

De staat van de gemeente

Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor

Redactie:

prof.dr. Harrie Aardema

prof.dr. Arno Korsten

Voorwoord

Minder bureaucratie. Standaardiseren van prestatie-indicatoren. Stroomlijnen van informatiestromen. Leren van elkaar. Kwaliteitsverbetering. Dat zijn de effecten die we met deze gemeentemonitor op het oog hebben. Laten zien wat gemeenten presteren, zodat minder verantwoording en toezicht nodig is. Intussen hebben velen zich aangesloten bij de 'vitale coalitie' die zich met enthousiasme en creativiteit inspant om met vereende krachten een 'Andere Overheid' te realiseren.

Dit rapport bevat een uitwerking van 'De slagvaardige overheid: perspectief op prestatie'. Dat was de titel van het advies dat de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) 12 mei 2004 aanboden aan de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Eén van de onderdelen van het advies luidde: *'Ontwikkel via VNG en VGS een op zichzelf staand systeem van kwaliteitszorg, een standaardlijst met maximaal 50 indicatoren en een standaard burger-tevredenheidsonderzoek, en sluit daarbij aan op (vereenvoudigde!) eisen van het ministerie van Binnenlandse Zaken, opgeschoonde innovatiewensen van het CBS en de reeds bestaande of nog in ontwikkeling zijnde benchmarks'*. Daarbij gingen de gedachten uit naar een handzame indicatorenset die op enkele A4-tjes zou zijn weer te geven.

Bij het samenstellen van het rapport hebben we dankbaar gebruik gemaakt van het vele voorwerk dat intussen op allerlei fronten is en wordt verricht. We denken bijvoorbeeld aan de inspanningen van het projectbureau Andere Overheid en andere departementale initiatieven inzake innovatie en monitoring, de in VNG-verband verzamelde benchmarkinformatie (handboek prestatievergelijking en haalbaarheidsonderzoek www.watdoetjegemeente.nl). Ook op andere fronten is volop beweging gaande, zowel bij allerlei gemeenten als bijvoorbeeld binnen de diverse beleidsketens en bij en tussen de departementen. Wij denken dat de tijd rijp is om alle innovatieve lijnen zo goed mogelijk bij elkaar te brengen. Het bundelen van de krachten kan een historische doorbraak in de richting van de Andere Overheid betekenen.

Dit rapport is totstandgekomen dankzij de inspanningen van een projectgroep onder voorzitterschap van Jan Kerkhof, gemeentesecretaris van Nunspeet. Initiatiefnemer en boegbeeld van het project is Jan Fraanje, gemeentesecretaris van Boxtel (formele opdrachtgever).

De projectgroep is in de loop van 2004 diverse malen in wisselende samenstellingen bijeengewees. Inhoudelijke bijdragen zijn geleverd door vertegenwoordigers van verschillende gemeenten (zie bijlage 1 bij dit rapport), de Stichting Rekenschap, enkele adviesbureaus (BMC, Deloitte, PON) en onderwijs- en onderzoeksinstituten (Universiteit van Tilburg, Bestuursacademie). Daarnaast heeft kennisuitwisseling plaatsgehad met onder meer het projectbureau Andere Overheid en andere vertegenwoordigers van het ministerie van BZK, met de VNG en SGBO, met het Interprovinciaal overleg (IPO), met de Orde van organisatieadviseurs (OOA) en met de Vereniging voor Statistiek en Onderzoek (VSO).

Het onderzoek is financieel mogelijk gemaakt door InAxis, de door de Minister van BZK ingestelde Commissie innovatie openbaar bestuur, PON, de provincie Noord-Brabant en BMC.

De eindredactie van het rapport is, met inbreng van met name VNG en PON, verzorgd door prof.dr. Harrie Aardema (procededirecteur kennisontwikkeling BMC en bijzonder hoogleraar publiek management aan de Open Universiteit Nederland) en prof.dr. Arno Korsten (hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht).

Wij hopen dat dit rapport bijdraagt aan de benodigde gezamenlijke krachtsinspanning van rijk, provincies en gemeenten om te komen tot meer vertrouwen, verantwoordelijkheid en speelruimte en minder regels, procedures, controle, toezicht en inspectie. Het tij is nu zeer gunstig om de gewenste Andere Overheid te laten ontstaan.

De Vereniging van Gemeentesecretarissen,

Drs. P.J. Buytels, voorzitter

Inhoudsopgave

Inleiding / samenvatting	7
'De staat van de gemeente'	9
1 Uitgangspunten	11
1.1 Ontwikkeling handzame set van maximaal 50 indicatoren	12
1.2 Wanneer 'doet de overheid het goed'?	13
1.3 Hoe het bestaande materiaal te benutten?	17
1.4 Burgerrollen en prestatievelden	21
1.5 Wat zijn bruikbare indicatoren?	25
1.6 Mogelijke standaardindicatoren	29
1.7 Mogelijke burgerindicatoren	30
2 Prestatievelden met mogelijke indicatoren	33
2.1 Betrokkenheid	35
2.2 Ambitie en slagkracht	36
2.3 Rekenschap	37
2.4 Samenwerking	38
2.5 Loketservice	39
2.6 Brief- en telefoonafhandeling	41
2.7 Informatieverstrekking	43
2.8 Bezwaren en klachten	44
2.9 Veiligheid	45
2.10 Regelgeving	46
2.11 Beschikkingen	47
2.12 Handhaving	48
2.13 Ruimtelijke ontwikkeling	49
2.14 Economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie	49
2.15 Sociale en maatschappelijke voorzieningen	51
2.16 Onderwijs	53
2.17 Lokale voorzieningen	54
2.18 Milieu en groen	55
2.19 Gebouwen	56
2.20 Verkeer en vervoer	57
2.21 Lokale lasten	59
2.22 Financiën	59
2.23 Management	60
2.24 Personeel	62

3	Implementatie	65
3.1	'De staat' getest in elf proefgemeenten	65
3.2	Aandachtspunten vanuit de testfase	69
3.3	Op zoek naar nieuwe verhoudingen en werkwijzen bij de overheid	72
3.4	Voorstellen voor het vervolg	75
	Bijlage 1: projectgroepleden/ andere betrokkenen	77
	Bijlage 2: implementatie projectplan	81
	Bijlage 3: bestaande informatieverzamelingen	85
	Bijlage 4: gemeentemonitor en INK-model	99
	Bijlage 5: literatuurverwijzingen	107

Inleiding / samenvatting

Monitoring is al enkele jaren 'in'.¹ Ook het woord 'gemeentemonitor' wordt wel vaker gebruikt, vooral door adviesbureaus.² Dit rapport brengt dus geen nieuw product.

Wel nieuw is de wijze van benaderen en de opbouw van de gemeentemonitor: vanuit een gecombineerd 'meetperspectief' en 'burgerperspectief'.³ Het rapport is een poging tot verbinding van 'hard' en 'zacht', van 'objectief' en 'subjectief'.⁴

Deze gemeentemonitor is niet nieuw vanuit de illusie dat hiermee meteen zoiets als 'het vertrouwen' van de burgers in de overheid zou kunnen worden teruggewonnen.⁵ Wel kan de gemeentemonitor een bijdrage leveren aan de contouren van een 'andere overheid' (transparantie, ontbureaucratisering, horizontalisering).⁶

We hopen met deze monitor ook in een praktische behoefte te voorzien. Volgens eerder onderzoek hebben gemeentebesturen immers geen instrument om op eenvoudige wijze prestaties aan burgers te verantwoorden.⁷ En waarom zou iedere gemeente op dit punt zelf het wiel moeten uitvinden?

-
- 1 Engbersen 1997, Van Houdt 1999, Lako en Daaleman 1999. De meeste omschrijvingen van monitoring bevatten in ieder geval de volgende twee elementen: a. het in kaart brengen van feitelijke ontwikkelingen, b. ten behoeve van beleid.
- 2 Zie bijv. Broekhuis e.a. 2002, pag. 20/21.
- 3 Waar we het in dit rapport hebben over 'de' burger, omvat dit zowel mannen als vrouwen en zowel individuen als organisaties, zoals bedrijven en verenigingen. Het gaat om iedereen buiten 'de' overheid.
- 4 Zie ook de tips van Albeda: 'Meet de waardering van gebruikers' (Albeda 2002, pag. 10, 21) en 'Signaleer op gevoel, onderbouw met cijfers' (Albeda 2002, pag. 14).
- 5 We hebben de indruk dat het vertrouwen van de burger in de overheid vooral de rijksoverheid te betreft. Vertrouwen is overigens grillig en moeilijk grijpbaar. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau is het vertrouwen van de burger in de overheid gedurende de periode 2000 tot 2002 teruggelopen van 65 % tot 35 % (SCP 2003). Maar uit onderzoek van onder meer Ter Bogt blijkt dat burgers best tevreden zijn over o.a. de kwaliteit van dienstverlening (Ter Bogt 2005). Zie ook, meer in het bijzonder over de prestaties van gemeenten: Bleijenberg e.a. 2005 en Consumentenbond 2003. Zouridis wijst erop dat dat er nauwelijks een aantoonbare relatie is tussen de kwaliteit van de overheidsprestaties en het vertrouwen in de overheid (Zouridis 2005).
- 6 Zie o.m. WRR 2002, RMO 2000 en RMO 2002. Hierover meer aan het eind van dit rapport, paragraaf 3.3.: Op zoeken naar nieuwe verhoudingen en werkwijzen bij de overheid.
- 7 Aldus Albeda 2000. Intussen is er op dit vlak wel een hoop gebeurd (zoals de introductie van een burgerjaarverslag door de burgemeester in het kader van de dualiseringsoperatie; zie ook de inventarisatie in bijlage 3 van dit rapport), maar een eenvoudig instrument dat op hoofdlijnen een betrouwbaar totaalbeeld verschaft van het gemeentelijk functioneren is nog steeds niet voorhanden.

Het rapport bestaat uit drie hoofdstukken en een aantal bijlagen. In hoofdstuk 1 leggen we de bedoeling en de opzet uit en formuleren we enkele uitgangspunten. Hoofdstuk 2 bevat onze zoektocht naar een beperkt aantal burgerindicatoren ('zacht') en standaardindicatoren ('hard') op basis van de gekozen uitgangspunten en het vele bestaande materiaal. Hoofdstuk 3 is een verslag van het testen van de gemeentemonitor bij elf proefgemeenten in het voorjaar van 2005, met aansluitend een verkenning van de verdere implementatie (zie PON 2005). Het bleek dat de vertegenwoordigers van de proefgemeenten zich zonder uitzondering goed konden herkennen in de eindresultaten. Deze resultaten bleken overeen te komen met zowel andere onderzoeken binnen de proefgemeenten als met eigen indrukken van de vertegenwoordigers. Belangrijk is ook dat de vertegenwoordigers van de proefgemeenten aangaven betrekkelijk weinig tijd kwijt te zijn aan de uitvoering van het onderzoek. Ten slotte zijn enkele bijlagen met nadere informatie toegevoegd.

Op de volgende pagina's vindt u 'De staat van de gemeente' op twee pagina's samengevat. 'De staat' is opgebouwd vanuit zes onderscheiden 'burgerrollen', onderverdeeld in 24 gemeentelijke 'prestatievelden'. Hiermee wordt het gemeentelijk presteren op hoofdlijnen afgedekt. Op elk van deze prestatievelden hebben wij gezocht naar geschikte indicatoren ('zachte' burgerindicatoren en 'harde' standaardindicatoren).

De in het overzicht genoemde indicatoren vormen geen ultieme standaardlijst. Het is een samenvatting van de mogelijkheden die in hoofdstuk 2 zijn verkend. Met een selectie daaruit hebben wij 'De staat' in elf proefgemeenten getest. De resultaten van deze test zijn herkenbaar en bemoedigend. Nu komt het erop aan de monitor in de praktijk werkende weg verder te ontwikkelen tot een landelijke standaard. In hoofdstuk 3 hebben wij enkele voorstellen voor nadere actiepunten geformuleerd.

Het zou mooi zijn als we dit werk voortschrijdend zouden kunnen doorontwikkelen. Tips en verbeteringssuggesties zijn dan ook steeds van harte welkom (arno.korsten@ou.nl / harrieaardema@bmc.info).

'De staat van de gemeente'

Gemeente: xxx		Score:	Ref.:
Burger als kiezer			
Betrokkenheid	Luisteren naar burgers. Opkomstpercentages verkiezingen. Aantal bezoekers raads- en commissievergaderingen.		
Ambitie en slagkracht	Visie op de toekomst. Targets komende jaren. De goede dingen doen. Schrappen wat niet nodig is. Programma's.		
Rekenschap	Beloftes waarmaken. Transparant zijn. Landelijke beoordeling jaarrekening / jaarverslag en burgerjaarverslag.		
Samenwerking	Samenwerken met burgers, verenigingen, bedrijven, overheden. Bestuurskrachtonderzoek. Stakeholder-onderzoek.		
Burger als klant			
Loketservice	Openingstijden. Wachttijden. Kwaliteit van dienstverlening. Digitale dienstverlening.		
Brief- en telefoon-Afhandeling	Termijnen brief- en mailbeantwoording. Snel doorverbonden worden.		
Informatie-verstrekking	Begrijpelijke gemeentegids, website, brochures. Plek op landelijke website-ranglijst.		
Bezwaren en klachten	Doorlooptijd en afhandeling van meldingen, klachten, bezwaren. Bezwaar- en beroepschriften. Ombudsman.		
Burger als onderdaan			
Veiligheid	Veiligheidsgevoel op straat. Politie. Brandweer. Rampen. Geweld. Overlast.		
Regelgeving	Verordeningen. Andere regels. Administratieve lasten. Rechtmatigheid.		
Beschikkingen	Belangen afwegen. Gelijke gevallen gelijk behandelen. Algemene wet bestuursrecht.		
Handhaving	Controleren vergunningen. Opsporingsambtenaren. Handhavingsacties. Adequaat optreden.		

> Gemeente: xxx		Score:	Ref.:
Burger als partner			
Ruimtelijke ontwikkeling	Evenwichtige keuzes. Actuele bestemmingsplannen. Structuurplan of -visie.		
Economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie	Werkgelegenheid. Bedrijfsvestiging. Bedrijventerrein. Werkloosheidspercentage.		
Sociale en maatschappelijke voorzieningen	Uitkeringsgerechtigden. Oog voor ouderen, jongeren, gehandicapten, multiculturaliteit.		
Onderwijs	Breed en veelsoortig onderwijsaanbod.		
Burger als wijkbewoner			
Lokale voorzieningen	Wijkbeheer. Burgerinvloed en -verantwoordelijkheid. Winkels. Sport. Andere voorzieningen.		
Milieu en groen	Hoeveelheid en onderhoud openbaar groen. Vuilophaal, afvalscheiding. CO ₂ -uitstoot.		
Gebouwen	Voorzien in woningbehoefte. Staat van onderhoud bebouwing. Monumentenbeheer.		
Verkeer en vervoer	Bereikbaarheid. Openbaar vervoer. Verkeersvoorzieningen. Verkeersveiligheid. Parkeren.		
Burger als belastingbetaler			
Lokale lasten	Woonlasten. Belastingen en heffingen. Prijs van diensten. Plek op coelo-ranglijst.		
Financiën	Uitgaven, weerstandsvermogen, reservepositie.		
Management	Interne gang van zaken. Doelmatigheid. Overhead.		
Personeel	Formatieplaatsen. Mobiliteit. Ziekteverzuimpercentage. Medewerkertevredenheid.		

1 Uitgangspunten

'De staat van de gemeente' is gebaseerd op de notitie 'De slagvaardige overheid: perspectief op prestatie'.⁸ Deze notitie is door de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) woensdag 12 mei 2004 aangeboden aan de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK). De VGS en de VNG willen met hun notitie bijdragen aan een krachtige beweging van onderop om de 'Andere Overheid' nog in deze kabinetsperiode te realiseren.⁹

In de visie van de VGS en de VNG dient het Rijk het mogelijk te maken dat gemeenten voldoende speelruimte hebben om lokale problemen op eigen kracht op te lossen. Daartoe stellen zij onder meer voor om zoveel mogelijk specifieke uitkeringen te schrappen en de desbetreffende budgetten over te hevelen naar de algemene uitkering. Ook stellen zij voor zoveel mogelijk planverplichtingen te schrappen en de verticale verantwoordings- en toezichtsverhoudingen te vereenvoudigen, zulks onder het motto '*Controle is goed, vertrouwen is beter*'. Bovendien zou moeten worden volstaan met maximaal één accountantsverklaring. Aldus de VGS en de VNG.

1.1 Ontwikkeling handzame set van maximaal 50 indicatoren

De kwaliteit kan op gemeentelijk niveau volgens de VGS en de VNG worden gewaarborgd door het ontwikkelen van een handzame set van maximaal 50 indicatoren over 'de staat van de gemeente', met inbegrip van het ontwikkelen van een onderzoek naar burgers tevredenheid. Het onderzoek als geheel dient in het teken te staan van indicatoren 'in de sfeer van de output'. Hoewel een groot deel van deze gegevens voor alle gemeenten hetzelfde zal zijn, dient de invulling op de plaatselijke situatie te kunnen worden toegesneden, zo luidde de opdracht.

⁸ VGS/VNG 2004.

⁹ Zie BZK-actieprogramma 'Andere Overheid' zoals gepresenteerd december 2003 en de voortgangsrapportage van december 2004 (te downloaden via www.andereoverheid.nl).

Het doel van de indicatorenset die in dit rapport is uitgewerkt is tweeledig.

In de eerste plaats: waar burgers zowel als gemeenteraden via internet eenvoudig kunnen zien hoe hun eigen gemeente 'het doet' is sprake van een belangrijk hulpmiddel ter versterking van de lokale democratie. Op basis hiervan kunnen burgers weloverwogen kiezen of en hoe zij hun invloed willen aanwenden (als kiezer, als participant, als samenwerkingspartner, enzovoort), kunnen gemeenteraden integrale keuzes op hoofdlijnen maken en kunnen gemeenten bovendien leren van elkaar.

In de tweede plaats: waar gemeenten helder en transparant kunnen aantonen dat hun prestaties volgens burgers naar behoren zijn, daar is in beginsel de bemoeienis van een 'hogere' overheid niet nodig. Een gemeente die adequaat presteert, verdient de ruimte om zoveel als mogelijk is zelfstandig haar taken te vervullen. Hogere overheden hoeven dan in beginsel geen uitvoeringsregels te stellen. Zij hoeven ook geen planverplichtingen en verantwoordingsverplichtingen op te leggen. Zij mogen vertrouwen dat het gemeentebestuur het zelf kan. De gemeentemonitor kan daarmee dienen als basis voor een aanzienlijke vereenvoudiging van de verantwoording van gemeenten aan met name het Rijk. De verantwoording wordt minder traditioneel-verticaal (= verantwoording aan hogere overheden) en meer innovatief-horizontaal (= verantwoording aan de gemeenteraad en aan de burgers).

Het gevolg is dat overheidsorganisaties minder met elkaar bezig zijn. De administratieve lastendruk van overheid naar overheid wordt verminderd. Onnodige bureaucratie wordt teruggedrongen. Burgers, rijk, provincie, gemeenteraad en andere betrokkenen zien in één oogopslag hoe een gemeente ervoor staat. Gemeenten krijgen de ruimte om hun energie anders te besteden. Zij worden meer omgevingsgericht en meer resultaatgericht. Gemeenten kunnen hun slagvaardigheid vergroten.

Stroomlijning van informatievoorziening

De VGS en de VNG wensen volgens de notitie 'De slagvaardige overheid' te komen tot stroomlijning van de informatievoorziening: de druk van het verstrekken van statistische informatie is groot en groeit, maar wat gebeurt er eigenlijk met al die gegevens? Dienen deze tot in lengte van jaren te worden opgehoest of kan de bezem er een keer

door? De hoop en verwachting van de VGS en de VNG is dat een fundamentele herbezinning op de rol en de doelen van de overheid zichtbaar zal maken welke informatie noodzakelijk is om het land op adequate wijze te besturen.

De gedachte om een standaard te ontwikkelen die hierin voorziet, heeft volgens VGS en VNG vele betrokkenen aangesproken. Een belangrijk element in het kader van de indicatorenset is volgens VNG en VGS het onderzoek naar burgertevredenheid. Burgertevredenheid is een belangrijke, zo niet de belangrijkste indicator voor de kwaliteit van het gemeentelijk beleid. Dit onderdeel moet uitmonden in een eenvoudige vragenlijst met gerichte vragen.

1.2 Wanneer 'doet de overheid het goed'?

Een gemeentebestuur is er niet voor zichzelf en ook niet voor de minister of voor de departementen, het is er voor de samenleving. Uiteindelijk zijn het de burgers die uitmaken in hoeverre een gemeente goed presteert. Burgers moeten dan wel op eenvoudige wijze kunnen zien hoe hun eigen gemeente er voor staat.

De burger denkt niet in verschillende overheden, maar in 'de overheid' als geheel die 'iets' doet met lucht, water, grond en het leven van de mensen in dat verband. De burger heeft vooral met de eigen gemeente te maken. De gemeente zelf verdeelt haar aandacht over haar burgers en over de eisen die mede-overheden stellen. De gemeente kan meer en beter met haar burgers bezig zijn naarmate andere overheden zich terughoudender opstellen. De vraag wanneer de overheid het goed doet heeft meer te maken met wat burgers van hun gemeente vinden dan met wat overheden van elkaar vinden.

Om de eigen gemeente te kunnen beoordelen moet de burger eenvoudig kunnen bepalen of de gemeente de goede dingen doet (= het 'wat') en of zij die goede dingen goed doet (= het 'hoe'). Het gaat om extern traceerbare prestaties die publiekelijk beoordeeld kunnen worden. Dat neemt niet weg dat deze horizontale verantwoordingsinformatie heel goed door andere overheden en ook door het eigen bestuur en management kan worden gebruikt als sturingsinstrument.

Niet te ingewikkeld

Veel monitoren en indicatoren hebben de neiging voor de niet-insider ontmoedigend en ingewikkeld te zijn. Zij gaan vaak diep in op bepaalde beleidsterreinen en allerlei gedetailleerde indicatoren.¹⁰ Zij zijn daardoor vaak minder toegankelijk en minder bruikbaar voor de burgers. De met 'de staat van de gemeente' beoogde monitor moet daarentegen op enkele A4'tjes kunnen worden samengevat. Dus: niet te veel in detail maar in grote lijn en op output gericht, zoals de burger het ervaart en erover denkt.

Burgerbeleving en burgers tevredenheid staan centraal: over de kwaliteit en het onderhoud van de fysieke omgeving, het voorzieningenniveau, de veiligheid, de financiële lasten. Natuurlijk is daarbij rekening te houden met feitelijke verschillen tussen gemeenten die van invloed kunnen zijn op beleid en de tevredenheid daarover: aantal inwoners, bevolkingsopbouw, karakteristiek (bijvoorbeeld stedelijk of landelijk), omvang grondgebied, beleidsambities, financiële en intern-organisatorische situatie.

Het is de bedoeling gemeenten onderling te kunnen vergelijken op hoofdlijnen en hoofdtaken, rekening houdend met de categorie waartoe de gemeente behoort. Hoofdgedachte is: als een gemeente aan de hand van de indicatoren kan aantonen dat het goed gaat, waarom is dan nog extra verantwoordingsinformatie nodig richting provincie en rijk? Zo gaan de burgers meer controleren dan de inspecteurs. Zo krijgen gemeentebesturen meer ruimte om hun werk richting burger goed te doen.

Thermometer

Andere overheden kunnen zich in eerste instantie vooral beperken tot een marginale toets van de indicatoren. De gemeentemonitor is te beschouwen als een 'thermometer' of seinsysteem. De boodschap is: als het sein op groen staat: nergens mee bemoeien. Laat de controle maar over aan de gemeenteraad. Zijn er relatief minder scores ('rood', 'koorts'), dan pas is eventueel actie geboden, bijvoorbeeld in de vorm van een oorzakenanalyse. Ingevolge de Gemeentewet heeft

de gemeenteraad hier een primaire taak. Als problemen louter van lokale aard zijn kunnen ze het beste door de gemeente zelf worden onderzocht (bijvoorbeeld door de lokale rekenkamer) en is nog steeds geen hogere bemoeienis nodig. Het hangt onder meer af van de onderlinge taakverdeling tussen overheden en de aard van het probleem wie precies in actie komt.

Voor het uitdiepen en oplossen van mogelijke problemen kan het gewenst zijn 'meer de diepte in' te gaan, bijvoorbeeld aan de hand van meer uitgewerkte benchmarks en monitoren op onderdelen. Dan gaat het niet alleen meer over de hoofdlijnen, maar kan het onder meer ook gaan over inputs en throughputs (bijvoorbeeld levertijden en dergelijke). Het is handig om vanuit de gemeentemonitor te kunnen doorklikken naar achterliggende meer gedetailleerde informatie uit andere monitoren en benchmarks.

Basisoordeel

Om de functionaliteit van een gemeentemonitor te begrijpen is het beeld van de vertrouwde huisarts van belang. Een huisarts beschikte vroeger over een standaardrepertoire van tien basistestjes (een tik op de knie, enzovoort) om te zien of de patiënt in de kern 'in orde' was. Gaf een indicator aan dat er reden was voor nader onderzoek, wat zeer wel mogelijk was, dan haalde de arts andere – aanvullende – expertise 'uit de kast' of gaf een verwijzing naar een specialist. Een nader onderzoek door de huisarts was dus mogelijk, maar ook in ernstige gevallen onderzoek door een derde.

Zo is het ook met deze gemeentemonitor. De monitor geeft een algemeen beeld van de 'gezondheid' van een gemeente, maar de uitkomst kan aanleiding zijn om een nader onderzoek te doen naar aangrijpingspunten voor verbetering indien een gemeentebestuur en gemeentelijke organisatie op bepaalde onderdelen minder positief functioneert.

Door koppeling van de gemeentemonitor aan de benchmarks die door de VNG geïnventariseerd worden, kan desgewenst nadere analyse plaatsvinden. Daardoor ontstaat meer lijn in de grote hoeveelheid overheidsinformatie die her en der verzameld wordt en kan het kaf van het koren gescheiden worden.

¹⁰ 'Kijken we naar de hoeveelheid monitors, dan lijkt het alsof men veel meet zonder te weten waarheen men wil', aldus Albeda 2002, pag. 4.

Iedereen heeft er baat bij

Er gaat in de dagelijkse overheidspraktijk in sterk toegenomen mate tijd verloren door allerlei aparte gedetailleerde informatiestromen en aparte (plannings- en verantwoordings)formats daarvoor, die door verschillende instellingen worden vereist. Het is beter om te komen tot één hoofdstroom, waarvan alle deelstromen logisch zijn afgeleid of daar een uitdieping en uitwerking van vormen. Samenvattende en gezaghebbende publicatie van de uitkomsten op internet, bijvoorbeeld in de vorm van vergelijkende overzichten en ranglijsten, kan stimulerend werken op het optimaliseren van de kwaliteit van de gemeentelijke prestaties.¹¹

Iedereen heeft daar baat bij. Het is in feite een nadere invulling van het duale systeem: door middel van eenvoudige, transparante verantwoording wordt een betere duale werkwijze mogelijk. Gemeenteraden kunnen uitkomsten van een monitor oppakken om te komen tot kaderstelling of om de controle te verscherpen of verminderen. Voor de burgers ontstaat meer helderheid. Gemeenten zelf zijn af van alle enquêtes en onderzoeken die veel tijd kosten. Rijk en provincie hebben er baat bij omdat hier alle benodigde informatie in hoofdlijnen te vinden is. Zonodig kunnen ze 'doorlinken' naar meer details (via de nootverwijzingen en bijvoorbeeld de website www.watdoetjegemeente.nl).

Mogelijke paradox is dat gemeenten nu nog onvoldoende in staat zijn om naar behoren te kunnen functioneren, mede door de bestaande regeldruk. De kans op relatief lage scores moet daarom in eerste instantie voor lief worden genomen. Als tegelijkertijd op departementaal niveau serieus wordt gewerkt aan deregulering, wordt gaandeweg de kans groter dat gemeenten zich kwalitatief doorontwikkelen en toegroeien naar steeds betere rapportcijfers van burgers.

'Burgerkrachtmonitor'

'De staat van de gemeente' is niet hetzelfde als een bestuurskrachtmonitor (meer daarover in bijlage 3). In bestuurskrachtmonitoren komt het oordeel van burgers over het algemeen *niet* aan bod, in een monitor zoals hier voorgesteld staat de mening van de burgers

juist wel voorop (in combinatie met beschikbare 'harde' indicatoren). Het gaat om burgeroordelen (waar mogelijk getoetst aan 'objectieve informatie') over wat het gemeentebestuur met de ambtelijke organisatie en eventueel partners voortbrengt, en niet om de invoer (budget e.d.) en doorvoerprocessen (verwerking van voorkeuren van politici en bestuurders). De staat van de gemeente is dus vooral een 'burgerkrachtmonitor'.

1.3 Hoe het bestaande materiaal te benutten?

Uiteraard is het in het kader van de ontwikkeling van een gemeentemonitor van belang om maximaal gebruik te maken van de vele benaderingen, onderzoeken en gegevens die langzamerhand bestaan op het terrein van het bepalen van de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren.

Menige gemeente is op dit moment intensief bezig met het ontwikkelen van een eigen indicatorenset, bijvoorbeeld in het kader van de programmabegroting. Men zou kunnen spreken van een voortgaande 'doorwerking van BBI'.¹² Ook is de laatste jaren veel relevante informatie beschikbaar gekomen in het kader van bestuurskrachtonderzoek en allerhande kwaliteits-, toetsings- en verantwoordingsmonitoren. Verder bestaan op de diverse beleidsterreinen van de overheid vele monitoren en indicatoren. In bijlage 3 bij dit rapport geven we een overzicht van allerlei bestaande gegevensverzamelingen.

Er hoeft dus op onderdelen nauwelijks meer 'ontwikkeld' te worden. Er is al zeer veel. Het komt er vooral op aan dat vele terug te brengen tot het voor dit rapport bedoelde overkoepelende niveau. Daartoe moet er worden geordend en is het nodig om keuzes te maken. Maar hoe kom je - met gebruikmaking van alle beschikbare informatie - tot een beperkt overzicht van de belangrijkste burgerindicatoren? En aan wat voor soorten indicatoren valt daarbij te denken? Over wat belangrijk is kan heel verschillend worden gedacht. Voor de opzet en rubricering van de indicatorenset c.q. het takenpakket van de gemeente kan van zeer verschillende mogelijke ordeningen en aanpakken worden uitgegaan.

¹¹ Meijer 2004.

¹² BBI = beleids- en beheersinstrumentarium. Vanaf eind jaren tachtig werken gemeenten gestaag aan de ontwikkeling van relevante normen en kengetallen. Zie Aardema 2002.

Rubricering naar input, throughput, output, outcome?

Een mogelijke rubricering die vrij gebruikelijk is waar het gaat om overheidsindicatoren, is die naar input (middelen), throughput (proces), output (product) en outcome (effect). Aanvullend wordt ook wel gesproken van gebruiksindicatoren (aantallen gebruikers / afnemers), normeringsindicatoren (productie relateren aan een externe norm) en waarde-indicatoren (productmeting via deflering van opbrengsten of uitgaven).¹³ Deel van de opdracht was echter dat het accent in de indicatorenset op output zal komen te liggen. Een beeld van input en throughput is voor de burger minder interessant en betekent een meer gedetailleerde verdieping dan hier wenselijk is. Outcome zou mooi zijn, maar ook lastig. Outcome brengt naar ervaring allerlei complexiteit rond effectiviteitsonderzoek mee.¹⁴ Gekozen is daarom voor output: de zichtbare prestaties van de gemeentelijke overheid. Vermeldenswaard is overigens dat in de literatuur burgerwaardering ook wel wordt beschouwd als een vorm van outcome-onderzoek.¹⁵

Rubricering naar bestuur, dienstverlener, participant, organisatie?

Een gangbare rubricering in het kader van bestuurskrachtonderzoek is die naar de gemeente als bestuur van de gemeenschap, als dienstverlener, als onderdeel van het bestuurlijke stelsel en als organisatie.¹⁶ Maar hiervoor geldt dat de twee laatste criteria niet zozeer de output als wel de organisatie en het functioneren van de overheid zelf betreffen.¹⁷

Rubricering naar hoofdfuncties begroting?

Een andere mogelijke rubricering is die naar de hoofdfuncties van de gemeentelijke begroting: algemeen bestuur, openbare orde en veiligheid, verkeer, vervoer en waterstaat, economische zaken, onderwijs, cultuur en recreatie, sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening, volksgezondheid en milieu, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, financiering en algemene dekkingsmiddelen.

¹³ Zie voor een bespreking van deze begrippen: SCP 2005, pag. 95 e.v.

¹⁴ De Bruijn 2001, pag. 116: 'Wie outcome probeert onder te brengen in een systeem van prestatiemeting, loopt onherroepelijk vast'.

¹⁵ Bouckaert en Auwers 1998, pag. 53.

¹⁶ Toonen c.s. 1998. Zie ook bijlage 3 over de bestuurskrachtmonitor.

¹⁷ Korsten 2004.

Deze rubricering komt nog steeds een heel eind in de richting omdat zij het gehele gemeentelijke takenpakket afdekt. Maar de insteek is die van de overheid zelf en met name de financiële kant. Gemeenten werken intussen met meer beleidsmatig geïnspireerde programmabegrotingen die (in principe) niet meer op de hoofdfuncties zijn gebaseerd. En belevingen van de burger over bijvoorbeeld kwaliteit van dienstverlening en mate van interactiviteit vloeien hier niet vanzelf uit voort.

Rubricering naar beleidsterreinen?

Tenslotte kan gewezen worden op rubriceringen die worden gebezigd in het kader van de vele benchmarks en kwaliteitsonderzoeken. Hierbij wordt veelal uitgegaan van indelingen naar inhoudelijke beleidsterreinen, waarbij het politiek-bestuurlijke en ambtelijke functioneren van de overheid in interactie met de burger weer minder tot zijn recht komt.¹⁸

Rubricering naar burgerrollen?

Een indeling die naar het ons voorkomt het meest voldoet aan de gewenste criteria van burger- en outputgerichtheid in overkoepelende zin is te vinden in het volgende schema naar de rollen van burger en overheid ten opzichte van elkaar.¹⁹

Schema rubricering naar burgerrollen

Rol burger	Rol overheid	Aard overheidsactiviteit
Kiezer	Democratische representant	Collectieve keuzes maken en transparant zijn. Prestaties evalueren.
Klant	Dienstverlener	Communicatie. Zo goed mogelijke dienst en service.
Onderdaan	Regeltoepasser en handhaver	Voorschrijven, communiceren en handhaven/afdwingen.
Maatschappelijk betrokkene, beïnvloeder, partner	Ontwikkelaar, responsieve actor	Ideeën uitwisselen en oppakken. Gedeelde beeldvorming. Samenwerken.
Wijkbewoner, gebruiker	Beheerder, ruimte geven aan zelfbeschikking	Communicatie. Onderhoud plegen. Faciliteiten bieden.

¹⁸ VNG/BZK 2004.

¹⁹ Variant op Hiemstra 2003 pag. 53.

Dit schema laat bovendien zien dat burgertevredenheid niet in alle opzichten het ultieme criterium kan zijn bij de vraag wanneer de overheid het goed doet. Dat geldt wel voor de overheid als dienstverlener en tot op zekere hoogte ook voor de overheid als ontwikkelaar en beheerder, maar niet iedereen zal het altijd eens kunnen zijn met alle collectieve keuzes, regels en sancties van de overheid als democratische representant respectievelijk regeltoepasser en handhaver. Overheidswerk brengt nu eenmaal mee dat strijdige belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen en dat er per definitie ook altijd ontevreden klanten zijn. Bovendien is het niet mogelijk dat de burgers alle handelen binnen de ambtelijke organisatie en alle bestuurlijke besluiten kennen.

Het geheel overziend gaat onze voorkeur uit naar deze laatstgenoemde indeling, omdat deze het dichtst bij de burger staat, als primair outputgericht kan worden beschouwd en in beginsel het totale gemeentelijke functioneren bestrijkt. Verschillende van de toegelichte rubriceringen en modellen komen hierbij in de buurt, maar nog niet zozeer in overkoepelende zin. Wij nemen de rubricering naar burgerrollen daarom als vertrekpunt bij onze zoektocht naar maximaal 50 bruikbare burgerindicatoren.

Bij elk van de genoemde vijf burgerrollen behoort een gemeentelijke kwaliteitsdimensie:

- bij de burger als kiezer past de kwaliteit van politiek en bestuur
- bij de burger als klant past de kwaliteit van dienstverlening
- bij de burger als onderdaan past de kwaliteit van orde en gezag
- bij de burger als partner past de kwaliteit van externe beleidsontwikkeling
- bij de burger als wijkbewoner past de kwaliteit van de fysieke omgeving.

Aan deze opsomming willen wij één rubriek toevoegen en dat is de burger als belastingbetaler, die recht heeft op kwaliteit van interne efficiency bij de gemeente. Het gaat hier dus niet om de belastingbetaling als zodanig, maar bijvoorbeeld om de vraag of de gemeente niet te veel of de verkeerde mensen in dienst heeft. Oftewel: springt de gemeente goed en zuinig om met het belastinggeld?

1.4 Burgerrollen en prestatievelden

Nu we zo ver zijn kunnen we bezien welke gemeentelijke prestatievelden samenhangen met deze burgerrollen c.q. kwaliteitsdimensies. Vanuit de prestatievelden kunnen we verderop in dit rapport verder inzoomen op de bijbehorende indicatoren.

Burger en gemeente in het algemeen

Al dan niet gerelateerd aan hun afzonderlijke burgerrollen hebben burgers een algemene mening over de gemeente waarin zij wonen. Belangrijk is dat zij tevreden zijn. Nog mooier zou het zijn als zij trots zijn op de gemeente waarin zij wonen. Deze tevredenheid en trots zullen tot op zekere hoogte voortvloeien uit factoren die buiten het presteren van de gemeentelijke organisatie staan (eigen omstandigheden, gezondheid, enzovoort). De gemeentemonitor heeft evenwel slechts betrekking op de invloed die de gemeentelijke organisatie door haar prestaties op de leefsituatie uitoefent. Het oordeel van burgers over het gemeentebestuur kan deels zijn gebaseerd op het functioneren van de gemeentelijke politiek, zoals die via de media tot hen komt. Vaker zal het zo zijn dat besluiten en directe contacten met vertegenwoordigers van de gemeentelijke organisatie en het bestuur het oordeel bepalen. Algemene tevredenheid over de wijze waarop men wordt behandeld door 'de' gemeentelijke organisatie is cruciaal.

Het is overigens interessant om te weten in wat voor soort gemeente burgers het meest tevreden zijn. Ook is het interessant om te weten welke kwaliteiten en voorzieningen de burgers in een kleine, middelgrote en grote gemeente waarderen of missen. Dat maakt wellicht inzichtelijk hoe in een regio gesitueerde gemeenten elkaar kunnen versterken of van elkaar kunnen leren.

Om gemeenten in het algemeen met elkaar te kunnen vergelijken is het van belang dat zij enkele feitelijkheden tot op zekere hoogte met elkaar delen: aantal inwoners, leeftijdsopbouw, multicultureel karakter, omvang grondgebied en bijvoorbeeld een al dan niet stedelijk karakter. Dit zijn nog niet zozeer indicatoren als wel feitelijke vertrekpunten die invloed hebben op oordelen over indicatoren per burgerrol. Om gemeenten met elkaar te kunnen vergelijken is het daarenboven van belang om de burgertevredenheid zo veel mogelijk te objectiveren.

Opmerkingen over de relatie tussen burgers en hun gemeente veronderstellen dat 'de' burger zou bestaan. Dat is natuurlijk niet zo. Oordelen over gemeentelijke prestaties zullen veelal zijn gebaseerd op persoonlijke ervaringen van burgers in één van hun onderscheiden burgerrollen.

Wij zullen nu per burgerrol nader verkennen welke gemeentelijke prestatievelden in dat verband zijn te onderscheiden. Dat moet natuurlijk wel weer overzichtelijk blijven. We zouden er heel ver en gedetailleerd in kunnen gaan (bijvoorbeeld meer dan 200 op functie- of activiteitsniveau in de gemeentelijke begrotingssystematiek) of we zouden heel globaal kunnen blijven (bijvoorbeeld de tien hoofdfuncties of de programma's van de programmabegroting).

Mede kijkend naar de aard van de desbetreffende beleidsvelden kiezen we een pragmatische tussenweg van in totaal 25 prestatievelden en vier prestatievelden per burgerrol.

Burger als kiezer

De burger als kiezer is de burger die politiek wordt gerepresenteerd en die een bepaalde kwaliteit van politiek en bestuur mag verwachten. Het begint allemaal met de verkiezingen. Een ordentelijk verloop van de verkiezingen is van belang.

Zitten raadsleden en bestuurders eenmaal op het pluche, dan dient de samenleving qua *inhoudelijke preferenties* (voorkeuren) redelijk vertegenwoordigd te worden. Wat willen de gekozenen eigenlijk bereiken? Waar staan ze voor? Wat hebben we aan ze? Wat is hun visie en missie? Hier gaat het samengevat om de *ambitie* van de gemeente en de slagkracht waarmee de ambitie wordt vertaald in concreet handelen. Politieke fracties moeten niet geheel andere besluiten nemen dan ze in de verkiezingen hebben aangekondigd en op basis waarvan kandidaten op lijsten stemmen verwierven. Daarnaast is het prettig als er voldoende contact is: de mate van interactiviteit en toegankelijkheid. In feite gaat het hier om de mate van *betrokkenheid* over en weer tussen kiezer en gekozene(n). Deze variabele houdt verband met preferenties. De kiezers krijgen immers te maken met uitwerkingen van thema's die in de verkiezingsprogramma's of coalitieakkoorden zijn opgenomen. Maakt de gemeente vervolgens waar wat ze belooft? Is zij daar transparant en eerlijk over? Hier gaat het om afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad en de burgers, om *rekenschap*.

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

Burger als klant

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

Zeer belangrijk waar het gaat om dienstverlening is de *brief- en telefoonafhandeling*. De burger als klant is vooral nog de burger die telefoneert. Gemiddeld belt een burger twee maal per jaar naar zijn gemeentehuis. Wordt er snel opgepakt? Wordt hij goed te woord gestaan en vlot en professioneel geholpen. Onder brieven begrijpen we dan niet meer alleen papieren brieven maar ook e-mails. Meer in het algemeen gaat het bij dienstverlening om de kwaliteit van de gemeentelijke *informatieverstrekking* in brochures, op de website of anderszins. Belangrijk in het kader van een goede dienstverlening is de mogelijkheid tot feedback in de vorm van meldingen, maar ook in de vorm van *bezwaren en klachten*. Hoe gaat de gemeente daarmee om?

Burger als onderdaan

De burger als onderdaan heeft recht op kwaliteit van orde en gezag. Een primaire basisbehoefte, namelijk zijn *veiligheid* is in het geding. Wat doet de gemeente daaraan? Wat gebeurt er bij calamiteiten? Hoe functioneren politie en brandweer?

Om orde en gezag te kunnen waarborgen is *regelgeving* nodig. Niet te veel natuurlijk (ontbureaucratisering!), maar wel zodanig dat mensen weten waar zij aan toe zijn. Een belangrijke functie van de overheid is het afgeven van vergunningen en andere *beschikkingen* in individuele gevallen op basis van de geldende regelgeving.

Om geloofwaardig te zijn is voor de overheid een adequate *handhaving* van de regelgeving van het grootste belang.

Burger als partner

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

Burger als wijkbewoner

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

Burger als belastingbetaler

De burger als belastingbetaler mag eisen dat het belastinggeld niet over de balk gesmeten wordt. Dat wil zeggen: de overheid moet efficiënt en effectief werken en bijvoorbeeld niet meer mensen in dienst hebben dan nodig is. Overheidsorganisaties moeten financieel en anderszins op orde zijn, overheidsfunctionarissen moeten doen waarvoor ze zijn. In het kader van de gemeentemonitor denken we dan aan de prestatievelden *lokale lasten, financiën, management en personeel*.

Het voorgaande is op de volgende wijze te schematiseren.

Schema burgerrollen en prestatievelden

Rol burger	Rol overheid	Aard overheidsactiviteit
Kiezer	Democratische representant	Collectieve keuzes: (1) betrokkenheid, (2) ambitie en slagkracht, (3) rekenschap, (4) samenwerking
Klant	Dienstverlener	Zo goed mogelijke service: (5) loketservice, (6) brief- en telefoonafhandeling, (7) informatieverstrekking, (8) bezwaren en klachten
Onderdaan	Regeltoepasser en handhaver	Voorschrijven en handhaven/afdwingen: (9) veiligheid, (10) regelgeving, (11) beschikkingen, (12) handhaving >

> Rol burger	Rol overheid	Aard overheidsactiviteit
Maatschappelijk betrokkene, partner	Ontwikkelaar	Ideeën uitwisselen, samenwerken: (13) ruimtelijke ontwikkeling, (14) economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie (15) sociale en maatschappelijke voorzieningen, (16) onderwijs
Wijkbewoner, gebruiker	Beheerder	Onderhoud plegen, faciliteiten bieden: (17) lokale voorzieningen, (18) milieu en groen, (19) gebouwen, (20) verkeer en vervoer
Belastingbetaler	Organisator	Efficiënte publieke organisatie instandhouden: (21) lokale lasten, (22) financiën, (23) management, (24) personeel

Natuurlijk zijn ordeningen en afbakening naar burgerrollen in verhouding tot prestatievelden en indicatoren voor discussie vatbaar. Sommige prestatievelden overlappen elkaar of zouden ook bij een andere burgerrol zijn in te passen. Met alle gebreken en mogelijke kanttekeningen denken wij niettemin dat met het voorgaande de gemeentelijke prestaties in totaliteit enigszins te overzien en zinvol te ordenen zijn. Daar gaan wij in het vervolg van dit rapport de indicatoren bij zoeken (overigens zonder de burgerrollen die het vertrekpunt vormden nog steeds expliciet te vermelden).

1.5 Wat zijn bruikbare indicatoren?

Hoe komen we binnen de genoemde 24 prestatievelden tot maximaal 50 relevante indicatoren? Welke criteria moeten daarbij worden gehanteerd?

Een indicator is kortweg een verschijnsel dat op iets wijst.²⁰ Van Dale spreekt van een factor die iets aangeeft: het personeelsverloop is de indicator dat het bedrijf slecht wordt bestuurd, alsmede van een (getals)waarde die aanwijzingen geeft voor een redelijk betrouwbare schatting van (onbekende) waarde of gegevens van een groter geheel.²¹ Veelal spreekt men in dit verband van 'kengetallen'.²² Vooral door de heterogeniteit van het gemeentelijke takenpakket is het hanteren van kengetallen nog niet zo gemakkelijk.²³

²⁰ Lako en Daaleman 1999, pag. 450.

²¹ Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse taal, 1999.

²² Een kengetal kan worden omschreven als een absoluut getal dat is uitgedrukt in fysieke of in geldeenheden en dat de toestand of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengt (Haselbekke e.a. 1990).

²³ Bordewijk en Klaassen 2000.

Het denken in termen van indicatoren heeft met de opkomst van het zogenaamde bedrijfsmatig werken door de overheid een enorme vlucht genomen.²⁴ Intussen is echter ook duidelijk geworden dat het werken met indicatoren niet altijd het gewenste effect oplevert. De heterogeniteit van producten is lastig.²⁵ Zelfs kan sprake zijn van ongewenste neveneffecten.²⁶ Alvorens over te gaan tot het verkennen van indicatoren die voor onze gemeentemonitor bruikbaar zouden kunnen zijn lijkt het verstandig allereerst de mogelijke valkuilen onder ogen te zien. Een samenvattend overzicht van veertien mogelijke ongewenste neveneffecten is het volgende.²⁷

Schema: veertien mogelijke ongewenste neveneffecten van indicatoren

Neveneffect	Strekking
Macht der bewindvoerders (1)	Het interne dictaat van de controllers
Instrumentalisme (2)	Middelen- en regelfetisjisme ten koste van het externe werk
Financialisme (3)	Overschatting van de impact van financiële sturing
Navelstaren (4)	Te veel intern en met elkaar bezig zijn en niet met de klant
Machtsmisbruik (5)	Corruptieve verleidingen van integrale managers, ongecontroleerde machtsverrijking
Doorgeslagen ondernemerschap (6)	Ondernemingszin met averechtse publieke effecten
Verkokering (7)	Consequentie van decentraal integraal management ten koste van concernmanagement
Performance paradox (8)	Meer bedrijfsmatige aandacht kan leiden tot mindere effectiviteit
Tunnelvisie (9)	Blikvernauwing tot alleen dat wat gemeten wordt, veronachtzaming van kwalitatieve aspecten
Ossificatie (10)	Verbening van gedragroutines, vernieuwing is slechts symbolisch
Window dressing (11)	Fixatie op indrukwekkend ogende boekwerken, deze als te bereiken effect zien
Myopia (12)	Door de bomen – overdaad aan kwantitatieve gegevens / lange termijn doelen – het bos niet meer zien
Creaming off (13)	Eigen succesvoorwaarden creëren ten nadele van het publiek belang
McDonaldization (14)	Houvast zoeken in sjablonen die onvoldoende recht doen aan de veelvormige werkelijkheid

²⁴ Zie o.m. Engbersen 1997, Bouckaert en Auwers 1998, Lako en Daaleman 1999.

²⁵ SCP 2005.

²⁶ Zie o.m. Smith 1995, Leeuw 2000, De Bruijn 2001, pag. 31 e.v.

²⁷ Aardema 2002, pag. 243.

Het getoonde schema betekent niet dat indicatoren geen waarde zouden kunnen hebben. Het betekent wel dat grote alertheid is geboden bij de selectie en toepassing van indicatoren. Er is bepaald geen garantie dat de gewenste effecten zullen optreden. Daar is meer voor nodig. Laten we eerst de veertien mogelijke ongewenste neveneffecten van indicatoren eens langslopen. Laten we ze tegelijk proberen te zien als mogelijke criteria om de bruikbaarheid van bestaande indicatoren te kunnen beoordelen. Of misschien dat later in het kader van de toepassing nog iets anders of aanvullends moet gebeuren?

1) *Macht der bewindvoerders*. Dit eerste mogelijke neveneffect betekent dat de indicatoren zodanig eenvoudig toepasbaar zullen moeten zijn dat geen extra indicatoredeskundigen, staffunctionarissen of derden nodig zijn. Het is van belang dat gemeenten er zonder extra personele inzet mee aan de slag kunnen.

2) *Instrumentalisme*. Op zich is er niets mis met instrumenten, want zonder hulpmiddelen is besturen en managen onmogelijk. Het gaat pas mis waar in de praktijk de instrumenten niet als hulpmiddelen worden gebruikt, maar een doel op zichzelf gaan worden. Instrumentalisme kan gepaard gaan met proceduralisme en bureaucratisme. Het is daarom van belang om de betrekkelijkheid van de indicatoren te blijven zien. De werkelijkheid zelf is belangrijker en kan er nooit volledig door worden afgedekt.

3) *Financialisme*. Het is duidelijk dat de indicatoren ook geen nieuwe manier om te bezuinigen betekenen, dan wel dat daar bepaalde financiële beslissingen op zijn te baseren.

4) *Navelstaren*. De indicatoren dienen niet te veel intern gerichte energie te genereren. Daar zijn de continuïteit en de kwaliteit van de externe dienstverlening niet mee gediend.

5) *Machtsmisbruik*. Afhankelijkheid van degenen die de rapportcijfers uitdelen of dat organiseren is gevaarlijk. Het is van belang dat gemeenten bij de toepassing de regie in eigen hand houden.

6) *Doorgeslagen ondernemerschap*. Oftewel: schoenmaker, blijf bij je leest. De indicatoren kunnen geen uitnodiging zijn om ander werk te doen dan waarvoor men is aangesteld.

7) *Verkokering*. De indicatoren hebben vooral toegevoegde waarde op gemeentebreed niveau. Op deelterreinen kunnen ze verleiden tot overspecialisering en tot vermindering van het zicht op het geheel.

8) *Performance paradox*. Organisaties die stevig aan het meten zijn, behoeven niet noodzakelijkerwijs de meest effectieve organisaties te zijn. Onder meer doordat de dikwijls vele energie die wordt gestoken in indicatoren niet kan worden besteed aan het bewerkstelligen van noodzakelijke externe effecten. Bovendien kan de energie contra-productief zijn als ze wordt aangewend voor ontwijkbewegingen.

9) *Tunnelvisie*. Belangrijk is om te voorkomen dat betrokkenen zich met voorrang of uitsluitend gaan richten op de kwantitatieve variabelen die gemeten worden en waarop men verwacht (vreest) te zullen worden aangesproken, met veronachtzaming van mogelijke andere relevante variabelen. Kwalitatieve aspecten, waaronder overwegingen van rechtmatigheid, kunnen lijden onder de versimpelde werkelijkheidsdefinities die vaak met het gebruik van indicatoren samenhangen.

10) *Ossificatie*. De angst om daadwerkelijk – dat wil zeggen bestaande gedragsroutines – te vernieuwen kan diep zitten. Mensen zijn geneigd te blijven doen wat ze gewend zijn te doen en waarmee ze tot dusver met succes overleefd hebben. Dit betekent dat naast de indicatoren waarschijnlijk andere dingen nodig zijn om tot vernieuwing van interbestuurlijke verhoudingen te kunnen geraken (zie ook hoofdstuk 3).

11) *Window dressing*. Zoals destijds bij de invoering van productenbegrotingen dreigt ook nu het gevaar dat gemeenten er denken te zijn zodra een mooi boekje met gunstige inhoud is gemaakt. 'Je moet er als gemeente een hebben'. Zonodig stelt een extern bureau er een voor je op. Het gaat natuurlijk niet om de vorm, maar om de inhoud.

12) *Myopia*. Het werken met te veel en te ingewikkelde indicatoren heeft als consequentie dat het nergens meer over gaat. Een overdaad aan gegevens betekent onvermijdelijk dat de kern van de zaak uit het oog wordt verloren.

13) *Creaming off*. Zeker als een gunstige score straks leidt tot beloning in de vorm van minder toezicht en verantwoording ontstaat de verleiding om eigen succesvoorwaarden te creëren die de beoordelaars behagen. Het is belangrijk hierop alert te blijven.

14) *McDonaldization*. Alle gemeenten door de molen van dezelfde indicatoren kan een te grote suggestie van eenvormigheid, voorspelbaarheid en kwantificeerbaarheid oproepen. Het is niet mogelijk alle gemeenten, alle beleidsterreinen en alle producten in beginsel over een kam te scheren. Een dergelijke benadering verdraagt zich niet steeds met de complexe beleids- en gedragsmatige werkelijkheid.

1.6 Mogelijke standaardindicatoren

Wie het voorgaande mijnenveld overziet zal de conclusie kunnen delen dat de gemeentemonitor in ieder geval uit niet te veel indicatoren zal mogen bestaan (vandaar: 'maximaal 50'). Ze dienen bovendien niet te ingewikkeld te zijn, maar wel gemakkelijk toepasbaar. Ze dienen ook voldoende ruimte te laten voor in de praktijk bestaande verschillen. Tenslotte dient men bij de toepassing goed te kunnen omgaan met allerlei mogelijke gedragsmatige aspecten.

In het volgende hoofdstuk proberen we de veelheid van mogelijke indicatoren die voortvloeien uit de in bijlage 3 genoemde benchmarks, monitoren en andere gegevensverzamelingen terug te brengen tot een beperkt aantal 'standaardindicatoren' dat mogelijk kan voldoen aan de in het voorgaande opgeworpen bruikbaarheidscriteria.

Met 'standaardindicatoren' bedoelen we dan: op landelijk niveau beschikbare normen en kengetallen die in beginsel door alle gemeenten worden geaccepteerd als min of meer objectieve standaard of norm waaraan de eigen prestaties kunnen worden gespiegeld. Met name VNG/SGBO en VSO hebben op dit punt belangrijk werk verricht.²⁸

²⁸ Zie eerder in dit hoofdstuk.

Wij maken hier dankbaar gebruik van en zullen hier in het volgende hoofdstuk veelvuldig naar verwijzen. De in het VNG/SGBO-onderzoek geselecteerde indicatoren zullen we een-op-een overnemen. Hiermee hopen we ook een bijdrage te kunnen leveren aan de wenselijkheid om de diverse nuttige initiatieven die er zijn onder een noemer te plaatsen. Dat vergroot de transparantie en bruikbaarheid voor de praktijk.

Naast de in het voorgaande genoemde criteria geldt in ieder geval als bruikbaarheids criterium dat gemeenten zelf de prestatie moeten kunnen beïnvloeden. De waarde van de indicator mag niet afhankelijk zijn van onbeïnvloedbare feitelijkheden. Verder geldt dat naast bruikbaarheid de volgende ‘onderliggende’ criteria van belang zijn: beschikbaarheid, betrouwbaarheid, maatschappelijke relevantie, bestuurlijke relevantie, vergelijkbaarheid, meetbaarheid.²⁹

Als complicatie kan de soms tegenstrijdige behoefte bij betrokkenen worden gezien. Voorbeeld: gemeenten willen parkeren in de stad soms bemoeilijken om de leefbaarheid in de binnenstad te bevorderen, burgers en bedrijven willen gemakkelijk en goedkoop bij hun bedrijfspand willen parkeren.³⁰ Gemeenten hebben soms een hoger belang te dienen dan dat van bepaalde groepen van burgers en bedrijven. We veronderstellen echter dat dit effect op het niveau van de gemeentemonitor als geheel voldoende tot uitdrukking komt. Bij de inventarisatie in het volgende hoofdstuk laten we dergelijke paradoxen verder buiten beschouwing.

1.7 Mogelijke burgerindicatoren

Consequentie van het getoonde overzicht van de veertien mogelijke ongewenste neveneffecten is dat ook zogenaamde ‘harde’ standaardindicatoren in de praktijk vaak van betrouwbare waarde zullen zijn. Ook al zou de objectieve vergelijkingswaarde en daarmee de hardheid uit wetenschappelijk oogpunt voldoende aannemelijk te maken zijn, dan nog rijst de vraag of dat wel overeenkomt met wat de inwoners van de gemeente daar zelf van vinden. Het is dus belangrijk ook de waardering van burgers te meten.³¹

²⁹ SGBO 2004, pag. 6.

³⁰ Voorbeeld ontleend aan SGBO 2004, pag. 15.

³¹ Albeda 2002, pag. 9.

Het is bovendien niet de bedoeling dat het na de bazen en de toezichthouders nu de deskundigen en de technocraten zijn die gaan uitmaken wat goed en wat niet goed voor ons als burgers is. Het past beter bij een ‘Andere Overheid’ dat de verantwoordingsrelaties horizontaal worden gezocht: bij de raad en bij de burgers.³² Hoe is deze uitermate belangrijke dimensie in de gemeentemonitor in te passen?

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

Aan welke bruikbaarheids criteria zouden zulke burgerindicatoren moeten voldoen?

De paradox is dat een beperkt aantal vragen over het gehele terrein van het gemeentelijk functioneren verleidt tot een hoge graad van algemeenheid en abstractie, terwijl tegelijkertijd de vragen zelf zullen moeten worden verbijzonderd naar dat van de concrete burgerbeleving. Je kunt een burger niet vragen zijn mening te geven over zaken die hij niet zelf aan den lijve ervaart. Ook hier zal het de kunst zijn om op het niveau van de gemeentemonitor als geheel zodanig te ‘spelen met paradoxen’ dat onze doelstellingen naar het oordeel van de gebruikers worden gehaald.

Ander aandachtspunt vormt de per regio mogelijk verschillende cultuur van de lokale beoordelaars. Denkbaar is dat een gemeente in het bijvoorbeeld het oosten van het land hoger scoort dan een gemeente in het westen van het land, omdat de volksraad daar gemoedelijker en welwillender zou zijn. Ook deze mogelijke complicatie laten we verder buiten beschouwing, mede omdat dit effect wellicht voldoende geneutraliseerd kan worden door de ‘harde’

³² RMO 2000, RMO 2002.

standaardindicatoren. Bovendien leert sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar houdingen en opvattingen van burgers in dit land dat regionale verschillen de afgelopen decennia zijn afgenomen en tamelijk gering zijn.

2 Prestatievelden met mogelijke indicatoren

Dit hoofdstuk bevat een verdere uitwerking en onderbouwing van de in het vorige hoofdstuk geschetste ambities en uitgangspunten. We hebben toegewerkt naar maximaal 50 bruikbare burgerindicatoren en gezocht naar mogelijke standaardindicatoren ter onderbouwing daarvan. We hebben deze indicatoren gevonden door alle in het vorige hoofdstuk genoemde gemeentelijke prestatievelden systematisch langs te lopen, zo goed mogelijk gebruikmakend van het vele materiaal dat er al is.

In ieder geval hebben we, zoals in het vorige hoofdstuk aangekondigd, de indicatoren opgenomen die zijn geselecteerd in het VNG/SGBO-haikbaarheidsonderzoek voor www.watdoetjegemeente.nl. Hiertoe vermelden we steeds tussen haakjes 'vng' plus het voor deze indicator door VNG/SGBO gebruikte nummer. Hoewel de VNG-indicatoren qua aantal en detailniveau niet steeds passen bij onze ambitie van een gemeentemonitor op hoofdlijnen geven ze wel een beeld van het beschikbare 'harde' materiaal. In de implementatie kan hieruit vervolgens worden 'geshopt' en kunnen op hoofdlijnen conclusies worden getrokken.

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

Soort gemeente

De feitelijke uitgangspositie kan van groot belang kan zijn voor het algemene oordeel over een gemeente. Enerzijds gaat het dan om het algehele gevoel van tevredenheid dat burgers al dan niet met hun gemeente en hun gemeentebestuur hebben (burgerindicatoren). Anderzijds gaat het om een aantal feitelijke uitgangsgegevens, waarmee objectief hard kan worden gemaakt op welke punten gemeenten onderling verschillen (standaardindicatoren).

Dit is van belang, omdat gemeenten zich vooral zullen willen vergelijken met andere gemeenten die vergelijkbaar zijn qua grootte en problematiek. Een in dit opzicht gezaghebbende en bruikbare indeling

naar categorieën gemeenten waarbij de gemeentemonitor zou kunnen aansluiten is die van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van het Ministerie van BZK.³³ Deze categorisering betreft drie criteria.

In de eerste plaats de schaalgrootte, oftewel het aantal inwoners. IFLO onderscheidt bandbreedtes tot 5.000, 5.001-10.000, 10.001-20.000, 20.001-50.000, 50.001-100.000, 100.001-150.000 en 150.001-250.000.

In de tweede plaats onderscheidt IFLO tussen gemeenten met een zwakke, een matige, een redelijke of een goede sociale structuur. De maatstaven in dat verband zijn de aantallen 'uitkeringsontvangers', 'huishoudens met een laag inkomen', 'minderheden' en 'bijstandsonvangers'. Het gaat hier dus om enkele feitelijke gegevens met betrekking tot de gemeentelijke bevolking.³⁴ Desgewenst kunnen deze gegevens worden uitgebreid: leeftijd, etniciteit, enzovoort.³⁵

In de derde plaats maakt IFLO onderscheid tussen gemeenten al naar gelang hun centrumfunctie in de regio. Deze centrumfunctie kan sterk, redelijk, weinig of geen zijn. De maatstaven in dat verband zijn de 'lokale klantenpotentie' en de 'regionale klantenpotentie'.

Met dit laatste verschil hangt doorgaans ook een verschil in stedelijk dan wel landelijk karakter van de gemeente samen. Dit verschil zou aanvullend tot uitdrukking kunnen worden gebracht in het weergave van de oppervlakte van het grondgebied en de bevolkingsdichtheid: het verhoudingsgetal bestaande uit het aantal inwoners per hectare. Hiermee lijkt de feitelijke uitgangspositie per gemeente voldoende gecategoriseerd.

Het gaat bij het bepalen van het 'soort gemeente' niet zo zeer nog om prestatie-indicatoren, maar meer om wat feitelijke referentie-indicatoren zouden kunnen worden genoemd. Denkbaar is dat aanvullend in algemene zin ook voorhanden zijnde algemene prestatiegegevens worden gepresenteerd. Bijvoorbeeld de resultaten van uitgevoerd bestuurskrachtonderzoek. Men kan bijvoorbeeld ook denken aan het zogenaamde 'permanent onderzoek leefsituatie'

³³ IFLO 2005.

³⁴ VSO-contactpersoon voor bevolking: Ben van de Burgwal, 033-4694651, burb@amersfoort.nl. De meeste informatie over bevolking is op internet beschikbaar via StatLine, de statistische databank van het CBS. Contactpersoon CBS bevolking: Pieter Korving, 070-3375830, infosbv@cbs.nl.

³⁵ VSO 2004, pag. 13 e.v.

van CBS³⁶ of bijvoorbeeld aan het in het vorige hoofdstuk genoemde Elsevier-onderzoek.³⁷ Daarnaast zijn er verschillende meer algemene prestatievergelijkingen en benchmarks.³⁸ Over de verantwoordingsrelaties tussen departementen en gemeenten is een benchmark rijksinspecties in voorbereiding.³⁹ Dergelijke aanvullende vergelijkingsbronnen zijn bij de toepassing van de gemeentemonitor als facultatief te beschouwen.

In meer normatieve zin gaat het bij deze eerste indicatoren om de invloed van de gemeentelijke organisatie en haar bestuur op het algehele welbevinden van burgers. Dit omvat ook het functioneren van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders. De beoordeling hiervan is heel subjectief en nauwelijks te objectiveren. Verschillen in politieke samenstelling van de gemeenteraden zijn van belang, maar de relatie met het gemeentelijk presteren zal niet gemakkelijk hard te maken zijn.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (1) In deze gemeente is het plezierig wonen. (2) De gemeentelijke organisatie en haar bestuur functioneren in het algemeen naar behoren. Mogelijke standaardindicatoren: Referentiecategorie: gemeentenaam, provincie, schaalgrootte, sociale structuur, centrumfunctie, oppervlakte, bevolkingsdichtheid: aantal inwoners per hectare, leeftijdsopbouw bevolking.

2.1 Betrokkenheid

Betrokkenheid komt vooral tot uiting in de mate waarin burgers participeren en meedenken met de gemeentelijke beleidsontwikkeling. Hoe waarderen zij hun inbreng in het beleid? Van groot belang daarbij is de wijze waarop de gemeente communiceert met haar burgers. Worden eigen visies en voornemens kenbaar gemaakt, zodanig dat daarop inspraak mogelijk is? In hoeverre ontwikkelen burgers – zoals vaak voorkomt – daarbij het gevoel dat 'de zaak toch al beklonken' is? Met andere woorden: in hoeverre luisteren gemeenten eerst naar hun inwoners alvorens zij een visie ontwikkelen? In hoeverre

³⁶ www.cbs.nl.

³⁷ Elsevier 2004.

³⁸ www.vng.nl, www.minbzk.nl/benchmarken, www.benchmarkindepubliekesector.nl

³⁹ VNG/BZK 2004, info: ehuijsing@iwiweb.nl, 070-3044445. In 2004 in voorbereiding, wordt naar verwachting in 2005 uitgevoerd.

durft men het in de dialoog met burgers 'nog even niet te weten'. Welke mogelijkheden worden daartoe gecreëerd? Kunnen burgers bijvoorbeeld op de gemeentelijke website hun mening geven? Kunnen zij daarover chatten met bestuurders als zij dat willen?

Wat betreft de mogelijke standaardindicatoren het volgende.

De mate van betrokkenheid van de gemeentelijke inwoners bij de gemeentelijke politiek en de gemeentelijke taakuitvoering is onder meer af te lezen aan de opkomstpercentages bij de verkiezingen. Dit lijkt ons in het kader van de gemeentemonitor een voldoende harde indicatie. Een tweede redelijk harde indicator in dit verband is een verhoudingsgetal voor het aantal burgers dat raads- en commissievergaderingen bezoekt.

Aanvullende kwantiteiten / kwaliteiten bij nader onderzoek zijn desgewenst het ordelijk verloop bij de verkiezingen, de mate van behulpzaamheid in dat verband, de snelheid waarmee uitslagen bekend zijn en het aantal verzonden stembiljetten. Ook kan worden gedacht aan het Nederlands Kiezersonderzoek (NKO).

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (3) het gemeentebestuur luistert goed naar zijn inwoners. Mogelijke standaardindicatoren: opkomstpercentages verkiezingen. Percentage ongeldige stemmen. Verhoudingsgetal voor het aantal burgers dat raads- en commissievergaderingen bezoekt.

2.2 Ambitie en slagkracht

Een belangrijke indicator voor de ambitie van gemeenten blijkt uit de in de duale begroting geformuleerde programma's. Verondersteld mag worden dat vooral hierin datgene staat waarop gemeenten door hun burgers afgerekend willen worden. Heeft het gemeentebestuur een duidelijke visie op de toekomst? Is het gemeentebestuur duidelijk in wat het de komende jaren wil bereiken?

Relevant is in dat verband of het gemeentebestuur in de ogen van de burgers 'de goede dingen' doet. Of het gemeentebestuur gewichtige problemen die om een oplossing vragen niet laat liggen. Hoe slagvaardig het daarin optreedt. Relevant is bovendien of het gemeentebestuur op tijd schrappt waaraan geen behoefte is of wat onvoldoende oplevert.

Wij stellen voor om de tien belangrijkste programma's met specifieke beleidsambities in de gemeentemonitor op te nemen, met de mogelijkheid om via de gemeentelijke website door te klikken naar de programma's zelf.

Andere indicatoren zijn uit oogpunt van bruikbaarheid van de gemeentemonitor niet altijd voldoende hard te maken, maar kunnen wel een rol spelen bij eventueel nader onderzoek. Daarbij gaat het onder meer om de interactieve kwaliteit van de ambitie. Maakt men eerst beleidsnota's en laat men daarover voorlichten of inspreken, dan wel gaat men eerst met een blanco agenda op stap? Gedacht kan ook worden aan het regelmatig inventariseren van wensen en behoeften bij burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (4) het gemeentebestuur heeft een duidelijke visie op de toekomst. (5) Het gemeentebestuur is duidelijk in wat het de komende jaren wil bereiken. (6) Het gemeentebestuur doet de goede dingen en schrappt op tijd waaraan geen behoefte meer is of wat onvoldoende oplevert. Mogelijke standaardindicatoren: programma's: 10 belangrijkste vermelden, met mogelijkheid tot doorklikken naar gemeentelijke website.

2.3 Rekenschap

Wat maakt een gemeente waar van alles wat zij in programma's, begrotingen, beleidsnota's en anderszins belooft? Laat de gemeente steeds een-op-een zien wat er terechtkomt van haar plannen en projecten? Hoe eerlijk en transparant legt zij daarover verantwoording af aan haar burgers? Dit is het belangrijke thema van de rekenschap.⁴⁰ Er zijn landelijke kwaliteitsbeoordelingen van jaarrekeningen / jaarverslagen en van burgerjaarverslagen (SGBO, Stichting Rekenschap). Hierbij zou natuurlijk kunnen worden aangesloten. Het moet mogelijk zijn om op dit punt tot één landelijke standaard te komen. Aansluitend kan men denken aan een meer continue vorm van rekenschap via de gemeentelijke website.

Denkbaar is een getal voor de mate van onderuitputting, oftewel de mate waarin projecten worden doorgeschoven naar een volgend begrotingsjaar. Maar dat is nog niet de verantwoording zelf. Veel hang ook af van de verdere invulling van de rekenkamer(funcitie)s bij gemeenten.

⁴⁰ Zie het werk van de Stichting Rekenschap via onder meer www.rekenschap.nl.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (7) het gemeentebestuur maakt in het algemeen waar wat zij belooft en plant. (8) Het gemeentebestuur is eerlijk en duidelijk over wat het waarmaakt van zijn beloftes en plannen.

Mogelijke standaardindicatoren: landelijke beoordeling jaarrekening / jaarverslag en burgerjaarverslag.

2.4 Samenwerking

De competentie om goed te communiceren en samen te werken wordt steeds belangrijker voor gemeenten. Het gaat om een zeer relevante kwaliteitsindicator. Een gemeente kan het niet in haar uppie. Nederland juridiseert steeds verder. Als een gemeente bovendien vrij veel juridische fouten maakt als gevolg van een beperkte juridische staf is het een optie om samenwerking met juristen van andere gemeenten te zoeken. Dat kan leiden tot arbeidsverdeling en op termijn verkrijgen van aanvullende expertise op het vlak van bijvoorbeeld mediation. Als een gemeente tekort schiet op het vlak van e-government is het zaak dit samen met andere gemeenten aan te pakken. Mensen met een baan willen een gemeente op andere uren kunnen bereiken dan op arbeidsuren, en door middel van e-mail. Als gemeentelijke communicatie door middel van nieuwe vormen van wijk- en buurtgericht werken of interactieve beleidsvorming tekort schiet, is het een kans om de kennis en vaardigheid met andere gemeenten samen te ballen om zo de kwaliteit te laten stijgen. Ervaring met het op gang brengen van shared services wijst uit dat ambtenaren zelf tal van andere terreinen en voorbeelden kunnen noemen waarbij ze samenwerking zelf dringend nodig achten.⁴¹

Een gemeente functioneert in een ingewikkeld netwerk van mensen en instellingen. Te denken valt aan allerhande samenwerkingsarrangementen, variërend van strategisch en innovatief opereren in complexe netwerken tot concrete PPS-constructies of shared services samen met andere gemeenten. Hoe serieus wordt de gemeente genomen als gesprekspartner? Hoe betrouwbaar komt zij over? Hoe springt zij om met het participeren in WGR-regelingen? Hoe speelt zij in op ketenregie en de regierol meer in het algemeen? Hoe methodisch gaat zij te werk? Het gaat hier dus niet alleen om bovenlokale

⁴¹ Korsten e.a. 2002, Korsten e.a. 2004, zie ook www.inaxis.nl.

samenwerking, maar ook om samenwerking met maatschappelijke partners op het eigen grondgebied. Een harde indicator lijkt moeilijk aan te wijzen, tenzij een bestuurskrachtonderzoek is uitgevoerd dat op dit punt helderheid verschaft.

Mogelijke burgervragen betreffen de vraag of met de gemeente goed valt samen te werken. In ruimere zin is de vraag interessant of de gemeente goed samenwerking met bijvoorbeeld andere overheidsorganisaties (zoals andere gemeenten, waterschap, provincie, rijk), maar die vraag is moeilijk aan burgers voor te leggen.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (9) het gemeentebestuur werkt goed samen met burgers, verenigingen en bedrijven. (10) Het gemeentebestuur werkt productief samen met andere overheidsorganisaties.

Mogelijke standaardindicatoren: resultaten uitgevoerd bestuurskrachtonderzoek indien beschikbaar. Stakeholdersonderzoek.

2.5 Loketservice

De kwaliteit van dienstverlening is wellicht de meest aansprekende prestatie-indicator voor een gemeente. Hier komen gemeente en burger elkaar het meest nadrukkelijk tegen. Menige gemeente heeft hier een 'kwaliteitshandvest' voor ('Dit is wat u van ons mag verwachten'). Hier zijn ook vele meetconcepten voor bedacht, veelal in de vorm van vragenlijsten in het kader van onderzoeken naar burgertevredenheid.⁴² Aan deze bestaande instrumenten ontleen wij naast enkele samengevatte burgervragen een voorstel voor aanvaardbare wachttijden aan de fysieke balie. De landelijke norm varieert tussen 15-30 minuten.⁴³ Eenvoudig voorstel: 0-10 minuten = 8, 10-20 minuten = 7, 20-30 minuten = 6, 30-40 minuten = 5, 40-50 minuten = 4, meer dan 50 minuten = 3.

⁴² Zie bijv. de in het kader van Overheidsloket 2000 ontwikkelde servicemeter: www.servicemeter.nl en www.elo.nl. Zie ook de dienstverleningsmonitor in het kader van www.innovatiemonitor.nl: verslag proeftuin 'Basale dienstverlening' 100.000+ gemeenten; benchmark publiekszaken: www.benchmarking-publiekszaken.nl, pilot 37 gemeenten, info: SGB0 sergio.vankeulen@vng.nl, 070-3738991 / TNS NIPO Commerce martijn.nijhuis@tns-nipo-consult.com, 020-5225905 (bron: VNG/BZK 2004).

⁴³ Vgl. Innovatiemonitor 2004, pag. 15. Zie ook Bijlert 2004, pag. 16: 12 minuten wachten wordt nog als redelijk ervaren, 30 minuten als maximaal.

Uiteraard valt tegen deze norm onmiddellijk van alles in te brengen, bijvoorbeeld dat een hoge mate van klaar-terwijl-u-wacht-service op zichzelf nog niets zegt over de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening: in hoeverre wordt de burger werkelijk geholpen? Of de gedachte dat de mogelijkheid om op afspraak te komen veel beter zou zijn. Het voordeel hiervan is dat de burger niet hoeft te wachten en dat de gemeente de wachttijden aan de balie beter kan beheersen. Of dat het alternatief van een ver doorgevoerde digitale dienstverlening voor veel mensen veel problemen zou oplossen.⁴⁴

Wat dit laatste betreft zou aan een indicator kunnen worden gedacht die samenhangt met de score op de landelijke ranglijst van beste websites. Probleem is dan echter dat er daar meer van zijn en dat deze op grond van wisselende criteria verschillende plaatsingen opleveren.⁴⁵ Hiermee dient dus bij de interpretatie rekening te worden gehouden. Denkbaar is verder een norm voor openstellingstijden van het gemeentehuis en aanverwante instellingen; hoewel deze zeer kunnen verschillen dienen ze in ieder geval voldoende en duidelijk te zijn. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van een centrale publieksbalie. Ook een systeem van kwaliteitsgaranties is nog niet hetzelfde als het daadwerkelijk leveren van de prestaties. Wij beperken ons hier daarom verder tot een opsomming van mogelijke kwaliteitsindicaties die bij een nader diepte-onderzoek kunnen worden betrokken.

Het kan bijvoorbeeld gaan om de inschakeling van een cliëntenraad, of – weer iets heel anders – de fysieke nabijheid van aanverwante diensten, zoals het zorgloket, het bedrijvenloket, CWI, UWV, Loket Nieuwkomers, politie, VVV, Kamer van Koophandel. Of, andersom, een gemeentelijk loket bij derden. Het kan ook zitten in uitwijkmogelijkheden zoals het overnemen van elkaars werk, bijvoorbeeld de mogelijkheid om bij de vuilnismen te melden dat de straatverlichting niet werkt. Het zit in de mogelijkheid van thuisbezorging van producten, met name bij minder validen. Het zit ook in communicatie, zoals het op de hoogte gehouden worden van de wacht- en levertijden.

Wat betreft de digitale dienstverlening kan naast het aantal websitebezoekers en het genot van eenmalige gegevensverstrekking (systeemkoppelingen met verschillende instanties) bijvoorbeeld

worden gedacht aan de aanwezigheid van een productcatalogus op de website, de standaardbeantwoording van veelgestelde vragen, een tevredenheidsonderzoek onder gebruikers, het aantal elektronische producten, het aantal formulieren op website, een on-line burgeraccount of digitale burgerkluis, de mogelijkheid van tracking en tracing, oftewel zelf het verloop van een proces kunnen bijhouden. Het beschikken over een kwaliteitshandvest met bijvoorbeeld garanties voor levertijden kan een gunstige randvoorwaarde voor de kwaliteit van dienstverlening zijn.⁴⁶ Maar zonder dat zou het toch ook moeten kunnen?

Ook de score volgens toepassing van een bepaald kwaliteitssysteem (INK, ISO-certificering, balanced scorecard, prijzen / kwaliteitsonderscheidingen / eervolle vermeldingen in vakpers e.d.) kan een relevante prestatieindicator zijn.⁴⁷ Probleem is hier de veelheid van verschillende kwaliteitssystemen in samenhang met de kans op niet traceerbare ongewenste neveneffecten zoals in het vorige hoofdstuk beschreven.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (11) de openingstijden van de gemeente zijn voldoende en duidelijk. (12) Bij het loket van de gemeente hoef je niet lang te wachten. (13) De ambtenaren van de gemeente zijn correct en vriendelijk. (14) De ambtenaren van de gemeente helpen je voldoende snel en vakkundig. (15) De gemeente is voldoende duidelijk over de kwaliteit van dienstverlening die zij levert.

(16) Voor veel vragen en producten hoef je bij de gemeente niet naar het gemeentehuis, dat kan allemaal via de computer.

Mogelijke standaardindicatoren: resultaten servicemeter ol2000 of innovatiemonitor
Onderzoek gemiddelde wachttijd aan loket: 0-10 minuten = 8, 10-20 minuten = 7, 20-30 minuten = 6, 30-40 minuten = 5, 40-50 minuten = 4, meer dan 50 minuten = 3.

(Vng318) openingstijd centrale publieksbalie (uren p.W.). (Vng323) mate van elektronische beschikbaarheid van producten/diensten. (Vng324) oordeel burgers kwaliteit dienstverlening. (Vng325) oordeel ondernemers kwaliteit dienstverlening.

2.6 Brief- en telefoonafhandeling

De brief- (inclusief e-mails) en telefoonafhandeling is een heikel punt bij veel gemeenten. Op veel terreinen bestaan wettelijk verplichte afdoeningstermijnen, de algemene afhandelingsnorm voor brieven is

⁴⁴ Platform dat zich inspant voor betere digitale dienstverlening door de overheid: Burger@overheid.nl.

⁴⁵ Zie www.webdam.nl en www.advies.overheid.nl.

⁴⁶ Zie Bijlert 2004.

⁴⁷ Zie bijv. www.platformkwaliteit.nl.

acht weken.⁴⁸ Soms beschikt men over eigen cijfers en normen voor de responsnelheid.⁴⁹ Hieronder valt niet de ontvangstbevestiging – daarvoor geldt als norm per omgaande –, maar een inhoudelijke reactie binnen bepaalde termijn. Onder inhoudelijk wordt dan in ieder geval verstaan een procesindicatie met vermelding wanneer definitieve afdoening te verwachten is en met concrete verwijzing naar een functionaris die de zaak in behandeling heeft. Als deze norm niet wordt gehaald dan is in ieder geval een tussenbericht gepast. De gemiddelde norm in het land voor mails varieert van 1-5 dagen.⁵⁰ Wij stellen op dit punt een soortgelijke indicator voor als in het voorgaande ten aanzien van de wachttijden aan het loket: 0-1 dag = 8, 1-3 dagen = 7, 3-5 dagen = 5, 5-7 dagen = 4, meer dan 7 dagen = 3. Voor brieven kan worden aangesloten bij de wettelijke termijnen, met relatief hogere cijfers voor snellere afdoening. Aanvullende kwaliteitsindicaties kunnen naast het vanzelfsprekende ontvangstbericht zijn gelegen in het systeem van postregistratie (koppeling inkomende en uitgaande post). Ook het gebruik maken van informatieverstrekking per SMS kan handig zijn. Voor de telefoonbeantwoording kan als norm gelden dat telefoons binnen vier keer overgaan worden opgenomen en zonodig doorverbonden (eventueel naar een voice-mail). Het is moeilijker hiervoor gradaties in de vorm van verschillende cijfers aan te geven. Het is naar behoren of niet. Evenals bij brieven en mails geldt hier dat de kwaliteit van de inhoudelijke afdoening hiermee nog niet is gegarandeerd, evenmin als de klantvriendelijkheid waarmee de burger te woord wordt gestaan. Klantvriendelijkheidstrainingen zijn nuttige kwaliteitsindicaties. Een 'call center' kan een goede oplossing zijn voor langere bereikbaarheid voor informatieve en procedurele antwoorden. Correct is ook de mogelijkheid tot achterlaten van een telefonisch bericht bij afwezigheid. De meeste gemeenten zijn gemiddeld tussen de 40 en 50 uur per week telefonisch bereikbaar.⁵¹

⁴⁸ Bijlert 2004, pag. 21. Op pag. 25 een voorbeeld van de servicenormen van de gemeente Den Haag.

⁴⁹ Vgl. benchmark responsnelheid werkgroep kwaliteitszorg VGS / Stichting Rekenschap (pilot 8 gemeenten): mail@rekenschap.nl, 020-7771052.

⁵⁰ Vgl. Innovatiemonitor 2004, pag. 14.

⁵¹ www.innovatiemonitor.nl.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (17) brieven en mails worden door de gemeente binnen redelijke termijn afdoende beantwoord. (18) Als je de gemeente belt word je voldoende snel en zonder veel doorverwijzing doorverbonden.

Mogelijke standaardindicatoren: onderzoek gemiddelde termijn mailbeantwoording: 0-1 dag = 8, 1-3 dagen = 7, 3-5 dagen = 5, 5-7 dagen = 4, meer dan 7 dagen = 3.

Onderzoek gemiddelde termijn brief- en mailbeantwoording: wettelijke termijnen, relatief hogere cijfers voor snellere afdoening. Onderzoek telefoonbeantwoording: binnen vier keer overgaan opnemen en zonodig doorverbinden, eventueel naar voice-mail; niet meer dan twee keer doorverbonden worden.

2.7 Informatieverstrekking

Onder meer voor de vraag wat hij van de overheid kan verwachten is de burger in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van de informatie die de gemeente hem aanbiedt. Dit zowel op papier in de vorm van brochures of anderszins, bijvoorbeeld digitaal. De kwaliteit van deze informatieverstrekking is echter moeilijk te objectiveren. Er is geen meetbare indicator voor de mate van leesbaarheid of voor de volledigheid.

Wel kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aanbieden van informatie en advies in meerdere talen. Een handige tip is ook het proactief verstrekken van informatie over bijvoorbeeld het verlopen van documenten (verplicht bij reisdocumenten). Zo ook de mogelijkheid van informatieverstrekking via andere instanties (zoals bibliotheek, scholen).

Een redelijk harde indicator is de plek op de ranglijst bij de landelijke onderzoeken naar de kwaliteit gemeentelijke websites.⁵² Bepaalde bandbreedtes van de ranglijst kunnen corresponderen met een rapportcijfer.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicator: (19) de informatie die de gemeente geeft – via gemeentegids, website en brochures – is voldoende en begrijpelijk.

Mogelijke standaardindicator: plek op landelijke website-ranglijst.

⁵² www.advies.overheid.nl (in opdracht van BZK). Daarnaast: www.webdam.nl (GemeenteWeb).

2.8 Bezwaren en klachten

Aantallen bezwaren en klachten zijn in zekere zin op te vatten als een indicator voor de mate van minder goed presteren. Probleem is alleen dat deze aantallen niet zo goed zijn te objectiveren. Wat wordt precies verstaan onder een bezwaar en wat onder een klacht? Wie beoordeelt dat? Op welke gemeentelijke activiteiten hebben de bezwaren en klachten betrekking? Wie houdt dat bij? Hier bestaat geen eenduidige lijn voor. De aantallen gegronde en ongegronde bezwaar- en beroepschriften zijn een meer objectieve graadmeter.

Gedacht zou ook kunnen worden aan procedurele objectiveringen, zoals de mate van afhandeling binnen de daarvoor geldende termijnen, de gang van zaken bij hoorzittingen, de tijd tussen hoorzitting en advies. Ook kan gedacht worden aan de mate van tevredenheid over het tempo van de afhandeling, of aan percentages honorering versus afwijzing. Verder kan gedacht worden aan de mate waarin klachten effectief worden verholpen na constatering. Correct is indien wordt nagevraagd of de klacht naar tevredenheid is verholpen. Er zijn tevredenheidsonderzoeken mogelijk over de wijze en het resultaat van de klachtafhandeling.

De basishouding van gemeenten ten aanzien van bezwaren en klachten is ook van groot belang. Erkent men mediation als nuttig hulpmiddel om de communicatie met klanten te optimaliseren en zo onnodige procedures te voorkomen? Straalt men uit dat men blij is met bezwaren en klachten als uitdrukking van feedback (een klacht is een 'gratis advies' over verbetering en innovatie) of schiet men in het defensief? Vertaalt men een en ander in aanpassing van werkwijzen? Een mogelijke indicator voor het omgaan met bezwaren en klachten is een eventueel ombudsmanverslag.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicator: (20) de gemeente reageert positief en adequaat op meldingen, klachten of bezwaren.

Mogelijke standaardindicatoren: aantallen gegronde en ongegronde bezwaar- en beroepschriften. Doorlooptijden en afhandelingstermijnen. Ombudsmangegevens.

2.9 Veiligheid

Veiligheid is voor burgers zeer belangrijk.⁵³ Volgens onderzoek van het SCP vormt openbare orde en veiligheid het thema dat – naast economie/werkgelegenheid en sociale zekerheid – door burgers het belangrijkste politieke thema wordt geacht.⁵⁴ Gemeenten met weinig (gewelds)misdrijven zijn in trek bij huishoudens.⁵⁵

Een gezaghebbende monitor op dit terrein is de 'Monitor leefbaarheid en veiligheid' te worden die door alle GSB-gemeenten eens per twee jaar werd (wordt) afgenomen. Ook steeds meer middelgrote gemeenten nemen deze monitor over. Daarnaast is er (nog) de door de ministers van BZK en Justitie jaarlijks uitgebrachte Politiemonitor Bevolking.⁵⁶ Deze monitor bevat de resultaten van een representatief steekproefonderzoek onder de bevolking. Merkwaardig genoeg verschillen de uitkomsten nogal van die van de GSB-monitor.⁵⁷ Veel gemeenten beschikken over eigen cijfers die betrekking hebben op veiligheid. Een enorme verscheidenheid aan mogelijke deelindicatoren dient zich op dit punt aan: aantallen inbraken, diefstallen, aangiftes, geweldsdelicten, slachtofferschap, onveiligheidsgevoelens, verkeersveiligheids-cijfers, gebruiksvergunningen, hangjongeren, aanpak risicogebied, drugsoverlast, controles coffeeshops en drugswoonpanden, aangiftebereidheid, geweld op straat, huiselijk geweld, aantal overlast gevende personen, buurtproblemen, drugsoverlast, bedreigingen, winkeldiefstallen, bedrijfsinbraken, veelplegers, resocialisatieprojecten. Naast de politie vervult uiteraard de brandweer belangrijke taken op het gebied van veiligheid. Een relevante vergelijkingsindicator zou de uitruktijd bij brandmelding kunnen zijn: de gemiddelde tijd tussen melding en aankomst. Het afzetten van dit gemiddelde tegen de landelijke norm zou kunnen worden vertaald in een rapportcijfer.

53 VSO-contactpersoon voor leefbaarheid en veiligheid: Maarten van Es, m.v.es.i&o@enschede.nl, 053-4825015.

54 SGB0 2004, pag 4 en pag. 9 e.v.; SCP 2001.

55 SGB0 2004, pag. 9; Marlet en Van Woerkens 2004.

56 Zie www.minbzk.nl en www.politiemonitor.nl. Zie ook de verzamelde registraties CBS politiestatistiek op www.cbs.nl. De Politiemonitor zal naar verwachting worden vervangen door een landelijke veiligheidsmonitor. De Politiemonitor heeft betrekking op onder meer criminaliteit en overlast in de woonbuurt, de mate waarin mensen zich onveilig voelen, verkeersoverlast, drugsoverlast, slachtofferschap, enzovoort. De resultaten zijn alleen niet naar gemeenten uitgesplitst maar over 25 regio's. Te onderzoeken valt of nadere uitsplitsing naar gemeenten mogelijk is.

57 Zie ook VSO 2004, pag. 47.

Aanvullend zijn per gemeente veelal andere cijfers beschikbaar: aantal branden, slachtoffers van branden, gebruiksvergunningen, toetsing vergunningen, inspecties brandveiligheid, loos alarm, hulpverlening, rampenplan, aantal rampen en calamiteiten, aantal rampenoefeningen, actualiteit risico-inventarisatie. Ook benchmarkgegevens zijn in ontwikkeling.⁵⁸

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (21) het is in de gemeente voldoende veilig op straat. (22) Binnen de gemeente functioneert de politie naar behoren. (23) Binnen de gemeente functioneert de brandweer naar behoren.

Mogelijke standaardindicatoren: gegevens leefbaarheidsmonitor / politiemonitor. Uitruktijd voor brandweer (gemiddelde tijd tussen melding en aankomst). Rampenplan. (Vng9) aantal meldingen van geweld. (Vng10) aantal aangiften van woninginbraak (en poging tot inbraak). (Vng11) aantal aangiften fietsdiefstal. (Vng12) aantal aangiften autodiefstal. (Vng13) aantal meldingen van graffiti en vernieling. (Vng14) aantal meldingen van overlast van/door jeugd. (Vng15) aantal meldingen van overlast van/door drugs, dronkenschap. (Vng28) aantal geregistreerde diefstallen/ inbraken bedrijven en instelling. (Vng29) aantal geregistreerde winkeldiefstallen. (Vng30) aantal geregistreerde overvallen bedrijven en instellingen. (Vng61) aantal black spots (meer dan 6 ongevallen met slachtoffers in 3 jaar). (Vng24) percentage van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt. (Vng25) percentage dat vindt dat de politie, indien nodig, niet snel komt. (Vng26) percentage dat vindt dat de politie onvoldoende bescherming biedt in de eigen buurt. (Vng27) percentage van de bevolking dat bepaalde plekken mijdt.

2.10 Regelgeving

De kwaliteit van regelgeving staat tegenwoordig in het centrum van de belangstelling. Speerpunt van het kabinetsprogramma 'Andere Overheid' is dat de overheid minder zal gaan regelen en anders zal gaan regelen. De administratieve lasten voor bedrijven en burgers zullen aanzienlijk worden verminderd.⁵⁹ Dat geldt niet alleen voor het Rijk (onder meer ten opzichte van de gemeenten), maar ook voor de gemeenten zelf. Het zou mooi zijn als voor de administratieve lastendruk ook op gemeentelijk niveau een landelijke standaard zou worden ontwikkeld. Punt van aandacht in dat verband is dat veel

⁵⁸ Benchmark brandweer: kwaliteitszorgbrandweer@nibra.nl, pilot 10 brandweerkorpsen; doel is een benchmarkmethodiek te ontwikkelen die vanaf 2004 voor alle korpsen beschikbaar wordt gesteld; info: SGB0, 070-3738991, sergio.vankeulen@vng.nl (bron: VNG/BZK 2004).

⁵⁹ Zie www.administratievelasten.nl.

gemeentelijke regels worden veroorzaakt door hogere regelgeving. De kwaliteit van het gemeentelijk presteren hangt onder meer af van de kwaliteit van de eigen regelgeving. De uitdaging is om minder inhoudelijk en gedetailleerd te betuttelen en topdown voor te schrijven en meer richting te geven en kaders te stellen waarbinnen anderen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen.

Een objectieve norm is in dit opzicht nog niet voorhanden.

Gemeenten kunnen bijvoorbeeld op verschillende wijzen omgaan met wettelijke vereisten van hoger hand. Heeft de gemeente een APV 'op maat'? Kopieert men de VNG-modelverordeningen of maakt men bewust eigen regels? In hoeverre genereert men zelf administratieve rompslomp voor de eigen burgers en bedrijven? In hoeverre ervaren burgers 'information overload'? Doet de gemeente zelf bewust aan ontbureaucratisering? Hoe staat het met de actualiteit van bijvoorbeeld de bestemmingsplannen (zie bij Ruimtelijke ontwikkeling)?

Tenslotte verdient in dit verband vermelding dat de accountant met ingang van het verslagjaar 2004 niet alleen de gebruikelijke getrouwheidsverklaring maar ook een rechtmatigheidsverklaring moet afgeven. Oftewel: heeft de gemeente zich in haar handelen gehouden aan wet- en regelgeving? De wetgever geeft de gemeenten tot op zekere hoogte de vrijheid om de rechtmatigheidsverplichting ten aanzien van haar eigen regels zelf in te vullen. Het zoeken is naar zoets als een 'rechtmatigheidsindicator'. Deze verplichting kan weliswaar als extra verticaal toezicht worden opgevat, maar zou ook kunnen worden benut om te komen tot opschoning van (ook eigen gemeentelijke) regels, oftewel: deregulering in het woud van afzonderlijke verantwoordingen en bijbehorende accountantsverklaringen.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicator: (24) de in de gemeente geldende verordeningen en andere regels zijn adequaat.

Mogelijke standaardindicatoren: onderzoek administratieve lasten. Rechtmatigheidsindicator.

2.11 Beschikkingen

Binnen de kaders van de geldende regelgeving nemen gemeenten dagelijks vele beslissingen over individuele personen en groepen personen. Juist in deze zogenaamde beschikkingen ervaren burgers

de kwaliteit van de gemeente, omdat deze hen rechtstreeks in hun eigen belangen raken. De manier waarop gemeenten tot hun beschikkingen komen en de mate waarin de inhoud daarvan als rechtvaardig worden ervaren zijn een uitermate belangrijke prestatie-indicator.

Maar ook hier geldt dat het nog niet zo eenvoudig is om een voldoende objectieve indicator te noemen die gemeenten onderling vergelijkbaar maakt. De aantallen beschikkingen kunnen een interessant punt van onderlinge vergelijkbaarheid zijn. Veel gemeenten werken op hun eigen manier aan hun eigen systeem van juridische control en juridische kwaliteitszorg. In algemene zin vormt de Algemene wet bestuursrecht het verbindende kader waaraan gemeenten zich hebben te houden. Hoe rechtmatig zijn hun beslissingen, ook uit oogpunt van redelijkheid en zorgvuldigheid? Hoe acceptabel zijn de afwegingen tussen verschillende strijdige belangen? Hoe deugdelijk zijn de beslissingen gemotiveerd? Worden gelijke gevallen gelijk behandeld? Hoe waarborgt men een vertrouwelijke behandeling van persoonlijke gegevens?

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (25) de gemeente neemt beslissingen in afzonderlijke gevallen na zorgvuldige afwegingen van belangen.

Mogelijke standaardindicator: overzicht toepassing algemene wet bestuursrecht.

2.12 Handhaving

Na de rampen in Enschede en Volendam staat ook het gemeentelijke handhavingsbeleid hoog op de politieke en publieke agenda. Het Ministerie van Justitie lanceerde het project 'Handhaven op niveau'.⁶⁰ In innovatietermen wordt er hard aan getrokken.⁶¹ Steeds meer gemeenten kiezen ervoor om interne verkokering op handhavingsgebied te bestrijden met één beleidsterrein-overschrijdende regie op handhaving (en evenzo met één beleids-terreinoverschrijdende regie op vergunningverlening. Daarnaast wordt in toenemende mate gedacht in termen van externe ketens, waarbij alle overheidsinstanties en maatschappelijke betrokkenen samenhangend met elkaar in kaart worden gebracht.

⁶⁰ Zie www.minjust.nl en www.handhavenopniveau.nl; op deze laatste site treft u ook een 'benchmark programmatisch handhaven' aan.

⁶¹ Zie ook www.innovatiemonitor.nl: proeftuin 'Fysieke handhaving' 100.000+ gemeenten.

Gemeentelijk handhavingsbeleid pleegt door burgers en bedrijven met argusogen te worden gevolgd. Hoe consequent is de gemeente? In welke mate wordt er gedoogd of is men juist te rigide? In welke mate zijn er 'marges om er samen uit te komen'?

Mogelijke relevante kengetallen zijn er mogelijk voor: percentage gecontroleerde vergunningen, aantal opsporingsambtenaren, gerichte handhavingsacties, elektronisch toezicht, inschakeling private partijen met zelfinspectie en zelfhandhaving. Wellicht zijn hieraan interessante indicatoren in termen van kengetallen te ontleen?

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (26) de gemeente controleert voldoende of de geldende regels worden nageleefd. (27) De gemeente treedt adequaat op waar regels worden overtreden.

Mogelijke standaardindicatoren: verhoudingsgetallen gecontroleerde vergunningen, opsporingsambtenaren, handhavingsacties.

2.13 Ruimtelijke ontwikkeling

In het kader van de ruimtelijke ontwikkeling maken gemeenten samen met hun burgers en binnen planologische kaders van hogere overheden fundamentele keuzes over de inrichting van het gemeentelijk grondgebied, voor nu en voor in de toekomst. Dit zijn belangrijke keuzes, bijvoorbeeld over de verhouding wonen – bedrijven – recreëren en over stads- of dorpsuitbreiding. Hoe komen deze keuzes tot stand? Is er een toekomstvisie? Zijn er structuurplannen, uitgewerkt in adequate bestemmingsplannen en inrichtingsplannen? Welke stedenbouwkundige visies en omgevingsverkenningen liggen daaraan ten grondslag?

Samenvatting

Mogelijke burgerindicator: (28) de gemeente maakt evenwichtige keuzes voor de ruimtelijke indeling van het gemeentelijk grondgebied.

Mogelijke standaardindicatoren: percentage grondgebied met actuele bestemmingsplannen. Aanwezigheid structuurplan of -visie.

2.14 Economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie

De economische bedrijvigheid binnen een gemeente is een belangrijk graadmeter voor actief presteren.⁶² Er hangt veel van af: inkomen,

⁶² VSO-contactpersoon voor bedrijvigheid: Kees Otto, 023-5113722, ottoca@haarlem.nl.

werkgelegenheid, voorspoed.⁶³ Burgerindicatoren zullen in de kern dus betrekking hebben op de vraag of in de gemeente sprake is van voldoende werkgelegenheid en of de gemeente daar het nodige aan doet. Bijvoorbeeld in de vorm van het actief creëren van een voldoende positief en soepel klimaat voor nieuwe bedrijfsvestigingen. Hier zijn ook wel harde indicatoren voor te formuleren op basis van landelijk beschikbare gegevens.⁶⁴ Concreet denken we aan het aantal arbeidsplaatsen per 1000 inwoners, een verhoudingsgetal hectares bedrijventerrein in relatie tot hectares gemeentelijke grondgebied, het werkloosheidspercentage, het aantal uitkeringsgerechtigden per 1000 inwoners, het aantal recreatieve overnachtingen per 1000 inwoners. Ook een 'armoedepercentage' is denkbaar.⁶⁵

Natuurlijk zijn er nog veel meer beschikbare en relevante standaardindicatoren te bedenken, zoals bijvoorbeeld een verdieping voor de hoeveelheid verouderd bedrijventerrein. Maar gelet op de geformuleerde bruikbaarheidscriteria zouden we dan wellicht doorschieten naar een te groot aantal te gedetailleerde indicatoren. Voor eventueel aanvullend en onderbouwend onderzoek kan daar uiteraard wel gebruik van worden gemaakt. We denken dan aan indicaties voor het bedrijfs- en ondernemersklimaat.⁶⁶ Op onderdelen denken we onder meer aan een bedrijvenloket, de relatie met ondernemersverenigingen, partnerships met bedrijven en instellingen (PPS), het aantal startende ondernemingen en faillissementen (KvK), aantallen vergunningen en subsidies, aantallen kantoorruimten en leegstaande kantoren, markten en standplaatsen. Ook de gemeentelijke prestaties aan de 'negatieve' kant kunnen in beeld worden gebracht: verhoudingsgetallen / -percentages bijstandsgerechtigden, schuldbemiddelingen en -saneringen,

⁶³ VSO-contactpersoon voor werk en inkomen: Hans Leys, alc.leijs@ssc.dordrecht.nl, 078-6398961.

⁶⁴ VSO 2004, pag. 21 e.v.: Veel informatie over werk en inkomen is afkomstig van het CBS: het Regionaal Inkomensonderzoek (inkomen) en de Enquête Beroepsbevolking (beroepsbevolking, arbeidsparticipatie). In de meeste gevallen is deze informatie, evenals het aantal bijstandsuitkeringen, via CBS Statline beschikbaar. Andere belangrijke bronnen voor 'werk en inkomen' zijn het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en Uitvoering Werknemersverenigingen (UWV) (arbeidsongeschiktheidsuitkeringen). Daarnaast meldt VSO 2004, pag. 28 e.v., diverse andere min of meer commerciële bronnen die in de vorm van een 'bedrijvenmonitor' en 'arbeidsmonitor' gegevens van onder meer Kamers van Koophandel en makelaars verwerken.

⁶⁵ VSO 2004, pag. 22.

⁶⁶ Zie ook benchmark gemeentelijk ondernemingsklimaat: j.wils@rvbh.nl, 071-5253737; benchmark ondernemingsklimaat middengemeenten: martijn.nijhuis@tns-nipo-consult.com, 020-5225905; EZ 2002 voor benchmark gemeentelijk ondernemingsklimaat.

fraudes, terugvorderingen, reïntegraties. We kunnen terugvallen op beleidsplannen en verslagen van Sociale Zaken en daarbij kijken naar zaken als cliëntenparticipatie, WSW-bedrijven, straffkortingen, verhoudingsgetallen armoede. Gemeenten zijn een belangrijke regisseur op de lokale arbeidsmarkt.⁶⁷ Op diverse onderdelen zijn ook interessante benchmarks in ontwikkeling.⁶⁸ Recreatie en toerisme kunnen een levendig onderdeel van de gemeentelijke bedrijvigheid uitmaken. Dan is het wel zaak dat er recreatiegebieden zijn, attracties en andere ontspanningsmogelijkheden, hotels, speeltuin, kinderboerderij. Gemeenten beschikken doorgaans wel over cijfers van de aantallen toeristen en het aantal bezoekers per attractie.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (29) binnen de gemeente is sprake van voldoende werkgelegenheid. (30) De gemeente schept een prima klimaat voor nieuwe bedrijfsvestigingen.

Mogelijke standaardindicatoren: aantal arbeidsplaatsen per 1000 inwoners.

Verhoudingsgetal hectares bedrijventerrein in relatie tot hectares gemeentelijke grondgebied. Werkloosheidspercentage. Aantal recreatieve overnachtingen per 1000 inwoners.

(Vng180) aanbod kantoorruimte (m² vvo). (Vng181) opname kantoorruimte (m² vvo).

(Vng183) gemiddelde huurprijs kantoorruimte. (Vng155) werkgelegenheidsgroei totaal.

(Vng156) werkgelegenheidsgroei per sector. (Vng158) werkgelegenheidsgroei in de omgeving. (Vng171) aantal nieuwe bedrijfsvestigingen

(Vng172) saldo vestiging/vertrek. (Vng173) aantal startende ondernemers.

2.15 Sociale en maatschappelijke voorzieningen

Onder sociale en maatschappelijke voorzieningen verstaan we niet alleen het brede terrein van de zorg, met inbegrip van bijvoorbeeld gezondheidszorg, maar ook het sociaal-maatschappelijke voorzieningenniveau, met inbegrip van bijvoorbeeld het werken aan multiculturaliteit en aan cultuur meer in het algemeen.

⁶⁷ SGB0 2004, pag. 20.

⁶⁸ Benchmark Wet werk en bijstand via SGB0 070-3738705, dharmat.tjiam@vng.nl, 070-3738705, henk.meijeren@vng.nl, 06-22403519; benchmark schuldhulpverlening via SGB0 070-3738691, martijn.schut@vng.nl; benchmark reïntegratiebedrijven: an@qconsult.nl, 026-3830565; benchmark reïntegratie i.o. via cn@claramente.nl, 06-55783998; zie ook de scorekaart via www.stimulansz.nl

Op het terrein van de maatschappelijke zorg verzamelen de meeste gemeenten wel relevante cijfers, zoals het aantal dak- en thuislozen, het percentage jongeren dat softdrugs, harddrugs, alcohol gebruikt (bron veelal de GGD). Gemeenten doen aan kinderopvang: kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Zij organiseren jeugd- en jongerenactiviteiten en -voorzieningen. Er is een beeld te geven van de WVG-aanvragen en -verstrekkingen. Gemeenten kunnen een gehandicaptenplatform hebben opgericht. Zij kunnen aan preventief huisbezoek doen. Zij kunnen verzorgings- en verpleeghuizen hebben.⁶⁹

Gemeenten dienen daarenboven bezig te zijn met nieuwe ontwikkelingen die eraan komen, zoals een adequate voorbereiding op de implicaties van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

Welzijn heeft een nauwe relatie met gezondheid.⁷⁰ Op het terrein van de gezondheidszorg gaat het om de lokale gezondheidscentra en overige beschikbaarheid van huisartsen, tandartsen, ziekenhuis, ambulance, GGD.⁷¹ Iedere gemeente dient een lokaal gezondheidsbeleid te hebben. Relevante cijfers zijn te ontfangen aan aantallen vaccinaties, onderzoeken, consulten, infectieziekten, adviezen, drugsverslaafden. In de dienstverleningsrelatie met burgers zijn onder meer van belang de gemiddelde wachttijden bij niet spoedeisende gevallen voor specialistische hulp.⁷²

Met name in de grotere stedelijke gebieden is het thema multiculturaliteit een belangrijk aandachtsgebied. Wat doet de gemeente aan integratie? Welke inburgeringstrajecten zijn er?⁷³

⁶⁹ Enkele relevante benchmarks: benchmark thuiszorg: www.minvws.nl, lvt@lvt.nl, 030-6596211; benchmark algemeen maatschappelijk werk: mail@rekenschap.nl, 020-7771052; benchmark regionale indicatieorganen: wvanseggelen@deloitte.nl; benchmark WVG via SGB0/VNG (jeanette.vanabeelen@vng.nl of mevr. J. Hoogdijk, 06-250079190).

⁷⁰ VSO-contactpersoon voor welzijn en gezondheid: Simon Arndt, s.arndt@zoetermeer.nl, 079-3468345.

⁷¹ Zie ook VSO 2004, pag. 48 e.v. Informatie over volksgezondheid blijkt nog vaak niet beschikbaar of lastig om boven tafel te krijgen.

⁷² De site www.wachtlijstaanpak.nl bevat een bundeling van informatie op het gebied van wachtlijsten in de AWBZ.

⁷³ Interessante integratiemonitor: www.iseo-eur.com.

Bij cultuur meer in het algemeen denken we aan de mogelijkheid van een cultuurhistorische waardenkaart, aan musea, muziek, dans en toneel / theater. Wat doet de gemeente daaraan? Welke subsidiemogelijkheden zijn er? Wat doet de gemeente voor de kunst en de kunstenaars? Hoe staat het met de kunsttuitelen?⁷⁴ Hoe is het met de bibliotheken?⁷⁵

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (31) de gemeente werkt op een goede manier aan sociale en maatschappelijke voorzieningen (ww, bijstand, wsw, wvg enz.). (32) De gemeente heeft voldoende oog voor bijzondere groepen (ouderen, jongeren, gehandicapten, allochtonen).

Mogelijke standaardindicatoren: aantal bijstandsgerechtigden per 1000 inwoners. (Vng154) uitgaven aan bijzondere bijstand. (Vng133) aantal wsw-plaatsen. (Vng126) mate van matching per opleidingsniveau. (Vng129) aandeel ww-uitkeringen. (Vng130) uitstroom ww-uitkeringen (Vng131) aantal arbeidsongeschikten. (Vng135) bestandsontwikkeling. (Vng138) instroom bijstandsuitkeringen. (Vng139) uitstroom bijstandsuitkeringen. (Vng225-232) aantal plaatsen maatschappelijke opvang (8 typen). (Vng241) aantal personen dat een beroep doet op de wvg. (Vng242) aantal verstrekkingen woonvoorzieningen wvg. (Vng243) aantal verstrekkingen vervoersvoorzieningen wvg. (Vng244) aantal verstrekkingen rolstoelen wvg. (Vng245) aanwezigheid collectief vervoer wvg. (Vng246) realisatie huisvesting statushouders. (Vng247) aantal inburgeringscontracten (lopend/ afgerond; nieuwkomers/oudkomers. (Vng248) opvangplaatsen asielzoekers. (Vng252) aantal kindplaatsen kinderdagverblijven. (Vng254) aantal kindplaatsen buiten-/ naschoolse opvang.

2.16 Onderwijs

De kwaliteit van onze toekomst is in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van mensen die we voor de toekomst afleveren, van onderwijs dus.⁷⁶ Belangrijk voor burgers is dat gemeenten beschikken over een voldoende breed en veelsoortig onderwijsaanbod van voldoende kwaliteit.

Ter onderbouwing dient in de vorm van standaardindicatoren een beeld gegeven te kunnen worden van het aantal basisscholen,

⁷⁴ Zie voor benchmark kunsteducatie: a.devries@dekunstcollectie.nl, 030-2303740, pvanamerom@dekunstcollectie.nl.

⁷⁵ Voor een benchmark bibliotheken: www.verantwoording.nl en mail@rekenschap.nl, 020-7771052.

⁷⁶ VSO-contactpersoon voor onderwijs: Age Stinissen, a.stinissen@dia.groningen.nl, 050-3677012.

scholen speciaal en voortgezet onderwijs, eventueel uitgesplitst naar openbaar en bijzonder. Hoeveel en welk beroepsonderwijs is er, wat gebeurt er op het terrein van de basiseducatie, brede school, onderwijsachterstandsbeleid, schoolbegeleiding, voor- en naschoolse opvang, leerplicht /schoolverzuim? Hoe zit het met het aantal allochtone leerlingen, het opleidingsniveau van de gemeentelijke bevolking in het algemeen, hoe zit het met de onderwijshuisvesting?⁷⁷

Samenvatting

Mogelijke Burgerindicator: (33) Het Onderwijsaanbod In De Gemeente Is Voldoende Breed En Veelsoortig.
Mogelijke Standaardindicatoren: (Vng193) Aantal Typen Scholen (Basis/voortgezet; Regulier/speciaal; Denominatie). (Vng194) Aantal Beroepsopleidingen Hbo/wo, Naar Richting. (Vng195) Aantal Regionale Expertisecentra (Rec-scholen). (Vng200) Aantal Leerlingen Voortgezet Onderwijs In Verhouding Tot Leeftijdsgroep, Naar Onderwijstype. (Vng201) Aantal Cursisten Web Per Volwassenen 20-64. (Vng202) Aantal Leerlingen Mbo Per Jongere. (Vng204) Aantal Studenten Wo Per Jongere. (Vng205) Scores Cito-eindtoets Po. (Vng206) Scores Cito-eindtoets Po Gewogen Naar Sociale Structuur. (Vng207) Scores Eindexamens Voortgezet Onderwijs (Slagingspercentages, Eindcijfers). (Vng208) Scores Eindexamens Voortgezet Onderwijs Gewogen Naar Sociale Structuur.

2.17 Lokale voorzieningen

Naast de in het voorgaande genoemde sociale en maatschappelijke voorzieningen kan natuurlijk worden gedacht aan een veelheid van andere lokale voorzieningen die belangrijk zijn voor de burgers. Denk bijvoorbeeld aan winkelvoorzieningen: zijn er winkelcentra, hoe breed is het aanbod, hoe is de spreiding? Daarnaast kan worden gedacht aan cultuur, recreatie, sport en vrije tijd.⁷⁸

Hoe actief is de gemeente bezig met wijkontwikkeling en wijkbeheer?⁷⁹ Zijn er dorps- en wijkraden, -verenigingen, -platforms? Club-, buurt- en dorpshuizen? Is er een participatief wijkbeleid en -beheer? Kunnen burgers voldoende invloed uitoefenen op de

⁷⁷ Veel informatie is te vinden in het CBS Jaarboek onderwijs, zie www.cbs.nl; voor een benchmark prestatievergelijking en kwaliteitsmeting scholen: www.minocw.nl, d.e.a.mooij@minocw.nl, 070-4122128, www.owinsp.nl, g.devries@owinsp.nl. Zie ook de website van de Inspectie van het onderwijs: www.kwaliteitskaart.nl en van het ministerie van OCW: www.minocw.nl.

⁷⁸ VSO-contactpersoon voor cultuur, recreatie, sport en vrije tijd: Wieke Bertina, w.bertina@leiden.nl. Zie ook VSO 2004, pag. 35 e.v.

⁷⁹ Zie voor benchmark wijk- en buurtgericht werken i.o. via w.stam@denhelder.nl, 06-10928638.

inrichting van hun eigen woonomgeving? Wat wordt er gedaan voor eventuele achterstandswijken?

Hoe compleet zijn de lokale voorzieningen? De gedachten kunnen daarbij uitgaan naar een veelheid aan mogelijke voorzieningen: sportaccommodaties (velden/hallen), zwembaden (hoeveel in beheer bij commerciële exploitanten), speeltuin, muziekschool, creativiteitscentra, bioscoop, begraafplaats / crematorium, manege, ijsbaan, nutsbedrijven, kabel / ADSL, horeca, hotels, restaurants.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (34) de gemeente is goed bezig met wijkbeheer en geeft burgers voldoende mogelijkheid om daarop invloed uit te oefenen. (35) De gemeente heeft voldoende winkelvoorzieningen. (36) De gemeente heeft voldoende sportvoorzieningen. (37) De gemeente heeft voldoende overige voorzieningen.
Mogelijke standaardindicator: standaard afvinklijst lokale voorzieningen.

2.18 Milieu en groen

Burgers stellen eisen aan hun directe leefomgeving: het leefmilieu, de hoeveelheid en staat van het groen.⁸⁰

De gemeente kan daar het nodige aan doen. Zij kan zorgen voor een mooie balans tussen bebouwing en groen, zij kan zorgen voor een goed onderhoud en voor een adequate afvalverwerking. Tegelijk kan zij zorgen voor een goede balans voor eigen en verantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid van de wijkbewoners. Gemeenten beschikken meestal over meerjarenprogramma's voor het onderhoud. Zij hanteren normgetallen voor groen, hebben dikwijls een bomenbeleid. Op milieugebied staat wereldwijd het begrip duurzaamheid centraal. De zgn. Lokale Agenda 21 is een wereldwijd plan om een duurzame ontwikkeling te bevorderen. In dat verband is recentelijk een campagne voor een 'lokale duurzaamheidsmeter' van start gegaan.⁸¹ Bij duurzaamheid gaat het onder meer om duurzaam bouwen, ecologisch groenbeheer, het bewaken van schone lucht en het binnenproporties houden van geluidshinder, om het tegengaan en opheffen van bodem- en watervervuiling, om een zuinig energieverbruik en om een open oog voor alternatieve energiebronnen. Mogelijk is via RIVM / KNMI een gemeentelijke score op de mate van CO₂-uitstoot

⁸⁰ VSO-contactpersoon voor milieu: Simon Arndt, s.arndt@zoetermeer.nl, 079-3468345.

⁸¹ Over deze duurzaamheidsinspanningen: www.la21.nl en www.ncdo.nl. Zie ook www.rivm.nl.

gerelateerd aan het Kyoto-verdrag te ontlenen?⁸² Verder verlenen gemeenten vergunningen en doen zij bedrijfscontroles. Wat de afvalverwerking betreft organiseren gemeenten een systeem van vuilinzameling en doen zij aan andere inzamelactiviteiten (papier, batterijen).⁸³ Straten en wegen worden geveegd. Zwerfvuil wordt opgeruimd, evenals onkruid, graffiti, hondenpoep, drijfvuil. Steeds vaker gebeurt dit (ook) door burgers zelf, nemen gemeenten en burgers samen de verantwoordelijkheid voor een ordentelijke leefomgeving.⁸⁴ Uiteraard beschikken gemeenten over een goed rioleringsysteem en een rioleringsplan.⁸⁵ Interessant zijn de mogelijke indicatoren voor kosten van schoonmaak per m².⁸⁶

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (38) er is voldoende openbaar groen in de gemeente. (39) Het openbaar groen in de gemeente is goed onderhouden. (40) De gemeente ziet er in het algemeen schoon en opgeruimd uit. (41) De vuilophaal in de gemeente is goed verzorgd.

Mogelijke standaardindicatoren: overzicht staat van onderhoud openbaar groen Afval in kilo's per inwoner: uitgesplitst naar afvalscheiding. Score op CO₂-uitstoot gerelateerd aan kyoto-verdrag.

2.19 Gebouwen

Burgers stellen eisen aan de aard en de staat van onderhoud van de bebouwing op het gemeentelijk grondgebied. Vervallen buurten, verloedering en verpaupering zijn niet gewenst. Voldoende goede woningen wel, overeenkomstig de behoefte.⁸⁷

⁸² Volgens VSO 2004 pag. 10 brengt ook het Urban Audit II (stedelijke benchmarking in Europees verband) het aantal dagen per jaar NO₂-concentratie boven grenswaarde in beeld.
⁸³ Standaard richtlijnen voor gemeenten staan in het zgn. Programma GIHA (Gescheiden Inzamelen van Huishoudelijk Afval). Zie ook www.afvalscheiding.info, contactpersoon Neeltje Muselaers, 030-2348888.
⁸⁴ Voor een gemeentelijke benchmark afvalscheiding: bas.peeters@aoo.nl, 030-2348800; bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer: resch@uvw.nl, www.uvw.nl, gpostma@deloitte.nl, dijkjw@vertis.nl.
⁸⁵ Over riolering: www.rioned.org; voor een benchmark rioleringszorg: enrico.vandenbogaard@rioned.org, 0318-631111.
⁸⁶ Zie www.bvpi.gov.uk.
⁸⁷ VSO-contactpersoon voor wonen: Cindy van Soest, 033-4694651, soec@ede.nl.

Het is dus in ieder geval nodig om een beeld te hebben van het aantal woningen en het aantal niet-woningen in een gemeente. Aanvullend kan het van belang zijn om verder te differentiëren naar eengezins- en meergezinswoningen, naar nieuwbouw en renovatie, naar de verhouding huur-koop. Hoe lang zijn de wachtlijsten voor huurwoningen? Hoe is classificering naar WOZ-waarde? Voor het thema wonen vormen het CBS en het ministerie van VROM de belangrijkste bronnen.⁸⁸ Gemeenten spelen een belangrijke rol bij bouwactiviteiten: bouwgrondexploitatie, gronduitgiften, grondprijzen, grondbeleid, bouwvergunningen. Belangrijk is dat iedereen zich houdt aan de regels van het Bouw- en Woningtoezicht.⁸⁹ Daarnaast dient het bestaande te worden geëerbiedigd. De bebouwing in de gemeente moet goed worden onderhouden. En wat is het aantal en wat is de aard van de monumenten in de gemeente?⁹⁰ Welke subsidievoorzieningen zijn er voor monumenten? Hoe is het meer in het algemeen met de stads- en dorpsvernieuwing, het meerjarenprogramma en de subsidiëring in dat verband?

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (42) de gemeente heeft voldoende goede woningen, overeenkomstig de behoefte. (43) De bebouwing in de gemeente is over het geheel genomen goed onderhouden.

Mogelijke standaardindicatoren: aantal, grootte en leeftijd woningen. Percentage koop-/huurwoningen. Aantal niet-woningen. Gemiddelde woningbezetting. Gemiddelde woz-waarde. Aantal rijksmonumenten per duizend inwoners.

2.20 Verkeer en vervoer

Verkeer en vervoer is een gewichtig thema.⁹¹ Verkeer en parkeren worden door ondernemers verreweg het meest genoemd als zwaarwegend elementen bij het beoordelen van het vestigingsklimaat in een gemeente.⁹² Gemeenten hebben een belangrijke rol waar

⁸⁸ Contactpersoon VROM: Harry Jansen, 070-3392373, harry.jansen@minvrom.nl. Zie ook VSO 2004, pag. 16 e.v.
⁸⁹ Benchmark Bouw- en Woningtoezicht: m.hoogwout@zenc.nl, 070-3626944/036-5454172).
⁹⁰ Zie onder meer het jaarboek van de Stichting Nationaal Contact Monumenten (NCM), 020-6277706, zie ook www.erfgoedhuis.nl en www.stichtingncm.nl.
⁹¹ VSO-contactpersoon voor verkeer en vervoer: Bas Oude Hengel, b.oude_hengel@eindhoven.nl, 040-2382249.
⁹² SGB0 2004, pag. 4; EZ 2002.

het gaat om de bereikbaarheid en de verkeersdoorstroming.⁹³ Ook hiervoor worden veelal analysemodellen en meerjarenprogramma's gehanteerd. Tal van aspecten zijn van belang: zicht op verkeersintensiteit, doorstroming, obstakels, parkeerbeleid, aantal parkeerplaatsen, parkeercontrole, fietsbeleid, stallingsplekken.⁹⁴ Hoe is het met de 30 km-gebieden, de verkeersonveilige kruisingen, de verkeerslichtenregeling? Hoe met de waterwegen en havens? Hoe met de grote werken die de gemeente doorsnijden (snelwegen, spoorwegen)?⁹⁵ Hoe is de situatie, uitgesplitst naar vorm van vervoer: voetganger, (brom)fiets, bus, tram, metro, auto, motor, boot, vliegtuig? Gegevens over verkeer en vervoer zijn bij diverse verschillende instanties te vinden. Naast gemeenten zelf bijvoorbeeld bij: ministerie van VenW, CBS, ANWB, V&W, NS, enzovoort.⁹⁶ Volgens SGB0 is de 'binnenstedelijke' bereikbaarheid per soort vervoermiddel een indicator die in voldoende mate aan de gestelde bruikbaarheidscriteria voldoet.⁹⁷ Nog niet duidelijk is of dit ook geldt voor niet-stedelijke gemeenten.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicatoren: (44) de gemeente is goed bereikbaar met de auto en met het openbaar vervoer. (45) Er zijn voldoende goede wegen en fietspaden binnen de gemeente. (46) De verkeersvoorzieningen in de gemeente zijn toereikend. (47) De verkeersveiligheid binnen de gemeente is naar behoren.

Mogelijke standaardindicatoren: (vng108) gewogen gemiddelde parkeertarief. (Vng106) verhouding betaald/onbetaald parkeren. (Vng109) kosten parkeervergunning. (Vng111) aantal parkeerplaatsen per huishouding. (Vng112) aantal parkeerplaatsen per bedrijf. (Vng65) totaal aantal verkeersongevallen (dood, letsel/uitsluitend materiele schade. (Vng78) binnenstedelijk bereikbaarheid auto (gem. Snelheid, auto). (Vng79) gemiddelde snelheid per fiets. (Vng82) bereikbaarheid werkgelegenheid (auto). (Vng83) bereikbaarheid beroepsbevolking (auto). (Vng84) bereikbaarheid t.B.V. Recreatie en vrije tijd (auto). (Vng86) bereikbaarheid werkgelegenheid (ov). (Vng87) bereikbaarheid beroepsbevolking (ov). (Vng88) bereikbaarheid t.B.V. Recreatie en vrije tijd (ov). (Vng102)

⁹³ Over bereikbaarheid van de grotere gemeenten: Marlet en Van Woerkens 2004. Over infrastructuur verkeer en vervoer: www.crow.nl. Over mobiliteitsmanagement: www.kennisplatform-verdu.nl.

⁹⁴ Benchmark Gemeentelijke Parkeerorganisaties: SGB0, han.hak@vng.nl, 070-3738788.

⁹⁵ Benchmark Aanleg Rijkswaterstaat: gooitsen.veijk@dut.rws.minvenw.nl, 030-6009562, e.m.e.roijen@dnb.rws.minvenw.nl, 073-6817568; benchmark Passenger Transport in Railways: phi@nea.nl, 070-3988305.

⁹⁶ Zie o.m. www.minvenw.nl, SGB0 2004, pag. 16 en VSO 2004, pag. 40 e.v.

⁹⁷ SGB0 2004, pag. 16-18, verwijzend naar de monitor binnenstedelijke bereikbaarheid van het ministerie van V&W.

effect files (filezwaarte) op bereikbaarheid werkgelegenheid. (Vng103) effect files (filezwaarte) op bereikbaarheid beroepsbevolking. (Vng91) reistijdverhouding ov/auto. (Vng92) reistijdverhouding fiets/auto. (Vng101) aantal verkeersslachtoffers.

2.21 Lokale lasten

Een objectieve indicator is in ieder geval de plaats van de gemeente op de COELO-ranglijst wat betreft de lokale lasten.⁹⁸ Interessant zou zijn om dit af te zetten tegen het door de burgers ervaren kwaliteitsniveau dat de gemeente levert: 'De woonlasten zijn hier hoog, maar daar heb je ook wat voor.' Daarnaast zijn gemeentelijke tarieven van loketdiensten e.d. tot de lokale lasten te rekenen.⁹⁹ Hierin kunnen soms grote verschillen optreden.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicator: (48) de woonlasten in de gemeente zijn in verhouding met de kwaliteit van het wonen.

Mogelijke standaardindicatoren: plek op coelo-ranglijst.

(Vng272) prijs identiteitskaart. (Vng273) prijs (standaard) rijbewijs. (Vng274) prijs uittreksel gba. (Vng275) prijs pas 65+. (Vng281) ozb woningen. (Vng282) ozb niet-woningen. (Vng284) rioolheffing woningen (tarief eigenaar). (Vng285) reinigingsheffing woningen (tarief mph). (Vng289) totaal woonlasten (meerpersoonshuishouden). (Vng286) toeristenbelasting (p.P. Per nacht). (Vng287) precariobelasting terras (75m²). (Vng288) precariobelasting uitstalling van goederen.

2.22 Financiën

Een goed presterende gemeente zorgt dat de ingezette middelen in verhouding staan tot de doel- en effectbereiking. Deze gemeente is dus efficiënt. De gemeentelijke financiën zijn op orde: een sluitende meerjarenbegroting, voldoende weerstandsvermogen, voldoende reserves en voorzieningen, een deugdelijke administratie. Er rollen niet op allerlei ongelegen momenten financiële lijken uit de kast.¹⁰⁰ Aanvullende aandachtspunten zijn: investeringen, risicomangement en risico-analyses, treasurybeleid en -beheer, hoe er omgegaan

⁹⁸ Zie www.coelo.nl. Contactpersoon: Maarten Allers, 050-3637018, m.a.allers@eco.rug.nl. Overigens is Coelo gestopt met de lokale lastenmonitor.

⁹⁹ Landelijk heeft het SGB0 heeft voor verschillende loketdiensten het tarief uitgezocht. Zie ook: www.volkskrant.nl.

¹⁰⁰ Zowel CBS als bijv. adviesbureau Deloitte houdt zich bezig met verzamelen en vergelijken van in- en uitgaven van gemeenten op basis van begrotingen en rekeningen.

wordt met eventuele commerciële kredietverlening, of het interne budgetbeheer voldoende functioneert. Belangrijk is ook of de gemeente voldoende eigen inkomsten genereert. Hoe zit het met het belastingbeleid en de belastingopbrengsten?¹⁰¹ De hoogte van de leges? Is er sprake van voldoende benutting van rijksbijdragen en andere subsidiestromen? Wordt het profijtbeginsel voldoende toegepast?

De eerdergenoemde IFLO begrotingscan is een voldoende objectieve basis voor een intergemeentelijke vergelijking. Ook accountantsrapporten kunnen in dat verband goede diensten bewijzen.

Een gemeente die financieel haar zaken op orde heeft behoeft in beginsel geen financieel toezicht van de provincie meer. Zie de pilot op dit punt bij provincie Noord-Brabant en onder meer het positieve standpunt van de Raad voor de gemeentefinanciën ter zake.¹⁰²

Samenvatting

Mogelijke burgerindicator: (49) de gemeente heeft de zaken financieel goed op orde en 'zet de tering naar de nering'.

Mogelijke standaardindicatoren: resultaten iflo begrotingscan. Aangetoond meerjarig duurzaam perspectief. Totaalbudget, budgetten per hoofdfunctie, algemene uitkering en reserves in duizend euro per inwoner.

2.23 Management

Gemeenten kunnen alleen goed presteren als zij de eigen organisatie goed weten te managen.¹⁰³ Heeft het interne leiderschap voldoende

¹⁰¹ Benchmark Belasting Overleg Grote Gemeenten (BOGG): j.beimer@enschede.nl, 053-4818051.

¹⁰² Citaat uit het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën van 30 september 2004 aan de minister van BZK naar aanleiding van het wetsvoorstel wijziging toezichtsbepalingen Gemeentewet: 'Het centrale uitgangspunt voor de Raad is dat gemeenten zelf de eerstverantwoordelijken zijn voor hun financiële positie en dat aldus allereerst horizontale controle aan de orde is. Naarmate de horizontale controle omvangrijker en beter is georganiseerd dient het verticale toezicht van provincie en rijk minder te zijn. Uitgaande van meer (en nog toenemende) horizontale controle, betere gebruikmaking van benchmarking en meer transparantie is er dan ook plaats voor vermindering van het (verticale) toezicht door de provincie. (...) De Raad bepleit juist een beperkter en gericht provinciaal toezicht. Provincies dienen pas inhoudelijk toezicht te houden bij een niet sluitende meerjarenbegroting en/of rekening. Gemeenten met een sluitende begroting en rekening worden niet meer inhoudelijk getoetst door de provincie. (...) De Raad ondersteunt de pilot in Noord-Brabant. Deze pilot is in lijn met zijn standpunt dat uitgaat van een grotere rol voor horizontale controle en minder verticaal toezicht.'

¹⁰³ VSO-contactpersoon voor gemeentelijke organisatie: Ben van de Burgwal, burg@amersfoort.nl, 033-4694651.

gezag, uitstraling en voorbeeldfunctie – zowel vakinhoudelijk als wat betreft proces- en people management? Wordt er adequaat geschakeld tussen politieke ambities enerzijds en haalbaarheden op de werkvloer anderzijds? Is men in staat tot prioritering en durft men zonodig nee te zeggen tegen burgers, tegen 'de' politiek, het bestuur, tegen elkaar? Schaft men uitgewerkt en ineffectief beleid af? Functioneert de externe en interne communicatie hierover naar behoren? Zodanig dat geklaag over werkdruk en negatieve beeldvormingen over en weer niet (meer) voorkomen? Weet men programmatisch en planmatig, projectmatig en integraal samen te werken en daarmee de verkokering te doorbreken en te overstijgen? Weet men het interne vergader-, onderhandel- en overlegcircuit in te dammen en om te buigen naar nuttige samenwerking en naar teamsynergie?

Zijn de interne werkprocessen duidelijk en efficiënt? Beschikt men over planning & control instrumenten, inclusief afdelingsplannen met scherp zicht op wat wel en niet kan? Doet men daar dan ook iets mee (nieuwe afwegingen en keuzes)? Is er een geautomatiseerd work flow systeem? Is de administratie op orde en transparant? Zijn er geen werkachterstanden?

In welke mate is sprake van uitbesteding van werk? Hoe is de verhouding tussen de omvang van staf- en ondersteunende functies (overheadpercentage) in verhouding tot het extern gerichte werk?¹⁰⁴ Belangrijk is dat de gemeente zichzelf regelmatig de spiegel voorhoudt, bijvoorbeeld in de vorm van doelmatigheidsonderzoek. Zij dient nieuwe ontwikkelingen nauwlettend te volgen en die weten te vertalen in aanpassing van eigen gedragsroutines.

Samenvatting

Mogelijke burgerindicator: (50) de interne gang van zaken bij de gemeente is naar behoren.

Mogelijke standaardindicatoren: resultaten (periodiek) effectiviteits- en doelmatigheidsonderzoek. Overheadpercentage.

¹⁰⁴ Hiervoor heeft bureau Berenschot interessante kengetallen geïnventariseerd op basis van benchmarkonderzoek onder 44 gemeenten, contactpersoon: M. Huijben, 030-2916916.

2.24 Personeel

Goed presteren van een organisatie draait uiteindelijk om mensen.¹⁰⁵

Het is van het grootste belang dat het gemeentelijk personeel over de vereiste competenties beschikt en bereid en in staat is het beste van zichzelf te geven.¹⁰⁶

Het ziekteverzuimpercentage, afgezet tegen het landelijk gemiddelde, is een relevante indicator voor een goed functionerend personeelsbestand.

Daarnaast bestaan er landelijke normformaties en kengetallen die kunnen worden ingezet ten behoeve van een adequate kwantiteit en kwaliteit van de formatie. Toch is het moeilijk om hieraan conclusies te verbinden: 'Het is de kunst om achter de cijfers te kijken. Waardoor worden verschillen veroorzaakt en in hoeverre zijn ze beïnvloedbaar? Pas dan krijgen ze betekenis voor het beleid. Ter illustratie: Amersfoort blijkt van de 100.000+ gemeenten de minste ambtenaren te tellen in verhouding tot het aantal inwoners. Daarmee is allerminst gezegd, dat de gemeentelijke organisatie het goedkoopst of efficiëntst werkt. Daarvoor moet bijvoorbeeld ook rekening gehouden worden met de kosten van uitbesteding'.¹⁰⁷

Op onderdelen zijn diverse aandachtspunten van belang: productiviteit(smeting), leeftijdsopbouw, mate van specialisatie, flexwerken, opleidingsniveau en opleidingsbudget plus benutting en effecten daarvan, de verhouding tussen vast en tijdelijk personeel, de omvang van externe inhuur, het verloop, het aantal vacatures en de interne doorstroming van personeel. Eventueel ook het aandeel vrouwen en allochtonen in het personeelsbestand.¹⁰⁸

Hoe is het verder met de interne organisatiecultuur? Klaagt men voortdurend over werkdruk of is men energiek en tevreden?

Is men extern gericht en klantvriendelijk? Is men flexibel en samenwerkingsgericht, zowel naar externe als naar interne klanten? Gaat men voldoende confronterend en verantwoordend met elkaar om?

Beschikt men over moderne instrumenten voor personeelsbeleid?

Een personeelssysteem met voldoende mogelijkheden? Een goed functionerend systeem van voortgangs-, functionerings- en beoordelingsgesprekken? Een flexibel arbeidsvoorwaardenbeleid? Periodiek medewerkertevredenheidsonderzoek kan helpen scherp te blijven in het eigen personeelsbeleid. Mogelijk zijn aan het in bijlage 3 genoemde standaardonderzoek van BZK vijf à tien standaardvragen voor de gemeentemonitor te ontleen?

Samenvatting

Mogelijke burgerindicator: -

Mogelijke standaardindicatoren: aantal formatieplaatsen per duizend inwoners.

Mobiliteitspercentage. Ziekteverzuimpercentage in relatie tot landelijk gemiddelde.

Medewerkertevredenheidsonderzoek.

¹⁰⁵ VSO-contactpersoon voor gemeentelijke organisatie: Ben van de Burgwal, burg@amersfoort.nl, 033-4694651.

¹⁰⁶ Vgl. benchmarken HRM Rijk: www.benchmarkenhrmrijk.nl, toon.maas@minbzk.nl, 070-4267697.

¹⁰⁷ VSO 2004, pag. 7/8.

¹⁰⁸ Veel antwoorden zijn te vinden m.b.v. de 'personeelsmonitor' van SGBO/A&O-fonds.

3 Implementatie

Wij hebben de totstandkoming van deze gemeentemonitor beleefd als een inspirerende, zelfs enthousiasmerende beweging, waaraan veel partijen positief hebben meegewerkt. Dat is bijzonder. Er zijn immers veel belangen, vakgebieden en overtuigingen in het geding. Schijnbare onmogelijkheden moesten worden overwonnen. Rationeel viel het nodige te winnen, maar gevoelsmatig hier en daar ook wat te verliezen. Het succes van de gemeentemonitor staat en valt niet met de rationele inhoud zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Belangrijker is of mensen elkaar weten te vinden en positief weten te beïnvloeden.¹⁰⁹ Cruciaal voor de implementatie van de gemeentemonitor is daarom dat de enthousiasmerende 'kiemen' van deze beweging hun werk zullen blijven doen. Dat er voortgaand wordt geïnvesteerd in 'de wil' van alle betrokken partijen om met één gezamenlijke landelijke standaard te werken.

In dit derde en laatste hoofdstuk verkennen we hoe de gemeentemonitor in de praktijk kan worden gebracht. Om alvast enig empirisch beeld te verkrijgen van de praktische toepasbaarheid van de monitor is in het voorjaar van 2005 een test uitgevoerd onder elf proefgemeenten. Hiervan brengen we kort verslag uit. Tenslotte verkennen we de verdere implementatie. Hoe bewerkstelligen we dat zoveel mogelijk gemeenten (liefst alle) met deze monitor gaan werken? Hoe kan de achterliggende doelstelling worden bereikt: een vereenvoudiging van de verantwoording aan en het toezicht vanuit hogere overheden?

3.1 'De staat' getest in elf proefgemeenten

De elf proefgemeenten waren: Aa en Hunze, Alkmaar, Bergen op Zoom, Boxtel, Nunspeet, Oosterhout, Reusel-De Mierden, Schiedam, Sliedrecht, Wijchen en Zwolle. Het onderzoek is begeleid en uitgevoerd door PON, instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant. Voor een gedetailleerde uitwerking en verantwoording van dit onderzoek verwijzen wij naar de

¹⁰⁹ Zo onlangs ook, in andere woorden, Noordegraaf en Van der Meulen 2005 in hun analyse van de 'Andere Overheid'.

eindrapportage van PON.¹¹⁰ Wij beperken ons hier tot een globale impressie en enkele indicaties voor de verdere implementatie van de gemeentemonitor.

In het kader van het onderzoek is een selectie gemaakt uit de in het vorige hoofdstuk geïnventariseerde burgerindicatoren en standaardindicatoren.¹¹¹ Het selectiecriteria was vooral pragmatisch: de beschikbaarheid en operationaliseerbaarheid van de indicatoren. Bij de test werden vier instrumenten ingezet: een vragenlijst voor burgers over algemene aspecten van de gemeente, een vragenlijst over de gemeentelijke dienstverlening aan de loketten (identiek aan de ‘Benchmark Publiekszaken’ van de VNG), een vragenlijst voor gemeentelijk zelfonderzoek en een lijst met reeds landelijke verzamelde gegevens over de gemeente.¹¹² De vragen werden deels mondeling en deels schriftelijk en via internet afgenomen. Om tot betrouwbare en geldige uitspraken te kunnen komen hebben de deelnemende gemeenten zelf 1200 personen ouder dan 16 jaar uit hun GBA-bestand getrokken en aangeschreven om burgervragenlijsten in te vullen; de gemiddelde respons was 35 procent.¹¹³ Verder was het de bedoeling om per gemeente 800 loketvragenlijsten uit te zetten, maar dat is niet steeds gelukt; de gemiddelde respons is hier moeilijk traceerbaar.¹¹⁴

In een bijeenkomst op 7 juli 2005 met vertegenwoordigers van de proefgemeenten zijn de testresultaten toegelicht en gezamenlijk doorgenomen. Het bleek dat de vertegenwoordigers van de proefgemeenten zich zonder uitzondering goed konden herkennen in de eindresultaten. Deze resultaten bleken overeen te komen met zowel andere onderzoeken binnen de proefgemeenten als met eigen

¹¹⁰ Zie rapportage PON 2005. De genoemde gemeenten vormen qua inwonertal, sociale structuur en centrumfunctie een enigszins gemiddelde dwarsdoorsnee van alle Nederlandse gemeenten. De 100.000+-gemeenten zijn niet vertegenwoordigd, ook omdat deze niet als representatief zijn te beschouwen voor alle gemeenten.

¹¹¹ Zie rapportage PON 2005 en www.staatvandegemeente.nl.

¹¹² Deze vragenlijsten zijn te vinden op www.staatvandegemeente.nl. De VSO is in de testfase betrokken geweest bij het construeren van de onderzoeksinstrumenten. Het grootste deel van de landelijke registratiegegevens is door ABF Research voor dit project beschikbaar gesteld.

¹¹³ Met aanzienlijke verschillen in respons tussen gemeenten, zie PON 2005.

¹¹⁴ Door verschil in aanpak en door onduidelijkheid / verschil in aantallen verspreide lijsten, maar ook doordat van de VNG benchmark Publiekszaken geen responsgegevens beschikbaar waren.

indrukken van de vertegenwoordigers.

Belangrijk is ook dat de vertegenwoordigers van de proefgemeenten aangaven betrekkelijk weinig tijd kwijt te zijn aan de uitvoering van het onderzoek. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de verwerking van de gegevens centraal via PON geschiedde. Het verdient aanbeveling om ook in de beoogde landelijke implementatie te voorzien in een centrale gegevensverwerking en begeleiding.

In onderstaande tabel staan de testresultaten per burgerrol weergegeven (de totaalscores per proefgemeente zijn berekend over alle onderliggende scores per gestelde vraag en dus niet over de gemiddelde scores per burgerrol).

Schema: scores proefgemeenten

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

Als neutrale score is een 5,5 te beschouwen.¹¹⁵ Alles wat daarboven zit is voldoende, alles wat daaronder zit is onvoldoende. Het blijkt

¹¹⁵ Niet voldoende, niet onvoldoende, aldus PON 2005. Naast de ‘gevoelwaarde’ houdt de 5,5 als neutrale score verband met de gehanteerde vijfpuntsschalen en de vertaling daarvan in rapportcijfers.

dat de proefgemeenten over het geheel genomen ten opzichte van deze 5,5 positief scoren.¹¹⁶ Schiedam scoort het laagst, maar deze gemeente is qua 'grootstedelijke randstadproblematiek' niet onmiddellijk te vergelijken met de andere proefgemeenten. Gecorrigeerd naar de categorie sociale structuur is het in principe zelfs mogelijk dat Schiedam gunstiger zou scoren dan de andere proefgemeenten. Het is dus heel belangrijk om de uitslagen te interpreteren binnen de daarvoor geldende context.¹¹⁷

Kijken we naar de totalen per burgerrol, dan vallen in de resultaten van dit onderzoek enkele verschillen op.¹¹⁸

De burger als kiezer is blijkbaar het minst tevreden (5,1). Hierbij gaat het onder andere over het oordeel van de burger over zijn invloed als kiezer en over de vertegenwoordiging door de gemeenteraad. Verder gaat het over het waarmaken van beloftes door burgemeester en wethouders, over het vertrouwen in burgemeester en wethouders en de mening over het gemeentebestuur. Het samenwerkingsvermogen van de gemeente is in de test niet geoperationaliseerd.

De burger als klant is het meest tevreden (7,0). Hier gaat het onder andere over de openingstijden van het gemeentehuis, de wachttijd voor het loket, de klantvriendelijkheid en deskundigheid en de kwaliteit van de dienstverlening in totaliteit. Ook het oordeel over het gemeentehuis, de prijs van de producten en diensten en de kwaliteit van de informatie is meegenomen.

De burger als onderdaan is matig tevreden (5,4). Hier gaat het onder andere over het oordeel van burgers over de gemeentelijke regels en de handhaving daarvan, het telefonisch meldpunt, de (on)veiligheidsbeleving en het functioneren van de politie. Het functioneren van de brandweer is in de test niet geoperationaliseerd.

De burger als partner is behoorlijk tevreden (6,7). Hier gaat het om een

¹¹⁶ Het PON heeft deze totalen in zijn rapport niet opgenomen, omdat dit methodologisch niet geheel verantwoord is, zie PON 2005. Door deze totalen te berekenen worden namelijk gemiddelden van gemiddelden genomen. Bovendien is het momenteel niet mogelijk voor een deel van de gegevens de totaalscore op respondentniveau te berekenen. Met inachtneming van de betrekkelijke waarde hebben wij toch totalen aangegeven, om een indruk te krijgen hoe het instrument in de praktijk kan worden toegepast: mogelijk straks leidend tot een 'landelijke' rangordening.

¹¹⁷ Zie ook wat wij in hoofdstuk 1 hebben opgemerkt over de te verbinden gevolgen aan de uitkomsten: een signaal voor nader (zelf)onderzoek, enzovoort.

¹¹⁸ Ook deze totalen heeft PON om de aangegeven redenen niet berekend. Toch zijn er al enkele interessante conclusies uit te trekken.

beeld van de actualiteit van bestemmingsplannen en de aanwezigheid van een structuurplan, de sociale en maatschappelijke voorzieningen en het oordeel van de burgers over de onderwijsvoorzieningen binnen de gemeente.

Ook de burger als wijkbewoner is blijkens dit onderzoek redelijk tevreden (6,5). Hier gaat het om de voorzieningen in de directe woonomgeving, de woningvoorraad en de burgertevredenheid over openbaar groen, afvalinzameling, wijkonderhoud, bereikbaarheid, parkeren, openbaar vervoer, fietsvriendelijkheid en verkeersveiligheid. De burger als belastingbetaler is tamelijk kritisch (5,3). De vraag of men voldoende terugkrijgt voor zijn belastinggeld scoorde gemiddeld een 4,5, maar natuurlijk staan burgers over het algemeen niet te juichen als ze belasting moeten betalen, of als er impopulaire beslissingen moeten worden genomen; in deze categorieën zullen gemeenten nooit een '10' scoren. In deze rubriek ging het om de gemeentelijke woonlasten en de waardering van de gemeentelijke belastingen. Daarnaast is gevraagd naar de indruk van de interne organisatie van de gemeente. Verder werden ook het aantal formatieplaatsen per 1000 inwoners en het ziekteverzuimpercentage in kaart gebracht.

3.2 Aandachtspunten vanuit de testfase

Het uitgevoerde onderzoek onder elf proefgemeenten was kleinschalig en het was pragmatisch, omdat nog niet alle van de in hoofdstuk 2 genoemde indicatoren kon worden ingebracht. Hierdoor bleef het instrument wel beperkt van omvang en was de belasting voor de deelnemende gemeenten gering. Niettemin zijn zowel de (verschillen tussen de) uitkomsten als de reacties van de vertegenwoordigers van de proefgemeenten bemoedigend genoeg te noemen om de gemeentemonitor verder te implementeren. Het ziet er inderdaad naar uit dat met deze monitor de gemeentelijk prestaties in hoofdlijnen en op burgergerichte wijze in kaart kunnen worden gebracht. Vanuit deze eerste toepassing zien wij de volgende vier aandachtsgebieden voor het vervolg.

In de eerste plaats de verdere operationalisering. PON heeft hierover in zijn rapportage enkele kanttekeningen geplaatst en suggesties gedaan.¹¹⁹ Bijvoorbeeld over de vraag in welke mate de in het

¹¹⁹ Zie PON 2005.

onderzoek gehanteerde indicatoren voldoende representatief mogen worden geacht voor de achterliggende burgerrollen. Dit vraagt inderdaad nader onderzoek. Ons rapport gaat nog niet verder dan een indicatie van mogelijke burgerindicatoren en mogelijke standaardindicatoren. Werkende weg dient de nadere standaardisering van de geïnventariseerde mogelijkheden verder vorm te krijgen. Daarnaast heeft PON flink geworsteld met de geïnventariseerde gegevens en de vertaling daarvan in een systeem van rapportcijfers. PON pleit ervoor om in een vervolgproject de indicatoren opnieuw te bezien en deze door 'experts' te laten normeren.¹²⁰ Verder maakt PON opmerkingen over de toegepaste veldwerkmethode en over de gewenste betrokkenheid van een groot aantal partijen in het vervolgproject.

Daarnaast hebben vertegenwoordigers van de proefgemeenten mondeling en schriftelijk praktische tips gegeven voor de verdere operationalisering. Onder meer is gepleit voor een jaarlijkse, maar ook voor een tweejaarlijkse toepassing. Opgemerkt is dat het onderzoek niet vlak voor een zomervakantie moet worden uitgevoerd, omdat dan het grote aantal paspoortaanvragers een 'scheef beeld' zou geven. Ook zou een relatie moeten worden gelegd met de interne planning & control cyclus van gemeenten. Mogelijk kan de monitor zelfs een stroomlijning en vereenvoudiging van de cyclus betekenen, zo werd opgemerkt. Enkele vragen uit de vragenlijst zouden nog te abstract of te moeilijk geformuleerd zijn.¹²¹ Op het enquêteren zou meer regie wenselijk zijn: wie enquêteert (baliemedewerker of onafhankelijk bureau). Moet het ter plekke of mag het thuis? Krijgen de invullers er iets voor (incentive: 'voor wat hoort wat')? Verder zijn er de nodige detailopmerkingen gemaakt over de formulering van vragen, gebruikte terminologie en dergelijke.

Ons tweede aandachtsgebied betreft de gebruikswaarde voor gemeenten in meer strategische zin: in vergelijking met andere gemeenten en naar de politiek en de burgers.

Zoals ook in de genoemde bijeenkomst van 7 juli 2005 prominent naar voren kwam hechten gemeenten eraan zich te kunnen spiegelen

¹²⁰ De ontvangen suggestie om te gaan werken met wegingsfactoren per burgerrol en de relevantie te laten aangeven door de burger of de gemeenteraad hebben wij vooralsnog niet overgenomen. Hierdoor zou immers de onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten zeer verminderen.

¹²¹ De vragenlijsten zijn te vinden op www.staatvandegemeente.nl.

aan vergelijkbare gemeenten. Dat wil zeggen dat met name ook de categorisering naar criteria als inwonertal, sociale structuur en centrumfunctie verdere operationalisering verdient. Gemeenten moeten hun scores op eenvoudige wijze (via internet) kunnen vergelijken met referentiescores van 'soortgenoten'. Pas dan kan een eventuele landelijke ranglijst op basis van deze gemeentemonitor goed worden begrepen. Ofwel door alleen vergelijkbare gemeenten met elkaar te vergelijken, ofwel door de totale ranglijst bijvoorbeeld te corrigeren naar specifieke context en omstandigheden. De gebruikswaarde voor gemeenten kan verder worden vergroot door de prestatievelden en indicatoren van de gemeentemonitor concreet te hanteren voor de kaderstellende en controlerende functie van de gemeenteraad (programma's, rapportages) en uiteraard voor de communicatie in het kader van de 'horizontale verantwoording' naar burgers (burgerjaarverslag, gemeentelijke website).

Ons derde aandachtsgebied is de ook door PON genoemde samenhang met de VNG-benchmark www.watdoetjegemeente.nl. De VGS-gemeentemonitor bevat, zoals de bedoeling was, een overkoepelende diagnose op hoofdlijnen. De VNG-benchmark graaft dieper en noemt tal van indicatoren die een rol kunnen spelen bij eventueel nader onderzoek door gemeenten zelf, bijvoorbeeld waar de diagnose op hoofdlijnen een 'onvoldoende' laat zien. Zo kan een soort 'tweetrapsraket' ontstaan, waarvan de VGS-gemeentemonitor de kop vormt en de VNG-benchmark de verdere vulling al naar behoefte van de gebruikers. Een dergelijke opzet valt goed uit te leggen aan de gemeenten.¹²² Het spreekt vanzelf dat deze dan dient te worden geïntegreerd in de vorm van één gezamenlijke website, wellicht centraal te beheren door de VNG.

Daarnaast kan worden nagedacht over de vraag hoe eenvoudig kan worden 'doorgelinkt' naar andere gegevensverzamelingen, zoals van het CBS, dat zich op zijn beurt bij de verzameling en ordening van informatie mede kan laten leiden door de informatiebehoefte van de doelgroepen die de gemeentemonitor toepassen.

¹²² Beter uit te leggen dan twee afzonderlijke instrumenten die voor de oppervlakkige waarnemer twee verschillende uitwerkingen zijn van eenzelfde ambitie.

Ons vierde aandachtsgebied is de verdere communicatie naar andere gemeenten en vooral ook de afstemming met departementen, provincies (en waterschappen) om de achterliggende doelstelling van het terugdringen van de bestaande al te gedetailleerde taakverdelings-, verantwoordings- en toezichtsrelaties te kunnen waarmaken. In het najaar van 2005 zullen vier regiobijeenkomsten worden georganiseerd om bekendheid te geven aan de gemeentemonitor. Daarnaast zal de gemeentemonitor worden gepresenteerd en bediscussieerd in andere bijeenkomsten (VGS-kringen, congressen, enzovoort).

Er is echter meer nodig om tot één landelijke standaard te kunnen komen. De VNG en met name het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen hierin een belangrijke rol vervullen. Zoals ook PON heeft aangegeven is het aanvullend gewenst dat andere partijen de handen ineen slaan: de Vereniging voor Statistiek en Onderzoek (VSO), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en wellicht andere gegevensverzamelaars zoals aangegeven in bijlage 3 bij dit rapport.

Mogelijk kan de tweetrapsraket van VGS en VNG uitgroeien tot een 'meertrapsraket', waarin alle overheidslagen op onderling coherente wijze hun plaats hebben. De door de gemeenten (en waterschappen) verzamelde informatie is immers ook op provinciaal en op rijksniveau van belang om daar de eigen aan gemeenten complementaire werkzaamheden op af te stemmen. Zo kan alsnog de intussen aloude, maar nog steeds mooie gedachte van het 'complementair bestuur' op eigentijdse wijze bewaard worden.¹²³

3.3 Op zoek naar nieuwe verhoudingen en werkwijzen bij de overheid

De gemeentemonitor is dus slechts één kant van de medaille.

Het is de gemeentelijke kant. Gemeenten laten zien hoe zij presteren en verschaffen daarmee aan burgers een belangrijk hulpmiddel om te participeren in de lokale democratie. Tegelijk laten gemeenten daarmee aan hogere overheden zien dat zij hun taken meer zelfstandig aankunnen dan nu het geval is. De keerzijde van de medaille is het daadwerkelijk terugbrengen van het aantal verantwoordings- en toezichtsregels van hogerhand. Dat proces is momenteel in volle gang. De bestuurslagen verhouden zich hierbij tot

¹²³ Werkgroep Complementair Bestuur 1977: Complementair bestuur verkend - Een studie over het wat en waarom, het hoe en wanneer van complementair bestuur.

elkaar als communicerende vaten. Naarmate gemeenten laten zien dat ze het zelf kunnen, komen rijk en provincie in de gelegenheid om terug te treden; naarmate rijk en provincie terugtreden krijgen de gemeenten meer ruimte (hetzelfde geldt overigens voor de waterschappen). In het succes van dit elkaar over en weer versterkende proces zal uiteindelijk ook het succes van de gemeentemonitor en van de Andere Overheid zijn gelegen.

Natuurlijk reiken de ambities van het project Andere Overheid veel verder dan de ambitie die in dit rapport is uitgewerkt. Hiervoor verwijzen we graag naar de activiteiten rond het actieprogramma Andere Overheid van december 2003.¹²⁴ Er is een projectbureau opgetuigd, er zijn 64 projecten opgestart en er zijn honderden actiepunten. Volgens het kabinet in zijn voortgangsrapportage van december 2004 ligt het vernieuwingsproces op schema.¹²⁵

De gemeentemonitor biedt de gelegenheid voor gemeenten onderling om leerervaringen uit te wisselen, maar daarenboven geldt dit voor de overheidslagen onderling. Ook in de onderlinge verhoudingen tussen overheidslagen gebeurt er van alles.¹²⁶

Onlangs is vanuit het zogenaamde PSG-beraad van de departementen een initiatief gestart om (leer)ervaringen uit te wisselen tussen PSG's en gemeentesecretarissen over vraagstukken rond bedrijfsvoeringsthema's en onderlinge verhoudingen tussen overheidslagen. Ook provinciesecretarissen en waterschapsdirecteuren hebben inmiddels aangegeven hieraan mee te willen doen.

We vinden dit een interessant initiatief, passend bij het project 'De staat van de gemeente' en het project Andere Overheid. Het kan een concrete bijdrage 'van binnenuit' genereren om te komen tot andere

¹²⁴ Te downloaden via www.andereoverheid.nl. Zie ook de aanverwante websites www.administratievelasten.nl, www.lastvandeoverheid.nl, www.zelfregulering.nl. Via deze sites zijn diverse voor ons onderwerp interessante onderzoeksrapporten te downloaden, bijvoorbeeld die van het ministerie van Justitie: 'Zorgplichten', 'Vreemde ogen - Naar een andere kijk op toezichtarrangementen' en 'Doorlichten ministeriële regelingen'. Via het ministerie van Economische Zaken: 'Zelf doen? Inventarisatiestudie naar zelfreguleringsinstrumenten' en 'Goedkoop geregeld - Een kosten-baten analyse van wetgeving en zelfregulering'.

¹²⁵ Zie ook de bijbehorende bijlagen.

¹²⁶ Zie bijvoorbeeld de Code Interbestuurlijke Verhoudingen waarin Kabinet, IPO en VNG van 9 november 2004 hun gezamenlijke visie en ambitie hebben vastgelegd.

verhoudingen in termen van verantwoording en toezicht. Het reikt en kijkt verder dan de eigen wereld binnen iedere overheidslaag. Centraal staan de actuele ontwikkelingen op dit gebied binnen de overheid waarbij leerervaringen worden uitgewisseld. We willen ingaan op vraagstukken waar veel overheidsorganisaties mee worstelen, maar waarin de handboeken ons nog wat in de steek laten.

Waarom Rijk en lagere overheden samen? Rijk en uitvoeringsorganisaties worden in toenemende mate gezien op het gezamenlijk vermogen om beleid te realiseren. Voor nogal wat onderwerpen geldt nog steeds: departementen bedenken beleid en gemeenten voeren dit beleid uit. Los van de vraag in hoeverre dit ook in de toekomst de meest geëigende verhouding is (denk aan verschijnselen van verkokering, bureaucrativering en aan de populariteit van interactieve beleidsvorming zo dicht mogelijk bij de samenleving) komen langzamerhand andere noties bovendien.¹²⁷

Er is wel gesproken van een nieuw besturingsparadigma, waarin als ontwikkelingslijnen horizontalisering en kaderstelling centraal staan.¹²⁸ Veranderingen in de civil society (globalisering, individualisering?) zouden dwingen tot een herbezinning op burgerschap (diversificatie?) en het zoeken naar nieuwe evenwichten in de nationale rechtsstaat.¹²⁹ Overheidsorganisaties zijn zich momenteel massaal aan het herbezinnen op hun interne sturingsconcept: minder hiërarchisch-verticaal en meer naar buiten en op samenwerking gericht. Veel overheidsorganisaties 'kantelen' van verticaal naar horizontaal, waarbij de in dit rapport gehanteerde burgerrollen evenzeer een inspiratiebron vormen.¹³⁰

Public governance wordt in dat perspectief niet alleen meer gezien als het topdown instrumenteren van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording, maar in toenemende mate beschouwd in termen van sociale en politieke communicatie.¹³¹ Tegen die achtergrond zijn control in het algemeen en beleidscontrol in het bijzonder niet langer exclusieve verantwoordelijkheden van afzonderlijke organisaties

¹²⁷ Zie over deze veranderende bestuurlijke verhoudingen bijv. ook reeds de brief van de toenmalige minister van BZK over 'Decentralisatie': Tweede Kamer vergaderjaar 2000-2001, 22236, nr. 57

¹²⁸ RMO 2002.

¹²⁹ WRR 2002, RMO 2000.

¹³⁰ Aardema 2005.

¹³¹ O.m. Bang 2003. Zie o.m. ook Infodrome 2001.

(VBTB voor de departementen, BBI voor de gemeenten) en evenmin van afzonderlijke beleidssectoren. De ambitie van Andere Overheid vraagt een gezamenlijke verantwoordelijkheid dwars door de grenzen van afzonderlijke organisaties en bestuurslagen heen en met vertakkingen naar het maatschappelijk veld.

Voor het oppakken en waarmaken van deze meer eigentijdse (control) verantwoordelijkheid is 'verbindend leiderschap' nodig.¹³² Hoe kunnen topfunctionarissen van departementen en gemeenten hun cultuurbepalende invloed aanwenden om een gezamenlijke vernieuwingsslag te realiseren en tot eigentijdse onderlinge verhoudingen komen? Daarover ervaringen / ideeën uitwisselen en van elkaar leren kan een vernieuwende impuls betekenen voor de bestaande, nog vooral financieel gerichte, stafgeoriënteerde en 'verticaal' opgezette handboeken over planning & control en (beleids)monitoring.

3.4 Voorstellen voor het vervolg

Met dit eindrapport komt weliswaar een formeel einde aan een inspirerend project, maar naar wij hopen niet aan de doorontwikkeling van 'De staat van de gemeente' en het gedachtegoed waar deze gemeentemonitor voor staat.

Wij noemen de volgende voorstellen voor nadere actiepunten.

- 1) Gemeentemonitor overdragen aan de VNG als beheerder van dit instrument.
- 2) Gemeentemonitor en www.watdoetjegemeente.nl op één website integreren tot een tweetrapsraket (een kop met hoofdlijnen en een romp met nadere details).
- 3) Meerdere partijen betrekken bij de verdere operationalisering. Voortgaand investeren in 'de wil' van alle betrokken partijen om met één gezamenlijke landelijke standaard te werken.
- 4) Categorisering naar soort gemeente verder uitwerken, zodat burgers, gemeenten en anderen kunnen 'spelen' met zelf gekozen referentiegegevens.
- 5) De geïnventariseerde 'mogelijke' burgerindicatoren en 'mogelijke' standaardindicatoren nader tegen het licht houden, standaardiseren en normeren.

¹³² Aardema 2004.

- 6) Alle indicatoren herleiden tot één systeem van rapportcijfers per prestatievelde en burgerrol. Het resultaat weergeven in een landelijke ranglijst (rekening houdend met de 'soort gemeente').
- 7) Vragenlijsten screenen op abstractieniveau, begrijpelijkheid en terminologie.
- 8) Veldwerkaanpak nader regisseren. Daarbij blijvend voorzien in centrale gegevensverwerking en begeleiding.
- 9) Periodieke toepassing, maar niet vlak voor of tijdens de zomervakantie.
- 10) Inbedden in de interne planning & control cyclus van gemeenten en deze daardoor laten stroomlijnen en vereenvoudigen.
- 11) Gemeentemonitor koppelen aan verantwoording aan gemeenteraad (bijv. opzet programma's en rapportages) en aan burgers (bijv. opzet burgerjaarverslag en website).
- 12) Een vergelijking of aanvulling met bestuurskrachtmetingen valt te overwegen.
- 13) Koppeling met andere gegevensverzamelingen zoals CBS nader onderzoeken, met name ook de mogelijkheid om de informatievraag vanuit CBS hierdoor te laten stroomlijnen en vereenvoudigen.
- 14) Tweetrapsraket VGS/VNG verder uitbouwen tot een meertrapsraket, waarin alle overheidslagen (gemeenten, waterschappen, provincies, departementen) complementair zijn opgenomen.
- 15) In gang gezet project vanuit PSG-beraad benutten voor bijdrage aan 'Andere Overheid' in termen van vereenvoudiging van verantwoordings- en toezichtsverhoudingen tussen overheidslagen.

Wij hopen met deze werkagenda voor de komende periode bij te dragen aan de ontwikkeling van 'De staat van de gemeente' tot een volwaardig instrument om de lokale democratie te ondersteunen en om onnodige bemoeienis van overheden ten opzichte van elkaar terug te dringen. Ontwikkelen: dus niet vanachter de bureautafels, maar werkende weg, door als gemeente zelf de eigen prestaties transparant en vergelijkbaar te maken.

Bijlage 1

Projectgroepleden/ andere betrokkenen

Onderstaande personen zijn op enigerlei wijze betrokken geweest bij de totstandkoming van dit rapport, hetzij als werkgroeplid hetzij door bijvoorbeeld als deelnemer aan een expertmeeting of als vertegenwoordiger van een proefgemeente een bijdrage te leveren. Allen hartelijk dank!

H. Aardema, BMC / OU (harrieaardema@bmc.info), werkgroeplid / redacteur
 A. Arends, gemeente Nunspeet (a.arends@nunspeet.nl), werkgroeplid
 H. Albeda, Stichting Rekenschap (h.albeda@rekenschap.nl), werkgroeplid
 J. Baerends, BMC (janbaerends@bmc.info), expert
 N. Bakker, VNG (nancy.bakker@vng.nl), projectleider benchmarken VNG
 M. Bastiaans, UvT (m.bastiaans@uvt.nl), werkgroeplid
 L. Bertens, gemeente Reusel-De Mierden (lbertens@reuseldemierden.nl), proefgemeente
 H. ter Braak (harry.ter.braak@wha-groep.nl), expert
 R. Bransz, BMC (robbransz@bmc.info)
 P. Bremmer, BMC (peterbremmer@bmc.info), expert
 C.J. van Bruggen, gemeente Nunspeet (c.j.van.bruggen@nunspeet.nl), proefgemeente
 Th.H. Buis, BMC (dickbuis@bmc.info), expert
 B. van de Burgwal, gemeente Amersfoort (b.vandeburgwal@amersfoort.nl), VSO
 P.J. Buytels, gemeente Schiedam (pj.buytels@schiedam.nl), voorzitter VGS
 J. Cox, gemeente Alkmaar (jcox@alkmaar.nl), VGS
 J. Degen, gemeente Maasbree (jan.degen@maasbree.nl), werkgroeplid
 E. Derksen, gemeente Wijchen (e.derksen@wijchen.nl), proefgemeente
 J.H.C. Deijl, gemeente Schiedam (jhc.deijl@schiedam.nl), proefgemeente
 K. Dulong, PON (k.dulong@ponbrabant.nl), onderzoeker
 E. Edelmann, PON (e.edelmann@ponbrabant.nl), onderzoeker
 J.M.P. Essers, Deloitte (jessers@deloitte.nl), expert
 S. Eijnden, betrokkene ministerie

P. Flap (pflap@aaenhunze.nl), proefgemeente
J.K. Fraanje (jan.fraanje@boxtel.nl), initiatiefnemer / werkgroep lid
K. Gonlag, gemeente Utrecht (k.gonlag@utrecht.nl), VSO
L. van der Ham (lex.ham@andereoverheid.nl), project-DG Andere
overheid
J. Hofmeijer, Deloitte (jhofmeijer@deloitte.nl), werkgroep lid
J.J. Kerkhof, gemeente Nunspeet (j.j.kerkhof@nunspeet.nl), voorzitter
werkgroep
M. Kerstens, BMC (marcokerstens@bmc.info)
S. van Keulen, VNG / SGBO (sergio.van.keulen@tns-nipo-commerce.
com), opsteller handboek SGBO
L. Klinkers, Ministerie van V en W (leon.klinkers@minvenw.nl),
betrokkene ministerie
H.G. Kogelman, gemeente Zwolle (hg.kogelman@zwolle.nl),
proefgemeente
R. Kok (rigo.kok@wha-groep.nl), expert
A.F.A. Korsten, Open Universiteit (arno.korsten@ou.nl), expert /
redacteur
E. Lichtenberg, gemeente Oosterhout (e.lichtenberg@oosterhout.nl)
C. Molenaar, BMC (cormolenaar@bmc.info), expert
P. Nanning, gemeente Oisterwijk (peter.nanning@oisterwijk.nl),
werkgroep lid
E. Oosterbroek, provincie Noord-Brabant (e.oosterbroek@brabant.nl),
proefgemeente
R. Pans, VNG (ralph.pans@vng.nl), betrokkene VNG
P. Polhuis, wetterskip Fryslan (ppolhuis@wetterskipfryslan.nl),
waterschappen
R. Pranger, UvT (r.pranger@uvt.nl), werkgroep lid
H. Redert, gemeente Oosterhout (h.redert@oosterhout.nl),
proefgemeente
A. Roda, gemeente Oosterhout (a.roda@oosterhout.nl), proefgemeente
K.J. Rodenburg (rodenburg@mbi-partners.nl), expert OOA
C. Roem, IPO, projectleider provincie monitor
J. van Rossum (jvrossum@alkmaar.nl), proefgemeente
W. Rutten, provincie Brabant (wrudden@brabant.nl), expert
P. Sennema, gemeente Oisterwijk (piet.sennema@oisterwijk.nl),
werkgroep lid
F. Snoep, gemeente Aa en Hunze
(bestuurssecretariaat@aaenhunze.nl), proefgemeente

L. Sonnenschein, BZK / InAxis (leon.sonnenschein@minbzk.nl),
subsidieverstrekker
B. Steenbergen (bertine.steenbergen@andereoverheid.nl), expert
P. Tops, UvT (p.e.w.m.tops@uvt.nl), expert
R. van Unen, BMC (robvanunen@bmc.info), expert
E. Verkaar, PON (e.verkaar@ponbrabant.nl), onderzoeker
G.J.C. Verschuren, gemeente Bergen op Zoom
(g.c.j.verschuren@bergenopzoom.nl), proefgemeente
K. de Vries, BMC (klaasdevries@bmc.info), expert
H. Wesseling, gemeente Dordrecht (hwesseling@benw.dordrecht.nl),
expert
H. Witjes, BAN (helga.witjes@12move.nl), werkgroep lid
J. Zonneveld, gemeente Sliedrecht (jzonneveld@sliedrecht.nl),
proefgemeente
J. van der Zweth, gemeente Utrecht (j.vanderzweth@utrecht.nl), VSO

Bijlage 2

Implementatie projectplan

In het kader van de totstandkoming van deze gemeentemonitor is in het najaar van 2003, in 2004 en tot op heden in 2005 tussen diverse betrokkenen overleg gevoerd: onder meer de VGS en de VNG, het BZK-projectbureau Andere Overheid, de BZK-commissie innovatie openbaar bestuur InAxis, het Interprovinciaal overleg (IPO), de Orde van organisatieadviseurs (OOA) en het zogenaamde pSG-beraad van de gezamenlijke rijksdepartementen.

Het initiatief is voor de Commissie innovatie openbaar bestuur InAxis aanleiding geweest om voor dit project een eenmalige financiële bijdrage te verlenen op basis van de Tijdelijke bijdrageregeling Innovatie Openbaar Bestuur (Staatscourant 2002, nr. 87). De argumentatie daarvoor was de volgende:

‘Redenen voor toekenning van een bijdrage aan dit project zijn dat de Commissie het door u voorgestelde experiment - mede in vergelijking tot andere ingediende aanvragen - in het bijzonder innovatief acht vanwege de verandering die uw experiment beoogt in de manier waarop gemeenten verantwoording afleggen aan het Rijk (van gedetailleerde verslagen naar indicatoren) en de bijdrage die dat kan leveren aan verlaging van de administratieve last op gemeenten en Rijk’.

InAxis stelde hierbij de volgende voorwaarden:

- Voor de ontwikkeling van de instrumenten wordt een aanpak gevolgd die erop gericht is om van het begin af een breed draagvlak te creëren bij sleutelactoren in Nederland (gemeenten en Rijk), bijvoorbeeld door bij de ontwikkeling een kerngroep van gemeenten te betrekken die qua grootte en situatie een redelijke afspiegeling van de gemeenten in Nederland vormen, alsmede de VGS en de VNG.
- Bij de ontwikkeling van de instrumenten wordt voortgebouwd op de benchmarks die zijn/worden ontwikkeld bij de VNG en het ministerie van BZK en met deze instanties wordt samengewerkt.
- Het testen van de instrumenten vindt plaats bij een brede groep gemeenten die representatief is voor de gemeenten in Nederland.

Met deze voorwaarden is rekening gehouden in de planning van activiteiten in het kader van dit project. In de navolgende bijlage geven we een kort chronologisch overzicht van de uitgevoerde werkzaamheden gedurende de ontwikkeling van de gemeentemonitor.

Wanneer	Uitgevoerd
Najaar 2003 / voorjaar 2004	(naar aanleiding van de open brief van gemeentesecretaris J. Fraanje van de gemeente Boxtel aan minister Th. de Graaf van BVK d.d. 110703). Diverse overleggen over en aanzetten tot het initiatief, onder meer met het projectbureau Andere Overheid en met de Commissie innovatie openbaar bestuur InAxis van het ministerie van BZK, met de VGS, de VNG, het IPO en de OOA.
20 februari 2004	Werkbijeenkomst projectgroep.
17 maart 2004	Werkconferentie 'Naar een slagvaardige overheid' Universiteit van Tilburg, georganiseerd door de Vereniging van Brabantse gemeenten en de Vereniging voor Bestuurskunde Brabant.
2 april 2004	Werkbijeenkomst projectgroep.
12 mei 2004	Aanbieding van het 'rode boekje' van de VNG en de VGS 'De slagvaardige overheid - Perspectief op prestatie' aan minister Th. de Graaf van BVK.
13 mei 2004	Werkcongres 'Naar een andere gemeentelijke overheid' te Nijmegen, co-productie van de VGS en de OOA.
17 mei 2004	Werkbijeenkomst projectgroep.
14 juni 2004	Werkbijeenkomst projectgroep.
Mei / juni 2004	Opstellen eerste uitwerking indicatoren / concept-projectplan op basis van brainstormbijeenkomsten voorjaar 2004.
Juni / juli / augustus 2004	Opstellen tweede concept op basis van brainstormbijeenkomst 14 juni 2004 en op basis van nadere verkenning VNG-benchmark, CBS-materiaal, Innovatiemonitor Openbaar Bestuur en andere bestaande indicatorenstelsels / monitoren / materialen.
September 2004	Gesprekken met betrokkenen, w.o. VNG/SGBO en PON. Aanpassen tweede concept. Toezenden tweede concept aan leden projectgroep.
15 september 2004	Werkbijeenkomst projectgroep.
September / oktober 2004	Verwerken resultaten bijeenkomst 15 september tot derde versie indicatorenset. Daarbij betrekken resultaten van gesprekken met deskundigen (BZK, IPO, PON, BMC-intern), aanscherpen indicatoren / vragen, verwerken en uitwerken bronnen / literatuur.
22 november 2004	Expertmeeting.
24 november 2004	Presentatie concept indicatorenset op congres Vereniging van Brabantse Gemeenten. >

> Wanneer	Uitgevoerd
29 november 2004 2005	Werkbijeenkomst projectgroep.
17 december 2004	Afstemming met vertegenwoordiging VSO.
13 januari 2005	Afstemming van VNG / SGBO.
24 januari 2005	Werkbijeenkomst projectgroep.
februari 2005	Verwerken resultaten bijeenkomsten in vierde versie indicatorenset. Uitwerken mogelijkheid invulling via internet.
28 februari 2005	Werkbijeenkomst projectgroep.
April 2005	Toezenden vierde concept met 'informatie voor testgemeenten' aan belangstellende gemeentesecretarissen.
April / mei 2005	Verdere precisering indicatoren in overleg met VNG en VSO.
april / mei 2005	Vierde versie laten invullen door testgemeenten. Uitvoering van de test geschiedt door de gemeenten zelf.
19 mei 2005	Werkbijeenkomst projectgroep .
Juni / juli 2005	Verwerken resultaten testinvullingen. Opstellen communicatieplan.
Voorjaar / najaar 2005	Bijeenkomsten samen met departementen (PSG's), provincies en waterschappen: naar 'andere' onderlinge verhoudingen tussen de bestuurslagen.
7 juli 2005	Werkbijeenkomst projectgroep met vertegenwoordigers proefgemeenten.
Mei – augustus 2005	Uitwerken eindrapport met verwerking testresultaten in de vorm van VGS-publicatie (met meerdere logo's).
7 september 2005	Werkbijeenkomst projectgroep.
15/16 september 2005	VGS-congres: workshop
September 2005	Officiële presentatie van deze publicatie.
Najaar 2005 en verder	Regiobijeenkomsten, VGS-kringen, verdere operationalisering (werkagenda 15 punten), promotie en implementatie.

Bijlage 3

Bestaande informatieverzamelingen

Een volledig overzicht van bestaande informatieverzamelingen op gemeentelijk terrein is onmogelijk. Daarvoor gebeurt er te veel op het gebied van overheidsindicatoren.

We geven een korte toelichting op de verzamelingen die wij hebben betrokken bij de ontwikkeling van deze monitor.

Handboek prestatievergelijking

In juni 2004 is een 'handreiking prestatievergelijking binnen de openbare sector' verschenen.¹³³ Deze handreiking is een product van een interdepartementale Werkgroep Benchmarking, waarin ook vertegenwoordigers van VNG, IPO, Consumentenbond en VNO-NCW zitting hebben.

De handreiking inventariseert welke benchmarks beschikbaar zijn op de volgende beleidsterreinen: dienstverlening, openbare orde en veiligheid, welzijn en cultuur, sociale zaken, onderwijs, ruimtelijke ordening, verkeer en waterstaat, wonen, milieu, bestuurlijke en juridische zaken, economische zaken, interne bedrijfsvoering en financiën.

Handboek benchmarking (VSO)

De Vereniging van Statistiek en Onderzoek (VSO) heeft een 'Handboek benchmarking gemeenten' opgesteld met kengetallen van 50.000+ gemeenten.¹³⁴ Bij de VSO zijn zo'n 70 gemeenten aangesloten, waarvan er zes minder dan 50.000 inwoners tellen.

In dit handboek worden kengetallen verzameld op een breed terrein, variërend van het aantal faillissementen tot toeristisch bezoek en van glaszameling tot ziekteverzuim onder ambtenaren.¹³⁵ De onderwerpen zijn verdeeld over elf thema's: 1 bevolking, 2 wonen, 3 bedrijvigheid, 4 verkeer en vervoer, 5 werk en inkomen, 6 leefbaarheid en veiligheid, 7 cultuur, recreatie, sport en vrijetijd, 8 onderwijs, 9 welzijn en gezondheid, 10 milieu, 11 gemeentelijke organisatie. Niet alle door VSO verzamelde informatie heeft te maken met prestaties door gemeenten.

GSB Monitor

In het kader van het Grotestedenbeleid worden 30 grote steden periodiek gemonitord op gemaakte resultaatsafspraken op de beleidsterreinen 'Sociaal, Integratie en Veiligheid', 'Fysiek' en 'Economie'.¹³⁶ Hiervoor zijn 39 outputindicatoren benoemd, 25 hiervan zijn landelijk meetbaar (d.w.z. is een landelijke bron voorhanden om de indicator te meten of zijn garanties aanwezig voor een eenduidige registratie op gemeentelijk niveau) c.q. uiterlijk per december 2005 voor alle steden actuele en betrouwbare gegevens beschikbaar. De overige 14 outputindicatoren betreffen maatwerkafspraken tussen stad en Rijk of indicatoren die niet landelijk meetbaar zijn omdat er geen landelijk registratiesysteem beschikbaar is. Daarna worden stadsspecifieke indicatoren onderscheiden.

De 25 landelijk registreerbare outputindicatoren (nog niet geheel duidelijk is of dit naast de grote steden voor alle Nederlandse gemeenten geldt) zijn:

Sociaal, integratie en veiligheid

- 1 Deelname aan vroeg- en voorschoolse opvang
- 2 Aangeboden resocialisatietrajecten veelplegers
- 3 Afgeronde resocialisatietrajecten veelplegers

Huiselijk geweld:

- 4 Aanwezigheid convenant/arrangement
- 5 Opzetten advies- en meldpunt
- 6 Het aantal meldingen

Fysiek

Het aantal en de samenstelling van nieuwbouwwoningen gebouwd:

- 7 Op uitleglocaties
- 8 Als vervangende nieuwbouw
- 9 Op locaties binnen bestaand stedelijk gebied
- 10 Verkochte huurwoningen
- 11 Gesloopte woningen
- 12 Ingrijpende woningverbeteringen
- 13 Aantal toegevoegde woningen bestaand stedelijk gebied

¹³⁶ GSB 2004. Leuk is ook de 'Weetgids 2005 / 2006' van het Kenniscentrum Grote Steden, met allerlei gegevens en kengetallen in zakformaat. Hierin staan vragen beantwoord als: 'In welke stad voelt men zich het gezondst?', 'Welke stad kent de laagste economische groei?', 'Welke stad heeft de meeste starters?', 'Welke binnenstad is het best bereikbaar?' (KGS 2005)

- 14 Bodemsaneringen
- 15 Sanering a- en railwoningen
- 16 Luchtkwaliteit op en langs de weg

Economie

- 17 Hectare gestructureerde bedrijventerreinen
- 18 Hectare aangelegde bedrijventerreinen
- 19 Delicten tegen bedrijven en ondernemers
- 20 Onveiligheidsgevoel bedrijfsleven
- 21 Aangiftebereidheid ondernemers

Vraagbundelingstrajecten:

- 22 Aantal doorlopen trajecten
- 23 Aantal locaties dat is aangesloten
- 24 Aansluiting bij nationaal elektronisch bedrijvenloket
- 25 Tevredenheid bedrijfsleven over lokale dienstverlening

Wat betreft het Grotestedenbeleid kan ook worden gewezen op de inspanningen die onze zuiderburen zich in dit opzicht getroosten. België heeft intussen een indrukwekkend en ook voor de Nederlandse context leerzaam eigen traject gelopen om te komen tot een 'stadsmonitor voor leefbare en duurzame Vlaamse steden'.¹³⁷ Tenslotte kan worden gewezen op stedelijke benchmarking in Europees verband.¹³⁸ De Urban Audit II – vervolg op een eerdere pilot – is een Europees project dat gelijktijdig wordt uitgevoerd in alle lidstaten van de Europese Unie. Onder meer worden kengetallen verzameld om stedelijke achterstandsgebieden in kaart te brengen.

Website www.watdoetjegemeente.nl (VNG/SGBO)

VNG/SGBO heeft een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar de website www.watdoetjegemeente.nl. Bij de ontwikkeling van de gemeentemonitor konden wij beschikken over een concept-handboek behorend bij deze website-in-voorbereiding.¹³⁹ Van dit werk hebben wij dankbaar gebruik gemaakt.

Het concept-handboek behorend bij deze website-in-voorbereiding werkt in het bijzonder indicatoren uit voor de terreinen veiligheid,

¹³⁷ Zie www.thuisindestad.be.

¹³⁸ Zie VSO 2004, pag. 10.

¹³⁹ SGBO 2004.

verkeer en vervoer, arbeidsmarkt, economie, onderwijs, sociale en maatschappelijke voorzieningen en gemeentelijke (publieke) dienstverlening.

Dit betekent dat andere thema's als cultuur en recreatie, volksgezondheid, milieu, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en financiën vooralsnog buiten beschouwing blijven.

Het SGBO-onderzoek heeft 124 indicatoren geschikt bevonden om in een eerste versie van de website op te nemen.¹⁴⁰ Deze indicatoren zijn in hoofdstuk 3 van de gemeentemonitor opgenomen.

In de eerste helft van 2005 is gezamenlijk met geïnteresseerde 'pilotgemeenten' verkend in hoeverre dit de juiste indicatoren zijn en wat de inhoud van de nieuwe website moet zijn. De tweede helft van 2005 staat in het teken van het daadwerkelijk vullen van de eerste versie van de website, zodat deze eind 2005 van start kan gaan.

Onze nadrukkelijke wens is dat www.watdoetjegemeente.nl en de gemeentemonitor c.q. www.staatvandegemeente.nl op enig moment in elkaar zullen opgaan. De ambities lopen immers voor een belangrijk deel synchroon en het zou voor de praktijk verwarrend en niet goed uit te leggen zijn indien verschillende toch min of meer gelijke ambities met elkaar moeten concurreren om de beperkt beschikbare gemeentelijke tijd.

In andere landen is men soms al verder, zie bijvoorbeeld de Engelse Local Government Performance.¹⁴¹

Bestuurskrachtmonitor

Vanaf 2000 hebben alle 47 Limburgse gemeenten zichzelf onderworpen aan een bestuurskrachtonderzoek door middel van een externe visitatiecommissie.¹⁴² Een procedure die eerder in het hoger onderwijs en grotestedenbeleid gebruikelijk is geworden, en inmiddels ook opgeld doet in de wereld van media en woningcorporaties. In Zuid-Holland trad geen visitatiecommissie aan om gemeenten door te lichten maar werden 'metingen' uitgevoerd door adviesbureaus.

¹⁴⁰ Daarnaast worden 184 indicatoren onderscheiden die vanwege de toegankelijkheid en/of vergelijkbaarheid vooralsnog niet in de website kunnen worden opgenomen (aanvullende actie) en 32 indicatoren die worden gewenst maar vooralsnog niet, of niet systematisch en op grote schaal worden verzameld (aanvullend onderzoek).

¹⁴¹ www.bvpi.gov.uk: Local Government Performance van ODPM (Office of the Deputy Prime Minister). Hier werkt men onder meer met een gebiedsgerichte indeling.

¹⁴² Zie voor evaluatie van dit project: Korsten 2004.

In Friesland was sprake van gemeentelijke zelfevaluatie onder regie van het provinciebestuur, waarbij gemeenten uit drie typen evaluaties konden kiezen. Een adviesbureau was aangetrokken om als helpdesk bij de invulling te fungeren. Omdat de Limburgse aanpak het meest uitvoerig en degelijk was, gaan we daar nader op in.

De regie berustte in Limburg bij het provinciebestuur dat een opzetnota maakte, een pilot startte, en de provinciebrede procedure opstartte met instelling van een onafhankelijke visitatiecommissie nadat Provinciale Staten de procedure hadden goedgekeurd. De visitatiecommissie bestond voornamelijk uit personen die voorheen in Limburg de functie van burgemeester bekleedden. Deze commissie maakte onderscheid in vier gemeentelijke rollen en drie niveaus. De rollen of velden waren:¹⁴³

- de gemeente als bestuur (het democratisch functioneren als link tussen lokaal bestuur en samenleving: betrokkenheid van burgers, afstand bestuur - bestuurden, de toegankelijkheid en transparantie van bestuur);
- de gemeente als dienstverlener (zowel voor collectiviteiten - ruimtelijke ordening, verkeersveiligheid, parkeerbeleid, enz.. - als individuen (paspoorten, vergunningen, enz..));
- de gemeente als participant (proactieve deelname in bestuurlijke netwerken en interactiepatronen);
- de gemeente als organisatorische eenheid (financieel beleid, personeelsbeleid, veranderings- en leerprocessen).

Bij niveaus van actie moet men denken aan het strategisch, het tactische en het operationele niveau. Combinatie van vier rollen en drie niveaus leverde uiteindelijk een aantal velden in een matrix op. De visitatiecommissie beoordeelde uiteindelijk het handelen van een gemeente in de vorm van bestuurlijke opgaven en wat ervan terecht kwam op elk veld, twee van de twaalf velden uitgezonderd. Het proces van bestuurskrachtmeting omvatte drie fasen. In fase een werd een opgavenprofiel opgesteld. Het gemeentebestuur bracht op basis van een vragenlijst en ondersteund door een adviesbureau

¹⁴³ Een indeling die is geïnspireerd op Toonen c.s. 1998.

de rijksopgaven en eigen opgaven in kaart, en stelde een overzicht hiervan - onder toezienend oog van de onafhankelijke visitatiecommissie - vast. Was in de eerste fase de rol van de visitatiecommissie nog beperkt, het gemeentebestuur stelden op basis van bestaand beleid haar overzicht van opgaven vast, dat was anders in de tweede fase, die gericht was op een bestuurskrachtprofiel van de gemeente. De visitatiecommissie ging in deze kernfase, opnieuw met medewerking van ambtenaren en het college van B&W, na wat van de belangrijke en minder belangrijke opgaven uit het bestaand beleid was terechtgekomen en hoe die uitwerking te waarderen viel. De commissie hield daartoe gesprekken met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld om zo het beeld te vergelijken met het beeld zoals het 'intern' uit nota's en besluiten naar voren kwam. Ze won ook informatie in bij naburige gemeenten. Immers, er moest geen geflatteerd maar een geldig en betrouwbaar beeld ontstaan. In andere woorden: een goede foto. Dat leidde in fase twee tot een concept over de gemeentelijke bestuurskracht (per gemeente) dat opnieuw besproken werd, ook met de raad. De visitatiecommissie verdedigde haar verworven inzicht en stelde het concept bij indien daar gegronde redenen voor waren.

Het uiteindelijk vastgestelde rapport werd door de visitatiecommissie aangeboden aan het gemeentebestuur. Dit bestuur bezon zich in fase drie op eventuele gevolgen. B&W en raad geraakten daarover meestal in gesprek. Daarna bood het college vrijwillig dit rapport aan, al of niet voorzien van commentaar, aan gedeputeerde staten. GS maakten vervolgens een regio-analyse waarin ze gegevens per gebied bij elkaar zetten van meerdere bestuurskrachtprofielen zoals die waren opgesteld door de visitatiecommissie (die voor alle gemeenten een gelijke samenstelling had) om zo te bezien of een beeld oprees dat aanleiding was voor bestuurlijke actie, bijvoorbeeld verbetering van de intergemeentelijke samenwerking of herindeling van gemeenten. Deze procedure blijkt positief beoordeeld door een evaluator en minister Remkes van Binnenlandse Zaken heeft zich hier achter geschaard. Het positieve zit onder meer in de medewerking van gemeenten zelf (ze konden weigeren), de beweging van onderop bij het aanleveren van gegevens over bestaand beleid, het interactieve en iteratieve (de commissie sprake met betrokkenen), en in de onafhankelijkheid van de procedure.

Op grond hiervan en diverse studies zijn beginselen van behoorlijk visiteren geformuleerd. Er is dus een geijkte praktijk gegroeid van best practices in visiteren in het hoger onderwijs en bij gemeenten. De toepassing van de gemeentelijke bestuurskrachtmonitor bracht aan het licht dat geen sprake is van benchmarking. Elke gemeente is uniek want het bestuur kent eigen opgaven, die veel andere gemeenten niet hebben. Er zijn dus geen gemeenten vergeleken. Desalniettemin kwam de visitatiecommissie op basis van een kwaliteitsmatrix (een matrix van opgaven in velden van activiteit en van niveau van handelen in strategisch, tactisch en operationeel opzicht) met scores op tal van beoordelingsvelden. De bestuurskrachtmonitor is niet geschikt als middel voor interne doorlichting en kent dus grenzen. Een andere grens is dat deze monitor nauwelijks gebruik maakt van uitkomsten van burgerpanels.

Uit de inhoud van de visitatierapporten viel op te maken dat geen gemeenten op alle tien de velden een voldoende of meer scoorde. Strategisch beleid was in menige gemeente aan de wat zwakkere kant of onderontwikkeld. Grotere gemeenten functioneren niet automatisch in dit en ander opzicht, doordat het bestuur beschikt over een groot apparaat, voldoende of goed. Het ontbreekt het gemeentebestuur van grotere gemeenten nogal eens aan het stellen van prioriteiten in opgaven in hun bestaand beleid. Men houdt teveel 'ballen tegelijk in de lucht'. Veel gemeenten zijn volgens de commissie wel aan de minimummaat op het vlak van operationeel beleid. Vrij veel kleinere gemeenten zijn weinig pro-actief in de intergemeentelijke samenwerking.¹⁴⁴

Innovatiemonitor / dienstverlenings- en handhavingsmonitor

BZK / InAxis publiceerde in het voorjaar van 2004 onder meer het Handboek Innovatiemonitor Openbaar Bestuur.¹⁴⁵ Deze innovatiemonitor - die ook via internet is in te vullen¹⁴⁶ - meet hoe een gemeentelijke organisatie (of een onderdeel daarvan) presteert en innoveert ten opzichte van vergelijkbare organisaties. Daarbij wordt het innovatievermogen vastgesteld en aangegeven welke veranderstrategie het meest zal opleveren.

¹⁴⁴ Korsten 2004.

¹⁴⁵ Innovatiemonitor 2004.

¹⁴⁶ www.innovatiemonitor.nl.

Basis van dit instrument is het INK-model. Ook bij de innovatiemonitor wordt de benodigde informatie verzameld door middel van vragenlijsten die door gemeentelijke functionarissen worden ingevuld. Het resultaat is dus vooral een zelfperspectief.

In het kader van het vooronderzoek dat aan de innovatiemonitor ten grondslag ligt, is sprake geweest van twee proeftuinen waaraan door de 100.000+-gemeenten medewerking is verleend: een proeftuin 'basale dienstverlening' en een proeftuin 'fysieke handhaving'. Deze proeftuinen leverden meer uitgewerkte vragenlijsten op die van belang zijn voor onze indicatorenset.

Programmabegrotingen

In het kader van dualisme zijn veel gemeenten actief bezig met het ontwikkelen van 'eigen' indicatoren, met behulp waarvan kan worden gemonitord in hoeverre de doelstellingen uit de programmabegroting worden gerealiseerd. Nogal eens zijn hier worstelingen te bespeuren met het 'SMART' formuleren van deze doelstellingen en met de vraag in hoeverre outcome-, output, throughput- en/of input-indicatoren moeten worden gehanteerd.¹⁴⁷ In dit verband zijn vanuit diverse gemeenten nuttige voorbeelden van indicatoren beschikbaar. Mooi instrument in dat verband is het 'duaal dashboard'.¹⁴⁸ Dit model heeft enige gelijkenis met de balanced score card, maar is gericht op de (dualistische) gemeente. De vier gebieden waaraan het duaal dashboard aandacht besteedt zijn:

- democratisch functioneren
- financiële deugdelijkheid
- organisatie(ontwikkeling)
- uitbesteding en subsidiëring.

Op elk van deze gebieden kan men via een voorgestructureerd stramien doorklikken naar dieperliggende sturingsniveaus. Hier is het onder meer de webtechnische aanpak die inspiratie voor onze indicatorenset zou kunnen zijn.

¹⁴⁷ SMART = specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden.

¹⁴⁸ www.duaaldashboard.nl.

Effectiviteitsmonitor provincies (IPO)

Niet alleen de gemeenten, ook de provincies willen laten zien wat zij doen en waar zij goed in zijn. In provinciaal verband is intussen een discussienota over een 'provinciemonitor' ontwikkeld.¹⁴⁹ De ambitie tot het invoeren van deze 'effectiviteitsmonitor' is een van de vier projecten in het kader van de IPO-bijdrage tot het realiseren van een Andere Overheid. Het doel van deze monitor is:

- het zichtbaar maken van de beleidsprestaties van de twaalf provincies op een aantal relevante beleidsterreinen, en
- het verzorgen van een jaarlijkse publicatie hierover. Deze publicatie moet in het publieke en politieke debat een bijdrage leveren aan het vergroten van de zichtbaarheid van het provinciaal bestuur.

De provinciemonitor richt zich vooralsnog op een relatief beperkt aantal beleidsterreinen. In de verdere doorontwikkeling is interessant om te verkennen in hoeverre het mogelijk is om in het belang van de Andere Overheid op den duur tot een soort 'getrapte overheidsmonitor' te komen: een gemeentemonitor (wellicht straks ook waterschapsmonitor) op het laagste niveau, een tot op zekere hoogte daarvan afgeleide provinciemonitor op provinciaal niveau en een daarvan weer afgeleide rijksmonitor die zich bepaalt tot hoofdlijnen en kaders op het hoogste aggregatieniveau. Door aldus complementair samen te werken wordt de verleiding om op rijksniveau te gedetailleerd te regelen 'langs natuurlijke weg' bedwongen.¹⁵⁰

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Het Centraal Bureau voor de Statistiek¹⁵¹ (CBS) is natuurlijk de gegevensverzamelaar bij uitstek, ook wat betreft de publieke sector. Interessant zou zijn om na te gaan in hoeverre allerlei voor onze indicatorenset benodigde feitelijke gegevens per gemeente zijn uit te splitsen en door te vertalen.¹⁵² Een directe link tussen het CBS en de toekomstige internetversie van de indicatorenset zou het mooiste

¹⁴⁹ IPO 2004.

¹⁵⁰ De ambitie om te komen 'complementair bestuur' bestaat overigens al heel lang. Zie Werkgroep Complementair bestuur 1977: Complementair bestuur verkend, 1977.

¹⁵¹ www.cbs.nl.

¹⁵² Zie CBS, 'Gemeente op maat', laatste papieren publicatie 2002.

zijn: een automatische actualisering van de feitelijke informatie per gemeente.

Onder meer een directe link met begrotings- en rekeningsgegevens is het onderzoeken waard. Daarnaast kent het CBS onder meer een 'permanent onderzoek leefsituatie' ('POLS'), wat in feite ook een soort permanent burgertevredenheidsonderzoek is. Ook hier is wellicht allerlei interessante informatie te halen. Andersom zou het CBS baat kunnen hebben bij een standaard vragenpakket vanuit de overheidssfeer. Dit vergroot immers de gebruikswaarde van de verzamelde informatie en kan deze meer structureren en mogelijk zelfs wat indammen.

Lokale lasten (COELO)

COELO betekent: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden. Het centrum is een onderdeel van de Rijksuniversiteit Groningen. Het is vooral bekend geworden door onderzoeken, rapporten en artikelen over de lokale lasten. Het niveau en de ontwikkeling van de lokale lasten wordt jaarlijks in beeld gebracht. Deze zogenaamde 'atlas van de lokale lasten' is digitaal raadpleegbaar.¹⁵³ Deze informatie is ook in te schakelen in het kader van onze indicatorenset.

Begrotingsscan (IFLO)

IFLO betekent: Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden.¹⁵⁴ Deze inspectie maakt deel uit van het Ministerie van BZK. IFLO stelt jaarlijks kengetallen samen (ook op basis van CBS-begrotingsgegevens) met een specifiek doel: het bieden van een (eerste) referentiekader bij het onderzoek en de beoordeling van de financiële positie van artikel 12-gemeenten. Daarnaast worden de kengetallen door andere gemeenten gebruikt om de eigen financiële positie in beeld te brengen en deze te vergelijken met andere (vergelijkbare) gemeenten. In dat verband biedt IFLO samen met de provincies begrotingsscans aan gemeenten. In het kader van IFLO worden gemeenten in klassen ingedeeld naar de mate van sociale structuur en centrumfunctie. Sinds 2002 worden ook bandbreedtes en gemiddelden voor de personeelsomvang en loonsom van gemeenten meegenomen. Uiteraard zijn ook deze gegevens prima te gebruiken in het kader van de indicatorenset.

¹⁵⁴ IFLO 2005.

Gemeentelijke prestaties en middelen (SCP)

In een jaarlijks verschijnend rapport beoogt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) inzicht te verschaffen in de gemeentelijke prestaties in relatie tot de beschikbare middelen.¹⁵⁵ Per 'taakveld' (= beleidsterrein) worden indicatoren en kengetallen in kaart gebracht. De onderscheiden taakvelden zijn: bestuursorganen en algemene ondersteuning; burgerzaken; openbare orde en veiligheid; wegen en water; onderwijs(huisvesting); werkgelegenheid; maatschappelijke en sociale dienstverlening; voorzieningen gehandicapten; volksgezondheid; bijstand en sociale dienst; milieu, reiniging en riolering; cultuur, sport en groen; volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing; openbaar vervoer; economische zaken. De benadering is diepgaand. Uitgebreid wordt stilgestaan bij de aard en bruikbaarheid van de gehanteerde indicatoren. Verder is de benadering vooral kwantitatief en financieel van aard. De informatie is op landelijk aggregatieniveau, dus niet per gemeente uit te splitsen. Er worden algemene normen en bandbreedtes verschaft waarover goed is nagedacht.

De beste gemeenten om te wonen (Elsevier)

Een meer populaire benadering is bijvoorbeeld die van het weekblad Elsevier. Elk jaar wordt een ranglijst van alle Nederlandse gemeenten opgemaakt met als centrale vraag: 'Waar is het goed wonen?'.¹⁵⁶ De onderverdeling is als volgt:

- Wonen: groene omgeving, historisch woningaanbod, grote huizen, woonlasten, woningwaarde.
- Voorzieningen: onderwijs, winkels.
- Veiligheid: verkeersveiligheid, (weinig) misdrijven.
- Zorg: ziekenhuis, huis- en tandartsen, verpleeg- en verzorgingstehuizen.
- Bereikbaarheid: trein, auto.
- Economie.
- Vrije tijd: sportaccommodaties, parken en plantsoenen, uitgaan en uit eten, cultuurvoorzieningen.
- Inwoners: welvarend, allochtonen (%).

¹⁵⁵ Laatstelijk SCP 2005.

¹⁵⁶ Laatstelijk Elsevier 2004. Zie voor een andere 'populaire' benadering www.volkskrant.nl, onder Binnenland het dossier 'Gemeenten gemeten' (vergelijking prestaties 35 grootste gemeenten).

Op elk van deze punten wordt een kwalificatie gegeven: een ++ (zeer goed), een + (goed), een redelijk (0), een - (matig) of een - - (zeer matig). Uiteraard zijn niet al deze 'omstandigheden' steeds aan prestaties van gemeenten te relateren. Elsevier bekommert zich niet zozeer om de kwaliteit of aard van de indicatoren, maar baseert zich op zo gezaghebbend mogelijke bronnen (CBS enzovoort).

Recent, in juni 2005, publiceerde Elsevier een rangorde van alle gemeenten, geclusterd in groepen, op het vlak van veiligheid en prestaties van de politie.¹⁵⁷ Dinkelland kwam naar voren als de veiligste plek. De volgende indicatoren werden onder andere gebruikt. Op het vlak van veiligheid: gevoel van veiligheid; misdrijven: diefstal, inbraak, zakkenrollen per 1000 inwoners; vernieling eigendom per 1000 inwoners; bedreiging, mishandeling, roof per 1000 inwoners. Op het vlak van politieprestaties werd gemeten: aangiften vermogensdelicten; opgehelderde vermogensdelicten in procenten; aangifte en percentage opgehelderde geweldsmisdrijven. Op het vlak van het politieoordeel van inwoners werd onder meer de zichtbaarheid in de buurt gemeten en gepercipieerd daadkrachtig optreden.

Tussen gevoel van veiligheid en oordeel van burgers over prestaties van de politie was geen duidelijk verband. Veel gemeenten met een hoge score op veiligheid scoorden juist lager op het vlak van politieoptreden, en omgekeerd.

Atlas voor gemeenten

De Stichting Atlas voor gemeenten verzamelt informatie voor met name de 50 grootste Nederlandse gemeenten op tal van gebieden.¹⁵⁸

De Stichting presenteert tal van fraai vormgegeven ranglijsten, zoals (slechts een greep uit het totaal) voor woonaantrekkelijkheid, opleidingsniveaus, armoede, segregatie, werkgelegenheid, kinderopvang, misdrijven, huizenprijzen, bereikbaarheid. Bijzondere aandacht krijgt de zogenaamde 'creatieve klasse', die de motor zou zijn achter de moderne kennisintensieve economie. Deze creatieve klasse staat voor een aantal professionals (onder meer wetenschappers, onderzoekers, ict-ers), kunstenaars (onder meer

musici en andere artiesten) en andere creatieve beroepsklassen die vooral geconcentreerd zijn in steden met veel cultuur, esthetiek en nachtleven.

Sociale Atlas Brabant (PON)

Het instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant PON heeft een Sociale Atlas Brabant uitgebracht.¹⁵⁹ Deze atlas brengt het sociale domein in Noord-Brabant in kaart en is (deels abonnement, deels gratis) op internet raadpleegbaar. Het product verschaft gedetailleerde kwantitatieve gegevens op de onderdelen demografie; arbeid; inkomen; wonen; woonomgeving; onderwijs; zorg; cultuur, sport en recreatie; politiek.

In de zogenaamde 'Duurzaamheidsbalans van Brabant' onderscheidt PON een 'driehoek' bestaande uit het de sociaal-economische, culturele en ecologische kapitaal.¹⁶⁰ Het doel is in bestuurlijk en maatschappelijk handelen een evenwicht te vinden (= duurzaamheid). Voor de genoemde drie 'kapitalen' worden 'voorraden' met bijbehorende indicatoren / normen onderscheiden.

Een aantal Brabantse groepen (milieusector, vertegenwoordigersw erknemers, agrarische sector, jongeren, Telos) heeft op elk van de drie gebieden aangegeven: 'Hoe staan we ervoor?' Binnen de drie kapitalen zijn de volgende deelterreinen onderscheiden.

- Ecologisch kapitaal: natuur, bodem, grondwater, lucht, oppervlaktewater, delfstoffen.
- Sociaal en cultureel kapitaal: gezondheid en zorgvoorzieningen, solidariteit, consumptie, culturele diversiteit, burgerschap, leefomgeving, onderwijs.
- Economisch kapitaal: arbeid, kapitaalgoederen, kennis, infrastructuur, economische structuur.

¹⁵⁷ Elsevier, jaargang 61, nr. 25, 25 juni 2005.

¹⁵⁸ Marlet en Van Woerkens 2004. Zie ook www.atlasvoorgemeenten.nl.

¹⁵⁹ PON 2004.

¹⁶⁰ Telos 2002.

Ranglijsten voor websites

Op verschillende sites wordt op internet bijgehouden hoe het staat met de on-line kwaliteit van de Nederlandse gemeenten.¹⁶¹

Daarbij gaat het vooral om de beoordeling van de kwaliteit van de website. Overigens worden op de verschillende sites verschillende criteria gehanteerd, zodat de ranglijsten niet overeenstemmen. De uiteindelijke bedoeling is natuurlijk een zo volledig mogelijke on-line dienstverlening: niet meer in de rij, maar met muisklikken een paspoort of rijbewijs regelen of een vergunning aanvragen.

Medewerkertevredenheidsonderzoeken (MTO)

Zoals burgers tevredenheid de ultieme maatstaf is voor het externe presteren door een gemeente, zo kan medewerkertevredenheid een indicatie zijn voor de kwaliteit van het interne functioneren van een gemeente. Overigens draait de burger als belastingbetaler uiteindelijk ook op voor de kosten van de interne efficiency. Omdat burgers moeilijk een oordeel kunnen hebben over de interne bedrijfsvoering van hun gemeente, kan een medewerkertevredenheidsonderzoek (MTO) op dit punt een aanvullende maatstaf zijn. Ook op het gebied van MTO wordt door gemeenten volop gebruik gemaakt van verschillende, al dan niet zelf geconcipeerde modellen.¹⁶² Zo heeft het Ministerie van BZK heeft onder de naam 'Internetspiegel' een web-based standaard voor MTO ontwikkeld.

¹⁶¹ www.webdam.nl, www.advies.overheid.nl.

¹⁶² Zie Broekhuis e.a. 2002, pag. 38 e.v.

Bijlage 4

gemeentemonitor en INK-model

door drs. Helga Witjes

Welke relatie bestaat er tussen 'De staat van de gemeente' en het INK-model/Kwaliteitsmodel?

Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren ervaring opgedaan met het werken met een Kwaliteitsmodel. Zo'n model kan op verschillende manieren worden ingezet.

De meest gebruikte manieren zijn:

- als instrument om een beeld te krijgen in welke fase van ontwikkeling een organisatie zich bevindt;
- als instrument voor het leidinggevend kader om meer sturing te kunnen geven aan de (ontwikkeling van de) organisatie.

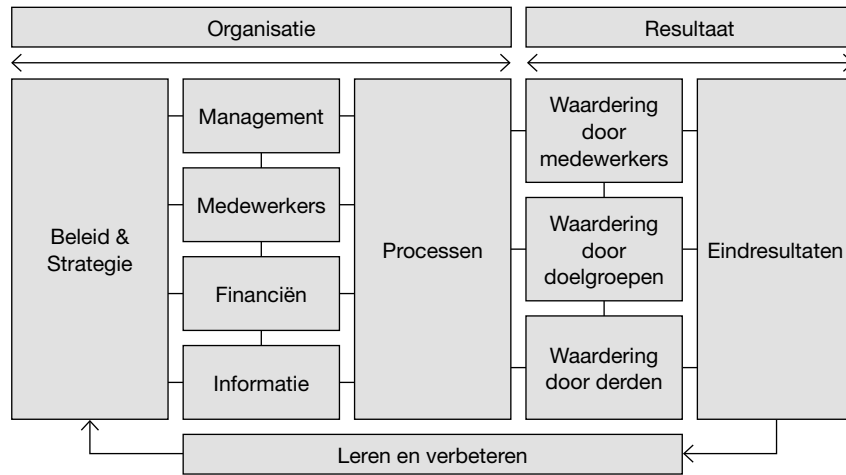
Hoe wordt er sturing gegeven met behulp van een Kwaliteitsmodel?

Volgens het Kwaliteitsmodel formuleert het ambtelijk topmanagement in samenspraak met het bestuur doelen die het wil realiseren (Deze activiteit vindt plaats bij het organisatiegebied beleid en strategie; zie plaatje van het model). Deze doelen kunnen onder andere betrekking hebben op:

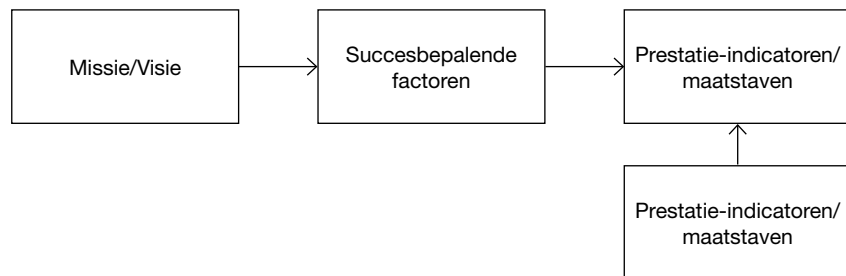
- realisatie van beleidseffecten ('minder overlast van hangjongeren')
- burgers tevredenheid ('tevreden over de telefonische afhandeling')
- kwaliteit van de bedrijfsvoering ('afhandeling bezwaren binnen wettelijke termijnen')

Na een afgesproken periode wordt gemeten of de doelen gerealiseerd zijn. De resultaten van metingen kunnen worden onderverdeeld in vier velden. Dat zijn:

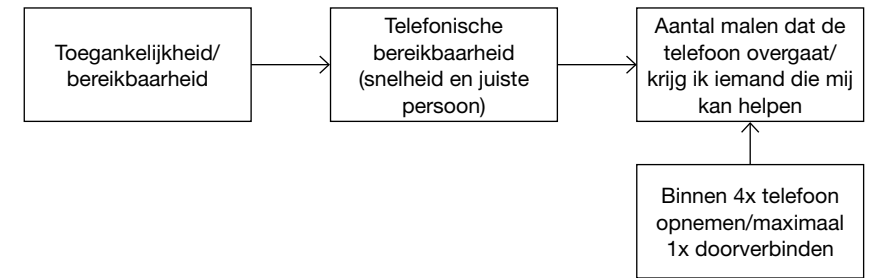
- waardering door medewerkers
- waardering door doelgroepen
- waardering door derden
- eindresultaten, met een onderverdeling naar bedrijfsvoeringsresultaten en maatschappelijke effecten



Per resultaatveld wordt bepaald wat de succesbepalende factoren voor het betreffende veld zijn. Deze factoren zijn de kwalitatieve maatstaven die voor het succes van de organisatie van cruciaal belang zijn. Deze succesbepalende factoren worden meetbaar gemaakt in de vorm van prestatie-indicatoren / maatstaven. Als de organisatie de prestatie-indicatoren in beeld heeft gebracht, ontwikkelt ze normen waaruit moet blijken of de prestatie-indicatoren al of niet in voldoende mate zijn gerealiseerd.



Een voorbeeld voor het resultaatveld 'waardering door doelgroepen / klanten' is hierna nader uitgewerkt.



Door het uitwerken van succesbepalende factoren in prestatie-indicatoren en normen ontwikkelt de organisatie een dashboard met indicatoren waarop gestuurd kan worden.

Hierbij kan ook nog onderscheid gemaakt worden tussen:

- prestatie-indicatoren voor de gehele organisatie of specifieke onderdelen daarvan, en
- 'hygiëne' prestatie-indicatoren ('als je hieraan voldoet wordt het normaal gevonden') en 'visionaire' prestatie-indicatoren ('als je hieraan voldoet dan is dit boven verwachting').

Staat van de gemeente

De indicatoren die bij de staat van de gemeente zijn geformuleerd kunnen worden ondergebracht in de aandachtsgebieden van het Kwaliteitsmodel. De meeste indicatoren zijn te plaatsen in de zogenaamde resultaatvelden. De staat van de gemeente geeft immers inzicht in de geleverde prestaties en de burgertevredenheid van de gemeente.

In de indicatorenlijst wordt onderscheid gemaakt in de verschillende verschijningsvormen van de burger. Dat zijn de burger als: kiezer, klant, onderdaan, partner, wijkbewoner en belastingbetaler.

In 'De staat van de gemeente' worden 24 prestatievelden benoemd. Per prestatieveld zijn voorbeelden opgenomen van enerzijds burgerindicatoren en anderzijds standaardindicatoren.

De vragen die te maken hebben met burgerindicatoren worden in het resultaatveld bij 'waardering door klanten / doelgroepen' geplaatst.

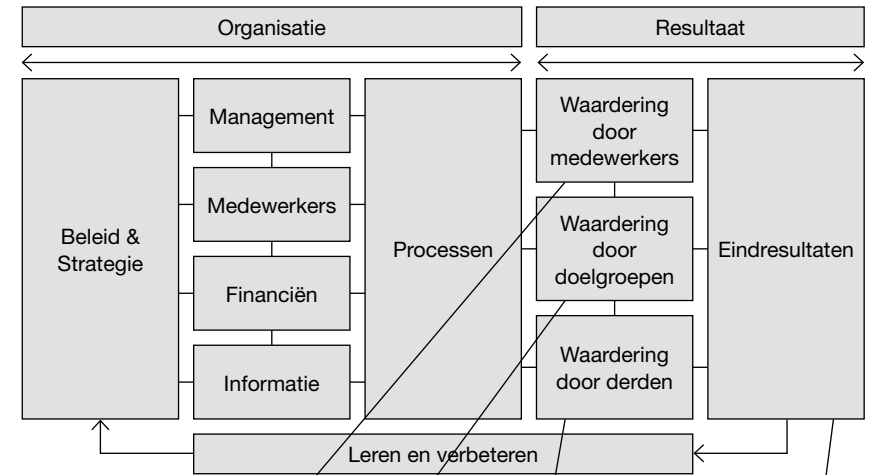
Bij de burger als kiezer en de burger als partner worden elementen

geplaatst in het resultaatveld 'waardering door derden'. De burger wordt hier immers aangemerkt als een derde die gezamenlijk met de gemeente tot gewenst beleid wil komen. De objectief meetbare standaardindicatoren worden geplaatst bij het veld Eindresultaten.

De resultaten van 'De staat' zijn bekend, hoe nu verder?

Als de resultaten van 'De staat van de gemeente' bekend zijn, wordt bepaald welke punten de gemeente belangrijk vindt om te verbeteren. Via het aandachtsgebied 'Leren en Verbeteren' probeert de gemeente zaken aan te passen in een van de organisatiegebieden van het Kwaliteitsmodel. Als bijvoorbeeld uit 'De staat' naar voren komt dat de gemeente de binnenkomende mails onzorgvuldig verwerkt, kan worden besloten om hiervoor heldere afspraken te maken (aandachtsgebied processen), betere software aan te schaffen (aandachtsgebied informatie) of duidelijke sturing aan de afhandeling van binnenkomende mails te geven (aandachtsgebied management). Na een afgesproken periode wordt wederom gemeten (in de resultaatgebieden door middel van 'De staat van de gemeente') of er verbeteringen zijn opgetreden.

De prestatievelden van 'De staat van de gemeente' kunnen op de volgende wijze aan het Kwaliteitsmodel Overheidsorganisaties worden gekoppeld.



Waardering door medewerkers
Soort gemeente
Personeel

Waardering door doelgroepen	Waardering door derden	Eindresultaten
Soort gemeente	Soort gemeente	Soort gemeente
Betrokkenheid Ambitie en slagkracht Rekenschap Loketservice Brief en telefoonafhandeling Informatieverstrekking Bezwaren en klachten Veiligheid Regelgeving Beschikkingen Handhaving Ruimtelijke ontwikkeling Economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie	Rekenschap Samenwerking Ruimtelijke ontwikkeling Sociale en maatschappelijke voorz	Betrokkenheid Rekenschap Samenwerking Loketservice Brief en telefoonafhandeling Informatieverstrekking Bezwaren en klachten Veiligheid Regelgeving Beschikkingen Handhaving Ruimtelijke ontwikkeling Economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie >

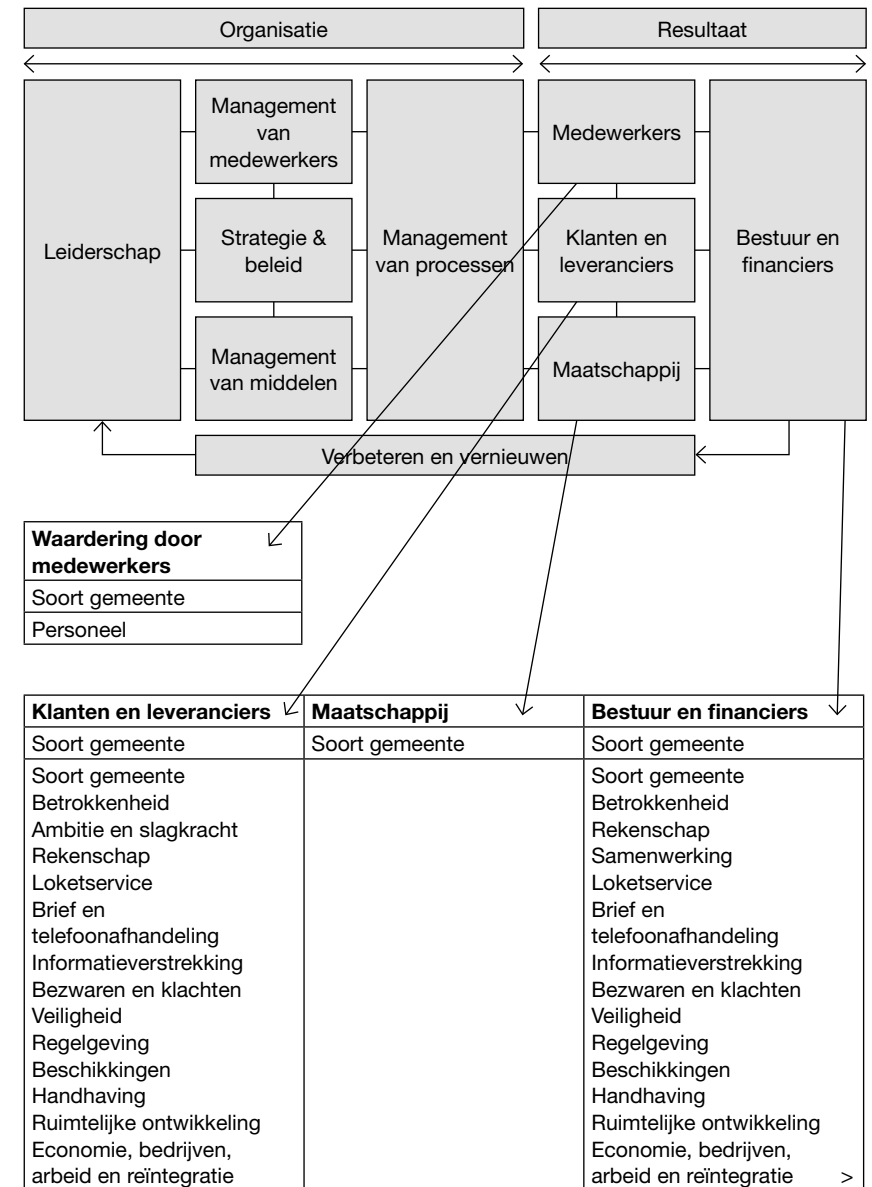
> Waardering door doelgroepen	Waardering door derden	Eindresultaten
Soort gemeente	Soort gemeente	Soort gemeente
Sociale en maatschappelijke voorz. Onderwijs		Sociale en maatschappelijke voorz. Onderwijs
Lokale voorzieningen		Lokale voorzieningen
Milieu en groen		Milieu en groen
Gebouwen		Gebouwen
Verkeer en vervoer		Verkeer en vervoer
Lokale lasten		Lokale lasten
Financiën		Financiën
Management		Management Personeel

Prestatieveld	Waardering medewerkers	Waardering doelgroepen	Waardering derden	Eindresultaten
Soort gemeente*	x	x	x	x
1) Betrokkenheid		x		x
2) Ambitie en slagkracht**		x		
3) Rekenschap		x	x	x
4) Samenwerking			x	x
5) Loketservice		x		x
6) Brief en telefoonafhandeling		x		x
7) Informatieverstrekking		x		x
8) Bezwaren en klachten		x		x
9) Veiligheid		x		x
10) Regelgeving		x		x
11) Beschikkingen		x		x
12) Handhaving		x		x
13) Ruimtelijke ontwikkeling		x	x	x
14) Economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie		x		x
15) Sociale en maatschappelijke voorzieningen		x	x	x
16) Onderwijs		x		x
17) Lokale voorzieningen		x		x
18) Milieu en groen		x		x
19) Gebouwen		x		x
20) Verkeer en vervoer		x		x
21) Lokale lasten		x		x
22) Financiën		x		x
23) Management		x		x
24) Personeel	x			x

* Onder deze prestatievelden vallen geen prestatie-indicatoren. Soort gemeente verwijst naar feitelijke gegevens.

** De programma's uit de programmabegroting horen in het model thuis bij het onderdeel Beleid & Strategie.

De prestatievelden van 'De staat van de gemeente' kunnen op de volgende wijze aan het INK-managementmodel worden gekoppeld.



> Klanten en leveranciers	Maatschappij	Bestuur en financiers
Soort gemeente	Soort gemeente	Soort gemeente
Sociale en maatschappelijke voorz. Onderwijs Lokale voorzieningen Milieu en groen Gebouwen Verkeer en vervoer Lokale lasten Financiën Management		Sociale en maatschappelijke voorz. Onderwijs Lokale voorzieningen Milieu en groen Gebouwen Verkeer en vervoer Lokale lasten Financiën Management Personeel

Prestatieveld	Mede-werkers	Klanten en leveranciers	Maat-schappij	Bestuur & financiers
Soort gemeente*	x	x	x	x
1) Betrokkenheid		x		x
2) Ambitie en slagkracht**		x		
3) Rekenschap		x		x
4) Samenwerking				x
5) Loketservice		x		x
6) Brief en telefoonafhandeling		x		x
7) Informatieverstrekking		x		x
8) Bezwaren en klachten		x		x
9) Veiligheid		x		x
10) Regelgeving		x		x
11) Beschikkingen		x		x
12) Handhaving		x		x
13) Ruimtelijke ontwikkeling		x		x
14) Economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie		x		x
15) Sociale en maatschappelijke voorzieningen		x		x
16) Onderwijs		x		x
17) Lokale voorzieningen		x		x
18) Milieu en groen		x		x
19) Gebouwen		x		x
20) Verkeer en vervoer		x		x
21) Lokale lasten		x		x
22) Financiën		x		x
23) Management		x		x
24) Personeel	x			x

* Onder deze prestatievelden vallen geen prestatie-indicatoren. Soort gemeente verwijst naar feitelijke gegevens.

** De programma's uit de programmabegroting horen in het model thuis bij het onderdeel Strategie & Beleid.

Bijlage 5

Literatuurverwijzingen

Aardema 2002: H. Aardema, Doorwerking van BBI – Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten, Leusden 2004 (proefschrift Rijksuniversiteit Groningen).

Aardema 2004: H. Aardema, Verbindend leiderschap – Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid, Den Haag 2004.

Aardema 2005: Het directiemodel (I) – Hoeveer kantelt uw organisatie?, in: Overheidsmanagement januari 2005.

Albeda 2000: H.D. Albeda, Gemeenten langs de meetlat – Hoe gemeenten resultaten bijhouden en burgers daarover informeren, Den Haag 2000 (rapport Stichting Rekenschap).

Albeda 2002: H.D. Albeda, 10 voor meten, 5 voor gebruik – Over prestatiemeting en monitoring, Amsterdam 2002 (rapport Stichting Rekenschap).

Albeda e.a. 2004: H.D. Albeda, A.L. Buinink en F.A.W.M. van der Meijden, Administratieve overlast voor burgers, Stichting Rekenschap 2004.

Bang 2003: Henrik P. Bang (ed.), Governance as social and political communication, Manchester University Press 2003.

Bleijenberg 2005: C.E. Bleijenberg, P.G. Castenmiller en J.W. Propitius, Het Beeld van de Burger, Den Haag 2005 (VNG/SGBO-publicatie)

Ter Bogt 2005: Henk ter Bogt, Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?, Groningen 2005 (rede).

Bordewijk en Klaassen 2000: P. Bordewijk en H.L. Klaassen, Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten, Den Haag 2000.

Bouckaert en Auers 1998: Geert Bouckaert en Tom Auers, Prestaties meten in de overheid, Brugge 1998.

Broekhuis e.a. 2002: M. Broekhuis, C.A.J. Bastiaansen en N. Dijkstra, Meten is weten – Een inventariserend onderzoek naar benaderingen en instrumenten die de overheid inzet om de tevredenheid van medewerkers en klanten te onderzoeken, Groningen 2002 (InAxis-publicatie).

De Bruijn 2001: Hans de Bruijn, Prestatiemeting in de publieke sector – Tussen professie en verantwoording, Utrecht 2001.

BVK 2004: Ministerie van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Samenwerken aan de krachtige stad; uitwerking

van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB 111).

Bijlert 2004: J.B.W. van Bijlert, Servicenormen in de publieke sector, Starterskit: beginnen met normen, Amsterdam 2004 (rapportage Stichting Rekenschap)

Consumentenbond 2003: Burgers over gemeentelijke dienstverlening – Een onderzoek in tien gemeenten, Den Haag 2003.

CPB 2004: Centraal Planbureau, Centrale doelen, decentrale uitvoering; over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen, CPB document 45.

Elsevier 2004: Weekblad Elsevier, Waar is het goed wonen? Elsevier 19 juni 2004, pag. 51 e.v.

Engbersen e.a. 1997: R. Engbersen e.a., Nederland aan de monitor; het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen, Utrecht 1997.

EZ 2002: Ministerie van Economische Zaken, Lokaal loket – Rapport van de MDW-werkgroep Benchmark gemeentelijke dienstverlening, Den Haag 2002.

GSB 2004: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Outputindicatoren in de MOP's – Een handreiking, Den Haag 2004.

Haselbekke e.a. 1990: A.G.J. Haselbekke, H.L. Klaassen, A.P. Ros en R.J. in 't Veld, Prestaties tellen – Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden, 's-Gravenhage 1990.

Hiemstra 2003: J. Hiemstra, Presterende gemeenten, Hoe gemeenten beter kunnen presteren, Alphen aan den Rijn 2003.

Hilhorst en Van de Burgwal 2002: Ester Hilhorst en Ban van de Burgwal, Amersfoort langs de meetlat – Een vergelijking van de 25 grootste gemeenten, gemeente Amersfoort 2002.

Van Houdt 1999: D.T. van Houdt, Lokale monitoring – Ontwikkeling van een Zutphens model, Zutphen 1999.

IFLO 2005: Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden, Kengetallen 2005, Ministerie van BZK 2005.

Infodrome 2001: Rick van der Ploeg e.a., Controle geven of nemen – Een politieke agenda voor de informatiesamenleving, Amsterdam 2001.

Innovatiemonitor 2004: BZK/InAxis, Handboek Innovatiemonitor Openbaar Bestuur, Den Haag 2004.

IPO 2004: IPO (interprovinciaal overleg), Concept Scopingsdocument Provincie-monitor – Discussiestuk t.b.v. Kring Provinciesecretarissen op 8 oktober 2004.

KGS 2005: Kenniscentrum Grote Steden, Weetgids 2005 – 2006 – Alle kennis voor steden in zakformaat, Den Haag 2005.

Korsten e.a. 2002: Samen en toch apart – Naar een faciliterend bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing, Heerlen 2002 (OU-publicatie).

Korsten 2004: A.F.A. Korsten, Visiteren van gemeenten - Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten, Open Universiteit 2004.

Korsten e.a. 2004: A.F.A. Korsten, L. Schaepkens en L.J.M. Sonnenschein, Shared Services – Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten, Den Haag 2005 (InAxis-publicatie).

Lako en Daaleman 1999: Christiaan Lako en Christine Daaleman, Lokale monitoring – Bouwstenen voor ondersteuning van beleid, in: Bestuurswetenschappen 1999, nr. 6, pag. 445 e.v.

Leeuw 2000: F.L. Leeuw, Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht?, in: RMO 2000.

Marlet en Van Woerkens 2004: Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, Atlas voor gemeenten 2004, Utrecht 2004.

Meijer 2004: Albert Meijer, Vreemde ogen dwingen – De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector, Den Haag 2004.

Noordegraaf en Van der Meulen 2005: Verouderde vernieuwing? – Hoe een 'Andere overheid' echt 'anders' kan zijn, in: Bestuurskunde juli 2005, nr. 4.

PON 2004: PON, Instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant, Sociale Atlas Brabant, Tilburg 2004.

PON 2005: PON, Instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant, De Staat van de Gemeente - Eindrapportage testfase voorjaar 2005 (auteurs K. du Long, E. Verkaar en E. Edelmann).

RFV 2004: Raad voor de financiële verhoudingen, Advies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 30 september 2004, naar aanleiding van wetsvoorstel wijziging toezichtsbepalingen Gemeentewet (Provinciewet).

RMO 2000: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Aansprekend burgerschap – De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers, Den Haag 2000.

RMO 2002: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Bevrijdende kaders – Sturen op verantwoordelijkheid, Den Haag 2002.

SCP 2001: Sociaal en Cultureel Planbureau, Thema's die

Nederlanders in de politiek belangrijk vinden, Den Haag 2001.

SCP 2003: Sociaal en Cultureel Planbureau, De sociale staat van Nederland, Den Haag 2003.

SCP 2005: Sociaal en Cultureel Planbureau, Maten voor gemeenten 2005– Een analyse van de prestaties van de lokale overheid, Den Haag 2005.

SGBO 2004: SGBO Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Presteren door leren – Concretisering van handboek ten behoeve van www.watdoetjegemeente.nl (versie november 2004).

Smith 1995: P. Smith, On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector, in: International Journal of Public Administration, 1995, nr. 18, pag. 377 e.v.

Telos 2002: Telos – Brabants Centrum voor Duurzaamheidsvraagstukken, De duurzaamheidsbalans van Noord-Brabant, Tilburg 2002.

Toonen c.s. 1998: Th.A.J. Toonen, M.J.E.M. van Dam, M.C.S. Glim en G.J. Wallagh, Gemeenten in ontwikkeling - Herindeling en kwaliteit, Van Gorcum 1998.

Utrecht 2004: Gemeente Utrecht, Monitor 2004 en Inwonersenquête 2004 – Uw mening over uw buurt, stad en gemeentebestuur, gemeente Utrecht 2004;

VGS/VNG 2004: VNG/VGS, De slagvaardige overheid – Perspectief op prestatie, Den Haag mei 2004.

VNG/BZK 2004: Werkgroep Benchmarking, Handreiking Prestatievergelijking – Benchmerken en prestaties vergelijken binnen de openbare sector, Den Haag 2004.

VNG/SGBO 2002: VNG/SGBO, Bestuurskracht; een spiegel voor het bestuur, PlantijnCasparie 2002.

VSO 2004: Werkgroep Meetlat, VSO-platform 2004, Handboek benchmarking gemeenten – Kengetallen van gemeenten 50.000+, achtergronden en metagegevens, gemeente Amersfoort 2004.

Werkgroep Complementair Bestuur 1977: Complementair bestuur verkend - Een studie over het wat en waarom, het hoe en wanneer van complementair bestuur, 's-Gravenhage 1977.

WRR 2002: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, De toekomst van de nationale rechtsstaat, Den Haag 2002.

Zouridis 2005: S. Zouridis, Wegen naar vertrouwen, Leusden 2005 (BMC-publicatie).

Colofon

Dit rapport is begin september 2005 door de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) aangeboden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en tot stand gekomen in samenwerking tussen:

VGS

Postbus 30435
2500 GK Den Haag
tel: 070 373 86 77
e-mail: vgs@vng.nl

BMC

Postbus 308
3830 AJ Leusden
tel: 033 496 52 00
e-mail: bmc@bmc.info

PON

Postbus 90123
5000 LA Tilburg
tel: 013 535 15 35
e-mail: pon@ponbrabant.nl

Open Universiteit Nederland

Postbus 2960
6401 DL Heerlen
tel: 045 576 28 88
e-mail: info@ou.nl

InAxis

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
tel: 070 426 88 73
e-mail: info@inaxis.nl

Opmaak Mooijekind ontwerpers, Loenen (Veluwe)
Druk BDU Grafisch Bedrijf, Barneveld

Den Haag, september 2005