

Limburg brengt de bestuurskracht van haar gemeenten in kaart



Bestaat er een verband tussen de bestuurskracht van een gemeente en haar financiële positie, respectievelijk financiële organisatie? Scoort een gemeente die haar zaken financieel op orde heeft ook automatisch hoger op de bestuurskrachtmonitor of hoeft dat niet per se het geval te zijn?

Het provinciebestuur van Limburg startte in 2000 een proces dat de bestuurskracht van de 47 Limburgse gemeenten in kaart moest brengen. Dit proces werd onlangs in drie regio's voltooid, waarbij 43 volledige visitaties plaatsvonden en vier quick scans. Bestuurskracht werd daarbij gedefinieerd als de mate waarin de gemeente haar eigen en opgelegde ambities kan realiseren. Nam het provinciebestuur het initiatief en schiep dit het kader voor de uitvoering van de bestuurskrachtmonitor, de daadwerkelijke uitvoering lag bij een onafhankelijke visitatiecommissie, daarbij ondersteund door een adviesbureau. De commissie bestond uit burgemeesters en een voormalige gemeentesecretaris. Dit proces resulteerde in een groot aantal visitatierapporten met gemeentelijke bestuurskrachtprofielen, vastgesteld door de commissie.

De bestuurskrachtmonitor is een uniek instrument in Nederland, nooit eerder werd de bestuurskracht van gemeenten op een dergelijke systematische manier onderzocht. Kenmerkend voor de aanpak was het feit dat niet werd gekozen voor een soort ideale referentiegemeente aan de hand waarvan de andere gemeenten de maat werd genomen. Iedere gemeente moest haar eigen opgaven in beeld brengen en aan de hand van een vragenlijst komen tot een zelf vastge-

steld opgavenprofiel. Dit resulteerde in een opgavenprofiel dat voor de Visitatiecommissie uitgangspunt was te onderzoeken in hoeverre deze opgaven daadwerkelijk werden gerealiseerd. Dit mondde uit in een bestuurskrachtprofiel.

Het opgavenprofiel is van *inventariserende* aard en het bestuurskrachtprofiel van *beoordelende* aard.

Ofschoon er geen referentiegemeente model stond en door uit te gaan van de eigen (deels unieke) opgaven geen sprake was van organisatievergelijking in strikte zin (benchmarking), is het duidelijk dat normen en criteria ontwikkeld moesten worden aan de hand waarvan de visitatiecommissie de opgaven van de gemeenten kon beoordelen. Zij heeft daarbij de veelheid van taken van de gemeente ingedeeld in een aantal functies en kwaliteitsniveaus. Er werden vier rollen onderscheiden die elke gemeente vervult. De kwaliteit van uitvoering van de ambities werden op drie niveaus beoordeeld: het strategische, tactische en operationele functie.

Scoorde een gemeente op alle gebieden met een voldoende of meer, dan is er sprake van een complete gemeente. In *figuur 1* staat hiervan een overzicht.

Twee velden werden niet ingevuld omdat de commissie van oordeel was dat de combinatie 'strategisch niveau' en 'organisatie' niet logisch is omdat strategische doelen slechts externe wer-

king kunnen hebben waaraan de eigen organisatie ondergeschikt is. Ook het veld 'operationeel niveau' in combinatie met 'bestuur' is niet ingevuld omdat bestuurlijke besluitvormingsprocessen op strategisch en tactisch niveau tot stand komen en niet op operationeel niveau.

Toelichting per veld

1.1 strategisch bestuur

In dit veld wordt onder meer gekeken of de gemeente een integrale visie heeft op haar rol, positie en taken en of ze de beschikbare middelen adequaat inzet voor het vervullen van haar opgaven. Ze realiseert eenheid van beleid en reageert slagvaardig op crises en incidenten maar laat zich daardoor niet leiden.

1.2 strategische dienstverlener

Hier wordt gezien of de gemeente functioneert als een betrouwbare en robuuste overheid en haar taken op het gebied van veiligheid, hulpverlening, vergunningverlening en handhaving adequaat oppakt.

1.3 strategische participant

Op dit veld gaat het om strategische samenwerking. Het gemeentelijk functioneren wordt waar mogelijk versterkt door samenwerking met andere gemeenten. Een centrumgemeente behoort daarbij aanjager (initiator) te

Figuur 1 Kwaliteitsmatrix ter beoordeling van de bestuurskracht van gemeenten

Kwaliteitsniveau	Gemeentelijke rollen			
	Bestuur	Dienstverlener	Participant	Organisatie (bedrijfsvoering)
Strategisch niveau	1.1 Strategisch bestuur	1.2 Strategische dienstverlener	1.3 Strategische participant	N.v.t.
Tactisch niveau	2.1 Tactisch bestuur	2.2 Tactische dienstverlener	2.3 Tactische participant	2.4 Tactische organisatie
Operationeel niveau	N.v.t.	3.2 Operationele dienstverlener	3.3 Operationele participant	3.4 Operationele organisatie

zijn van de regionale samenwerking. Tevens wordt hier gefocust op de strategische kwaliteit van interactieve processen, waarbij burgers en organisaties bij de beleidsvorming worden betrokken. Kent een gemeente een langetermijnbeleid ten aanzien van participatie?

2.1 tactisch bestuur

Bij tactisch beleid gaat het om uitwerking en middelenverdeling. Een begroting is een tactisch beleidsdocument. De visitatiecommissie vroeg zich hier af: is de afweging van de prioriteiten transparant en wordt die gecommuniceerd? De gemeenteraad is betrokken bij de besluitvorming (minstens op hoofdlijnen) en er wordt gestreefd naar eenheid van beleid? De overheid stelt zich in dienst van de lokale samenleving?

2.2 tactisch dienstverlener

De voortgang, kwaliteit en de slagvaardigheid van de beleidsvoorbereiding worden op dit veld beoordeeld. Bij de beleidsinitiatieven worden de financiële en personele middelen aan-geven.

2.3 tactische participant

Op dit veld wordt nagegaan hoe de gemeente in haar beleidsmatige en bestuurlijke processen bijdraagt aan regionale samenhang en daarvoor middelen kan verwerven. Het gemeentelijk functioneren wordt mogelijk versterkt door samenwerking met andere gemeenten.

2.4 tactische organisatie

Op dit veld wordt de kwaliteit van de ambtelijke organisatie op tactisch niveau beoordeeld. Van haar wordt gevraagd aan te geven op welke wijze vorming en uitvoering van haar human resource management, de informatievoorziening en het automatiseringsbeleid plaatsvindt. Verder: worden de ICT-mogelijkheden benut?

3.2 operationele dienstverlener

Is het beleid effectief? Hier wordt ook gekeken of de gemeente haar publieke diensten efficiënt en effectief levert en of zij naar haar burgers, bedrijven en partners eenduidig optreedt.

3.3 operationele participant

Nagegaan wordt in hoeverre de ge-

meente op operationeel niveau in relatie tot medeoverheden invulling geeft aan de eisen van effectiviteit en efficiency. Samenwerking dient te leiden tot een beter eindproduct.

3.4 operationele organisatie

De gemeente wordt hier beoordeeld op de vraag of het P & O-beleid, de informatievoorziening en de automatisering op een effectieve en efficiënte wijze plaatsvinden. De gemeente beschikt over de personele en financiële middelen om haar opgaven te kunnen realiseren. Er wordt voortdurend geïnvesteerd in de gemeentelijke organisatie.

De toepassing van de monitor kent twee fasen. Als de visitatiecommissie haar rapport heeft aangeboden aan het gemeentebestuur kan dit bestuur het voor zich houden maar het ook aanbieden aan het provinciebestuur die het hele proces startte. In de procedure zit opgesloten dat gemeentebesturen eerst zelf reflecteren op de uitkomsten van de visitatierapporten en komen tot verbeteracties. Deze kunnen bijv. liggen in de sfeer van verbetering van de interne bedrijfsvoering, verdere beleidsontwikkeling op strategisch vlak, betere interactieve beleidsontwikkeling, verdere beleidsontwikkeling op bepaalde terreinen, nadere doorlichting van bepaalde diensten, betere intergemeentelijke samenwerking of wellicht gemeentelijke herindeling. Op basis van de uitkomsten uit de visitatierapporten voert het provinciebestuur daarna verder overleg met regio's over de uitkomsten. Een van de tot nu toe zichtbare gevolgen is dat een aantal gemeenten in Midden-Limburg zelf een voorstel voor gemeentelijke herindeling – van onderop deden.

Enige uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor

Enkele algemene conclusies die getrokken kunnen worden op basis van de uitgebrachte visitatierapporten.

- De commissie kwam in haar beoordeling niet verder dan het predikaat 'voldoende'. Bij een enkele gemeente kende zij het predikaat 'in ruime mate' toe. Dat betekent dat versterking van de gemeentelij-

ke bestuurskracht een uitdaging is die ook voor grotere gemeenten geldt die al lang en breed geherindeld zijn en waarvoor herindeling zich de komende jaren niet aandient. Ergo, ook de bestuurskracht van gemeenten als Maastricht, Heerlen, Venlo, Weert, Roermond, Venray is verbeterbaar.

- Het operationele niveau is beter ontwikkeld dan de andere twee kwaliteitsniveaus. Van alle tien velden scoren de gemeenten als strategisch participant (veld 1.3) het laagst. Dat wil zeggen dat vrij veel gemeenten geen expliciet beleid ontwikkelen op de langere termijn. Het ontbreekt niet zelden aan een integrale visie die verder reikt dan vier jaar.
- De intergemeentelijke samenwerking komt er in veel gemeenten bekaaid af. Weinig gemeenten blijken zich krachtig in te spannen of te excelleren om samen verder te komen.
- De commissie heeft het operationele beleid over 'large' beoordeeld. Ze was mild.
- Grotere gemeenten doen het op alle velden niet zonder meer beter. Grote gemeenten hebben veel ambities en daarom is de vertaalslag naar tactisch en operationeel beleid op bepaalde beleidsterreinen een probleem.
- Een gemeente die het beste uit de bus kwam, zou op alle tien velden 'in ruime mate' of 'voldoende' moeten scoren. Een zodanige gemeente heeft de visitatiecommissie niet aangetroffen. Van alle 47 gevisiteerde gemeenten was er niet een die op alle velden voldoende of meer scoorde. Enkele gemeenten scoorden slechts op een veld een 'matig' en op de rest 'voldoende'. Dergelijke gemeenten zijn als robuust aan te merken.
- De zwakste gemeenten scoren in het algemeen op een aantal velden laag. Deze uitkomsten hebben naar het oordeel van het provinciebestuur, de visitatiecommissie en veel geïnterviewde burgemeesters, raadsleden en

ambtenaren toegevoegde waarde opgeleverd. De Limburgse procedure geldt als 'best practice' omdat voldaan is aan beginselen van behoorlijk visiteren (Korsten, 2004). Dit wordt hier niet verder uitgewerkt.

Bestuurskracht en financiën

Hoe verhoudt de gebleken bestuurskracht van een gemeente zich tot haar financiële organisatie en haar financiële positie? Vooraf wordt opgemerkt dat het begrip 'financiële organisatie' en het begrip 'financiële positie' niet elkaars synoniemen zijn, maar daarover straks meer.

Bestuurskracht en financiële organisatie

Hierna wordt specifiek ingegaan op de velden 2.4 (tactische organisatie) en 3.4 (operationele organisatie) uit de kwaliteitsmatrix (*figuur 1*). Wat deze velden inhouden werd hiervoor reeds aangegeven. Onderstaand volgt de letterlijke omschrijving die de visitatiecommissie bij haar beoordeling gebruikte.

Veld 2.4 De gemeente als interne organisatie op tactisch niveau

Daarvoor heeft de visitatiecommissie de volgende criteria opgesteld.

- De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn. De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen, die voor het organisatorisch functioneren van belang zijn, en vormt zich op basis daarvan een visie voor de (middel)lange termijn. De gemeente kijkt tenminste 4 jaar vooruit en stelt de visie voortschrijdend bij.
- De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven. De gemeente heeft de effecten van de ontwikkeling van haar opgaven voor de gehele bestuurlijke organisatie in beeld.
- Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt, is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is. Er is voldoende personele capaciteit aanwezig om de opgaven te vervul-

len. Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe bezetting of het uitvallen van medewerkers.

De gemeente is een aantrekkelijke werkgever en is in staat kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel aan te trekken voor zowel beleidsmatige als uitvoerende taken. De benodigde capaciteit kan extern worden gerealiseerd, mits dit geen afbreuk doet aan de regierol van de gemeente. Indien de financiële ruimte onvoldoende is stelt de gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten voor de inzet van de beschikbare middelen.

- De gemeente benut de mogelijkheden van ICT

De gemeente voldoet aan de doelstellingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat in 2002 elke gemeente een internetsite heeft en 25 % van de overheidsdienstverlening langs elektronische weg beschikbaar is.

Veld 3.4 De gemeente als interne organisatie op operationeel niveau

Daarvoor gelden de volgende criteria:

- Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt, is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

De gemeente beschikt over financiële middelen om de opgaven te vervullen.

- Daar waar de gemeente het beleid zelf uitvoert, voert de gemeente bij het oppakken van de opgaven de regie.

De ambtelijke capaciteit is toereikend om invulling te geven aan de opdrachtgeverrol.

- Er wordt voortdurend geïnvesteerd in het functioneren van de gemeentelijke organisatie.

De gemeente verzamelt gegevens omtrent kwaliteit (onder meer tevredenheid burgers), effectiviteit en efficiency van haar functioneren. Dit blijkt uit de inzet van instrumenten als audits en benchmarking. De gemeente gaat op basis van de verzamelde gegevens na of gerichte acties voor verbetering mogelijk zijn.

- De gemeente benut de mogelijkheden van ICT.

De gemeente voldoet aan de doelstellingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat in 2002 elke gemeente een internetsite heeft en 25 % van de overheidsdienstverlening langs elektronische weg beschikbaar is.

Bij wijze van illustratie tonen we voor 29 gemeenten de uitkomsten op de velden 2.4 en 3.4, waarbij in het oog gehouden moet worden dat een score 6 een oordeel 'matig' inhoudt. Bij gemeenten die in een pilot betrokken waren of waarbij een quick scan plaatsvond, zoals Venlo, is in 2.4 geen oordeel gegeven.

Op basis van de uitgebrachte rapporten kan gesteld worden dat nagenoeg alle gemeenten hun opgaven als tactische organisatie 'matig' tot 'voldoende' uitvoeren en hun operationele opgaven in voldoende mate.

Op veld 2.4 (tactische organisatie) en 3.4 (operationele organisatie) constateerde de visitatiecommissie enkele knelpunten:

- voornemens en initiatieven zijn er voldoende maar de voortgang is onder de maat;
- er is sprake van een kwetsbare personele capaciteit. De effecten van de genomen maatregelen zijn nog niet direct zichtbaar;
- beperkte personele bezetting in relatie tot de opgaven;
- geen middellangetermijnvisie als organisatorische eenheid;
- achterblijven van de planning- en controlsystematiek;
- beperkte mogelijkheden om kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel aan te trekken;
- het niet optimaal of te laat benutten van de ICT-mogelijkheden (gemeentelijke website).

Bestuurskracht en financiële positie

Is een gemeente die financieel draagkrachtig is ook bestuurskrachtiger? De provincie Limburg stelt jaarlijks aan de hand van de gemeentebegrotingen een overzicht samen van de financiële positie van de gemeenten.

De financiële positie van een gemeente wordt beoordeeld op basis van drie criteria, namelijk:

- de meerjarige budgettaire ruimte;
- de reservepositie alsmede de aanwendbaarheid daarvan;

Tabel 1 Scores op de bestuurskrachtmonitor: kwaliteitsmatrix

Legenda 8= ruime mate 6= matig 0=geen opgave
7= voldoende 5= onvoldoende

Noord-Limburg

<i>Nr.</i>	<i>Gemeente</i>	<i>1.1</i>	<i>1.2</i>	<i>1.3</i>	<i>2.1</i>	<i>2.2</i>	<i>2.3</i>	<i>2.4</i>	<i>3.2</i>	<i>3.3</i>	<i>3.4</i>	<i>Totaal</i>
1	Arcen-V	7	6	7	6	6	7	7	7	7	7	67
2	Beesel	5	6	0	6	6	6	7	7	7	7	57
3	Bergen	6	6	7	7	6	6	6	7	7	7	65
4	Gennep	6	6	5	7	6	6	7	7	7	7	64
5	Helden	8	7	6	7	7	7	7	7	7	7	70
6	Horst ad M.											0
7	Kessel	0	7	0	7	7	6	6	7	7	7	54
8	Maasbree	6	5	5	6	5	6	6	7	7	7	60
9	Meerlo-W	7	5	6	6	5	6	6	7	7	7	62
10	Meijel	7	7	0	7	6	6	7	7	7	7	61
11	Mook	6	7	0	6	6	7	6	7	7	7	59
12	Sevenum	7	7	7	6	6	7	7	7	7	7	68
13	Venlo	5,5	5,5	5	0	0	5	0	0	7	0	28
14	Venraij	7	5	6	6	6	7	6	7	7	7	64
		77,5	79,5	54	77	72	82	78	84	91	84	779

Midden-Limburg

<i>Nr.</i>	<i>Gemeente</i>	<i>1.1</i>	<i>1.2</i>	<i>1.3</i>	<i>2.1</i>	<i>2.2</i>	<i>2.3</i>	<i>2.4</i>	<i>3.2</i>	<i>3.3</i>	<i>3.4</i>	<i>Totaal</i>
15	Heel	8	7	5	6	6	6	7	7	6	7	65
16	Haelen	7	6	5	5	7	6	7	7	7	7	64
17	Hunsel	6	5	5	5	5	6	6	7	7	6	58
18	Heythuysen	6	6	5	6	6	6	6	6	7	6	60
19	Roggel-Neer	0	6	5	6	7	6	6	7	7	6	56
20	Thorn	7	6	6	6	5	6	6	7	7	6	62
21	Nederweert	7	7	7	7	6	7	7	7	7	7	69
22	Weert	6	7	5	7	6	7	7	8	7	7	67
23	Ambt Montfort	7	7	7	6	7	6	7	7	7	7	68
24	Maasbracht	6	7	7	6	6	6	7	7	7	7	66
25	Roerdalen	0	7	0	7	7	8	0	7	7	6	49
26	Roermond	7	7	5	6	6	6	0	7	7	6	57
27	Swalmen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		67	78	62	73	74	76	66	84	83	78	741
28	Heerlen	6	6	7	6	6	6	6	7	7	7	64
29	Maastricht	7	7	5	6	6	5	7	7	7	7	64

- het belastingpakket en de belastingruimte.

Als we per gemeente de uitkomsten vergelijken van de bestuurskrachtmonitor met haar financiële positie kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- de gemeente die 'goed' uit de bus kwam in de bestuurskrachtmonitor scoort redelijk wat haar financiële positie betreft. Van alle 47 Limburgse gemeenten staat deze gemeente op plaats 12, dat wil zeggen dat 11 gemeenten een betere financiële positie hebben;
- de gemeenten die als 'slecht' uit de bestuurskrachtmonitor kwamen, doen het financieel naar verhouding niet echt slecht. Een van de gemeenten die slecht uit de bestuurskrachtmonitor kwam scoort financieel zelfs beter dan de gemeente die in de wandeling als beste in de bestuurskrachtmonitor scoorde;
- van een van de gemeenten die het er in de bestuurskrachtmonitor slecht afbrengt, zegt de visitatiecommissie zelfs dat haar financiële positie gezond is. Deze conclusie wordt in grote trekken bevestigd door de financiële ladder;
- de financiële positie van de grootste Limburgse gemeenten is heel divers. Twee grote gemeenten hebben zowel een redelijke bestuurskracht als een redelijke financiële draagkracht (Maastricht en Heerlen);
- een grotere gemeente doet het zowel qua bestuurskracht als financiële draagkracht relatief slecht (Venlo).

Ergo, er bestaat nauwelijks een verband tussen de financiële positie van een gemeente en haar bestuurskracht. De visitatiecommissie heeft er achteraf gezien goed aan gedaan geen bijzondere analyse te maken van de financiële positie van gemeenten vanuit het perspectief van predictie van bestuurskracht.

Conclusie

Doordat alle Limburgse gemeenten op basis van hun eigen opgaven zijn beoordeeld door een onafhankelijke visitatiecommissie is een goed beeld

ontstaan van hun bestuurskracht en kunnen gemeenten aan de slag om te gaan werken aan de verbeterpunten. De toepassing van de bestuurskrachtmonitor in gemeenten blijkt een bijzonder positief verlopen proces dat betekenis heeft voor het lerend vermogen van een gemeentebestuur. Er zijn dan ook plannen bij het provinciaal bestuur om aan dit project een vervolg te geven.

Kijken we naar de uitkomsten dan valt op dat de gemeentebesturen met name op strategisch niveau en in mindere mate op tactisch niveau nog knelpunten vertonen. Op operationeel niveau hebben ze de zaakjes voldoende op orde, zij het dat de visitatiecommissie mild was in de beoordeling. Grotere gemeenten zijn overigens niet per definitie bestuurskrachtiger. Dit komt omdat hun ambities ook hoger gesteld zijn. De gedachte dat bestuurskracht een afgekaarte zaak is als eenmaal een minimumschaalniveau is bereikt van zeg 18.000 inwoners, is door deze visitatie opnieuw gelogenstraft.

Er bestaat nauwelijks een verband tussen de financiële positie van een gemeente en haar bestuurskracht, zo bleek uit een analyse van een 29-tal gemeenten.³ De best scorende gemeente in Limburg op de bestuurskrachtmeter moet op de financiële ladder 10 gemeenten voor laten gaan. De slechtst scorende gemeenten hebben een redelijk tot goede financiële positie. Dat impliceert een relativering van de betekenis van financiën voor de bestuurskracht van een gemeente. Budget blijkt geen garantie voor 'good governance'. Goede bestuurders kunnen ook met beperkingen in de middenstroom uit de voeten.

Noten

- 1 Drs. J. Hendriks is werkzaam bij de provincie Limburg. Hij schreef op persoonlijke titel.
- 2 Prof. dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht. Hij deed onderzoek naar de kwaliteit van gemeentelijke visitaties, in opdracht van het provinciebestuur van Limburg.
- 3 De gegevens voor andere gemeenten stonden bij de afronding van deze analyse nog niet ter beschikking.

Literatuur

- Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2004.
- Provincie Limburg, *Jaaroverzicht financiële kerngegevens*, 2003.
- Toonen, Th.A.J. e.a., *Gemeenten in ontwikkeling*, van Gorcum, Assen, 1998.
- Van Naem & Partners, *Instrument bestuurskracht gemeenten*, januari 2000.
- Visitatiecommissie-Rutten, *bestuurskrachtprofielen*, vele gemeenten.