan ook, waar zowel duidelijke regie, een stappenplan als een visitatiecommissie afwezig zijn, is een *minder positieve gang van zaken* het gevolg. Drie indicatoren geven dit aan. Gemeentebesturen gaan dan 1) teveel discussiëren over (onderdelen van de) de visitatieopzet (strijdelement), 2) eigen keuzen maken in de vorm van visitatie, wat de eenheid van visiteren belemmert, en 3) sommige gemeenten komen met vertekende – positief (bij)gekleurde – rapportages over hun eigen bestuurskracht.

Visiteren is een schone deugd mits aan eisen van adequaat visiteren en dus gebruik van ervaringen uit 'geijkte' praktijken is voldaan. Verderop wordt hierop teruggegrepen. We

spreken van de noodzaak tot toepassing van *'beginselen van behoorlijk visiteren'*. Met die beginselen is vrij goed rekening gehouden in Limburg en veel minder in Zuid-Holland en Friesland, wat onverstandig is. Ik kan niet anders zeggen!

### ***Rapport en aanbevelingen***

Het rapport bevat primair een beschouwing over de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg en het geeft een reeks van aanbevelingen over hoe uitgaande van ervaringen in de 47 Limburgse gemeenten een bestuurskrachtmonitor elders toe te passen en een vervolgmonitor in Limburgse gemeenten in te richten. We formuleren enkele punten.

1 Omdat hier en daar in Nederland lokale visitatieprocessen verbeterbaar zijn, luidt een van de aanbevelingen: *baseer een visitatie van gemeentelijke bestuurskracht altijd op beginselen van behoorlijk visiteren*. Dat blijkt nog niet overal in Nederland in de sfeer van gemeenten het geval. Lessen uit Limburg dus voor Friesland, Zuid-Holland en andere provincies.

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

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

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

### ***Best practice***

Zoals gesteld, alle Limburgse gemeentebesturen raakten in de periode 2000-2003 overtuigd van de visitatienoodzaak en de VNG - kritiek ebde weg. Nu de rook van deze discussie al lang is opgetrokken, is natuurlijk de vraag: was de visitatie 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 practice' in Limburg?

Het antwoord dat in dit rapport naar voren komt, is dat de Limburgse procedure met 47 visitaties – ondanks enige kritiek - daadwerkelijk hoort tot de categorie 'best practices' in het openbaar bestuur. Als er een prijs moest worden toegekend aan een visitatiecommissie die goed werk heeft verricht, en op haar beste momenten excellent werk, dan zou ik die graag geven aan de visitatiecommissie - Rutten en het team dat de commissie steunde. De visitatiecommissie werkte daadwerkelijk als team, verrichtte het werk in harmonie en complementair naar elkaar toe, produceerde series van opgaven - en bestuurskrachtprofielen

voor alle gemeenten, waarvan de bestuursfoto erkend werd en er volgden ook verbeteracties in de gemeenten.

### *Genoeg verbeteracties?*

Met deze operatie is het doel van het visitatieproces bereikt, hoewel er wel een paar gemeenten zijn die juist meer met de bestuurskrachtprofielen moeten doen dan ze – tot nu toe - gedaan lijken te hebben. Het doorwerkingsproces van de visitatie is wel op gang gekomen maar is nog niet voltooid in gemeenten als bijvoorbeeld Vaals, Heerlen, Gulpen-Wittem, Eijsden, Beesel, Beek, Stein, enz. In enkele gevallen is eerst recent van afronding 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 laten zitten (gemeenten zelfs waar juist een verbetering hard nodig is) 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 een rol spelen. Ook is van belang of de gemeenteraad en 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 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 de resultaten van de eerdere deed. Immers, de burgers zijn gediend met goed bestuur.

### *Toegevoegde waarde*

Overzien we de inhoud van de 47 rapportages, dan valt op dat gemeentebesturen sterkten en ook zwakheden vertonen zoals die eveneens blijken uit opleidingen, omroepen, grote steden en uit al die andere gevisiteerde organisaties. Veel gemeenten blijken niet te beschouwen als gemeenten die zowel in strategisch, tactisch als operationeel opzicht voldoende scores. Niet elke gemeente scoort zo goed als de gemeente Helden. Er schort dus nog het nodige aan de bestuurskracht. Bij veel gemeenten schort het aan strategisch perspectief - en dus aan een kader of koers voor beleidsprioritering - , alsmede aan inzet voor regionale kwesties. Hoewel de commissie de operationele kwaliteit van gemeenten in bijna alle gevallen boven de streep acht, is de bedrijfsvoering in een aantal gemeenten nadrukkelijk verbeterbaar.

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

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



### *Dualisering en vervolgmonitor*

Vanuit de erkenning van toegevoegde waarde van veel visitaties is begrijpelijk dat gemeentebesturen apart stil zijn gaan staan bij het 'wat te doen' en met verbeterplannen zijn gekomen. Daarmee is de visitatie een zeer geschikt middel in het kader van het beraad van B&W en raad in een dualistisch bestel, een middel dat zeker past in de controlerende en kaderstellende functie van de raad. Of gemeentebesturen genoeg gedaan hebben met de uitkomsten van het werk van de commissie - Rutten moet bij een volgende visitatie blijken, een vervolgmonitor dus. Voor een dergelijke vervolgmonitor wordt hier een lans gebroken. Ook in het hoger onderwijs is het gebruikelijk dat de verantwoordelijken voor een opleiding bij elke volgende visitatie laat zien wat ze met het werk van de vorige visitatiecommissie, waarmee deze opleidingen vrijwel altijd instemden, heeft gedaan.

# **Inhoudsopgave**

Voorwoord

Kaart van Limburg

## **1 Inleiding**

- 1.1 Het proces
- 1.2 De opdracht
- 1.3 De werkwijze
- 1.4 Begrippen en termen
- 1.5 Indeling

## **2 Visiteren in algemene zin**

- 2.1 Visiteren: wat het is en waar het voorkomt
- 2.2 Visitatie als momentopname
- 2.3 Beginselen van behoorlijke visitatie?
- 2.4 Ontwikkeling in het visiteren
- 2.5 Toepassing van een bestuurskrachtmonitor als visitatie

## **3 Toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg**

- 3.1 Het concept 'bestuurskracht'
- 3.2 De regie
- 3.3 De toepassing in handen van een visitatiecommissie
- 3.4 Operationalisering van bestuurskracht
- 3.5 Fasering in de toepassing
- 3.6 De inhoud van het bestuurskrachtprofiel
- 3.7 De aanbidding van het rapport aan het provinciebestuur
- 3.8 Verbeteracties
- 3.9 De regioanalyse

## **4 Een concrete toepassing van de bestuurskrachtmonitor**

## **5 Evaluatie van de uitvoering van de bestuurskrachtmonitor**

- 5.1 Algemeen oordeel
- 5.2 De regie
- 5.3 Het beeld van bestuurskracht
- 5.4 De kwaliteit van het normenkader
- 5.5 Grenzen van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor
- 5.6 Fasering

5.7 Uitkomsten

## **6 Evaluatie vanuit diverse criteria van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor**

- 6.1 Begrijpelijkheid van de aanpak
- 6.2 Doelmatigheid van de aanpak
- 6.3 Steun voor de aanpak
- 6.4 Wisseling van overwegingen en argumenten
- 6.5 Consistentie in toepassing van de aanpak
- 6.6 Geldigheid van de aanpak
- 6.7 Bruikbaarheid van de uitkomsten
- 6.8 De visitatiecommissie: ethische en andere aspecten

## **7 Algemeen oordeel**

- 7.1 Positief beeld van toepassing van de bestuurskrachtmonitor maar ...
- 7.2 Sterkten en zwakten van de Limburgse bkm-procedure op een rij

## **8 Herhaling in Limburg: de vervolgmonitor**

## **9 Het vergelijkend perspectief: de bestuurskracht van Friese gemeenten**

- 9.1 Bestuurskracht van Friese gemeenten
- 9.2 Limburg versus Friesland

## **10 Visitatieprocedures in diverse sectoren**

- 10.1 Naar beginselen van behoorlijk visiteren
- 10.2 Vergelijking van de visitaties in het hoger onderwijs en van gemeenten
- 10.3 Gezamenlijke eenzijdigheid

## **11 De toepassing van de bestuurskrachtmonitor elders in Nederland**

- 11.1 Basisuitgangspunt
- 11.2 Succesbepalende factoren
- 11.3 Checklist

## **12 Samenvatting en conclusies**

## **13 Aanbevelingen**

## **Bijlagen**

Bijlage 1: Procesbeschrijving bestuurskrachtmonitor

Bijlage 2: Het normenkader

Bijlage 3: Observaties en gesprekken in het kader van de evaluatie

## Voorwoord

Visiteren houdt beoordeling van een organisatie in door derden. In het wo- en hbo-onderwijs is visiteren al langer bekend maar intussen marcheert dit fenomeen op. Intussen waren ook individuele steden in het kader van grotestedenbeleid al object van visitatie, daarna volgden andere gemeenten, zoals de Limburgse, en nu ook de omroepen. Daarmee is het overzicht niet eens compleet.

Opleidingen van universiteiten zijn zelfs al in diverse rondes bekeken. Elke keer gebeurt dat per opleiding op basis van een initiatiefnemer, een protocol met eisen omtrent de aan te leveren gegevens, een zelfevaluatie door de beoordeelde, een bezoek ter plaatse van een visitatiecommissie om de feiten te checken en nadere verhelderingen te krijgen, en een beoordeling in de vorm van een deelrapport per opleiding – waarop de beoordeelde commentaar mag geven - en een omvattend rapport over de visitatie van alle instellingen. Een visitatieproces is dus geen zuiver-wetenschappelijk onderzoek maar een vorm van beoordeling van de kwaliteit door derden op basis van gegevens van de te beoordelen organisatie. Visitaties moeten het hebben van een zoveel mogelijk *intersubject gedeeld* oordeel over de sterkten en zwakten van bestuur, en *niet* van een mathematisch zuivere betrouwbaarheids- en geldigheidstoets. Hoewel we visitaties niet moeten beoordelen vanuit aan wetenschappelijk onderzoek te stellen eisen, heeft dat het meedoen van academici die onderzoek doen (in de sfeer van natuurwetenschappen, gedrags- en maatschappijwetenschappen) nooit verhinderd; dat geeft wel aan dat visitaties als instrument betekenis kunnen hebben.

Dergelijke visitaties zijn sterk van onderop ‘opgebouwd’ en bovendien sterk interactief, wat de betrouwbaarheid en de (h)erkenning van de ‘foto’ van de beoordeelde organisatie zeer ten goede komt. De hele procedure wordt zo dus sterk gedragen door de deelnemers zelf. Een visitatiecommissie dient ervoor om te voorkomen dat een proces van zelfbeoordeling vertekend raakt en de betrokkenen zelf dingen niet zien. Visitatiecommissies zijn nuttig ‘omdat mensen staande voor een toren niet goed kunnen zien wat groot is’. Duidelijk is daarmee dat een proces van visitatie zelf ook aan eisen moet voldoen.

In alle 47 Limburgse gemeenten hebben in de periode 2000-2003 visitaties plaats gevonden in de vorm van toepassing van de bestuurskrachtmonitor. Dit resulteerde in 43 volledige rapportages over 43 gemeenten en 4 ‘slanke’ quick scans. Deze beoordeling was niet een organisatiedoorlichting maar een beoordeling van het bestuurlijk vermogen. Om te zien of deze aanpak voor herhaling elders in Nederland vatbaar is, moest een check plaatsvinden. Zoals de burgemeester van Breda, die voorzitter was van de visitatiecommissie die Limburgse gemeenten beoordeelde het eens zei: ‘Rutten c.s. beoordelen de gemeenten en wij op onze beurt worden ook weer beoordeeld. Zo is de cirkel rond’.

Gemeenten zijn zelfstandige eenheden die in de Grondwet als zodanig erkend zijn en dus een visitatie zouden kunnen weigeren. Dat deed in Limburg echter - ondanks de kritische toon bij de start van toenmalig VNG-hoofddirecteur prof.dr. J.Th. van den Berg - geen enkele gemeente. Begrijpelijk, want visiteren past juist bij een autonome overheid die af en toe in de spiegel wil kijken of ze het goed doet. Visiteren heeft zelfs veel toekomstkansen omdat het een betrekkelijk lichtvoetige manier van communiceren is tussen ministerie en opleidingen,

tussen ministerie en omroepen, en tussen overheden zelf. Immers, een overheid die verantwoordelijkheid wil geven aan individuen – zoals het kabinet- Balkenende II doet -, moet ook de eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheidsbesturen volop erkennen. Visitaties op basis van zuivere zelfevaluaties of in de vorm van bestuurskrachtmonitoren kunnen een nuttige rol vervullen omdat ze emancipatoir zijn in de gunstige betekenis van het woord. Het zijn de betrokkenen zelf die tot deelname besluiten, ook omdat het ontlopen ervan niet erg verstandig is. Het bij tijd en wijle zelf in de spiegel kijken, is over het algemeen een leerzame activiteit. Zo hebben veel gemeentebestuurders, leden van visitatiecommissie en andere betrokken het unieke proces in Limburg ook beleefd.

Voor u ligt het verslag van een groot onderzoek naar de kwaliteit van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg. Werken aan dit verslag was slechts mogelijk met medewerking van vele anderen. Het ging immers om niet minder dan 47 toepassingen van de bestuurskrachtmonitor in even zovele gemeenten, wat resulteerde in 47 series van documenten.

Ik dank de volgende personen voor hun bijzondere hulp: Jan Haazen (die als gedeputeerde in de periode 1998-2002 de belangrijkste bedenker van de uitwerking was, heilig geloofde in het nut van een bestuurskrachtmonitor als kwaliteitsinstrument en mij van informatie voorzag die ik dreigde te vergeten), William Timmermans (voor de rol vanuit de provinciale organisatie bij de opdrachtverlening en voor de hulpverlening bij het vinden van een weg in de grote hoeveelheid documenten), Cees Hermens (voor het openen van mogelijkheden om materiaal te verkrijgen, voor de attendering op bijzonderheden en algemene patronen in de reacties van gemeenten, en voor het kritisch doorlezen van het concepteindrapport), Chris Rutten (voor de bereidheid om als voorzitter van de visitatiecommissie ook zichzelf weer te laten evalueren), Hans van der Zwan en René Wiersema (bureau Van Naem & Partners, voor het beschikbaar stellen van gegevens), Chantal Wlodarczyk (die bijeenkomsten mee observeerde en mee analyseerde), Wijnand van Lieshout (die informatie gaf over zijn rol als coördinator bij de opstelling van opgavenprofielen), Jan Hendrikx (die een vergelijking maakte van de bestuurskrachtmonitor en het gsb-proces in Heerlen, Venlo en Maastricht; en het eindrapport enige malen kritisch doorlas), Frans Disse (die mee discussieerde over de casus Gulpen-Wittem), Klaas Geers (die de zelfevaluatie van gemeenten in Friesland volgt), Bas Eenhoorn (die de evaluatie van de bestuurskracht in Zuid-Holland aan een 'second opinion' onderwierp) en de vele burgemeesters, wethouders, raadsleden, griffiers, ambtenaren en andere burgers die mij voorzagen van opmerkingen, kritische kanttekeningen en raad.

Doordat ik zelf als voorzitter van een hbo-visitatiecommissie op het gebied van de bestuurskunde optrad en zelf meerdere malen (meewerkend) object van onderwijsvisitatie was, kon ik ook nog eens mijzelf spiegelen. Ik heb geprobeerd het 'insiders'-gevoel – en soms de daarmee verbonden dansen op het koord tussen gelatenheid en 'spanning' - in de rapportage tot uiting te laten komen. Ik ben blijven geloven in het nut van visiteren al ligt een spiraalwerking naar steeds meer gegevensverstrekking wel op de loer. Het in gemeentekringen als '*controlitis*' bestempelde verschijnsel is ongewenst. Visiteren is een middel, geen doel op zich. Van visiteren moet een gemeente vooral zelf leren. Wie daarin niet slaagt, heeft zelf een groot probleem!

Prof.dr. A (Arno).F.A. Korsten

Open Universiteit Nederland / Universiteit Maastricht  
Heerlen/Maastricht, 6 januari 2004

# 1 Inleiding

## 1.1 Het proces

In de periode 2000-2003 voltrekt zich in de provincie Limburg een majeure operatie, namelijk een proces van toepassing van de bestuurskrachtmonitor in 47 afzonderlijke gemeenten, resulterend in 47 visitierapporten. Onder regie van het provinciebestuur gaat gedurende ongeveer 3,5 jaar een proces van 'doorlichting' van gemeentebesturen en hun organisaties van start, waarbij - na het opdoen van ervaringen in de pilotgemeenten Roermond en Roerdalen - op basis van een protocollering de kwaliteit van de bestuurskracht in drie fasen onder auspiciën van een visitatiecommissie - bestaande uit bestuurders en ondersteund door het organisatieadviesbureau Van Naem en Partners - wordt gezien. De toepassing van de bestuurskrachtmonitor mondt steeds - per gemeente - uit in twee producten. Fase een resulteerde in *een opgavenprofiel* en fase twee in *een bestuurskrachtprofiel*. In totaal was sprake van 43 integrale toepassingen van de bestuurskrachtmonitor en 4 quick scans, namelijk in de recent heringedeelde gemeenten Susteren-Echt, Venlo, Horst aan de Maas en Sittard-Geleen. De quick scans blijven hier buiten beschouwing.

De eerste fase van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor betreft de vaststelling van de bestuurlijke ambities op basis van de - door het betreffende gemeentebestuur - geformuleerde en dus vastliggende (bestaande) bestuurlijke opgaven. Het bestaande beleid wordt met hulp van vragenlijsten van het adviesbureau Van Naem & Partners en met inspanningen van ambtenaren en lokale bestuurders bij elkaar gezet op basis van het stramien:

- a. opgaven ontleend aan de kenmerken van de gemeente;
- b. functionele opgaven ontleend aan regionaal, provinciaal en landelijk beleid;
- c. opgaven voor de politiek-bestuurlijke en ambtelijke organisatie, zoals strategisch beleid en personeelsbeleid.

Deze indeling keert terug in het centrale rapport uit fase een dat de titel 'opgavenprofiel' draagt. Fase een mondt dus uit in een opgavenprofiel per gemeente, onder het toezicht van de visitatiecommissie onder leiding van mr. C. Rutten - burgemeester van Breda - vastgesteld door de gemeenteraad.

In de tweede fase is sprake van de analyse door de visitatiecommissie van de uitvoering van het beleid en dus de vraag of het gemeentebestuur haar - in het opgavenprofiel vastgelegde - ambities waarmaakt dan wel de kans daarop groot of klein is. Opnieuw verricht het genoemde adviesbureau hand- en spandiensten bij de dataverzameling en ordening maar ook de visitatiecommissie is in deze fase zelf zeer actief. Alle aan het opgavenprofiel te relateren gemeentelijke activiteiten laten zich ordenen op basis van een door de visitatiecommissie gehanteerde *matrix met tien velden* (een combinatie van vier gemeentelijke rollen en drie analyseniveaus) en een *normenkader* dat per veld in de matrix toepasbaar is. De commissie komt op basis daarvan tot een oordeel in termen van 'onvoldoende', 'matig' of 'voldoende' per veld in de matrix. De kern van het uit fase twee resulterende 'bestuurskrachtprofiel'-document is dus de matrix met oordelen.



Werden de opgaven in de eerste fasen door de gemeenteraad vastgesteld, in de tweede fase krijgen B&W en gemeenteraad volop de gelegenheid het conceptvisitatierapport (over het bestuurskrachtprofiel) – indien nodig – aan te vullen of te corrigeren. De feiten moeten immers kloppen, de visitatiecommissie en gemeentebestuur moeten elkaar begrijpen en het visitatierapport moet bij voorkeur een rapport zijn van zowel het gemeentebestuur als de visitatiecommissie; het gemeentebestuur moet zich herkennen in de gemaakte ‘foto’ en deze als geschikt erkennen. De commissie neemt overigens niet op voorhand commentaar over. Als ze iets niet overneemt, argumenteert ze waarom niet.

De tweede fase eindigt met de aanbidding van het visitatierapport door de visitatiecommissie aan het gemeentebestuur. De derde fase omvat de reflectie door het gemeentebestuur op de uitkomsten en het daarvan verbinden van acties, de aanbidding van het rapport met eventueel commentaar aan het provinciebestuur, en de daarop volgende provinciale bezinning en overweging van vervolgactie. Het provinciebestuur vat de verschillende visitatierapporten in een *regioanalyse* en plaatst ze in hun verband. Ook de eventuele bestuurlijke gevolgen, bijvoorbeeld het afzien van enige actie dan wel het stimuleren van intensievere intergemeentelijke samenwerking of gemeentelijke herindeling komen bij het provinciebestuur in beeld en dit bestuur gaat daarover dan het gesprek aan met de gemeenten in een regio.

Dit proces van toepassing van de bestuurskrachtmonitor vond in de gehele provincie achtereenvolgens in clusters van gemeenten plaats, en wel in die gebieden waar van een recente of lopende gemeentelijke herindeling geen sprake was. Het gehele proces was sterk interactief, wat betekent dat de gemeentebesturen zelf veel gegevens verstrekten over hun opgaven en de uitvoering hiervan. Daarmee vertoonde dit proces zekere gelijkenis met andere processen in het openbaar bestuur, zoals in het hoger onderwijs en bij de uitvoering van het grotestedenbeleid, die wel worden aangeduid als visitatie. Het proces is gefinancierd door het provinciebestuur, waarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een ondersteunende financiële bijdrage leverde.

## **1.2. De opdracht**

Het provinciebestuur heeft aan CELS (het Centrum voor Euregionale, provinciale en Lokale Studies) opdracht verleend om dit proces van toepassing van de bestuurskrachtmonitor te evalueren. CELS is een samenwerkingsverband van de Open Universiteit Nederland en de Universiteit Maastricht. Dit rapport bevat het verslag van deze evaluatie.

Evalueren houdt beoordelen vanuit een bepaalde optiek in. Hier is ervoor gekozen om een pragmatische optiek te kiezen, die zowel de oogmerken verdisconteert van de initiator (het provinciebestuur), als van de visitatiecommissie (die onafhankelijk is en het protocol toepast), als van de gemeentebesturen (die de resultaten ook zelf benutten). Alle drie de onderscheiden ‘partijen’ hebben belang bij een legitiem, doelmatig proces dat leidt tot erkenning en herkenning van de uitkomsten.

Het onderzoek is een onafhankelijk onderzoek dat bestemd is voor vele gebruikers, maar in elk geval voor de opdrachtgever, het provinciebestuur, en de medefinancier, het ministerie van BZK. De medefinancier ziet in de rapportage 1) een vorm van verantwoording van het provinciebestuur maar is 2) vanwege de verantwoordelijkheid voor het bestel van het

binnenlands bestuur vanzelfsprekend ook geïnteresseerd in de bruikbaarheid van de methodiek elders in Nederland en 3) kan in de onderzoeksresultaten een aanwijzing zien voor de kwaliteit van het instrument bestuurskrachtmonitor. Om te voorkomen dat in de opzet van het onderzoek zaken over het hoofd zouden worden gezien is de opzet in een vroeg stadium onderwerp van bespreking geweest tussen provinciebestuur en de visitatiecommissie.

Tot de criteria voor beoordeling behoort het geven van een antwoord op de volgende vragen:

1. Is het bestuursconcept achter de toepassing van de bestuurskrachtmonitor goed doordacht of niet? Het concept behelst dat de kwaliteit van een gemeente wordt afgemeten aan de uitvoering van eigen ambities. Er is geen sprake van een objectieve maatstok in termen van goed of slecht bestuur, een gemeentebestuur krijgt geen eindcijfer en is er dus geen sprake van vergelijking tussen gemeenten in termen van onvoldoende, voldoende of goed. Van 'benchmarking' is in die zin geen sprake geweest.
2. Is de uitwerking van het bestuursconcept in de vorm van een stappenplan uitgeprobeerd en kent het proces daarmee een voldoende mate van 'leren door te doen'?
3. Is het concept bestuurskracht, de werkwijze en dus de aanpak duidelijk of onduidelijk?
4. Is de uitwerking van het concept 'bestuurskracht' in de vorm van een matrix en normenkader gesteund?
5. Is de toepassing van de bestuurskrachtmonitor legitiem: is meegewerkt door alle betrokkenen of juist niet?
6. Is de toepassing van de bestuurskrachtmonitor betrouwbaar: komt er bij herhaling de zelfde uitslag uit voort of niet?
7. De toepassing van de bestuurskrachtmonitor kende veel verbindingen in de vorm van schakelingen tussen visitatiecommissie, bestuurders en ambtenaren. Dat is een van de bijzondere kenmerken. Zijn er voldoende schakelmogelijkheden voor gemeentebesturen en visitatiecommissie geweest om informatie te geven en te vragen? En: hoe is de kwaliteit van de dialoog tussen visitatiecommissie en een gemeentebesturen te waarden?
8. Is de toepassing van de bestuurskrachtmonitor geldig: herkent men zich in de foto van het gemeentebestuur of niet (zijn wij dit?) en sporen de uitkomsten met ander onderzoek?
9. Leidt de toepassing van de bestuurskrachtmonitor tot bruikbare uitkomsten voor verbeteracties?
10. Is de toepassing doelmatig: is de toepassing in financieel opzicht, qua proceduretijd en ambtelijke en bestuurlijke belasting sober of bevat deze overbodigheden?
11. Beantwoordt de toepassing van de bestuurskrachtmonitor aan de oorspronkelijk verwachtingen?
12. Is de toepassing in de vorm van een vervolgmonitor herhaalbaar in Limburg en wat komt daarbij kijken?
13. Is de bestuurskrachtmonitor ook elders in Nederland toe te passen of bevat deze cruciale succes- dan wel faalfactoren die toepassing qua betrouwbaarheid, geldigheid of doelmatigheid riskant maken?

14. Deze vragen zijn aangevuld met een volgende: hoe verhoudt de kwaliteit van de Limburgse aanpak zich tot evaluatieprocessen in andere provincies die lichter georganiseerd zijn en geen visitatiecommissie kennen zoals in Friesland?
15. En met de vraag: Bestaan 'beginselen van behoorlijk visiteren'? Zijn er essentialia in de vorm van *constanten in patroonmatigheid* die het succes van visitatie bevorderen?

Ook is aan te geven wat het onderzoek niet is. In deze evaluatie wordt volgens afspraak met het provinciebestuur geen aandacht besteed aan de vervolgfase van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor. Dus, of het provinciebestuur iets gedaan heeft met de uitkomsten (de bestuurskrachtprofielen) en of het overleg over die uitkomsten daadwerkelijk en voortvarend leidde tot gedragen en dus onomstreden bestuurlijke uitkomsten blijven buiten beschouwing. Overigens loopt dit proces nog volop ten tijde van de afronding – eind december 2003 - van dit onderzoek. Het kon dus niet eens meegenomen worden.

### 1.3 De werkwijze

Om uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor zijn diverse waarnemingsmethoden en waarnemingseenheden gebruikt. Een waarnemingseenheid is een bron waarbij informatie gehaald wordt, zoals een gedeputeerde of een gemeenteraadslid. Een waarnemingsmethode is een methodiek om informatie bij een waarnemingseenheid te verzamelen, zoals bijvoorbeeld het raadplegen van brieven van een gemeentebestuur aan gedeputeerde staten, observatie – bijvoorbeeld van een raadsvergadering - , mondelinge interviews – bijvoorbeeld met leden van de visitatiecommissie -.

In dit onderzoek is informatie verkregen van:

- gemeentebesturen die meededen aan de toepassing van de monitor, in de vorm van analyse van hun opgavenprofielen en (concept-) visitatierapporten,
- colleges van B&W: door brieven aan GS te lezen;
- een aantal individuele leden van colleges van B&W die betrokken waren bij de toepassing van de bestuurskrachtmonitor: gesprekken;
- de verantwoordelijke gedeputeerde voor bestuurlijke organisatie: interview;
- alle leden van de visitatiecommissie: interview;
- de secretaris van de visitatiecommissie: interview;
- externe ondersteuners van het bureau Van Naem en Partners: interview;
- leden van gemeenteraden die opgaven vaststelden (eerste fase) en een visitatierapport bespraken: observatie
- enkele adviseurs die bij een aantal gemeenten het proces van opstelling van stukken in het kader van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor coördineerden.

Ten einde al deze informatie te verzamelen, is medewerking verleend door een aantal studenten.

Enkele cijfers geven een indruk van het verrichte werk. In totaal zijn door de projectleider/ rapporteur en medewerkers

- 12 raads- en andere bijeenkomsten op verschillende tijdstippen geobserveerd,

- in de loop van twee jaar 50 gesprekken gevoerd met leden van de visitatiecommissies, burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen en andere betrokkenen,
- circa 15 afzonderlijke gemeentelijke opgavenprofielen en 30 visitatierapporten van afzonderlijke gemeenten bekeken,
- de afzonderlijke regioanalyses – opgesteld op basis van de visitatierapporten – bestudeerd,
- 6 voortgangsrapportages van het provinciebestuur voor het ministerie van BZK geraadpleegd.

Hier en daar maken we gebruik van een casus, een bepaalde gemeente. De gemeente Roggel en Neer is hier als veelgebruikte casus genomen omdat zich hierin – qua visitatie - veel heeft voorgedaan. Het gemeentebestuur van deze gemeente behoorde tot de veruit meest kritische gemeente naar de visitatiecommissie toe. De gemeente Roggel en Neer is aan de oostelijke Maasoever gelegen, kent een college van een burgemeester en twee wethouders, een gemeenteraad van 13 leden, omvat ongeveer 8380 inwoners en kent een oppervlakte van 4250 hectares. De raad kent anno 2003 vier fracties, waarvan een van een landelijke partij en drie lokale lijsten.

*Schema: Voor welke vragen uit het onderzoek is bij welke categorieën informanten welke informatie verkregen?*

	Observatie	Observatie	Observatie	Analyse documenten	Analyse Documenten	Analyse documenten	Mondelinge interviews	Mondelinge interviews	Mondelinge interviews	Semi-gestructureerde gesprekken
Categorie / waarnemings-eenheid	Start-Bijeenkomst	Vaststelling opg. profiel	Raadsvergadering conc - visrapp	Inhoud concept - visitatie rapport	React. op opm raad t.a.v. conc-visrapp	Brief gemeente bestuur/ raads-notulen	Leden visitatiecommissie/ secretaris	Adviseurs Bureau Van Naem	Gedeputeerde	Burgemeesters, raadsl., ambtenaren
1 bestuursconcept gedeeld	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2 try out stappenplan en lerend vermogen				X			X	X	X	
3 duidelijkheid van de aanpak	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4 steun voor normenkader en matrix			X		X	X	X	X	X	
5 legitimiteit van de aanpak	X	X	X			X	X	X	X	X
6 betrouwbaarheid van uitkomsten		X	X	X		X	X	X	X	X
7 geldigheid van uitkomsten: herkenning 'foto'		X	X	X	X	X	X	X	X	X
8 doelmatigheid van procedure	X	X	X				X	X	X	X
9 realisatie van verwachtingen							X	X	X	X
10 herhaalbaarheid	X	X	X	X		X	X	X	X	X

In de gesprekken is ook omgevingsinformatie meegenomen. Zo is bijvoorbeeld in een gesprek met de voormalige verantwoordelijke gedeputeerde J. Haazen gesproken over de erkenning en steun aan het proces bij gedeputeerde staten, provinciale staten en is geïnformeerd naar de reacties op het ministerie van BZK.

Hoe verhouden de gevoerde gesprekken zich tot de observaties en de analyse van documenten. Om de – genoemde - vragen te beantwoorden is veel betekenis toegekend aan documenten –zoals brieven van het college van B&W aan GS - en aan observatie van met name raadsvergaderingen. Er is een startbijeenkomst bijgewoond, en twee bijeenkomsten zijn gevolgd, die gingen over de vaststelling van een opgavenprofiel door een gemeenteraad. Daarnaast zijn 9 bijeenkomsten bijgewoond over de vaststelling van het bestuurskrachtprofiel in de tweede fase. Hiervan zijn verslagen gemaakt. De keuze van de bijeenkomsten is bepaald door a-selectiviteit, door de fysieke mogelijkheid tot bijwoning en door het streven naar spreiding van grotere en kleinere gemeenten. Aan deze observaties is

grote betekenis toe te kennen omdat ze informatie geven over gedrag in de vorm van geuit begrip of geuite kritiek, instemmende steun of moties. Raadsvergaderingen kennen altijd een uitslag en dat biedt belangrijke informatie dan de zachtere 'zeg'- informatie. Harde informatie is zoveel mogelijk verkozen boven zachte.

Tevens is een aantal visitatierapporten uit Zuid-Holland bekeken en is de procedure van zelfevaluatie in Friesland gezien, hoewel dit strikt genomen buiten de opdracht viel. Het argument daarvoor was de wenselijkheid om gevoelig te blijven voor of en hoe het anders kan. Daarnaast is ook kennisgenomen van evaluatieprocedures in het grotestedenbeleid en hoger onderwijs.

#### **1.4 Begrippen en termen**

In deze tekst zal worden gesproken van visiteren als koepelbegrip. Onder visiteren vallen allerlei vormen die de volgende kenmerken hebben: a. initiatief van een derde die het proces disciplineert (met een fasering, procesgang of stappenplan) en zorgt voor overzicht van de stand van de visitatie; b. weliswaar vrijwilligheid van deelname maar ook sterke aandrang; c. de aanwezigheid van een protocol voor de rapportage door een visitatiecommissie; d. betrokkenheid door middel van aanlevering van gegevens, ordening of zelfevaluatie; e. een visitatiecommissie vallen. Op basis hiervan is de toepassing van de bestuurskrachtmonitor bij gemeenten een vorm van visiteren, evenals de gsb-monitoring door de commissie - Brinkman, en de visitatie van afzonderlijke wo-opleidingen via de VSNU.

In deze tekst zal gesproken worden over de toepassing van de bestuurskrachtmonitor. Als de term bk-monitor valt of bkm-toepassing of Limburgse visitatie gaat het om hetzelfde.

#### **1.3 Indeling**

De indeling is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een algemene introductie op visiteren, waarna in hoofdstuk 3 een uitleg volgt van het concept bestuurskracht en de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg. Daarbij zal een bepaalde gemeente als voorbeeld worden gebruikt om concreet de bedoeling en werkwijze te illustreren. Het stappenplan in het hele proces komt in hoofdstuk 4 aan bod. De hoofdstukken 3 en 4 zijn bestemd voor insiders én niet-insiders. Ze bevatten geen evaluatieve elementen maar dienen vooral voor het begrip van de Limburgse aanpak. Op allerlei elementen van dit proces wordt verderop in de tekst teruggegrepen. Deze hoofdstukken zijn daarom onmisbaar.

In hoofdstuk 5 wordt een begin gemaakt met de evaluatie door een algemene beoordeling te formuleren, zoals over de regie, het beeld van bestuurskracht, de kwaliteit van het normenkader en de fasering. Ook komen uitkomsten aan bod.

In hoofdstuk 6 komt daarna de beoordeling van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor vanuit specifieke criteria aan bod, zoals onder meer de duidelijkheid van het proces, de steun, de betrouwbaarheid en de geldigheid, de bruikbaarheid van de uitkomsten voor reflectie, en de doelmatigheid. Het gaat hier om een groot aantal criteria dat in hoofdstuk 1 al is aangekondigd.

Daarna worden in hoofdstuk 7 enkele sterkten en zwakten van de bestuurskrachtmonitor op een rij gezet. Daarmee is de evaluatie nog niet voltooid want in hoofdstuk 8 komt aan bod of

het nodig is te komen tot een vervolgmonitor in de 47 Limburgse gemeenten en welke beslispunten daarbij een rol spelen. En: is het niet ook nodig om de bestuurskracht van gewesten en intergemeentelijke diensten te beoordelen?

Hoofdstuk 9 biedt een vergelijking met de aanpak om Friese gemeenten op bestuurskracht te beoordelen. Deze vergelijking biedt de mogelijkheid om afstand te nemen tot de Limburgse procedure en de vraag te stellen: kan het ook anders en pakt dit positief uit? In hoofdstuk 10 trekken we deze vergelijking door naar onder meer het terrein van visitatie in het hoger onderwijs te vergelijking met de Limburgse visitaties. Bestaan er beginselen van behoorlijk visiteren en hoe luiden ze? Het antwoord is positief. Wie een adequaat visitatieproces wil starten dat leidt tot betrouwbare, geldige, vergelijkbare en bruikbare uitkomsten tussen te beoordelen organisaties moet zich aan een aantal uitgangspunten houden die de kwaliteit van de visitatie positief bevorderen. Wie er zich niet aan houdt, loopt het gevaar te belanden in een proces dat minder vergelijkbare uitkomsten oplevert, minder betrouwbaar en geldig is, minder bruikbare uitkomsten oplevert. De hier geformuleerde regels zijn nog niet eerder geformuleerd.

In hoofdstuk 11 komt dan aan bod of een bestuurskrachtmonitor ook elders in Nederland toepasbaar is. Daarbij worden beslispunten geformuleerd. Een handreiking voor de praktijk dus.

Hoofdstuk 12 biedt daarna een samenvatting en hoofdstuk 13 bevat aanbevelingen.

Hieruit blijkt dat onze beschouwing uitgesproken praktisch is.

## 2 Visiteren in algemene zin

### 2.1 Visiteren: wat het is en waar het voorkomt

Nederland kent allerlei processen van visitatie, zoals van het beleid van gsb-gemeenten, van omroepen, politiekorpsen, departementen en van opleidingen in het hoger onderwijs. Deze processen verlopen om drie redenen over het algemeen (*redelijk*) goed. Ten eerste omdat sprake is van een onafhankelijke visitatiecommissie, ten tweede van procesdiscipline bij de opstelling van (zelf)studies, en ten derde omdat de betrokken organisaties zelf sterk en dus 'van onderop' en interactief betrokken zijn bij het visitatieproces en meestal ook commentaar kunnen leveren over conceptrapportages zodat fouten, hiaten, overbodigheden of eenzijdigheden vermeden worden. Dergelijk commentaar kan leiden tot aanpassing van een rapport dat een 'foto' – dus een momentopname - geeft van de organisatie of deel daarvan, zoals een opleiding. Daardoor wijkt de uitkomst zelden beduidend af van wat gevisiteerde organisaties zelf als een adequate 'foto van zichzelf' beschouwen. Dit proces paart zo *elementen van regie, protocollering en disciplineren door 'site visits'* van een visitatiecommissie aan betrokkenheid van onderop. Het zijn bij onderwijsopleidingen bovendien de vakgenoten die visiteren. Een proces van visitatie eindigt overigens niet met het verschijnen van een rapport. Vrijwel altijd is sprake van een *toezichthouder* die toeziet of een gevisiteerde organisatie ook consequenties verbindt aan het resultaat. Daarbij gaat de aandacht van de toezichthouder, bijvoorbeeld een inspectie voor het hoger onderwijs, vooral uit naar slecht scorende opleidingen resp. naar belangrijke verbeterpunten. Dergelijke visitaties kennen dus niet alleen de functie van transparantie naar een veld van gebruikers (zoals studenten), en naar leermomenten gericht op verbeteracties maar er is ook sprake van zekere controle op verantwoording van besteed overheidsgeld.

### 2.2. Visitatie als momentopname

De meeste visitaties zijn in zoverre begrensd dat het *momentopnames* zijn. Op een bepaald moment wordt de stand van zaken opgemaakt waarbij het bestaande beleid in kaart wordt gebracht. Daardoor komt de recente geschiedenis van een stad, omroep of een korps wel in beeld. Visitatiecommissies richten zich lang niet altijd op de beweging naar verbetering die in gang gezet is. Dat heeft te maken met de afspraak dat men zich richt op bestaand beleid. Bestaand beleid telt, en beleidsvoornemens niet, want daarvan weet je niet of het smoesjes zijn om zwakten te maskeren en of ze wel daadwerkelijk in beleid worden omgezet.

### 2.3 Beginselen van behoorlijke visitatie?

Visitaties van organisaties zijn geen vast gegeven. Er bestaat immers geen algemene kaderwet op de visitaties die algemene regels bevat voor visiteren. Daar heeft ook niemand voor gepleit en dat wil ik ook niet doen. Visitaties kunnen dus verschillen per sector. Maar dat wil niet zeggen dat elke visitatie even deugdelijk is. Verderop wil ik nagaan of er *algemene beginselen van behoorlijk visiteren* te formuleren zijn voor het visiteren. Onder die beginselen versta ik *imperatieve regels*. Wat natuurlijk in het belang is van alle acteurs die te maken hebben met het kiezen en opzetten van visitatieprocessen is dat valkuilen vermeden worden en visitatie dus kwaliteit heeft.



## 2.4 Ontwikkeling in het visiteren

Visitaties maken een zekere *ontwikkeling* door. In het hoger onderwijs was tot nu toe steeds sprake van visitatie van 'cohorten' opleidingen. Als een wo-opleiding scheikunde werd gevisiteerd, ging het altijd om alle opleidingen en niet om een of twee, én om vergelijking. Opleidingen konden zich dus niet onttrekken aan visitatie en er was sprake van het maken van een rangorde. Intussen treedt hierin verandering op. Verplichte visitaties onder strakke regie, met protocols voor zelfstudie en site visits, maken plaats voor vrijwillige *accreditering* per opleiding, waarbij nog steeds sprake is van regie, procedures, zelfstudies en meestal ook van site visits. Een instelling kan in dit systeem zelf een visitatie aanvragen zonder dat andere vergelijkbare opleidingen dat ook doen. Een accrediteringsinstelling kan zo'n verzoek honoreren en een andere organisatie opdracht geven een 'accrediteringsonderzoek'(zeg voor het gemak een visitatie) uit te voeren, die recht doet aan de eigen strategie van een opleiding. Het comparatieve, dus de vergelijking van zelfde opleidingen op basis van één standaard of referentiekader, verdwijnt zo meer naar de achtergrond om plaats te maken voor een beoordeling van een opleiding op basis van het *eigen profiel*. Dit moderne element van beoordeling aan de hand van het eigen profiel zal verderop terugkeren als een kernelement in de beoordeling van Limburgse gemeenten aan de hand van bestuurskracht. De Limburgse visitatie kenmerkt zich namelijk door een beoordeling van het gemeentebestuur op basis van het eigen profiel en de afwezigheid van een referentiegemeente.

## 2.5 Toepassing van een bestuurskrachtmonitor als visitatie

We stellen nu dus vast dat we in het openbaar bestuur visitaties kennen. Sedert enige tijd kennen we ook visitatie van provincies en van gemeenten, die niet zijn te betitelen als grote stad. De gemeentelijke visitaties beperken zich niet langer tot die in het kader van het nationale grotestedenbeleid. Limburg kent sinds enkele jaren een dergelijke visitatie van (alle) gemeenten. De feitelijke naam luidt anders: de toepassing van de bestuurskrachtmonitor (ook wel bkm-procedure te noemen). Maar het komt op hetzelfde neer. De toepassing van de bestuurskrachtmonitor impliceert een visitatie. Een visitatiecommissie voert feitelijk gedurende het beoordelingsproces de regie, nadat het provinciebestuur de opzet heeft vastgesteld en de aftrap gaf.

### 3 Toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg

Dit stuk gaat verder over de kwaliteit van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg. Om hierover uitspraken te doen zijn verschillende waarnemingsmethoden gebruikt, zoals observatie van bijeenkomsten, het raadplegen van schriftelijke documenten en het voeren van gesprekken met onder meer de leden van de visitatiecommissie. Zo zijn cruciale bijeenkomsten in het traject geobserveerd, zoals de kennismaking van de betrokkenen uit de gemeenten met de visitatiecommissie, bespreking van de opgavenprofielen in de gemeenteraden van een aantal gemeenten en van het overleg tussen de voltallige visitatiecommissie met de gemeenteraad van verschillende gemeenten. Daarbij is gelet op het verbale gedrag, zoals of de vraag de raad moties aannam, de raadsleden de rapportage en procesgang begrepen en of de visitatiecommissie toezeggingen deed. Daarbij bleef het niet. Er is ook schriftelijk materiaal bekeken zoals raadsverslagen van besprekingen van conceptrapporten, de conceptvisitatierapporten en eindrapporten van de visitatiecommissie per gemeente, de brieven van gemeentebesturen waarin ze het visitatierapport aanboden aan het provinciebestuur en de regioanalyses. Deze stukken zijn onder meer van dienst geweest om er achter te komen of raadsfracties de toepassing van de bestuurskrachtmonitor hebben gesteund of aanmerkingen hebben gemaakt en of aanmerkingen raadsbreed zijn gemaakt. Gesprekken zijn gevoerd met verschillende typen acteurs: de leden van de visitatiecommissie, de secretaris, de ondersteuners van Van Naem en partners, een selectie van burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen. Deze gesprekken zijn gericht gevoerd over aspecten en onderdelen van het gehele proces, zoals over de doelmatigheid en de herhaalbaarheid elders in Nederland.

#### 3.1 Het concept 'bestuurskracht'

De bkm - procedure in Limburg is gebaseerd op het uitgangspunt dat de bestuurskracht van een gemeente moet worden afgemeten aan de eigen ambities van de gemeente en het functioneren van een gemeentebestuur om die waar te maken. Het provinciebestuur heeft dit in discussie met provinciale staten – en zich daarbij baserend op enige wetenschappelijke literatuur - zo bepaald. Er ontbreekt dus een universeel ijkpunt in de vorm van een *referentiegemeente*. Het provinciebestuur of de visitatiecommissie hebben derhalve niet eerst bepaald wat 'good governance' op lokaal niveau (in de vorm van een 'ideale gemeente' of referentiegemeente) is. Daarmee onderscheidt de toepassing van de bkm zich niet van de accreditering in het hoger onderwijs. Bij accreditering is namelijk ook sprake van een beoordeling op basis van de eigen ambitie resp. het eigen profiel. Daarmee is de kous niet af. De in Limburg actieve visitatiecommissie gaat natuurlijk ook na wat de verplichtingen zijn die een andere overheid – Rijk of provincie – een gemeente opleggen en wat een opgave is die voortvloeit uit de gemeentelijke structuur in economisch, cultureel, technologisch of fysisch-geografisch opzicht. De conclusie moet daarmee luiden dat de visitatie rekening houdt met de eigenheid van elke gemeente.

#### 3.2 De regie

De bkm-procedure lijkt in zijn uitwerking sterk op andere visitaties door de regie en protocollering. De uitwerking van de bestuurskrachtmonitor vindt plaats in een proces *onder regie*, zij het op afstand van het provinciebestuur. De provincie bepaalt het kader door de

opzet en het bestuur geeft de aftrap. De provincie bewoog alle gemeenten in het inliggende provinciaal gebied tot meedoen aan de toepassing van de bk-monitor ( de zogenaamde 'voorfase') maar laat zich niet in met het verloop van de toepassing van de monitor. Clusters van gemeenten worden bekeken op bestuurskracht zodat ook de onderlinge verhouding, samenhang en samenwerking in de analyse van de bestuurskracht meegenomen kan worden en gemeenten uit een cluster zich na het uitkomen van het visitatierapport kunnen beraden op de eventuele gezamenlijke consequenties die ze aan de rapportage van de visitatiecommissie verbinden. De provincie bepaalt niet alleen de opzet maar neemt uiteindelijk van gemeente een visitatierapport in ontvangst die het aanbiedt. Daarna gaat het provinciebestuur in gesprek met elke gemeente over wat de gevolgen kunnen zijn (iets wat in het kader van de monitoring in het kader van het grote stedenbeleid overigens niet geschiedt).

### **3.3 De toepassing in handen van een visitatiecommissie**

De leiding van het proces van toepassing van de bestuurskrachtmonitor is - als gemeenten besloten hebben mee te doen - in Limburg in handen gesteld van een *visitatiecommissie*, bestaande uit hoofdzakelijk burgemeesters die in Limburg actief waren maar thans elders, buiten Limburg, werkzaam zijn. De Visitatiecommissie was als volgt samengesteld:

Voorzitter: Dhr. mr. C. Rutten, voorzitter (Burgemeester van de gemeente Breda)

Leden:

Dhr. drs. J. de Geus (Burgemeester van de gemeente Waalwijk)

Dhr. mr. J.A.M.L. Houben (Burgemeester van de gemeente Raalte)

Dhr. H. Opsteegh (Burgemeester van de gemeente Schijndel)

Dhr. drs. C. Wouters (oud-gemeentesecretaris van de gemeente Eindhoven)

Secretaris:

Dhr. mr. C. Hermens, secretaris (senior beleidsmedewerker AJZ, Provincie Limburg)

Medewerkers van het adviesbureau Van Naem & Partners traden als adviseur op. De opdracht is aan dit bureau verleend op basis van een Europese aanbesteding.

De visitatiecommissie is de gehele periode van bkm-toepassing in gelijke samenstelling blijven functioneren. Dit is nuttig gebleken omdat het de *eenheid van beoordeling* ten goede is gekomen. Dat is niet alleen de mening van alle geïnterviewde commissieleden maar ook van de secretaris van de commissie, de adviseurs en de voormalig gedeputeerde. Het belang hiervan werd ook door gemeentebestuurders erkend.

### **3.4 Operationalisering van bestuurskracht**

Bestuurskracht betekent 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, hanteert 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 (zie bijlage 2). Als we spreken van de matrix bedoelen we hier onmiddellijk ook de velden, het normenkader en de indicatoren.

Hier volgt een uitleg over de opbouw van die matrix.

### ***Vier gemeentelijke rollen***

De visitatiecommissie onderscheidt 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 gebruikt 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 rekenen 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.

- 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.

*Schema: 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 (zie bijlage 2). De visitatiecommissie stelt een conceptvisitatie rapport op – genaamd 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’.

*Schema: 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 oorsprong van de matrix**

De commissie heeft – zoals gesteld - een matrix gebruikt als analysekader om de kwaliteit van het opgavenprofiel te meten. De matrix heeft zijn oorsprong in het door prof. Th. Toonen opgestelde rapport ‘*Gemeenten in ontwikkeling*’ en is door de commissie gebruikt om de drie

kwaliteitsniveaus en de vier gemeentelijke rollen aan de hand van de opgaven te rubriceren in tien velden en deze te toetsen aan de door de commissie ontwikkelde criteria, het normenkader.

### **3.5 Fasering in de toepassing**

De toepassing van de bestuurskrachtmonitor geschiedt – na een *voorfase* om de gemeente te ‘werven’ voor deelname - in *drie fasen*:

de fase van het opstellen van een opgavenprofiel met ambities (fase 1),

de fase van een bestuurskrachtprofiel (fase 2), en

de vervolgfase: reflectie op het bestuurskrachtprofiel en het ondernemen van verbeteracties door gemeentebestuur en aanbidding van het rapport aan het provinciebestuur dat komt tot een regioanalyse en overlegt over de uitkomsten opent (fase 3).

Een *volledig overzicht* van alle stappen is als bijlage 1 opgenomen.

#### ***Opgavenprofiel en bestuurskrachtprofiel***

Belangrijke elementen in de visitatieprocedure zijn de twee eerste fasen, die uitmonden in twee documenten: het opgavenprofiel (uit fase een) en het bestuurskrachtprofiel (uit fase twee).

In de *eerste fase* wordt de ambitie door het gemeentebestuur zelf, met hulp van een extern adviesbureau dat daarvoor vragenlijsten opstelde, geformuleerd. De visitatiecommissie volgt dit proces en woont ook de vaststelling van het *opgavenprofiel* door de gemeenteraad bij.

Ligt de dataverzameling over opgaven in de eerste fase sterk bij de gemeente zelf, in de *tweede fase* wordt de visitatiecommissie actiever. Het product van deze fase is een *bestuurskrachtprofiel*. De commissie bekijkt hoe aan de opgaven is gewerkt en richt zich dus sterk op de beleidsuitvoering in strategisch, tactisch en operationeel opzicht. De commissie bekijkt *vier velden* van bestuurlijke aandacht: het algemeen bestuur, de dienstverlening door de gemeente, de participatie in interbestuurlijk opzicht en met burgers, en de bedrijfsvoering waarbij de rol van het gemeentebestuur als werkgever aan de orde is.

Men kan dus spreken van vier rollen, te beoordelen op *drie kwaliteitsniveaus*: het strategische, het tactische en het operationele. Dat levert een zogenaamde *kwaliteitsmatrix* op.

#### ***Bevindingen***

Om te komen tot een oordeel verzamelt de commissie feitelijke bevindingen vanuit verschillende bronnen en interpreteert deze voor de situatie van de gemeente. Deze bevindingen worden in de analyse geconfronteerd met *de normen* en indicatoren voor bestuurskracht (zie bijlage 2). Op basis van deze analyse geeft de commissie haar oordeel over de mate waarin aan de normcriteria per veld wordt voldaan en aansluitend – bij wijze van recapitulatie – over de bestuurskracht.

De commissie laat zich ten behoeve van de oordeelsvorming niet alleen informeren door ambtenaren en het adviesbureau Van Naem en partners dat hulp verleent, maar spreekt ook met B&W over eventuele kennishiaten of eventuele misinterpretaties, en met het *maatschappelijk veld*. Dat leidt tot een *concept-visitatierapport* dat voor *commentaar* voorgelegd

wordt aan omliggende gemeenten en de gemeenteraad, die dit openbaar behandelt (in bijvoorbeeld Kerkrade werd de behandeling live uitgezonden op de lokale tv). Als de raad de commissie weet te overtuigen komt deze met een aanpassing van het rapport. Als het de raad niet lukt, geeft de commissie ten aanzien van wezenlijke en dus niet technische punten, dus over hoofdzaken, bij brief een argumentatie daarvoor.

Daarna biedt de commissie het rapport, al of niet gewijzigd aan het gemeentebestuur aan en wordt het rapport openbaar.

### *Derde fase*

Dat brengt ons bij de derde fase, *de reflectiefase*. Het gemeentebestuur onderneemt twee acties in de derde fase. De eerste actie is de bezinning door het gemeentebestuur zelf op de uitkomsten van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor voor zichzelf. Is er reden voor verbeteracties? De tweede actie betreft de aanbieder van dit rapport met eventueel commentaar van B&W en/of gemeenteraad aan het provinciebestuur. Het provinciebestuur ontvangt de rapportages van de inliggende gevisiteerde gemeenten uit *een cluster* en gaat daarna over tot een *regio-rapportage*. Per regio noord, midden en zuid verschijnen regionarrapportages, die vervolgens uitgangspunt vormen voor *overleg* van het provinciebestuur met gemeenten in een regio of een deel daarvan.

### **3.6 De inhoud van het bestuurskrachtprofiel**

In elk visitatieproces, of het nu om de beoordeling van opleidingen in het hoger onderwijs gaat of om grotestedenbeleid, er is altijd sprake van een beoordelingskader, dus een protocol met normen. Zo moet bijvoorbeeld elke opleiding in het hoger beroepsonderwijs beoordeeld worden met een checklist, die zowel door een opleiding ten behoeve van een zelfstudie wordt gebruikt als door een visitatiecommissie. Hoe ziet een door de visitatiecommissie opgesteld bestuurskrachtprofiel er uit en met welke normen werkt ze? Een voorbeeld van een bestuurskrachtprofiel voor de gemeente Roggel en Neer kan verduidelijken.

### *Het rapport*

Het definitieve bestuurskrachtprofiel is opgenomen in een eindrapport van de visitatiecommissie. Het definitieve rapport kent drie hoofdstukken.

Hoofdstuk een bevat een inleiding waarin de hoofdlijnen van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor uiteengezet worden. Daarbij komt met name aan bod: de opvatting van wat bestuurskracht is, de fasering in het proces, de kwaliteitsmatrix als ordeningskader en dus de velden die beoordeeld worden, de begrippen en de inhoud van de eigenlijke rapportage. Dat hoofdstuk is een standaardhoofdstuk in rapporten voor alle beoordeelde gemeenten.

Hoofdstuk twee biedt een samenvatting van het gemeentelijk opgavenprofiel dat resulteert uit de eerste fase van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor en door de gemeenteraad zelf is vastgesteld. Dus komen de belangrijkste opgaven in beeld.

Vervolgens komt de commissie met haar bevindingen in de vorm van een kwaliteitsmatrix. Hoofdstuk drie bevat een analyse per veld uit de matrix, en daarmee een uitwerking van een deel van hoofdstuk twee. Steeds wordt *per veld* aangegeven wat dit veld uit de matrix inhoudt en wat *de normen* zijn voor de beoordeling in elk veld. De commissie loopt zo 10 velden langs, geeft de normen per veld en ook de indicatoren per norm.

Deze werkwijze is op te vatten als het werken met *een protocol* (dus met voorschriften en regels). De commissie werkt met een inhoudelijk standaard (van een matrix met velden, normen en indicatoren) die in elke gemeente die gevisiteerd wordt, is toegepast.

### ***Voorbeeld van normering***

Een voorbeeld van een normering per veld kan verduidelijken. Verderop komt de uitslag voor de gemeente Roggel en Neer aan bod. Neem *veld 1.2: De gemeente als dienstverlener op strategisch niveau*.

De commissie zegt in het rapport over de gemeente Roggel en Neer het volgende over veld 1.2 uit de matrix:

‘In dit veld draait het om de strategisch kwaliteit van de gemeente als dienstverlener. Van de overheid wordt gevraagd dat zij haar richtinggevende rol in de samenleving waarmaakt. De opgaven betreffen primair de visievorming en (ambtelijke) voorbereiding van beleid, waarbij het (voor)stellen van prioriteiten en van benodigde middelen van belang zijn.

Ten tweede is op dit veld van belang dat de gemeente over een langere periode een betrouwbare en robuuste uitvoering van de overheidstaken realiseert (veiligheid, hulpverlening, vergunningverlening, handhaving). De gemeente moet reageren op incidenten, maar dient haar beleid niet eenzijdig door die incidenten te (laten) bepalen’.

Per veld uit de matrix worden – zoals gesteld - de normen geselecteerd en wordt aangegeven of aan een of meer normen per veld is voldaan. Wat zijn de normen voor veld 1.2?

### ***De normen per veld en indicatoren***

In het normenkader, dat als bijlage 2 is opgenomen, blijkt dat de visitatiecommissie op dit veld 1.2 werkt met drie normen:

- a. De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn.
- b. De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven.
- c. Een robuust en betrouwbaar lokaal bestuur reageert slagvaardig op crises en incidenten, maar laat zich daar niet uitsluitend door leiden.

Elk van deze drie normen worden ontrafeld door *indicatoren* te hanteren. Bijlage 2 geeft ze weer. We vermelden ze hier om de systematiek duidelijk te maken en lopen weer de drie normen van veld 1.2 langs.

#### ***Ad 1 De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn***

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de (middel)lange termijn.
- De gemeente kijkt tenminste 4 jaar vooruit en stelt de visie voortschrijdend bij.
- Voor dit veld is van belang of de gemeente op basis van de visie richting geeft aan ontwikkelingen in de samenleving.

Als een gemeente voldoet aan elk van deze indicatoren van norm 1, zal de visitatiecommissie stellen dat een gemeente voldoet aan de eerste norm uit veld 1.



*Ad 2 De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven*

- De gemeente heeft haar opgaven in beeld.
- De aan de gemeente toevertrouwde overheidstaken worden op betrouwbare en robuuste wijze aangevat.
- De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.

Als een gemeente voldoet aan elk van deze indicatoren van norm 2, zal de visitatiecommissie stellen dat een gemeente voldoet aan de tweede norm uit veld 1.

*Ad 3 Een robuust en betrouwbaar lokaal bestuur reageert slagvaardig op crises en incidenten, maar laat zich daar niet uitsluitend door leiden.*

- Het mag niet zo zijn dat beleid in belangrijke mate tot stand komt en bijgesteld wordt naar aanleiding van incidenten.

### ***Twee indicatoren voor een norm***

De eerste indicator van de hiervoor genoemde norm 2 uit veld 1.2 betreft het in beeld hebben van de opgaven op dienstverlenend vlak. De visitatiecommissie zegt daarover enkele jaren terug voor Roggel en Neer:

‘De gemeente pakt haar strategische opgaven als dienstverlener op het gebied van openbare orde en veiligheid (rampenplannen), milieu (bijvoorbeeld handhaving en toezicht hygiënemaatregelen dierziekten) en toezicht kinderopvang in voldoende mate op. De rampenplannen worden echter nog niet getest. Ten aanzien van legionella preventie (volksgezondheid) is offerte gevraagd om te komen tot een plan van aanpak. Na de zomer van 2001 zal het plan van aanpak worden gerealiseerd. De gemeente Roggel en Neer heeft een integraal veiligheidsbeleid ontwikkeld en vastgesteld (1996)’.

Laten we nog een indicator eruit pakken. Kijken we naar Roggel en Neer dan zegt de derde indicator van norm 2 uit veld 1.2 dat de voortgang en effectiviteit van het beleid regelmatig moet worden getoetst en dat – indien nodig – bijstelling plaats vindt. De visitatiecommissie meent dus dat een gemeentebestuur een evaluatiebeleid moet voeren. Beleidsevaluatie impliceert – in beginsel - het nagaan van de doelbereiking en daarmee het beantwoorden van de vraag of het betreffende (onderzochte) beleid daadwerkelijk bijdraagt aan het realiseren van wat als doel democratisch is vastgesteld of dat het veranderde maatschappelijke omstandigheden zijn die voor het gewenste beleid zorgen. Logisch eigenlijk dat de visitatiecommissie nagaat of een gemeentebestuur aan evaluatie doet, want dat zegt de gemeentewet na de *dualisering* ook nog eens expliciet in artikel 213a, lid 1: ‘Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde beleid. De raad stelt bij verordening regels hierover’. Voor Roggel en Neer zegt het visitatierapport hierover niets. Blijkbaar is een evaluatiebeleid niet aangetroffen.

De commissierapportage is ten aanzien van veld 1.2 aan de beknopte kant en niet voor elke norm wordt een uitspraak gedaan.

### ***Wat is het oordeel over veld 1.2 als geheel?***

Na de ontrafeling met indicatoren voor de normen van veld 1.2 moet natuurlijk een conclusie getrokken worden. De gemeente Roggel en Neer voert de taken op het terrein van

brandweezorg, hulpverlening, vergunningverlening en handhaving 'goed' uit, volgens de visitatiecommissie in haar Eindrapportage. Daartegenover staat dat er 'weinig inzicht bestaat in de ambtelijke capaciteiten die nodig zijn voor het ondersteunen van de visievorming ten aanzien van regionale onderwerpen', aldus de commissie. De visitatiecommissie concludeert dat de gemeente 'matig' beantwoordt aan de criteria die gelden voor een gemeente als dienstverlener op strategisch niveau' (Rapport, p. 14). Dat is een oordeel tussen voldoende en onvoldoende in. Dit oordeel is besproken met B&W en de gemeenteraad'

### *De matrix met alle scores*

Zoals de commissie voor veld 1.2 te werk gaat, doet ze dat voor alle tien de velden in de matrix. De kern van het bestuurskrachtprofiel is de kwaliteitsmatrix met scores op alle tien de velden. Uit bijgevoegd schema blijkt dat Roggel en Neer in veld 1.1 geen opgaven heeft. Deze gemeente scoort verder drie voldoende, een onvoldoende en vijf keer 'matig'.

*Schema: De beoordeling van de kwaliteitsmatrix van de gemeentelijke bestuurskracht van Roggel en Neer door de visitatiecommissie (24 sept. 2001)*

		Rollen gemeentelijke overheid			
		Bestuur	Dienstverlener	Participant	Organisatie/ bedrijfsvoering
Kwaliteits- niveau	Strategisch	1.1: Strategisch bestuur: Geen opgaven geïdentificeerd	1.2: Strategische dienstverlener: Aan de criteria wordt matig voldaan	1.3: Strategische participant: Aan de criteria wordt onvoldoende voldaan	n.v.t.
	Tactisch	2.1: Tactisch bestuur: Aan de criteria wordt matig voldaan	2.2: Tactische dienstverlener: Aan de criteria wordt voldoende voldaan	2.3: Tactische participant: Aan de criteria wordt matig voldaan	2.4: Tactische organisatie: Aan de criteria wordt matig voldaan
	Operationeel	n.v.t.	3.2: Operationele dienstverlener: Aan de criteria wordt voldoende voldaan	3.3: Operationele participant: Aan de criteria wordt voldoende voldaan	3.4: Operationele organisatie: Aan de criteria wordt matig voldaan

### *Roggel en Neer een complete gemeente?*

Een gemeente hoort volgens het normenkader compleet te zijn.

Uitgangspunt bij de beoordeling van de bestuurskracht is dat een gemeente om *compleet* te zijn op alle drie de kwaliteitsniveaus adequaat bestuurskrachtig moet zijn'. Een gemeentebestuur moet dus een voldoende scoren op strategisch beleidsvlak, tactisch beleid en operationeel beleid.

Vanuit dit uitgangspunt scoort Roggel en Neer volgens de visitatiecommissie als volgt: 'Vanuit dit uitgangspunt behoeft het functioneren op strategisch en tactisch niveau versterking. Op strategisch niveau betreft dit de regionale samenwerking en de ambtelijke capaciteit om de regionale strategievorming te ondersteunen. Op tactisch niveau vraagt met name de vorming, communicatie en evaluatie van beleid aandacht. Op operationeel niveau wordt voor wat betreft het extern gerichte functioneren (dienstverlener en participant) in voldoende mate aan de criteria voldaan. Voor wat betreft de uitvoering van interne

processen (organisatie) is het beeld wisselend' (Rapport 2001: 12). Roggel en Neer is dus geen complete gemeente.

Met deze uitslag is er werk aan de winkel voor het gemeentebestuur van deze gemeente om tot verbeteracties te komen. Roggel en Neer kwam daarom in actie om met andere gemeenten in het Leudalgebied te bezien of herindeling een optie was. Eind 2003 was de uitkomst hiervan nog niet bekend.

### **3.7 De aanbieding van het rapport aan het provinciebestuur**

De visitatiecommissie heeft haar werk erop zitten met de aanbieding van de Eindrapportage bestuurskrachtprofiel aan het gemeentebestuur als opdrachtgever. Daarna bezint het gemeentebestuur zich op de inhoud, beziet of verbeteracties nodig zijn en biedt – uit vrije wil – het rapport van de visitatiecommissie aan aan het provinciebestuur. Alle 47 gemeenten deden dit.

Wat deed Roggel en Neer, om bij dit voorbeeld te blijven? We hebben deze gemeente hier als voorbeeld gekozen omdat deze casus bijna alle aspecten omvat. Het is dus *geen* gemiddelde casus maar een casus die 'rijk aan inhoud' is. Hoewel veel gemeentebesturen instemmen met de rapportage en geen of weinig commentaar doorsturen naar het provinciebestuur heeft Roggel en Neer dit wel gedaan. Het gemeentebestuur blijft van zich af. Wat is de kritiek en wat kan een reactie van ons hierop zijn? B&W verwoorden het commentaar van de gemeenteraad. We geven hier een korte reactie om zo de kritiek te plaatsen.

- De visitatiecommissie stelt dat het gemeentebestuur geen strategische opgaven formuleert (veld 1.1). Het gemeentebestuur van Roggel en Neer stelt daar in een reactie naar gedeputeerde staten (van 29 okt. 2001) tegenover dat ze, in tegenstelling tot wat de visitatiecommissie stelt, wél over strategische opgaven beschikt. De gemeente zou juist vlak voor de afronding van het visitatieproces een structuurvisie hebben vastgesteld. Welke reactie is hier mogelijk? Heeft het gemeentebestuur van Roggel en Neer gelijk? De reactie van de visitatiecommissie ligt hier voor de hand: de het gemeentebestuur van Roggel en Neer heeft zelf het opgavenprofiel vastgesteld en heeft toen volstaan met geen opgaven op de middellange en lange termijn te formuleren. In het bestaande beleid waren geen strategische opgaven te onderkennen, volgens de gemeente zelf! De visitatiecommissie heeft hier geen eigen oordeel geformuleerd maar aanvaardde wat het gemeentebestuur zelf eerder aangaf. Conclusie: onterechte kritiek van Roggel en Neer.
- Tweede opmerking: de visitatiecommissie beoordeelde de rol van het gemeentebestuur als strategisch participant (veld 1.3) als onvoldoende. Het bestuur van Roggel en Neer repliceert: de gemeente zou wel strategisch om zich heen kijken en op vele terreinen regionaal samenwerken. Reactie van de auteur van dit rapport: het gemeentebestuur van Roggel en Neer komt niet met succesvoorbeelden van regionale samenwerking. Het gemeentebestuur geeft indirect toe dat deze samenwerking niet ideaal was want het zegt in oktober 2001 inmiddels een onderzoek gestart te zijn naar nauwere vormen van samenwerking. Conclusie: onterechte kritiek.
- De visitatiecommissie gaf voor veld 1.2 het oordeel 'matig'. We wezen daar al op. Het gemeentebestuur van Roggel en Neer komt op dit punt met de kritiek dat de

commissie een momentopname heeft gemaakt en ad hoc oordeelt of de gemeente een onderdeel van de checklist wel of niet heeft afgewerkt. Conclusie: dit is inherent aan elke visitatie; dus is de kritiek zwak.

- Bovendien begrijpt het bestuur van Roggel en Neer niet wat het verschil maakt in het oordeel 'matig' of 'voldoende'. Reactie: Hier heeft het gemeentebestuur een reëel punt. Naderhand is de visitatiecommissie uitvoeriger gaan argumenteren in eindrapportages. Conclusie: de opmerking van Roggel en Neer is terecht.
- B&W stellen verder samenvattend: 'De door de visitatiecommissie geconstateerde zaken zijn op abstracte wijze getoetst en gelegd naast de vastgestelde normen en criteria. In het eindoordeel is te weinig ruimte ingebouwd voor nuances. Zo wordt de context van het functioneren met name op het platteland onvoldoende belicht. De werkwijze van onze organisatie is daarop veelal wel afgestemd. Enkele punten per onderdeel worden opgesomd en op basis daarvan wordt geoordeeld. Wij hebben de indruk dat opsomming van vele goede punten, mede tot stand gekomen door de praktische en op uitvoering gerichte wijze van werken, te weinig zijn gewogen bij de uiteindelijke beoordeling van de visitatiecommissie. Reden waarom de gemeenteraad een te gering zicht heeft gekregen op de waarde van de kwalificaties. Met andere woorden, waaraan moet voldaan worden om een bepaalde kwalificatie te krijgen. Reactie: Roggel en Neer is een van de weinig voorbeelden van gemeenten waarin blijkbaar de bedoeling van de visitatie en aanpak niet goed is overgekomen.

Het gemeentebestuur heeft nog meer opmerkingen. Of ze juist of onjuist zijn, vermelden we hier niet. Het gaat er om dat deze opmerkingen de commissie niet overtuigd hebben. Roggel en Neer is een gemeente die tot de kleine categorie hoort die het uitvoerigst reageerden naar het provinciebestuur.

### 3.8 Verbeteracties

Veel gemeentebesturen zijn tot verbeteracties overgegaan naar aanleiding van de uitgebrachte bestuurskrachtmonitor. De regioanalyses voor Noord- en Midden-Limburg geven een overzicht van deze acties. Ten tijde van de afronding van deze rapportage was de regioanalyse voor Zuid-Limburg nog niet beschikbaar.

De rapportage voor Noord-Limburg verscheen later dan die voor Midden-Limburg. Uit de regioanalyse voor Midden-Limburg blijkt dat veel gemeenten naar het provinciebestuur (nog) niet zichtbaar hebben gemaakt, door middel van commentaar, welke verbeteracties ze overwogen maar de latere rapportage over Noord-Limburg maakt explicieter gewag van verbeteracties.

De gemeente Roggel en Neer maakt in haar brief naar het provinciebestuur ook gewag van lopende verbeteracties, zoals een meer systematische aanpak van de beleidsevaluatie.

### 3.9 De regioanalyse

De vervolgfase laat de volgende acties zien.

*Schema: Vervolgstappen toepassing bestuurskrachtmonitor door provinciebestuur Limburg vlg. notitie 2001*

Onderwerp	Partijen	Tijdpad
Aanbieding visitatierapport en	Gemeenteraad biedt rapport met	Max. twee maanden na aanbieding

schriftelijk commentaar	commentaar aan gedeputeerde staten aan	rapportage door visitatiecommissie aan gemeenteraad
Oriënterend overleg	B&W met gedeputeerde	Max. 1 maand per regio
Opstellen regio-analyse	Gedeputeerde staten	Max. 1 maand na oriënterend overleg
Overleg over regio-analyse	Gezamenlijk colleges van B&W met gedeputeerde	Max. 2 maanden na oriënterend overleg
Visie	Gedeputeerde staten geven visie over wijze versterking bestuurskracht en de wijze van implementatie	Max. 4 maanden na het overleg regio-analyse
Indien de conclusie tendeert in de richting van een (gewenste) herindeling wordt separaat door het provinciebestuur een Arhi-procedure gestart. Uitgangspunt is de aanname dat de minister van BZK het provinciebestuur het voortouw laat.		

Het provinciaal bestuur laat door het ambtelijk apparaat in de vervolgfase van toepassing van de bestuurskrachtmonitor een regioanalyse opstellen.

### *De inhoud van een regio-analyse*

Het rapport voor Noord-Limburg bevat een schets van de karakteristieken van de regio en de inliggende gemeenten op het vlak van inwoneraantallen, kernen, bevolkingssamenstelling, economische structuur, onderwijsstructuur, sociaal-culturele identiteit/ zorg en een schets van de financiële positie van de gemeenten. In een tweede hoofdstuk worden de opgaven die de gemeenten zich stellen op basis van de opgavenprofielen opgesomd, geordend en wordt ingegaan op de vraag op welke terreinen hoe wordt samengewerkt. Een derde deel betreft een algeheel overzicht van de bestuurskracht van de individuele gemeenten uit de regio op basis van alle kwaliteitsmatrixen. Een vierde onderwerp betreft de schriftelijke reacties van de gemeentebesturen en de uitkomsten van het oriënterend overleg van gedeputeerde met individuele gemeenten. Tenslotte treffen we varianten van oplossingen aan en een afweging van de oplossingsrichtingen.

### *Maaslandgebied als voorbeeld*

Een concreet voorbeeld van de verzamelde bestuurskrachtprofielen is de analyse voor het Leudal- of Maaslandgebied in Midden-Limburg, waartoe ook Roggel en Neer behoort. Uit die analyse blijkt onder meer dat bijna alle gemeenten kwetsbaar zijn en te weinig robuust in relatie tot de ambities en soms zelfs in relatie tot de meer reguliere opgaven, aldus de analyse. 'Deels is dit terug te voeren op een terughoudend beleid van gemeenten', stelt de provinciale regioanalyse van nov. 2001 (par. 3.3). Qua regionale samenwerking komt in strategisch opzicht weinig van de grond. De nota 'De Tuin van Limburg' is als strategisch document weinig onderbouwd, volgens het provinciebestuur. 'Er ontbreekt een visie op regionale samenwerking in het algemeen en op een aantal strategische opgaven'.

*Schema: Totaaloverzicht van oordelen in de velden van de bestuurskrachtmonitor vlg. de visitatiecommissie bestuurskrachtmonitor(deel Midden-Limburg: Leudalgebied)*

Rollen gemeentelijke overheid					
		Bestuur	Dienstverlener	Participant in regio e.d.	Organisatie

Kwaliteitsniveau	Strategisch	<i>Strategisch bestuur:</i> Thorn: voldoende Hunsel: matig Heythuysen: matig Heel: ruime mate Roggel en Neer: geen opgaven Haelen: voldoende	<i>Strategische dienstverlener:</i> Thorn: matig Hunsel: onvoldoende Heythuysen: matig Heel: voldoende Roggel en Neer: matig Haelen: matig	<i>Strategische participant:</i> Thorn: matig Hunsel: onvoldoende Heythuysen: onvoldoende Heel: onvoldoende Roggel en N: onvold. Haelen: onvold.	N.v.t.
	Tactisch	<i>Tactisch bestuur:</i> Thorn: matig Hunsel: onvoldoende Heythuysen: matig Heel: matig Roggel en Neer: matig Haelen: onvold.	<i>Tactische dienstverlener:</i> Thorn: onvoldoende Hunsel: onvoldoende Heythuysen: matig Heel: matig Roggel en N: vold. Haelen: voldoende	<i>Tactische participant:</i> Thorn: matig Hunsel: matig Heythuysen: matig Heel: matig Roggel & N: matig Haelen: matig	<i>Tactische organisatie:</i> Thorn: matig Hunsel: matig Heythuysen: matig Heel: voldoende Roggel en N: matig Haelen: voldoende
	Operationeel	N.v.t.	<i>Operationele dienstverlener:</i> Thorn: voldoende Hunsel: voldoende Heythuysen: matig Heel: voldoende Roggel en Neer: voldoende Haelen: voldoende	<i>Operationele participant:</i> Thorn: voldoende Hunsel; voldoende Heythuysen: voldoende Heel: matig Roggel en Neer: voldoende Haelen: voldoende	<i>Operationele organisatie:</i> Thorn: matig Hunsel; matig Heythuysen: matig Heel: voldoende Roggel en Neer: matig Haelen: voldoende

In tactisch opzicht blijkt 'een aantal gemeenten onvoldoende in staat draagvlak te creëren voor lokale initiatieven'. Men is bovendien te weinig responsief. De communicatie met het maatschappelijk middenveld is voor verbetering vatbaar. Qua tactische dienstverlening schort het een aantal gemeenten in het Maaslandgebied 'aan capaciteit en/of middelen om opgaven op dit veld op te pakken'. En 'bij een aantal gemeenten is nog een weg te gaan inzake de organisatieontwikkeling'. Het provinciebestuur stelt verder: 'Op de velden 2.2 en 3.3 scoren de gemeenten behoudens een enkele uitzondering minimaal voldoende' (en dan is de visitatiecommissie op operationeel vlak in de beoordeling ook nog mild geweest). Er is dus sprake van nogal wat knelpunten in de bestuurskracht in dit gebied.

Het provinciebestuur zegt: 'Gesteld kan worden dat de visitatie grotendeels het beeld heeft bevestigd dat de gemeentebesturen al van zichzelf hadden'. Een gemeente blijkt wel kritisch en krijgt apart aandacht. Roggel en Neer blijkt vraagtekens geplaatst te hebben bij de visitatie, erkent het provinciebestuur, maar het provinciebestuur legt de bezwaren van Roggel en Neer volledig terzijde. Het provinciebestuur merkt naar Roggel en Neer op dat aan gemeenten hoge eisen worden gesteld en met de visitatie informatie vrijkomt die kan dienen om te gebruiken in 'een verbeteringstraject in brede zin'. Met andere woorden: niet zo defensief; ga aan de slag! Een visitatie is er niet voor bedoeld om met een gemeente 'af te rekenen' maar te stimuleren tot versterking van de bestuurskracht. Een werkgroep van zes gemeenten is al bezig om een model van samenwerking uit te werken.

## 4 Een concrete toepassing van de bestuurskrachtmonitor

In dit hoofdstuk volgt een voorbeeld van de procedurestappen bij de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in een casusgemeente. Bewust wordt de casus Roggel en Neer hier uitvoerig besproken en beschreven om daarmee aan te geven hoe nauwgezet de visitatie heeft plaatsgevonden. De aanpak in Roggel en Neer verloopt volgens het stramien dat in alle gemeenten is toegepast.

Ook is voor de gemeente Roggel en Neer gekozen omdat die casus 'rijk' is, en wel in dubbele zin: als bkm-casus en qua positieve financiële positie (volgens de provinciale kerngegevens op basis van de begroting 2003). Dit laatste is hier minder belangrijk.

Deze weergave komt niet precies overeen met de nummerweergave in bijlage1 maar wel is dezelfde lijn aangehouden. De wijzigingen die na de pilots in het stappenplan zijn opgenomen (zie bijlage 1), zijn in deze beschrijving verwerkt.

Dit hoofdstuk is bedoeld voor lezers die niet of nauwelijks vertrouwd zijn met de concrete gang van zaken. In volgende hoofdstukken zullen evaluatieve opmerkingen gemaakt worden die naar onderdelen verwijzen. Over de kwaliteit van het gemeentebestuur van Roggel en Neer worden hier verder geen uitspraken gedaan. De lezer moet ook bedenken dat de rapportage van de commissie al weer dateert uit 2001.<sup>2</sup>

### *Inleiding*

Het visitatieproces is gestart in Midden-Limburg. Eén van de gemeenten in het eerste cluster, was de gemeente Roggel en Neer. Na de pilot in Roermond en Roerdalen, is het proces hier en daar aangepast. De gemeente Roggel en Neer was dus één van de eerste gemeenten waar de visitatieprocedure in zijn uiteindelijke vorm is toegepast. Tijdens de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in cluster één heeft men het proces hier en daar nog iets aangepast. Het betreft echter geen wezenlijke veranderingen in de procedure.

Door de provincie Limburg is deze gemeente aangereikt als voorbeeldgemeente, om een beeld te krijgen van het verloop van het proces. Dat is dan ook de reden dat hieronder de gemeente Roggel en Neer als casusgemeente wordt gebruikt om het complete proces, stap voor stap, te beschrijven. Veel stappen zullen in het algemeen aan de orde komen, omdat zij bij iedere gemeente gelijk zijn. Waar mogelijk zal de gemeente Roggel en Neer echter worden gebruikt als voorbeeld om het één en ander toe te lichten. Verderop wordt in het kort de gemeente Roggel en Neer geschetst.

### *De gemeente Roggel en Neer*

Roggel en Neer is een gemeente met 8.406 inwoners in Midden-Limburg. In het gebied liggen drie kernen: Roggel, Neer en Heibloem. Elke kern heeft zijn eigen voorzieningen. De gemeente heeft een oppervlakte van 4258 hectare. Het is een gemeente met een groot buitengebied en een landelijk karakter. In verband met de werkgelegenheid en het toerisme, is de landbouw een belangrijke sector. Daarnaast zijn ook toerisme, dienstverlening,

---

<sup>2</sup> Deze tekst is opgesteld door C. Wlodarczyk en A.F.A. Korsten.

detailhandel en horeca van belang. De sociale structuur van Roggel en Neer komt ongeveer overeen met die van andere, vergelijkbare gemeenten. De percentages jongeren, huishoudens met een laag inkomen en ouderen wijken niet of nauwelijks af ten opzichte van het gemiddelde. Voor het komende decennium is er wel sprake van een tendens naar een toenemende vergrijzing en een afname van het aantal jongeren. Naar verhouding heeft Roggel en Neer iets minder bijstandontvangers, minderheden en leerlingen in het voortgezet, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs dan in omvang vergelijkbare gemeenten.

### ***1. Informeren van de gemeente over het doel en de aanpak van de visitatie***

Het visitatieproces gaat van start met een kennismakingsbijeenkomst. Bij deze bijeenkomst zijn de leden van de visitatiecommissie, de externe adviseurs en de colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten uit het betreffende cluster aanwezig. Tijdens deze bijeenkomst presenteert de visitatiecommissie zich en geeft zij een korte schets van het visitatieproces. Vervolgens hebben de colleges van B&W de gelegenheid om een korte schets van de motivatie voor deelname van de afzonderlijke gemeente te geven.

De gemeenten worden verzocht om de relevante beleidsstukken toe te zenden aan de extern adviseur zodat deze de eerste vragenlijst op maat kan maken. Van belang zijn de documenten die op hoofdlijnen inzicht geven in het door de gemeente gevoerde en te voeren beleid. Daarbij wordt gedacht aan:

- het geldende collegeprogramma;
- de begrotingen van 2000 en 2001;
- de meerjarenbegroting c.q. het meerjarenbeleidsplan;
- een strategische visie;
- een voortgangsevaluatie van het collegeprogramma;
- beleidsdocumenten omtrent strategische projecten en ontwikkelingen.

Deze documenten kunnen rechtstreeks naar de extern adviseur worden gestuurd.

Op 30 oktober 2000 heeft de kennismakingsbijeenkomst, zoals hierboven omschreven plaatsgevonden. Als vervolg hierop heeft op 6 december 2000 een informatiebijeenkomst plaatsgevonden. Bij de informatiebijeenkomst zijn de voorzitter en de secretaris van de Visitatiecommissie aanwezig en het adviesbureau Van Naem & Partners. Per gemeente zijn de volgende personen aanwezig:

- De burgemeester en gemeentesecretaris, namens het College van Burgemeester en Wethouders;
- Leden van het managementteam, vertegenwoordigers van de ondernemingsraad en betrokkenen van de ambtelijke organisatie.

Tijdens deze bijeenkomst wordt nogmaals de onafhankelijkheid en objectiviteit van de Visitatiecommissie benadrukt. De voorzitter van de Visitatiecommissie kondigt aan dat hij in de eerstvolgende vergadering van de commissie zal voorstellen dat commissieleden zich onthouden van deelname aan overlegmomenten c.q. beraadslagingen over rapportages met betrekking tot gemeenten waarbij sprake was van een bepaalde betrokkenheid.

Door het adviesbureau wordt aan de hand van sheets het visitatieproces uitgelegd. Daarbij wordt ook ingegaan op de vragenlijsten die door de gemeente moeten worden ingevuld. Vervolgens worden de vragenlijsten zowel schriftelijk als ook digitaal uitgereikt.



De voorzitter van de commissie wijst nog eens op het verschil in de rolverdeling tussen de commissie en het college van B&W tijdens fase 1 en fase 2. De commissie zal een beknopt informatiedocument visitatieronde bestuurskracht gemeenten opstellen ten behoeve van de gemeenteraden en daarbij ook aandacht besteden aan deze rolverdeling.

Vervolgens hebben de aanwezigen de mogelijkheid om vragen te stellen. Daarna wordt de planning vastgesteld omtrent te voeren overleg met colleges en gemeenteraden.

In het eerste cluster, waaronder Roggel en Neer valt, hebben dus zowel een kennismakingsbijeenkomst als een informatiebijeenkomst plaatsgevonden. Bij de volgende clusters van gemeenten is dit *niet* meer gebeurd. Daar zijn de kennismakingsbijeenkomst en de informatiebijeenkomst in één bijeenkomst samengevoegd. Voor deze bijeenkomsten zijn dus niet alleen de burgemeester en wethouders van de verschillende gemeenten van het betreffende cluster uitgenodigd, maar ook de gemeentesecretarissen, de leden van het managementteam, betrokkenen van de ambtelijke organisatie en vertegenwoordigers van de ondernemingsraad. Bij de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten is vanaf de start van cluster 2 het proces doelmatiger gemaakt.

Voorafgaande aan de kennismakings/informatiebijeenkomst kunnen de gemeenten, indien gewenst, ook nog overleg voeren met de gedeputeerde. Tijdens dit overleg (in de zgn. voorfase) wordt er ook al een uitleg gegeven over het proces en kunnen er vragen worden gesteld. De bedoeling is om de gemeenten duidelijk te maken wat de provincie wil met de monitor en om eventuele twijfels omtrent deelname bij de gemeenten weg te nemen. Deze bijeenkomst vindt dus plaats voordat de gemeenten een besluit nemen omtrent deelname aan het visitatieproces.

## ***2. Vragenlijst 1 op maat maken op basis van gemeentelijke stukken en CBS-gegevens***

Van Naem & Partners zorgen ervoor dat de vragenlijsten steeds worden bijgewerkt naar aanleiding van relevante beleidsontwikkelingen op regionaal, provinciaal en rijksniveau. De standaardvragenlijsten worden door Van Naem & Partners aangepast aan de specifieke situatie van de gemeente. Hiervoor vraagt de secretaris van de Visitatiecommissie de belangrijkste (beleids)documenten op bij de gemeente (collegeprogramma, meerjarenbegroting, strategische visie). Zo is Roggel en Neer bijvoorbeeld een landelijke gemeente. Hierdoor kunnen zich bij deze gemeente specifieke problemen voordoen die niet spelen bij stedelijke gemeenten. Gemeenten die aan een rivier liggen, zoals bijvoorbeeld Maastricht, krijgen te maken met problemen die andere gemeenten, die niet in de buurt van een rivier liggen, niet kennen. Met dit soort situaties wordt dus rekening gehouden. Naar aanleiding van de specifieke situatie van de gemeente kunnen bepaalde vragen dus worden weggelaten, omdat deze niet van toepassing zijn, en worden andere vragen juist toegevoegd, omdat de gemeente hier nu juist wel mee te maken kan krijgen (Verslag gesprek met Van Naem & Partners)

Een volgende stap is het op maat maken van de eerste vragenlijst aan de hand van gemeentelijke stukken en CBS gegevens. Ook dit wordt weer gedaan door het adviesbureau Van Naem & Partners. Zoals hiervoor al is aangegeven, wordt tijdens de kennismakingsbijeenkomst aan de gemeente gevraagd om alle relevante stukken op te sturen naar het adviesbureau. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan stukken als de

meerjarenbegroting en de strategische visie. De stukken van het CBS die gebruikt worden betreffen de statische gegevens.

De eerste vragenlijst bestaat uit drie onderdelen. Allereerst is er een vragenlijst opgavenprofiel. Aan de hand van deze vragenlijst wordt het opgavenprofiel van de gemeente opgesteld. Aan de vragenlijst zijn vragen toegevoegd aan de hand van de documenten die de gemeente vooraf heeft toegezonden. Verschillende statistische gegevens zijn al bij de vragen ingevuld.

Daarnaast is er een vragenlijst voor het algemeen bestuursbeeld. Deze vragenlijst is gericht op het verzamelen van allerlei gegevens over het politiek-bestuurlijk en organisatorisch functioneren van de gemeente. Hieraan worden opgaven voor de bestuurlijke organisatie ontleend.

Tenslotte is er de enquête. Dit is een korte vragenlijst die door verschillende sleutelfiguren binnen de gemeente wordt ingevuld, te weten:

- Enkele leden van de gemeenteraad (tenminste één lid van iedere fractie);
- Alle leden van het college van B&W;
- De gemeentesecretaris;
- De overige leden van het managementteam.

Daarnaast kunnen door de gemeente zelf nog personen aan deze lijst worden toegevoegd, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan leden van de ondernemingsraad.

Het is de bedoeling dat men de lijsten onafhankelijk van elkaar invult. De verwerking en rapportage van deze enquête vindt geanonimiseerd plaats. Er wordt dus niet verwezen naar personen. Het is wel mogelijk dat verschillen in de beantwoording worden vermeld.

Het is de bedoeling dat deze vragenlijsten zo volledig mogelijk worden ingevuld. Bij sommige vragen wordt aan de gemeente gevraagd om bepaalde documenten bij te voegen. De gemeente kan daarnaast ook zelf documenten bijvoegen die naar haar mening van belang zijn voor een goede beeldvorming.

Volgens de opgestelde procesbeschrijving gebeurt het op maat maken van de vragenlijst na de kennismakings-/startbijeenkomst. De vragenlijst zou vervolgens aan de gemeente worden toegestuurd. In de praktijk worden de benodigde stukken echter voor de bijeenkomst al door de secretaris bij de gemeente opgevraagd. Het adviesbureau zorgt er vervolgens voor dat de vragenlijsten tijdens de kennismakings-/informatiebijeenkomst klaar zijn en worden uitgereikt aan de gemeenten.

### ***3. Beantwoording door gemeente***

Het college van B&W is verantwoordelijk voor de invulling van de vragenlijsten. Het gaat zoals gesteld om een drietal lijsten. De eerste is een vragenlijst opgavenprofiel. Het college is verantwoordelijk voor de invulling. Zij hoeft de vragenlijst echter niet per se zelf in te vullen, maar kan dit overlaten aan de ambtelijke organisatie. Daarnaast is er een vragenlijst voor het algemeen bestuursbeeld. Een deel van deze vragen wordt ingevuld door (twee) collegeleden, (twee) raadsleden en twee leidinggevende ambtenaren. In principe is het de bedoeling dat zij de vragen afzonderlijk invullen. Het voordeel is dat de extern adviseur de antwoorden dan onderling kan vergelijken. Men heeft echter de vrijheid om ervoor te kiezen om de vragen gezamenlijk in te vullen. Een voordeel hiervan is dat dit een waardevol debat tussen betrokkenen kan opleveren. De beantwoording van de vragen is vertrouwelijk en staat alleen

ter beschikking van de Visitatiecommissie en de extern adviseur. Er wordt wel een onderscheid gemaakt tussen de antwoorden van het bestuur, de raad en de ambtelijke organisatie, maar daarbij wordt niet verwezen naar individuele personen. De laatste lijst is een enquête die ingevuld moet worden door een aantal sleutelfiguren. In de instructie voor het invullen van de enquête zijn door de commissie een aantal suggesties gedaan met betrekking tot deze sleutelfiguren. Daarbij is maatwerk per gemeente het uitgangspunt. De gemeenten kunnen naar eigen inzicht andere sleutelfiguren toevoegen. Daarbij zouden de gemeenten binnen één cluster wel gezamenlijke afspraken kunnen maken. Van de gemeenten wordt gevraagd om de lijsten binnen vier weken in te vullen.

De ingevulde vragenlijsten worden vervolgens door de extern adviseur aan een eerste analyse onderworpen. Daarna bespreken zij de ingevulde lijsten met de invullers om nadere informatie in te winnen of om onduidelijkheden en inconsistenties aan de orde te stellen. Vervolgens kunnen zij een eerste concept opgavenprofiel en bestuursbeeld opstellen.

#### ***4 Opstellen eerste concept opgavenprofiel en bestuursbeeld***

De opgaven zijn ingedeeld naar:

- De kenmerken van de gemeente;
- Regionaal, provinciaal en landelijk beleid;
- Onderwerpen in verband met de bestuurlijke organisatie.

Aan de opgaven wordt een *wegingsfactor* toegekend die bestaat uit een kwantitatieve en een kwalitatieve factor. De kwalitatieve factor verwijst naar de aard en tijdsduur van de problematiek, de complexiteit van de opgave en de eigen ambities die de gemeente bij de opgave heeft geformuleerd. De kwantitatieve indicaties zijn gebaseerd op drie vormen van vergelijken:

- Met name de kenmerken van de sociale structuur zijn vergeleken met CBS-gegevens van in omvang vergelijkbare gemeenten.
- Bij de fysieke en economische structuurkenmerken wordt een relatie gelegd naar de omvang van het betreffende onderwerp voor de gemeente zelf.
- Voor de culturele structuurkenmerken, de eigen ambities en de functionele opgaven is op basis van de door de gemeente verstrekte informatie aangegeven in hoeverre dit een minder of meer dan gewone inzet van capaciteiten en middelen vraagt.

Een voorbeeld ontleend aan de voorzitter van de visitatiecommissie: Kent een gemeente kwantitatief gezien veel jongeren onder de 18 jaar die in allerlei opzichten problemen veroorzaken dan staat er een bolletje geheel rechts bij 'kwantitatief beeld'. Doet een gemeentebestuur veel aan de problemen van jongeren dan komt er bij 'kwalitatieve opgave' ook een extreem bolletje te staan. In de tweede fase zal de visitatiecommissie dan zeker oog hebben voor wat er aan grote problematiek is die tevens sterk de beleidsmatige aandacht van het gemeentebestuur heeft. Uiteraard is de commissie ook geïnteresseerd als de problematiek groot is maar het bestuur toont weinig of geen ambities om deze aan te pakken, aldus de voorzitter van de commissie in een toelichting.

Bij de indicaties voor de opgaven in verband met de bestuurlijke organisatie wordt geen onderscheid gemaakt tussen een kwantitatieve en een kwalitatieve factor. Hier geven de indicaties het gewicht aan dat de gemeente aan deze opgaven geeft.

Iedere weging is indicatief waarbij een indicatie rechts van het midden aangeeft dat de betreffende opgave kwantitatief of kwalitatief van meer dan normaal gewicht wordt geacht. Een indicatie links van het midden geeft het tegenovergestelde aan. Een gewichtsindicatie uiterst rechts of uiterst links betekent echter niet dat een opgave uitzonderlijk respectievelijk afwezig is. Indien dat het geval is wordt het uitdrukkelijk aangegeven (Visitatiecommissie Bestuurskracht Gemeenten, opgavenprofiel Roggel en Neer, 9 april 2001).

### *Kenmerken van de gemeente*

Deze eerste categorie opgaven is ontleend aan de kenmerken van de gemeente, waarbij is gekeken naar de sociale, fysieke, economische en culturele structuurkenmerken. Daarbij is in belangrijke mate aansluiting gezocht bij de criteria die worden gehanteerd voor het gemeentefonds.

#### *A Sociale structuur*

De sociale structuur van de gemeente Roggel en Neer brengt voornamelijk opgaven met zich mee die een regulier karakter hebben. Van minderheden is maar beperkt sprake en ook de kwantitatieve problematiek van minderheden is zeer gering (zie bij Kwantitatief gewicht). In kwalitatieve zin is sprake van bijzondere aandacht voor ouderenhuisvesting en huishoudens met een laag inkomen (zie bij Kwalitatief gewicht).

#### *Schema Gewicht opgaven sociale structuur*

Opgaven:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
Jongeren (0-19 jaar)	○○●○○	○○●○○
Ouderen (65 en ouder)	○○●○○	○○●○○
Huishoudens met laag inkomen	○○●○○	○○●○○
Bijstandsgerechtigden	○●○○○	○○●○○
Minderheden	●○○○○	○○●○○
Leerlingen	○○●○○	○○●○○

#### *B Fysieke structuur*

De fysieke structuur van de gemeente Roggel en Neer wordt gekenmerkt door een groot buitengebied met een landelijk karakter. In het bestemmingsplan buitengebied is prioriteit gegeven aan een duurzame ontwikkeling van de landbouw en het beschermen van natuur- en bosgebieden. Toeristische en recreatieve voorzieningen zijn hierin belangrijk. In dit gebied liggen de drie kernen Roggel, Neer en Heibloem.

In het kader van het landelijke karakter krijgt de herstructurering/reconstructie van het buitengebied prioriteit. De verwachting is dat in de toekomst veel agrarische bedrijven zullen stoppen als gevolg van de strengere milieuregelgeving. Dit vraagt om een gewijzigde invulling van het buitengebied waarbij gezocht moet worden naar een nieuwe bestemming voor de vrijgekomen agrarische gebouwen en gronden.

De opgaven voor woningbouw zijn in kwantitatieve zin beperkt. In de periode 1998-2002 worden er in totaal 175 woningen gebouwd. In de periode 2002-2005 kunnen 100 woningen worden gerealiseerd. Voor de kern Roggel geldt een bouwstop tot 2005. In alle drie de kernen is grond op voorraad voor eigen grondexploitatie.

In kwalitatieve zin heeft de opgave woningbouw extra gewicht. Aangegeven wordt dat op dit moment enkele sanerings- en inbreidingslocaties niet kunnen worden bebouwd, terwijl dit vanuit stedenbouwkundig en planologisch opzicht nodig is. Daarnaast is het nodig in

verband met de vraag naar woningbouw voor ouderen. De vraag naar woningen is groter dan de realisatie van woningen. Men geeft aan dat met name mensen in de leeftijdscategorie 20-40 jaar uit de gemeente wegtrekken. Herstructurering van de bestaande woningvoorraad is geen opgave. Van de woningvoorraad bestaat 15 % uit sociale huurwoningen.

Door regionale samenwerking wordt het mogelijk om makkelijker in te spelen op de realisatie van projectmatige woningbouw. Uit het onderstaand overzicht blijkt dat een deel van de voorzieningen in Roggel en Neer een bovenlokale functie heeft.

Tabel Voorzieningenniveau (de opsomming is niet uitputtend)

Aanwezige voorzieningen met een bovenlokale functie	-	Winkels
	-	De Widdonck jeugdinternaat
	-	School voor speciaal onderwijs De Widdonck
	-	Buitenrecreatie Recreatieoord "De Leistert"
	-	Hippisch centrum "De Leistert"
	-	Micosport (sportcentrum)
	-	Horeca (restaurants, hotels)
Aanwezige voorzieningen met een lokale functie	-	Horeca
	-	Winkels
	-	Zwembad
	-	2 Woonzorgcomplexen
	-	Dagopvang voor gehandicapten en senioren Het Jozefhuis

Voor uitgebreidere voorzieningen zijn de inwoners van Roggel en Neer aangewezen op omliggende gemeenten zoals Roermond, Weert en Venlo. Voor de gemeente Roggel en Neer geldt de opgave om de centrumgemeenten te ondersteunen in hun centrumfunctie. Daar staat tegenover dat de centrumgemeenten de opgave hebben om de gemeente Roggel en Neer te ondersteunen in haar ontwikkelingen en kwaliteit.

Het beleid van Roggel en Neer is erop gericht de leefbaarheid in de kernen op peil te houden. In dat kader wordt het behoud van eigen voorzieningen in de kernen nagestreefd.

Schema Gewicht opgaven fysieke structuur

Opgaven:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
Bevorderen duurzame ontwikkeling landbouw	○○●○○	○○●○○
Reconstructie platteland	○○●○○	○○●○○
Beschermen bos- en natuurgebieden	○○●○○	○○●○○
Landelijk karakter	○○●○○	○○●○○
Woningbouw	○○●○○	○○●○○
Ondersteunen centrumgemeenten	○○●○○	○○●○○
Ontwikkelen regionale visie op woningbouw	○○●○○	○○○○●
Behoud leefbaarheid/voorzieningen kernen	○○●○○	○○●○○

### C Economische structuur

Roggel en Neer heeft een groot aantal bedrijfsvestigingen in de sectoren landbouw, dienstverlening en detailhandel/horeca.

De agrarische sector is van belang vanwege de werkgelegenheid en met het oog op de toeristische sector (het kamperen bij de boer). Deze sector vormt met 152 bedrijfsvestigingen de economische peiler van de gemeente.

Een derde van het totaal aantal arbeidsplaatsen van 2028 wordt ingevuld door werknemers van buiten de gemeente. 65 % van de beroepsbevolking is werkzaam buiten de gemeente.

De gemeente kent drie bedrijventerreinen, te weten Soerendonck (in Neer), Laak (in Roggel) en Heldenseweg (in Neer). In de periode 1998-2005 kan jaarlijks 1,35 ha nieuw bedrijventerrein worden gerealiseerd. De grond is bedoeld voor bedrijfsverplaatsing van bedrijven binnen de gemeente. Het bestemmingsplan buitengebied laat geen nieuwe bedrijvigheid toe. Voor het bieden van kansen aan startende ondernemers vraagt het gebruik van vrijkomende agrarische gronden aandacht.

De gemeente wil de toeristisch-recreatieve sector versterken. Daarbij wordt gedacht aan de omvorming van het bedrijventerrein Soerendonck tot een terrein met recreatieve verblijfsvoorzieningen en woningbouw. Verder wil men door het wegnemen van milieubelemmeringen (reconstructie) het bestemmingplan Hippisch Centrum realiseren, waarin onder meer wordt voorzien in de realisatie van 150 hoogwaardige recreatiebungalows.

De gemeente heeft een aantal speerpunten van beleid geformuleerd, die plaatsvinden in het kader van ontgronding:

- Herinrichting ontgrondingsgebied van 75 ha natuur;
- Realisatie van de jachthaven te Neer;
- Aanleg Delta Neerbeek: in het kader van de ontgronding/natuurontwikkeling wordt de monding van de beek verlegd, waardoor een nieuwe delta moet worden aangelegd.

Binnen de structuurvisie is het beleidsterrein Toerisme en Recreatie een van de speerpunten van het beleid. Versterking van de toeristisch-recreatieve voorzieningen, de aanleg van een golfbaan en samenwerking met de gemeenten Helden, Kessel, Meijel en Maasbree vraagt in dat kader aandacht.

#### *Schema Gewicht opgaven economische structuur*

Opgave:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
Aanleg nieuwe bedrijfsterreinen	○●○○○	○●○○○
Sanering bedrijventerrein Soerendonck	○○●○○	○○○●○
Versterken toeristisch-recreatieve voorziening	○○○●○	○○○●○
De herinrichting ontgrondingsgebied van 75 ha natuur, jachthaven Neer, aanleg Delta Neerbeek	○○○●○	○○○●○
Openbare golfbaan	○○○●○	○○●○○
samenwerking met de gemeenten Helden, Kessel, Meijel en Maasbree	○○●○○	○○●○○

#### *D Culturele structuur*

Hieronder wordt een (niet uitputtend) overzicht gegeven van de culturele voorzieningen binnen de gemeente Roggel en Neer met een lokaal karakter. De gemeente kent geen voorzieningen met een bovenlokaal karakter.

*Tabel Culturele voorzieningen (de opsomming is niet uitputtend)*

Aanwezige voorzieningen met een lokale functie	- 3 Bibliotheken
	- 3 Gemeenschapshuizen
	- SJR Jeugdgebouw
	- SJOR cultureel jongeren platform
	- 4 Schutterijen met eigen accommodatie
	- 4 zangkoren
	- fanfare en harmonie
	- 3 toneelverenigingen

Het beleid van de gemeente is erop gericht om het verenigingsleven te handhaven en indien mogelijk uit te breiden. Hierbij vraagt de afname van de hoeveelheid jongeren aandacht. Daarnaast vragen ook de volgende onderwerpen aandacht:

- subsidiestructuur;
- bieden van goede sportaccommodaties;
- vrijwilligers. De opgave is er voor te zorgen dat er voldoende vrijwilligers zijn.

Het beleid van de provincie is erop gericht om de samenwerking en vernieuwing te bevorderen met betrekking tot de (amateur)kunst in het Leudal- en Thornerkwartier, om zo een breder publiek te bereiken. In dat kader vraagt de gemeentelijke cultuureducatie aandacht.

*Schema Gewicht opgaven culturele structuur*

Opgave:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
Handhaven en waar mogelijk uitbreiding verenigingsleven, cultuureducatie	○○●○○	○○○●○

#### *E Integraal beleid*

Sommige opgaven vragen om een integrale aanpak, hetgeen betekent dat er verbanden moeten worden gelegd tussen de vier hierboven besproken dimensies. In het kader van een integraal beleid gelden voor Roggel en Neer de volgende opgaven:

- Ontwikkelen van een structuurvisie;
- Het ontwikkelen en realiseren van de uitwerking van de gezamenlijke reactie van de zes Maaslandgemeenten op het POL;
- Het ontwikkelen en realiseren van de uitwerking van de gezamenlijke reactie in het kader van de reconstructie van de veehouders.

*Schema Gewicht opgaven integrale aanpak*

Opgave:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
Structuurvisie	○○○●○	○○○●○
Invulling geven aan en uitwerking van POL	○○○●○	○○○●○

#### *Functionele opgaven ontleend aan regionaal, provinciaal en landelijk beleid*

De functionele opgaven zijn in twee categorieën onderverdeeld:

- Opgaven die voor iedere gemeente gelden (generieke opgaven);
- Opgaven die specifiek gelden voor de gemeente Roggel en Neer (specifieke opgaven)

In de tweede fase van de bestuurskrachtmonitor wordt nagegaan hoe de gemeente invulling geeft aan deze opgaven. De generieke opgaven worden hier niet vermeld. Hieronder komen uitsluitend de specifieke opgaven aan de orde.

Het overzicht van de functionele opgaven is niet uitputtend. Per beleidsterrein is een selectie gemaakt uit de vele gemeentelijke taken en opgaven. De selectie is voor alle gemeenten gelijk.

#### A Burgerzaken

De kern Heibloem krijgt extra aandacht. Verder doen zich op dit terrein, naast de generieke opgaven, geen bijzondere vraagstukken voor.

#### B Openbare orde en veiligheid

De gemeente geeft aan geen “probleemwijken” en “probleemgroepen” met betrekking tot geweld te hebben. Ook op dit terrein doen zich geen specifieke opgaven voor.

#### C Milieu

Roggel en Neer kent drie locaties met vervuilde grond. Er is geen sprake van grootschalige diffuse verontreiniging en in die zin is er dan ook geen saneringsopgave. De gemeente heeft geen bodemsaneringsplan, ontvangt geen rijkssubsidie voor bodemsanering en zet hiervoor geen eigen middelen in. Voor de gemeente kan participatie in saneringsopgaven ontstaan via het project “Cadmium in de Kempen” (dit betreft bodemverontreiniging van beek en oevers).

In de gemeente is een groot aantal varkensbedrijven gevestigd. In dat kader is het toezien op de naleving van de milieu- en hygiënemaatregelen ter bestrijding van de varkenspest een opgave. Het betreft echter een opgave van beperkte omvang.

Er zijn geen knelpunten in verband met erosie en er is geen verdroogde grond. Er vindt wel delfstoffenwinning plaats in het kader van de ontgronding.

Er is geen beleid ten aanzien van de differentiatie van geurnormen. Dit wordt gerelateerd aan het nieuwe stankbeleid 2002, of eerder in het kader van de reconstructie. Hier ligt wel een opgave.

#### Schema Gewicht van de specifieke opgaven milieu

Opgave:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
<i>Toezicht op naleven milieu- en hygiëne maatregelen in het kader van varkensbedrijven.</i>	○○●○○	○○●○○
Ontwikkelen geurnormen	○○●○○	○○●○○

#### D Ruimtelijke Ordening en Groen

Op het terrein Ruimtelijke Ordening en Groen worden de volgende specifieke opgaven aangegeven:

- In de gemeente is 700 ha bos- en natuurgebied, waarvan 75 ha door de gemeente wordt beheerd. Hier ligt een opgave: beschermen van het bos- en natuurgebied.
- In verband met het behoud en versterken van de Ecologische Hoofdstructuur en/of Provinciale structuur vraagt het oppakken en uitvoeren van projecten ter realisering van de Ecologische Hoofdstructuur en/of Provinciale structuur aandacht. De gemeente geeft aan dat zij hierin een ondersteunende functie heeft.
- Er ligt een opgave in de regulering in het bestemmingsplan buitengebied.

Volgens de gemeente zijn er geen plannen of ontwikkelingen die een grote verkeersaanzuigende werking tot gevolg kunnen hebben.



In het kader van Rood voor Groen en Ruimte voor Ruimte vragen de deelname aan de sloopregeling agrarische bedrijfsgebouwen (Ruimte voor Ruimte), het ontwikkelen van zorgboerderij/landgoed "Brookberg" (Rood voor Groen) en het afnemen van contingenten (Ruimte voor Ruimte) aandacht.

Het kerkdorp Neer is gelegen aan de Maas. Dit betekent dat de provinciale beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' aandacht vraagt. Deze beleidslijn houdt in dat de bestaande agrarische bedrijven aan de Maas alleen mogen uitbreiden als dat economisch noodzakelijk is en dat nieuwe bedrijven zich daar niet meer mogen vestigen (rivierenrichtlijn).

*Schema Gewicht van de specifieke opgaven ruimtelijke ordening en groen*

Opgave:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
Beschermen 75 ha bos/natuurgebied	○○●○○	○○●○○
Ondersteunende functie gericht op het behoud en van versterken van de ecologische hoofdstructuur en realisatie projecten	○○●○○	○○●○○
Sloopregeling agrarische bedrijfsgebouwen	○○●○○	○○●○○

*E Verkeer en Vervoer*

De gemeente heeft er bewust voor gekozen om geen mobiliteitsplan vast te stellen, omdat dit gezien de kleinschaligheid van Roggel en Neer geen toegevoegde waarde heeft.

Op het terrein verkeer en vervoer heeft de gemeente de volgende specifieke opgaven:

- Inrichten van 30-km zones in de drie kernen.
- Het openbaar vervoer tussen de kernen onderling en het stedelijk gebied wordt als onvoldoende gezien voor jongeren en ouderen. Daarnaast vraagt de aansluiting vervolg van de belbus (voor ouderen en gehandicapten) op ander openbaar vervoer aandacht.
- De kern Neer wordt doorsneden door de Napoleonsweg.

*Schema Gewicht van de specifieke opgaven verkeer en vervoer*

Opgave:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
Inrichten 30-km zones	○○●○○	○○●○○
Openbaar vervoer tussen kernen onderling en het stedelijk gebied	○○●○○	○○●○○
Aansluiting belbus en overig openbaar vervoer	○○●○○	○○●○○

*F Volkshuisvesting en bouwzaken*

Het rioleringsplan dateert van 2000. De gemeente heeft een aantal infiltratiegebieden. Men heeft prioriteit gegeven aan de sanering rioolozingen in het buitengebied.

Als bijzonder vraagstuk geeft de gemeente aan dat zich problemen voordoen bij het verwezenlijken van woningbouw op inbreidingslocaties/saneringslocaties in de kernen met betrekking tot het niet voorhanden zijn van voldoende woningbouwcontingenten. Een noodzakelijke woninginvulling uit planologisch/stedenbouwkundig oogpunt kan hierdoor niet verwezenlijkt worden.

### G Onderwijs

De gemeente Roggel en Neer heeft –in vergelijking met soortgelijke gemeenten- relatief veel allochtone leerlingen in het primair onderwijs. Dit wordt verklaard door een bewust beleid van de gemeente om allochtone gezinnen binnen te krijgen.

De gemeente fungeert niet als schoolbestuur.

Men streeft naar het versterken van het VBO/MBO onderwijs in de regio.

#### Schema Gewicht van de specifieke opgaven onderwijs

Opgave:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
Onderwijs allochtone kinderen	○○●○○	○○●○○
Versterken regionaal VBO/MBO onderwijs	○○●○○	○○●○○

### H Kunst en cultuur

De gemeente heeft een aantal waardevolle landschapselementen, die worden beschermd in het bestemmingsplan buitengebied. Hier ligt een opgave voor de gemeente.

Bijzondere aandacht is nodig voor de restauratie van de Friedesse watermolen te Neer, ten behoeve van het toerisme (bezoekerscentrum). Dit project vraagt om samenwerking met het waterschap Peel & Maasvallei, de stichting Friedesse molen en de eigenaar van de molen (particulier bezit).

In de gemeente liggen tien rijksmonumenten. Er zijn geen gemeentelijke monumenten.

#### Schema Gewicht van de specifieke opgaven kunst en cultuur

Opgave:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
Beschermen waardevolle landschapselementen	○○●○○	○○●○○
Friedesse watermolen	○○●○○	○○○●○
Monumentenzorg	○●○○○	○○●○○

### I Volksgezondheid

Op het terrein van de volksgezondheid noemt de gemeente de volgende opgaven:

- Opstellen van een gezamenlijk regionaal plan volksgezondheid op de schaal van het Gewest Midden-Limburg en de lokale inkleuring hiervan.
- Een bijzonder vraagstuk is de structurele financiering van het Jozefhuis (het gebouw is eigendom van de gemeente). Dit is een dagopvang voor gehandicapten en senioren, die geheel op 70 vrijwilligers draait. Het is niet gelukt om een structurele financiering te krijgen. De gemeente financiert nu zelf.

#### Schema Gewicht van de specifieke opgaven volksgezondheid

Opgave:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
Opzetten regionaal gezondheidsbeleid en lokale invulling hiervan	○○●○○	○○●○○
Financiering Jozefhuis	○●○○○	○○●○○

### J Welzijn

De gemeente is in regionaal verband bezig met de regiovisies gehandicaptenzorg, jeugdzorg, verzorging en verpleging in de ouderenzorg en geestelijke gezondheidszorg. Participatie hierin is een opgave.

*Schema Gewicht van de specifieke opgaven welzijn*

Opgave:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
Participatie in voorbereiding regiovisies	○○●○○	○○●○○

*K Sport*

Op dit beleidsterrein doen zich geen specifieke opgaven voor.

*L Sociale zaken*

De gemeente geeft aan dat zij op dit terrein, naast de generieke opgaven, geen specifieke opgaven heeft.

*M Financiën*

De gemeente geeft aan een “prettige” financiële positie te hebben. Ook hier doen zich naast de generieke opgaven, geen specifieke opgaven voor.

*Schema Gewicht van de specifieke opgaven financiën*

Opgave:	Kwantitatief gewicht	Kwalitatief gewicht
Financiële positie	○○●○○	○○●○○

*N Personeel en organisatie*

Op dit terrein liggen geen specifieke opgaven voor de gemeente. Er zijn momenteel geen vacatures. Gemiddeld zijn vacatures één maand vacant. Het werven van nieuwe medewerkers vormt geen knelpunt. Het verzuimpercentage van 4,29 % geeft geen aanleiding tot specifiek beleid.

*O Informatievoorziening en communicatie*

In dit verband doen zich geen bijzondere vraagstukken voor.

***Opgaven bestuurlijke organisatie***

Hieronder worden op hoofdlijnen de opgaven voor het politiek-bestuurlijk en organisatorisch functioneren van de gemeente Roggel en Neer geschetst. Het gaat om aandachtspunten die in beginsel voor iedere gemeente gelden en hun invulling krijgen in de context van de lokale situatie. De weging van de opgaven is gebaseerd op het gewicht dat de gemeente zelf aan de opgaven toekent. Bij de vaststelling is uitgegaan van door de gemeente verstrekte informatie en gegevens.

Daarnaast is aan de hand van de ingevulde enquête de eigen visie op het bestuursbeeld opgesteld.

*Schema Gewicht opgaven bestuurlijke organisatie*

3.1	Profiel en imago	○○●○○
3.2	(Interactieve) beleidsvorming	○○●○○
3.3	Samenwerking	○○●○○
3.4	Strategievorming	○○○●○
3.5	Bestuurlijke vernieuwing	○○●○○
3.6	Relatie bestuur en ambtelijke organisatie	○○●○○
3.7	Monitoring	○○●○○
3.8	Personeelsmanagement	○○●○○

*A Profiel en imago*

De gemeente is bezig met het opstellen van een structuurvisie, die richtinggevend is voor het gemeentelijk beleid. De belangrijkste punten hierin zijn:

- Recreatie en toerisme;
- Natuur en landschap;
- Het voorzieningenniveau in de kernen;
- Wonen en werken.

Roggel en Neer wil het imago van een laagdrempelig gemeentebestuur hebben.

*B (Interactieve) beleidsvorming*

Beleidsinitiatieven berusten op eigen initiatief van de gemeente en worden ontleend aan de behoefte van burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld. Deze worden gepeild via dagelijkse bestuurlijke en ambtelijke contacten en via gestructureerd overleg met belangengroepen.

*C Beleidsmatige en uitvoerende samenwerking*

De gemeente geeft aan op nagenoeg alle gebieden zelf beleid te maken. De criteria om beleidsmatig samen te werken zijn vastgelegd in de algemene inspraakverordening, in de verordening huisvesting onderwijs en in de nota cliëntenplatform gehandicapten ABW. Daarnaast zijn er geen criteria vastgelegd op basis waarvan men kiest voor beleidsmatige samenwerking.

*Schema Beleidsmatig samenwerking (opsomming is niet uitputtend):*

Terrein van samenwerking	Partners
1. recreatie en toerisme	Intergemeentelijk samenwerkingsverband met de gemeenten Helden, Maasbree, Kessel en Meyel, bedrijfsleven en vele maatschappelijke geledingen / belangengroeperingen
2. afvalverwijdering	Intergemeentelijke dienst Maasland met de gemeenten Haelen, Heythuysen, Heel, Hunsel en Thorn; bedrijfsleven
3. rampen, brandweer, GGD, afstemming ruimtelijke ontwikkeling	Gewest Midden Limburg (14 Midden Limburgse gemeenten)
4. Sociale werkvoorziening	11 Midden Limburgse gemeenten
5. WIW	7 Midden Limburgse gemeenten
6. Reactie op POL	5 Maaslandgemeenten; bedrijfsleven

De inbreng betreft met name algemene participatie, beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling. Belemmeringen bij beleidsmatige samenwerking zijn vakinhoudelijke verschillen van inzicht, verdeling van de kosten, twijfel aan de meerwaarde en het niet bereid zijn tot het sluiten van compromissen.

Er zijn geen criteria vastgelegd op basis waarvan men kiest voor uitvoerende samenwerking.

*Schema Uitvoerend samenwerking (opsomming is niet uitputtend):*

Terrein van samenwerking	Partners
1. recreatie en toerisme	4 Noord Limburgse gemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijke geledingen/belangengroeperingen
2. afvalverwijdering	5 Midden Limburgse gemeenten en lokale

	verenigingen
3. sociale recherche	12 Noord en Midden Limburgse gemeenten
4. sociale zaken CWI	10 Midden Limburgse gemeenten
5. onderwijs en leerlingenvervoer	Heythuysen en Haelen

De rol die de gemeente speelt bij uitvoerende samenwerking is er met name een op het gebied van algemene participatie, uitvoerende werkzaamheden en financiering. Hierbij komen volgens de gemeente dezelfde belemmeringen voor als bij beleidsmatige samenwerking. Vaak is de voorbereiding onvoldoende geweest, of klopt de prijs/kwaliteit verhouding niet.

Voor het uitbesteden van uitvoerende werkzaamheden zijn geen criteria vastgesteld. Een behoorlijk deel van de uitvoerende werkzaamheden wordt uitbesteed.

#### *D Strategievorming*

De gemeente geeft aan dat het bestuur en het managementteam zich gezamenlijk oriënteren op de door de gemeente te volgen strategieën. Voor het in beeld brengen van plannen van andere overheden zijn de betreffende sectoren verantwoordelijk. De te ondernemen acties in dit verband worden uitgevoerd door het eigen ambtelijk apparaat in samenwerking met Maaslandgemeenten of in gewestelijk verband. De gemeente geeft aan dat nu gewerkt wordt aan een structuurvisie, men nu meer alert is op provinciale en landelijke plannen.

Voor wat betreft de invloed die de gemeente heeft op het rijksbeleid, op het provinciaal beleid en op de regio, geeft zij aan dat dit respectievelijk beperkt, enigszins en sterk is.

#### *E Bestuurlijke vernieuwing*

Bestuurlijke vernieuwing wordt voor een deel gerealiseerd door een interactieve wijze van omgaan met bestuurlijke vraagstukken. Verdere bestuurlijke vernieuwing moet worden gezocht in intergemeentelijk en gewestelijk verband.

#### *F Relatie bestuur en ambtelijke organisatie*

Door het bestuur worden er nauwelijks kanttekeningen geplaatst bij het ambtelijk functioneren. Omgekeerd wordt door de ambtelijke organisatie aangegeven dat men tevreden is over het bestuur.

#### *G Monitoring gemeentelijke taakuitoefening*

De gemeente is actief met onderzoek van de gemeentelijke taakuitoefening. Dit betreft met name verplichte onderzoeken of inspecties. Naar aanleiding van een hoge werkdrukbeleving wordt een formatieonderzoek gehouden.

#### *H Personeelsmanagement*

De gemeente heeft 49 medewerkers in dienst. De parttime factor bedraagt 1,21.

Er is een budget aanwezig dat enige flexibiliteit in de personele bezetting mogelijk maakt. Dit budget wordt grotendeels benut.

Van de totale formatie wordt circa 40% ingezet voor beleidsactiviteiten. Externe capaciteit wordt geleverd op het terrein van integrale veiligheid, cultuur en recreatie, voor het opstellen van het gemeentelijke rioleringsplan en op het gebied van ruimtelijk ordening.

De gemeente Roggel en Neer wil zich als werkgever onderscheiden door functiewaardering middels een ander dan bij gemeenten gebruikelijk systeem, gedifferentieerd belonen en opleidingen.

#### *I Planning en control*

Binnen de gemeente wordt niet gewerkt met een output- of productenbegroting. Er worden wel afspraken gemaakt over de te leveren output.

#### **5. Bespreking Visitatiecommissie eerste concept opgavenprofiel en bestuursbeeld**

Het eerste concept wordt door de Visitatiecommissie met de extern adviseur besproken. Daarbij verschaft de adviseur inzicht aan de commissie in de onderliggende informatie en analyse en wordt een schematisch overzicht van de onderbouwing gegeven. Wanneer de commissie op- of aanmerkingen heeft op het eerste concept, worden deze door de adviseur verwerkt in het tweede concept opgavenprofiel en bestuursbeeld. In de oorspronkelijke procesbeschrijving staat dat dit tweede concept eventueel nog door de Visitatiecommissie, in aanwezigheid van de extern adviseur, kan worden besproken. In de praktijk wordt deze stap overgeslagen, omdat dit overleg in feite als overbodig wordt gezien.

Het tweede concept wordt door de extern adviseur naar de secretaris van de Visitatiecommissie gestuurd. Deze stuurt het vervolgens in vertrouwelijkheid door naar het College van B&W.

#### **6. Bespreking Visitatiecommissie met College van B&W om opgavenprofiel en bestuursbeeld scherp te krijgen**

Bij de bespreking van het concept opgavenprofiel, inclusief bestuursbeeld, van de gemeente Roggel en Neer waren namens de gemeente de burgemeester, één wethouder en de gemeentesecretaris aanwezig. De Visitatiecommissie werd vertegenwoordigd door diverse leden, waaronder onder meer de voorzitter, de portefeuillehouder, de secretaris en één van de adviseurs. Dit overleg is niet openbaar.

De voorzitter van de Visitatiecommissie licht in het kort toe hoe het opgavenprofiel tot stand is gekomen en geeft aan dat dit opgavenprofiel het vertrekpunt vormt voor de toetsing van de bestuurskracht zoals die zal plaatsvinden in fase twee van de bestuurskrachtmonitor. De commissie heeft op basis van haar analyse een indicatieve wegingsfactor toegekend aan de opgaven van de gemeente. De vaststelling van de opgaven en de eigen ambities is echter in beginsel de verantwoordelijkheid van de gemeente. Als de gemeente dus een ander gewicht wil toekennen aan een bepaalde opgave, dan zal de extern adviseur het opgavenprofiel conform de wensen van de gemeente aanpassen.

De burgemeester van Roggel en Neer geeft aan dat het voorliggende concept volgens het college *herkenbaar is en een goede weergave* geeft van hetgeen door de gemeente is aangeleverd. (Verslag van de bespreking van het concept opgavenprofiel, inclusief bestuursbeeld, van de gemeente Roggel en Neer op 19 februari 2001)

De Visitatiecommissie stelt kritische vragen over de beantwoording aan het college. Deze vragen worden vooraf door de extern adviseur aan de commissie aangereikt. De secretaris van de commissie maakt aantekeningen van dit overleg ten behoeve van de

Visitatiecommissie. Naar aanleiding van dit overleg bepaalt de Visitatiecommissie op welke punten het concept aangepast moet worden door de extern adviseur.

De reacties van het College van B&W worden door de extern adviseur verwerkt in een derde concept opgavenprofiel en bestuursbeeld. Dit derde concept wordt volgens de oorspronkelijke opzet van het proces, in aanwezigheid van de adviseur, door de Visitatiecommissie besproken. Men heeft echter besloten dat dit overleg niet nodig is. De secretaris ziet er wel op toe dat alle, aan B&W toegezegde, aanpassingen worden verwerkt. Daarna wordt het in vertrouwelijkheid toegezonden aan de gemeenteraad van Roggel en Neer en tevens aan de Colleges van B&W van de buurgemeenten en overige gemeenten in hetzelfde cluster. Voor een goede beoordeling van de regionale samenhang en vanwege de geografische oriëntatie van sommige gemeenten in cluster 1 op de centrumgemeenten Roermond en Weert, zijn ook deze gemeenten gevraagd naar een reactie op het concept opgavenprofiel van de gemeenten in cluster 1. De commissie vraagt aan de colleges van de buurgemeenten of het profiel herkenbaar en volledig is. Daarbij kunnen eventueel specifieke vragen worden geformuleerd.

### ***7. Schriftelijke reactie van de Colleges van B&W van de buurgemeenten op concept opgavenprofiel en bestuursbeeld***

Aan de Colleges van B&W van de buurgemeenten wordt gevraagd om binnen twee tot drie weken een schriftelijke reactie te sturen naar de secretaris van de Visitatiecommissie. De secretaris stuurt vervolgens een afschrift van de reacties naar de gevisiteerde gemeente. Het concept opgavenprofiel van de gemeente Roggel en Neer heeft bij de buurgemeenten over het algemeen niet geleid tot het maken van veel op- of aanmerkingen. Hieronder worden de reacties kort aangegeven.

Reactie van de gemeente Haalen: De stukken gaven geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Idem: Heythuysen, Beesel, Thorn, Swalmen, Meijel. Reactie gemeente Hunsel: Men heeft het concept-opgavenprofiel voor kennisgeving aangenomen. Voor zover men kon beoordelen was dit volledig. Reactie gemeente Kessel: Het geschetste beeld wordt herkend en geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Reactie gemeente Helden: Profiel is herkenbaar en typerend voor een kleine gemeente. Volgens de gemeente Helden is Roggel en Neer primair aangewezen op de gemeenten Heythuysen, Helden en Haalen. De feitelijke ambtelijke en bestuurlijke samenwerking tussen Roggel en Neer en Helden is beperkt tot toerisme en recreatie en sociale dienstverlening.

Reactie gemeente Heel: In zijn algemeenheid is er sprake van een herkenbaar beeld. De situatie van Roggel en Neer is veelal gelijk aan die van Heel. Herkenbaar is dat er verschillen bestaan in ambitieniveau en de fases van beleidsvorming en strategiebepaling, waarin de gemeenten zich op diverse gebieden bevinden. De ervaring van de gemeente Heel is dat, wil er samenwerking op gang komen, gemeenten zich in dezelfde fase van besluitvorming en ontwikkeling op het betreffende deelterrein dienen te bevinden. Om gemeenten op een gelijk niveau van beleidsvorming te krijgen zal op zich al een opgave zijn.

Reactie gemeente Weert: Volgens de gemeente Weert is het opgavenprofiel zeer gedetailleerd en omvat het een breed scala aan onderwerpen. Daarnaast wordt er een duidelijke en objectieve beschrijving gegeven van de onderwerpen, problemen en uitdagingen waar de gemeente mee te maken heeft. Ten aanzien van de enquête wordt opgemerkt dat men de meeste vragen daarin subjectief van aard vindt. Bovendien plaatst

men vraagt tekenen bij de gehanteerde methodiek in de enquête. Verder geeft men aan weinig toe te kunnen voegen aan hetgeen in het opgavenprofiel wordt gepresenteerd.

Reactie gemeente Roermond: De gemeente Roermond maakt allereerst de algemene opmerking dat zij de termijn waarbinnen de buurgemeenten worden gevraagd om te reageren, te kort vinden. De positionering en de rol van Roggel en Neer in regionale verbanden komt niet duidelijk naar voren, aldus Roermond. Daarbij wordt opgemerkt dat dit te maken kan hebben met de vraagstelling in de monitor. Verder is de relatie tussen Roggel en Neer en de centrumgemeenten niet uitgewerkt. De ambitie van de gevisiteerde gemeente is per definitie complementair aan die van de centrumgemeente. In het opgavenprofiel moet, volgens Roermond, dan ook aandacht worden besteed aan de opgaven die de centrumgemeente voor dit gebied invult, afgezet tegen en in relatie met de totale opgaven van de gevisiteerde gemeente zelf en de eigen specifieke rol in de regio. Verder worden er nog een aantal opmerkingen gemaakt, maar men geeft aan dat men de gemeente Roggel en Neer in het geschetste opgavenprofiel kan herkennen.

#### ***8. De Visitatiecommissie is toehoorder bij de gedachtewisseling tussen het College van B&W en de gemeenteraad over het opgavenprofiel en het bestuursbeeld en beantwoordt eventuele vragen***

De reacties van de buurgemeenten worden door de Visitatiecommissie besproken. Daarnaast vindt een voorbespreking plaats van het overleg met de gemeenteraad. De extern adviseur is bij deze voorbespreking aanwezig en kan de commissie eventueel vragen aanreiken voor dit overleg met de raad.

De gemeente heeft tijdens de startbijeenkomst al, in overleg met de commissie, bepaald of de raadsvergadering openbaar is. Van de bijeenkomst wordt door de gemeente een verslag gemaakt. Daarnaast maakt de secretaris van de Visitatiecommissie aantekeningen ten behoeve van de commissie.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven stelt de gemeenteraad zelf haar opgaven vast. De Visitatiecommissie is slechts toehoorder bij de gedachtewisseling tussen de raad en het college. De commissie en de externe adviseur kunnen desgevraagd wel een toelichting geven op de totstandkoming van het opgavenprofiel. De gemeente maakt een verslag van de raadsvergadering. De secretaris van de commissie maakt aantekeningen ten behoeve van de Visitatiecommissie.

De gemeenteraadsfracties in Roggel en Neer hebben aangegeven zich in grote lijnen te kunnen vinden in het opgavenprofiel. Er heeft slechts één kleine wijziging plaatsgevonden in het voorliggende concept.

#### ***9. Opstellen eindversie opgavenprofiel en bestuursbeeld***

Naar aanleiding van de bijeenkomst met de gemeenteraad wordt het concept opgavenprofiel waar nodig door Van Naem en Partners aangepast. De eindversie wordt vervolgens aan de gemeente aangeboden. Het is aan de gemeente om te bepalen of het rapport openbaar is. Wanneer de raadsvergadering openbaar was, zal het opgavenprofiel uiteraard ook openbaar zijn en andersom geldt natuurlijk hetzelfde. Als de bijeenkomst met de raad niet openbaar was, zal het opgavenprofiel dat ook niet zijn.

Daarmee is de eerste fase van het visitatieproces afgesloten. Nu breekt de tweede fase aan waarin het bestuurskrachtprofiel van de gemeente wordt opgesteld.



### ***10. Op maat maken van vragenlijst 2 aan de hand van het opgavenprofiel en gemeentelijke documenten***

Aan de hand van vragenlijst 2 wordt bekeken hoe de gemeente invulling geeft aan haar opgaven zoals die in het opgavenprofiel zijn verwoord. Deze vragenlijst wordt op maat gemaakt aan de hand van de gegevens over de opgaven en de ondernomen initiatieven. De op maat gemaakte vragenlijst wordt vervolgens toegezonden aan de gemeente. Wanneer de gemeente hulp nodig heeft bij het invullen van de lijst, kan contact worden opgenomen met de extern adviseur. De beantwoording van de vragenlijsten is niet openbaar en staat uitsluitend ter beschikking van de Visitatiecommissie. Vervolgens worden de vragenlijsten door Van Naem & Partners geanalyseerd en besproken met de invullers om de analyse compleet te maken. Daarna kan de extern adviseur een eerste concept bestuurskrachtprofiel opstellen.

### ***11. Opstellen eerste concept bestuurskrachtprofiel en onderliggende beschrijving***

In het bestuurskrachtprofiel wordt op hoofdlijnen beoordeeld hoe de gemeente invulling geeft aan haar opgaven. In de onderliggende beschrijving wordt de feitelijke informatie weergegeven waarop het profiel is gebaseerd. Daarbij wordt nauwkeurig aangegeven aan welke informatiebron gegevens zijn ontleend. De Visitatiecommissie ontvangt van de extern adviseur een schematisch overzicht van de onderbouwing. Hieronder wordt het bestuurskrachtprofiel van Roggel en Neer kort weergegeven.

#### ***Analyse per veld***

##### *Veld 1.1 De gemeente als bestuur op strategisch niveau*

Voor de gemeente Roggel en Neer als bestuur gelden geen strategische opgaven en een beoordeling blijft dan ook achterwege.

##### *Veld 1.2 De gemeente als dienstverlener op strategisch niveau*

Op dit veld geldt voor Roggel en Neer als opgave de visieontwikkeling voor regionale onderwerpen als de regiovisie Tuin van Limburg/POL en het volkshuisvestingsbeleid. Hoewel de ambtelijke organisatie betrokken is bij het uitwerken van en invulling geven aan de regiovisie Tuin van Limburg en het POL, worden de consequenties voor de organisatie slechts in algemene termen benoemd. Over deze consequenties is niet besloten. Dit geldt eveneens voor de consequenties voor de financiën en het bestuur. Dit sluit aan op de constatering uit een recent formatieonderzoek, dat de bezetting binnen de afdeling Grondgebied over de gehele linie krap of ontoereikend is, terwijl er op het betreffende taakveld momenteel veel initiatieven spelen.

Op het gebied van openbare orde en veiligheid, milieu en toezicht kinderopvang, pakt de gemeente haar strategische opgaven als dienstverlener in voldoende mate op.

Conclusie: aan de criteria wordt matig voldaan.

##### *Veld 1.3 De gemeente als participant op strategisch niveau*

Voor ontwikkelingen in de agrarische sector of de toeristisch recreatieve sector zijn in het verleden niet of nauwelijks gezamenlijke visies geformuleerd. Ook de gezamenlijke strategische reactie op de Tuin van Limburg is weinig inhoudelijk onderbouwd. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de samenwerking op het terrein van de volkshuisvesting vooralsnog te vrijblijvend is. De inbreng van de gemeente bij regionale

beleidsonderwerpen is volgend. Dit hangt samen met het ontbreken van een eigen visie op de relevante thema's.

Conclusie: aan de criteria wordt in onvoldoende mate voldaan

#### *Veld 2.1 De gemeente als bestuur op tactisch niveau*

Het college zoekt actief contact met de bevolking en pikt signalen op. Op de terreinen jeugdbeleid, ouderenbeleid en kernenbeleid worden concrete initiatieven genomen naar aanleiding van wensen en behoeften uit de samenleving.

De commissie constateert dat voor een aantal onderwerpen beleidskaders ontbreken of onvolledig zijn. Ook een deel van de vertegenwoordigers van het middenveld ervaart dit als een gemis. Volgens de gemeente bestaat voor alle opgaven een beleidskader, in ieder geval in de vorm van bestaand beleid op basis van genomen besluiten.

De vertegenwoordigers van het middenveld geven een wisselend beeld over de manier waarop de gemeente aanspreekbaar en responsief is. Ook over de wijze van communicatie lopen de opvattingen uiteen.

Voor een groot deel van de opgaven ontbreken vaste evaluatiemomenten en –criteria. Bij de beleidsvoorbereiding zijn initiatieven voornamelijk afkomstig van het college of de ambtelijke organisatie. In dit verband kan de rol van de gemeenteraad als "volgend" omschreven worden.

Conclusie: aan de criteria wordt matig voldaan.

#### *Veld 2.2 De gemeente als dienstverlener op tactisch niveau*

##### *Structuurvisie*

Een brede structuurvisie, met een primair ruimtelijke invalshoek, wordt op initiatief van de gemeente ontwikkeld in samenspraak met burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld. Het bestuur zoekt actief naar een breed draagvlak voor het plan en de besluitvorming zal in de gemeenteraad plaatsvinden. De structuurvisie kan voor een aantal beleidsterreinen een belangrijke versterking zijn voor het beleidsmatig functioneren van de gemeente. Hoewel de structuurvisie in concept gereed is, zijn hiervan de consequenties voor het bestuur, de ambtelijke organisatie en de financiën nog niet in beeld gebracht.

##### *Sociale structuur*

De gemeente heeft in 2000 een jeugdbeleidsnota vastgesteld, waarbij een belangrijk uitgangspunt de wensen en behoeften van de jongeren zelf waren. Naar aanleiding hiervan zijn diverse concrete projecten opgepakt. Voor het ouderen beleid ontbreekt een algemeen beleidskader. Het beleid voor huishoudens met een laag inkomen en bijstandsgerechtigden heeft een regulier karakter.

##### *Fysieke structuur*

De gemeente gaat met de beperkte ruimte voor woningbouw tactisch om. Uitwisseling van bouwmogelijkheden tussen de kernen onderling vindt niet plaats. Voor wat betreft de reconstructie is de gemeente betrokken bij het opstellen van de raamplannen per bedrijf. Deze raamplannen zullen de basis vormen voor het reconstructieplan. De gemeente beschikt niet over een beleidsmatige visie voor de reconstructie. Wel wordt anticiperend op de reconstructie, gewerkt aan het verplaatsen van twee grote varkensbedrijven om ruimte en voorwaarden te creëren voor de realisatie van een hippisch centrum. De gemeente trekt hard

aan dit ambitieuze en complexe project. Ook maatschappelijke partners geven dit aan. Voor de projectleiding van de reconstructie heeft de gemeente externe ondersteuning ingehuurd, omdat de gemeente onvoldoende capaciteit voor dit project beschikbaar heeft. De gemeente vult de regie hierbij in. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de reconstructie veel van de organisatie vraagt, met name als het gaat om het aanleveren van gegevens. Daarnaast vraagt ook de begeleiding van de externe projectleider tijd.

De gemeente beschikt op dit moment niet over een integraal en actueel natuur- en landschapsbeleid. In de conceptstructuurvisie krijgen natuur en landschap in vergelijking tot andere onderwerpen beperkt aandacht.

De gemeente realiseert in haar kernen een hoog voorzieningenniveau. Opmerkelijk is dat het kernenbeleid sterk gericht is op een gelijke berechtiging van alle kernen.

#### *Economische structuur*

Bedrijventerreinen worden vooral uitgegeven aan lokale bedrijven en woningbouw vindt plaats voor gegadigden met een sociaal economische binding.

#### *Functionele opgaven*

De gemeente heeft al sinds 1996 een cultuurhistorische waardekaart. Gebruiksbeperkingen zijn verwerkt in het bestemmingsplan. Hiermee geeft de gemeente bewust sturing aan het behoud van cultuurhistorische waarden.

De bestemmingsplannen van de gemeente zijn grotendeels actueel Roggel en Neer besteedt voldoende aandacht aan monumentenzorg en neemt ook eigen initiatief.

De gemeente voldoet dankzij een goede samenwerking met de woningbouwcorporatie aan de voor haar geldende doelstellingen ten aanzien van de huisvesting van de statushouders. Er is geen onderwijsbeleid gericht op het tegengaan van onderwijsachterstanden en voortijdig schoolverlaten. Volgens de gemeente doen zich op dit terrein geen specifieke problemen voor.

De gemeente heeft nog geen zicht op de consequenties van het voorbereiden van een lokaal volksgezondheidsbeleid.

Bij de aanpak van projecten streeft de gemeente naar een integrale aanpak en slaagt daar in de meeste gevallen in.

De gemeente heeft zicht op de financiële consequenties van genomen initiatieven. Hierover wordt tijdig besloten. De consequenties voor het bestuur en de ambtelijke organisatie worden in algemene termen aangegeven.

De evaluatiesystematiek behoeft uitwerking

Conclusie: aan de criteria wordt in voldoende mate voldaan.

#### *Veld 2.3 De gemeente als participant op tactisch niveau*

De gemeente Roggel en Neer werkt loyaal samen met de hogere overheden om tot invulling te komen van landelijk en provinciaal beleid. Bij intergemeentelijke samenwerking kiest de gemeente haar bestuurlijke partners vooral op pragmatische gronden. Zij werkt samen met de partner die haar het meest te bieden heeft. Ook de dubbele oriëntatie op zowel de Tuin van Limburg gemeenten als de gemeenten in de Peel en Maasvallei wordt op pragmatische gronden ingegeven.

Intergemeentelijke samenwerking als instrument om bestuurlijk sterker te staan tegenover andere overheden en derden komt in beperkte mate voor. Op eigen kracht weet de gemeente wel successen te boeken.

Samenwerking en afstemming vinden plaats, maar zijn in de regel vrijblijvend. Regionale samenhang wordt niet duurzaam gerealiseerd.

Conclusie: aan de criteria wordt matig voldaan.

#### *Veld 2.4 De gemeente als interne organisatie op tactisch niveau*

De gemeente Roggel en Neer weet personeel aan te trekken en aan zich te binden. De gemeente kent lage verloopcijfers en ziekteverzuimpercentages.

De gemeente Roggel en Neer kent weinig achterstanden. Er blijft geen uitvoerend werk liggen als gevolg van een te lage personele bezetting. De bestaande formatie staat niet toe dat op alle functionele aandachtsgebieden beleid wordt ontwikkeld, c.q. bestaand beleid structureel wordt geëvalueerd. Uit een formatieonderzoek is wel gebleken dat de formatie over de gehele linie krap is bemeten.

De financiële positie van de gemeente is goed, zonder dat de grenzen van de gemeentelijke tarieven zijn bereikt.

De gemeente maakt in beperkte mate gebruik van de mogelijkheden van de nieuwe communicatiemiddelen.

Conclusie: aan de criteria wordt matig voldaan.

#### *Veld 3.2 De gemeente als dienstverlener op operationeel niveau*

Dit veld betreft de uitvoering van functionele opgaven als burgerzaken, sociale zaken, milieubeheer et cetera.

De gemeente Roggel en Neer is op operationeel niveau een slagvaardige en bijna ondernemende dienstverlener. De gemeente pakt haar uitvoerende taken over het algemeen tijdig en doeltreffend op.

Conclusie: aan de criteria wordt in voldoende mate voldaan.

#### *Veld 3.3 De gemeente als participant op operationeel niveau*

Dit veld betreft uitvoerende taken die in samenwerking of afstemming met andere overheden uitgevoerd worden of zouden kunnen worden.

Over het algemeen tracht de gemeente in eerste instantie op lokaal niveau tot implementatie te komen. Pas als het probleem op lokaal niveau niet oplosbaar is, komt uitvoering in samenwerking met andere gemeenten aan de orde. De samenwerkingsrelaties zijn divers. Roggel en Neer is in haar relaties met de partners in het openbaar bestuur gericht op praktisch resultaat.

Conclusie: aan de criteria wordt in voldoende mate voldaan.

#### *Veld 3.4 De gemeente als interne organisatie op operationeel niveau*

De gemeente is tijdig voorbereid op de invoering van de euro.

Het bestuur is terughoudend bij beslissingen om te investeren in de omvang van de ambtelijke organisatie.

De gemeente heeft een begin gemaakt met monitoring van de taakuitoefening. Gegevens omtrent kwaliteit, effectiviteit en efficiency van het functioneren worden verzameld in het kader van verplichte inspecties.

De gemeente heeft geen website en de burgers kunnen geen diensten via internet verkrijgen.

Conclusie: aan de criteria wordt matig voldaan.

### ***12. Overleg Visitatiecommissie met het College van B&W om bestuurskrachtprofiel te bepreken***

Het eerste concept wordt door de Visitatiecommissie besproken. Volgens de oorspronkelijk opzet bepaalt de commissie vervolgens in overleg met de extern adviseur of, en zo ja welke, derden gehoord moeten worden. Dit heeft men echter gewijzigd. Dit gebeurt nu zo spoedig mogelijk nadat de raad het definitieve opgavenprofiel heeft vastgesteld. Met derden worden de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld bedoeld. Onder maatschappelijk middenveld kunnen worden begrepen het bedrijfsleven, burgers, instellingen van gezondheidszorg, verenigingen et cetera. Over de vraag welke gesprekspartners moeten worden uitgenodigd wordt ook overleg gevoerd met de gemeente. Deze gesprekspartners worden door de secretaris van de commissie uitgenodigd. Met de uitnodiging kan eventueel ook een lijst met specifieke vragen worden meegestuurd. Deze gesprekken zijn niet openbaar en er wordt ook geen verslag van gemaakt. De secretaris maakt op hoofdlijnen een aantal aantekeningen en conclusies ten behoeve van de interne beraadslaging van de commissie. Om de objectiviteit te waarborgen wordt bij het raadplegen van het maatschappelijk middenveld aansluiting gezocht bij gegevens uit andere informatiebronnen. Het principe van hoor en wederhoor wordt toegepast als dit aan de orde is. De conclusies maatschappelijk middenveld worden door de commissie tegelijk met het eerste concept bestuurskrachtprofiel besproken. De adviseur verwerkt vervolgens eventuele op- en aanmerkingen van de commissie in een tweede concept. Dit wordt vervolgens niet apart door de commissie besproken, hoewel dit in de oorspronkelijke opzet wel was voorzien.

In Roggel en Neer zijn voor deze gesprekken uitgenodigd de Middenstandsvereniging Roggel en Neer, Wonen Zuid Roermond, LLTB Roggel en Neer en Haelen, Recreatiepark De Leistert, Drumband Schutterij St. Sebastianus, Voetbalvereniging RKSVN, Landelijke rijvereniging De Neer en de Harmonie.

Daarna wordt het tweede concept in vertrouwelijkheid toegezonden aan het College van B&W die het vervolgens met de commissie bespreekt. De extern adviseur die bij het overleg aanwezig is reikt de commissie vooraf vragen aan. Tijdens het overleg worden deze door de commissie benut om het college kritisch aan de tand te voelen over de beantwoording van de tweede vragenlijst. Ook dit overleg is niet openbaar. Door de secretaris van de commissie worden aantekeningen gemaakt van het gesprek ten behoeve van de commissie.

### ***13. Verwerken reacties van het College van B&W in derde concept bestuurskrachtprofiel en onderliggende beschrijving (door extern adviseur)***

De reacties van het College van B&W worden door de extern adviseur verwerkt in het derde concept. De secretaris van de commissie ziet er op toe dat dit juist en volledig gebeurt. In Roggel en Neer zijn naar aanleiding van het gesprek met het college enkele wijzigingen in de tekst aangebracht, maar deze wijzigingen waren niet van dien aard dat daardoor de beoordeling op de velden is veranderd met uitzondering van de velden 1.1 en 2.4. In de bovenstaande beschrijving staat dat er op veld 1.1 geen opgaven zijn geïdentificeerd. In het concept dat aan het college is voorgelegd stond dat aan de criteria in onvoldoende mate werd voldaan. De waardering op veld 2.4 is verschoven van onvoldoende naar matig. Daarbij is gekeken naar de uitkomsten van het formatieonderzoek en de beschikbare beleids capaciteit is in relatie tot veld 2.2 iets positiever beoordeeld.

Het derde concept wordt vervolgens eventueel nog door de commissie besproken. In het algemeen gebeurt dit echter niet. Daarna wordt het in vertrouwelijkheid toegezonden aan de gemeenteraad en aan de Colleges van B&W van de buurgemeenten. Naast de buurgemeenten wordt het eveneens gezonden aan de centrumgemeenten en andere gemeenten waar de gevisiteerde gemeente zich sterk op richt. Aan deze gemeenten wordt gevraagd om aan te geven of het bestuurskrachtprofiel herkenbaar is, met name wat betreft de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de opgaven met een bovenlokaal karakter. Daarbij worden eventueel nog specifieke vragen geformuleerd. Om de objectiviteit te waarborgen wordt ook hier, net als bij het maatschappelijk middenveld, aansluiting gezocht bij gegevens uit andere informatiebronnen.

De gemeente ontvangt een afschrift van de reacties van de buurgemeenten. De reacties van de buurgemeenten worden volgens de procesbeschrijving door de commissie besproken tegelijk met de voorbespreking van het overleg met de gemeenteraad. Ook dit overleg vindt echter in het algemeen niet plaats.

**14. De Visitatiecommissie wisselt van gedachten met de gemeenteraad over het bestuurskrachtprofiel en doet verslag van de reacties van de buurgemeenten**

In tegenstelling tot de procedure bij bespreking van het opgavenprofiel, is het nu de commissie die de discussie aan gaat met de gemeenteraad. De commissie licht de rapportage toe en beantwoordt de vragen van de raad. Daarnaast biedt de extern adviseur inzicht in de onderbouwing van het profiel. Van deze gemeenteraadsvergadering wordt door de gemeente een verslag gemaakt en daarnaast maakt de secretaris van de commissie enkele aantekeningen ten behoeve van de commissie.

Na het gesprek met de raad stelt de extern adviseur de eindversie bestuurskrachtprofiel en onderliggende bebouwing op. Deze eindversie wordt vervolgens met de Visitatiecommissie besproken. Daarna wordt de eindrapportage door de Visitatiecommissie aangeboden aan de gemeente met het verzoek om dit door te sturen naar de provincie. Evenals bij het opgavenprofiel bepaalt ook hier de gemeente of het bestuurskrachtprofiel openbaar is of niet.

**15. Het definitieve bestuurskrachtprofiel**

Het definitieve bestuurskrachtprofiel is opgenomen in een rapport van de visitatiecommissie voor het gemeentebestuur van Roggel en Neer. De kern van dat profiel is de kwaliteitsmatrix met scores. Uit bijgevoegd schema blijkt dat Roggel en Neer in veld 1.1 geen opgaven heeft. Deze gemeente scoort verder drie voldoende, een onvoldoende en vijf keer ‘matig’.

*Schema: De beoordeling van de kwaliteitsmatrix van de gemeentelijke bestuurskracht van Roggel en Neer door de visitatiecommissie (24 sept. 2001)*

		Rollen gemeentelijke overheid			
		Bestuur	Dienstverlener	Participant	Organisatie/ bedrijfs-voering
	Strategisch	1.1: Strategisch bestuur: Geen opgaven geïdentificeerd	1.2: Strategische dienstverlener: Aan de criteria wordt matig voldaan	1.3: Strategische participant: Aan de criteria wordt onvoldoende voldaan	n.v.t.

Kwaliteits-niveau	Tactisch	2.1: Tactisch bestuur: Aan de criteria wordt matig voldaan	2.2: Tactische dienstverlener: Aan de criteria wordt voldoende voldaan	2.3: Tactische participant: Aan de criteria wordt matig voldaan	2.4: Tactische organisatie: Aan de criteria wordt matig voldaan
	Operationeel	n.v.t.	3.2: Operationele dienstverlener: Aan de criteria wordt voldoende voldaan	3.3: Operationele participant: Aan de criteria wordt voldoende voldaan	3.4: Operationele organisatie: Aan de criteria wordt matig voldaan

‘Uitgangspunt bij de beoordeling van de bestuurskracht is dat een gemeente om compleet te zijn op alle drie de niveaus adequaat bestuurskrachtig moet zijn’. Dan scoort Roggel en Neer volgens de visitatiecommissie als volgt:

‘Vanuit dit uitgangspunt behoeft het functioneren op strategisch en tactisch niveau versterking. Op strategisch niveau betreft dit de regionale samenwerking en de ambtelijke capaciteit om de regionale strategievorming te ondersteunen. Op tactisch niveau vraagt met name de vorming, communicatie en evaluatie van beleid aandacht. Op operationeel niveau wordt voor wat betreft het extern gerichte functioneren (dienstverlener en participant) in voldoende mate aan de criteria voldaan. Voor wat betreft de uitvoering van interne processen (organisatie) is het beeld wisselend’ (Rapport 2001: 12).

#### **16. Doorzending van de eindrapportage door de gemeente aan de provincie**

De gemeente Roggel en Neer heeft de rapportage van de commissie doorgestuurd naar de provincie. De gemeente heeft ook brief meegestuurd waarin zij per veld aangaf op welke punten zij het niet helemaal eens was met de commissie. In het algemeen vindt de gemeenteraad dat er op een abstracte wijze is getoetst en dat het eindoordeel te weinig ruimte laat voor nuances. De gemeente heeft te weinig zicht gekregen op de waarde van de kwalificaties, met andere woorden waaraan voldaan moet worden om een bepaalde kwalificatie te krijgen. Daarnaast heeft men de indruk dat de Visitatiecommissie een te geringe mate van objectiviteit heeft gehad.

## 5 Evaluatie van de uitvoering van de bestuurskrachtmonitor

### 5.1 Algemeen oordeel

Hoe de bkm-toepassing in Limburg in het algemeen te beoordelen? Ik ben *in het algemeen positief* over de toepassing van de bkm in de eerste twee fasen in Limburg. Argumenten: a alle gevraagde gemeenten deden/doen mee aan het bkm-proces; b de medewerking van ambtenaren en colleges van B&W aan het proces van bkm-toepassing was loyaal; c de dialoog tussen visitatiecommissie en gemeenten en maatschappelijk middenveld verliep rustig en evenwichtig; e in vrijwel geen gemeenteraadsvergadering heeft de bespreking tussen de raad en de visitatiecommissie tot een sterk afwijkende mening van de raad van de foto van de gemeente geleid; d gemeentebesturen erkennen vrijwel allemaal de foto van de gemeente bij hun aanbieding van het visitatierapport aan het provinciebestuur; e bijna geen gemeente distantieert zich in een brief aan gedeputeerde staten waarin het visitatierapport wordt aangeboden wezenlijk van de visitatiecommissie; f de visitatiecommissieleden geloven in het proces en het ondersteunend bureau ook; g er zijn geen rellen geweest rond de bkm-toepassing noch opmerkelijke rapportages in de persmedia; h het bkm-proces bevat in de kern niet of nauwelijks overbodigheden en is binnen het kader van protocollering en disciplineren stabiel en doelmatig geweest.

### 5.2 De regie

De *regie* positief of negatief? Dat het proces onder regie van de provincie stond, was een goede zaak omdat daardoor discipline ontstond, enkele pilots (proefnemingen) plaatsvonden en zo een 'geijkte' praktijk groeide. Dat de regie bij het provinciebestuur kwam te liggen, blijkt een goede zaak. Juist in contexten waarin de rol van de provincie bij het meten van de bestuurskracht beperkt is, zoals in Overijssel of Friesland verliep de start in elk geval onrustiger en was het procesverloop rommeliger. De regie van het Limburgse provinciebestuur riep wel in andere zin vragen op, in zoverre bij een aantal gemeentebesturen de aanwezigheid van een dubbele agenda van het provinciebestuur verondersteld werd. Het vermoeden bestond dat de bkm-toepassing volledig gericht was op het bewerkstelligen van gemeentelijke herindeling. Deze veronderstelling kon met moeite door de verantwoordelijke gedeputeerde worden weggenomen. De visitatiecommissie heeft zich niet voor de herindelingskar willen spannen. Dat laatste was positief. Visitatie met een dreigende herindeling op de achtergrond impliceert dat de bkm-toepassing onmogelijk wordt. De bkm-toepassing mag dus niet als een herindelingsinstrument worden opgevat. Het proces van evaluatie van gemeenten in Friesland levert eenzelfde uitslag op voor het provinciebestuur. Als een provinciebestuur dit proces van evalueren start, roept dat wantrouwen op over de provinciale agenda.

### 5.3 Het beeld van bestuurskracht

Het denkmodel achter de bestuurskrachtmonitor ontleent het provinciaal bestuur en de commissie deels aan een studie van de Leidse hoogleraar bestuurskunde Th. Toonen.

De bestuurskracht werd niet afgemeten aan een ideale (referentie-) gemeente maar gemeten aan de vraag *in welke mate en op welke wijze de bestuurlijke ambitie wordt waargemaakt*. De gekozen opzet impliceert een onderscheid in de fase van het boven tafel halen van de



bestuurlijke opgaven in de vorm van bestaand beleid en het bezien van de uitvoering daarvan.

### ***Brede erkenning***

Het tot uitgangspunt nemen van de ambitie wordt breed erkend als een zinnige aanpak: door gemeentebesturen, door de visitatiecommissies, door betrokkenen van het ondersteunend bureau, door ons geraadpleegde personen, zoals burgemeesters, wethouders en raadsleden. In vrijwel geen enkele raadsvergadering waarin het conceptvisitatierapport met de visitatiecommissie is besproken, is hierop kritiek geuit. Slechts enkele betrokkenen plaatsten hierbij kanttekeningen. Sommigen releveren dat het gebruiken van een *referentiegemeente*, een gemeente waaraan de commissie de gevisiteerde gemeente spiegelt een geschikte aanpak is.

### ***Visie op bestuurskracht***

De visitatiecommissie heeft deze aanpak echter terecht verworpen omdat elke gemeente anders is op basis van de economische, culturele of fysieke structuur die verschillende opgaven met zich brengt en dus een vergelijking met een referentiegemeente eigenlijk onmogelijk is. Het zou hetzelfde zijn geweest als het vergelijken van de kwaliteit van een museum met een ideaal museum. Dat kan ook niet. Het formuleren van een referentiegemeente, zeg een ideale gemeente, heeft de Limburgse commissie dus achterwege gelaten. Maar zoals een museum over een collectie beschikt, in feite een minimumeis om van een museum te kunnen spreken, kun je natuurlijk voor gemeenten wel enkele minimumeisen formuleren. De commissie had natuurlijk wel minimumeisen kunnen formuleren en dat heeft ze gedaan door haar 'model' en normenkader te kiezen. De commissie is dus niet geheel blanco. Ze heeft wel degelijk een visie op wat gemeentebestuur en bestuurskracht is. Ze is van mening dat een gemeente te bekijken is vanuit drie niveaus (het strategische, het tactische en het operationele) en vanuit vier rollen. Samen vormen ze *een matrix*.

### ***De complete gemeente***

De visitatiecommissie formuleerde overigens wel wat een *complete gemeente* is. Een complete gemeente is een gemeente die op alle velden in de matrix scoort (en dus overal over opgaven beschikt) en ook minimaal op alle velden 'voldoende' scoort. Daarmee is een complete gemeente dus een gemeente die in strategisch, tactisch en operationeel opzicht voldoende scoort. Een complete gemeente beschikt – ergo - altijd over strategische opgaven en een visie op de ontwikkeling van de samenleving in het gemeentelijk territorium.

## **5.4 De kwaliteit van het normenkader**

### ***De volledigheid van matrix en normenkader***

Het beoordelen van gemeentelijke bestuurskracht aan de hand van een kwaliteitsmatrix van tien velden, met per veld normen en indicatoren, is geschikt gebleken. Voor de geschiktheid van het normenkader (opgenomen in bijlage 2) bestaan de volgende argumenten.

1. *Volledigheid*. Het normenkader biedt ruimte om het bestuur en beleid van het gemeentebestuur in de volle breedte te inventariseren en beoordelen omdat het normenkader past binnen de brede kwaliteitsmatrix van vier gemeentelijke rollen en

drie kwaliteitsniveaus. Deze matrix was een breed 'sleepnet' om 'beleid te vangen'. Voor overtuigende rapportages van het gemeentebestuur is in deze aanpak volop ruimte. We komen daartoe na lezing van vrijwel alle eindrapportages van de visitatiecommissie.

2. *Steun.* Er ontbreken volgens de visitatiecommissie geen velden of normen. De visitatiecommissie, de ambtelijk secretaris en het ondersteunend adviesbureau achten het kader ook na afloop nog geschikt. Ze konden ermee werken. Alle gemeentebesturen konden ook werken met de matrix en het normenkader, kritische opmerkingen daargelaten.
3. *Momentopname.* Het kader geeft weliswaar een momentopname maar daaraan is niet te ontkomen. De repliek van gemeentebesturen dat het bestuur in beweging is, is een defensieve reflex. Alle andere visitaties in andere sectoren, zoals in het hoger onderwijs, zijn ook een momentopname. Bij volgende visitaties kan een gemeentebestuur aangeven wat wel of niet verbeterd is naar aanleiding van een vorige visitatie.

#### ***Kwaliteit van toepassing van het normenkader***

Het normenkader kan wel geschikt zijn maar is de beoordeling door de commissie in de praktijk ook goed toegepast? Hierover vallen de volgende opmerkingen te maken.

1. *Mildheid.* De toepassing van de kwaliteitsmatrix in termen van voldoende of onvoldoende is zeer 'mild' geweest op het vlak van operationeel beleid. Ook dit is door veel gemeentebesturen niet verwoord in hun reactie naar het provinciebestuur. Als de commissie op dit vlak nader was gaan inventariseren, waren zwakke plekken boven water gekomen. Een voorbeeld: 25% van de dienstverlening moest volgens de norm van de voormalige minister van BZK per 1 jan. 2002 digitaal – dus via internet - worden aangeboden dan wel verkrijgbaar zijn. Hoeveel gemeenten voldeden hier een jaar later aan? De commissie heeft zich hierop zeer 'terughoudend' gericht. Menige gemeente is hier dus 'goed weggekomen'.
2. *Onduidelijkheid.* De kwalificatie 'matig' is een categorie die beter geschrapt kan worden of –desnoods vervangen kan worden door 'niet voldoende, niet onvoldoende'. 'Matig' nodigt uit tot verbetering maar is een onduidelijk oordeel.
3. *Uitgebreidere rapportage.* Er heeft hier en daar verwarring geheerst over wanneer iets 'voldoende' is of 'niet voldoende'. Dat heeft de commissie over zichzelf afgeroepen door een sobere rapportage. Het verdient aanbeveling bij volgende toepassingen van de bestuurskrachtmonitor duidelijker aan te geven waarom een oordeel niet voldoende is, dus 'matig' of 'onvoldoende'. Dat kan tot gevolg hebben dat als de commissie explicieter wordt het oordeel meedogenlozer wordt. Een voorbeeld: de visitatiecommissie is op het vlak van de beleidsevaluatie terughoudend geweest in het erop wijzen dat gemeenten weinig tot niets deden aan beleidsevaluatie dan wel rapporten van zwakke kwaliteit produceerden. Gemeentebesturen hebben dat in hun reactie op een eindrapport van de visitatiecommissie niet altijd goed begrepen.

4. *Alle indicatoren voor normen gebruikt?* Analyses van de studenten D. de Haan en S. Brefeld hebben uitgewezen dat de visitatiecommissie wel heel veel maar *niet alle* indicatoren in de rapportage over *elke* gemeente heeft behandeld respectievelijk heeft afgevinkt. Deze keuze zou gerechtvaardigd kunnen zijn door de eigenheid van een gemeente maar in de praktijk is dat eigenlijk nooit het geval geweest. In een vervolgmonitor zouden alle indicatoren aan bod moeten komen.
  
5. Dat van het normenkader niet altijd alle indicatoren zijn gebruikt roept de vervolgvraag op of sommige indicatoren belangrijker zijn dan andere en of bepaalde indicatoren gemist kunnen worden. Scherper: is een 'light' versie van de bestuurskrachtmonitor mogelijk? Ons standpunt is dat er veel voor te zeggen is om de volledige matrix met alle normen en indicatoren te handhaven. Wel zal bij elke toepassing een actualisering gewenst zijn. Legionellapreventie was voor de commissie een pars pro toto - variabele, dus een deel voor een geheel. De commissie heeft de opstelling op dit vlak van handhaving beschouwt als een maat voor het belang dat een gemeentebestuur als zodanig toekent aan handhaving in brede zin. Deze indicator is echter na deze visitatie versleten omdat gemeenten door deze visitatieronde geattendeerd zijn op deze factor en een zwakte zullen repareren.

## 5.5 Grenzen van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor

### *Breedte*

Analyse van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor maakt duidelijk dat de visitatiecommissie de bestuurskracht *overall* in beeld brengt op basis van de twee fasen en de drie analyseniveaus en de vier rollen van een gemeente. De visitatiecommissie is geen visitatiecommissie die afzonderlijke onderdelen, bijvoorbeeld qua toeristisch beleid of handhaving van regels, tot op het bot bekijkt. De visitatiecommissie onderscheidde zich ook van de commissie die in Venlo, Maastricht en Heerlen de lokale uitwerking van het nationale grotestedenbeleid bekeek doordat het doel van de visitatiecommissie grotestedenbeleid een ander was, namelijk gericht op de grotestedenproblematiek. De commissie- Rutten heeft wel even een blik in die gsb-visitatierapporten geworpen.

### *De bestuurskrachtmonitor is geen consultancyproject*

De visitatiecommissie is geen adviesbureau die vooral aangeeft wat een gemeentebestuur, gegeven de toepassing van de monitor, moet doen. Een gemeentebestuur moet – geheel in lijn met de zelfevaluatie en meewerkende rol die het gemeentebestuur heeft, zelf besluiten wat te doen. De commissie geeft wel een richting aan.

### *Grote en kleine gemeenten*

Is de bestuurskrachtmonitor verder begrensd? In feite volgde de visitatiecommissie een heldere aanpak '*waar niets mis mee is*', zoals het raadslid uit Nuth Jetten het zegt ten overstaan van de visitatiecommissie in de raadsvergadering van 23 juni 2003 over het conceptvisitatierapport. De gemeente Nuth scoort op de matrix vijf keer 'matig' en vier keer 'voldoende'. Volgens Jetten heeft de visitatiecommissie een 'zeer gewaardeerd' rapport geschreven maar is ze toch wel erg met de matrix bezig geweest 'waardoor ze niet helemaal voldoende aan visiteren is toegekomen'. Jetten is van mening dat de matrix niet differentieert naar de grootte van gemeenten. Wat de matrix niet doet, doet de commissie wél, want de

commissie spreekt van centrumgemeente en omliggende gemeenten. De commissie is van mening dat de centrumgemeente aanjager of initiator moet zijn van regionale samenwerking.

Ons evaluerend oordeel is dat de commissie over het geheel genomen alleen kijkt naar de ambities van individuele gemeenten maar overigens wel een aanvullende opvatting heeft, namelijk over de taak van centrumgemeenten.

### *Financiële situatie*

De bestuurskrachtmonitor is ook in zoverre begrensd dat deze niet de specifieke financiële situatie van een gemeentebestuur in meerjarig perspectief expliciet opvoert als criterium in het normenkader, zo verzekerden financiële deskundigen mij. Het gevolg daarvan is wel bijzonder. De gemeente Helden die vrij goed uit de monitor komt, heeft in financieel opzicht een relatief wat mindere positie dan een gemeente als Maasbree die slechter uit de monitor komt maar die juist financieel 'gezonder' is.

Dit moet niet leiden tot een verkeerde conclusie. Wat hier niet gesteld wordt, is dat een in financieel opzicht voorzichtig gemeentebestuur met weinig ambitie slechter in de kwaliteitsmatrix scoort dan een ambitieuze(re) gemeente dat grote financiële risico's neemt.

### **5.6 Fasering**

De fasering van de kern van de bkm-procedure in twee fasen/ componenten is helder geweest. In de eerste fase maakt de raad kennis met de commissie en kwam het bestuur tot een opgavenprofiel en in de tweede fase bouwt de commissie het conceptbestuurskrachtprofiel op en verdedigt het.

De zinvolheid van het stappenplan bleek sterk toen een component ontbrak, namelijk in Kerkrade. Aldaar bleek de raad enige achterstand te hebben op wat de bedoeling was die veroorzaakt werd doordat de raad zich schriftelijk, zonder te vergaderen met de visitatiecommissie, bij het opgavenprofiel neerlegde. Toen uiteindelijk de eerste ontmoeting met de visitatiecommissie eerst in de tweede fase plaatsvond, bleken diverse leden niet precies op de hoogte met doel en procedure en hun mogelijkheden om te proberen het conceptrapport te corrigeren resp. er commentaar op te leveren. Zie hier hoe te grote doelmatigheid verkeerd kan uitpakken.

### **5.7 Uitkomsten**

De kwaliteit van de bestuurskrachtmonitor is ook te bekijken vanuit de inhoud van de waarnemingen van de commissie.

Zoals de visitatiecommissie in de volle breedte naar het gemeentebestuur kijkt, zo vormt een huisarts zich een breed beeld van de staat van een patiënt. Stel: een huisarts stelt op basis van een ouderwetse proef van tien basistestjes (tong tonen, door de knieën gaan, hamertje op knie, enz.) vast dat de staat van de linker knie niet honderd procent is. Dan zal de huisarts doorverwijzen naar een specialist, die – als de huisarts goed bezig is geweest – daadwerkelijk een probleem aan de linker knie vaststelt. Geldt dat nu ook voor de visitatiecommissie? Wat de commissie oppervlakkig vaststelt als 'voldoende' of 'onvoldoende', blijft dat dan bij specialistische diagnose overeind? De belangrijkste conclusie uit de inhoudelijke analyse van

de bestuurskrachtprofielen is dat deze rapportages niet strijdig zijn met nader onderzoek. Dat is logisch. We komen daarop verderop terug.

Kijkend naar de inhoud van de visitatierapporten van 47 gemeenten valt het volgende gemeenschappelijk beeld op :

- a. Ten eerste is er een gemeente die bijzonder positief scoort. Dat is de gemeente Helden, die op strategisch terrein *'in ruime mate'* scoort, verder op *alle* velden *'voldoende'* en slechts een keer *'matig'* (met betrekking tot regionale samenhang / de participatierol; veld 1.3). Het gemeentebestuur prijst zich gelukkig met de uitkomsten maar wil toch werk maken van een betere regionale samenwerking. Ook verbeteringen inzake de interne bedrijfsvoering worden opgepakt (Regioanalyse). Een voorbeeld van een gemeente die op alle fronten in strategisch en tactisch opzicht matig of onvoldoende scoort is de gemeente Maasbree. Dat is een gemeente die de boel dus niet op orde heeft maar wel een stevig actieprogramma (interne heroriëntatie) met verbeterpunten opstelde (zie Regio-analyse Noord-Limburg).
- b. Veel gemeenten, met name gemeenten met minder dan 25.000 inwoners, hebben een zwak ontwikkeld *strategisch beleid* of het ontbreekt hieraan. Dat geldt voor veel. Ten dele is dit te begrijpen als de tering naar de nering zetten en dus niet meer willen dan de portemonnee toestaat. Veel raadsleden willen dit ook niet voor *'waar'* aannemen maar de conclusie is onomstotelijk: een visie kan juist helpen bij het maken van keuzen op langere termijn. De langere termijn verdient meer aandacht bij gemeentebesturen. Deze conclusie roept een andere vraag op: zijn het dan wel de grotere gemeenten met een strategisch beleid die adequaat handelen? Neen, niet zonder meer. Besturen van diverse grotere en grote gemeenten hebben de last van teveel ambitie, onvoldoende overzicht en middelen voor uitwerking. Zij staan voor de opgave van beperking van de overambitie, scherpere prioritering en dosering. Ook hier dus de uitdaging van strategisch beleid op langere termijn.
- c. Aan geen van de 47 gevisiteerde gemeenten is door de visitatiecommissie een onvoldoende op *operationeel vlak* toegekend. De noodzakelijke zaken worden wel aangepakt. De commissie is op dit vlak overigens terughoudend geweest. Ze heeft de gemeenten niet zwaar *'doorgezaagd'* op de operationele kwaliteit. De commissie heeft hier veel *'wijze mildheid'* aan de dag gelegd wat geen reden moet zijn voor gemeentebesturen om hier geen verdere kwaliteitsslag te maken. Uitgaande van de norm van (oud-)minister R. van Boxtel van BZK dat 25 procent van de dienstverlening digitaal zou moeten zijn per 1 januari 2002 is er bij menige gemeente medio 2003 werk aan de winkel.
- d. Er is verder sprake van een wisselend beeld op het vlak van *beleidsachterstanden* maar relatief veel gemeenten hebben daadwerkelijk hier en daar achterstanden. Dat wordt bevestigd door onderzoek naar specifieke beleidsaspecten en sectoren. Zo is de daadwerkelijke beleidshandhaving een aandachtspunt van veel gemeenten. Dat blijkt uit recent onderzoek naar handhaving.
- e. Veel gemeenten scoren in de *participantenrol* matig of onvoldoende, wat betekent dat zij niet erg pro-actief de samenwerking met andere gemeenten in intergemeentelijke

organisaties aangaan of bevorderen. Deze waarneming roept de vraag op of de visitatiecommissie niet ook de andere kant van de medaille had moeten bekijken, dat wil zeggen gewestbesturen had dienen te visiteren.

De belangrijkste conclusie uit de inhoudelijke analyse van de bestuurskrachtprofielen is dat deze rapportages over het algemeen *niet strijdig zijn* met *nader* (specialistisch) onderzoek naar de gemeentelijke bestuurskwaliteiten op inhoudelijk vlak (ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, enz.), procesmatig vlak (interactieve beleidsvorming, communicatie) of randvoorwaarden (bijvoorbeeld financiële middelen). Gevoerde gesprekken hebben geen tegenindicaties opgeleverd. Maar nader *specialistisch* onderzoek kan wellicht wel meer gemeentelijke zwakheden of sterkten aan het licht brengen. Gemeentebesturen dienen dus de grenzen van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor te kennen. Zo is de visitatiecommissie niet – met aanvullend diagnostisch instrumentarium – nader op operationeel beleid ingegaan. De visitatiecommissie had dus in beginsel nog forser kunnen uitpakken, zoals een specialist uit een ziekenhuis al wel in medisch opzicht problemen kan vaststellen die de patiënt zelf nog niet ziet, voelt of anderszins merkt.

## 6 Evaluatie vanuit diverse criteria van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor

We bekijken het bkm-proces vanuit onder meer de criteria: begrijpelijkheid van documenten en procesgang, doelmatigheid van de procedure, steun voor het proces, consistente toepassing, geldigheid van de bkm-foto, resistentie tegen handigheden..

### 6.1 Begrijpelijkheid van de aanpak

Criterium *begrijpelijkheid* van documenten en proces. Het proces vraagt wat afspraken over begrippen als de drie fasen, de matrix, het normenstelsel, de scores. Hier hebben zich wel enkele misverstanden voorgedaan. In Meerssen begrepen enkele leden uit de gemeenteraad niet het bollenschema uit de opgavenfasen (wat is een kwantitatieve opgave en een kwalitatieve opgave?) terwijl er in Voerendaal geen duidelijk begrip was van passages over strategisch beleid. De scores in de matrix riepen onder meer bij de bespreking in Maastricht en Kerkrade vragen op. Dit zijn voorbeelden van minder begrip van het proces. De commissie kon door haar ervaring en doordat ze in alle gemeenten actief was op de vragen over scores op gezagsgronden en door verwijzing naar teksten alle kritiek pareren. Het kan aanbeveling verdienen bij herhaling van een bkm-procedure enkele elementen verder te verhelderen.

### 6.2 Doelmatigheid van de aanpak

Aan doelmatigheid in de toepassing van de bestuurskrachtmonitor is een aantal aspecten te onderscheiden: de kosten in totaal en per gemeente; de doorlooptijd en daarmee de voortgang of vaart in het proces als geheel; de voortgang in de verschillende onderdelen.

Het kader van de procedure is vastgesteld door het provinciebestuur. Het provinciebestuur is bepalend geweest voor de essentialia in de toepassing van de bestuurskrachtmonitor en dus zijn voortgang en kosten onderwerp van bespreking geweest binnen het college van gedeputeerde staten. Provinciale staten hebben de begrotingen (2000 t/m 2004) en de rekeningen (2000 t/m 2002) goedgekeurd. Daarmee is het rechtmatigheidsvraagstuk in politiek opzicht grotendeels afgesloten.

#### *De kosten*

Voor de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in 47 gemeenten- dat wil zeggen in de gehele provincie inclusief vier quick scans, is in totaal ruim 1.5 miljoen euro begroot. Het grootste deel daarvan is bestemd (geweest) voor het ondersteunend bureau dat voor 43 toepassingen onder auspiciën van de visitatiecommissie een opgaven- en bestuurskrachtprofiel opstelde, alsmede voor vier quick scans (in vier gemeenten die recent heringedeeld zijn). Het ondersteunend bureau Van Naem en Partners was onmisbaar voor de visitatiecommissie, die immers zelf geen profielen schreef. De ambtelijk secretaris had onder andere tot taak om de vele overleggen van de commissie te organiseren, op te treden als secretaris bij het beraad van de commissie, bijeenkomsten bij te wonen van de visitatiecommissie met het maatschappelijk middenveld, voortgangsrapportages voor het ministerie van BZK en PS op te stellen.

Tabel: Begroting van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor, in totaal en per gemeente, in euro's

Totaal door provincie begroot bedrag	Ruim 1.5 miljoen euro
waarvan voor de externe advisering	Ruim 950.000 euro
Waarvan voor de visitatiecommissie	Ruim 340.000 euro
Waarvan voor een ambtelijk secretaris van de visitatiecommissie	Ongeveer 166.000 euro
Waarvan per gemeenten, uitgaande van 47	Totaal ong. 32.300 euro
Waarvan per gemeente voor externe adviseurs	Ongeveer 20.200 euro
Waarvan per gemeente voor de visitatiecommissie	Ongeveer 7.200 euro
Bron: Voortgangsrapportages	

De kosten per gemeente komen, uitgaande van 47 bkm-toepassingen neer op een bedrag van in totaal 32.300 euro. Per gemeente is voor het adviesbureau begroot 20.200 euro en voor de visitatiecommissie 7.200 euro. Het bedrag per gemeente is een gemiddelde. De kosten voor de bkm-toepassing zijn in een grote gemeente hoger dan in een kleine.

De provincie Limburg ontving een subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties omdat het departement geïnteresseerd is in de operationele inzet van het instrument 'bestuurskrachtmonitor' bij de te visiteren gemeenten. Het ministerie bleek bereid, onder voorwaarden en per begrotingsjaar, een bijdrage in de kosten van het project bestuurskrachtmonitor te leveren. Door het ministerie is over het jaar 2000 een subsidie van 300.000 gulden (€136.134) verleend, waarvan 50.000 gulden (€22.689) voor de testfase in Roermond en Roerdalen was bestemd. Voor de jaren 2001 en 2002 heeft het ministerie een subsidie van 90.756,04 euro respectievelijk 45.378,00 euro toegekend. Voor het jaar 2003 is een voorschot van 45.378 euro in het vooruitzicht gesteld, aldus de Zesde voortgangsrapportage van het provinciebestuur van Limburg aan het ministerie.

Over de periode 2000 t/m 2002 bedroegen de door de provincie ontvangen subsidies van het departement in totaal 272.309,03 euro (info provincie).

Dit totaalbedrag aan begrote kosten is door het provinciebestuur acceptabel geacht, zoals ook door de oud-gedeputeerde bevestigd wordt. Voor minder kon het, ook naar het inzicht van de visitatiecommissie niet. Daarmee stem ik volop in. Het provinciebestuur stelt in de Zesde Voortgangsrapportage: 'Gebleken is dat een aantal gemeenten tijdens het visitatieproces én in het kader van de vervolgfase hebben aangegeven veel waardering te hebben voor het proces van de bestuurskrachtmonitor. De bestuurskrachtmonitor wordt gezien als een goede 'nulmeting' die als monitoringsysteem voor de kwaliteitsbewaking en kwaliteitsverbetering binnen de gemeente periodiek herhaald zou moeten worden'. Vanzelfsprekend controle(e)r(d)en de accountants de boeken.

### **Doorlooptijd**

Geen visitatieproces zonder visitatiecommissie en ondersteunend team. Beide actoren zijn essentieel voor de toepassing van een bestuurskrachtmonitor volgens het gekozen model. Dat geldt evenzeer voor de wisselwerking tussen commissie, gemeentebestuur en ambtenaren (bijlage 1). Verderop zal dat in een beschouwing over 'beginselen van behoorlijk



visiteren' worden onderbouwd. De doelmatigheid van het proces is uitgaande van de procedurele opzet qua doorlooptijd over het algemeen positief te waarderen.

### *Het nut van pilots*

De pilots in Roermond en Roerdalen waren nuttig volgens de commissie. De procedure is daarna wat doelmatiger opgepakt, aldus de secretaris. Vooral is tijdwinst behaald door goede afstemming van de college-overleggen en raadsvergaderingen per cluster te beoordelen gemeenten. Zo is per cluster steeds een gezamenlijke kennismakings- en informatiebijeenkomst georganiseerd. Ook een aantal tussentijdse interne vergaderingen van de visitatiecommissie zijn nimmer 'gebruikt'. Dat de gemeente Kerkrade een raadsvergadering over het opgavenprofiel oversloeg, bleek geen goed toonbeeld van wenselijke doelmatigheid. Dit brak op omdat naderhand bleek dat bepaalde raadsleden juist door die bijeenkomst gemist te hebben bepaalde kenmerken van het visitatieproces niet kenden.

### *Kritiek op de eerste fase*

Gemeenten hebben officieel naar het provinciebestuur of de visitatiecommissie geen klachten geuit over de hoeveelheid informatieverstrekking tijdens het proces. Toch is enige kritiek geregistreerd die vooral slaat op de eerste fase van het bkm- proces.

Diverse gemeenten hadden geen moeite om het proces van opstelling van het opgavenprofiel te organiseren. Twee factoren zijn daar verantwoordelijk voor. Ten eerste wees een aantal gemeenten een interne coördinator aan. Dat werkte positief. Een tweede – positieve - factor slaat op de mate van interne centrale archivering en overzicht. Naarmate gemeentebesturen centraal een beter overzicht van bestaand beleid hebben en meer documenten beschikbaar hebben, verliep het proces van formulering van de gemeentelijke opgaven eenvoudiger en sneller. Zo gezien kan doelmatigheid van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor verbonden worden aan doelmatigheid binnen het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie zelf.

Maar diverse gemeente-ambtenaren melden wel nog wat anders. Gemeenteambtenaren wezen vooral op de door het bureau Van Naem en Partners gehanteerde vele en lange vragenlijsten. Diverse wethouders, bijvoorbeeld uit Landgraaf, enkele geïnterviewde ambtenaren en een coördinator geven desgevraagd aan dat de fase van het formuleren van het opgavenprofiel iets korter had gekund. Het invullen van vragenlijsten heeft 'allemaal wel veel werk van ambtenaren gevraagd', aldus bijvoorbeeld de wethouders Heinrichs (CDA) en Clermonts (VVD) van de gemeente Landgraaf. Dat levert dus een aanbeveling op voor herhaling elders in Nederland.

Veel gemeentebesturen stelden overigens zélf een externe coördinator van een adviesbureau aan. Gemeenten hebben blijkbaar zelf behoefte aan een 'dwingend oog' van buiten om snel alle relevant materiaal boven tafel te krijgen om zo een adequaat procesverloop te garanderen. Waarom eigenlijk? In de praktijk werden de vragenlijsten decentraal uitgezet in de ambtelijke organisatie. Iedere ambtenaar vult zijn deel op basis van bestaand beleid naar eigen kennis en inzicht in. Als er onvoldoende eindredactie is, ontstaan er tegenstrijdigheden.

### *Het ondersteunende adviesbureau*

De werkzaamheden van het extern adviesbureau zijn sterk gewaardeerd door de visitatiecommissie. Deze commissie heeft coöperatief en doelmatig met het bureau Van Naem en Partners samengewerkt. Er zijn ons geen indicaties gebleken die erop duiden dat het bureau een misbare factor was in het gehele proces.

### *Per saldo*

Het proces van toepassing van de bestuurskrachtmonitor is intensief – want breed en iteratief - geweest maar het bereiken van meer procesdoelmatigheid in de eerste en tweede fase was, gegeven de doelstelling en opzet, niet of nauwelijks mogelijk. Dat is ook de mening van de leden van de visitatiecommissie, het ondersteunend bureau, de secretaris van de commissie en door ons geïnterviewde burgemeesters en andere actoren. Wie meer doelmatigheid wil bereiken, moet een ander concept van bestuurskracht hanteren en een nieuwe procesgang ontwerpen. Grotere doelmatigheid gaat vrijwel zeker ten koste van de betrokkenheid van gemeentebestuurders en ambtenaren, van het inzicht en overzicht van het gemeentebestuur zelf en van de visitatiecommissie.

### **6.3 Steun voor de aanpak**

Gemeenten werkten zelf volop mee aan het proces. Het opgavenprofiel was gebaseerd op gemeentelijke stukken en de raad stelde dit document zelf vast. Een tweede indicator voor steun is dat alle gemeentebesturen die vrij waren om het rapport voor zichzelf te houden, het visitatierapport ook daadwerkelijk hebben aangeboden aan het provinciebestuur. Een derde indicator voor steun aan proces en uitkomst vormen de begeleidende brieven van colleges van b&W bij de aanbidding van de rapporten van de visitatiecommissie aan het provinciebestuur. In veruit de meeste van deze brieven maken de B&W's geen gewag van kritiek of aanvullingen op de procedure of het rapport. Dat is begrijpelijk want de gemeenteraden erkennen, zoals bleek uit observatie van de raadsvergaderingen en analyse van notulen, over het algemeen de 'foto' die de visitatiecommissie maakte. Ook de visitatiecommissie zelf, de secretaris van de commissie en de medewerkers van het ondersteunend bureau zijn van mening dat de rapportages veel inhoudelijke steun kregen.

### **6.4 Wisseling van overwegingen en argumenten**

De toepassing van de bestuurskrachtmonitor kende veel verbindingen in de vorm van schakelingen tussen visitatiecommissie, bestuurders en ambtenaren. Dat is een van de bijzondere kenmerken. Die schakelingen roepen de volgende vragen op.

- Zijn er voldoende schakelmogelijkheden voor gemeentebesturen en visitatiecommissie geweest om informatie te geven en te vragen?
- Er zijn veel gesprekken gevoerd en overwegingen en argumenten gewisseld. Hoe is de kwaliteit van de dialoog tussen visitatiecommissie en een gemeentebesturen te waarderen?

Hier volgt een aanduiding van dat iteratieve om daarna een oordeel te geven.

### *Beschrijvende aanduiding*

De schakelingen betekenen dat de procedure een sterke iteratieve kwaliteit kende en veel mogelijkheden bood aan een gemeentebestuur om door de overhandiging van en toelichting op documenten het bestaand beleid weer te geven. Bijlage 1 geeft dit precies aan. In de fase van het opgavenprofiel was het vooral het adviesbureau dat namens de commissie

dataverzameling pleegde en overleg voerde met ambtenaren en het college van B&W, een conceptopgavenprofiel opstelde waarna de gemeenteraad er definitief goedkeuring aan hechtte. In deze fase was de visitatiecommissie zelf nog niet oordelend maar vooral luisterend bezig. In de tweede fase, de fase van opstelling van een bestuurskrachtprofiel ging de visitatiecommissie zelf aan de slag, opnieuw met steun van de ambtelijk secretaris en het adviesbureau Van Naem en Partners, dat een conceptbestuurskrachtprofiel opstelde. Zoals het in de bijlage opgenomen stappenschema laat zien, sprak de commissie met B&W en de gemeenteraad over dit conceptbestuurskrachtprofiel. In een raadsvergadering werd toelichting gegeven door de commissie en werden vragen beantwoord. Diverse gemeenteraden, zoals die van Voerendaal, Nuth, Schinnen en Beek hebben voorbesprekingen gehouden en de reactie op het conceptbestuurskrachtprofiel naar de visitatiecommissie 'georkestreerd'. De visitatiecommissie had hier geen bezwaar tegen. Het gemeentebestuur was immers opdrachtgever van de visitatie. Bovendien was het niet bezwaarlijk omdat de visitatiecommissie het overleg nadrukkelijk wenste (zij wil een profiel dat bij voorkeur herkend, erkend en gedragen wordt) en een duidelijke standpuntbepaling van de raad, bijvoorbeeld in de vorm van een motie, tot uitwisseling van visies en argumenten tussen raad en commissie leidt. Menige raadsvergadering werd na wisseling van voorkeuren en argumenten afgesloten met algehele instemming van de raad maar de commissie heeft hier en daar in een raadsvergadering toegezegd zich te beraden op de door de raad of een fractie ingebrachte standpunten. Soms leidde dat tot aanpassing van het visitatierapport en soms niet. Een voorbeeld van een reactie van de visitatiecommissie aan de gemeente Beek is bijgevoegd.

Aan Burgemeester en Wethouders van de gemeente Beek

Eindrapportage bestuurskrachtprofiel  
gemeente Beek d.d. 7 november 2003

Geacht college,

Hierbij zend ik u de eindrapportage bestuurskrachtprofiel van de gemeente Beek.

De bijgevoegde eindrapportage bestuurskrachtprofiel is aangepast naar aanleiding van de bespreking van de Visitatiecommissie met uw gemeenteraad op 27 oktober 2003. De inbreng die de gemeenteraad heeft geleverd is, samen met de latere schriftelijke inbreng van uw gemeente en die van uw buurgemeenten, besproken in de Visitatiecommissie op 7 november jongstleden. Na een uitvoerige beraadslaging heeft dit geleid tot het volgende.

In de raadsvergadering van 27 oktober 2003 is een motie aangenomen die op 31 oktober 2003 met een begeleidend schrijven en het concept ISV plan 2003-2010 aan de Visitatiecommissie is toegestuurd. Het onderwerp van het begeleidend schrijven betreft de nadere bouwsteen voor invulling van het zogenaamde veld 1.1. Daarmee wordt met name ingegaan op de punten 4 en 5 van de motie nummer 1.

De gemeente geeft aan dat door middel van het ISV plan prioriteiten worden gesteld en financiële vertaling plaatsvindt. De Visitatiecommissie heeft in de eerste uitwerking van de positioneringsvisie door middel van het concept ISV plan 2003-2010 wel vastgesteld dat er prioriteiten zijn gesteld voor wat betreft aan te pakken gebieden. In tegenstelling tot wat de gemeente aangeeft krijgen deze prioriteiten alleen uitwerking door middel van een inhoudelijke beschrijving. De afwegingen over de haalbaarheid van de prioriteiten zijn voor de Visitatiecommissie niet zichtbaar. Overigens betreft het

ISV plan een concept document dat nog niet de zeggingskracht heeft die punt 4 van de motie weerspiegelt.

Wat betreft punt 5 van de motie geeft de gemeente aan dat er voor haar sprake is van een levensvatbare luchthaven die deel uitmaakt van het verstedelijkte gebied. Een en ander is in de positioneringsvisie verwoord. In dat kader is de realisatie van het bovenregionale bedrijventerrein MAA-Oost van belang. In de eerste uitwerking van de positioneringsvisie bestaande uit het ISV plan heeft de Visitatiecommissie, bijvoorbeeld in de economische pijler van de programmatische invulling, niets vastgesteld over de positie van MAA en het BMAA. Alleen in de bijlage wordt in het kader van het POL het BMAA genoemd. Deze constatering sluit naar de mening van de commissie aan bij de status van een ISV plan, waarbij de focus zich met name richt op stedelijke gebieden. Overigens leidt het bovenregionale karakter van het (B)MAA tot een strategische opgave op veld 1.3 als participant in het openbaar bestuur, maar niet tot een opgave op veld 1.1.

In het begeleidend schrijven geeft de gemeente aan een nieuw groen profiel te willen ontwikkelen. Dit door middel van diverse productversterkingen. In het ISV plan krijgt deze ontwikkeling een zelfde noemer als bijvoorbeeld de ontwikkeling van de brede school. In de in het concept ISV plan geprioriteerde gebieden is weinig terug te vinden van bijvoorbeeld de eerder voor de groenprofilering als belangrijk genoemde bosontwikkelingen.

De bovenstaande constatering geven de Visitatiecommissie geen aanleiding, ondanks de algemene constatering van de gemeente dat zij haar opgaven in eerste instantie onvoldoende heeft neergezet, dat er voor veld 1.1 sprake is van opgaven die voor de gemeente op termijn een andere positie betekenen.

In de tekst van veld 1.3 heeft een feitelijke wijziging plaatsgevonden. In de concepttekst was vermeld dat besluitvorming over de concept Regiovisie Westelijke Mijnstreek nog plaats moest vinden, maar inmiddels heeft uw gemeenteraad hierover positief besloten. Dit is opgenomen in de tekst.

Met het aanbieden van de eindrapportage bestuurskrachtprofiel aan uw college heeft de Visitatiecommissie haar opdracht om de bestuurskracht van de gemeente Beek te onderzoeken afgerond. Ik spreek het vertrouwen uit dat de resultaten van het onderzoek kunnen bijdragen aan de versterking van de bestuurskracht van uw gemeente.

Graag vertrouw ik erop uw college voldoende te hebben geïnformeerd. Voor meer informatie kan desgewenst contact worden opgenomen met de heer mr. C. Hermens, secretaris van de Visitatiecommissie.

Met vriendelijke groet,  
De voorzitter van de visitatiecommissie bestuurskracht gemeenten,

Mr. C. Rutten

### ***Aantal schakelingen***

Volgens alle verkregen informatie is het aantal en de kwaliteit van de schakelingen tussen commissie en gemeentebesturen bij de toepassing van elke bestuurskrachtmonitor in beide fasen voldoende geweest. De aanpak in Limburg is evenwel zeer nadrukkelijk iteratief geweest. Dat is een van de sterke punten van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor geweest. De commissie heeft bijna geen mogelijkheid onbenut gelaten om 'te wisselen'.

### *De dialogisch kwaliteit*

Er zijn dan ook vrijwel geen klachten geweest over het optreden van de visitatiecommissie in de zin van uitwisseling van overwegingen en argumenten maar eerder lof, zo is gebleken uit observaties van raadsvergadering en informele gesprekken rondom die vergaderingen, raadpleging van brieven van colleges van B&W aan het provinciebestuur en gesprekken met de oud-gedeputeerde, burgemeesters, raadsleden, de leden van de visitatiecommissie, de ambtelijk secretaris, de medewerkers van het adviesbureau. Kortom, de commissie verdient zonder meer een pluim voor deze aanpak in met name de tweede fase, waarin ze het eigenlijke werk uitvoerde.

De verbeteringsmogelijkheden liggen op twee vlakken. Ten eerste, met de vragenlijsten in de fase van het opgavenprofiel is meer soberheid te betrachten. Binnen bepaalde gemeentelijke organisaties is wel irritatie geconstateerd over het invullen van vragenlijsten in de eerste fase. Een ambtenaar uit een stad schreef: 'De omvangrijke vragenlijsten hebben heel wat irritatie veroorzaakt (het kostte veel tijd), temeer daar lang niet altijd duidelijk was wat de beantwoording van de specifieke vragen opleverde in het kader van dit project. Wat moesten we bijv. met de legionella-aanpak in dit project?' Verduidelijking heeft overigens veel van deze irritatie weggenomen. Vooral de startbijeenkomsten waren nuttig om iedereen te informeren.

Met name of een gemeente niet over een strategisch beleid beschikt en of bij aanwezigheid van een strategisch beleidsdocument dit van onvoldoende of matige kwaliteit is, riep hier en daar vragen op, ook bij hen die kennis hebben van wat strategisch beleid is en behoort te zijn. Een uitgebreidere argumentatie in het conceptvisitatierapport over het waarom van een score 'onvoldoende' of 'matig' misstaat daarom niet.

### **6.5 Consistentie in toepassing van de aanpak**

De procedure scoort positief op het criterium 'consistente toepassing'. De visitatiecommissie, de secretaris en het ondersteunend bureau hebben in grote lijnen vastgehouden aan de na de pilots gestolde werkwijze. Hierbij past een aantekening. De commissie heeft wel na de latere visitatie van de Leudalgemeenten vastgesteld dat een aanvullende visitatie van Roermond en Roerdalen, de pilotgemeenten, nodig was om zo vergelijkbaarheid in alle rapportages te bewerkstelligen. In de eerste visitatie van Roermond en Roerdalen ontbrak de matrix, waarmee de commissie later zou werken. De aanvulling bracht ook een matrix voor Roermond en Roerdalen.

### **6.6 Geldigheid van de aanpak**

#### *Is het een foto van ons?*

Meet het bestuurskrachtinstrument wat het wil meten en zou je bij het herhalen van de toepassing van de monitor met dezelfde uitgangspunten maar met een commissie in andere samenstelling, hetzelfde beeld krijgen? Ja. De bkm-procedure voldeed op het criterium van geldigheid zeker omdat de commissie in de fase van het opgavenprofiel uitging van bestaand beleid zoals geformuleerd in gemeentelijke nota's en in de fase van het bestuurskrachtprofiel vroeg naar bewijs voor een bepaalde uitvoering van de eigen opgaven.

Wie een andere mening was toegedaan maar geen bewijsmateriaal daarvoor had, stond zwak.

### *Is er iets wat de foto niet in beeld brengt?*

Een foto toont niet alle kanten van een menselijk gezicht tegelijk. Wat brengt de foto van de visitatiecommissie van gemeentelijke bestuurskracht in beeld? Vooral de vastgestelde ambities en in uitvoering zijnd of uitgevoerd beleid. De commissie ging sterk uit van vastgesteld beleid en dat betekent dat een gemeente die nota's in de vorm van bestaand beleid inbrengt in beginsel positief scoort.

### *Handigheden voorzien*

De visitatiecommissie hield geen rekening met intenties of voornemens of 'aanstaand beleid'. Kritische opmerkingen hierover zijn wel geuit, zoals in een vergadering van de gemeenteraad van Nuth over het conceptvisitatierapport, maar in feite zijn ze niet terzake. Raadsleden hadden de neiging om een 'onvoldoende' niet te argumenteren vanuit de overweging dat men de fouten zelf al gezien gehad maar dat de 'onvoldoende' onterecht is omdat men al werkt aan verbetering. Deze argumentatie 'telt' evenwel niet, ook niet in het onderwijs. Een leerkracht kan nooit tot een vaststelling van een score komen op basis van het argument dat de leerling intussen al weer aan het 'leren' is.

Kon strategisch of tactisch gedrag van de deelnemende gemeentebesturen vermeden worden? Ja, de commissieleden traceerden enkele keren dat gemeenten eerst recent overgingen of voornemens hadden tot de opstelling van strategisch beleid – zoals in Meerssen - maar deze elementen werden niet meegenomen door de visitatiecommissie. De visitatiecommissie ging uit van bestaand beleid.

### *Is de foto te toetsen op kwaliteit?*

We hebben door middel van een externe 'geldigheidstoets'<sup>3</sup> nagegaan of de uitslag van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in een gemeente te vergelijken is met een later ander onderzoek. Die werkwijze kan opleveren of de commissie het ook echt bij rechte eind heeft.

#### *(1) Handhaving*

Daarvoor is allereerst de provinciale rapportage Nulmeting handhaving 'Meten is weten' uit 2003 gebruikt. De vraagstelling wordt: is wat de visitatiecommissie in een visitatierapport over een gemeente op het punt van milieuhandhaving zegt strijdig met de conclusies uit een specifiek onderzoek naar milieuhandhaving of is sprake van overeenkomst? Als er overeenstemming is tussen beide oordelen zou dat positief zijn voor de kwaliteit van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor. Feitelijk zien we heel veel overeenstemming tussen beide oordelen. Een voorbeeld: Swalmen komt op het punt van milieuhandhaving zeer matig uit de bkm-procedure maar scoort ook zeer zwak qua milieuhandhaving in de provinciale rapportage. De vijf gemeenten met de gemiddeld laagste score op een aantal criteria voor milieuhandhaving zijn: Hunsel (plaats 43 van 47 gemeenten), Meerlo-Wanssum (43), Heel (45), Swalmen (46), Roggel en Neer (plaats 47). De gemeente Nuth komt op de twaalfde plaats in de rangorde maar krijgt van de visitatiecommissie een kritische

---

<sup>3</sup> Deze toets moet niet vergeleken worden met een validering in wetenschappelijk onderzoek.

opmerking over onvoldoende capaciteit voor handhaving. Omdat slechts zes van de 47 gemeenten voldoen aan de eisen van de handhaving is het begrijpelijk dat de visitatiecommissie in veel visitatierapporten licht tot sterk kritisch is over handhaving. Zo gezien biedt de externe validering een versterking van de kwaliteit van de bestuurskrachtmonitor.

#### *(2) Veiligheidsbeleid*

Deze *externe* geldigheidsanalyse hebben we ook gedaan voor *veiligheidsbeleid*. Waar in Limburg lopen burgers het minste gevaar slachtoffer te worden van misdaad, een verkeersongeluk of een ramp? Elsevier heeft alle gemeenten in Nederland vergeleken op het punt waar het het veiligst is. Maar dat is een, twee is wat gemeenten doen. Welke gemeenten maken het meeste werk maken van het veiligheidsbeleid en welke minder? En waar is de brandweer en de ambulance het snelst ter plekke? Deze analyse levert een organisatievergelijking op, een zogenaamde benchmark. Deze benchmark is interessant. Deze laat zien dat de Limburgse visitatiecommissie natuurlijk niet het beleid per sector uitgebreid in kaart heeft gebracht en evenmin een evaluatie geeft van de doelbereiking in het veiligheidsbeleid. De visitatiecommissie meet weliswaar of gemeenten aan beleidsevaluatie doen maar moest zich beperkingen opleggen als het gaat om een doorkijk in de volle breedte en diepte van beleidsprogramma's. De commissie gebruikte als indicatie voor handhaving wat gemeenten aan legionellapreventie doen. Dat neemt niet weg dat de conclusies van de rapportage en Elsevier grotendeels overeenstemmen dan wel niet strijdig zijn met wat de commissie vond. Een voorbeeld: de gemeente Swalmen scoorde volgens de visitatiecommissie en geluiden uit de bespreking door de gemeenteraad van het concept-visitatierapport in juni 2003 matig op het punt van 'beleid en handhaving' terwijl deze zwakke score ook in het Elsevier-onderzoek naar voren kwam. Swalmen controleerde te weinig op de naleving van wet- en regelgeving.

#### *(3) Financiële positie*

Opvallend is wel dat er nauwelijks verband lijkt te bestaan tussen de financiële positie van een gemeente en haar bestuurskracht. Niet gesteld kan worden: hoe beter de financiële positie hoger beter de bestuurskracht. Hiervoor werd al opgemerkt dat de gemeente Helden hoog scoort in het bestuurskrachtprofiel en Maasbree laag, terwijl de financiële positie van Maasbree beter is (plaats 6 volgens de begroting 2003; aldus de Limburgse Kerngegevens gemeentefinanciën 2003) dan die van Helden (plaats 12).

Dit gegeven ondergraaft ons inziens de kwaliteit van de bestuurskrachtprofielen niet. Bij de toepassing van het normenkader voor de beoordeling van bestuurskracht komt de rol van gemeentefinanciën op verschillende plekken terug.

#### *(4) Gsb-monitor en bestuurskrachtmonitor*

Tenslotte nog een andere invalshoek om de geldigheid in beeld te krijgen. Is er ook inhoudelijke overeenkomst tussen de visitatie in het kader van het grotestedenbeleid, de gsb-monitor, en de bestuurskrachtprofielen van de commissie- Rutten? Deze vergelijking is opportuun in de ogen van onder meer oud-gedeputeerde Haazen, die met beide visitaties van doen had. We hebben deze vraag daarom tot nader onderwerp van onderzoek gemaakt, daarbij in het oog houdend dat er verschillen bestaan in doel en opzet van beide visitatieprocessen. Uit een scriptieonderzoek van Hendrikx blijkt dat de vaststellingen in de

gsb-monitoren zoals die zijn toegepast in Venlo, Heerlen en Maastricht redelijk goed sporen met de uitkomsten van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in elk van deze drie steden. Van inhoudelijke strijdigheid van de uitkomsten is over het algemeen geen sprake.

### **Conclusie**

Veel ambtenaren, bestuurders en het maatschappelijk middenveld droegen zélf 'bestaand beleid' en andere informatie aan voor de bestuurskrachtprofielen. Ze erkennen en herkennen - ook daardoor - de foto van de gemeentelijke bestuurskracht. De bestuurskrachtprofielen zijn niet alleen te beschouwen als geldige documenten omdat ze (intersubjectief) als deugdelijk beschouwd werden en worden maar ook omdat er geen contra-informatie naar boven is gekomen die twijfel doet rijzen over de geldigheid. Dat diverse onderdelen uit een bestuurskrachtprofiel zouden zijn uit te werken (zoals over handhaving), wordt niet bestreden. Wie stelt dat er meer ruimte voor nuance had moeten zijn, heeft altijd gelijk. Nuanceringen zijn eindeloos mogelijk. Een gemeentelijke rapportage - in het kader van een vervolgmonitor - over wat qua verbeteracties met een bestuurskrachtprofiel is gebeurd, biedt mogelijkheden voor gemeentebesturen om die nuance zelf aan te geven.

### **6.7 Bruikbaarheid van de uitkomsten**

Het trekken van conclusies en formuleren van verbeteracties is aan het gemeentebestuur zelf overgelaten. Dat is positief omdat het aansluit bij de lerende rol van een gemeentebestuur. Visiteren is een middel van onderop waarin een 'belerende' houding, waarin anderen zeggen hoe het moet, teruggedrongen is. Niet overal gaat het zo. De visitaties van enkele gemeenten in Zuid-Holland, uitgevoerd door consultancyorganisaties, leidden wel tot aanbevelingen.

Als de visitatiecommissie geen aanbevelingen formuleert, zijn de bestuurskrachtprofielen dan wel zo ingericht dat sprake is van bruikbaarheid en zijn de rapporten gebruikt? Dat is op de volgende manier te achterhalen:

- a. Is het visitatierapport hanteerbaar, logisch opgebouwd, te volgen, leesbaar en dus hanteerbaar? Is het concluderend gehalte voldoende?
- b. Is over verbeteracties vergaderd binnen het gemeentehuis?
- c. Heeft het visitatierapport geleid tot notities voor verbeteracties?
- d. Zijn verbeteracties (mede) als gevolg van het visitatierapport daadwerkelijk ingezet?

De visitatierapporten zijn zonder meer *bruikbaar*, zo blijkt uit observatie van raadsvergaderingen over de conceptopgavenprofielen en conceptbestuurskrachtprofielen. De rapportages bevatten duidelijke conclusies.

### ***Hebben gemeentebesturen ook zelf conclusies en gevolgen verbonden aan de visitatierapporten?***

De meeste gemeentebesturen hebben *een debat* gewijd aan het visitatierapport en zich bezonnen op gevolgen. De regio-rapporten van de provincie geven hiervan een beknopt overzicht waarin allerlei voornemens worden opgesomd. Hebben gemeenten alle in gelijke mate zelf lessen getrokken? Tot 2004 stonden ons nog slechts de regioanalyses van Midden- en Noord-Limburg ter beschikking; die over Zuid-Limburg moest nog verschijnen.

Uit de regioanalyses, gesprekken met de secretaris van de visitatiecommissie en met burgemeesters en raadsleden blijkt dat niet alle gemeentebesturen over de hele linie in



gelijke mate lessen hebben getrokken. In Vaals, bijvoorbeeld, was tot eind 2003 nog slechts sprake van zwakke reflectie en doorwerking. Het visitatierapport is daar vrij snel in de beland. Of het er nog uitkomt? Hier staan bijvoorbeeld de gemeenten Nuth, Maasbree, Heerlen en Gulpen-Wittem tegenover. De gemeenteraad van Nuth nam al tijdens de bespreking van het conceptvisitatierapport met de visitatiecommissie vier moties aan waarin B&W werden opgedragen acties te ondernemen, waartoe het rapport van de commissie volgens de gemeenteraad noopte. Zo was meer inzet van ambtelijke capaciteit voor handhaving nodig. In Heerlen en Gulpen-Wittem zijn forse aanzetten geformuleerd voor reorganisatie of organisatie-ontwikkelingsprocessen.

Een provinciale regio-analyse van de opgaven- en bestuurskrachtprofielen geeft een overzicht van de *schriftelijke reacties* van gemeentebesturen op de bestuurskrachtprofielen zoals de visitatiecommissie die grotendeels samen met elk gemeentebestuur heeft opgesteld en bevat uitkomsten van oriënterend overleg. Hieruit komt naar voren dat veel gemeentebesturen consequenties hebben verbonden aan de visitatie en zeggen dat nog verder te gaan doen. Dat geldt niet alleen voor gemeentebesturen die veel 'matig' of 'onvoldoende' scoorden op de velden strategisch beleid en tactisch beleid uit de matrix, zoals bijvoorbeeld de gemeente Maasbree - die een aparte nota opstelde - , maar ook voor een gemeente die redelijk tot goed scoorde qua bestuurskracht, zoals bijvoorbeeld Helden. Hoewel de leden van de visitatiecommissie over het algemeen geen scherp inzicht hadden in deze voornemens vinden ze achteraf dat het visitatierapport ruim voldoende aangrijpingspunten biedt voor reflectie en het zelf komen tot aanbevelingen. De visitatierapporten zijn – ook zo gezien - volop bruikbaar voor zowel een college van B&W als een gemeenteraad, die kaderstellend of agenderend wil optreden. Diezelfde mening is oud-gedeputeerde Haazen toegedaan. De gemeentebestuurders beklagen zich geenszins over de bruikbaarheid van het bestuurskrachtprofiel. Of gemeentebesturen er het maximale uithalen, was geen onderwerp van dit onderzoek.

### ***Rapporten naar het provinciebestuur***

De reflectiefase impliceert niet alleen een bezinning aan de kant van gemeentebesturen, het trekken van consequenties voor de eigen organisatie en het gemeentebestuur maar ook toezending van het rapport van de visitatiecommissie aan het provinciebestuur. Hoe verliep het verdere deel van de reflectie? Het provinciebestuur heeft overleg gestart in regio's. Dat overleg is volgens veel signalen van gemeentebesturen niet voortvarend genoeg aangepakt. Ondanks de waardering voor de verantwoordelijke gedeputeerde voor bestuurlijke organisatie was het provinciebestuur als geheel na het uitkomen van de visitatierapporten van gemeenten uit het Midden-Limburgse Leudalgebied niet eensgezind over de te trekken consequenties uit de rapporten waardoor het overleg dat aanvankelijk alleen door de Commissaris van de Koningin en de gedeputeerde met Leudalgemeenten werd gevoerd, werd verbreed tot een delegatie van drie gedeputeerden van verschillende politieke partijen. Het overleg in andere gebieden leverde geen zichtbare uitkomsten op in termen van voorstellen tot meer samenwerking of herindeling. Toen het collegeakkoord bij de vorming van het provinciale bestuurscollege niet eens melding maakte van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor reageerde een aantal gemeentebesturen teleurgesteld richting provinciebestuur. Hier en daar werden door bestuurders uit stedelijke gebieden als Venlo en Roermond termen gebruikt als 'de rapporten kunnen in de bureaula'. Dat aanvankelijk zelfs bij gemeentebesturen enkele maanden na de vorming van het college onbekend was wie als

gedeputeerde 'bestuurlijke organisatie' in de portefeuille had, is ook illustratief voor de gepercipieerde lage prioriteit bij het provinciebestuur. Het gebruik van de visitatierapporten maakt overigens verder geen onderdeel uit van de opdracht tot dit onderzoek.

### **6.8 De visitatiecommissie: ethische en andere aspecten**

Aan de visitatiecommissie is een aantal aspecten te onderscheiden. De commissie kende vijf leden: vier burgemeesters en een voormalig gemeentesecretaris. Omvang en samenstelling van de commissie bleek goed werkbaar. Bij gemeenten zijn hierover geen vragen gerezen.

Alle leden van de visitatiecommissie zijn eerder werkzaam geweest in een van de Limburgse gemeenten. Om een indicatie te geven, voorzitter Rutten was eerder burgemeester in Nuth, het commissielid De Geus waarnemend-burgemeester in Sittard-Geleen en lid Opsteegh eerder wethouder in Tegelen en burgemeester in Swalmen. De commissieleden hadden dus zekere vertrouwdheid met het Limburgse bestuur en beschikten over een uitstekend invoelingsvermogen. Om te voorkomen dat commissieleden vragen van integriteit over zichzelf zouden afroepen indien zij betrokken zouden zijn bij de beoordeling van de bestuurskracht van gemeenten uit de regio waar ze eerder werkzaam waren (bijvoorbeeld een mildere beoordeling van een gemeente die ze kenden of juist een extra kritische), is besloten dat deze leden in voorkomende gevallen geen deel van de commissie voor betreffende visitaties zouden uitmaken. Dat was een achtenswaardig besluit. Zou dit besluit niet zijn gevallen dan was er een grote kans op kritiek geweest, zo viel te beluisteren.

## 7 Algemeen oordeel

### 7.1 Positief beeld van toepassing van de bestuurskrachtmonitor maar ...

Het grondpatroon van waardering van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor is dat de monitor een positieve ontvangst heeft gekend: het initiatief, het protocol (kader), de fasering, de samenstelling van de visitatiecommissie, de ondersteuning door provinciaal medewerkers en adviesbureau, de stappen om te komen tot achtereenvolgens een opgavenprofiel, een bestuurskrachtprofiel, de wisselwerking in het proces en correctiemogelijkheid, de contacten van de commissie met het maatschappelijk middenveld, de vrijwilligheid van toezending van het visitatierapport aan het provinciebestuur, de regio-analyse en het overleg.

Kijken we naar de indrukken die verschillende 'partijen' hadden over de toepassing van de bestuurskrachtmonitor dan vallen naast dit overheersend positief beeld wel enkele accentverschillen op. Noem het variaties op een positief grondbeeld. De leden van de visitatiecommissie, de secretaris, de medewerkers van het adviesbureau zijn zonder meer te spreken over de opzet en werkwijze die ze deels zelf na het begin van de 'pilot' hebben opgesteld. Zijn zij wellicht opgenomen in wat je ondeugend een beleidsgevangenis kunt noemen? Ze kunnen niet meer buiten het gevormde pad treden? Dat lijkt ons onjuist. Daar staat tegenover dat alle betrokkenen juist sterk zelfkritisch vermogen hebben. Dus mag hun positief beeld als een 'serieus' te nemen mening worden gezien. Maar dat betekent niet zonder meer dan anderen daarmee volledig overeenstemmen. Hoe zit dit?

Uit gedrag blijkt dat veel colleges van B&W instemmen met de toepassing van de bestuurskrachtmonitor. Dat is ook logisch, want ze hebben overleg gehad met de visitatiecommissie. Als de opzet of aanpak anders had moeten zijn, konden ze het tijdig zeggen door niet mee te doen of door correcties op documenten voor te stellen en door kritiek op de toepassing van de monitor in brieven aan gedeputeerde staten te melden. In deze correspondentie vallen echter nauwelijks kritische woorden. Is het mogelijk dat er toch nog een achterkant van het gelijk bestaat en dat wel degelijk er kritiek is op de procedure? We constateerden in enkele gesprekken met raadsleden en wethouders dat hier en daar toch nog wel enige kritiek bestond. Bij raadsleden vielen uitspraken te beluisteren als: 'iets te wetenschappelijke aanpak', 'te subjectief', 'de methode is wel erg uitvoerig' en 'het had soberder gekund'.

De monitormethodiek heeft ook vragen opgeroepen bij personen met als achtergrond een opleiding in een van de sociale wetenschappen. Sommigen van hen verwachtten van visitatie een bijna natuurwetenschappelijk onderzoek, dat voldoet aan strenge eisen van methodologie (zoals meting vooraf en achteraf, voldoen aan eisen van betrouwbaarheid en geldigheid). Deze indruk berust op een groot misverstand. Visiteren is geen kwestie van wetenschappelijk onderzoek maar van *intersubjectieve oordeelsvorming*, waarbij 'partijen' in verschillende rondes tot zoveel mogelijk gezamenlijk gedragen vaststellingen en oordelen komen en een *onafhankelijke commissie de oordeelsvorming beslist*. De praktijk van visiteren in onder meer het hoger onderwijs bewijst evenzeer als die in Limburgse gemeenten dat visiteren op een verantwoorde wijze kan geschieden.

## 7.2 Sterk en zwak van de Limburgse bkm-procedure op een rij

De toepassing van de bestuurskrachtmonitor kent sterke en zwakke punten.

### *Zwakkere punten en discussies*

Wat was het *meest zwakke punt* uit de bkm-procedure? Zwakke punten waren er enkele.

1 Bij startbijeenkomsten, aan het begin van het traject, waren vertegenwoordigers van het *georganiseerd overleg* aanwezig. Zij komen echter niet meer voor in het latere proces. Dat is geen zwaar kritiekpunt, maar het viel wel op temeer omdat in de derde fase hier en daar reorganisaties dan wel organisatieontwikkelingstrajecten zijn of worden opgestart (bijvoorbeeld in Heerlen, Gulpen-Wittem). Op dit vlak lijkt o.i. echter geen correctie in de aanpak nodig.

2 De invulling van *omvangrijke vragenlijsten* in de eerste fase heeft hier en daar in ambtelijke kringen irritatie veroorzaakt omdat lang niet altijd duidelijk was wat de beantwoording van specifieke vragen opleverde in het kader van het project. Hoe dit te ondervangen in de toekomst? Advies: nogmaals de omvang van vragenlijsten en het aantal lijsten overwegen.

3 Sommige zaken, zoals de normering van de commissie en de scores in de matrix, werden niet door iedereen in de gemeenteraden goed *begrepen*. Dit betrof vooral de rapportage over het strategisch beleid, zoals bleek uit observatie van raadsvergaderingen in Kerkrade, Voerendaal, Nuth, Schinnen en Beek. Een deel van deze kritiek is niet terecht maar meer een verdedigende reflex: men verdedigt vanuit de gemeenteraad bepaalde stukken als strategische beleidsdocumenten die het niet (voldoende) zijn volgens de commissie. Meestal had de commissie gelijk maar had de formulering duidelijker gekund. Verderop volgt een aanbeveling op dit punt. Dit is oplosbaar: een kwestie van rapportage. Een conferentie met succesvoorbeelden zou zin kunnen hebben.

4 Het *consulteren van omliggende gemeenten* leidde vrijwel nooit tot wijziging van teksten van de visitatiecommissie maar had wellicht een zeker, vermoedelijk klein preventief effect: wie zaken beter wilde voorstellen dan ze zijn, wist dat anderen meekeken. Advies: niet veranderen.

5 Een ander kritiekpunt of relatieve zwakte: het visitatierapport was niet bedoeld als 'benchmarking' maar gaf toch zekere aanleiding tot *vergelijking* tussen gemeenten omdat de commissievoorzitter toch wel sprak van 'redelijke' scores in vergelijking met andere gemeenten in de regio X, en omdat het provinciebestuur wel alle matrixen op elkaar legde in de Regioanalyse. Dus er moest volgens de opzet niet vergeleken worden, de commissie vergelijkt in haar rapporten ook niet maar er sloop wel in de hoofden van sommige lezers wel vergelijking in. Dit is bij nader inzien echter een marginaal punt.

6 In de bestuurskrachtrapportages vormen *de burgers*, waarop het gemeentebestuur zich richt, geen apart onderdeel. Niet expliciet wordt in de rapportages van de visitatiecommissie bekend welke tevredenheid burgers aan de dag leggen over hun bestuur. De commissie heeft natuurlijk wel oog gehad voor de vraag of een gemeentebestuur zelf burgerpanels of enquêtes liet houden. De commissie sprak zelf ook met vertegenwoordigers van het

maatschappelijk middenveld. Van de commissie had niet verwacht mogen worden dat zij zelf een discussie met de bevolking aanging.

7 Er is ook *systemkritiek* mogelijk. De analyse van de samenwerking tussen gemeenten kreeg geen complement in de toepassing van de bestuurskrachtmonitor op gewesten, zoals Parkstad of het gewest Noord- en Midden-Limburg. Daardoor konden niet beide kanten van de medaille bekeken worden. Ook een specifieke analyse van intergemeentelijke diensten als milieudiensten ontbrak. Hier wordt verderop nader ingegaan, ook bij de aanbevelingen. Dit is een gewichtig punt, ook uit het perspectief van een provinciebestuur.

### ***Sterker***

Tot de sterke punten of succesfactoren behoort de procedure als geheel:

1. de omschrijving van bestuurskracht is goed doordacht,
2. de kwaliteitsmatrix, het normenkader en de indicatoren per veld bleken als geheel adequaat en hanteerbaar,
3. met de matrix bleek het mogelijk een beeld te krijgen of een gemeente een complete gemeente is (met op elk veld minimaal een voldoende),
4. de regie op het proces en procesdiscipline kon niet gemist worden want die elementen zorgden voor eenheid en lijn in het monitorproces,
5. dat proefgedraaid werd in Roermond en Roerdalen was nuttig om onder meer te leren werken met de matrix,
6. het iteratieve en interactieve contact tussen bureau, visitatiecommissie en gemeentelijke actoren zorgde voor het betrokken zijn van de gemeente die in feite zelf de 'foto' van de bestuurskracht mee maakte,
7. de ondersteuning van een extern bureau bleek zeer noodzakelijk, nam de visitatiecommissie veel werk uit handen en zorgde voor het vasthouden aan het rapportagestramien, en
8. ook de stabiliteit in de samenstelling en het functioneren van de commissie met goede ambtelijke ondersteuning bleek heel waardevol omdat zo interpretatieverschillen tussen gemeenten uitbleven. Ook de externe consultatie van het maatschappelijk middenveld bleek een goede zet omdat zo het beeld vanuit de nota's en de discussie met B&W kon worden geconfronteerd met wat beeldvorming bij externe actoren. Kortom, de Limburgse opzet is positief te waarderen uit een oogpunt van opzet en toepassing.

Zoals verderop blijkt, is de Limburgse procedure positief omdat hier in sterke mate rekening is gehouden met '*beginselen van behoorlijk visiteren*'.

## 8 Herhaling in Limburg: de vervolgmonitor

Is herhaling van het visitatieproces door toepassing van een vervolgmonitor in Limburgse gemeenten nuttig of niet? Kan bij herhaling dezelfde of een iets soberder opzet gekozen worden? Deze vragen zijn aan de orde geweest in gesprekken met leden van de visitatiecommissie, de secretaris, de oud-gedeputeerde en met het organisatie-adviesbureau. Tevens is kennis genomen van een concept-notitie over een vervolgmonitor zoals opgesteld door het provinciebestuur in samenspraak met het bureau van Naem en Partners.

Uit een oogpunt van kwaliteitsborging moet het gewoonte worden dat een gemeentebestuur eens in de vier jaar, dus binnen de electorale cyclus, kiest voor toepassing van een bestuurskrachtmonitor resp. een vervolgmonitor. Immers, de toepassing van de bestuurskrachtmonitor biedt een spiegel voor het gemeentebestuur, bevordert het urgentiegevoel om te komen tot gewenste veranderingen en de monitor bleek ook bruikbaar voor het in gang zetten van nadere analyses en verbeteracties, zoals de Regio-analyses illustreren. Een vervolg op de toepassing van de eerste monitor is langs de volgende lijnen denkbaar en verdedigbaar. Daarbij betrekken we ook de toepassing van een eerste bestuurskrachtmonitor in gewesten en intergemeentelijke diensten.

1. Bestuurskrachtmonitoring is geen doel op zich maar *een middel* tot bevordering van de kwaliteit van het gemeentebestuur. Als dat zo is, kan een monitortoepassing geen eenmalige zaak zijn.
2. Bij een nieuwe toepassing van de bestuurskrachtmonitor, dus een vervolgmonitor, kan uitgegaan worden van hetzelfde *bestuursconcept* als in de eerste ronde. De bestuurskracht wordt dus opnieuw gemeten aan de hand van het gemeentelijk opgavenprofiel en niet aan de hand van een referentiegemeente. De reden hiervoor is dat dit bestuursconcept – dat uitmondt in een opgaven- en bestuurskrachtprofiel - positief is beoordeeld door alle betrokkenen, zoals onder andere door de leden van de visitatiecommissie en gemeentebesturen.
3. Opnieuw zijn drie fasen te onderscheiden die leiden tot de volgende producten: *het opgavenprofiel* en *het bestuurskrachtprofiel*; daarna volgt de *reflectiefase* die kan leiden tot verbeteracties. Het herhalen van deze *fasering* is een logisch gevolg van de satisfactie van gemeentebesturen, visitatiecommissie en provinciebestuur met de fasering in de eerste toepassing. Een gelijke aanpak biedt de mogelijkheid om doelmatig te opereren; er hoeven geen of weinig nieuwe spelregels afgesproken te worden en er is maximale kans op vergelijkbaarheid met eerdere rapporten uit de eerste ronde, dus de nulmeting.
4. De herhaling van de visitatie in de vorm van toepassing van een vervolgmonitor is een zaak van *gedeelde verantwoordelijkheid* van provincie en gemeenten. Er zijn geen redenen om de gedeelde verantwoordelijkheid te laten ophouden na de eerste toepassing van de monitor. Ook de toepassing van de bestuurskrachtmonitor op gewesten, waarin gemeenten in de vorm van verlengd lokaal bestuur proberen

samen te werken, en van intergemeentelijke diensten is een kwestie van gedeelde verantwoordelijkheden.

5. Het provinciebestuur kan vasthouden aan een stimulerende en *coördinerende rol* bij de toepassing van bestuursmonitoren. Het provinciebestuur heeft immers zekere (bestuurs-) stelselverantwoordelijkheid. Deze gedeelde verantwoordelijkheid kan in de financiering tot uiting komen. Het provinciebestuur kan de ontwikkeling van een vervolgmonitor voor de beoordeling van gemeentelijke bestuurskracht voor haar rekening nemen en de inzet van een visitatiecommissie. De kosten voor inschakeling van een adviesbureau dat het concept-opgavenprofiel en bestuurskrachtprofiel opstelt, zouden door provincie en gemeenten gedeeld kunnen worden, in de verhouding eenderde voor provincie - tweederde voor gemeenten samen per cluster.
6. Het provinciebestuur kan voorkomen dat ad hoc vervolgmonitoren in gemeenten of gewesten worden gestart door – evenals in de eerste ronde - een *clustergerichte werkwijze* – en dus een gelijktijdige toepassing van de vervolgmonitor in zelfde (sub)regio's - met kracht te bevorderen. Daardoor kan de participatierol van gemeenten goed in beeld komen. De regionale taken van lokale besturen komen in de kijker. Welke gemeenten tot welk cluster behoren, kan nader bezien worden.
7. Het provinciebestuur zou separaat dan wel gelijktijdig met een (sub)regionale toepassing van een vervolgmonitor een monitoring van een *gewestbestuur* resp. *speciale diensten*, zoals sociale diensten, met kracht kunnen bevorderen. Een reden hiervoor is dat uit veel bestuurskrachtprofielen in Limburg en daarbuiten blijkt dat de intergemeentelijke samenwerking voor verbetering in aanmerking komt. Het is dan een logische stap om te kijken hoe de intergemeentelijke samenwerking feitelijk verloopt. Deze aanbeveling wordt met grote klem gedaan. Er volgt een groot hiaat in de visitaties (c.q. kwaliteitsborging) indien het bovengemeentelijke niveau buiten schot blijft. Uiteraard ligt het voor de hand om een toepassing van de monitor in gemeenten in een cluster gelijktijdig te verrichten met een beoordeling van de bestuurskracht van verlengd lokaal bestuur in dat cluster. Dat zou ervoor pleiten om de clusters te laten samenvallen met de gewesten, althans niet te kleine clusters te nemen.
8. De monitoring van speciale intergemeentelijke diensten kan sober zijn indien in het kader van inspectiewerk door een andere overheid al monitoring heeft plaatsgehad, bijvoorbeeld van sociale diensten. Voor zowel de monitoring van gewestbesturen als de separate monitoring van intergemeentelijke diensten is vermoedelijk *het ontwerp* van twee monitoren (een voor de bestuurskracht van gewesten en een voor de bestuurskracht van intergemeentelijke diensten) gewenst. Ook hier is een indeling in twee kernfasen met een opgaven- en bestuurskrachtprofiel en een vervolgfase een krachtige optie.
9. Het provinciebestuur kan *opdrachtgever* zijn voor de ontwikkeling van een vervolgmonitor voor het beoordelen van de bestuurskracht van gemeenten, gewesten en intergemeentelijke diensten.

10. De eerste toepassing van de bestuurskrachtmonitor is een zgn. *nulmeting*. De vervolgmonitor impliceert weliswaar een *zelfstandige beoordeling* van de gemeentelijke bestuurskracht maar daarnaast is een vergelijking mogelijk, die niet is bedoeld om te vergelijken (wij moesten van ver komen?) maar om te laten zien wat aan *vervolgacties* op de eerste monitoring gepleegd is. Deze aanpak is gebruikelijk bij visitaties van afzonderlijke opleidingen in het hoger onderwijs (daar wordt de vraag gesteld: geef punt voor punt aan wat u deed met de uitkomsten van de vorige visitatie?). De visitatiecommissie beoordeelt dan niet de vervolgacties maar wel of ze een adequate procesmatige reactie zijn op de uitkomsten en of hiaten in het reactiepatroon optraden.
11. Het is goed verdedigbaar dat een vervolgmonitor toegepast op gemeenten soberder – dus *doelmatiger* - wordt uitgevoerd dan de eerste toepassing van de bestuurskrachtmonitor. De werklast wordt enigszins gereduceerd door de ervaringen met de eerste toepassing van de bestuurskrachtmonitor. Het is bovendien mogelijk om te volstaan met *de actualisatie van het opgavenprofiel*. Dit profiel zal immers in menige gemeenten nog grotendeels gelijk kan zijn aan het eerdere.
12. Het is zonder meer gewenst dat een *visitatiecommissie* wordt ingesteld. Het werk van de commissie - Rutten bleek heel waardevol. Een dergelijke visitatiecommissie dwingt gemeentebesturen tot procesdiscipline en tot het voorkomen van vertekening van de opgaven en rapportage over de uitvoering. Ervaringen in een provincie waar een visitatiecommissie ontbreekt, leren dat het ‘oppoets - effect’ inderdaad bij het ontbreken van een visitatiecommissie optreedt. De samenstelling van de commissie is een kwestie van uitwerking. Uitgaande van de geijkte werkwijze in het hoger onderwijs, is de praktijk om ‘vakbroeders’ te vragen toe te treden een goede. Het verdient geen aanbeveling om gemeentebestuurders uit dezelfde provincie deel te laten uitmaken van een visitatiecommissie, maar ex-bestuurders kunnen zeker deel uitmaken van een commissie, evenals personen uit andere sectoren. Eisen voor deelname zijn onder meer: kennis van en inzicht in decentraal overheidsbestuur, ruime ervaring in bestuursdiagnostische zin, gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen, communicatief vermogen, oordeelsvermogen.
13. Een visitatiecommissie dient te worden bijgestaan door een secretariaat en een (advies-) *bureau* dat de twee concept-rapporten opstelt. Dat is een aanpak die in de eerste ronde goed werkte. De aanbesteding van de keuze het bureau kan voor de hele provincie of per cluster geschieden. Ter wille van de uitvoerbaarheid dient die aanbesteding in een hand te liggen (resp. gelegd te worden).
14. Een visitatiecommissie kan zich bij een vervolgmonitoring van gemeenten richten op procesdisciplineren, het horen van derden en voeren van overleg over bevindingen, beoordeling van de bestuurskracht en vaststelling van een bestuurskrachtprofiel. Dat betekent dat inzet van een adviesbureau, een aanpak waarmee in de eerste ronde goede ervaring is opgedaan, per cluster van monitoringsoperaties nodig is. Dit bureau stelt de concept-rapportages op, zoals het opgaven- en bestuurskrachtprofiel.



15. Bij de vaststelling van de gemeentelijke bestuurskracht in het proces van toepassing van de vervolgmonitor kan uitgegaan worden van de bekende *kwaliteitsmatrix*, opgebouwd op basis van de vier gemeentelijke rollen (bestuur, dienstverlening, participant, bedrijfsvoering) en drie kwaliteitsniveaus (strategisch, tactisch, operationeel beleid). Het bleek immers mogelijk om hiermee te werken en geen van de gesprekspartners droeg een alternatief hiervoor aan.
16. Bij de toepassing van de vervolgmonitor in gemeenten kan een visitatiecommissie niet alleen aandacht besteden aan het strategisch en tactische niveau maar is zeker meer aandacht nodig voor *het operationele niveau*, dat in de eerste ronde terughoudend – en dus niet diep - is beoordeeld. De visitatiecommissie sprak van een beoordeling van operationeel beleid dat 'large' was. Meer focus op het operationele dus. Dit accent kan worden aangebracht in zowel de monitoring van gemeenten als gewesten en intergemeentelijke diensten.
17. De visitatiecommissie dient *het normenkader* voor de monitoring van de gemeentelijke bestuurskracht gelijk te houden maar licht te actualiseren op basis van het voorgaande en ontwikkelingen in Rijks- en ander beleid. Zo is voorstelbaar dat de commissie ook de aandacht voor handhaving van regels iets vergroot (in de eerste ronde richtte ze zich op legionellabestrijding/preventie als indicator).
18. *Gewesten* en *intergemeentelijke organisaties* en ook *provincies* dienen evenals gemeenten op bestuurskracht te worden beoordeeld. Het provinciebestuur resp. een coördinerend 'orgaan' van provincies (IPO) moet die toepassing van de bestuurskrachtmonitor stimuleren omdat die in haar belang is om eigen regionale speerpuntprojecten, bijvoorbeeld in het kader van het Provinciaal Omgevingsplan, te realiseren.
19. De toepassing van een bestuurskrachtmonitor op gewesten moet gebaseerd zijn op een nog *te ontwikkelen kwaliteitsmatrix en een normenkader*. Dat moet aansluiten op het bestuursconcept dat voor gemeenten geldt in verband met de vergelijking. Denkbaar is dat de toepassing in drie fasen geschiedt, met twee producten als resultaat en uit te voeren door een visitatiecommissie die in dit geval niet werkt met slechts twee aandachtgebiedhouders of slechts een. Bij voorkeur beoordeelt eenzelfde visitatiecommissie zowel gemeenten uit een cluster als het gewest waartoe die gemeenten behoren en de intergemeentelijke diensten die ze hebben opgericht.
20. De visitatiecommissie sprak in het kader van de gemeentelijke monitor met het *maatschappelijk middenveld*. Bij het ontwerp van de monitoring van gewesten of intergemeentelijke diensten dient ook aandacht te worden besteed aan wenselijkheid en mogelijkheid tot overleg van de commissie met burgers, klanten, doelgroepen. Een visitatiecommissie zou ook indicaties moeten verzamelen over satisfactie van die categorieën 'waarvoor men het allemaal doet' in een gewest of intergemeentelijke dienst.

21. Nader bezien moet worden hoe de oordelen van *burgers* over een gemeente, een intergemeentelijke dienst en een gewest bij de toepassing van een bestuurskrachtmonitor worden meegenomen.
  
22. In de vervolgmonitoring dient bij de rapportage over de bestuurskracht iets meer aandacht te worden besteed aan *de verantwoording* van de scores over strategisch beleid en de strategische participantenrol (veld 1.1 en 1.3). Iets meer overtuigingskracht is gewenst. De reden is dat in een aantal gemeenteraden vragen rezen over het ontbrekend strategisch beleid.

## 9 Het vergelijkend perspectief: de bestuurskracht van Friese gemeenten

Om distantie te betrachten tot de Limburgse procedure is ook een ander proces bestudeerd: de evaluatie van de bestuurskracht in Friesland. Hoe is daar de monitoring aangepakt?<sup>4</sup> In de eerste drie kwartalen van 2003 hebben 27 Friese gemeenten zich bezig gehouden met een zelfevaluatie op het vlak van bestuurskracht. De provincie Friesland telt in totaal 31 gemeenten. De vier Waddeneiland-gemeenten (Terschelling, Ameland, Schiermonnikoog en Vlieland) deden niet mee aan de zelfevaluatie, met hen is door de provincie Friesland een afzonderlijk traject ter inventarisatie van (bestuurlijke) problemen en knelpunten afgesproken. De Friese aanpak is er een zonder visitatiecommissie.

### 9.1 Bestuurskracht van Friese gemeenten

#### *Voorgeschiedenis en aanleiding*

Het proces tot zelfevaluatie in Friesland kent een lange voorgeschiedenis. Na een grootschalige gemeentelijke herindeling in 1984, waarin het aantal gemeenten in Friesland tot het huidige aantal van 31 werd teruggebracht, is eind jaren negentig van de vorige eeuw de discussie over de bestuurlijke organisatie in Friesland weer opgebloeid. Die werd mede gevoed door een sterke toename van diverse bestuurlijke samenwerkingsverbanden in de provincie.

De provinciale nota '*Bestuurlijke organisatie in Friesland: bestuurlijke visie en aanpak*' uit het najaar 2000 vormde de aanleiding tot het onderzoek van SGB0 naar de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de provincie Friesland. Uit dit onderzoek bleek, dat er in Friesland 149 samenwerkingsverbanden bestonden en dat met name de kleinere Friese gemeenten kampten met schaalproblemen. De eenduidige conclusie van het SGB0-rapport met de naam: '*It lokaal bestjoer yn Fryslân en hoe fierder?*' luidde, dat de oplossing van de schaalproblemen op te lossen waren door middel van schaalvergroting van gemeenten, een gemeentelijke herindeling dus. Deze eindconclusie heeft nogal wat bestuurlijke stof in Friesland doen opwaaien. Het SGB0-rapport is op initiatief van de provincie Friesland op 6 december 2001 met de besturen van de Friese gemeenten besproken. Doel van de bijeenkomst was om na te gaan of de analyse en de eindconclusie van het SGB0-rapport overeenstemden met het beeld dat bij de gemeentebesturen leefde omtrent de situatie van het lokaal bestuur in de provincie. Een gedachtewisseling met een toetsend karakter derhalve, zonder de bedoeling een standpunt te bepalen dan wel 'koppen te tellen'. Een meerderheid van de Friese gemeentebesturen herkende zich in de gesignaleerde knelpunten en kwetsbaarheden, zij het met veel nuanceringen. De in het SGB0-rapport geschetste eindoplossing (streef naar een schaalvergroting in Friesland) werd niet eenstemmig begroet. De gemeentebesturen leverden kritiek op de wijze waarop in het SGB0-rapport de analyse van de knelpunten wordt gevolgd door de eindconclusie dat ter oplossing er van gemeentelijke schaalvergroting de voorkeur verdient. Deze eindconclusie werd gelet op de beperkte inventarisatie van het SGB0-rapport als 'te kort door de bocht' beschouwd. Voor het vormen van een afgewogen oordeel over de bestuurlijke knelpunten is nader en breder onderzoek noodzakelijk, waarbij de provincie in het kader van haar regierol

---

<sup>4</sup> Deze tekst is opgesteld door K. Geers en A.F.A. Korsten.

aan zet is, aldus de Friese gemeentebesturen. De provincie Friesland onderkende de geuite kritiek op het SGBO-rapport, met name op het ontbreken van voldoende representativiteit, met de nuance dat zij het beschouwde als 'feitelijke constatering die nu eenmaal inherent zijn aan de gekozen onderzoekszopzet in een beperkte schaal'. Als logisch vervolg op het SGBO-rapport en de uitkomsten van de bespreking daarvan met de Friese gemeentebesturen koos de provincie Friesland voor een uitgebreid en diepgaand onderzoek naar de bestuurlijke knelpunten in de provincie. Doel van het onderzoek was 'om na analyse van de gegevens te kunnen beoordelen in hoeverre de gemeenten hun taken zelfstandig kunnen uitvoeren en welke mate van samenwerking daarvoor nodig is, ook met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Vier categorieën criteria spelen daarbij een rol: organisatiecriteria (personeelsbestand en investeringsruimte), gebiedscriteria (ruimtelijke en sociaal-economische problematiek), maatschappelijke criteria (sociaal-cultureel werk en sociale voorzieningen/sport) en bestuurlijke criteria (visie op dualisering, parttime wethouderschap, griffie). Met andere woorden: de aanzet tot de gemeentelijke zelfevaluatie. Dit heeft geresulteerd in een tussenliggende beleidsnota van de provincie Friesland van 2001, tot stand gekomen in overleg met de Vereniging Friese Gemeenten, waarin de gemeenten worden uitgenodigd zichzelf te evalueren. Het zelfevaluatieproces heeft, met een controlerende rol van de Vereniging van Friese Gemeenten (VFG), verder vorm gekregen in de uitnodiging van februari 2003 van het college van Gedeputeerde Staten van Friesland aan de deelnemende 27 gemeenten om tot zelfreflectie over te gaan.

#### ***Het waarom van het zelfevaluatieproces: initiatief en aanleiding***

Eind 2000 hebben Gedeputeerde Staten van Friesland op basis van het collegeprogramma 1999-2003 een begin gemaakt met het in kaart brengen van de bestuurlijke knelpunten in het lokale openbare bestuur in de provincie. In een notitie ten behoeve van de Statencommissie Algemene en Economische Zaken van najaar 2000 wordt het provinciaal beleid nader uiteengezet. Hoofdpunten van beleid zijn:

- het ontwikkelen van een overall-regie m.b.t. intergemeentelijke samenwerking.
- het verder uitbouwen van gebiedsgericht beleid
- maatwerk-regie voor concrete situaties, problemen en ontwikkelingen
- hoewel de gemeentelijke schaalgrootte in Friesland niet optimaal is, geen concrete herindelingvoorstellen, wel een actieve opstelling ten aanzien van initiatieven 'van onder op'.

Ter uitvoering van dit beleid is in het beleidsprogramma 1999-2003 de procesmatige aanpak voor drie jaren uiteengezet, die onder meer voorziet in een inventarisatie van de stand van zaken op het gebied van intergemeentelijke samenwerking in Friesland. Daarna wordt samen met de gemeenten en Provinciale Staten een vervolgtraject uitgezet, dat moet leiden tot een samenhangend totaalconcept in de vorm van een breed gedragen beleidskader voor de bestuurlijke inrichting van Friesland. Vervolgens wordt een provinciaal instrumentarium voor registratie en monitoring ten dienste van de *provinciale regierol* op het gebied van bestuurlijke organisatie ontwikkeld en bieden GS voor het einde van de periode 1999-2003 een overzicht van de gemeentelijke herindelinginitiatieven en hun beleidsconclusies daarover. Ter uitvoering van de notitie hebben GS aan SGBO, het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, in 2001 opdracht verleend tot het opstellen van een verkennende en probleemstellende notitie over het functioneren van het Fries lokaal bestuur nu en in de toekomst. In november 2001 heeft deze nota, met als titel:

“It lokaal bestjoer yn Fryslân en hoe fierder?” het licht gezien. In de nota wordt de positie van de Friese gemeenten in vier verschillende rollen aan de orde gesteld, namelijk:

- a. de gemeente als dienstverlener
- b. de gemeente als producent van beleid en regelgeving
- c. de gemeente als medeoverheid
- d. de gemeente in de rol van werkgever.

Ook is de nota aangegrepen om een overzicht en inventarisatie te maken van het aantal bestaande samenwerkingsverbanden in Friesland.

De eindconclusie van het SGBORapport luidde dat de kleinere gemeenten in Friesland in meer of mindere mate te maken hebben met problemen voortvloeiend uit de beperkte schaal waarop zij moeten opereren. Het rapport doet geen uitspraak over de schaalgrootte van de gemeenten. De knelpunten betreffen dan vooral de beperkte omvang van het ambtelijk apparaat, waardoor kwetsbaarheid optreedt, en de beperkte kwaliteit van het ambtelijk apparaat, waardoor weinig ambtelijk specialisme voorkomt en kwalitatief goed personeel aantrekken en behouden moeilijkheden oplevert. De gesignaleerde problemen zijn *het meest* voelbaar in de uitvoering van de gemeentelijke rol als producent van beleid en regelgeving. Het rapport maakt nog wel een nuance naar het gemeentelijk ambitieniveau: hoe ambitieuzer de gemeente, hoe meer de geconstateerde knelpunten zullen wringen en omgekeerd. Dit gegeven, tezamen met de geconstateerde omvangrijke hoeveelheid samenwerkingsverbanden in Friesland (149 samenwerkingsvormen), leidt tot de eindconclusie van het rapport, dat de schaalproblemen in Friesland alleen op te lossen zijn door middel van een schaalvergroting van de gemeenten te bereiken via een gemeentelijke herindeling. De oplossing om door middel van gemeentelijke samenwerking wordt van de hand gewezen vanwege het ontbreken van waarborgen voor daadwerkelijke realisatie van samenwerkingsverbanden en de onvoldoende democratische legitimatie van samenwerkingsregelingen.

### **Reactie**

De eindconclusie van het SGBORapport is door de meeste Friese gemeenten als te stellig van de hand gewezen. Bovendien werd als kritiekpunt het ontbreken van draagvlak genoemd: het SGBORapport is gebaseerd op de meningen en bevindingen van 12 van de 31 Friese gemeenten. In de vervolgdiscussie tussen gemeenten en provincie heeft de Vereniging Friese Gemeenten (VFG) in de ledenvergadering van 18 april 2002 een resolutie vastgesteld over haar positie en die van haar leden in het onderzoek naar de bestuurlijke organisatie in Friesland. In de resolutie wordt vastgesteld dat:

- a. het SGBORapport *onvoldoende* onderbouwing biedt voor de bestuurlijke knelpunten in Friesland en de oplossing er van;
- b. er dientengevolge *nader onderzoek* noodzakelijk is, waarvoor de provincie in samenwerking met de VFG duidelijke criteria formuleert;
- c. de oplossing van de knelpunten niet alleen gevonden moet worden in schaalvergroting van gemeenten, maar dat intergemeentelijke samenwerking eveneens een oplossing kan bieden.

### **Keuzen voor de beoordeling van gemeenten in Friesland**

Friesland kwam voor de keuze te staan hoe te komen tot een beoordeling van gemeenten. Alternatieven waren:

- Externe beoordeling;
- Zelfevaluatie en externe visitatie;
- Zelfevaluatie.

Het Fries provinciebestuur koos voor de ontwikkeling van een kwaliteitsinstrument met behulp waarvan gemeenten zelf hun bestuurskwaliteit kunnen meten, sterke punten en verbeterpunten analyseren en oplossingen aandragen.

In grote trekken kent het Fries proces vijf stappen:

1. Gezamenlijk formuleren van het afwegingskader (uiteindelijk vast te stellen door provinciale staten).
2. Gezamenlijk ontwikkelen van het instrument (met opdracht aan externe adviseur om het afwegingskader nader uit te werken tot een praktisch hanteerbaar instrument en om de zelfevaluatie te ondersteunen).
3. Uitvoering zelfevaluatie door gemeenten.
4. Provinciale eindrapportage.
5. Werken aan oplossingen.

Het beleidskader van de provincie en de VFG-resolutie hebben in 2002 aan de basis gestaan van het proces tot zelfevaluatie van de Friese gemeenten. Na toezending van een ontwerp afwegingskader door de provincie aan alle gemeenten afzonderlijk en de overwegend positieve reacties daarop, hebben GS eind 2002 in goed overleg met de VFG aan adviesbureau KPMG de opdracht verleend om een *zelfevaluatieproces* op te zetten en te begeleiden. Ondanks het *op het oog* brede draagvlak voor het zelfevaluatieproces als vervolg op het SGB0-onderzoek heeft een aantal gemeenten toch vooraf nadrukkelijk gevraagd naar de zin van het proces in relatie tot het gewijzigd standpunt van de rijksoverheid ten opzichte van gemeentelijke herindeling. Nu het huidige kabinet-Balkenende II heeft uitgesproken dat een gemeentelijke herindeling alleen nog kan plaatshebben bij voorstellen van onderop, achten deze Friese gemeenten de voorgestelde werkwijze *'niet langer opportuun'*. Het provinciebestuur acht de gesignaleerde bestuurlijke problemen in Friesland echter zo wezenlijk dat voor haar het gewijzigd Kabinetstandpunt ten aanzien van gemeentelijke herindeling geen aanleiding vormt om het voorgestelde door haar geregisseerde proces af te blazen. Wel geeft de provincie aan, dat maatwerk geboden is: ook andere dan herindelingoplossingen zijn mogelijk.

#### ***De beschrijving van het zelfevaluatieproces: de opzet***

Voor het ontwikkelen van een model van het proces van zelfevaluatie heeft het provinciaal bestuur van Friesland het *adviesbureau KPMG* in de hand genomen. Dit bureau heeft een model ontworpen, dat qua opzet veel overeenkomsten heeft met het INK-model.

De gemeenten is verzocht een zelfevaluatie op te zetten rondom een zestal aandachtsgebieden of thema's:

- a. de gemeente als dienstverlener
- b. de gemeente als ontwikkelaar van beleid
- c. de gemeente als lokale democratie
- d. de gemeente als toezichthouder en handhaver
- e. de gemeente als bestuurlijke partner
- f. de gemeente als werkgever

Teneinde maatwerk mogelijk te maken, bestond voor de gemeenten de mogelijkheid te kiezen uit een *drietal uitvoeringsvarianten*, A, B of C. Variant A betrof de meest uitgebreide vorm, een grondige zelfevaluatie, waarbij burgers, maatschappelijke partners, het college van burgemeester en wethouders, het managementteam en de gemeenteraad de betrokken partijen zijn. Een belangrijke rol is in deze variant weggelegd voor de mening van externe partners en burgers. Gemeenten die een beperkt beeld hebben van hun bestuurskwaliteiten werd aangeraden deze variant te kiezen.

In Variant B, een minder uitgebreide vorm van zelfevaluatie, waren de *externe* partijen *niet* betrokken. Het zwaartepunt van de zelfevaluatie ligt bij het college van burgemeester en wethouders, het managementteam en de gemeenteraad. Variant B werd geadviseerd wanneer de gemeenten (via actueel onderzoek) al een goed beeld hadden van de oordelen van de externe partners en burgers over haar functioneren.

In variant C tot slot werd de zelfevaluatie alleen toegespitst op het college van burgemeester en wethouders en het managementteam als 'uitvoerende organen'. Deze variant was te verkiezen voor gemeenten die een goed beeld hadden van hun bestuurskwaliteit en dat beeld nog eens wilden doorlichten.

#### *Vragenlijsten*

De meningen van het college van burgemeester en wethouders, het managementteam en de gemeenteraad werd in alle drie varianten gepeild middels *schriftelijke vragenlijsten*.

Voor alle varianten waren dezelfde vragenlijsten per te ondervragen orgaan beschikbaar. De vragenlijst voor het college en het managementteam zijn dezelfde en bevatten per aandachtsgebied op kernbegrippen als visie, ambitie, uitvoering en effecten in een vier puntsschaalindeling een prestatieaanduiding op niveau. Tevens is per aandachtsgebied een vraag opgenomen over de te treffen maatregelen om geconstateerde knelpunten te kunnen oplossen.

De vragenlijst voor de gemeenteraad bevat een tevredenheidmeting in een schaal van zeer ontevreden naar zeer tevreden en een kwalitatieve beoordeling van de prestaties van de gemeente op de zes aandachtsgebieden. Ook werd per aandachtsgebied gevraagd de belangrijkste verbeterpunten aan te geven.

Externe partijen werd gevraagd naar hun mening (van zeer tevreden naar zeer ontevreden) op drie extern gerichte aandachtsgebieden (gemeente als beleidsontwikkelaar, als lokale democratie en bestuurlijk partner) en naar de volgens hen belangrijkste verbeterpunten. De externe partijen kregen na beantwoording van de vragenlijsten via een ronde tafelconferentie de gelegenheid om over de uitkomsten van de vragenlijsten te discussiëren.

De vragenlijst voor de burgers bevat vragen naar tevredenheid op vier relevante gebieden (beleid, dienstverlening, handhaving en toezicht, lokale democratie) en de vraag naar een kwalitatieve beoordeling van het aandachtsgebied. De vragenlijst werd voorgelegd aan 150 burgers per gemeente.

#### *Variantkeuze*

Bij deelname aan het zelfevaluatieproces kiest het college van burgemeester en wethouders voor de te hanteren variant en wijst vervolgens een bestuurlijk en ambtelijk coördinator aan.

Het college selecteert vervolgens drie beleidsthema's of belangrijke lokale opgaven casu quo problemen waarvoor de gemeente momenteel staat. Aan de hand van deze thema's wordt de zelfevaluatie van het onderdeel 'de gemeente als ontwikkelaar van beleid' gekoppeld. De ambtelijk coördinator (projectleider) wordt tijdens een speciale trainingssessie verteld en uitgelegd hoe en wat hij/zij het project binnen de gemeente vorm en inhoud geeft.

#### *De coördinator*

De vragenlijsten worden daarna uitgezet bij de doelgroepen en al naar gelang de gekozen variant wordt het onderzoek onder de burgers gehouden. Op basis van de zo te verzamelen interne en externe informatie maakt de coördinator een eerste verkenning van de bestuurskwaliteit van de gemeente. De door de verschillende organen ingebrachte organisatiebeelden blijven in tact en worden vervolgens betrokken in de te houden werkconferentie van het college en het managementteam.

#### *Conferentie*

Het doel van de werkconferentie, waarvoor minimaal een dag beschikbaar moet zijn, is in gezamenlijkheid te discussiëren over de zes aandachtsgebieden, waarbij de herkenning van de uitkomsten van de informatieverzameling voorop staat.

Uiteindelijk moet de werkconferentie leiden tot een weergave van de scores van de gemeente op de onderscheidenlijke aandachtsgebieden: scoort de gemeente voldoende of is er verbetering noodzakelijk? Daarnaast wordt nagegaan wat de belangrijkste belemmeringen voor het optimaal presteren zijn en hoe de gewenste oplossingsrichting (en) er uit zien, waarbij keuze is uit niets doen, zelf investeren in de eigen organisatie, meer samenwerken met externe partners (buurgemeenten) of streven naar schaalvergroting (herindeling). De coördinator gebruikt de werkconferentie als basis voor zijn/haar eindrapportage. Voor de eindrapportage is een modelformat aangereikt, waarin de *sterke en zwakke punten* per aandachtsgebied een plaats krijgen. Een kwalitatieve beoordeling van de eigen gemeentelijke prestaties is niet verplicht.

#### *Eindrapport en gemeenteraad*

Na vaststelling van het eindrapport door het college van burgemeester en wethouders zijn de gemeenten vrij om het zelfevaluatierapport aan de gemeenteraad ter vaststelling of als discussiestuk voor te leggen. Het wordt wel als voor de hand liggend beschouwd dit te doen, mede om de discussie over prestatieverbetering op lokaal niveau een impuls te geven. Als sluitstuk van de procedure tot zelfevaluatie wordt het eindrapport aan het college van gedeputeerde staten van Friesland aangeboden.

#### *Tijdpad*

Voor het gehele zelfevaluatieproces is een strikt tijdpad opgesteld, met 1 september 2003 als fatale datum voor het indienen van de eindrapportage bij het provinciaal bestuur.

De startdatum van het zelfevaluatieproces is 1 februari 2003. Rond of voor die dag maken de gemeentebesturen een keuze uit de drie aangereikte varianten.

De coördinator zet, nadat hij de trainingsdag op 14 februari heeft kunnen bijwonen, in de laatste 2 weken van februari de vragenlijsten uit bij de verschillende organen. De maand maart wordt gebruikt voor het verzamelen van informatie door de coördinator en voor het invullen van de vragenlijsten door de betrokken organen.



In de maand april worden de uitkomsten van de vragenlijsten verzameld en bereidt de coördinator de werkconferentie voor, die medio april gehouden wordt.

In het laatst van deze maand stelt de coördinator het eindrapport op, dat vervolgens in mei door het college wordt behandeld en in juni met de raad of raadscommissie wordt doorgesproken. de maand juli biedt een uitlooptermijn.

Vaststelling van het eindrapport kan dan in de maand augustus plaats hebben, waardoor een aanbidding aan het provinciaal bestuur voor 1 september 2003 mogelijk is.

De geraamde tijdsbesteding die aan het tijdspad gekoppeld is, bedroeg voor de coördinator 20-24 dagen (afhankelijk van de variantkeuze) en voor het college van burgemeester en wethouders 4 dagen.

### *De uitvoering van het proces: de ondersteuning*

De provincie Friesland heeft in haar rol als uitvoerder van het proces tot zelfevaluatie van de Friese gemeenten adviesbureau KPMG verzocht als projectbegeleider op te treden.

Voor de uitvoering zijn een bestuurlijke begeleidingscommissie en een ambtelijk projectteam samengesteld. De bestuurlijke begeleidingscommissie staat onder voorzitterschap van de Commissaris van de Koningin in Friesland, en wordt verder gevormd door de voorzitter van de Vereniging Friese Gemeenten, de portefeuillehouder Bestuurlijke organisatie van de VFG en een Friese gedeputeerde. In het ambtelijk projectteam nemen naast provinciale bestuurlijke ambtenaren ook een gemeentesecretaris en de ambtelijk secretaris van de VFG plaats.

KPMG heeft in haar rol als *projectbegeleider* de vragenlijsten opgesteld en *een handleiding* voor de gemeentelijke coördinatoren opgemaakt. Het KPMG product is aan elke deelnemende gemeente aangeboden teneinde de onderlinge vergelijkbaarheid van de einduitkomsten te bevorderen.

Om de coördinatoren bekend te maken met het proces van zelfevaluatie is op 14 februari 2003 een *trainingssessie* voor de gemeentelijke coördinatoren georganiseerd, waar de uitvoering van het proces in 4 stappen (voorbereiden, verzamelen informatie, organisatie werkconferentie en vaststellen eindrapport) nader is toegelicht. De coördinatoren zijn op die dag ook voorgelicht over hun rol en taken binnen het proces binnen zijn/haar gemeente, zoals het maken van een gemeentelijk interne planning, het organiseren van de werkbijeenkomsten, de besluitvormingsprocedure t.a.v. de eindrapportage, de zorg voor de interne en externe communicatie rondom het project en het uitzetten en tijdig terugontvangen van de vragenlijsten.

Ook heeft KPMG een *format* voor de opzet van de *eindrapportage* aangereikt.

Tijdens de uitvoering van het project was *een helpdesk* bij KPMG ingericht, waar de gemeenten met hun vragen en problemen terecht kunnen. Om een vinger aan de pols te houden hielden de KPMG-adviseurs gedurende het uitvoeringstraject met een zekere regelmaat contact met de deelnemende gemeenten.

Gemeenten die besloten de uitvoering van het zelfevaluatieproces uit te besteden waren daarin vrij, de kosten waren wel voor eigen rekening.

### *De verwachtingen van het zelfevaluatieproces*

Het beoogde doel van het zelfevaluatieproces is het op heldere en uniforme wijze in kaart brengen van de bestuurlijke knelpunten in de provincie Friesland door middel van een proces van onderop dat breed wordt gedragen. Vooral vanwege de nauwe betrokkenheid van de Friese gemeenten bij het tot stand komen van het zelfevaluatieproces, mede vormgegeven door de verankering van VFG als de belangenbehartiger van de deelnemende gemeenten in de bestuurlijke en ambtelijke projectcommissies, verwachtte het provinciaal bestuur een brede deelname van gemeenten aan het project. Door de gemeenten vroegtijdig en nauw bij het proces te betrekken is het eenzijdig provinciaal beoordelingskarakter naar de achtergrond geschoven. De provincie start het proces niet in haar rol als 'hogere beslissingsbevoegd gezagsorgaan', maar zoekt samen met de gemeenten naar oplossingen voor bestuurlijke knelpunten, waarbij de gemeenten in eerste instantie de ruimte krijgen zelf met oplossingen te komen.

Pas in een later (conflicterend) stadium treedt de provincie indien nodig op in haar rol als toezichthouder op de gemeenten.

Ook het totale provinciale eindrapport (de compilatie van alle gemeentelijke eindrapporten) wordt pas vastgesteld door Provinciale Staten van Friesland nadat de bestuurlijke stuurgroep zich over het rapport heeft kunnen uitspreken. Dus ook hier nog een rol voor de in die stuurgroep vertegenwoordigde Friese gemeenten door de VFG. De vervolgstappen zullen eveneens in overleg met de gemeenten worden georganiseerd, waarbij regionaal maatwerk het credo is. Op basis van deze argumenten en waarborgen verwacht het provinciaal bestuur van Friesland een succesvol proces van gemeentelijke zelfevaluatie dat bijdraagt tot een versterking van de lokale bestuurskwaliteit in de provincie.

#### ***Het verloop van het proces in Friesland: onderzoek***

In de maanden augustus tot en met oktober 2003 is onder de 27 door de provincie Friesland tot deelname genodigde gemeenten een vragenlijst door K. Geers en A. Korsten uitgezet om inzicht te krijgen in de bevindingen over het proces van zelfevaluatie. Ook is de gemeenten gevraagd het eindrapport zelfevaluatie beschikbaar te stellen. De onder de gemeenten uitgezette vragenlijst bevat in totaal 80 vragen naar de opzet en de implementatie van het proces in de gemeente, de politieke betrokkenheid, de regie, efficiency, communicatie en transparantie. De vragenlijsten zijn voorgelegd aan de ambtelijk procescoördinatoren van iedere gemeente, veelal de gemeentesecretaris of een beleidsambtenaar van de bestuursdienst. De respons op de vragenlijst was groot: 24 van de 27 aangeschreven gemeenten hebben de vragenlijst hetzij schriftelijk hetzij mondeling beantwoord en het eindrapport zelfevaluatie ter beschikking gesteld. Hier worden een paar resultaten gemeld. Van een eindevaluatie is nog geen sprake.

#### ***De deelname aan het proces***

Het proces tot zelfevaluatie is door het provinciaal bestuur van Friesland in gang gezet. Basis vormt het collegeprogramma 1999-2003. Bovendien gaf de resolutie van de Vereniging Friese Gemeenten van 18 april 2002 de provincie het vertrouwen dat er onder de Friese gemeenten voldoende draagvlak bestond over deelname aan het zelfevaluatieproces. De resolutie die met algemene stemmen werd aanvaard, hield in dat nader onderzoek door de provincie noodzakelijk is om de bestuurlijke knelpunten als verwoord in het SGBOR rapport *'It lokaal bestjoer yn Fryslân en hoe fierder?'* beter in beeld te brengen.

Bovendien had de provincie reeds voordien het concept-afwegingskader aan alle gemeenten ter beoordeling toegestuurd, en uit de nagenoeg 100%-respons daarop leidde de provincie af dat 'gelet op de overwegende instemming van de gemeenten er voldoende draagvlak is om de volgende stap in het zelfevaluatieproces te zetten' (brief GS 7-11-2002).

De deelname van de Friese gemeenten aan het proces bedraagt 100%. Een aantal kanttekeningen bij dit volmaakte percentage deelname is echter op zijn plaats.

Van de deelnemende gemeenten hebben 11 (42%) in eerste instantie overwogen af te zien van deelname. Als redenen worden aangevoerd:

- onderzoeksmoeheid of gebrek aan tijd (3x)
- de achtergrond van het proces is onvoldoende duidelijk, de rol van de provincie wordt gewantrouwd, er is sprake van een 'dubbele' of verborgen provinciale agenda (7x).
- onderzoek wordt door de provincie opgedrongen (1x).

Twee gemeenten hebben met de provincie gecorrespondeerd over hun oorspronkelijke opvatting van deelname aan het onderzoek af te zien. De andere gemeenten hebben na enig intern beraad dan wel op verdere aandrang van de provincie toch alsnog meegedaan. 'Niet meedoen pleit niet in je voordeel', en 'niet als enige spelbreker zijn' zijn in twee gevallen de doorslaggevende factor tot deelname geweest.

Veel gemeenten hebben aangegeven het proces van zelfevaluatie vooral aan te wenden ten eigen nut en bate. 'Het onderzoek is een goedkope wijze om de eigen organisatie eens tegen het licht te houden', zo verwoordde een coördinator het motief tot deelname. Dit doel werd meer dan eens geplaatst boven het oorspronkelijke doel, het (in eerste instantie aan de provincie) bieden van inzicht in de bestuurlijke knelpunten van de gemeente. Zes gemeenten geven aan dat hun de achtergrond van het proces tot zelfevaluatie niet volledig duidelijk is. Onbekendheid m.b.t. het afwegingskader vooraf en onduidelijkheid over wat de provincie uiteindelijk met de eindresultaten van de zelfevaluaties gaat doen zijn hiervan de oorzaken.

#### *De gemeentelijk interne procesgang*

Aan het verzoek van de provincie Friesland om per gemeente een interne ambtelijk coördinator aan te wijzen hebben alle gemeente op een na voldaan. In veruit de meeste gevallen (68%) is dit (met name in de kleinere gemeenten) de gemeentesecretaris geworden. Als redenen voor de keuze van de gemeentesecretaris wordt doorgaans aangegeven, dat hij binnen de – kleine - gemeentelijke organisatie de juiste functionaris is met overzicht en kennis op het onderzoeksterrein. In de wat grotere gemeenten is het projectleiderschap meestal neergelegd bij een beleidsmedewerker van de afdeling bestuurszaken.

Ruim 75 procent van de ambtelijke coördinatoren heeft de door KPMG georganiseerde voorlichtings- en trainingsbijeenkomst op 14 februari 2003 bezocht. De ervaringen van die dag zijn niet voor elke coördinator onverdeeld positief te noemen: de waardering van de bijeenkomst varieert van positief tot matig: slechts 5 coördinatoren hebben de dag als positief ervaren. 'Ik heb die dag niets nieuws gehoord of iets nieuws geleerd, het had geen toegevoegde waarde', te weinig diepgang', is de gecomprimeerde mening van de overige 11 bevraagde deelnemers.

### *Keuze uit varianten*

De deelnemende gemeenten moesten vervolgens intern een keuze maken uit de hen aangereikte drie onderzoeksvarianten A, B of C en drie relevante actuele beleidsthema's selecteren waarop de zelfevaluatie voor het onderdeel 'gemeente als producent van beleid en regelgeving' op toegespitst kon worden. De keuze in onderzoeksvarianten is redelijk gespreid over de provincie. Negen gemeenten kozen voor de meest uitgebreide variant A, acht kozen voor de tussenvorm B en 7 verkozen de beperkte variant C. Sommige gemeenten kozen voor een zelf bedachte tussenvorm (bijvoorbeeld B+ of C-), maar in de uiteindelijke rubricering zijn ze ondergebracht bij de categorie waar het meeste verwantschap mee bestaat.

De motivering voor hun keuze vertoont per gemeente op sommige onderdelen gelijkenissen. Zo wordt de keuze voor variant A, de meest uitgebreide, bijna altijd onderbouwd door het motief: als we meedoen, dan doen we het ook meteen goed en volledig.

De keuze voor variant B, de tussenvorm, wordt in hoofdzaak beargumenteerd met het motief, dat variant A als te uitgebreid en te duur is beoordeeld en variant C als te beperkt is aangemerkt. Blijft over: variant B. Een gemeente geeft bij de keuze voor B aan dat ze gebruik maakt van bestaand onderzoeksmateriaal om het beeld te completeren

De gemeenten die kozen voor variant C, de beperkte zelfevaluatie, koppelen hun keuze aan het feit, dat ze het gehele proces van zelfevaluatie eigenlijk niet zien zitten (3x) dan wel aan het gegeven dat ze met bestaand (eigen) onderzoeksmateriaal al een goed beeld van hun gemeente hadden (4x).

### *Themakeuze*

Hoe zijn de gemeenten omgegaan met de aangeraden keuze voor drie relevante actuele beleidsthema's voor de uitwerking van de zelfevaluatie van het onderdeel 'de gemeente als producent van beleid en regelgeving'? Tien Friese gemeenten hebben daadwerkelijk de keuze voor drie beleidsthema's gemaakt. Van deze tien gemeenten hadden zes gemeenten gekozen voor variant A, drie voor B en een voor C. Algemene – gemeentebrede - thema's zijn vaker aangesneden dan specifiek lokale beleidsonderwerpen. De gekozen beleidsonderwerpen zijn het vaakst gericht op lokale werkgelegenheid, economische structuur c.a. Daarnaast is de ontwikkeling van het voorzieningenniveau op cultureel terrein een regelmatig gekozen thema. Ontwikkeling van de leefomgeving, het wegenonderhoud, het beheer van de openbare ruimte, veiligheid, burgerparticipatie, jeugdbeleid, windmolenbeleid, centrumontwikkeling en onderwijsachterstandsbeleid zijn de overige genoemde thema's.

### *Duidelijke vragenlijsten?*

Op de vraag of de door KPMG opgestelde vragenlijsten voldoende duidelijk waren, antwoordt een tiental coördinatoren ontkennend. De vragenlijsten worden soms als sturend dan wel voorgeprogrammeerd ervaren, als moeilijk invulbaar, analyse en oplossing niet altijd even helder benoemd, methodologisch zeer slecht, niet consistent, te vaag en te weinig genuanceerd, begripsonduidelijk, en voor wat betreft de deelvragen als tegenstrijdig ervaren. Opmerkelijk genoeg heeft geen van de coördinatoren die de vragenlijst op enige wijze als onduidelijk hebben beoordeeld gebruik gemaakt van de KPMG-helpdesk om verduidelijking te bewerkstelligen.

Ten aanzien van de interne tijdsplanning per gemeente valt op, dat 11 van de 23 gemeenten, dus bijna 50%, er niet in geslaagd is de zelfevaluatie af te ronden voor de door de provincie vastgestelde ultieme datum van 1 september 2003. De tijdsoverschrijdingen zijn overigens niet spectaculair te noemen, meestal gaat het om een vertraging van 1 tot 3 weken. Alle gemeenten hebben het eindrapport van de zelfevaluatie wel voorgelegd aan de gemeente raad of in ieder geval aan de functioneel betrokken raadscommissie, waarmee de democratische legitimatie van het zelfevaluatieproces werd gewaarborgd.

### *Communicatie, tijdsbeslag en kosten*

De regie rond de externe communicatie rond het project zelfevaluatie was in handen van de provincie Friesland, afdeling communicatie. Door middel van nieuwsbrieven zouden de betrokken gemeenten regelmatig op de hoogte worden gehouden van het verloop van het proces. Gedurende de onderzoekstijd is slechts een nieuwsbrief verschenen, nummer 1 van april 2003. De nieuwsbrief geeft een overzicht van de stand van zaken van de zelfevaluatie tot dat moment en bevat een aantal korte interviewtjes met een aantal ambtelijke coördinatoren en een projectleider van KPMG. De nieuwsbrief is, zo blijkt uit de redactie, vooral bestemd voor diegenen die niet direct bij het proces betrokken zijn, maar wel meer willen weten over de achtergronden, zoals de leden van de colleges van burgemeester en wethouders, de raadsleden en gemeenteamttenaren.

Zes van de ondervraagde 23 gemeenten beoordeelt de communicatie rond het proces als voldoende. De rest van de gemeenten vindt de communicatie ronduit onvoldoende, met name vanwege de geringe verschijningsfrequentie van de nieuwsbrief.

Het tijdsbeslag van het zelfevaluatieproces verschilt zeer sterk per gemeente. Dat wekt gezien de spreiding in intensiviteit van deelname, grotendeels afhankelijk van de gemaakte keuze voor onderzoeksvariant A, B of C, ook weinig verwondering.

KPMG had een geschat tijdsbeslag voor de ambtelijk coördinator van 20-24 dagen geraamd, afhankelijk van de variantkeuze en 4 dagen tijdsbeslag voor de leden van het college van burgemeester en wethouders en de leden van het managementteam. In uren uitgedrukt betekent dat voor variant A maximaal 192 uren ambtelijk en 32 uren bestuurlijk tijdsbeslag, en voor de varianten B en C 160 uren ambtelijk en 32 uren bestuurlijk tijdsbeslag, samen respectievelijk 224 en 192 uren. Van de 23 ondervraagde gemeenten hebben er 21 de tijdsbesteding aan het zelfevaluatieproces bijgehouden en konden een indicatie van de bestede uren aangeven. Gemiddeld hebben de gemeenten 143 ambtelijke en bestuurlijke uren aan de zelfevaluatie besteed, gespreid over een bandbreedte van minimaal 10 uren tot maximaal 375 uren. Uitgesplitst per variantkeuze luidt de tijdsbesteding:

- variant A, de meest uitgebreide variant. gegevens van negen gemeenten
  - Gemiddeld 147,5 uren, min. 44 en max. 210 uren
- variant B, de tussenvariant. gegevens van zes gemeenten
  - Gemiddeld 175 uren, min. 56 en max. 375 uren
- variant C, de meest beperkte variant. gegevens van zes gemeenten
  - Gemiddeld 104 uren, min. 10 en max. 265 uren.

Twee opmerkingen zijn op zijn plaats: twee gemeenten hebben naar verhouding veel tijd besteed aan de tussenvariant en beïnvloeden het gemiddelde bovenmatig; een gemeente heeft bij de keuze voor variant C 265 uren benodigd gehad en beïnvloedt het gemiddelde daarmee bovenmatig. Gemiddeld genomen is de door KPMG geraamde tijdsbesteding als

ruim voldoende te bestempelen. Drie gemeenten (2 B-variantkeuzen en 1 C-variantkeuze) hebben de KPMG-tijdsnorm overschreden.

Bij een gemiddeld uurloon van € 100,-- bedragen de gemiddelde kosten per gemeente derhalve 143 uren x € 100,-- is € 14.300,--.

De gemaakte kosten van de tijdsbesteding vormt voor veruit de meeste gemeenten geen probleem, slechts een gemeente ervaart dit wel als problematisch. Ten slotte geven vier gemeenten aan dat wat hen betreft het zelfevaluatieproces wel doelmatiger had georganiseerd en uitgevoerd had kunnen worden

## **9.2 Limburg versus Friesland**

Als juist is dat het disciplinerende en interactieve optreden van de visitatiecommissie in Limburg zeer positief heeft uitgepakt zal de gang van zaken in Friesland tot iets meer discussie over de kwaliteit van het visitatieproces leiden en kwalitatief minder zijn. Dat blijkt ook het geval.

1. Het provinciebestuur heeft geprobeerd om over de opzet veel betrokkenheid te scheppen. Toch is er sprake van een zeker wantrouwen tegenover het provinciebestuur omtrent de bedoelingen met de zelfevaluaties. Men kan de gedachte niet uitbannen dat GS uit zijn op herindeling. In Limburg was het wantrouwen duidelijk geringer.
2. Er is sprake van ongelijkheid in de rapportages door de mogelijkheid een keuze uit varianten te maken. De procesdisciplinerende is in Friesland zwakker dan in Limburg.
3. Bij het geven van een overall-oordeel van Friese gemeenten geven 13 coördinatoren een score van 6 of meer op een schaal van 1-10. Zeven personen geven een onvoldoende.
4. Er ontbreekt een visitatiecommissie. Van de coördinatoren zeggen 11 personen die te missen en 12 niet. Het ontbreken van een visitatiecommissie heeft bijgedragen aan vertekening van de inhoud van de zelfevaluatie. Veel gemeenten kwalificeren zich veel positiever dan op grond van het genoemde SGBOR-rapport gerechtvaardigd is. Er is een tendens tot zich op de borst kloppen.

Het verdere verloop van de procedure moet worden afgewacht om tot een eindoordeel te komen, maar reeds nu is de conclusie gerechtvaardigd dat sobere, kortere procedures en het ontbreken van een visitatiecommissie een slechte zaak is.

## 10 Visitatieprocedures in diverse sectoren

### 10.1 Naar beginselen van behoorlijk visiteren

Visiteren verwijst naar een procedure van beoordeling van een organisatie of een product door derden op basis van dataverzameling ten behoeve van visitatie. Het gaat steeds om oordeelsvorming in de vorm van een terugblik. Kernelementen bij visitatieprocedures zijn: een regie, een protocol voor dataverzameling – bijvoorbeeld in de vorm van een zelfevaluatie -, een visitatiecommissie en een openbaar oordeel.

Het doel van visitatie is meestal het afleggen van verantwoording over inzet van overheidsmiddelen door middel van een openbare rapportage met een kwaliteitsoordeel, het bevorderen van leren in de vorm van verbeteracties, en het bieden van informatie voor de toezichthouder.

Visitaties kennen we in het hoger onderwijs doordat opleidingen groepsgewijze worden doorgelicht en worden beoordeeld door een visitatiecommissie van vakgenoten. We komen ook visitaties tegen in het grotestedenbeleid doordat gemeenten beoordeeld worden door een visitatiecommissie. En we kennen visitaties van gemeentelijke bestuurskracht, bijvoorbeeld in Limburg en in Friesland.

#### *Visitatie te midden van beleidsinstrumenten*

In het openbaar bestuur komen drie typen beleidsinstrumenten voor: juridische, economische en communicatieve, en combinaties daarvan. Juridische instrumenten verwijzen naar geboden en verboden voor burgers en/of organisaties. Bij economische instrumenten valt te denken aan heffingen of prikkels, zoals subsidies. Bij communicatieve instrumenten is te denken aan overleg, propaganda en voorlichting. Visiteren is een instrument dat sterk communicatieve trekken vertoont.

Beleidsinstrumenten zijn niet alleen in te delen naar juridische, economische of communicatieve typen maar ook naar de mate waarin ze gedrag van burgers en/of organisaties beperken of verruimen. Een gebod is verruimend terwijl een verbod juist gedragsbeperkend is. Een incentive in de vorm van een subsidie is een positieve stimulans en dus een verruimend instrument terwijl een heffing beoogt te voorkomen dat bepaald gedrag plaatsvindt. Een visitatie kan beperkend of verruimend uitpakken.

Visiteren is in essentie eigenlijk *niet beperkend* tenzij een visitatiecommissie wijst op een zwakke of foute praktijk. Visiteren is *verruimend* in zoverre een commissie kan wijzen op opties voor gedrag, zoals bijvoorbeeld het ontbreken van een studentenvolgsysteem in het onderwijs en de wenselijkheid om er een te krijgen.

#### *Goed of slecht visiteren*

Visitatieprocedures kunnen goed of slecht verlopen. Bij de visitatie in Zuid-Holland van gemeenten als Warmond en omstreken was sprake van een visitatieproces waarbij organisatieadviesbureaus het rapport opstelden. De provinciale regie was betrekkelijk zwak

en ook de protocollering was niet uitgesproken. Deze procedure stond in schril contrast met de geijkte praktijk in het hoger onderwijs, zowel in het wo als hbo.

Dat roept de vraag op: is er eigenlijk overeenkomst dwars door sectoren heen tussen visitaties? En, belangrijker: wat is eigenlijk *geijkte* praktijk? Intussen is een schat aan ervaringen opgedaan op basis waarvan 'beginselen van behoorlijk visiteren' moeten zijn te formuleren. Hoe doe je dat visiteren zonder dat er veel discussie ontstaat over de opzet, de duur, de kosten, de samenstelling van een visitatieproces, de inrichting van de gegevensverzameling en de reflectie op de uitkomsten? Het is goed hierover na te denken omdat er sprake kan zijn van een rommelig proces of een niet als legitiem ervaren proces of zelfs een zeer ondoelmatig proces.

Bij een beginsel is op basis van Van Dale te denken aan grondslagen of grondstellingen, aan de eenvoudigste eigenschappen van een systeem. We gaan dus op zoek naar beginselen van behoorlijk visiteren, zoals er ook beginselen van behoorlijk bestuur zijn geformuleerd. De beginselen die we noemen laat het toe om ook zicht te krijgen op wat je niét moet doen.

Figuur: Beginselen van behoorlijk visiteren

- Een 'behoorlijk' visitatieproces kent een initiatiefnemer.
- Een 'behoorlijk' visitatieproces kent regie en een regisseur.
- Een 'behoorlijk' visitatieproces kent voorafgaand aan de visitatie een bepaalde opzet.
- Een 'behoorlijk' visitatieproces kent een visitatiecommissie.
- De visitatiecommissie uit een 'behoorlijk' visitatieproces is onafhankelijk.
- Een 'behoorlijk' visitatieproces kent specifieke dataverzameling op basis van een standaard of protocol.
- Een 'behoorlijk' visitatieproces kent betrokkenheid van de gevisiteerde bij de dataverzameling en ordening.
- Een visitatiecommissie uit een 'behoorlijke' procedure heeft contact met afnemers van producten van de gevisiteerde organisatie.
- Een 'behoorlijk' visitatieproces kent interactieve elementen, waartoe site visits van de visitatiecommissie behoren.
- Een visitatiecommissie uit een 'behoorlijke' procedure levert een openbaar rapport op dat ten dele interactief tot stand komt.
- Het resultaat van het 'behoorlijk' visitatieproces leidt tot bezinning bij de gevisiteerde, waarop een vorm van toezicht plaatsvindt.

Wat achter de beginselen schuilgaat?

Achter deze regels gaan *principes, waarden en acties* schuil die te kenschetsen zijn met de volgende woorden: terugblikken, verantwoording afleggen, oordeelsvorming, vergelijkbaarheid van oordelen tussen organisaties, disciplineren van het beoordelingsproces door middel van een opzet en protocols, transparantie van oordelen, erkenning van de betrouwbaarheid en 'geldigheid' van het proces en binding in de vorm van gegevensverstrekking en commentaar, onafhankelijkheid, kwaliteitsstreven, leren van de visitatie-uitkomsten.

Achter visiteren ligt een '*governance*'-beeld dat erop neerkomt dat betrokkenen zelf – *van onderop* – in staat zijn om kritisch te kijken naar de kwaliteit van processen en producten en zelf ook verbeteringen kennen en kunnen aanbrengen respectievelijk doorvoeren. Dat is dus



geen bestuursbeeld dat neerkomt op hiërarchie, regels opstellen, dwang, handhaven bij normovertreding. Maar dat werd al duidelijk toen we het in het begin van deze beschouwing hadden over typen beleidsinstrumenten.

### *Toelichting met toespitsing op hoger onderwijs*

*Een visitatieproces kent een initiatiefnemer.* Het is mogelijk om zo maar een visitatie te starten in het hoger onderwijs. Een instellingsbestuurder besluit zijn of haar opleidingen bij tijd en wijle te laten doorlichten. Dat kan maar waarom zou een bestuurder dat alléén doen. Studenten willen immers vergelijkbare gegevens van alle opleidingen die concurreren – als men het zo wil stellen - en dus een transparant systeem waarin alle (nagenoeg) gelijke opleidingen gevisiteerd worden. En als een instelling zelf het wiel gaat uitvinden, is de vraag of kosten en baten van een individuele visitatie tegen elkaar opwegen. En wat vindt de inspectie voor het hoger onderwijs hiervan? Een inspectie zal een *visitatiesysteem* wensen. Daarom vinden organisaties nogal eens dat ze samen moeten besluiten tot een systeem van kwaliteitszorg. Wie is dan de initiatiefnemer bij visitaties? Meestal is de initiatiefnemer een derde. Zo bepalen de universiteitsbestuurders in het interuniversitair verband van de VSNU dat visitaties van alle opleidingen starten.

*Een visitatieproces kent een regie en een regisseur.* In VSNU-verband is door universiteitsbestuurders bepaald dat – zeg - de wo-opleidingen rechtsgeleerdheid in jaar X gevisiteerd worden, en daarbij is de vereniging van samenwerkende Nederlandse universiteiten, afgekort de VSNU, *de regisseur*. De opleidingsdekanen van de verschillende wo-opleidingen op het gebied van rechten zijn verenigd in een bepaald VSNU-verband (een disciplinecommissie) en deze dekanen kijken naar bepaalde aspecten van de organisatie van de visitatieprocedure, zoals de fasering en de samenstelling van de visitatiecommissie. De opleidingsdekanen doen een voorstel voor de samenstelling. Dat is een bottom up – element in de visitatieprocedure, slim bedacht omdat het proces naderhand niet verstoord moet worden met opmerkingen in de geest van ‘de commissie kende te weinig expertise op dit of dat gebied’. Een visitatieproces kent dus een regisseur en regie. Alle zelfstudies van opleidingen moeten worden ingeleverd bij de VSNU, die *het secretariaat* voert van alle visitatiecommissies.

*Een visitatieproces kent voorafgaand aan de visitatie een bepaalde opzet.* In VSNU-verband wordt een protocol gehanteerd voor de zelfstudie die elk van de opleidingen voor een bepaalde datum moet maken. Er geldt zogezegd een bepaald format. Na inlevering van de concept-zelfstudie wordt bekeken of elk van de opleidingen zich aan het protocol gehouden heeft.

*Een visitatieproces kent een visitatiecommissie.* Voor opleidingen in het wo-onderwijs geldt dat het een commissie is van vakgenoten, soms emeriti.

*De visitatiecommissie is onafhankelijk.* In het hoger onderwijs opereert een visitatiecommissie zonder last en ruggespraak en kan niet door de regisseur tot de orde worden geroepen. De visitatiecommissie in het hoger onderwijs hanteren spelregels waarvan een groot aantal tevoren is opgesteld en door het veld is goedgekeurd.

Van een visitatiecommissie maken geen personen deel uit die werkzaam zijn of waren in de organisatie die gevisiteerd wordt.

*Een visitatieproces kent specifieke dataverzameling op basis van een standaard of protocol. Een onderwijsinstelling moet zelf informatie verzamelen. Het staat de instelling niet vrij om naar eigen goeddunken informatie te vermelden. In het hoger onderwijs moeten we denken aan zelfstudies waarin op basis van een protocol met een hoofdstukindeling informatie is opgenomen over de onderwijstaak en missie van de instelling, de inrichting van de opleiding, de onderwijsorganisatie, aantallen studenten, rendementen en studentsatisfactie.*

*Een visitatieproces kent betrokkenheid van de gevisiteerde bij de dataverzameling en ordening. Visitatieprocessen zijn heel vaak interactief en 'bottom up'. Er wordt veel werk gemaakt van zelfevaluatie door de betrokkenen en dus van commitment. Commitment is belangrijk. De visitatie moet al een deel van 'het werk gedaan hebben' nog voor een commissie is komen kijken omdat visitatie niet alleen gericht is op verantwoording van gebruik van publieke middelen maar ook op 'leren'. Een instelling moet zelf ontvankelijk zijn voor verbeteringen en deze ook zelf willen aanbrengen. Visiteren is maar ten dele een disciplinerend top down-proces.*

*Een visitatieproces kent interactieve elementen, waartoe site visits van de visitatiecommissie behoren. In veel visitaties gaat een visitatiecommissie aan het werk als de data, bijvoorbeeld in de vorm van een zelfstudie, zijn aangeleverd.*

*Een visitatiecommissie heeft contact met afnemers van producten van de gevisiteerde organisatie. Een visitatiecommissie van een geheel van (zelfde) wo-opleidingen heeft gesprekken met docenten en studenten en oud-studenten.*

*Een visitatiecommissie levert een openbaar rapport op dat ten dele interactief tot stand komt. Een visitatiecommissie die een geheel van wo-opleidingen visiteert, stelt een conceptrapport op voor elk van de opleidingen en komt tot een gemeenschappelijk deel. Het instellingsdeel wordt voor commentaar voorgelegd aan de instelling, vooral om fouten te voorkomen. Dit proces is belangrijk in verband met het commitment van de instelling, de betreffende dekaan en docenten om de implicaties van de visitatie onder ogen te zien en te komen tot verbeteracties.*

*Het resultaat van het visitatieproces leidt tot bezinning bij de gevisiteerde op de uitkomsten. Een visitatiecommissie formuleert altijd conclusies over sterke en zwakke elementen van een opleiding en ze kan aanbevelingen formuleren. Meestal zal een visitatiecommissie niet de rol van een adviesbureau kiezen maar volstaan met bevindingen. De visitatie in het hoger onderwijs heeft in beginsel gevolgen voor een instelling doordat wat goed is behouden zal worden en wat zwak is aanleiding geeft tot verbetering.*

*Een visitatieproces kent een zekere vorm van toezicht op de gevolgen die aan slechte uitkomsten worden verbonden. De onderwijsinspectie beziet of een instelling ook consequenties trekt uit een visitatierapport. Dat is vooral van belang in geval van negatieve uitkomsten. Anders heeft een instelling niets te vrezen.*

*Schema: Beginselen van behoorlijk visiteren in de publieke sector*

beginsel	Wo-opleidingen	Hbo-opleiding bestuurskunde/overheidsmanagement	Bestuurskracht van gemeenten in Limburg	Bestuurskracht van gemeenten in Friesland
1 initiatiefnemer	VSNU/collegevoorzitters	HBO-Raad	Provinciaal bestuur	Provincie bestuur
2 regie en regisseur	VSNU met discipline-commissie. Na start viscom	HBO-Raad	Provincie. Na start de visitatie-commissie	Provinciebestuur. Geen visitatie-commissie
3 opzet, met protocol	VSNU-protocol voor alle opleidingen	Protocol voor alle opleidingen over hoe zelfevaluatie in te vullen	Provinciale nota met uitwerking door vis.com	Drie typen vragenlijsten, geen zelfstudie
4 er bestaat een visitatiecommissie	Visitatiecommissie, na advies van de opleidingen	Visitatiecommissie, na advies van de opleidingen	Commissie-Rutten, met ondersteuning door bureau Van Naem+ ambt. secr.	Neen
5 de visitatiecommissie is onafhankelijk	Onafhankelijk; vakgenoten en studenten; secretaris	Onafhankelijk; vakgenoten en studenten; secretaris	Onafhankelijk, burgemeesters, gem.secretaris; secretaris	N.v.t.
6 dataverzameling op basis van protocol	Zelfstudies op basis van protocol met vragen	Zelfevaluaties op basis van protocol met vragen	Protocol (in casu vragenlijsten)	Drie vragenlijsten waaruit een gemeente kon kiezen
7 betrokkenheid van gevisiteerde	Mogelijkheid tot commentaar van dekaan/instelling op concept-opleidingsrapport	Mogelijkheid tot commentaar van dekaan/instelling op concept-opleidingsrapport	Mogelijkheid tot commentaar van B&W en raad op concept-rapport over eigen gemeente	Ja, vragenlijsten invullen
8 bezoek ter plaatse (site visits)	Site visits van enkele dagen		Site visits: gesprekken met B&W, met raad	Niet voorzien
9 contact met 'afnemers' (burgers of ...) of intermediairs	Met studenten		Met maatschappelijk middenveld	Vragenlijsten voor burgers enz.
10 een openbaar rapport	Eindrapport		Openbaar concept-rapport en definitief rapport	Vermoedelijk wel
11 reflectie op uitkomsten	Bezinning vereist bij kritiek		Regio-analyse. Bezinning per gemeente gevraagd.	Provinciaal overzicht
12 toezicht	Toezicht door onderwijsinspectie		Aandacht van provinciebestuur voor totstandkoming voorstellen voor regiosamenwerking of andere oplossing	
13 bijzonderheid (1)	Een rangorde van opleidingen	Wel vergelijking maar geen rangorde	Geen vergelijking, geen rangorde	Geen rangorde
14 bijzonderheid (2)		Geen uitspraak per opleiding in termen van een cijfer of oordeel als 'voldoende' of 'onvoldoende'		

## 10.2 Vergelijking van de visitaties in het hoger onderwijs en van gemeenten

*Een visitatieproces kent een initiatiefnemer.* Universiteitsbestuurders in het interuniversitair verband van de VSNU bepalen dat visitaties van alle opleidingen starten. Het initiatief ligt dus bij de instellingen zelf. Dit systeem is wel erkend door de overheid en de inspectie past binnen dit systeem. De toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten is een initiatief van het provinciaal bestuur.

*Een visitatieproces kent regie en een regisseur.* De VSNU is de regisseur bij wo-opleidingsvisitaties en het secretariaat van de visitatiecommissie ziet toe op handhaving van de procedures. Bij de bkm - procedure was het provinciebestuur de hoofdregisseur die de opzet schetste en aanvaard kreeg. Is eenmaal het startsein gegeven voor de toepassing van de bkm-procedure dan haalt de gedeputeerde de laatste twijfelaars over de streep (voorfase). Daarna nam de visitatiecommissie de regie in twee fasen over. Dan volgt de derde fase van reflectie (vervolgfase) met een bezinning door een gemeentebestuur zelf, aanbieding van het rapport door een gemeentebestuur aan een provinciebestuur, een regioanalyse van de provincie en overleg.

*Een visitatieproces kent voorafgaand aan de visitatie een bepaalde opzet.* In VSNU-verband wordt een protocol gehanteerd voor de zelfstudie die elk van de opleidingen voor een bepaalde datum moet maken. Er geldt een bepaald format. Na inlevering van de conceptzelfstudie wordt bekeken of elk van de opleidingen zich aan het protocol gehouden heeft. Bij de bkm – procedure heeft het provinciebestuur het kader opgesteld waarna de visitatiecommissie dit uitwerkte.

*Een visitatieproces kent een visitatiecommissie.* Voor opleidingen in het wo-onderwijs geldt dat het een commissie is van vakgenoten, soms emeriti. De bkm-visitatiecommissie bestond uit burgemeesters en een oud-gemeentesecretaris die ooit in Limburg werkten maar ten tijde van de visitatie buiten Limburg actief waren.

*De visitatiecommissie is onafhankelijk.* Bij de visitatie van wo-opleidingen is sprake van een onafhankelijke commissie, zoals dat ook het geval is in de bkm-procedure.

*Een visitatieproces kent specifieke dataverzameling op basis van een standaard of protocol.* In het hoger onderwijs moeten we denken aan zelfstudies waarin op basis van een protocol met een hoofdstukindeling informatie is opgenomen over de onderwijstaak en missie van de instelling, de inrichting van de opleiding, de onderwijsorganisatie, aantallen studenten, rendementen en studentsatisfactie. In de bkm-procedure was in naam niet sprake van een zelfstudie maar werd met hulp van een adviesbureau dat vragenlijsten uitzette in de eerste fase een eigen opgavenprofiel van de gemeente gemaakt, vastgesteld door de gemeenteraad. In beide procedures was sprake van actieve medewerking in het scheppen van een werkelijk beeld van het gemeentebestuur. Ambtenaren, B&W en raad hadden in de bkm - procedure volop gelegenheid om veel informatie aan te dragen.

*Een visitatieproces kent betrokkenheid van de gevisiteerde bij de dataverzameling en ordening.* Visitatieprocessen zijn heel vaak interactief en 'bottom up'. Er wordt veel werk gemaakt van zelfevaluatie door de betrokkenen en dus van commitment. Commitment is belangrijk. De

visitatie moet al een deel van 'het werk gedaan hebben' nog voor een commissie is komen kijken omdat visitatie niet alleen gericht is op verantwoording van gebruik van publieke middelen maar ook op 'leren'. Een instelling moet zelf ontvankelijk zijn voor verbeteringen en deze ook zelf willen aanbrengen. Visiteren is maar ten dele een disciplinerend 'top down'-proces. Visitatiecommissies laten zich voeden en leggen ook conceptrapporten aan betrokkenen voor commentaar voor. Het gehele proces is/ was in beide gevallen sterk interactief.

*Een visitatieproces kent interactieve elementen, waartoe site visits van de visitatiecommissie behoren. In veel visitaties gaat een visitatiecommissie aan het werk als de data, bijvoorbeeld in de vorm van een zelfstudie, zijn aangeleverd. Dat is het geval in het hoger onderwijs en ook in het kader van de bkm – procedure.*

*Een visitatiecommissie heeft contact met afnemers van producten van de gevisiteerde organisatie. Een visitatiecommissie van een geheel van wo-opleidingen heeft gesprekken met docenten en studenten en oud-studenten. De visitatiecommissie-Rutten had contact met het maatschappelijk middenveld als deel van de doelgroepen. De commissie oriënteerde zich natuurlijk ook op enquêtes onder burgers en bijvoorbeeld een burgermonitor.*

*Een visitatiecommissie levert een openbaar rapport op dat ten dele interactief tot stand komt. Een visitatiecommissie die een geheel van wo-opleidingen visiteert, stelt een concept-rapport op voor elk van de opleidingen en komt tot een gemeenschappelijk deel. Het instellingsdeel wordt voor commentaar voorgelegd aan de instelling, vooral om fouten te voorkomen. Dit proces is belangrijk in verband met het commitment van de instelling, de betreffende dekaan en docenten om de implicaties van de visitatie onder ogen te zien en te komen tot verbeteracties. De visitatiecommissie legt een concept voor aan de gemeenteraad en aan besturen van omliggende gemeenten. De raad vergadert in het openbaar over het rapport. Blijken er overtuigende argumenten te zijn voor een stelling van de commissie dan past de commissie het concept aan. Het definitieve rapport is openbaar en wordt door een gemeentebestuur op basis van vrijwilligheid aangeboden aan het provinciebestuur.*

*Het resultaat van het visitatieproces leidt tot bezinning bij de gevisiteerde op de uitkomsten. Een visitatiecommissie die wo- opleidingen visiteert, formuleert altijd conclusies over sterke en zwakke elementen van een opleiding en kan aanbevelingen formuleren. Meestal zal een visitatiecommissie niet de rol van een adviesbureau kiezen maar volstaan met bevindingen. De visitatie in het hoger onderwijs heeft in beginsel gevolgen voor een instelling doordat wat goed is behouden zal worden en wat zwak is aanleiding geeft tot verbetering. De bkm-visitatiecommissie geeft oordelen maar laat de bezinning over verbeteracties geheel over aan de gemeenteraad en B&W. De commissie stelt zich niet op als organisatieadviseur.*

*Een visitatieproces kent een zekere vorm van toezicht op de gevolgen die aan slechte uitkomsten worden verbonden. De onderwijsinspectie beziet of een onderwijsinstelling ook consequenties trekt uit een visitatierapport. Dat is vooral van belang in geval van negatieve uitkomsten. Anders heeft een instelling niets te vrezen. In de bkm - procedure is geen toezicht voorzien. De onderwijsvisitatie is een onderdeel van een systeem en de visitatie wordt met een zekere regelmaat herhaald. Gemeenten zijn in Limburg voor het eerst gevisiteerd. Of er een vervolg komt, moet worden afgewacht.*

Het overzicht van de hantering van de beginselen van behoorlijk visiteren in verschillende sectoren laat zien dat accentverschillen bestaan. Zo is toezicht op visitaties wel verschillend naar gelang de sector.

### **10.3 Gezamenlijke eenzijdigheid**

Over visitaties zijn we positief maar zouden we – ons losmakend van de tijdgeest en meer van afstand kijkend – niet ook rekening moeten houden met een vertekening door visitaties? Er is over de Limburgse visitatie wel gezegd dat als kleine gemeenten als Kessel iets niet willen doen of ergens mee willen wachten bestuurders en/of ambtenaren dat op 'de gang' in het gemeentehuis of elders bespreken. In een grotere gemeente kan dat doorgaans niet. Er zal daar vast een werkgroep zijn die concludeert dat op grond van notitie x en y voorlopig afgezien moet worden van verdere ontwikkeling van project II. Kortom, de grotere gemeente kan zich verantwoorden over een keuze met documenten in de hand, terwijl de kleinere gemeente moet verwijzen naar mondelinge afspraken. Bestuurders van grotere gemeenten kunnen gewag maken van bestaand schriftelijk vastgelegd beleid en de kleinere gemeenten niet of minder, want het apparaat is kleiner. Wordt zo de grotere gemeente bevoordeeld? Heeft een visitatiecommissie nu oog voor beide processen? De visitatiecommissie ontkent het zelf dat ze een soort gemeente voor zou trekken. Ze zegt louter te letten op vastgelegd bestaand beleid en verlaat zich niet op mondelinge afspraken. We volgen hier de commissie maar stellen ook vast dat een cumulatie van visitaties tot bureaucratisering kan leiden van het visiteren zelf. De inhoud van visitatierapporten in het hoger onderwijs blijkt met opeenvolgende visitaties toe te nemen. Organisaties gaan, wetend dat er een visitatie volgt, kwaliteitindicerende documenten opstellen en/of verzamelen over onder meer de studentsatisfactie en vele andere onderwerpen. Dat gevaar is er ook bij gemeenten. Zo hebben enkele gemeenten geprobeerd op de valreep nog een strategisch beleid te formuleren. De visitatiecommissie heeft oog gehad voor deze truc van bijvoorbeeld de gemeente Meerssen.

## 11 De toepassing van de bestuurskrachtmonitor elders in Nederland

We geven hier geen samenvatting van het voorgaande maar willen we ingaan op de vraag of de toepassing van de bestuurskrachtmonitor ook elders in Nederland mogelijk is. De centrale stelling is hier dat de bestuurskrachtmonitor zoals die in Limburgse gemeenten is toegepast, uit een oogpunt van begrijpelijkheid, steun, doeltreffendheid, doelmatigheid, betrouwbaarheid en geldigheid ook elders grotendeels op dezelfde manier toepasbaar is. Verderop worden wel enkele aanbevelingen gedaan, die in ogenschouw te nemen zijn maar passen binnen het toegepaste basisstramien.

### 11.1 Basisuitgangspunt

De toepassing elders impliceert als basisuitgangspunt het hanteren van de genoemde *'beginselen van behoorlijk visiteren'*. Er moet binnen dat uitgangspunt onder meer sprake zijn van een externe initiatiefnemer in wie voldoende vertrouwen bestaat (les uit Friesland en Limburg), een regisseur - op hoofdlijnen en fasering van het proces (vanwege onder meer de vergelijkbaarheid in een subregio en samenhangende beoordeling), instelling van een gezaghebbende visitatiecommissie (vreemde ogen dwingen; ook om vertekeningen te voorkomen), medewerking van een ondersteunend bureau dat aan dataverzameling doet en conceptrapportages voor de commissie opstelt, een protocol dat procesdisciplinerend werkt (dus een kwaliteitsmatrix en normenkader), medewerking van de te visiteren organisatie (als opdrachtgever voor visitatie), een mogelijkheid tot commentaar geven op een concept-rapport, regio-analyses op basis van bestuurskrachtprofielen. Als veel gemeenten meedoen, kunnen de gemiddelde kosten beperkt blijven; de commissie en ondersteuners bouwen dan immers routine op.

### 11.2 Succesbepalende factoren

Bevat de toepassing in de 47 Limburgse gemeenten cruciale succes- dan wel faalfactoren die toepassing qua betrouwbaarheid, geldigheid of doelmatigheid riskant maken? De toepassing van 'het Limburgs model', dat succesvol blijkt, is vooral goed mogelijk als de succesfactoren niet worden genegeerd. Deze succesfactoren dragen eraan bij dat 'de beginselen van behoorlijk visiteren' tot hun recht komen.

Tot de positieve factoren en omstandigheden behoort:

- dat de verantwoordelijke gedeputeerde alle gemeentebesturen probeert te overtuigen tot deelname en een open houding aan de dag legt;
- dat het provinciebestuur geen roet in het eten gooit door tussentijds de spelregels te veranderen en te interveniëren in het proces van toepassing van de bestuurskrachtmonitor;
- dat de visitatiecommissie in dezelfde samenstelling functioneert, de leden zeer coöperatief naar elkaar zijn en elkaar aanvullen en eenzelfde lijn blijven volhouden;
- dat gewerkt wordt met een duidelijke aanpak en een stabiel adviesbureau dat van het begin tot einde hieraan consequent vasthoudt;
- dat tevoren duidelijkheid bestaat over taken, verantwoordelijkheden en producten die elke fase oplevert en daaraan van begin tot einde wordt vastgehouden;

- dat gedurende het proces altijd sprake is van een lerende houding (wat matig of slecht is, behoeft verbetering);
- dat de ervaren secretaris van de visitatiecommissie zich van het begin tot het einde inzet, betrokken is, en vol energie, volhardend en met oog voor zowel discretie als alle belangen opereert;
- dat commissie, secretaris en bureau goed onderling zijn ingespeeld.

De bestuurskrachtmonitor is volgens het 'Limburgs model' elders in Nederland toepasbaar, hoewel financiële ondersteuning van het ministerie van BZK niet op voorhand te verwachten is. De kosten dienen een onderdeel van het reguliere bestuur en beleid van gemeenten te zijn. Indien een provinciebestuur de toepassing van een bestuurskrachtmonitor niet wenselijk vindt, blijft een beoordeling *op eigen initiatief* van een gemeente of meerdere gemeenten zinvol. Indien de bovenlokale regie ontbreekt, zou een optie zijn dat meerdere gemeentebesturen zich op eigen initiatief laten 'visiteren' door een extern accrediteringsorgaan of externe commissie. Dat orgaan zou dan wel erkend moeten zijn en zou over een gedisciplineerde, geijkte aanpak moeten beschikken. Op dit moment ontbreken nog externe accrediteringsorganen voor lagere overheden. Dat neemt niet weg dat de procedure van toepassing van de bestuurskrachtmonitor sterke aanwijzingen bevat hoe die aanpak van een accrediteringsorgaan er kan uitzien.

### 11.3 Checklist

Een checklist van te nemen beslissingen over de toepassing van een bestuurskrachtmonitor in een andere provincie kan er als volgt uitzien.

#### *Beslispunten voor een provinciebestuur*

1. Is het provinciebestuur van mening dat sprake is van een bestelverantwoordelijkheid voor het functioneren van gemeentebesturen of niet? Advies: kies als GS voor toepassing van een bestuurskrachtmonitor. Het beste is als herindeling geen drijfveer is.
2. Moet er sprake zijn van een beoordeling van de gemeentelijke bestuurskracht, en/of van de bestuurskracht van intergemeentelijke diensten, en/ of van gewestelijke organen?
3. Wil het provinciebestuur de toepassing van de bestuurskracht zelf entameren of niet, en/of coördineren en/of stimuleren?
4. In geval van entameren en/of coördineren: kies een geschikt moment mede in het licht van staten- en gemeenteraadsverkiezingen.
5. In geval van entameren en/of coördineren: doe een uitspraak over de bereidheid om het proces te faciliteren en/of te financieren.
6. In geval van entameren en/of coördineren: ga in overleg met organisaties, bijvoorbeeld met een provinciale vereniging van gemeenten, over de wenselijkheid en aanpak?
7. Bespreek dit als gedeputeerde staten (GS) met provinciale staten (PS). Nemen we aan dat PS accordeert.



### *Vervolg*

Nemen we aan dat er sprake is van de wenselijkheid van een beoordeling van bestuurskracht bij gemeenten en een provinciale faciliterende en coördinerende rol. Dan zijn de volgende beslispunten bij GS onder meer:

1. De keuze van een concept van bestuurskracht: beoordeling van ambities op uitvoering.
2. Bepaal het concept van een normenkader voor beoordeling: vier rollen en drie kwaliteitsniveaus.
3. Bepaal of bij het beoordelen op basis van een normenkader een accent gelegd moet worden op het vlak van het niveau: het strategisch en/of het tactische en/of het operationele niveau.
4. Bepaal of bij de beoordeling op basis van een normenkader een accent gelegd moet worden op een gemeentelijke rol of meer: de rol als bestuur en/of als dienstverlener, en/of als (intergemeentelijk opererende participant en/of de relatie naar burgers, en/of de rol als werkgever die aan bedrijfsvoering doet.
5. Overweeg of sprake moet zijn van vergelijking in de beoordelingen (benchmarking) of juist niet omdat elke gemeente een eigen bestuurskracht kent.
6. Onderken de grenzen van de aanpak: geen specialistische doorlichting van financiën, geen beoordeling van het politiek bestuur en bestuurlijke verhoudingen, geen organisatiedoorlichting gericht op reorganisatie of organisatieontwikkeling, geen doorlichting op bepaalde beleidssectoren of bijvoorbeeld handhaving?
7. Bepaal de wenselijke fasering van het traject op hoofdlijnen.
8. Bepaal welke producten per fase wenselijk zijn, welke data daarvoor nodig zijn en wie wat beoordeelt. Neem aan dat het gaat om een opgavenprofiel en een bestuurskrachtprofiel.
9. Bepaal of een visitatiecommissie nodig is. We nemen hier aan dat een visitatiecommissie essentieel is.
10. Maak keuzen op het vlak van samenstelling van de commissie, onafhankelijkheid van optreden, integriteitsvraagstukken en ambtelijke ondersteuning van de visitatiecommissie.
11. Bepaal wie als opdrachtgever van een concrete toepassing van een bestuurskrachtmonitor optreedt: bij voorkeur een gemeentebestuur (en niet het provinciebestuur?).
12. Besluit tot enkele pilots, vraag medewerking van enkele gemeenten (en/of een gewest en/of een intergemeentelijke dienst) en overleg over de kosten.
13. Vraag commentaar van een provinciale vereniging van gemeenten op de keuzen.
14. Vraag de pilotgemeenten dit in te brengen in hun bestuurlijk circuit en vraag provinciale staten zich uit te spreken over verantwoordelijkheid, facilitering en coördinatie, financiering, opzet en procesgang.

### *Naar operationele besluiten*

Nemen we aan dat alle 'actores' instemmen. Dan zijn volgende beslispunten voor GS.

1. Stel als GS een visitatiecommissie in, en wijs ambtelijke ondersteuning aan.
2. Bepaal de procedurele contouren voor de keuze van andere ondersteuners.
3. Open een traject naar het attenderen van gemeentebesturen op de mogelijkheid, nut en aanpak van de bestuurskrachtmonitor. Probeer te overtuigen en medewerking te krijgen. Kies een open houding en registreer kritiek en suggesties.

### *Keuzen van de visitatiecommissie*

Vraag de visitatiecommissie zelfstandig en in onderlinge afhankelijkheid een aantal nadere beslissingen te nemen over hoe ze wil werken.

1. Bepaling taak en bevoegdheid van de visitatiecommissie, inwerktraject, teambuilding, bepaling van de interne taakverdeling binnen de visitatiecommissie.
2. Keuze voor ondersteuners van de commissie en bepaling taak en bevoegdheden.
3. Nader ontwerp door de visitatiecommissie met ondersteuners van de bestuurskrachtmonitor qua te beoordelen velden in een beoordelingsmatrix, uitwerking van het normenkader, het stappenplan.
4. Bepaling van de rol van ambtenaren, B&W, gemeenteraad, burgers en/of maatschappelijk middenveld, omliggende gemeenten in verschillende fasen.
5. Keuze van de producten per fase, vaststelling van de conceptinhoudsopgave van elk document.
6. Try out organiseren met een panel om kritisch commentaar te krijgen op de opzet aan de hand van criteria als duidelijkheid, consistentie, hanteerbaarheid, steun, doeltreffendheid, doelmatigheid. Aanpassing van de opzet.
7. Inventarisatie van de medewerking van gemeentebesturen.
8. Volgordebepaling: keuze van de clusters van te beoordelen gemeenten.
9. Gemeenten tijdschema overleggen en vragen een sterke interne en/of externe coördinator per fase aan te wijzen.
10. Verrichten van enkele pilots.
11. Organiseren in een van de pilot-gemeenten van een gezamenlijke introductiebijeenkomst voor de pilot-gemeenten: verduidelijking van de opzet en van wie wordt waarom wanneer en hoe wat wordt verwacht? Een handelingschema verstrekken.
12. Vragenlijsten verstrekken voor fase 1. Enz. (zie ook bijlage 1).
13. Fase 2 starten. Enz. (zie bijlage 1).
14. Lessen trekken uit de pilots voor vervolgaanpak.
15. Overgaan tot een vervolg in andere gemeenten.

## 12 Samenvatting en conclusies

Visiteren houdt een brede beoordeling van een organisatie in, die verder gaat dan de beoordeling van een beleidsprogramma of beleidssector. Visiteren kent grosso modo dezelfde kenmerken maar is desalniettemin een verzamelcategorie van processen in verschillende sectoren van bestuur en maatschappij. Denk daarbij aan het visiteren van opleidingen in het wo- en hbo-onderwijs, van individuele steden in het kader van protestedenbeleid, van omroepen en van gemeenten in het algemeen. In Limburg zijn alle 47 gemeenten op bestuurskracht beoordeeld, waarbij 43 volledige visitaties plaatsvonden en 4 quick scans van gemeenten die juist een herindeling achter de rug hadden.

### *Kenmerken van visitaties*

Dergelijke visitatieprocessen hebben een aantal kenmerken gemeenschappelijk zoals

- a. een initiatiefnemer (vaak een externe),
- b. een protocol met eisen omtrent de aan te leveren gegevens voor de beoordeling,
- c. een zekere mate van zelfevaluatie door de beoordeelde zelf en aanlevering daarvan aan een visitatiegroep,
- d. een bezoek ter plaatse van een externe – onafhankelijke - visitatiecommissie om de feiten te checken en nadere verhelderingen te krijgen, en
- e. een beoordeling door de visitatiecommissie in de vorm van een rapport waarop de beoordeelde in de conceptfase commentaar mag geven.

Dergelijke visitaties zijn dus sterk van onderop ‘opgebouwd’ en interactief. Dat komt niet alleen de betrouwbaarheid en de (h)erkenning van de ‘foto’ van de beoordeelde organisatie zeer ten goede maar kan ook de bruikbaarheid van de uitkomsten voor de organisatie zelf bevorderen. De hele procedure wordt sterk gedragen door de deelnemers zelf. Duidelijk is daarmee dat een proces van visitatie zelf ook aan eisen moet voldoen.

### *De opdracht*

In dit rapport wordt verslag gedaan van een in opdracht van het provinciebestuur van Limburg door CELS, het Centrum voor Euregionale, Provinciale en Lokale Studies (een samenwerkingsverband van de Open Universiteit Nederland en de Universiteit Maastricht), in 2002 en 2003 uitgevoerd onderzoek naar de kwaliteit van de inhoud en toepassing van de bestuurskrachtmonitor (de bk-monitor) in Limburgse gemeenten. Bestuurskracht ‘monitoren’ is opgevat als de analyse van het proces tot bepaling van bestuurlijke ambities en in hoeverre gemeenten deze kunnen realiseren.

### *Visitatieproces: één opdrachtgever, twee fasen en twee producten, en een vervolgfase*

Het provinciebestuur was in Limburg de initiatiefnemer tot een visitatieproces door een kader en een opzet van de monitor te ontwikkelen, een visitatiecommissie in te stellen en ondersteuning met een adviesbureau te organiseren. Echter, gemeentebesturen waren in Limburg individueel *opdrachtgever* aan een – onafhankelijke - visitatiecommissie tot het toepassen van een bestuurskrachtmonitor.

De toepassing van de Limburgse bestuurskrachtmonitor geschiedt in *twee fasen plus een vervolgfase*. In fase 1 is de visitatiecommissie nog niet erg actief. De visitatiecommissie ziet toe dat een gemeentebestuur met hulp van door het organisatieadviesbureau Van Naem &

Partners opgestelde vragenlijsten zelf een *opgavenprofiel* vaststelt, waarin de bestuurlijke ambities die uit bestaand beleid naar voren komen zijn opgenomen. Op basis van dit door de gemeenteraad vastgesteld document, bekijkt de commissie in de tweede fase de uitvoering van het opgavenprofiel wat uitmondt in een visitatierapport met een *bestuurskrachtprofiel*. Elke toepassing van de bestuurskrachtmonitor resulteert dus in *twee documenten*: het opgavenprofiel en het bestuurskrachtprofiel.

Tot dit bestuurskrachtprofiel komt de commissie in fase 2 op basis van een kader, dat wil zeggen een indeling in *vier gemeentelijke 'rollen'* (bestuur, dienstverlening, participatie, bedrijfsvoering) en *drie analyseniveaus* (strategisch, tactisch en operationeel beleid). Het normenkader geeft per veld aan wat aan de orde is, dus wat het veld eigenlijk voorstelt. Uiteindelijk leidt dit tot een matrix van twaalf velden waarvan er twee worden afgevoerd als niet relevant. De matrix met de resterende tien velden en het normenkader dienen samen dus als ordeningskader voor de uitkomsten, die gevat worden in het product 'bestuurskrachtprofiel van gemeente XX'. De toepassing van de bestuurskrachtmonitor leidt dus tot twee producten: het opgavenprofiel dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad – en zo vertrekpunt wordt voor de visitatiecommissie in de tweede fase – , en het bestuurskrachtprofiel dat wordt vastgesteld door de visitatiecommissie, gehoord B&W en de gemeenteraad.

Fase 3 is de vervolg- of reflectiefase aan de kant van het gemeentebestuur (wat doen we met het rapport van de visitatiecommissie?; sturen we het door naar GS?) en het provinciebestuur (wat doen we met de uitkomsten?). In dit onderzoek ging de aandacht vooral uit naar fase 1 en 2. De rol van het provinciebestuur in de reflectiefase viel buiten het onderzoek.

### ***Bestuursconcept en eigenheid***

Het bestuursconcept achter de toepassing van de bestuurskrachtmonitor is in het algemeen gewaardeerd. Dat in de toepassing van de bestuurskrachtmonitor volop oog bestaat voor de eigenheid van de gemeente, die blijkt uit ambities en omstandigheden, is gewaardeerd. De gesprekken met vele betrokkenen over de bestuurskrachtmonitor laten zien dat het rekening houden met de eigen ambities en omstandigheden zonder meer positief is. Er is in de evaluatie geen enkel tegengeluid geregistreerd.

### ***Begrenzing van de bestuurskrachtmonitor***

Hoe zeer de Limburgse visitatie van gemeenten door middel van de bestuurskrachtmonitor ook eigenheid heeft die het deelt met andere visitatiesystemen in het hoger onderwijs en daarbuiten, de bestuurskrachtmonitor is ook begrensd. Die begrenzing is door gemeenten, visitatiecommissie en provinciaal bestuur erkend en aanvaard. Ik deel dat inzicht.

- *De bkm is geen strenge benchmarking.* Er is bij de toepassing van de bestuurskrachtmonitor geen sprake van een objectieve maatstok van het gemeentebestuur in termen van goed of slecht bestuur, een gemeentebestuur krijgt geen eindcijfer en er dus is geen sprake van een rangorde van de 47 gemeenten. Wie gemeenten toch wil vergelijken, moet ze – met oog voor de eigenheid - in een regionale samenhang bekijken.
- *De bkm is geen organisatiedoorlichting.* De beoordeling van de bestuurskracht staat ook niet gelijk aan een organisatiedoorlichting of diagnose. De Limburgse visitatie-

aanpak is niet op voorhand geschikt om intern te reorganiseren (daarvoor is wellicht een afzonderlijke analyse nodig).

- *De bkm is geen politieke analyse.* De bestuurskrachtmonitor heeft nog een andere begrenzing. Het is geen methode om politiek-bestuurlijke verhoudingen of spanningen loepzuiver in beeld te krijgen. Het is evenmin een methode om de staat van dualisering vast te stellen.
- *De bkm is geen vorm van consultancy.* Gemeenten moeten namelijk zelf aanbevelingen formuleren.

### **Best practice?**

Het onderzoek is gericht op beantwoording van een aantal vragen. Om die te beantwoorden is allereerst geobserveerd. Er is een - willekeurig gekozen - startbijeenkomst bijgewoond, alsmede twee bijeenkomsten geobserveerd, die gingen over de vaststelling van een opgavenprofiel door een gemeenteraad. Ook zijn hoofdzakelijk a-select gekozen bijeenkomsten bijgewoond over de vaststelling van het bestuurskrachtprofiel. De keuze was mede bepaald door de mogelijkheid om een bijeenkomst ook daadwerkelijk bij te wonen, en door het streven naar spreiding van grotere en kleinere gemeenten. Aan deze observaties is grote betekenis toe te kennen omdat ze informatie geven over *gedrag* in de vorm van waardering, instemming, geuit begrip of geuite kritiek in de vorm van een motie. Raadsvergaderingen kennen altijd een uitslag en dat biedt meer informatie dan de zachtere 'zeg'- informatie, hoe relevant die ook kan zijn.

Het *algemeen oordeel* over de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg is zonder meer positief. In kwalitatief opzicht is het visitatieproces te betitelen als een succescasus, als 'best practice'.

### **Antwoorden per vraag**

Bij wijze van samenvatting kunnen de vragen uit het begin nog eens langs gelopen worden.

Criteria voor beoordeling van bestuurskrachtmonitor:
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Kwaliteit van het bestuursconcept.</li><li>2. Verbetering stappenplan door al doende leren.</li><li>3. Duidelijkheid van concept en werkwijze.</li><li>4. Steun voor matrix en normenkader.</li><li>5. Medewerking aan de toepassing van demonitor.</li><li>6. Betrouwbaarheid van de toepassing.</li><li>7. Iteratieve kwaliteit: De wisselwerking tussen gemeentebestuur en commissie.</li><li>8. Geldigheid bestuurskrachtprofiel.</li><li>9. Bruikbaarheid uitkomsten profielschets.</li><li>10. Procesdoelmatigheid</li><li>11. Verwachtingen komen uit?</li><li>12. Vervolgmonitor in Limburg: nuttig en zo ja, hoe?</li><li>13. Toepasbaarheid elders.</li><li>14. Kwaliteit in vergelijkend perspectief.</li><li>15. Beginselen van behoorlijk visiteren?</li></ol>



### **1 De doordenking van het achterliggend bestuursconcept**

Is het bestuursconcept achter de toepassing van de bestuurskrachtmonitor goed doordacht of niet? Het antwoord is positief.

Het concept behelst dat de kwaliteit van een gemeente wordt afgemeten aan de uitvoering van eigen ambities. Het achterliggende bestuursconcept – met een matrix van met een normenkader te beoordelen velden - is door weinigen tijdens de besprekingen van opgavenprofielen en conceptvisitatierapporten in de gemeenteraden noch in brieven van colleges van B&W noch in gesprekken bestreden of kritisch bejegend. Het was een voor de hand liggende aanpak, die tegenwoordig – met de invoering van het zgn. accreditatiesysteem - ook voorkomt in het hoger onderwijs. Na afloop van het gehele proces waarden de visitatiecommissie, de voormalige gedeputeerde, de adviseurs en secretaris deze aanpak dan ook nog steeds volop.

Het bestuurs- of 'governance' - concept is duidelijk. De bestuurskracht wordt afgemeten aan de eigen ambities en of een bestuur die waarmaakt. De commissie kijkt daarbij ook of een gemeente volledig is. Een gemeentebestuur dat geen ambities heeft, kan niet ontglippen en komt niet zonder meer positief weg. Een gemeente met weinig ambities scoort dus niet goed want een gemeentebestuur hoort zich te onderscheiden van een molenvereniging of wandelclub.

## ***2 Uitwerking in het stappenplan***

Is de uitwerking van het bestuursconcept in de vorm van een stappenplan uitgetoetst en kent het proces daarmee een voldoende mate van 'leren door te doen'? Er zijn enkele pilots gehouden, waarna de commissie haar plan van aanpak heeft bijgesteld en ook de visitatie in Roermond en Roerdalen ter wille van de eenheid van aanpak heeft gecompleteerd. Ook volgens de visitatiecommissie, de voormalig gedeputeerde en adviseurs van Van Naem en Partners leidde dit tot een adequate manier van het tonen van 'lerend vermogen'.

## ***3 De duidelijkheid van de aanpak?***

Is het concept, de werkwijze en dus de aanpak duidelijk of onduidelijk? De gehele aanpak is duidelijk geweest, evenals de fasering, de toepassing van het normenkader en de matrix. Het houden van introductiebijeenkomsten door de commissie droeg daaraan bij. Het werken met schematisering om de zwaarte van gemeentelijke opgaven eruit te filteren, riep bij sommige bestuurders wel vragen op maar een essentieel punt om de aanpak te veranderen is dit niet. Doordat een en hetzelfde adviesbureau en de commissie in gelijke samenstelling het gehele proces 'deed', kon steeds dezelfde lijn worden aangehouden.

## ***4 Steun voor de uitwerking in een normenkader en matrix***

Is de uitwerking van het concept in de vorm van een matrix en normenkader gesteund? Eerst het normenkader. Het normenkader behoeft *geen verandering*.

*Indicator 1:* De visitatiecommissie, de voormalig gedeputeerde en auctor intellectualis en andere betrokkenen blijven er volop in geloven.

*Indicator 2:* Het normenkader bleek breed en werkbaar. Zonder een normenkader kan het niet. Wel moeten alle normen en indicatoren expliciet worden toegepast.

*Indicator 3:* De overgrote meerderheid van gemeenten maken in hun aanbiedingsbrieven aan het provinciebestuur geen aanmerkingen op de inhoud van het visitatierapport en het daarin

gehanteerd normenkader. De kritiek van het gemeentebestuur van Roggel en Neer is door het provinciebestuur grotendeels terzijde geschoven.

*Indicator 4:* Observatie van een aantal raadsvergaderingen waarin het concept-visitatierapport werd besproken, wijst uit dat vooral kleinere gemeenten nogal eens met de commissie in discussie zijn gegaan over wat strategisch beleid betekent. Veel van deze gemeenten beschikten niet over een strategisch document dat betrekking heeft op de langere termijn. Uit de toelichtingen van veel 'opposanten' bleek dat men geen duidelijk beeld had van wat strategisch beleid is. Een strategisch beleid betreft een keuze van kerndoelstellingen op langere termijn, bij voorkeur blijvend uit een missie die doorwerkt in het tactisch beleid, zoals een meerjarenbegroting, en operationeel beleid, bijvoorbeeld een beleidsprogramma voor ruimtelijke ordening.

De matrix voldeed eveneens.

*Indicator 1:* De visitatiecommissie en voormalig gedeputeerde en andere betrokkenen geloven er nog steeds in.

*Indicator 2:* De matrix bleek een werkbaar middel. Wel zou het aanbeveling kunnen verdienen om explicieter in de tekst van het visitatierapport te argumenteren waarom bepaalde beoordelingen uitlopen op een oordeel 'voldoende', 'onvoldoende' of matig'. Dat geldt zeker voor het strategisch beleid.

Het verdient wel aanbeveling dat een volgende visitatiecommissie iets uitvoeriger rapporteert en argumenteert over de scores in de matrix.

### ***5 Legitimiteit van de aanpak***

Is de toepassing van bestuurskrachtmonitor legitiem: is meegewerkt door alle betrokkenen of juist niet? Vanuit de gemeentelijke gelederen is volop meegewerkt aan de toepassing van de bestuurskrachtmonitor. In sommige organisaties van de in totaal 47 organisaties bleek in de eerste fase wel zekere irritatie te ontstaan over de vele en lange vragenlijst, bijvoorbeeld in Heerlen. Dat veel gemeenten een speciale *externe* adviseur aantrokken om de invulling van de opgaven in de vorm van eigen ambities in de eerste fase te coördineren is niet problematisch maar wel curieus. Deze aanstelling had de volgende redenen: a. vreemde ogen dwingen; b. een externe coördinator die dit werk ook al ergens anders opknapt weet het handig en doelmatig te organiseren; c. eigen mensen zijn inflexibel; ze zitten vast aan bestaande taken. Ik veroorloof mij op te merken dat zelf iets eenvoudigs als deze taak uitbesteden, duidt op te weinig flexibiliteit in de inzet van ambtenaren.

### ***6 Betrouwbaarheid van de aanpak***

Is de toepassing van bkm betrouwbaar: komt er bij herhaling de zelfde uitslag uit voort of niet? Deze vraag is niet goed te beantwoorden omdat deze situatie zich niet voordoet. Maar er zijn wel *positieve* indicaties voor de betrouwbaarheid van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor.

*Indicator 1:* De gemeenten verstrekten zelf gegevens over hun beleid.

*Indicator 2:* Bestuurlijke gremia konden corrigerend optreden omdat ze hetzij een opgavenprofiel zelf vaststelden, hetzij tussentijdse producten zoals een concept-visitatierapport voorgelegd kregen.

*Indicator 3:* De visitatiecommissie gebruikte de gesprekken met vertegenwoordigers het maatschappelijk middenveld om geluiden op te vangen die gelijk of strijdig waren met de aangeleverde stukken over de uitvoering van beleid dan wel indrukken op basis daarvan.

*Indicator 4:* De visitatiecommissie gebruikte zelf checks. Zo verrichtten aandachtsgebiedhouders uit de visitatiecommissie zelf beoordelingen en die werden vergeleken met de oordelen van de adviseurs van Van Naem en Partners.

### ***7 De kwaliteit van de wisselwerking tussen bestuur en visitatiecommissie***

De toepassing van de bestuurskrachtmonitor kende veel verbindingen in de vorm van schakelingen tussen visitatiecommissie, bestuurders en ambtenaren. Dat is een van de bijzondere kenmerken. Zijn er voldoende schakelmogelijkheden voor gemeentebesturen en visitatiecommissie geweest om informatie te geven en te vragen? En: hoe is de kwaliteit van de dialoog tussen visitatiecommissie en een gemeentebesturen te waarderen? De evaluatie is op deze punten *positief*. Het stappenschema kende heel veel schakelingen. De visitatiecommissie was ruimhartig in het overleg. Ook de kwaliteit van de dialoog komt over het algemeen als positief uit de bus. De commissie heeft expliciet gemaakt als ze een overweging of suggestie van de gemeenteraad over het concept-bestuurskrachtprofiel niet overnam. Dat neemt niet weg dat er wel verbeteringsmogelijkheden zijn. Dit liggen op twee vlakken:

1. met de vragenlijsten in de fase van het opgavenprofiel is meer soberheid te betrachten;
2. een uitgebreidere argumentatie in het conceptvisitatierapport over het waarom van een score 'onvoldoende' of 'matig' misstaat niet; met name of en waarom een gemeente niet over een strategisch beleid beschikt of dit van onvoldoende of matige kwaliteit is, riep hier en daar vragen op, ook bij hen die kennis hebben van wat strategisch beleid is en behoort te zijn.

### ***8 Geldigheid van de aanpak***

Is de toepassing geldig; herkent men zich in de foto van het bestuur of niet? (zijn wij dit?)  
Het antwoord is positief.

*Indicator 1:* Zoals de visitatiecommissie in de volle breedte naar het gemeentebestuur kijkt, vormt een huisarts zich een breed beeld van de staat van de patiënt. Stel: een huisarts stelt op basis van een ouderwetse proef van de tien basistestjes (tong bekijken, door de knieën gaan, hamertje op knie, enz.) vast dat de staat van de knie mankementen vertoont en dus niet honderd procent functioneert. Dan zal de huisarts doorverwijzen naar een specialist, die – als de huisarts goed bezig is geweest – daadwerkelijk een probleem aan een knie vaststelt. Geldt dat nu ook voor de visitatiecommissie? Wat de commissie oppervlakkig vaststelt als 'voldoende' of 'onvoldoende', blijft dan bij specialistisch diagnose van een specifiek onderdeel overeind? De belangrijkste conclusie uit de inhoudelijke analyse van de bestuurskrachtprofielen is dat deze rapportages over het algemeen zeker niet strijdig zijn met nader onderzoek dat ten tijde of direct na het uitkomen verschijnt. Zo heeft de commissie gewezen op zwakheden in de handhaving van regels. Dat was geen uitgebreid



onderzoek maar nader inspectieonderzoek heeft de zwakheden in de handhaving nadrukkelijk bevestigd. Die overeenkomst tussen de brede analyse van de visitatiecommissie en nader specialistisch onderzoek, waarvan we hier maar een type onderzoek noemen, is een bevestiging van de kwaliteit van het werk van de commissie.

*Indicator 2:* Is er ook inhoudelijke overeenkomst tussen de gsb-monitor en de bestuurskrachtprofielen? Deze vergelijking is opportuun in de ogen van onder meer oud-gedeputeerde Haazen. We hebben deze vraag daarom tot nader onderwerp van onderzoek gemaakt, daarbij in het oog houdend dat er verschillen bestaan in doel en opzet van beide visitatieprocessen. Uit een recent scriptie-onderzoek van Hendrikx blijkt dat de vaststellingen in de gsb-monitoren zoals die zijn toegepast in Venlo, Heerlen en Maastricht redelijk goed sporen met de uitkomsten van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in elk van deze drie steden. Van inhoudelijke strijdigheid van uitkomsten is over het algemeen geen sprake.

*Indicator 3:* Slechts een minimaal aantal aanbiedingsbrieven van B&W bij de aanbieding van het visitatierapport van de eigen gemeente maakt melding van twijfel op een of meer onderdelen van het rapport. Meer dan 90% stemt in. Nergens is sprake van kritiek op de monitoraanpak als zodanig en in de volle breedte. Begrijpelijk, de gemeentebesturen hebben het opgavenprofiel zelf vastgesteld en uitgebreid de mogelijkheid gehad om te reageren op het concept-visitatierapport. Ook ambtelijk zijn standpunten gewisseld. De visitatiecommissie heeft in een aantal gevallen schriftelijk aangegeven waarom ze een tekstonderdeel of oordeel in het concept niet wensten te wijzigen.

*Indicator 4:* Alle leden van de visitatiecommissie, de secretaris, de adviseurs van Van Naem en de voormalig gedeputeerde geloven tijdens en na afloop van het proces van visitatie volledig in de geldigheid van meting van de bestuurskracht.

Voor zover er sprake was van substantiële kritiek concentreerde die zich op het strategisch beleid en de beoordeling van gemeentelijk beleid in de velden 1.1 en 1.3 van de matrix. Het gaat hierbij om de vraag of het gemeentebestuur over een strategisch beleid beschikt, dus op een consistente wijze een hoofdkoers op het vlak van integraal beleid op de lange termijn voert. Diverse gemeenten claimden die koers te varen. De praktijk wijst het volgende uit.

Ten eerste is een deel van de kritiek onterecht omdat het ontbreekt aan begrip voor wat lange termijn beleid in strategisch opzicht inhoudt. De neiging om beleid gericht op realisatie over drie-vier jaar tot strategisch beleid te rekenen, is onterecht. Deze kritiek, onder meer geuit vanuit een fractie in Kerkrade is dus onterecht.

Ten tweede zijn er gemeenten die beschikken over documenten met de pretentie dat het gaat om strategisch beleid op *langere* termijn. Deze claim werd bijvoorbeeld geuit in Gulpen-Wittem. Ook in de raden van Schinnen, Beek en Stein was iets dergelijks aan de orde. De visitatiecommissie heeft deze claim over het algemeen *niet* erkend, onder meer omdat

- het in deze documenten bij nader inzien ontbrak aan die langere termijn,
- aan samenhang en consistentie in visie (bijvoorbeeld in een collegeakkoord) of

- omdat de strategische aanspraken onvoldoende discriminerend en dus selecterend vermogen hadden en dus niet konden doorwerken in tactisch, laat staan in operationeel beleid.

Het waren strategische beleidsdocumenten van een matige soort.

Ik meen dat de visitatiecommissie hier over het algemeen het gelijk aan haar zijde had, *maar de commissie had het duidelijker moeten opschrijven.*

Dat concept-visitatierapporten ten aanzien van oordelen over strategisch beleid niet geheel overtuigend is begrijpelijk en wordt door de visitatiecommissie achteraf erkend. Bij een herhaalde toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg of een toepassing elders dient deze zwakte gecorrigeerd te worden.

### ***9 Bruikbaarheid van de uitkomsten***

Er is zonder meer sprake van bruikbaarheid van de uitkomsten van de visitatierapporten. De visitatierapporten hebben in een aantal gemeenten als katalisator gefunctioneerd. Dat blijkt uit het feit dat diverse gemeenten werkgroepen instelden en zelfs tot interne reorganisatieplannen overgingen (zoals de gemeente Heerlen en Gulpen-Wittem), werkgroepen notities opstelden over de consequenties en er ook afzonderlijke raadsvergaderingen zijn gewijd aan de gevolgen. Ook maken brieven gewag van bezinning en voornemens. De oud-gedeputeerde, de secretaris van de visitatiecommissie en de opstellers van de regio-analyses zijn dan ook volop tevreden over wat zij als bruikbare rapportages beschouwen. Het bestuurskrachtprofiel functioneerde frequent als een katalisator.

### ***10 Doelmatigheid van de aanpak***

Is de toepassing in financieel opzicht, qua processtappen en proceduretijd, en qua ambtelijke en bestuurlijke belasting sober genoeg of bevat deze overbodigheden?

Uit het onderzoek komen drie efficiencylagen naar voren. 1) De toepassing van de bestuurskrachtmonitor is in pilots en bij toepassingen uitgeprobeerd wat leidde tot enige aanpassing. 2) Na deze pilots vormde de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in het eerste cluster (Midden-Limburg) in feite een *voortgezette* pilot die tot verhoogde doelmatigheid leidde. De separate kennismakings- en informatiebijeenkomsten werden in elkaar geschoven en dus werd het aantal processtappen verminderd. 3) Nadien heeft de commissie de aanpak nog iets versoberd door met 'portefeuillehouders' te gaan werken. Een bepaald lid of enkele leden kregen een bepaalde gemeente toegewezen om het voorwerk namens de visitatiecommissie te doen.

Deze aanpak met pilots en nadere aanpassing getuigt van lerend vermogen dat ook is bevallen.

De visitatiecommissieleden zijn in het algemeen van oordeel dat de procedure qua doelmatigheid zonder meer goed is verlopen. Er valt volgens de commissie-Rutten niks te 'strippen' of te versoberen. In de vele stukken treffen we ook weinig tot geen opmerkingen hierover aan en op raadsvergaderingen is dit geen punt van aandacht geweest.

Toch valt vanuit een vergelijkend perspectief iets op. Bij visitaties in het hoger onderwijs is sprake van het *volledig* zelf opstellen door een opleiding van een evaluatie, zonder steun van derden. Bij de toepassing van de bestuurskrachtmonitor is daarentegen sprake geweest van invulling van allerlei vragenlijsten, opgesteld door het bureau Van Naem & Partners. Hoewel een gemeentebestuur complexer is dan een opleiding - en dus ondersteuning van de opstelling van met name een opgavenprofiel volop verdedigbaar is - , is vanuit een vergelijking met het hoger onderwijs toch de suggestie te doen om de eerste fase te versoberen. Van Naem & Partners erkennen dit in feite ook door in een voorstel voor toepassing van de monitor in Overijssel *een modulaire aanpak* voor te stellen waarbij te kiezen van voor een lichtere of zwaardere aanpak. Of dit ten koste van de kwaliteit of eenheid van aanpak gaat, is nader te bezien.

Welke doelmatigheid zie ik nog meer? Het inwinnen van commentaar van buurgemeenten op een opgavenprofiel (fase 1) of concept-bestuurskrachtprofiel (fase 2) heeft over het algemeen weinig opgeleverd. Hier lijkt van een overbodigheid sprake maar er gaat wel een preventieve werking naar gemeentebesturen van uit om de beleidsuitvoering en prestaties niet mooier voor te stellen dan deze daadwerkelijk zijn.

De kosten voor de visitatiecommissie, het secretariaat en de inzet van het organisatieadviesbureau kwamen voor rekening van het provinciaal bestuur en het ministerie van BZK, waarbij het provinciebestuur het leeuwendeel van de kosten voor haar rekening nam. Deze kosten bedragen voor het totaal van de 47 bk-toepassingen bedraagt ruim 1.5 miljoen euro. Voor verschillende jaren zijn accountantsverklaringen verstrekt. Dat bedrag is zeker niet te hoog volgens de voormalige gedeputeerde, provinciale ambtenaren, en de leden van de visitatiecommissie (waarvan de meerderheid zelf bestuurder is!). Geen van de gesprekspartners heeft zich hier negatief over uitgelaten.

De kosten voor medewerking, coördinatie en informatieverschaffing ten behoeve van de opstelling van het opgavenprofiel en het bestuurskrachtprofiel door gemeentelijke organisaties kwamen voor rekening van elk gemeentebestuur.

### **11 Voldaan aan de verwachtingen?**

Beantwoordt de toepassing van de bestuurskrachtmonitor aan de oorspronkelijke verwachtingen? De toepassing van de bestuurskrachtmonitor was een *eerste ervaring* voor veel bestuurders. Dat leverde toegevoegde waarde op. In menige gemeenteraad was er naast herkenning van het algemene bestuurskrachtprofiel hier en daar – ook in grote fracties - sprake van oprechte verbazing over onder meer bepaalde sterkten of over het zwakke strategisch beleid, of over de hoeveelheid ambities of andere zwakten. Ons viel bijvoorbeeld in Maastricht op dat er verbazing was over de gebrekkige uitwerking van het toeristisch beleid. Toch leidde niet slechts het *'eerste ervaringen-effect'* tot een beantwoording van de bk-toepassing.

Ook volgens doorgewinterde bestuurders en visitatiecommissieleden beantwoordde de bk-monitoring aan de verwachtingen. Als er reserves zijn over de bestuurskrachtmonitor slaan die op de rol van het provinciaal bestuur in de derde fase. De verdeeldheid in het provinciebestuur over de wenselijkheid van herindeling dan wel de bevordering van intergemeentelijke samenwerking leidde tot het doorschuiven van Leudal-oplossingen naar een nieuwe bestuursperiode met een nieuwe gedeputeerde.

Overigens is de afgelopen jaren vrijwel geen enkel artikel in een dagblad verschenen dat de toepassing van de bestuurskrachtmonitor heeft gelaakt.

### ***12 Is toepassing van een vervolgmonitor in Limburg nodig?***

Het antwoord is positief. Uit een oogpunt van kwaliteitszorg moet de toepassing van een bestuurskrachtmonitor – waarbij de eerste toepassing een vergelijkingsmogelijkheid biedt – in Limburgse gemeenten een vervolg krijgen. In dit rapport is aangegeven welke beslispunten bij de opzet van een monitor dan aan de orde zijn.

### ***13 Herhaalbaarheid elders***

Is de toepassing herhaalbaar: is de bkm ook elders in Nederland toe te passen of bevat deze cruciale succes- dan wel faalfactoren die toepassing qua betrouwbaarheid, geldigheid of doelmatigheid riskant maken? De bestuurskrachtmonitor is volgens het 'Limburgs model' zeker elders in Nederland toepasbaar, hoewel financiële ondersteuning van het ministerie van BZK onzeker is. Die toepassing elders impliceert het hanteren van de beginselen van behoorlijk visiteren. Er moet dus onder meer sprake zijn van een externe initiatiefnemer in wie voldoende vertrouwen bestaat, een regisseur - op hoofdlijnen en fasering van het proces, instelling van een visitatiecommissie, een protocol dat procesdisciplinerend werkt, medewerking van de te visiteren organisatie en de mogelijkheid tot commentaar geven op een concept-rapport. De toepassing van het Limburgs model is vooral goed mogelijk als de succesfactoren niet worden genegeerd. Deze succesfactoren haken sterk aan bij de beginselen van behoorlijk visiteren. Tot de positieve factoren en omstandigheden behoort:

- dat de verantwoordelijke gedeputeerde alle gemeentebesturen probeerde te overtuigen tot deelname en een open houding aan de dag legde;
- dat het provinciebestuur geen roet in het eten gooide door tussentijds de spelregels te veranderen;
- dat de visitatiecommissie in dezelfde samenstelling functioneerde, de leden zeer coöperatief naar elkaar waren en elkaar aanvulden en eenzelfde lijn bleef volhouden;
- dat gewerkt kon worden met een duidelijke aanpak en een stabiel adviesbureau dat van het begin tot einde hieraan consequent vasthield;
- dat de secretaris van de visitatiecommissie zich van het begin tot het einde inzette, betrokken was, en vol energie, volhardend en met oog voor zowel discretie als alle belangen opereerde;
- dat commissie, secretaris en bureau goed onderling waren ingespeeld.

**14 Hoe verhoudt de kwaliteit van de Limburgse aanpak zich tot evaluatieprocessen in andere provincies die lichter georganiseerd zijn, zoals in Friesland en Zuid-Holland?**

De bestuurskrachtanalyses in gemeenten in Zuid-Holland zijn globaal gezien. Daarbij vielen enkele verschillen op.

- a. Er was geen sprake van een regie bij het provinciebestuur van Zuid-Holland en/of een visitatiecommissie.
- b. Bij de analyse per gemeente is niet steeds van een en hetzelfde protocol (stramien) uitgegaan dat in alle gemeenten gelijk is gehanteerd.
- c. Bovendien is er niet een visitatiecommissie ingesteld die zorgde voor procesdiscipline en tot oordeelsvorming kwam op basis van een overal gelijk gehanteerd normenkader. De evaluaties werden uitgevoerd door verschillende adviesbureaus.
- d. De Limburgse visitatiecommissie gaf geen aanbevelingen naar aanleiding van haar bevindingen – ze liet dat aan elk gemeentebestuur zelf over - . De in Zuid-Holland opererende adviesbureaus deden dat over het algemeen – passend bij hun kernactiviteiten – wel.

Deze verschillen duiden erop dat de procedures in Zuid-Holland zwakker waren. Er is niet met alle beginselen van behoorlijk visiteren rekening gehouden. Het plaatsvinden van een zelfevaluatieprocedure in Friesland onder regie van de provincie Friesland en met zelfstudies van gemeenten – op basis van ingevulde vragenlijsten - maar zonder de disciplinerende (zonder protocol en normenkader ter beoordeling van de aangeleverde gegevens) en het toezicht van een visitatiecommissie, zonder bezoek van een visitatiecommissie aan elk gemeente om de uitvoering van gemeentelijke taken te bespreken, is – ook al is een eindevaluatie nog niet te geven en houden we een slag om de arm - een magerder aanpak dan de doorwrochte Limburgse monitoring-aanpak. Een aantal Friese zelfevaluaties heeft kenmerken van ‘op de borst klopperij’, die niet sporen met een SGBO-rapport. Dat krijg je als een kritische visitatiecommissie ontbreekt.

**15 Bestaan ‘beginselen van behoorlijk visiteren’?**

Zijn er essentialia in de vorm van constanten in patroonmatigheid die het succes van visitatie bevorderen? In het voorgaande hebben we de volgende beginselen geformuleerd, die we nu op basis van de Limburgse analyse aanvullen met enkele nieuwe (cursief):

- 1 Een 'behoorlijk' visitatieproces kent een initiatiefnemer.
- 2 Een 'behoorlijk' visitatieproces kent regie en een regisseur.
- 3 Een 'behoorlijk' visitatieproces kent voorafgaand aan de visitatie een bepaalde opzet (protocol).
- 4 Een 'behoorlijk' visitatieproces kent een visitatiecommissie, *die een opdracht tot visitatie van de te visiteren organisatie krijgt.*
- 5 De visitatiecommissie uit een 'behoorlijk' visitatieproces is onafhankelijk. *De visitatiecommissie beschikt op basis van samenstelling, teamwork en werkhouding over veel gezag. De commissie kan werken met portefeuillehouders. De visitatiecommissie wordt bij voorkeur niet gewijzigd tijdens het visitatieproces.*
- 6 Een 'behoorlijk' visitatieproces kent specifieke dataverzameling op basis van een standaard of protocol. *Voor deze dataverzamelingen worden organisatorische voorzieningen getroffen, en wordt eventueel een extern bureau ingeschakeld.*
- 7 Een 'behoorlijk' visitatieproces kent betrokkenheid van de gevisiteerde bij de dataverzameling en ordening.
- 8 Een 'behoorlijk' visitatieproces kent interactieve elementen, waartoe bezoeken op locatie van de visitatiecommissie behoren.
- 9 Een visitatiecommissie uit een 'behoorlijke' procedure heeft contact met 'afnemers' van producten van de gevisiteerde organisatie.
- 10 Een visitatiecommissie uit een 'behoorlijke' procedure levert een openbaar rapport op dat ten dele interactief tot stand komt.
- 11 Het resultaat van het 'behoorlijk' visitatieproces leidt tot bezinning bij de gevisiteerde, waarop een vorm van toezicht plaatsvindt.

#### **16 Bestuurskracht van provinciebestuur en gewestbesturen**

Geen visitatie van het provinciebestuur, Parkstad, het gewest Noord- en Midden-Limburg, het gewest Maastricht en Heuvelland, enzovoorts? Het initiatief tot visitaties en het concept ervoor komt vaak van een andere organisatie - bijvoorbeeld van een toezichthouder - dan de organisaties die aan visitatie onderworpen worden. Die 'derde' is vaak ook gebruiker of medegebruiker van de uitkomsten en heeft dus een belang. Voorzover visitaties een onderdeel zijn van verantwoordingsproces is dit begrijpelijk en verdedigbaar. Winst aan vertrouwen in de initiatiefnemer is te bereiken als de initiatiefnemer zich zelf ook aan visitatie onderwerpt. Menige gesprekspartner maakt ongevraagd melding van de wenselijkheid dat ook het provinciebestuur zich laat visiteren, geheel vrijwillig zoals ook voor gemeenten gold. Echter, hieromtrent werd in de periode 2000-2003 geen initiatief genomen.

Ook de gewesten hadden aan een visitatie door de commissie - Rutten onderworpen moeten worden, mede omdat dat een spiegelbeeldige kijk had gegeven op de waarneming in visitatierapporten dat veel gemeentebesturen hun participantenrol in intergemeentelijk verband pro-actiever hadden kunnen vervullen.

## 13 Aanbevelingen

### *1 Visiteer want het heeft zin!*

De betekenis van toepassing van een bestuurskrachtmonitor is gelegen in het bevorderen van lerend vermogen, het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke middelen en het bevorderen van transparantie over de kwaliteit van bestuur naar burgers. Visiteren is een nuttige maar geen vrijblijvende activiteit want wie het proces eenmaal in gang gezet heeft, is minstens moreel verplicht zich naderhand te beraden op verbeteracties. Het beoordelen van onderdelen of aspecten van bestuur als aanvulling op de doorlichting van de bestuurskracht in den brede is geen overbodigheid. Zoals er naast huisartsen medisch specialisten bestaan, kan er naast een visitatiecommissie ook andere visitatiearbeid mogelijk zijn.

### *2 Visiteren van gemeenten heeft toegevoegde waarde boven op de reguliere kennisverwerving!*

Uit de regio-analyses van het provinciebestuur en vele gesprekken blijkt dat de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in veel gemeenten voor deze gemeentebesturen zelf toegevoegde waarde heeft gehad. Ik geef enkele richtingen aan op basis van wat ik las in de visitatierapporten.

A. Veel gemeenten zijn tot het inzicht gebracht dat het hen ontbrak aan strategisch beleid, zo blijkt uit de inhoud van veel visitatierapporten. Anticiperend op de komst van de visitatiecommissie gingen enkele gemeenten over tot de opstelling van strategisch beleid. Echter, op veel plekken is de kwaliteit van het strategisch beleid voor verbetering vatbaar. Dit besef is door de commissie gearticuleerd maar bij menige gemeenteraad en college leidde dit tot een defensieve reflex. Doorbreek die.

B. Er kan niet gezegd worden dat grote gemeenten zonder meer positief functioneren en kleine niet. Sommige wat grotere gemeenten blijken last te hebben van teveel ambities, die niet allemaal te verwezenlijken zijn. Soms worden ambities herhaald terwijl de uitwerking uitblijft. Het verdient aanbeveling om echt prioriteiten te stellen.

C. Kleinere gemeenten functioneren niet allemaal positief. Het zich pro-actief opstellen bij regionale samenwerking is matig ontwikkeld bij tal van gemeenten, zoals de visitatierapporten tonen. Veel regionaal overleg wordt bijgewoond maar niet actief op gang gebracht of productief gemaakt. Hier en daar ontstaat op dit vlak een ontluisterend beeld.

### *3 Visiteren en dualisering*

Welke betekenis heeft een visitatierapport voor een raad in een tijd van dualisering? Veel gemeenteraden hebben enige problemen met *kaders stellen*. Echter, een visitatierapport reikt hen tal van mogelijkheden aan om de kwaliteit van beleid, van samenwerking, van bedrijfsvoering aan te grijpen voor nadere bezinning tussen raad en college van B&W. De ervaring is overigens dat het agenderend en kaderstellend effect van nota's en dus ook van visitatierapporten slijt, tenzij een griffie een afsprakenvolgsysteem heeft en de raad zelf vasthoudend is.

De doorwerking van een visitatierapport kan in een vervolgmonitor blijken.

Hoe moet de dualisering verdisconteerd worden in een gemeentelijke vervolgmonitor? Bij toekomstige monitoring moet iets meer rekening gehouden worden met de dualisering, met name met de invoering van *programma- en productbegroting*. Een gemeenteraad heeft na invoering van de dualisering vijf taken, namelijk: agenderen, kaders stellen, budgetteren, verordenen en controleren. Veel gemeenten doen nog ervaringen hiermee op. Dat geldt zeker ook voor de programmabegroting die een antwoord moet geven op de drie w-vragen: wat willen we?, wat doen we daarvoor?, en wat moet het kosten of levert het op? Deze beantwoording leidt tot speerpunten en daarmee tot kaders van de raad in verhouding tot het college van B&W. Deze kunnen in een vervolgmonitor worden verwerkt in een opgavenprofiel dat de raad in de eerste fase van monitoring vaststelt.

Dualisering is gestart om de levendigheid in de politiek te bevorderen en om de transparantie van bestuur en de controle te versterken. Het verdient daarom aanbeveling dat een opdrachtgever tot het houden van een bestuurskrachtmonitor of vervolgmonitor standaard onder ogen ziet of een conceptopgavenprofiel en bestuurskrachtprofiel via internet op een *website* beschikbaar komt. Uit een oogpunt van transparantie is die openbaarmaking gewenst. Dit biedt ook een mogelijkheid voor burgers om te reageren.

#### ***4 Verbeteracties.***

Een vervolgmonitor kan inzicht verschaffen in wat aan verbeteracties volgde op het lokale bestuurskrachtprofiel. Deze aanpak is gangbaar bij visitaties in het hoger onderwijs.

#### ***5 Hou rekening met beginselen van behoorlijk visiteren.***

Visiteren is niet een proces dat zomaar opportunistisch bedacht kan worden door een bestuur want intussen is er ervaring met succes en falen bij visiteren opgedaan. Denk aan het hoger onderwijs, omroepen, het grotestedenbeleid en de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg. Wie zelf een visitatieproces ontwerpt, loopt een grote kans te falen. Ervaringsfeiten leiden tot de vaststelling van beginselen van behoorlijk visiteren. Dat is *het nieuwe van dit rapport*.

Toepassing van een bestuurskrachtmonitor dient in de toekomst dus gebaseerd te zijn op 'algemene beginselen van behoorlijk visiteren'. Deze beginselen zijn hier geformuleerd. Ze behoeven niet in een wet te worden opgenomen. Te volstaan is met het geven van bekendheid aan deze regels van 'goed bestuur'.

#### ***6 De Limburgse visitatie is een successtory en verdient dus navolging.***

Aangezien bij de opzet van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor al impliciet en expliciet rekening is gehouden met zekere kennis van kwaliteitszorg en met beginselen van behoorlijk visiteren, kon de Limburgse aanpak tot een successtory uitgroeien. Derhalve kan gesteld worden: het ministerie van BZK dient de Limburgse aanpak aan te bevelen aan andere provinciale en lokale bestuurders. Dit succes komt niet slechts door beginselen te hanteren maar is ook mensenwerk. Enkele condities waren van groot belang.

De opzet was doordacht, deputé Haazen heeft veel gemeenten overtuigd van de spiegel functie van visiteren, de visitatiecommissie bestond uit 'wijze uilen' die de visitatierit



van begin tot het einde voltooiden, samen met een aantal adviseurs. Provinciale politici moesten de neiging onderdrukken om de spelregels rond het visiteren te veranderen en dat hebben ze lange tijd ook gedaan.

In veel gemeenten is bij ambtenaren het beeld blijven bestaan dat het provinciebestuur de opdrachtgever voor de toepassing van de bestuurskracht in elke gemeente was en niet het gemeentebestuur zelf. Toch was het gemeentebestuur feitelijk de opdrachtgever van de visitatiecommissie.

Dat het provinciebestuur de bestuurskrachtmonitor bevorderde, is op veel plekken ook gewaardeerd maar schept verwachtingen over de rol in de derde fase over provinciale actie naar aanleiding van regioanalyses. Oordelen over de mate waarin die verwachtingen waargemaakt worden, vallen echter buiten de opdracht en deze rapportage.

### ***7 De succesfactoren zijn bekend, andere provincies kunnen hier rekening mee houden.***

De toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg is zonder meer positief verlopen, onder meer door de opzet en het te toetsen bestuursbeeld van bestuurskracht, de medewerking van gemeenten zelf, de opstelling van het provinciebestuur, de inspanningen van de visitatiecommissie, de rapportage en de interactie met bestuurders en ambtenaren, de ondersteuning door het bureau van Naem en Partners. Geen goede visitatie zonder regie maar ook geen goede visitatie zonder disciplinerende ondersteuning.

Geen misverstand, de monitormethodiek heeft ook vragen opgeroepen, vooral bij personen met als achtergrond een opleiding in een van de sociale wetenschappen. Sommigen van hen verwachten van visitatie een bijna natuurwetenschappelijk onderzoek. Deze indruk berust op een misverstand. Visiteren is geen kwestie van wetenschappelijk onderzoek maar van intersubjectieve oordeelsvorming, waarbij 'partijen' in verschillende rondes tot zoveel mogelijk gezamenlijk gedragen vaststellingen en oordelen komen. De praktijk van visiteren in onder meer het hoger onderwijs bewijst evenzeer als die in Limburgse gemeenten dat visiteren op een verantwoorde wijze kan geschieden.

### ***8 Stel altijd een visitatiecommissie in en hou de samenstelling stabiel.***

In Friesland en Zuid-Holland is geprobeerd tot zelfevaluatie te komen zonder instelling van een visitatiecommissie. Dat is onverstandig zoals een aantal coördinatoren uit Friese gemeenten vaststelt. De toepassing van de bestuurskrachtmonitor in andere provincies wint aan kwaliteit als niet alleen het Limburgs model wordt gevolgd maar ook stabiliteit wordt nagestreefd in de aanwezigheid van enkele spelers: een stabiele visitatiecommissie (in plaats van een duiventil) en stabiele, toegewijde ondersteuning.

### ***9 De samenstelling van een visitatiecommissie verdient aandacht.***

Een visitatiecommissie dient bij voorkeur mensen in haar midden te hebben die met het zelfde bijltje hebben gehakt als in het visitatieproces aan de orde is. Het hoeft niet uitsluitend te gaan om bestuurders. Als bestuurders zijn opgenomen, verdient het aanbeveling zowel bestuurders uit grote als kleinere gemeenten op te nemen. Voor de steun aan procedure en uitkomsten is van belang dat gevisiteerden zich herkennen in de commissie.

### ***10 Toepasbaarheid van de bestuurskrachtmonitor elders.***

De bestuurskrachtmonitor volgens het Limburgs model is ook elders toepasbaar vanuit oogmerken van effectiviteit en doelmatigheid. Maar niet lichtvaardig, gezien de hoeveelheid ingebouwde stappen en de gewenste ondersteuning door een adviesbureau. Het verdient wel aanbeveling dat een volgende visitatiecommissie iets uitvoeriger rapporteert en argumenteert over de scores in de matrix.

### ***11 Stappenplan versoberen.***

Het is denkbaar om het stappenplan hier en daar te versoberen, met name in de fase van de opstelling van een opgavenprofiel. Uitgaande van de ervaringen met visiteren in het hoger onderwijs moet het mogelijk zijn om onder toezicht standaardvragenlijsten te laten invullen. Het werken met kwantitatieve en kwalitatieve opgaven is alleen mogelijk met inzet van een ondersteunend bureau. De vraag is of het werken met zo een indeling steeds nodig is want deze aanpak is niet door alle raadsleden goed begrepen, zoals raadsleden zelf en enkele burgemeesters meldden. Bovendien gaat het vooral om de 'extreme' problemen, uitdagingen en opgaven in een gemeente boven water te krijgen. Daarop wil een gemeentebestuur goed of redelijk goed scoren. Het gemeentebestuur van Maastricht had dit in de gaten.

### ***12 De rapportage kan verbeteren door meer argumentatie over strategisch beleid.***

Een toekomstige visitatiecommissie zou iets meer werk kunnen maken van het schriftelijk beargumenteren van de scores per veld op basis van toepassing van het normenkader. Met name de kwalificaties ten aanzien van strategisch beleid - in veld 1.1. en 1.3 van de matrix -, gaven aanleiding tot onbegrip en misverstanden in een aantal gemeenten. Een duidelijker argumentatie kan het visitatierapport op dit vlak iets meer overtuigingskracht geven. Ook dienen gemeentebesturen duidelijker te merken dat als ze geen 'volledige gemeente' zijn omdat het hen ontbreekt aan strategisch beleid het gemeentebestuur als overheidsbestuur kan afglijden en de status van gemeentebestuur kwijt kan raken. Een visitatiecommissie moet beter communiceren dat een gemeente zonder ambities geen volledige gemeente is.

Er bestaat met name onder raadsleden, wethouders en ambtenaren van gemeenten met minder dan 30.000 inwoners veel onbekendheid over wat integraal strategisch beleid eigenlijk is, en wat de doorwerking ervan in tactisch en operationeel beleid kan zijn. Het provinciebestuur zou een kleine conferentie hierover kunnen houden om zo succesvoorbeelden te laten zien en de mogelijkheden tot ontwikkeling van strategisch beleid aan te geven.

### ***13 Vervolgmonitor.***

Het verdient aanbeveling dat gemeenten die reeds onderworpen zijn aan de toepassing van een bestuurskrachtmonitor deze toepassing herhalen in een vervolgmonitor. In dat geval is de toepassing van de bestuurskrachtmonitor op te vatten als een eerste meting die vergelijkingsmogelijkheden biedt. Het is gewenst dat het provinciebestuur als coördinator optreedt, aan procesontwikkeling doet en stimuleert. Voorstelbaar is dat het provinciebestuur uit een oogpunt van bestelverantwoordelijkheid de kosten voor de ontwikkeling van de vervolgmonitor, en voor instelling en functioneren van de visitatiecommissie voor haar rekening neemt. Een clusterwijze aanpak van de vervolgmonitoring is gewenst waarbij gemeenten uit een cluster de kosten dragen met de provincie, in een verhouding van 2/3 -1/3. Wellicht is er ook iets voor te zeggen dat het provinciebestuur een groter deel van de kosten voor eigen rekening neemt of het totale

bedrag. In dit verband kan meegewogen worden wie de kosten voor een eventuele visitatie van de bestuurskracht van gewesten en/of intergemeentelijke diensten voor haar rekening neemt.

#### ***14 Gewesten en intergemeentelijke diensten visiteren.***

Gewestelijke overheidsorganisaties en intergemeentelijke diensten dienen evenzeer aan visitatie te worden onderworpen als gemeenten en provincies. Wie wil weten of meer gewestelijke samenwerking of samenwerking in diensten een oplossing is voor bepaalde kwalen moet nagaan of ze juist in hun feitelijk functioneren voor die kwalen een remedie blijken te zijn. Kortom, ook hun bestuurskracht dient beoordeeld te worden, bijvoorkeur in een clusterwijze aanpak, waarbij gemeentelijke bestuurskracht in samenhang bekeken wordt met de bestuurskracht van intergemeentelijke diensten en een gewest.

Intergemeentelijke diensten worden soms door inspecties doorgelicht, weshalve van die uitkomsten geprofiteerd kan worden.

Het is gewenst een monitor te ontwikkelen met daarin aandacht voor het bestuursconcept, de fasering, de producten (profielen), een kwaliteitsmatrix, een normenkader, de rol van een visitatiecommissie en ondersteuning hierbij. Elders is dit nader uitgewerkt.

#### ***15 Heringedeelde gemeenten visiteren.***

Deze redenering geldt ook voor heringedeelde gemeenten. Door de commissie-Rutten zijn de heringedeelde gemeenten Echt-Susteren, Sittard-Geleen, Horst aan de Maas, en Venlo slechts met een quick scan doorgelicht. Een normale visitatie in plaats van een lichte quick scan is over twee jaar juist zeer gewenst omdat herindelings met veel aplomp is verdedigd als een grote zegen en de positieve effecten van herindelings zijn geroemd. Dat zou dan uit de visitatie moeten blijken. Overigens is op basis van het totaal van 43 bestuurskrachtprofielen voorspelbaar dat ook heringedeelde gemeenten niet op alle fronten positief zullen scoren. Zoveel is wel duidelijk geworden uit alle visitaties: overal mankeert wel wat en overal gaat wat goed!

#### ***16 Nadere bezinning op operationeel handelen nodig.***

De Limburgse visitatie heeft de kwaliteitsmatrix opgeleverd met drie niveaus van beoordeling: het strategisch, het tactische en het operationele. Geen van de 47 gevisiteerde gemeenten scoort in operationeel opzicht onvoldoende? De visitatiecommissie is in de woorden van het lid van de visitatiecommissie C. Wouters 'large' geweest in de beoordeling van de operationele kwaliteiten van dienstverlening, samenwerking en bedrijfsvoering. De commissie heeft bijvoorbeeld niet scherp en kritisch gekeken naar de vorderingen op het vlak van onder meer digitalisering van dienstverlening via websites. Zou de commissie niet 'large' zijn geweest maar echt kritisch dan zouden hier ook scores als 'matig' en 'onvoldoende' zijn gevallen. Gemeentebesturen doen er dus goed aan niet alleen hun strategisch beleid goed te ontwikkelen maar ook kritisch te zijn op het operationele. Van de opsteller van het boekje 'Samen en toch apart' (SETA) zult u niet anders verwacht hebben want het SETA-concept is juist bedoeld om de operationele kracht van gemeenten door krachtenbundeling te vergroten. Het is namelijk niet zo dat de Limburgse gemeenten strategisch en tactisch matig en juist operationeel goed functioneren. Ze behoeven volgens de SETA-risten vooral ook operationele versterking. Gemeenten als Nuth en Valkenburg a.d. Geul begrepen dit en gingen daarom samenwerken op het vlak van Personeel en

Organisatie. Wat de een heeft uitgezocht komt ook voor de ander beschikbaar en omgekeerd. Dat bevordert bovendien de doelmatigheid waardoor ruimte vrij komt voor andere opgaven.

### ***17 De burgers***

Het blijft van belang erop te wijzen dat in het normenkader voor de beoordeling van de bestuurskracht van gemeenten, gemeentelijke diensten en gewesten de burgers en transparantie van bestuur voor burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers een belangrijke plaats dienen te hebben. Meer aandacht van visitatiecommissies voor operationeel beleid brengt als vanzelf de kennis van gemeentebesturen van satisfactie van burgers over de gemeente in beeld.

### ***18 Het provinciebestuur***

Een provinciebestuur dat voortdurend een bestuurskrachtmonitor wil toepassen op gemeenten en vermoedelijk ook een vervolgmonitor, wat hier bepleit wordt, doet er goed aan – ook ter wille van de eigen legitimiteit - in het verband van het Interprovinciaal Overleg het gesprek te openen over toepassing van een provinciale bestuurskrachtmonitor. Ontloop zelf niet waartoe u een ander wilt stimuleren! Provinciebesturen zouden gezamenlijk de visitatie van provincies kunnen oppakken om zichzelf een spiegel voor te houden. Als een gemeente lerend vermogen kan en moet tonen, geldt dat ook voor provincies en niet minder voor departementen en zelfstandige bestuursorganen.

## Geraadpleegde literatuur

- B&A Groep, *Zelfanalyse en visitatie – Handreiking*, Gelders Ontwikkelingsbeleid, Arnhem, 2001.
- Bleker, H., en Tj. de Koningh, *Gemeentegrootte en ambtelijke organisatie*, Groningen, 1987.
- Braam, A. van, *Leerboek Bestuurskunde, tekstboek A*, Muiderberg, 1986.
- Brefeld, B., *Over variabelen en bestuurskracht – Een onderzoek naar de bestuurskrachtmonitor zoals die is uitgevoerd bij de gemeenten in de provincie Limburg*, 12 september 2003 (scriptie).
- Brinkman, L.C. c.s., *Grotestedenbeleid in Heerlen, Visitatierapport*, Den Haag, 26 aug. 1999.
- Brinkman, L.C. c.s., *Grotestedenbeleid in Maastricht, Visitatierapport*, Den Haag, febr. 1998.
- Brinkman, L.C. c.s., *Grotestedenbeleid in Venlo, Visitatierapport*, Den Haag, 14 juli 1999.
- Brinkman, L.C., *De vele gezichten van het grotestedenbeleid*, Visitatierapport G21- Grote stedenbeleid 2001, febr. 2002.
- Denters, S., c.s., *Kwaliteit van gemeenten*, VUGA, 's-Gravenhage, 1990.
- Derksen, W., *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, Leiden/Amsterdam, april 1987.
- Eenhoorn, B. e.a., *De maatschappelijke en bestuurlijke samenwerking in de regio Leidse Rijn en Duin- en Bollenstreek*, Utrecht, 1 nov. 2003.
- Ernst & Young, *Versterking lokaal bestuur Susteren en Echt - Eindrapportage*, 29 dec. 1999.
- Gedeputeerde Staten van Friesland, *Bestuurlijke organisatie in Fryslan: bestuurlijke visie en aanpak*, Leeuwarden, 2000.
- Gedeputeerde Staten van Friesland, *Vervolgaanpak project bestuurlijke organisatie*, Leeuwarden, 2002
- Gemeente Heerlen, *Grote stad, grote kansen, Zelfanalyse*, Heerlen, 1999.
- Gemeente Maastricht, *Denken, durven, doen - Zelfanalyse grotestedenbeleid*, Maastricht, Juli 2001.
- Gemeente Maastricht, *Grote stad in beweging, Zelfanalyse*, nov. 1997.
- Gemeente Venlo, *Negen wijken, een stad – Zelfanalyserapport grotestedenbeleid Venlo*, Venlo, april 1999.
- Gemeente Venlo, *Samen werken aan de stad*, Venlo, aug. 2001.
- Haan, P.R. de, *Bestuurskracht meten – Een statistisch onderzoek naar de indicatoren van de Bestuurskrachtmonitor*, Universiteit Twente, nov. 2003.
- HBO-Raad, *Sectorale kwaliteitszorg HBO in kort bestek*, Den Haag, 1995.
- HBO-Raad, *Wegwijzer in visitatieland; een handreiking voor visitatiecommissies*, Den Haag, 1993.
- Hendriks, J., *Visiteren van drie Limburgse stedelijke gemeenten – Een vergelijking van de visitaties in het kader van het Grotestedenbeleid met de bestuurskrachtmonitor in drie Limburgse steden*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2003 (scriptie).
- Hiemstra, J, *Besturen van grote gemeenten*, Samsom Alphen aan den Rijn, 1999.
- Huijben, M. e.a., *Groot zijn is ook niet alles*, in: *Openbaar Bestuur*, 2002, nr. 10, pp. 2-7.
- Hulshof, M. e.a., *Toezichthouder: lam of leeuw?*, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, 2003.
- IME Consult, *Verkenkend onderzoek samenwerking Beesel, Belfeld, Swalmen*, aug. 1999.
- Kells, H.R., P. Maassen en J. de Haan, *Kwaliteitsmanagement in het hoger onderwijs – Een handboek voor interne en externe evaluaties in universiteiten en hogescholen*, Lemma, Utrecht, 1991.
- Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2002.
- Korsten, A.F.A., en P.W. Tops, red., *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1999.
- Korsten, A.F.A., *Visiteren*, in: *Binnenlands Bestuur*, 2003, nr. 29-30, p. 21.
- KPMG Regioconsult Zuid, *Gemeenten Heel, Hunsel en Thorn – Rapportage quick scan*, 12 nov. 1998.
- KPMG, *Vragenlijst voor externe partners – Zelfevaluatie bestuurskwaliteit*, 2003.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Krachtige gemeenten; Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling*, Den Haag, Ministerie van BZK, 1998.
- Nota Opmaat naar maatwerk*. Het voorstel tot uitvoering van een zelfevaluatie van Friese gemeenten, 18 december 2002.
- Projectgroep Zelfanalyse, *Zelfanalyse Gelders stedelijk ontwikkelingsbeleid*, Arnhem, nov. 2001.
- Provincie Friesland, *Documenten over meting van bestuurskracht*, 2002-2003.
- Provincie Limburg, *Gewicht en gewogen*, Maastricht, juli 1999.

Provincie Limburg, *Regioanalyse Noord- Limburg*, en volgende.  
Provincie Limburg, *Vervolgmonitor bestuurskracht gemeenten/ startnotitie*, 17 nov. 2003.  
*Regeerakkoord paars II*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26024, nr. 10, SDU Uitgevers, 's-Gravenhage, 1998.  
Reitsma, A.B., *Kritische succesfactoren bij visitatie en kwaliteitsverbetering van P&A opleidingen*, Groningen/ Heerlen, 2003 (diss.).  
SEAR, *Advies no. 287 aan GS van Limburg ten aanzien van de nota 'Gewicht en gewogen'*, 20 jan. 2000.  
SGBO, *It lokaal bestoer yn Fryslan en hoe fierder? Verkennende en probleemstellende notitie*, Den Haag, november 2001.  
Toonen, Th., c.s., *Gemeenten in ontwikkeling*, Assen, 1998.  
Van Naem & Partners, *Instrument bestuurskracht gemeenten*, jan. 2000.  
Van Naem & Partners, *Pilot Roerdalen*.  
Van Naem en Partners, *Offerte ontwikkeling bestuurskrachtmonitor Overijssel*, mei 2003.  
Visitatiecommissie - Rutten, *Bestuurskrachtmonitor*, vele.  
Visitatiecommissie – Rutten, *Opgavenprofiel*, vele gemeenten  
VNG/SGBO., *Bestuurskracht; een spiegel voor het bestuur*, Den Haag, 2002.  
VSNU, *Research quality assessment – Public Administration, Political Science Communication Science*, Utrecht, dec. 2002.

## **Bijlage 1: Procesbeschrijving bestuurskrachtmonitor**

### Voorfase

#### *1. Informeren van de gemeente over het doel en de aanpak van de visitatie.*

De provincie biedt het instrument aan en verzoekt de gemeente deel te nemen. De extern adviseur geeft de gemeente desgevraagd een toelichting op de monitor. Zo spoedig mogelijk maken gemeente, provincie, Visitatiecommissie en extern adviseur afspraken over de planning van het proces.

#### *2. Aanpassen vragenlijsten.*

De extern adviseur volgt de relevante beleidsontwikkelingen en actualiseert de vragen met betrekking tot het provinciaal, regionaal en rijksbeleid regelmatig.

### ***Fase 1: Opgavenprofiel en bestuursbeeld van de gemeente***

#### *3. Vragenlijst 1 op maat maken op basis van gemeentelijke stukken en CBS gegevens.*

De extern adviseur vraagt de belangrijkste (beleids)documenten op bij de gemeente (collegeprogramma, meerjarenbegrotingen, strategische visie, etc.). Aan de hand daarvan wordt vragenlijst 1 aangepast voor de specifieke lokale situatie. Er wordt zo gericht mogelijk gevraagd naar de gemeentelijke opgaven. Vragen naar statische gegevens worden zoveel mogelijk vooraf door de extern adviseur ingevuld op basis van de CBS-statistiek Nederlandse Gemeenten.

#### *4. Toezenden vragenlijst 1 aan gemeente.*

#### *5. Beantwoording door gemeente.*

De gemeente vult de vragenlijst in. Hiervoor staat een termijn van circa 4 weken. Het college is verantwoordelijk voor de beantwoording, maar kan het invullen overlaten aan de ambtelijke organisatie. De extern adviseur is (telefonisch) beschikbaar om de gemeente te begeleiden bij onduidelijkheden en vraagpunten.

Een deel van de vragen over het bestuursbeeld wordt ingevuld door (twee) collegeleden, (twee) raadsleden en (twee) leidinggevende ambtenaren. In beginsel vullen zij de vragen elk afzonderlijk in, zodat de extern adviseur de beantwoording in zesvoud ontvangt. De respondenten kunnen er echter voor kiezen de vragen gezamenlijk in te vullen. Voordeel van de eerste optie is dat de extern adviseur de antwoorden onderling kan vergelijken. Bij de tweede optie wordt het debat tussen de respondenten bevorderd, wat zeer waardevol kan zijn. De gemeente zendt de beantwoording aan de extern adviseur. De beantwoording is vertrouwelijk en staat alleen ter beschikking van de Visitatiecommissie.

#### *6. Verwerking ingevulde vragenlijst en eerste analyse door extern adviseur.*

#### *7. Bespreking extern adviseur met de invullers om analyse compleet te maken.*

De extern adviseur bespreekt de beantwoording met de invullers (college of ambtelijke organisatie) om nadere informatie in te winnen en onduidelijkheden of inconsistenties aan de orde te stellen.

#### *8. Opstellen eerste concept opgavenprofiel en bestuursbeeld.*

In het opgavenprofiel wordt een overzicht gegeven van de voor de gemeente geldende opgaven. Daarbij wordt per opgave het relatieve gewicht aangegeven. Het gewicht wordt

bepaald door de omvang van een opgave (bijv. het aantal jongeren) en de aard van de problematiek (bijv. overlast door groepen probleemjongeren).

De vragen in zesvoud wordt in zoverre geanonimiseerd verwerkt dat niet wordt verwezen naar personen, maar wel onderscheid wordt gemaakt tussen de antwoorden van bestuur, raad en ambtelijke organisatie.

*9. Bespreking Visitatiecommissie eerste concept opgavenprofiel en bestuursbeeld.*

De Visitatiecommissie bespreekt de concepten met de extern adviseur, die desgevraagd schriftelijke en mondeling inzicht geeft in de onderliggende informatie en analyse. De extern adviseur verzorgt een schematisch overzicht van de onderbouwing.

*10. Verwerken op- en aanmerkingen Visitatiecommissie in tweede concept opgavenprofiel en bestuursbeeld (door extern adviseur).*

*11. Eventueel bespreking Visitatiecommissie tweede concept opgavenprofiel en bestuursbeeld.*

De extern adviseur is hierbij aanwezig.

*12. In vertrouwelijkheid toezenden van het tweede concept opgavenprofiel en bestuursbeeld door Visitatiecommissie aan College van B & W.*

De extern adviseur zendt de documenten aan de ambtelijk secretaris van de Visitatiecommissie, die zorgdraagt voor doorzending aan de gemeente.

*13. Bespreking Visitatiecommissie met College van B & W om opgavenprofiel en bestuursbeeld scherp te krijgen.*

In deze bespreking bevraagt de Visitatiecommissie het college kritisch over de beantwoording. De extern adviseur is bij de bespreking aanwezig en bereidt deze voor door de Visitatiecommissie concrete vragen aan te reiken. Het overleg is niet openbaar. De secretaris van de Visitatiecommissie maakt aantekeningen ten behoeve van de commissie.

*14. Verwerken reacties van het College van B & W in derde concept opgavenprofiel en bestuursbeeld.*

De Visitatiecommissie bepaalt naar aanleiding van het gesprek op welke punten de concepten aangepast moeten worden. De extern adviseur draagt zorg voor deze aanpassingen.

*15. Bespreking Visitatiecommissie derde concept opgavenprofiel en bestuursbeeld.*

De extern adviseur is hierbij aanwezig.

*16. In vertrouwelijkheid toezenden van het derde concept opgavenprofiel en bestuursbeeld aan de gemeenteraad en aan de Colleges van B & W van de buurgemeenten.*

De Visitatiecommissie vraagt de colleges in het begeleidend schrijven of het profiel herkenbaar en volledig is. Eventueel kan zij specifieke vragen formuleren.

*17. Schriftelijke reactie van de colleges van B & W van de buurgemeenten op concept opgavenprofiel en bestuursbeeld.*

De colleges wordt gevraagd binnen 2 of 3 weken een schriftelijke reactie te zenden aan de ambtelijk secretaris van de Visitatiecommissie. De secretaris zendt een afschrift aan de gemeente.

*18. Bespreking reactie buurgemeenten door Visitatiecommissie en voorbespreking overleg met de gemeenteraad.*

De Visitatiecommissie komt bijeen om het overleg met de gemeenteraad voor te bereiden. De extern adviseur is aanwezig bij de bespreking en reikt de Visitatiecommissie vragen aan voor het overleg met de gemeenteraad.



19. *De Visitatiecommissie is toevoorder bij de gedachtewisseling tussen het College van B & W en de gemeenteraad over het opgavenprofiel en het bestuursbeeld en beantwoordt eventuele vragen.*

Het is in de eerste plaats aan de gemeente zelf om te bepalen wat haar opgaven zijn. De Visitatiecommissie ziet daarbij toe op de juistheid en volledigheid. De extern adviseur is bij de raadsvergadering aanwezig en geeft desgevraagd aan hoe de rapportage tot stand is gekomen. Vooraf wordt in overleg tussen de gemeente en de Visitatiecommissie besloten of de bijeenkomst openbaar is.

De gemeente maakt een verslag van de raadsvergadering. Daarnaast maakt de ambtelijk secretaris van de Visitatiecommissie aantekeningen ten behoeve van de commissie.

20. *Opstellen eindversie opgavenprofiel en bestuursbeeld.*

De extern adviseur past het opgavenprofiel en bestuursbeeld aan voor zover de Visitatiecommissie dat naar aanleiding van de bijeenkomst met de gemeenteraad wenselijk acht.

21. *Aanbieden eindversie aan gemeente.*

In overleg met de Visitatiecommissie bepaalt de gemeente of de rapportage openbaar is.

## **Fase 2: Bestuurskrachtprofiel**

22. *Op maat maken van vragenlijst 2 aan de hand van het opgavenprofiel en gemeentelijke documenten.*

Aan de hand van het opgavenprofiel gaat de extern adviseur na welke vragen uit vragenlijst 2 van toepassing zijn en welke kunnen worden geschrapt. Eventueel worden extra vragen toegevoegd.

23. *Toezenden vragenlijst 2 aan de gemeente.*

24. *Invulling door de gemeente – extern adviseur beschikbaar om gemeente te begeleiden.*

De gemeente zendt de beantwoording aan de extern adviseur. De beantwoording is niet openbaar en staat uitsluitend ter beschikking van de Visitatiecommissie.

25. *Verwerking ingevulde vragenlijst en eerste analyse door extern adviseur.*

26. *Bespreking extern adviseur met de invullers om analyse compleet te maken.*

27. *Opstellen eerste concept bestuurskrachtprofiel en onderliggende beschrijving.*

Aan de hand van de normering stelt de extern adviseur een concept-rapportage op. Deze bestaat uit een profiel en een onderliggende beschrijving. In het profiel wordt op hoofdlijnen beoordeeld hoe de gemeente invulling geeft aan haar opgaven. In de onderliggende beschrijving wordt de feitelijke informatie weergegeven waarop het profiel is gebaseerd. Daarbij wordt nauwkeurig vermeld aan welke informatiebron de gegevens zijn ontleend. Ten behoeve van de Visitatiecommissie verzorgt de extern adviseur een schematisch overzicht van de onderbouwing.

28. *Bespreking eerste concept bestuurskrachtprofiel en onderliggende beschrijving door Visitatiecommissie.*

De extern adviseur is hierbij aanwezig.

29. *Verwerken op- en aanmerkingen Visitatiecommissie in tweede concept bestuurskrachtprofiel (door extern adviseur)*

30. *Bespreking Visitatiecommissie tweede concept bestuurskrachtprofiel en onderliggende beschrijving.*

De extern adviseur is hierbij aanwezig.

*31. Eventueel horen van 'derden' door de Visitatiecommissie.*

In overleg met de extern adviseur bepaalt de Visitatiecommissie of en, zo ja, met welke derden (vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld) de Visitatiecommissie zal spreken. De ambtelijk secretaris van de Visitatiecommissie nodigt de gesprekspartners uit. Bij de uitnodiging kunnen eventueel specifieke vragen worden geformuleerd. De gesprekken zijn niet openbaar. Er wordt geen verslag gemaakt.

*32. In vertrouwelijkheid toezenden van het tweede concept bestuurskrachtprofiel en de onderliggende beschrijving door Visitatiecommissie aan het College van B & W.*

In het begeleidend schrijven meldt de ambtelijk secretaris met welke derden de Visitatiecommissie gesproken heeft.

*33. Overleg Visitatiecommissie met het College van B & W om bestuurskrachtprofiel te bespreken.*

In het overleg bevraagt de Visitatiecommissie het college kritisch over de beantwoording. De extern adviseur is bij het overleg aanwezig en reikt de Visitatiecommissie vooraf vragen aan. Het overleg is niet openbaar. De secretaris van de Visitatiecommissie maakt aantekeningen ten behoeve van de commissie.

*34. Verwerken reacties van het College van B & W in derde concept bestuurskrachtprofiel en onderliggende beschrijving (door extern adviseur).*

*35. Eventueel bespreking Visitatiecommissie derde concept bestuurskrachtprofiel en onderliggende beschrijving.*

De extern adviseur is hierbij aanwezig.

*36. In vertrouwelijkheid toezenden van het bestuurskrachtprofiel en onderliggende beschrijving door de Visitatiecommissie aan de gemeenteraad en aan de colleges van B & W van de buurgemeenten.*

De Visitatiecommissie vraagt de colleges van de buurgemeenten aan te geven of het profiel herkenbaar is, in het bijzonder voor wat betreft de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de opgaven met een bovenlokaal karakter. Eventueel kan de Visitatiecommissie specifieke vragen formuleren.

*37. Schriftelijke reactie van buurgemeenten op concept bestuurskrachtprofiel en onderliggende beschrijving.*

De gemeente ontvangt via de ambtelijk secretaris van de Visitatiecommissie een afschrift van de reacties.

*38. Bespreking reactie buurgemeenten door Visitatiecommissie en voorbespreking overleg met de gemeenteraad.*

Ter voorbereiding op het overleg met de gemeenteraad zorgt de extern adviseur dat de Visitatiecommissie beschikt over een schematisch overzicht van hetgeen de Visitatiecommissie heeft gedaan met de reacties van het college op het derde concept. In dit overzicht wordt per reactie aangegeven of dit heeft geleid tot aanpassing van de concept-tekst en op welke informatie de (nieuwe, derde) concept-tekst is gebaseerd.

*39. De Visitatiecommissie wisselt van gedachten met de gemeenteraad over het bestuurskrachtprofiel en doet verslag van de reacties van de buurgemeenten.*

Anders dan bij de bespreking van het opgavenprofiel gaat in deze bijeenkomst de Visitatiecommissie het gesprek met de raad aan. De commissie licht de rapportage toe en

reageert op vragen en opmerkingen van de raad. De extern adviseur geeft desgevraagd inzicht in de onderbouwing.

De gemeente maakt een verslag van de raadsvergadering. Daarnaast maakt de ambtelijk secretaris van de Visitatiecommissie aantekeningen ten behoeve van de commissie.

*40. Opstellen eindversie bestuurskrachtprofiel en onderliggende beschrijving (door extern adviseur).*

*41. Bespreking Visitatiecommissie eindversie bestuurskrachtprofiel en onderliggende beschrijving.*

*42. Aanbieden van eindrapportage door Visitatiecommissie aan de gemeente met verzoek tot doorzending aan de provincie.*

De gemeente en de Visitatiecommissie overleggen over de openbaarheid van de uitkomsten en de externe communicatie.

*43. Doorzending van de eindrapportage door de gemeente aan de provincie.*

Het staat de gemeente vrij de rapportage vergezeld te doen gaan van een reactie op de constatering van de Visitatiecommissie

## **Bijlage 2: Het door de visitatiecommissie gehanteerd normenkader**

De visitatiecommissie stelt een bestuurskrachtprofiel op. Om tot oordelen te komen gebruikt de commissie een matrix. Die matrix is opgebouwd uit de combinatie van rollen en analyseniveaus. De gemeente vervult vier rollen: bestuur, dienstverlener, participant, en vervult een rol in verband met de eigen bedrijfsvoering. Een gemeentebestuur functioneert op drie niveaus: het niveau van het strategisch beleid, het tactisch beleid en het operationeel beleid. Combinatie van vier rollen en drie niveaus leidt tot twaalf cellen of velden. Hiervan zijn er twee niet opportuun, namelijk het veld 1.4 (strategisch beleid in de beleidsuitvoering) en 3.1 (operationele kant van bestuur), die vervallen volgens de visitatiecommissie. Resteren er tien. Het normenkader geeft aan waarop de commissie per veld let en dus waarop ze beoordeeld heeft.

De letterlijke tekst van het normenkader voor de velden uit de matrix dat de visitatiecommissie gebruikt, luidt als volgt.

### Veld 1.1 de gemeente als bestuur op strategisch niveau

*De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn:*

De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de (middel)lange termijn. De gemeente kijkt tenminste 4 jaar vooruit en stelt de visie voortschrijdend bij. Voor dit veld is van belang of de visie op democratische wijze totstandkomt en gecommuniceerd wordt.

*De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven*

De gemeenteraad bepaalt welke opgaven en initiatieven prioriteit hebben.

*De gemeente realiseert eenheid van beleid.*

Eenduidigheid in het optreden: burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden op eenduidige wijze tegemoet getreden.

*De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.*

De raad is betrokken bij de evaluatie van beleid.

*Een robuust en betrouwbaar lokaal bestuur reageert slagvaardig op crises en incidenten, maar laat zich daar niet uitsluitend door leiden.*

Het bestuur reageert alert op politiek-bestuurlijke incidenten. Het mag niet zo zijn dat beleid in belangrijke mate tot stand komt en bijgesteld wordt naar aanleiding van incidenten.

### Veld 1.2. De gemeente als dienstverlener op strategisch niveau

*De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn*

De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de (middel)lange termijn. De gemeente kijkt tenminste 4 jaar vooruit en stelt de visie voortschrijdend bij. Voor dit veld is van belang of de gemeente op basis van de visie richting geeft aan ontwikkelingen in de samenleving.

*De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven*

De gemeente heeft haar opgaven in beeld. De aan de gemeente toevertrouwde overheidstaken worden op betrouwbare en robuuste wijze aangevat. De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.

*Een robuust en betrouwbaar lokaal bestuur reageert slagvaardig op crises en incidenten, maar laat zich daar niet uitsluitend door leiden.*

Het mag niet zo zijn dat beleid in belangrijke mate tot stand komt en bijgesteld wordt naar aanleiding van incidenten.

### Veld 1.3 De gemeente als participant op strategisch niveau

*De gemeente realiseert eenheid van beleid*

Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.

*Het gemeentelijk functioneren wordt waar mogelijk versterkt door samenwerking met andere gemeenten*

Een centrumgemeente behoort aanjager (initiator) te zijn van de regionale samenwerking.

### Veld 2.1 De gemeente als bestuur op tactisch niveau

*De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven.*

De gemaakte afweging bij de prioriteitstelling ten aanzien van opgaven en initiatieven is transparant en wordt gecommuniceerd.

*Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.*

Over de initiatieven en de bijbehorende consequenties is (tenminste op hoofdlijnen) besloten door de raad. Over uitvoeringsmodaliteiten kan het college besluiten. Het bestuur is betrokken bij de voorbereiding van beleid, de communicatie van beleid en het toezicht op de uitvoering.

Het bestuur is zichtbaar en bereikbaar voor de samenleving en creëert draagvlak voor het beleid.

Voorgenomen beleid wordt getoetst op het draagvlak in de samenleving. Indien nodig worden initiatieven ondernomen om het draagvlak in de samenleving te vergroten. De gemeente weet om te gaan met belangentegenstellingen en weerstanden en beschikt daartoe over de nodige strategische en tactische vermogens.

*De gemeente realiseert eenheid van beleid*

Eenduidigheid in het optreden: burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden (voor wat betreft besluitvorming) op eenduidige wijze tegemoet getreden.

*De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.*

De raad is betrokken bij de evaluatie van beleid.

*De overheid stelt zich in dienst van de lokale samenleving.*

De gemeente pikt signalen uit de samenleving op en vertaalt die naar beleid.

De wensen en behoeften van burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld worden regelmatig geïnventariseerd en vormen de basis voor beleid.

### Veld 2.2 De gemeente als dienstverlener op tactisch niveau

*De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn.*

De visie voor de (middel)lange termijn (gebaseerd op door de gemeente verzamelde informatie over toekomstige ontwikkelingen) werkt door in het beleid.

*Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.*

Initiatieven worden vertaald naar consequenties. Per initiatief moet tenminste kunnen worden aangegeven wat de personele inzet is (fte), wat er van het bestuur wordt gevraagd, hoeveel financiële middelen worden ingezet, wat er nodig is voor het draagvlak en wat de inhoudelijke haalbaarheid is. De gemeente weet op welke onderwerpen de personele capaciteit ontoereikend is. In die situatie worden heldere en verantwoorde prioriteiten gesteld voor de inzet van de beschikbare capaciteit. Het bestuur is betrokken bij veranderingsprocessen binnen de gemeentelijke organisatie. De ambtelijke organisatie beschikt over voldoende capaciteit om eenheid van beleid te realiseren. De benodigde capaciteit kan extern worden gerealiseerd, mits dit geen afbreuk doet aan de regierol van de gemeente. Daar waar de gemeente het beleid niet zelf ontwikkelt, voert de gemeente bij het ontwikkelen van beleid minstens de regie. Samenwerking en uitbesteding mogen aan de regierol geen afbreuk doen.

#### *De gemeente realiseert eenheid van beleid*

Integraal beleid: opgaven worden in hun onderlinge samenhang (d.w.z. integraal) benaderd. Dit wordt vooral gerealiseerd in de beleidsvoorbereiding en de uitvoering. In eerste instantie gaat het om integraliteit binnen een bepaalde sector (bijv. welzijn). Een volgende stap is het leggen van verbanden tussen schijnbaar ongelijksoortige sectoren (bijv. welzijn en economie).

#### *De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.*

Voor onderwerpen met een relatief zwaar gewicht, onderwerpen waarvoor recent nieuw beleid is ontwikkeld en onderwerpen met een grote dynamiek vindt tenminste eens per jaar een evaluatie plaats. (Vaak zal dit gebeuren in het kader van de tussentijdse evaluatie van het beleidsprogramma). Andere onderwerpen komen tenminste eens per raadsperiode aan de orde.

#### Veld 2.3 De gemeente als participant op tactisch niveau

##### *De gemeente realiseert eenheid van beleid.*

Bij vraagstukken met een bovenlokale dimensie wordt regionale afstemming gerealiseerd.

*Het gemeentelijk functioneren wordt waar mogelijk versterkt door samenwerking met andere gemeenten.*

Wanneer opgaven een bovenlokaal karakter hebben, wordt samengewerkt met andere gemeenten. De samenwerkingsconstructie is transparant en democratisch gelegitimeerd.

#### Veld 2.4 De gemeente als interne organisatie op tactisch niveau

##### *De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn.*

De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen, die voor het organisatorisch functioneren van belang zijn, en vormt zich op basis daarvan een visie voor de (middel)lange termijn. De gemeente kijkt tenminste 4 jaar vooruit en stelt de visie voortschrijdend bij.

##### *De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven*

De gemeente heeft de effecten van de ontwikkeling van haar opgaven voor de gehele bestuurlijke organisatie in beeld.

##### *Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.*

Er is voldoende personele capaciteit aanwezig om de opgaven te vervullen. Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe bezetting of het uitvallen van medewerkers.

De gemeente is een aantrekkelijke werkgever en is in staat kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel aan te trekken voor zowel beleidsmatige als uitvoerende taken. De benodigde capaciteit kan extern worden gerealiseerd, mits dit geen afbreuk doet aan de regierol van de gemeente. Indien de financiële ruimte onvoldoende is stelt de gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten voor de inzet van de beschikbare middelen.

*De gemeente benut de mogelijkheden van ICT*

De gemeente voldoet aan de doelstellingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat in 2002 elke gemeente een internetsite heeft en 25 % van de overheidsdienstverlening langs elektronische weg beschikbaar is.

### Veld 3.2 De gemeente als dienstverlener op operationeel niveau

*De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven.*

De initiatieven zijn gericht op haalbare resultaten.

*Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.*

De haalbaarheid wordt inhoudelijk en voor wat betreft de beschikbare middelen beoordeeld.

*De gemeente realiseert eenheid van beleid*

Eenduidigheid in het optreden: burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden (voor wat betreft het handelen van de gemeente, de bejegening en de communicatie) op eenduidige wijze tegemoet getreden.

*De overheid stelt zich in dienst van de lokale samenleving.*

Bestuurders en ambtenaren zijn bereikbaar voor de burger.

*Daar waar de gemeente het beleid niet zelf uitvoert, voert de gemeente bij het oppakken van de opgaven de regie.*

De mate van bestuurlijke betrokkenheid, het management en het sturingsinstrumentarium zijn toereikend om invulling te geven aan de opdrachtgeverrol.

*Er wordt voortdurend geïnvesteerd in het functioneren van de gemeentelijke organisatie.*

De gemeente verzamelt gegevens omtrent de kwaliteit (onder meer tevredenheid burgers), effectiviteit en efficiency van haar functioneren. Dit blijkt uit de inzet van instrumenten als audits en benchmarking. De gemeente gaat op basis van de verzamelde gegevens na of gerichte acties voor verbetering mogelijk zijn.

### Veld 3.3 De gemeente als participant op operationeel niveau

*Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.*

De gemeente is waar nodig in staat aanvullende financiële middelen te verwerven (onderhandelingspositie).

*Het gemeentelijk functioneren wordt waar mogelijk versterkt door samenwerking met andere gemeenten.*

Wanneer kostenbesparing mogelijk is, wordt samengewerkt met andere gemeenten.

### Veld 3.4 De gemeente als interne organisatie op operationeel niveau

*Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.*

De gemeente beschikt over financiële middelen om de opgaven te vervullen.

*Daar waar de gemeente het beleid zelf uitvoert, voert de gemeente bij het oppakken van de opgaven de regie.*

De ambtelijke capaciteit is toereikend om invulling te geven aan de opdrachtgeverrol.

*Er wordt voortdurend geïnvesteerd in het functioneren van de gemeentelijke organisatie.*

De gemeente verzamelt gegevens omtrent kwaliteit (onder meer tevredenheid burgers), effectiviteit en efficiency van haar functioneren. Dit blijkt uit de inzet van instrumenten als audits en benchmarking. De gemeente gaat op basis van de verzamelde gegevens na of gerichte acties voor verbetering mogelijk zijn.

*De gemeente benut de mogelijkheden van ICT*

De gemeente voldoet aan de doelstellingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat in 2002 elke gemeente een internetsite heeft en 25% van de overheidsdienstverlening langs elektronische weg beschikbaar is.



### **Bijlage 3: Observaties en gesprekken in het kader van de evaluatie**

#### ***Observaties: in totaal 12 bijeenkomsten***

##### *Startbijeenkomst toepassing bestuurskracht monitor: 1*

- Gemeente Stein, Schinnen en Beek, gemeentehuis Stein, 24 jan. 2003.

##### *Bespreking en vaststelling opgavenprofiel: 2*

- gemeente Maastricht, Stadhuis 21 nov. 2002.
- gemeente Meerssen, nov. 2002.

##### *Bespreking concept-visitatierapport tussen visitatiecommissie en gemeenteraad van de gemeente: 9*

Valkenburg a.d. Geul, 1 okt.. 2002; Gulpen-Wittem:1 okt. 2002; Vaals, 30 sept. 2002; Landgraaf, 23 juni, 2003; Nuth, 23 juni, 2003; Heerlen, 24 juni, 2003; Onderbanken, 24 juni, 2003; Schinnen, 27 okt. 2003; Beek, 27 okt. 2003.

#### ***Gesprekken***

##### *De individuele leden van de visitatiecommissie bestuurskrachtmonitor: 5*

mr. Chr. Rutten, 27 jan. 2003,  
alsmede met de leden: drs. J. de Geus: 5 febr. 2003; dhr. drs. Chr. Wouters: 5 febr. 2003; dhr. H. Opsteegh: 12 febr. 2003; dhr. mr. J. Houben: 23 juni 2003.

##### *Gesprekken met de secretaris van de visitatiecommissie: 1*

dhr. mr. C. Hermens, provincie Limburg, 18 juni 2003.

##### *Gesprekken met personen betrokken bij de ondersteuning van de commissie: 3*

dhr. drs. ing. J.M. van der Zwan, bureau Van Naem, Woerden, 11 febr. 2003;  
dhr. drs. R. Wiersema, bureau Van Naem, Woerden, div. malen;  
mevr. drs. M. de Boer, bureau van Naem, Woerden, 11 febr. 2003.

##### *Gesprekken met de provincie Limburg: 3*

dhr. J.B. Haazen, gedeputeerde provincie Limburg, 24 nov. 2003.  
mr. W. Timmermans, senior-beleidsmedewerker bestuurlijke organisatie, div. malen.

##### *Gesprekken met burgemeesters: 8*

dhr. drs. C. Nuytens, burgemeester gemeente Valkenburg, dec. 2002.  
mevr. drs. M. Quint, burgemeester gemeente Vaals, dec. 2002..  
dhr. drs. F. Beckers, burgemeester gemeente Schinnen, 15 jan. 2003/ 27 okt..  
dhr. drs. A. Cremers, burgemeester gemeente Beek, 15 jan. 2003.  
dhr. mr. E. Meijer, burgemeester gemeente Stein, 15 jan. 2003.  
dhr. drs. H. Binderhagel, burgemeester gemeente Nuth, 4 febr. 2003  
dhr. mr. W. Geraedts, burgemeester van Gulpen-Wittem, 13 maart 2003.  
dhr. drs. G. Kockelkorn, burgemeester van Meerssen, nov. 2002.

##### *Gesprekken met enkele wethouders: 6*

dhr. J. van Dijk, wethouder, gemeente Vaals, dec. 2002  
dhr. L. Pansters, wethouder gemeente Nuth, dec. 2002  
dhr. W. Geurts, wethouder Arcen en Velden, 4 juni 2003  
mw. M. Clermonts- Aretz, wethouder Landgraaf, 23 juni 2003

dhr. J.W. Heinrichs, wethouder Landgraaf, 23 juni 2003  
dhr. drs. R. Sleijpen, wethouder Nuth, 21/23 juni 2003

*Afzonderlijke gesprekken met enkele raadsleden: 6*

dhr. H. Wieken, fractieleider CDA gemeenteraad Nuth, 21 juni 2003.  
dhr. mr. R. Offermanns, fractieleider VVD van de gemeente Kerkrade, juni 2003  
dhr. drs. M. Verheijen, raadslid VVD van de gemeente Venlo, 21 juni 2003  
dhr. drs. E. Willems, fractieleider D66 gemeente Maastricht, diverse malen.  
dhr. mr. J. Jetten, lijst Groot Nuth, gemeenteraadslid in Nuth, juni 2003.  
dhr. F. Heldens, raadslid CDA gemeenteraad Beesel/lid landelijke defensiecommissie CDA, 13 december 2003.

*Gesprekken met enkele ambtelijke diensthoofden: 6*

dhr. mr.dr. J. Notten, interim-hoofd juridische zaken gemeente Beek, voorm. interim-hoofd afd. juridische zaken en plaatsverv. loco-gemeentesecretaris gemeente Heerlen, div. malen.  
dhr. F. Bemelmans, directeur afd. middelen/financiën, gemeente Meerssen, 2002.  
dhr. O. Eussen, hoofd openbare werken, gemeente Meerssen, 2002.  
drs. H. Berger, hoofd stafbureau bestuurlijke en juridische zaken, gemeente Nuth, juni 2003.  
mw. drs. J. Koopmans, hoofd communicatie gemeente Heerlen, 16 nov. 2003.  
Dhr. drs. F. Vonk, gemeente Heerlen, dec. 2003

*Gesprekken met gemeentesecretarissen: 6*

dhr. drs. A. Vijgen, gemeentesecretaris gemeente Nuth, eerste helft 2003  
dhr. G.A.G. Biemans, gemeentesecretaris gemeente Valkenburg  
dhr. drs. S. Heijing, gemeentesecretaris gemeente Stein, tevens bestuurslid en secretaris van Vereniging van Gemeentesecretarissen  
dhr. drs. J. Jurgens, gemeentesecretaris gemeente Beek  
dhr. J. Schutgens, gemeentesecretaris Landgraaf  
dhr. D. Bouwmans, gemeentesecretaris Maasbracht, juni 2003

*Gesprekken met externe adviseurs: 2*

dhr. drs. M. Hermans, voormalig gemeentesecretaris Tegelen, medewerker BMC, interim-griffier Gouda: 17 jan. 2003  
dhr. W. van Lieshout, adviseur BMC/ voormalig med. Gemeente Nederweert, Grathem, 18 dec. 2002.

*Gesprekken met personen die buiten Limburg van doen hadden met visitatie van gemeenten: 4*

dhr. drs. A. Seinstra, KPMG, betr. evaluatie gemeenten in Friesland, 12 mei 2003  
dhr. drs. H.J. Donderwinkel, K+V, betr. Leeuwarderadeel, 10 juni 2003  
dhr. M. van Rijn, provincie Friesland, mei 2003  
dhr. K. Geers, medewerker gemeente Hardenberg, student Open Universiteit Nederland, div. malen