

Bestuurskwaliteit en presterende gemeente

Eddy van Hyjum &
Jaring Hiemstra

Dr. I.J. van Hyjum en dr. J.H. Hiemstra zijn adviseur bij KPMG Amstelveen.

De prestaties van de gemeenten worden steeds kritischer gevolgd. Niet alleen de raad wil als gevolg van de dualisering meer zicht op de prestaties. Ook burgers wenssen steeds nadrukkelijker 'value for money'. Bij bestuurders en ambtelijke top bestaat vaak nog een gefragmenteerd beeld van het feitelijk presteren van de gemeente. Het onderzoeken van de bestuurskwaliteit is een hulpmiddel voor het integraal inzichtelijk maken van de prestaties van de gemeente. In dit artikel stellen we ons de vraag hoe een abstract begrip als bestuurskwaliteit kan worden ingevuld en hoe een gemeente bestuurskwaliteit kan meten.

De omgeving van gemeenten is de afgelopen jaren sterk veranderd. Eind jaren negentig lag het accent op de *bedrijfsmatige* gemeente. In het verlengde daarvan hebben gemeenten volop gewerkt aan het invoeren van *integraal management*, *productbegrotingen* en het verhelderen van *bevoegdheden en verantwoordelijkheden*. De afgelopen drie jaar is er een kentering in het denken over de rol van de overheid. Steeds meer wordt duidelijk dat grotere gemeenten geconfronteerd worden met complexe (beleids)vraagstukken op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid, sociale samenhang, welzijn en zorg en ruimtelijke ordening.

Waarom bestuurskwaliteit meten?

Het besturen van gemeenten zal de komende jaren, mede in het licht van een minder gunstig economisch klimaat, een uitdagende opgave zijn. Van gemeenten wordt niet alleen verwacht dat zij hun zaken intern op orde hebben, maar ook dat zij de beoogde prestaties (in termen van maatschappelijke effecten) realiseren. Bestuurders en ambtenaren willen worden 'afgerekend' op het eigen presteren. Ook de VNG stelt in het recente manifest *Om het vertrouwen van de burger* dat gemeenten hun prestaties beter inzichtelijk moeten maken en zich voor hun prestaties moeten verantwoorden.¹ Veel gemeenten hebben echter nog een zeer gefragmenteerd beeld van de 'gezondheidstoestand' en de prestaties van de eigen organisatie. Vaak zijn er wel rapporten aanwezig, maar een integraal inzicht in sterke en zwakke punten ontbreekt veelal.

Er is een aantal factoren aan te wijzen die er toe zullen leiden dat de roep om inzicht in de prestaties van gemeenten zal toenemen. Deze factoren zijn:

- *De raad wil invulling geven aan zijn controlerende rol*: om die goed te kunnen invullen zal de raad van de college en de ambtelijke organisatie meer inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie verlangen;
- *De omgeving van de gemeente wordt steeds kritischer*: de kreet *value for money* leek enkele jaren nog een typisch Angelsaksisch begrip. Inmiddels volgen de media en de burgerij de gemeente steeds kritischer. Dit gebeurt zowel in positieve (o.a. weekblad *Elsevier* 'de

beste gemeente') als in negatieve zin (de 'gouden eikel' voor slechte dienstverlening).

- *Toenemende noodzaak voor samenwerking*: op de schaal van kleine en middelgrote gemeenten kan het nuttig en noodzakelijk zijn bepaalde diensten gezamenlijk aan te bieden. Hierbij kan het gaan om samenwerking, het vormen van een 'federatie' met andere gemeenten of in het uiterste geval herindeling. Om een goede discussie over de noodzaak en het mogelijke rendement van samenwerking of samenvoeging te kunnen voeren is een helder beeld van het huidige presteren en de achterliggende oorzaken daarvan noodzakelijk.

De druk op bestuurders en ambtenaren neemt toe om een scherper beeld van het presteren van de gemeente te krijgen. Dit inzicht is nodig om te kunnen achterhalen waar verbetering nodig is en wat goed gaat, inzicht te krijgen in noodzakelijke maatregelen om het presteren verder te verhogen en om verantwoording te kunnen afleggen.

Uitgangspunten

Bestuurskwaliteit en het presteren van een gemeenten zijn nauw aan elkaar verbonden. Het begrip 'bestuurskwaliteit' definiëren wij als de mate waarin een



... dienstverlening aan de burger...

gemeente bestuurlijk en organisatorisch in staat is haar bestuurlijke opgaven en rollen waar te maken en de gewenste prestaties te leveren. Het begrip heeft derhalve niet alleen betrekking op de opgaven en feitelijke prestaties van de gemeente, maar nadrukkelijk ook op de mate waarin wordt voldaan aan de organisatorische uitgangspunten en randvoorwaarden die deze prestaties mogelijk maken (het *prestatievermogen*).

Om bestuurskwaliteit te kunnen meten is een aantal uitgangspunten van belang.

– Conclusies over de bestuurskwaliteit moeten objectiveerbaar zijn. Een groot risico bij het meten van bestuurskwaliteit is dat de analyse een optelsom wordt van verschillende percepties van geïnterviewden. Vooral conclusies uit dergelijke analyses roepen bij de onderzochte organisatie dan ook vragen op als er ingrijpende aanbevelingen uit voortvloeien. Het meten van bestuurskwaliteit vereist daarom een visie en een methode om te komen tot 'geobjectiveerd' inzicht over de prestaties van gemeenten en van onderlinge prestatieverschillen.

Een interessant vraagstuk is het referentiekader waar de onderzoekers het functioneren tegen afzetten. Nu is het vinden en vaststellen van eenduidige normen en criteria voor het goed of slecht functioneren van een overheidsorganisatie niet eenvoudig. Generieke normen om het functioneren van een gemeentelijke organisatie objectief te beoordelen bestaan niet. In het algemeen zal de normstelling bij onderzoek dan ook vanuit meerdere invalshoeken moeten plaatsvinden, de missie en doelen van de organisatie en de specifieke bestuurlijke opgaven en problemen van een gemeente.

– Bestuurskwaliteit moet gekoppeld zijn aan bevorderende en belemmerende factoren. Wij constateren dat gemeenten in de praktijk behoefte hebben aan verdiepend inzicht in de factoren die het bereiken van goede prestaties bevorderen of belemmeren. Het is bijvoorbeeld niet alleen interessant te weten hoe een gemeente presteert in het domein van de dienstverlening, maar ook om te bekijken waarom het gewenste niveau (nog) niet wordt bereikt. De achterliggende informatie biedt de mogelijkheid te beoordelen of en hoe het niveau kan worden verhoogd.

Steeds meer gemeenten streven naar een permanente monitoring en verbetering van de kwaliteit van de organisatie, waarbij het *Instrument Nederlandse Kwaliteit* (INK) als hulpmiddel wordt gebruikt. De methode zou daarom een koppeling moeten leggen tussen (externe) prestaties en het (interne) functioneren van de organisatie waarmee gemeenten ook inzicht krijgen in de vraag hoe het presteren verder kan worden verbeterd.

– *Het ontwikkelingsstadium moet in relatie worden gebracht met de bestuurskwaliteit.* Bestuurskwaliteit is niet een 'statisch' gegeven. Het heeft weinig zin om een momentopname te maken van de prestaties van een gemeente zonder aandacht te besteden aan het ontwikkelingsstadium waarin de gemeentelijke organisatie zich bevindt. Naar onze mening moet bij het beoordelen van de prestaties van gemeenten rekening worden gehouden met de eigenheid en de specifieke omstandigheden van de gemeente. Hierbij gaat het om het verandervermogen van de organisatie(-onderdelen). In de context van deze uitgangspunten staan wij een benadering voor die is gebaseerd op vier pijlers:

- geobjectiveerd inzicht in de prestaties van de gemeente ten aanzien van verschillende bestuurlijke opgaven;
- verdiepend inzicht in het functioneren van de gemeentelijke organisatie en het effect daarvan op de prestaties, aansluitend op het INK-model;
- rekening houden met het ontwikkelingsstadium van de organisatie en veranderkundige aspecten;
- aangeven van mogelijkheden tot verbetering.

Het analysemodel

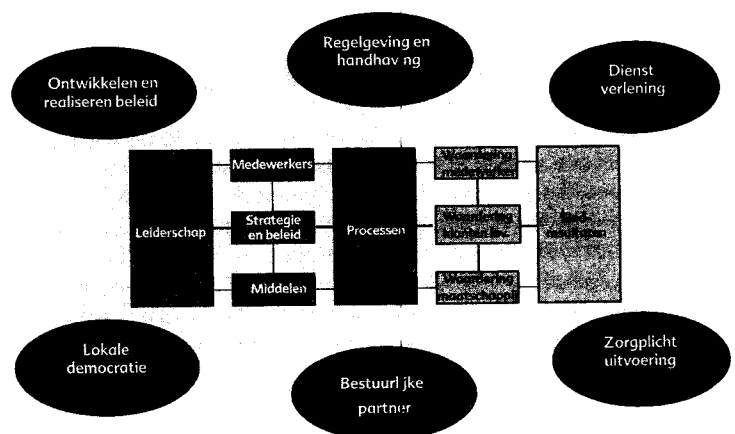
Onze visie op bestuurskwaliteit is afgeleid van de verschillende prestatiegebieden van de gemeente. Een gemeente is in staat haar verschillende opgaven en rollen in het openbaar bestuur op een kwalitatief goede wijze waar te maken. Wij onderscheiden de volgende zes generieke bestuurlijke opgaven:

- ontwikkelen en realiseren van beleid
- regelgeving en handhaving
- dienstverlening
- functioneren als lokale democratie
- functioneren als bestuurlijke partner
- zorgplicht voor de uitvoering

In *figuur 1* hebben we deze prestatiegebieden en de te onderzoeken organisatiegebieden weergegeven. Voor een toelichting op deze bestuurlijke opgaven verwijzen wij naar de toelichting in het tekstkader. Door de ambities en uitdagingen van gemeenten op deze terreinen te confronteren met de feitelijke prestaties, wordt een eerste indruk verkregen van de 'bestuurskwaliteit' van de gemeente. Het gaat echter om niet meer dan een indicatie dat de gemeente op bepaalde terreinen goed of minder goed presteert. We kunnen met deze 'thermometer' wel de temperatuur meten, maar weten nog niet waarom een bepaald prestatieniveau (bestuurskwaliteit) al dan niet wordt gehaald. Hiervoor is een analyse noodzakelijk. De relatie tussen bestuurlijke opgaven/prestaties en organisatorisch randvoorwaarden is in *figuur 1* weergegeven.

Verklarende factoren

Het meten van bestuurskwaliteit beoogt niet alleen de prestaties in beeld te brengen, maar ook om de verkla-



Figuur 1. Bij het meten van bestuurskwaliteit worden zes bestuurlijke opgaven en de verklarende factoren onder de loep genomen

rende factoren te achterhalen. Doel van de analyse is de gezondheidstoestand van de gemeentelijke organisatie integraal te beoordelen volgens een vaste onderzoeksmethode. De ervaring leert dat een doorlichting van de gemeentelijke organisatie niet alleen inzicht in de sterke en zwakke punten van de organisatie oplevert, maar ook aandachtspunten voor verbetering en ontwikkeling van de bedrijfsvoering, de externe gerichtheid (relatie met burgers en belanghebbenden), output en effecten van de organisatie.

Bij het doorlichten van een gemeentelijke organisatie is het van belang te definiëren welke aandachtsgebieden zullen worden onderzocht. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren volgens de indeling van het INK-model of volgens het model van de periodieke organisatiedoorlichting. De benadering van de periodieke organisatiedoorlichting is gebaseerd op het INK-model en vult deze aan met enkele specifieke elementen.² Het doorlichtingsmodel stelt gemeenten in staat het interne functioneren van de organisatie te beoordelen. De doorlichting levert aanvullende informatie op over:

- de 'gezondheid' van de organisatie, sterke en zwakke punten in het functioneren van de organisatie
- aangrijpingspunten voor verbeteringen in het interne functioneren en externe prestaties

- inzicht in het ontwikkelingsstadium van de organisatie en daarmee ook inzicht in de (verwachte) effecten van samenwerking.

Het onderzoeksproces

Een onderzoek naar de bestuurskwaliteit van een gemeente kan, afhankelijk van de aanleiding en de context van het onderzoek, op verschillende manieren worden uitgevoerd. Wij onderscheiden de volgende varianten:

- zelfanalyse door de gemeente;
- zelfanalyse door de gemeente, gevolgd door een visitatie van een externe en onafhankelijke commissie;
- volledige uitvoering van het onderzoek door een externe en onafhankelijke visitatiecommissie;
- uitvoering onder regie van de provincie;
- uitvoering door een onafhankelijk extern adviesbureau.

Hoe het onderzoek wordt uitgevoerd, het is van belang in het oog te houden dat uiteindelijk het leereffect voor de gemeente centraal behoort te staan. Het onderzoek is er niet op gericht een oordeel uit te spreken over bestuurders of medewerkers, maar om te leren en te verbeteren door middel van kritische zelfreflectie. Dit

Toelichting op de zes bestuurlijke opgaven

Ontwikkelen en realiseren van beleid

Het ontwikkelen van beleid is geen doel op zichzelf, maar gericht op het oplossen van problemen en het realiseren van maatschappelijke effecten. Het is van belang niet alleen te bezien of de gemeente op belangrijke terreinen beleid heeft ontwikkeld dat aansluit bij de specifieke vraagstukken en problemen, maar ook of de randvoorwaarden zijn gecreëerd voor de realisatie van de doelen. Hierbij kan worden gedacht aan het formuleren van duidelijke doelen en (tussen-)stappen, aan de beschikbaarheid van financiële middelen en van ambtelijke capaciteit/deskundigheid, de koppeling met instrumenten (zoals subsidiecontracten, regelgeving) en aandacht voor monitoring en evaluatie. Ook het bewaken van de integraliteit van beleid is een belangrijk aandachtspunt.

Regelgeving en handhaving

Regelgeving en handhaving zijn belangrijke en actuele thema's voor gemeenten. Of het nu gaat om regels in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), bouwvoorschriften of voorschriften op het gebied van milieu en brandveiligheid: de gemeente stelt grenzen aan het gedrag van burgers en bedrijven en is verantwoordelijk voor de handhaving van deze regels. Gemeenten dienen te beschikken over actuele juridische kaders van voldoende kwaliteit (intern consistent, eenduidig, handhaafbaar) en over een handhavingprogramma dat op de beschikbare ambtelijke capaciteit is afgestemd.

Dienstverlening

De gemeente verleent burgers en bedrijven op aanvraag tal van diensten, vergunningen, rijbewijzen, paspoorten en uitkeringen. De eisen die burgers en bedrijven aan de kwaliteit van de dienstverlening stellen, zijn hoog. De gemeente moet duidelijke kwaliteitsnormen stellen, een passend dienstverleningsconcept hanteren (doelgroepenbenadering, multi-channeling) en de geleverde kwaliteit ook monitoren.

Functioneren als lokale democratie

Gemeenten behoren beslissingen op democratische wijze te nemen. In een democratische rechtsstaat moeten burgers en organisaties in staat worden gesteld invloed uit te oefenen op de keuzes van het gemeentebestuur. Dit stelt niet alleen eisen aan de electorale participatie, maar ook aan de wijze waarop burgers worden betrokken bij plannen en beslissingen die hen direct raken. Aandachtspunten zijn onder meer interactief beleid, communicatie en de verankering van gebiedsgericht werken in de organisatie.

Bestuurlijk partnerschap

Gemeenten zien zich in toenemende mate geconfronteerd met het gegeven dat zij voor de oplossing van maatschappelijke problemen zijn aangewezen op medewerking van andere organisaties. De gemeente vervult dan een 'regierol': het bij elkaar brengen van partijen, werken aan een gezamenlijke visie en het waarborgen van een goede samenwerking bij de uitvoering. Voorbeelden zijn het ouderenbeleid, lokaal volksgezondheidsbeleid en het integraal veiligheidsbeleid. Ook wordt samengewerkt met buurgemeenten, waterschappen en de provincie. Een gemeente moet in staat zijn in dergelijke bestuurlijke netwerken te participeren.

Zorgplicht voor de uitvoering

Gemeenten beschikken op een aantal terreinen over een wettelijke zorgplicht. Gedacht kan worden aan de inzameling van huishoudelijk afval en riolering, maar ook aan groenvoorzieningen of lokaal openbaar vervoer. Dit betekent niet dat de gemeente de uitvoering ook per definitie zelf ter hand moet nemen. De mate waarin de feitelijke realisatie van voorzieningen wordt uitbesteed verschilt sterk per gemeente. Het is van belang dat gemeenten ten aanzien van uitbesteding welbewuste keuzes maken en vervolgens voldoende greep houden op de kwaliteit van de dienstverlening.

vraagt zowel van bestuurders, managers als medewerkers een open houding en de bereidheid het eigen functioneren ter discussie te stellen. Een maximaal leer-effect voor gemeenten kan naar onze mening worden bereikt als bij de uitvoering van het onderzoek een aantal uitgangspunten in acht wordt genomen. Deze uitgangspunten zullen kort worden besproken.

Werken aan een vertrouwensbasis

Het is voor het onderzoek van groot belang dat de deelnemers vertrouwen in het onderzoeksproces hebben en de verwachting hebben dat de uitkomsten serieus neemt. Om een dergelijke vertrouwensbasis te creëren is een grondige voorbereiding van het onderzoek noodzakelijk, waarbij goed wordt gecommuniceerd over het doel van het onderzoek, de werkwijze en het omgaan met aanbevelingen. Vermoedens van 'verborgen

Het lef om het eigen functioneren kritisch tegen het licht te houden is noodzakelijk om het vertrouwen van de burger te versterken

agenda's' kunnen het onderzoeksproces en de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten aanzienlijk frustreren. Het is daarom van belang te (blijven) werken aan het vertrouwen in het proces op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau.

Van buiten naar binnen werken

Het verdient aanbeveling bij het uitvoeren van het onderzoek zo veel mogelijk 'van buiten naar binnen' te werken. Burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en raadsleden zijn de ervaringsdeskundigen bij uitstek als het gaat om gemeentelijk beleid. Zij ervaren immers direct de gevolgen van het beleid, dienstverlening en maatregelen – of het ontbreken daarvan. Gesprekken met deze doelgroepen kunnen belangrijke inzichten en aandachtspunten voor vervolgonderzoek opleveren.

Meerdere bronnen voor analyse gebruiken

De gesprekken met burgers en organisaties vormen evenwel niet de enige informatiebron voor het onderzoek. Ook uit documenten zoals monitors, medewerkerstevredenheidsonderzoeken, beleids-evaluaties en benchmarkstudies is vaak 'objectieve' informatie te halen over de prestaties van een gemeente. Door conclusies te baseren op meerdere informatiebronnen wordt voorkomen dat de beeld-

vorming over de prestaties eenzijdig door (subjectieve) indrukken wordt bepaald.

Meerdere organisatieniveaus

Op basis van externe gesprekken en documenten-analyse ontstaat een indruk van de prestaties van een gemeente. Met het oog op de gewenste verdieping van het onderzoek wordt dit beeld getoetst in gesprekken met het college van B&W, het centrale management-team en de directieteams van de beleidssectoren binnen de organisatie. Door deze gesprekken kan het beeld ten aanzien van de prestaties worden genuanceerd of aangescherpt en kunnen oorzaak-gevolgrelaties worden gelegd tussen prestaties en het functioneren van de gemeentelijke organisatie.

Periodieke discussie over resultaten

Het beeld van de bestuurskwaliteit en de gesignaleerde knelpunten en verbeterpunten worden uiteindelijk aan de gemeenteraad voorgelegd. Het college van B&W kan zich vervolgens in een openbaar debat voor de prestaties van de gemeente verantwoorden en aangeven welke verbeteracties zullen worden uitgevoerd. Het periodiek meten van en discussiëren over de bestuurskwaliteit draagt zo bij aan het noodzakelijke maatschappelijke en politieke debat over de kwaliteit van het lokaal bestuur.

Tot slot

Het meten van de bestuurskwaliteit maakt het zowel voor bestuurders als medewerkers mogelijk de vinger aan de pols houden ten aanzien van de prestaties van hun gemeente. Een periodieke zelfdiagnose verschaft niet alleen concrete aangrijpingspunten voor verdere verbetering van de prestaties, maar biedt tevens een goede basis voor het afleggen van publieke verantwoording. Dit alles vraagt om een open houding van bestuurders en medewerkers. Het lef om het eigen functioneren kritisch tegen het licht te houden is echter noodzakelijk om het vertrouwen van de burger in de overheid te versterken.

Noten

1. De VNG stelt dat gemeenten het vertrouwen in burgers moeten herwinnen door inzicht te verschaffen in hun prestaties op het gebied van sociale en fysieke veiligheid, onderwijs en jeugdbeleid, zorg en welzijn en ruimtelijke ordening. *Samenwerken, handhaven en verantwoorden* zijn volgens de VNG de drie leidende principes voor gemeenten die willen presteren en die ook op hun prestaties willen worden beoordeeld.
2. L. Boel, J.B. Boelens & J.H. Hiemstra, 'Preventieve doorlichting houdt gemeenten scherp', *B&G magazine*, oktober 2001.

Burgers, bedrijven en organisaties volgen en beoordelen de prestaties van gemeenten steeds kritischer. Het is daarom van belang dat het college en de ambtelijke top meer greep op het presteren van de gemeente krijgen. Het periodiek meten van en discussiëren over de bestuurskwaliteit kunnen deze greep versterken. De bestuurskwaliteit van een gemeente kan worden gemeten met behulp van een analysemodel waarin de specifieke bestuurlijke opgaven centraal staan. De discussie over de uitkomsten van de analyse is minstens zo belangrijk als de analyse zelf. De discussie leidt tot verdiepend inzicht in de oorzaak-gevolgrelaties en legt de basis voor verdere bestuurlijke en ambtelijke organisatieontwikkeling. Op deze wijze kan de bestuurskwaliteit systematisch worden gemeten en verhoogd.