

Werkplaats Bestuurskracht 17 april 2008

‘Manifest bestuurskrachtonderzoek’: Een appèl op leren

- 1) **Koppel bestuurskrachtonderzoek niet aan herindeling.**
Bestuurskrachtonderzoek lijdt aan het ‘denk niet aan een witte olifant-syndroom’. Of het nu wel of niet benoemd wordt, bestuurskrachtonderzoek staat los van de vraag of herindeling nodig is.
- 2) **Gebruik bestuurskrachtonderzoek ten dienste staan van reflectie, ontwikkelen en leren.**
Bestuurskrachtonderzoek biedt daarmee in feite de basis voor een vorm van ‘verander-management’. Bestuurskrachtonderzoek moet worden gezien in ontwikkeltermen in plaats van in termen van wel of geen bestuurskracht.
- 3) **Gebruik bestuurskrachtonderzoek als instrument van, voor en door de gemeenten zelf.**
Alleen dan kan er sprake zijn van een leerproces. ‘Iedereen wil veranderen, maar niemand wil veranderd worden’.
- 4) **Faciliteer als provincie en rijk bij het bestuurskrachtonderzoek (maar niet meer dan dat).**
De provincies en het rijk moeten ten hoogste faciliterend zijn bij bestuurskrachtonderzoek. Er mag geen sprake zijn van een dwingende of dominante opstelling richting gemeenten.
- 5) **Bestuurskrachtonderzoek bestaat uit een basisonderzoek plus maatwerk.**
Bestuurskrachtonderzoek moet bestaan uit een (beperkt) basisonderzoek op basis van een aantal basisindicatoren met daarbij een ‘plus’ met maatwerk afhankelijk van de lokale situatie en wensen. Basisonderzoek vergroot de mogelijkheden voor vergelijking op de betreffende indicatoren, een wens die bij veel gemeenten toch leeft: ‘hoe doen we het in vergelijking met onze buurman?’
- 6) **Doe niet alles opnieuw maar maak ook gebruik van bestaande informatie.**
Er is in de gemeentelijke organisatie vaak al veel informatie voorhanden om een bestuurskrachtonderzoek te doen (stukken uit de P&C cyclus, inspectierapporten, benchmarks etc). Bestuurskrachtonderzoek moet gebruik maken van deze gegevens. Een bestuurskracht-onderzoek heeft op een onderdeel echter wel toegevoegde waarde: de manier waarop een gemeente in – al dan geen formele – regionale samenwerkingsverbanden opereert.
- 7) **Beoordeel de bestuurskracht op objectieve manier.**
Bestuurskrachtonderzoek heeft als voordeel dat van ‘buiten naar binnen’ wordt gekeken. Doe dit bijvoorbeeld via collegiale visitatie of de blik van een externe.
- 8) **Voer bestuurskrachtonderzoek periodiek uit.**
Om te weten of bestuurskrachtonderzoek leidt tot verbeteringen, moet het periodiek plaatsvinden, bijvoorbeeld per 4 jaar (bestuursperiode).
- 9) **Ontwikkel steun en betrokkenheid bij de organisatie om dingen voor elkaar te krijgen.**
Uit onderzoek blijkt dat ambtelijke steun een belangrijke voorwaarde is voor doorwerking van bestuurskrachtonderzoeken. In mindere mate vormen de ‘kwaliteit van het onderzoek’ en ‘politieke steun voor de uitkomsten’ een verklaring voor de doorwerking van bestuurskrachtonderzoeken.
- 10) **Betrek de samenleving bij het onderzoek en het verbetertraject.**
De gemeente moet zowel bij het onderzoek als bij het verbetertraject er na, de samenleving horen en betrekken.

Op 17 april jl. organiseerden de gemeente Schoonhoven en onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper een zogenaamde Werkplaats Bestuurskracht. Burgemeesters, gemeentesecretarissen en managers van gemeenten, vertegenwoordigers van het Ministerie van BzK en uit het bedrijfsleven wisselden gedachten en ervaringen uit over bestuurskrachtonderzoek. Resultaat is een 'Manifest bestuurskrachtonderzoek'.

Inleidende presentaties

Dick de Cloe: visitatie moet vierjaarlijks

Inleider Dick de Cloe, burgemeester van Schoonhoven, schetste een beeld van het uitgevoerde onderzoek bij zijn gemeente. Zijn ervaringen waren niet positief: het onderzoek werd gezien



als een verplicht nummer; het werd intern niet gevoeld als een meerwaarde voor de organisatie. Bovendien kwamen uit het bestuurskrachtonderzoek weinig aandachtspunten voor de interne organisatie. Er ontstond daardoor helaas geen directe alertheid om zaken te verbeteren.



DEZE KRACHTIGE
SAMENVATTING WORDT U
AANGEBODEN DOOR DE
PVDA/DB6 FRACTIE

SCHOONHOVEN, APRIL 2005

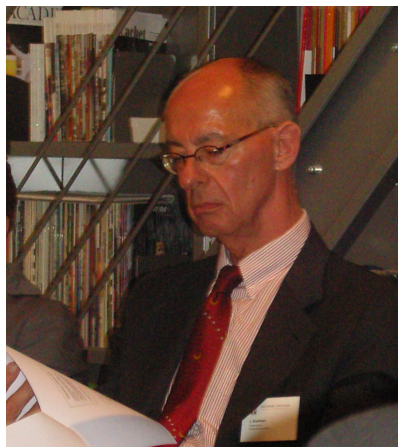
De aanbevelingen van het Bestuurskrachtonderzoek uit 2005 zijn niet voor niets:

- Diverse (strategische) taken zijn ondergebracht binnen de het samenwerkingsverband in de Krimpenerwaard (K5);
- Er worden bijeenkomsten georganiseerd over de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad;
- Er vindt structureel overleg plaats tussen de staffunctie communicatie en voorlichting (en overige 'staffuncties') met de vakafdelingen;
- In de sjablonen van college- en raadsvoorstellen is het onderdeel 'doelstellingen' toegevoegd;
- Er wordt een toekomstvisie voor de gemeente Schoonhoven ontwikkeld en er is meer aandacht voor de rol van de ambtelijke organisatie (bedrijfsvoeringsconcept).

Dick de Cloe heeft ook een suggestie: Naar analogie van de politieregio's stelde hij voor bij elke gemeente vierjaarlijks een visitatie plaats te laten vinden door collega's van een andere gemeente. Er zou een vorm van kwaliteitskeurmerk moeten komen op de kwaliteit van bestuurskrachtonderzoek.

Jeroen Staatsen: bestuurskrachtonderzoek is leuk en uitdagend

Inleider Jeroen Staatsen, burgemeester van de gemeente Voorschoten, schetste als succesvoorwaarde dat



bestuurskrachtonderzoek volledig los moet worden gezien van het 'zwaard van Damocles' van al dan niet herindelen, anders zijn ze gedoemd te mislukken. Hij ziet, evenals Dick de Cloe, dat het meten van bestuurskracht periodiek moet plaatsvinden. Hij vergelijkt dit met een 'total bodyscan' of een APK-keuring.

Jeroen Staatsen ziet bestuurskrachtonderzoek niet als een proces van 'inspectie' maar van reflecteren, leren en optimaliseren, wat moet leiden tot acties voor benoemde resultaten (SMART!) en tot structurele verbetering. Hiervoor is het nodig dat verbeteracties bekijken en worden geborgd. Verbeteren komt niet vanzelf: "verbeteren is een 'strakke' actie". Een succesfactor voor het meten van bestuurskracht is dat je het niet alleen intern doet maar ook met externe stakeholders. Het uitwerken van verbeterpunten doe je vervolgens niet alleen. In Voorschoten is bijvoorbeeld de directeur

van de lokale Rabobank betrokken bij de reflectie op burgerparticipatie in de gemeente.

Volgens Jeroen Staatsen moeten gemeenten zelf initiatieven nemen tot het onderzoek van bestuurskracht. Zij zijn verstandig genoeg om hun eigen broek op te houden. Rijk en provincies zijn hoogstens faciliterend en niet dwingend en dominerend.

Het bestuurskrachtonderzoek in Voorschoten heeft geleid tot de volgende verbeteracties:

- Investeren in sturing, strategie en samenhang;
- Opwaarderen dienstverlening;
- Samenspel tussen bestuur en samenleving verbeteren;
- En raad, en college en ambtelijk apparaat zijn 'geadresseerd';

Met Dick de Cloe is hij voorstander van het volgen van verbeterlagen en periodiek 'thermometeren' door middel van bestuurskrachtonderzoek.

Marie-Louise van Muijen: bestuurskracht meten, gewoon beginnen

Inleider Marie-Louise van Muijen, plaatsvervangend directeur van BZK, brak een lans voor 'reframing' van bestuurskrachtonderzoek. Marie-Louise schetste een



beeld dat gemeenten de 'frontoffice' van de overheid moet worden. Zij krijgen steeds meer

taken, en meer beleidsvrijheid op lokaal niveau (decentralisatie). Dit betekent ook dat zij voldoende bestuurskracht moeten hebben, dus als gemeente in staat zijn om zelfstandig of samen met anderen lokale en regionale opgaven te realiseren. Uitgangspunt voor BZK is dat de opgaven centraal staan en dat de gemeenten het niet alleen doen maar in wederzijdse afhankelijkheid van maatschappelijke en politieke partners (de samenleving).

Evenals de vorige inleiders, is Marie-Louise van Muijen van mening dat bestuurskrachtonderzoek participatief en actiegericht moet zijn: van onderzoek naar ontwikkeling. Ook is zij van mening dat dé bestuurskracht van dé gemeente niet bestaat. Gemeenten moeten hun eigen opgaven *herkennen* en hun eigen kracht daarin *erkennen*. Het wordt spannend als gemeenten hun opgaven niet in beeld hebben, blijven steken in plannen en projecten niet realiseren en als zij niet sterk genoeg zijn om samenwerking te kunnen sturen. Ook is het van belang dat raadsleden over de gemeentegrens kunnen kijken, gemeenten niet alleen zeggen wat niet kan en vinden dat er dingen fout mogen gaan. Bestuurskrachtonderzoek is vervolgens maatwerk en contextafhankelijk (zoals voor wat betreft de ligging, ontwikkelingsstadium en dergelijke).

Marie-Louise van Muijen ziet bestuurskrachtonderzoek als instrument voor ontwikkeling en als kwaliteitsinstrument voor het eigen gemeentelijk leerproces. Voor 'reframing' van bestuurskrachtonderzoek schetst Marie-Louise van Muijen vier uitgangspunten:

- Bestuurskrachtonderzoek is de verantwoordelijkheid van gemeenten zelf.
- Ruimte voor ontwikkelvragen.
- Onderlinge vergelijking met soortgelijke gemeenten.

- Richten op ontwikkeling van gemeenten ten behoeve van maatschappelijke opgaven. Ook Marie-Louise heeft een voorkeur voor een periodieke bestuurskrachtonderzoek.

Judith Jansen: ambtelijke steun voor bestuurskrachtonderzoek is essentieel

Inleider Judith Jansen, studente Master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen, heeft bij Partners+Pröpper een scriptieonderzoek verricht naar de doorwerking van bestuurskrachtonderzoek bij circa 90 gemeenten in Fryslân, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland en Limburg.

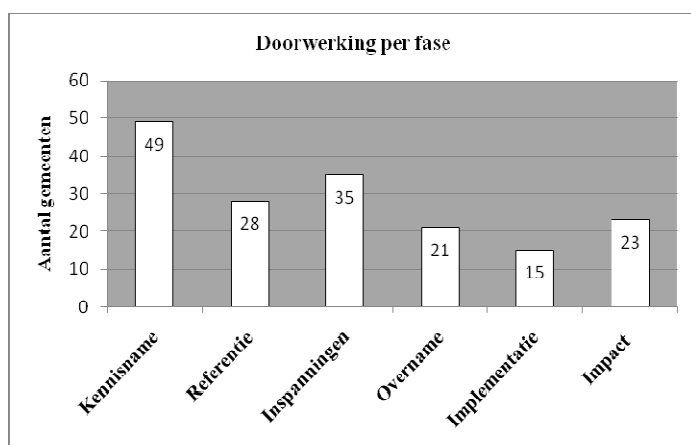


In haar inleiding schetste zij dat de kwaliteit van bestuurskrachtonderzoek, politieke steun voor de uitkomsten en ambtelijke steun de belangrijkste verklaringsfactoren zijn voor doorwerking (28,1%). Factoren als leesbaarheid, de praktische bruikbaarheid van en communicatie over het onderzoek spelen nauwelijks een rol.

Judith gebruikt 6 fasen van doorwerking:

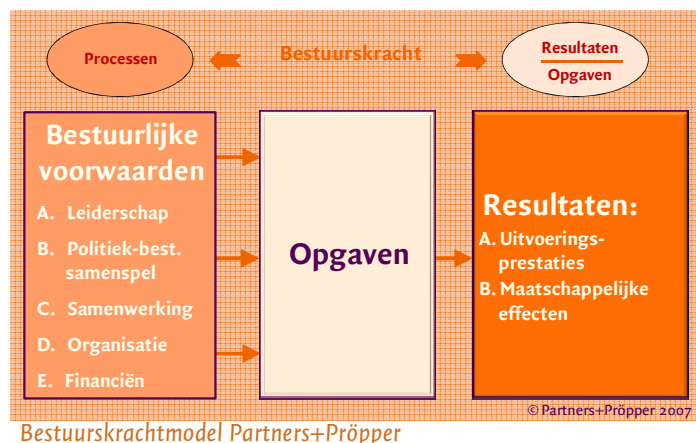
- 1) **Kennisname:** lezen en verwerken van het rapport
- 2) **Referentie:** verandering denk- en referentiekader
- 3) **Inspanningen:** invloed op acties van de gebruiker
- 4) **Overname:** invloed op beleidsuitkomsten
- 5) **Implementatie:** invloed op de uitvoeringspraktijk
- 6) **Impact:** optreden van gewenste effecten

Uit onderstaande grafiek blijkt dat de doorwerking veelal beperkt blijft tot de eerste stadia.



Judith Jansen concludeert op basis daarvan dat er vooral sprake is van *formele* doorwerking. Daarnaast dat met name de ambtelijke steun de doorwerking bepaalt (veel meer dan kwaliteit van onderzoek en politieke steun) en dat 72% van de doorwerking van bestuurskracht-onderzoek onverklaard blijft en ligt aan een complexiteit van factoren (bijvoorbeeld, is

het min of meer opgelegd of niet, is er sprake van een gedeeld urgentiebesef voor het onderzoek etc.).

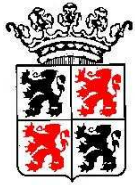


Igno Pröpper: Innovaties in het openbaar bestuur zijn gewenst

Igno Pröpper, directeur van onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper schetst een beeld dat voor versterking van het openbaar bestuur vier centrale thema's spelen:

- Het organiseren van procesvoering van besluitvorming;
- Regionale samenwerking;
- Optimaliseren van P&C (strategie – keuzen – uitvoering – evaluatie);
- Burgerparticipatie.

Igno Pröpper eindigt met het pleidooi om het onderzoeksstadium actief om te zetten naar ontwikkeling!



Achtergrondinformatie: artikelen Binnenlands Bestuur n.a.v. de Werkplaats (d.d. 25 april 2008)

BESTUUR > Kleine gemeenten als Schoonhoven en Voorschoten zijn boos op de provincie Zuid-Holland. Die schrijft voor dat gemeenten bestuurskrachtmetingen moeten houden en laat blijken dat schaalvergroting daarvoor een belangrijk motief is.

Kleine gemeenten boos op Zuid-Holland

De kleine gemeenten in Zuid-Holland zijn boos. De oorzaak is de recent verschenen discussienota *Grensoverschrijdend Samenwerken en Samengaan*. De Zuid-Hollandse gemeenten moeten

volgens de provincie sterk en krachtig zijn om het toenemend aantal (gedecentraliseerde) taken te kunnen uitvoeren. Er staat in de nota een uitgewerkte planning voor de komende vier

jaren wanneer in welke gemeente of her in te delen gemeente een bestuurskrachtmeting voor de eerste of tweede keer moet worden gehouden. Jeroen Staatsen, burgemeester

van Voorschoten: 'Het is te zot voor woorden. Is dit de provincie Nieuwe Stijl? Dit is een mate van betutteling die onacceptabel is.' Wanneer gemeenten geen consequenties verbinden aan de

bestuurskrachtmeting zal de provincie dat doen, zo staat in de nota. De Schoonhovense burgemeester Dick DeCloe stelt vast dat de provincie zijn eigen beloften op dit punt niet nakomt. Zo heeft de provincie nooit een standpunt ingenomen over de eerder gehouden bestuurskrachtmeting in Schoonhoven, maar zich slechts beperkt tot een samenvatting van de uitkomsten. DeCloe vindt dat de provincie geen rol zou moeten

spelen bij bestuurskrachtmetingen. 'Ik ben voorstander van het model dat de politie hanteert waar visitaties door collega's worden gedaan. Ik pleit daarom voor een visitatie bij elke gemeente door collega's van andere gemeenten.' Staatsen is geen tegenstander van bestuurskrachtmeting. 'Het is volstrekt normaal om je te laten doormeten. Vergelijk het maar met de periodieke controle bij de tandarts of de apk-keuring

van je auto. Het is ook leuk en uitdagend om een bestuurskrachtmeting te laten uitvoeren, maar wel op voorwaarde dat er geen dreiging is van herindeling.' DeCloe: 'Het voordeel van bestuurskrachtmeting is dat je door externen kunt worden wakkergeschud. Het kan de alertheid van het gemeentelijk apparaat testen.' Volgens de Zuid-Hollandse gedeputeerde Martin van Engelse-hoven-Huls wil de provincie met

de discussienota over samenwerken zoveel mogelijk in overleg met de gemeenten naar maatwerk zoeken. Van voorin-genomenheid is volgens de gedeputeerde geen sprake. De discussienota moet de voorwaarden helder maken in welke gevallen gemeenten het beste kunnen kiezen voor samenwerking, en in welke gevallen fusie de beste oplossing is om de kwaliteit van het lokaal bestuur te versterken. **(HBO)**

'Bestuurskrachtmeting is brevet van onvermogen'

De burgemeester van het Zuid-Hollandse Bergambacht, Arie van Erk, gelooft niet in het instrument van bestuurskrachtmeting. 'Meten hoe je er voor staat, is eigenlijk dagelijks werk.' Uit nieuwsgierigheid was Arie van Erk naar de bijeenkomst over bestuurskracht in Schoonhoven gegaan. Hij was benieuwd te horen waarom bestuurskrachtmeting nodig is. In tal van provincies waar een debat wordt gevoerd over het fuseren van gemeenten, waaronder Zuid-Holland, is het instrument populair. 'Ik ben niet overtuigd', zegt Van Erk (Gemeentebelang), een van de weinige burgemeester van een lokale partij, na afloop. 'Ik zie de

bestuurskrachtmeting toch vooral als een stok achter de deur om gemeenten te dwingen de eigen kwaliteiten te meten. Gemeenten moeten dat zelf toch al doen, via de jaarrekening, de controle en de eigen structuurvisie. Uit contacten met regiogemeenten en maatschappelijke organisaties krijg je vanzelf te horen of je goed bezig bent en wat je niet goed doet. Ik vind dat het dus je dagelijks werk is om er voor te zorgen dat je bestuurskrachtig bezig bent.'

'Je moet volgens mij veel meer gebruik maken van de bestaande instrumenten zoals die in de artikelen 212 en 213 van de gemeentewet staan

aangegeven om de organisatie tegen het licht te houden. De raad controleert en de secretaris is als hoofd van dienst verantwoordelijk voor het goed functioneren van de eigen organisatie. Bestuurskrachtmetingen uit laten voeren vind ik *overdone*. Als je als gemeente, college of raad geen goed zelfbeeld hebt, geef je jezelf een brevet van onvermogen. Als een directie van een bedrijf niet weet of de zaak er goed voorstaat, kan het nooit goed gaan.' Dat de provincie en het ministerie van Binnenlandse Zaken veel waarde hechten aan bestuurskrachtmetingen vindt Van Erk evenmin overtuigend overkomen. 'Heeft men

geen beeld hoe het toegaat bij gemeenten? Het rijk kan de provincies toch bevragen hoe het gaat? De provincies hebben toch heel veel controllers die controleren hoe het gaat bij gemeenten? Ze moeten zo kunnen horen hoe gemeenten er voor staan. De volgende vraag is natuurlijk wat willen ze met bestuurskrachtmeting? In Zuid-Holland zijn 77 gemeenten. Als je terugwilt naar bijvoorbeeld 43 gemeenten, zeg dat dan gewoon. Je kunt ook zeggen: 77 gemeenten is prima, maar ze moeten wel zorgen dat ze de zaken op orde hebben. Hoe ze dat doen, daarvoor heb je volgens mij geen bestuurskrachtmeting nodig.'

Bergambacht zal ondanks de kritiek van zijn burgemeester wel meewerken aan de voorgeschreven bestuurskrachtmeting voor alle vijf gemeenten in de Krimpenerwaard. Op basis van die uitkomsten wordt later dit jaar bepaald of de gemeenten in de Krimpenerwaard moeten fuseren of zelfstandig kunnen blijven. Bergambacht heeft al opdracht gegeven voor het uitvoeren van een quick scan. 'Een quick scan kost ons tienduizend euro, een bestuurskrachtmeting dertigduizend euro. We zijn een gemeente met tienduizend inwoners. Dat geld kunnen we beter en anders gebruiken', aldus Van Erk. (HBO)



Arie van Erk

Foto: Bergambacht

Over Partners+Pröpper:

Partners+Pröpper voert bestuurskrachtonderzoeken uit voor gemeenten, andere overheden en samenwerkingsverbanden. Wij bieden daarvoor verschillende opties:

- Partners+Pröpper als onafhankelijke buitenstaander: objectief onderzoeken en advies door onze eigen adviseurs.
- Ondersteuning van visitatie: Partners+Pröpper kan secretariaat en ‘onderzoeksgeweten’ zijn voor een door u zelf geformeerde visitatiecommissie of voor de ‘P+P Visitatiecommissie’ bestaande uit oud-bestuurders, topambtenaren en overige experts.
- Bestuurskrachtonderzoek als permanent art. 213a onderzoek met een periodieke herhaling ter ondersteuning van uw continue kwaliteitszorg.

Partners en Pröpper Telefoon: 073-6587080
Postbus 115 e-mail: info@partnersenpropper.nl
5260 AC Vught www.partnersenpropper.nl