

Provincie Fryslân

Resultaten zelfevaluatie
bestuurskwaliteit
Friese gemeenten
Eindrapportage

2 december 2003
dr. Jaring Hiemstra
drs. Arno Seinstra
drs. Luuk Aarts

ps/jh/me/0729

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Doel rapportage is om een samenvatting te geven van de zelfevaluaties	1
1.2	Rapportage past in een proces dat de provincie Fryslân in 2000 heeft ingezet	1
1.3	Aanpak van de zelfevaluatie: prestatiegebieden, verklarende factoren en oplossingsrichtingen	3
1.4	Drie varianten voor zelfevaluatie	5
2	De zelfevaluatie van gemeenten	7
2.1	De wijze waarop wij de rapportages hebben verwerkt	7
2.2	Gemeenten zijn redelijk positief over rol van beleidsontwikkelaar	7
2.3	Gemeenten zijn redelijk positief over rol van dienstverlener	8
2.4	Gemeenten zijn beperkt tot niet tevreden over hun rol als toezichthouder en handhaver	9
2.5	Gemeenten zijn positief over rol als lokale democratie	9
2.6	Gemeenten zijn positief over rol als bestuurlijke partner	10
2.7	Gemeenten zijn redelijk positief over rol als werkgever	10
2.8	Uit de zelfevaluatie spreekt dat gemeenten van mening zijn dat ze hun rol waar kunnen maken	11
2.9	Friese gemeenten kiezen voor samenwerking en investeren in de eigen organisatie	12
3	Reflectie op het zelfevaluatieproces en de inhoudelijke uitkomsten	14
3.1	Proces van zelfevaluatie heeft gewerkt	14
3.2	Gemeente als beleidsontwikkelaar: reflectie op de zelfevaluatie	15
3.3	Gemeente als dienstverlener: reflectie op de zelfevaluatie	15
3.4	Gemeente als toezichthouder en handhaver: reflectie op de zelfevaluatie	16
3.5	Gemeente als lokale democratie: reflectie op de zelfevaluatie	16
3.6	Gemeente als bestuurlijk partner: reflectie op de zelfevaluatie	17
3.7	Gemeente als werkgever: reflectie op de zelfevaluatie	17
4	Bestuurskwaliteit kan op verschillende manieren worden versterkt	19
4.1	Er zijn drie ontwikkelingsrichtingen voor versterken bestuurskwaliteit	19

4.2	Investeren in de eigen organisatie is een relatief makkelijk alternatief maar werkt alleen bij aanwezigheid voldoende middelen	20
4.3	Samenwerking is een aantrekkelijk alternatief onder de voorwaarde dat samenwerkende gemeenten voldoende sturing houden op de taken	21
4.4	Herindeling is een ingrijpende oplossingsrichting en brengt aanzienlijke risico's met zich mee	23
4.5	Vragen voor het vervolgproces	24
5	Discussie in rondetafelgesprekken met clusters van gemeenten	26
5.1	Vervolgdiscussie in clusters van gemeenten	26
5.2	Resultaten zelfevaluatie bieden goede basis voor vervolg	26
A	Bijlage: gemeenten en de gekozen varianten	27

1 Inleiding

1.1 Doel rapportage is om een samenvatting te geven van de zelfevaluaties

In de periode van februari januari 2003 tot september 2003 hebben de Friese gemeenten een zelfevaluatie uitgevoerd naar de geleverde bestuurskwaliteit. De voorliggende rapportage geeft antwoord op een vijftal vragen:

- Hoe past deze rapportage in het totale onderzoeksproces naar de bestuurskwaliteit in Fryslân? (hoofdstuk 1)
- Welk beeld komt naar voren uit de zelfevaluaties van gemeenten? (hoofdstuk 2)
- Wat valt op aan het zelfevaluatieproces en de uitkomsten van de zelfevaluatie? (hoofdstuk 3)
- Op welke manieren kan de bestuurskwaliteit worden versterkt en welke voor- en nadelen brengen die met zich mee? (hoofdstuk 4)
- Hoe ziet het vervolgproces eruit? (hoofdstuk 5)

1.2 Rapportage past in een proces dat de provincie Fryslân in 2000 heeft ingezet

Conform het provinciaal beleidsprogramma 2000-2003 heeft de provincie Fryslân door het onderzoeksbureau SGB0 in 2001 een verkenning laten uitvoeren naar de organisatie en het huidige functioneren van het lokaal bestuur in de provincie. Dit onderzoek heeft geleid tot het rapport 'It lokaal bestjoer yn Fryslân en hoe fierder'. Het rapport concludeerde dat de Friese gemeenten in mindere of meerdere mate worden geconfronteerd met problemen die te maken hebben met de beperkte schaal waarop zij opereren.

Het rapport van het onderzoeksbureau SGB0 droeg drie oplossingsrichtingen aan om de geconstateerde schaalproblemen op te lossen. Dit zijn het handhaven van de status quo (vrijblijvende samenwerking), het verbeteren en intensiveren van de intergemeentelijke samenwerking en gemeentelijke herindeling. De eindconclusie van het rapport is dat herindeling de enige mogelijkheid biedt om de knelpunten op effectieve en democratisch gelegitimeerde wijze op te lossen.

Tijdens een bijeenkomst met bestuurders en fractievoorzitters van de Friese gemeenten in december 2001 bleek dat de probleemanalyse en de conclusies van het rapport door de aanwezigen op hoofdlijnen werd herkend. Wel werd betwijfeld in hoeverre de gesignaleerde kwetsbaarheden en knelpunten rechtstreeks samenhangen met de schaal waarop gemeenten functioneren. Ook werd geconstateerd dat het rapport geen representatief en allesomvattend beeld van de problemen en kwetsbaarheden van Friese gemeenten bevat. Om op zinvolle

wijze over oplossingsrichtingen te kunnen discussiëren, zou een nadere analyse van feitelijke situaties en problemen nodig zijn.

Ook de Vereniging van Friese Gemeenten (VFG) onderkende de noodzaak van een gezamenlijke aanpak. In de ledenvergadering van de VFG van 18 april 2002 werd met algemene stemmen een resolutie aangenomen waarin wordt uitgesproken dat er knelpunten rond de gemeentelijke bestuurskracht zijn waar te nemen welke de komende jaren moeten worden verkend en voor 1 januari 2006 moeten worden opgelost.

Om deze verdieping mogelijk te maken heeft de provincie na overleg met de VFG de keuze gemaakt voor het instrument zelfevaluatie. Op deze wijze worden gemeenten *zelf* in de gelegenheid gesteld om hun prestaties in kaart te brengen. Het doel van de zelfevaluatie was het in beeld brengen van de huidige prestaties van gemeenten ('bestuurskwaliteit'), van de factoren die het functioneren van de gemeente belemmeren of juist bevorderen, en het verkennen van oplossingsrichtingen. De zelfevaluatie verschaft gemeenten niet alleen concrete aangrijpingspunten voor een verdere verbetering van de prestaties, maar biedt in het tijdperk van 'dualisme' tevens een goede basis voor het afleggen van publieke verantwoording aan de raad en de burger. Gemeenten én de provincie zijn met de zelfevaluatie een traject ingegaan waarvan het succes bepaald wordt door openheid, ontvankelijkheid voor inhoudelijke argumenten en het oprechte streven naar kwaliteitsverbetering voor de burger.

De zelfevaluatie is begeleid door een Bestuurlijke Begeleidingscommissie en een ambtelijk projectteam. De bestuurlijke begeleidingscommissie bestond uit:

- De heer drs. E.H.T.M. Nijpels, Commissaris van de Koningin in de Provincie Fryslân
- De heer G. Krol, wethouder in de gemeente Leeuwarden en vice-voorzitter VFG¹
- De heer J.L. Eggens, Portefeuillehouder Bestuurlijke Organisatie VFG/Burgemeester Dantumadeel
- De heer J. Ploeg, Gedeputeerde in de Provincie Fryslân

Het ambtelijke projectteam bestond uit:

- De heer drs. J.C. Bekius, Teamleider Bestuurszaken en Financieel Toezicht Gemeenten van de provincie
- De heer mr. R. Van der Starre, Gemeentesecretaris Boarnsterhim
- De heer Chr. van der Ziel, Ambtelijk secretaris VFG
- De heer drs. J.G. van Rijn, Medewerker team Bestuurszaken en Financieel Toezicht Gemeenten van de provincie

¹ De heer Krol heeft de plaats in de Bestuurlijke Begeleidingscommissie overgenomen van de heer E. Fennema, voormalig voorzitter VFG en burgemeester van Schiermonnikoog, die per 1 november 2003 benoemd is tot burgemeester van de gemeente Zuidhorn (Groningen)

KPMG was in de hoedanigheid van dr. Jaring Hiemstra (projectleider), drs. Arno Seinstra en drs. Luuk Aarts bij het project betrokken².

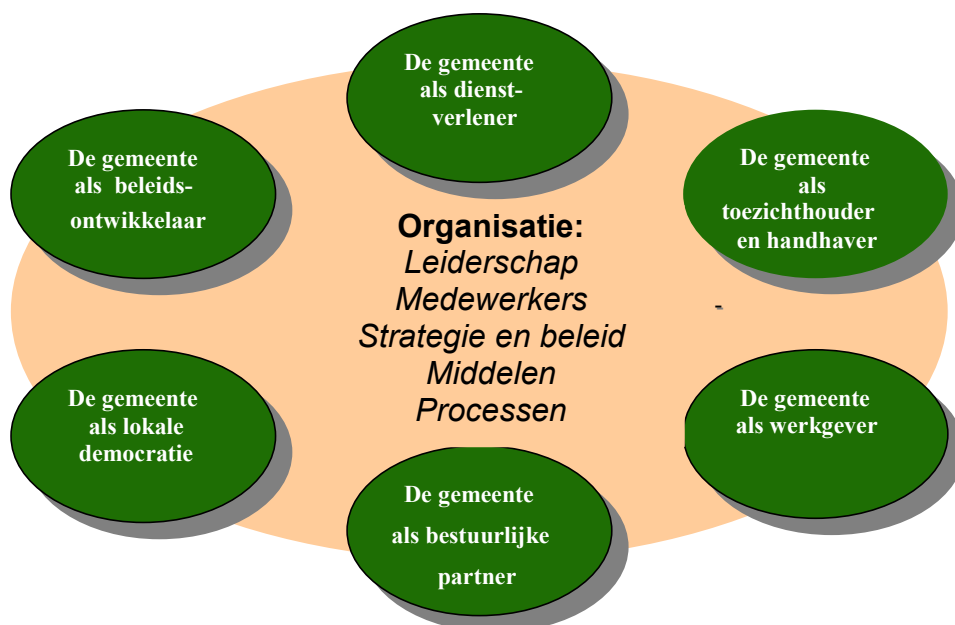
Met de voorliggende rapportage is de discussie rond bestuurskwaliteit nog niet afgerond. Integendeel, op basis van de zelfevaluatierapporten en dit samenvattende rapport zal de provincie met gemeenten in gesprek gaan om te onderzoeken op welke wijze de bestuurskwaliteit in Fryslân kan worden versterkt. In hoofdstuk 5 van dit rapport zal nader ingegaan worden op het vervolgproces.

1.3 Aanpak van de zelfevaluatie: prestatiegebieden, verklarende factoren en oplossingsrichtingen

In algemene zin kan worden gesteld dat de discussie over bestuurlijke organisatie zich richt op het versterken van de ‘bestuurskwaliteit’ van gemeenten. Het begrip bestuurskwaliteit kan worden gedefinieerd als de mate waarin een gemeente bestuurlijk én organisatorisch in staat is om haar specifieke bestuurlijke opgaven waar te maken en de gewenste prestaties te leveren. Het gaat hierbij dus niet alleen om de feitelijke prestaties van een gemeente, maar nadrukkelijk ook om het *vermogen* van gemeenten om deze prestaties te leveren. Tevens is een uitgangspunt dat gemeenten ‘robuust’ moeten zijn, ofwel de gewenste kwaliteit op de middellange termijn moeten kunnen waarmaken.

De relatie tussen de vervulling van de bestuurlijke opgaven en het organisatorisch vermogen is in onderstaand denkmodel weergegeven. Dit denkmodel diende als basis voor de zelfevaluatie.

² De heer dr. Eddy van Hijum was in de eerste fase van het project tevens bij het project betrokken. Eddy van Hijum is kamerlid geworden en heeft om die reden KPMG verlaten. Arno Seinstra en Luuk Aarts zijn toen bij het project betrokken.



Figuur 1.3: denkmodel voor onderzoek naar bestuurskwaliteit van gemeenten

De afbeelding laat zien dat een gemeente over het vermogen moet beschikken om haar verschillende opgaven en rollen in het openbaar bestuur op een kwalitatief goede wijze te vervullen. In het onderzoek zijn de volgende zes prestatiegebieden te onderscheiden:

- Beleidsontwikkelaar
- Dienstverlener
- Toezichthouder en handhaver
- Lokale democratie
- Bestuurlijk partner
- Werkgever.

Het binnenste gedeelte van de afbeelding laat zien dat goede prestaties niet vanzelfsprekend zijn, maar mogelijk worden gemaakt door een goed functionerende ambtelijke organisatie. Gemeenten hebben in de praktijk veelal behoefte aan een verdiepend inzicht in de factoren die het bereiken van goede prestaties bevorderen dan wel belemmeren. Voor de zelfevaluatie is het dan ook van belang om op zoek te gaan naar *verklarende factoren* voor de score op de verschillende prestatiegebieden. Inzicht in de verklarende factoren is van groot belang bij het bepalen van en het discussiëren over de oplossingsrichting. Wie de oorzaak niet kent van goede of zwakke prestaties kan immers ook niet oordelen over de vraag welke oplossingsrichting zinvol is.

Bij de discussie over *oplossingsrichtingen* gaat het om de vraag hoe het bestuurlijk en/of het ambtelijk functioneren van de gemeente zodanig kan worden verbeterd, dat hierdoor ook de externe prestaties van de gemeente merkbaar toenemen. Meer investeren in gemeentelijke organisaties, samenwerking of herindeling zijn drie voorbeelden van mogelijke oplossingsrichtingen.

1.4 Drie varianten voor zelfevaluatie

Voor gemeenten was voor de zelfevaluatie een ‘gereedchapskist’ beschikbaar. Deze gereedchapskist bevatte onder meer een handleiding voor projectleiders, een format eindrapportage en verschillende vragenlijsten voor college en managementteam, gemeenteraad, burgers en maatschappelijke organisaties. Gemeenten konden gedurende de zelfevaluatie daarnaast deelnemen aan informatiebijeenkomsten en voor eventuele vragen over de zelfevaluatiemethode contact opnemen met KPMG.

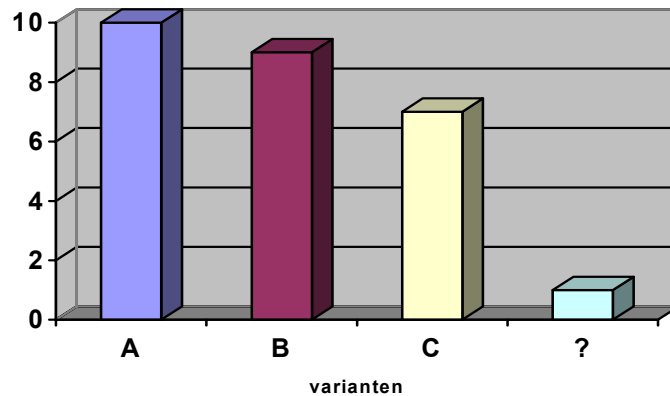
In de periode van januari 2003 tot en met september 2003 hebben 27 Friese gemeenten een zelfevaluatie uitgevoerd. De gemeenten Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog participeerden niet in het onderzoek omdat voor deze gemeenten een separaat project loopt.

Om maatwerk per gemeente mogelijk te maken, is aan gemeenten de mogelijkheid geboden om te kiezen voor één van de volgende drie uitvoeringsvarianten:

Variant	Korte beschrijving
Variant A:	Een grondige zelfevaluatie waarbij burgers, maatschappelijke partners, het college, het managementteam en de gemeenteraad zijn betrokken. De uitkomsten zijn niet alleen gebaseerd op interne beelden, maar ook op de meningen van externe partners en burgers. Deze variant is met name geschikt wanneer de gemeente een beperkt of gefragmenteerd beeld heeft van de eigen bestuurskwaliteit. Op basis van de gemeten bestuurskwaliteit wordt discussie gevoerd over verklarende factoren en oplossingsrichtingen.
Variant B:	In deze variant worden externe partners en burgers niet betrokken bij de evaluatie. Het zwaartepunt ligt bij het college, het managementteam en de gemeenteraad. Deze variant is met name geschikt wanneer de gemeente al een goed beeld heeft van het oordeel dat externe partners en burgers hebben over de bestuurskwaliteit van de gemeente. De discussie concentreert zich op de verklarende factoren voor de gemeten bestuurskwaliteit en op de gewenste oplossingsrichtingen.
Variant C:	De zelfevaluatie wordt in deze variant uitgevoerd door alleen de leden van het college en het managementteam. De gemeenteraad, burgers en externe partners worden niet in het onderzoek betrokken. Deze variant is met name geschikt wanneer de gemeente een goed beeld heeft van de bestuurskwaliteit, de verklarende factoren en van de gewenste oplossingsrichtingen maar deze gegevens nog eens tegen het licht wil houden.

Tabel 1 : gemeenten konden kiezen uit drie varianten in de opzet van de zelfevaluatie

De variant die gemeenten hebben gekozen verschilt. In figuur 1.4 hebben we aangegeven hoe de spreiding van gemeenten was over de verschillende varianten.



Figuur 1.4. Varianten door gemeenten gekozen

Wat opvalt is dat tien gemeenten hebben gekozen voor de meest uitgebreide variant, maar dat ten opzichte van het totaal het merendeel van het aantal gemeenten heeft gekozen voor een minder uitgebreide variant. Variant C - de meest beperkte variant - is door zeven gemeenten gekozen. Van één gemeente is niet duidelijk welke variant is gehanteerd. In bijlage A zijn de gemeenten en de gekozen variant opgenomen.

2 De zelfevaluatie van gemeenten

2.1 De wijze waarop wij de rapportages hebben verwerkt

In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe gemeenten aankijken tegen het eigen functioneren op de prestatiegebieden, de verklarende factoren die gemeenten zien voor een bepaalde score en de oplossingen die zij zien om de bestuurskwaliteit te verbeteren. Wij beperken ons tot een zo feitelijk mogelijke samenvatting van de rapportages van gemeenten. Daarbij gaan we in op de zelfevaluaties ten aanzien van de verschillende rollen (beleidsontwikkelaar, dienstverlener, toezichthouder en handhaver, lokale democratie, bestuurlijk partner en werkgever) en de wijze waarop gemeenten de bestuurskwaliteit willen verhogen.

In sommige gevallen zullen we aangeven dat het beeld van een gemeente ‘onbekend’ is. In deze gevallen is óf uit de tekst niet af te leiden wat de score van de gemeente is óf er is sprake van zeer wisselende scores tussen bijvoorbeeld de opvattingen van het college, de raad en burgers. De gemeente heeft deze scores dan gepresenteerd zonder daar een gewogen score van te maken. Daarnaast hebben gemeenten hun zelfbeeld op verschillende wijzen gekwalificeerd. Sommige gemeenten hebben aansluiting gezocht bij de in het zelfevaluatie-instrument gebruikte prestatieniveaus³, andere gemeenten gebruiken termen als goed en matig. In de onderstaande samenvatting hebben we deze kwalificaties gerespecteerd.

2.2 Gemeenten zijn redelijk positief over rol van beleidsontwikkelaar

Het *ontwikkelen van beleid* is geen doel op zich, maar gericht op het aanpakken van lokale maatschappelijke problemen en het realiseren of in stand houden van lokale voorzieningen. Hierbij kan worden gedacht aan veiligheid op straat, woningen voor jong en oud, het bevorderen van de werkgelegenheid, het aanleggen en onderhouden van wegen en aandacht voor sociale voorzieningen. Bij dit onderdeel staat de vraag centraal welke beleidsambities de gemeente heeft en of de uitvoering van het beleid voortvarend ter hand wordt genomen.

Uit de zelfevaluaties blijkt dat gemeenten in het algemeen redelijk positief zijn over de mate waarin ze de rol van beleidsontwikkelaar waarmaken. Van de in totaal zeventwintig gemeenten scoren negen gemeenten prestatieniveau twee of drie en twee gemeenten scoren tussen prestatieniveau drie en vier in. De tien gemeenten die alleen in kwalitatieve termen hun score hebben weergegeven beoordelen deze rol in termen van ‘(ruim)voldoende’, ‘goed’ of men geeft aan ‘tevreden’ te zijn met de prestaties. Bij zes gemeenten konden wij geen kwalificatie vinden over de mate waarin zij zelf de rol van beleidsontwikkelaar beoordelen.

³ Bij elk prestatiegebied zijn vier *prestatieniveaus* gedefinieerd. Door telkens aan te geven hoe de gemeente op een bepaald gebied scoort ontstaat er bij de invuller een gevoel voor de *huidige prestaties* van de gemeente. Score 4 wil zoveel zeggen als “we doen het op dit gebied eigenlijk wel heel erg goed” en score 1 benadrukt “hier moeten we nog een echte slag maken”.

In het algemeen zien veel gemeenten als sterk punt dat een specifiek beleidsterrein goed vorm is gegeven. Een verbeterpunt dat door een meerderheid van gemeenten is genoemd is dat men de effecten van, de doelmatigheid van en de tevredenheid over het beleid nog onvoldoende in het vizier heeft. Daarnaast geeft bijna de helft van de gemeenten aan dat de prioriteitstelling ten aanzien van de beleidsvorming moet verbeteren. Andere veel voorkomende verbeterpunten waren:

- De afstemming tussen beleidsvelden (beleidsintegratie)
- De processturing of bedrijfsvoering
- Verschillende beleidsinhoudelijke dossiers die moeten worden uitgewerkt
- De visie van de gemeente
- De communicatie en interactie met de doelgroepen

2.3 Gemeenten zijn redelijk positief over rol van dienstverlener

De gemeente verleent burgers en bedrijven tal van diensten, zoals het verstrekken van paspoorten, bouw- en milieuvergunningen en sociale voorzieningen. Bij dit onderdeel staat de vraag centraal welke ambities de gemeente hanteert ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening en in hoeverre de betreffende diensten door de gemeente ook daadwerkelijk klantgericht ofwel snel, zorgvuldig en klantvriendelijk worden verricht.

Uit de zelfevaluaties blijkt dat gemeenten in het algemeen redelijk positief zijn over de mate waarin ze de rol van dienstverlener waarmaken. Vijftien gemeenten scoren prestatieniveau twee of drie. De acht gemeenten die alleen in kwalitatieve termen hun score hebben weergegeven beoordelen deze rol in termen van '(ruim)voldoende', 'goed' of men geeft aan 'tevreden' te zijn met de prestaties. Bij vier gemeenten konden wij geen kwalificatie vinden over de mate waarin zij zelf de rol van dienstverlener beoordelen.

De meest genoemde sterke punten zijn de betrokkenheid, benaderbaarheid en motivatie van de medewerkers en de kwaliteit van de dienstverlening en producten. De belangrijkste verbeterpunten hebben betrekking op:

- Effect-, tevredenheids- en kwaliteitsmetingen
- De telefonische en fysieke bereikbaarheid
- De snelheid van het beantwoorden van correspondentie
- Optimaliseren van de processen

2.4 Gemeenten zijn beperkt tot niet tevreden over hun rol als toezichthouder en handhaver

De gemeente is op tal van terreinen verantwoordelijk voor toezicht en handhaving, zoals op het gebied van de openbare ruimte, milieu, parkeren en de leerplicht. Bij dit onderdeel staat de vraag centraal in hoeverre gemeenten de naleving van regels door burgers en bedrijven actief bevordert en toezicht en handhaving op een adequate en professionele wijze uitvoert.

Uit de zelfevaluaties blijkt dat gemeenten ontevreden zijn over de mate waarin ze de rol van toezichthouder en handhaver op dit moment waarmaken. Drie gemeenten scoren prestatieniveau drie en veertien gemeenten scoren tussen prestatieniveau twee en drie of lager. De zes gemeenten die alleen in kwalitatieve termen hun score hebben weergegeven beoordelen deze rol in termen van 'onvoldoende', 'redelijk' of 'weinig positief'. Bij vier gemeenten konden wij geen kwalificatie vinden over de mate waarin zij zelf de rol van toezichthouder en handhaver beoordelen.

De belangrijkste verbeterpunten die door gemeenten worden genoemd, zijn in volgorde van belangrijkheid:

- Het ontwikkelen van een integrale visie op het gebied van handhaving
- Meer structurele aandacht en slagkracht voor de uitvoering
- Meer integratie bij de uitvoering van handhavingstaken
- Meer en betere communicatie naar de burgers
- Meer capaciteit en middelen
- Meer inzicht in effecten en prestaties

Bij deze rol willen we de opmerking maken dat in het kader van het project *Professionalisering milieuwethandhaving* onlangs door alle gemeenten verbeterplannen zijn opgesteld, die aanzetten tot een verhoogde aandacht op dit gebied.

2.5 Gemeenten zijn positief over rol als lokale democratie

Gemeenten behoren beslissingen op democratische wijze te nemen. Bij dit onderdeel staat de vraag centraal in hoeverre de gemeente burgers en organisaties actief bij de ontwikkeling van beleid en bij het beheer van hun leefomgeving betreft.

De rol van lokale democratie scoort – samen met de rol bestuurlijke partner – het hoogst in de zelfevaluatie. Van de in totaal zevenentwintig gemeenten scoren vijftien gemeenten prestatieniveau drie of hoger en één gemeente scoort tussen prestatieniveau twee en drie in. De acht gemeenten die alleen in kwalitatieve termen hun score hebben weergegeven beoordelen deze rol in termen van 'niet slecht', 'ruim voldoende', 'redelijk tot goed', 'goed' en 'positief'. Bij drie gemeenten konden wij geen kwalificatie vinden over de mate waarin zij zelf de rol van lokale democratie beoordelen.

De goede score lijkt ingegeven te zijn door de benaderbaarheid van de bestuurders en de korte lijnen tussen de bevolking en de gemeente. Toch zijn er ook enkele verbeterpunten te noemen. De meest genoemde verbetering heeft betrekking op:

- De voorlichting en communicatie naar de burgers
- Het vergroten van de participatie van burgers
- Het (verder) vormgeven van interactieve beleidsvorming
- Aandacht voor en versterking van de rol en positie van de raad

2.6 Gemeenten zijn positief over rol als bestuurlijke partner

Gemeenten zijn voor de realisatie van hun doelen in toenemende mate aangewezen op samenwerking met private partijen, instellingen en medeoverheden. Bij dit onderdeel staat de vraag centraal in hoeverre de gemeente in staat is om in dit krachtenveld als volwaardige bestuurlijke partner op te treden.

De gemeenten zijn te spreken over hun prestaties in de rol van bestuurlijke partner. Van de in totaal zevenentwintig gemeenten scoren dertien gemeenten prestatieniveau drie of hoger en één gemeente scoort tussen prestatieniveau twee en drie in. De acht gemeenten die alleen in kwalitatieve termen hun score hebben weergegeven beoordelen deze rol in termen van 'voldoende', 'goed', 'positief' of men geeft aan 'tevreden' te zijn met de prestaties. Bij vijf gemeenten konden wij geen kwalificatie vinden over de mate waarin zij zelf de rol van bestuurlijke partner beoordelen.

Het sterke punt van de gemeenten is de bereidheid tot samenwerken en de houding en inbreng in huidige samenwerkingsrelaties. De belangrijkste te verbeteren punten betreffen:

- Het intensiveren en uitbreiden van de samenwerking
- Het versterken van de regierol bij samenwerking, onder andere door:
 - het ontwikkelen van een visie op samenwerking en op de rol in het bestuurlijk krachtenveld;
 - het stellen van concrete doelen aan samenwerken.

2.7 Gemeenten zijn redelijk positief over rol als werkgever

Gemeenten vervullen een belangrijke rol als werkgever van vele medewerkers. Bij dit onderdeel staat de vraag centraal in hoeverre de gemeente er in slaagt om voor deze medewerkers een aantrekkelijke werkgever te zijn en mensen aan zich te binden.

Uit de zelfevaluaties blijkt dat gemeenten in het algemeen redelijk positief zijn over de mate waarin ze de rol van werkgever waarmaken. Vijftien gemeenten scoren prestatieniveau twee of drie en twee gemeente scoren hoger. De vijf gemeenten die alleen in kwalitatieve termen

hun score hebben weergegeven beoordelen deze rol in termen van 'voldoende', 'deels goed, deels minder goed', 'goed' of men geeft aan 'tevreden' te zijn met de prestaties. Bij vijf gemeenten konden wij geen kwalificatie vinden over de mate waarin zij zelf de rol van werkgever beoordelen.

Als sterke punten worden genoemd: de sfeer en de open en informele cultuur en de (secondaire) arbeidsvoorwaarden waaronder opleidingsmogelijkheden en werktijden. Als belangrijke verbeterpunten komen naar voren:

- Dat de gemeenten meer moeten doen aan effectmeting als het onderzoeken van de medewerkerstevredenheid
- Dat de gemeenten meer moeten investeren in de kwaliteit (kennis, vaardigheden, houding en gedrag), cultuur en ontwikkeling van de medewerkers

2.8 Uit de zelfevaluatie spreekt dat gemeenten van mening zijn dat ze hun rol waar kunnen maken

Gemeenten zijn over het algemeen van mening zijn dat ze hun rol waar kunnen maken. Met name de rollen lokale democratie en bestuurlijke partner scoren goed, de rol toezichthouder en handhaver daarentegen scoort zwak. De rollen van de gemeente als beleidsmaker, dienstverlener en werkgever eindigen in de middenmoot. In alle zelfevaluaties komt naar voren dat gemeenten punten zien die ze graag willen verbeteren teneinde de bestuurskwaliteit te verhogen.

Een aantal sterke punten en verbeterpunten komen in diverse rollen terug en lijken derhalve een structureel punt van aandacht. Dit betreft de volgende punten:

- Visieontwikkeling
- Prioriteitenstelling
- Waarborgen van de integraliteit/samenhang
- Investeren in de professionaliteit van de medewerkers
- Communicatie naar burgers
- Effectmeting

Wat betreft sterke punten zijn de gemeenten redelijk unaniem in de constatering dat dit betreft:

- De benaderbaarheid door de korte lijnen met bestuurders
- De grote mate van betrokkenheid van de medewerkers

2.9 Friese gemeenten kiezen voor samenwerking en investeren in de eigen organisatie

Uit de zelfevaluatie komt naar voren dat op korte termijn geen van de gemeenten een herindeling voorstaat. Daarentegen noemt vrijwel elke gemeente samenwerking (op onderdelen) zinvol om de bestuurskwaliteit te vergroten. In vijftientig zelfevaluatie-rapporten wordt deze oplossingsrichting genoemd. Daarnaast geven alle gemeenten aan dat ze willen investeren in de eigen organisatie teneinde de bestuurskwaliteit te verhogen.

Een nadere analyse van de wijze waarop gemeenten de bestuurskwaliteit willen verhogen levert drie opvallende punten op. In de eerste plaats wordt samenwerking door veel gemeenten vooral gezien als een middel om de 'hoge ambities' te kunnen bereiken. Geen van de gemeenten geeft aan dat (meer) samenwerking noodzakelijk is om op een adequaat niveau van bestuurskwaliteit te komen. In de tweede plaats wordt samenwerking dikwijls vanuit de bestaande context beschouwd waarin er al wordt samengewerkt. In de zelfevaluaties wordt dan ook vaak gesproken over 'nog meer/ beter samenwerken' of 'intensiveren van de samenwerking'. In de derde plaats wordt samenwerking door gemeenten veelal gezien vanuit het idee dat samenwerking alleen dan plaatsvindt als het noodzakelijk en beter is.

Enkele gemeenten geven in hun zelfevaluatie concreet aan met welke gemeenten zij samenwerking zinvol achten. Andere gemeenten geven aan op welke specifieke terreinen zij willen samenwerken. Hieronder hebben we enkele aspecten opgenomen van gemeenten die hier concrete uitspraken over hebben gedaan:

- Dantumadeel stelt dat de samenwerkingsstructuur in NOF-verband ten aanzien van de rol van toezichthouder en handhaver verder ontwikkeld moet worden
- Achtkarspelen geeft aan dat het intensiveren van de samenwerking in NOF-verband een mogelijke oplossingsrichting is tot het (verder) versterken van de prestaties in de rol van bestuurlijke partner
- Het Bildt stelt dat de samenwerking met andere gemeenten plaatsvindt in gemeenschappelijke regelingen (zoals SOZaWe, Sociale Werkvoorziening, Milieuadviesdienst), op basis van overeenkomst (zoals Regionaal Brandpreventiebureau en Sportstimulering) of eenvoudigweg in collegiale samenwerking op operationeel niveau (zoals op het gebied van inkoop en ICT)
- Kollumerland geeft aan dat zij wil zoeken naar samenwerkingsmogelijkheden in NOF-verband
- Sneek stelt dat samenwerking met Wymbritseradiel als een noodzakelijkheid wordt ervaren waarbij duidelijk sprake kan zijn van een win-win situatie (rol van bestuurlijke partner)

- Menaldumadeel werkt nu al op een aantal gebieden als onderwijs, sport, SoZaWe en de gemeentereiniging intensief samen met andere gemeenten voor wat betreft de uitvoering van deze taken
- Leeuwarden stelt dat samenwerking in de Stadsregio en de Westergozone is geboden omdat maatschappelijke vraagstukken doorgaans niet beginnen of ophouden bij gemeentegrenzen
- De colleges van Heerenveen, Opsterland en Oost- en Weststellingwerf hebben het initiatief genomen om de thema's sociale zaken, de gemeentelijke rekenkamer, rampenbestrijding en handhaving verder te onderzoeken voor mogelijke samenwerking.

In een drietal zelfevaluaties is het woord 'herindeling' gevallen als mogelijke oplossingsrichting. Het betreft de gemeenten Nijefurd⁴, Bolsward⁵ en Gaasterlân-Sleat⁶. Met nadruk moet worden gezegd dat deze gemeenten stellen dat deze oplossingsrichting thans niet aan de orde is maar op termijn om de hoek komt kijken indien de beoogde samenwerking tot problemen zou leiden (democratische legitimiteit, effectiviteit).

⁴ De gemeente Nijefurd stelt: .. het streven van het college is dan ook gericht op verdergaande bestuurlijke en ambtelijke samenwerking met omliggende gemeenten. De lappendeken aan (toekomstige) gemeenschappelijke regelingen zal op termijn echter afbreuk kunnen doen aan de transparantie, de daadkracht en het democratische gehalte van het lokale bestuur. De gemeente Nijefurd is zich ervan bewust dat de vele vormen van samenwerking op den duur kan leiden tot een fusie van meerdere gemeenten.

⁵ De gemeente Bolsward zegt het als volgt: samenwerking kent een grens. Die grens wordt overgestoken indien het zo is dat beleidstaken van colleges en raden alleen op een grotere schaal goed tot ontplooiing kunnen komen. In die situatie zitten we nu echter niet. Uit het onderzoek valt niet de conclusie te trekken dat Bolsward op dit moment haar beleidsambities niet kan waarmaken, noch dat we qua uitvoering onder de maat presteren. Mocht het die kant uitgaan dan is, de opvatting van de buurgemeenten daarover voor het gemak maar even buiten beschouwing latend, met het oog op de democratische legitimatie en duidelijkheid richting de burgerij, herindeling het devies.

⁶ Gaasterlan-Sleat: het is overigens denkbaar, dat het beschreven proces van het aangaan van samenwerkingsrelaties op termijn tot een integrale gemeentelijke opschaling, dus tot fusie leidt. Op dit moment is dit echter noch wenselijk, noch haalbaar.

3 Reflectie op het zelfevaluatieproces en de inhoudelijke uitkomsten

In het vorige hoofdstuk is op grond van feiten weergegeven wat de uitkomsten zijn van de zelfevaluaties. In dit hoofdstuk willen wij als adviseur van de Provincie Fryslân onze reflectie geven op de zelfevaluatie. Daarbij zullen we ingaan op de wijze waarop het proces van zelfevaluatie is verlopen en de inhoudelijke resultaten.

3.1 Proces van zelfevaluatie heeft gewerkt

Een proces van zelfevaluatie - zoals dat is doorlopen - vraagt veel van de zelfredzaamheid van gemeenten. De zelfevaluatie door gemeenten dient er toe te leiden dat gemeenten zelf een diepgaand inzicht verwerven in hun feitelijke prestaties en de belemmeringen om de bestuurskwaliteit te verhogen. Ook de discussie over de richting voor het verbeteren van de bestuurskwaliteit wordt in eerste instantie door de gemeenten zelf gevoerd.

Het zelfevaluatieproces is in onze ogen goed verlopen. Dat is vooral te danken aan de unanieme deelname van gemeenten, de wijze waarop gemeenten de zelfevaluatie over het algemeen hebben uitgevoerd, de mate waarin de meeste gemeenten zich hebben gehouden aan de procesafspraken inclusief de planning en de mate waarin het ontwikkelde instrument uiteindelijk heeft gefunctioneerd als diagnosemiddel.

Bij sommigen was er van tevoren de vrees dat er niveauverschillen in diepgang zouden optreden waarmee gemeenten hun prestaties zouden meten. Los van de verschillende keuzes in varianten hebben wij dit in het algemeen niet kunnen constateren. In tegendeel, wij hebben de indruk dat het merendeel van de gemeenten daadwerkelijk meer inzicht heeft proberen te genereren over de bestuurskwaliteit van de gemeente.

Bij het proces van zelfevaluatie blijft de kanttekening van kracht dat er maar beperkt een verificatie plaatsvindt van hetgeen door de gemeente is aangedragen. Er heeft geen externe verificateur gekeken naar de analyse van de gemeenten. Wel hebben gemeenten die gekozen hebben voor een variant met het raadplegen van raadsleden, belangenpartijen en burgers hun eigen bevindingen geobjectiveerd door meningen van deze stakeholders te betrekken in hun eindoordeel. Daarmee zijn de beelden van de bestuurskwaliteit door de gemeente vanuit verschillende invalshoeken getoetst.

Het beeld dat wij hebben op grond van de rapportages is dat het geven van een oordeel over de huidige bestuurskwaliteit eenvoudiger is dan het aangeven hoe deze in de toekomst verder verbeterd kan worden. De oplossingsrichting wordt vaak nog algemeen geduid: wat voor verwacht effect de oplossingsrichting heeft op de bestuurskwaliteit is maar zeer beperkt uit de rapportages op te maken. Dit punt zou nader besproken moeten worden in de ronde tafelgesprekken met de clusters van gemeenten.

3.2 Gemeente als beleidsontwikkelaar: reflectie op de zelfevaluatie

Gemeenten zijn redelijk positief over de mate waarin zij de rol van beleidsontwikkelaar waarmaken. In verschillende rapportages wordt aan de hand van concrete voorbeelden aangetoond dat gemeenten er in slagen om specifieke beleidsterreinen goed vorm te geven. De belangrijke verbeterpunten in deze rol – het beter meten van effecten en de prioriteitstelling – vinden wij herkenbaar. Ook in (grotere) gemeenten buiten Friesland zijn dit dikwijls belangrijke items. Wij vinden het wel opvallend dat relatief weinig gemeenten in deze rol het knelpunt hebben genoemd dat ze over onvoldoende expertise of capaciteit beschikken om adequaat invulling te geven aan rijksbeleid, omdat wij weten dat dat in veel gemeenten een zeer actueel knelpunt is. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het vertalen van rijksbeleid op het gebied van ruimtelijke ordening (nationale ruimtelijke nota's, nieuwe Wet RO) of de sociale wetgeving (nieuwe Wet werk en inkomen) of ontwikkelingen op het terrein van de vermaatschappelijking van de zorg. Daarnaast wordt in de zelfevaluaties slechts in beperkte mate ingegaan op beleidsvraagstukken die een meer regionaal karakter hebben zoals de economische ontwikkeling of strategisch arbeidsmarktbeleid. Het is mogelijk dat deze knelpunten minder spelen in de Friese gemeenten, maar meer realistisch is dat gemeenten hier maar beperkt kritisch zijn geweest over de mate waarin zij zelf over voldoende expertise en capaciteit beschikken.

3.3 Gemeente als dienstverlener: reflectie op de zelfevaluatie

De gemeenten zijn over het algemeen tevreden over hun prestaties als dienstverlener. De meest genoemde sterke punten zijn de betrokkenheid en motivatie van de medewerkers en de kwaliteit van de dienstverlening en producten. De belangrijkste verbeterpunten hebben betrekking op effect- en kwaliteitsmetingen, de bereikbaarheid en het beantwoorden van de correspondentie.

In Nederland zien we dat gemeenten de afgelopen jaren veel geïnvesteerd hebben in de kwaliteit van dienstverlening. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de kwaliteit van de baliedienstverlening. Wij zien veel gemeenten werken aan dienstverleningsconcepten en aan de realisatie van de één loketgedachte. Dit vergt forse investeringen. Een meer operationeel, maar groot zorgpunt bij veel gemeenten is de praktische dienstverlening zoals de tijdige briefafhandeling en de (telefonische) bereikbaarheid.

Wij vinden het opmerkelijk dat veel gemeenten aangeven dat zij positief zijn over de kwaliteit van de dienstverlening en de producten terwijl zij tegelijkertijd constateren dat effects- en kwaliteitsmetingen onvoldoende worden toegepast. De vraag rijst waar deze positieve waardering op is gebaseerd. Gezien de (nationale) ontwikkelingen op het gebied van dienstverleningsconcepten, gezien de vele (overige) verbeterpunten die in de rol van dienstverlener door de Friese gemeenten zijn genoemd en gezien het gegeven dat meer dan de helft van de gemeenten de bereikbaarheid en snelheid in de beantwoording van correspondentie als een belangrijk verbeterpunt zien, lijkt de waardering voor de rol als dienstverlener aan de hoge kant.

3.4 Gemeente als toezichhouder en handhaver: reflectie op de zelfevaluatie

De gemeenten scoren zichzelf in algemene zin het laagste op de rol van toezichhouder en handhaver. Sommige gemeenten zijn zelfs ronduit negatief over hun eigen prestaties op dit vlak. Ook blijkt dat vooral daar waar de Raad is betrokken ook de Raad vaak vindt dat het de gemeente ontbreekt aan daadkracht en dat het voor burgers niet duidelijk is wat en wanneer de gemeente nu doet als het gaat om toezicht en handhaving.

Wij vinden deze score niet verrassend. Er is de laatste paar jaar een verhoogde aandacht ontstaan voor toezicht en handhaving, zeker na een aantal landelijk bekende rampen. Het blijkt dat veel gemeenten worstelen met de vraag wat goed handhaven inhoudt, welke problemen zich nu eigenlijk voordoen binnen de gemeentelijke grenzen en hoe goede prioriteiten gesteld kunnen worden. Daarnaast blijkt dat een goede handhaving capaciteit en competenties vereisen, die niet altijd aanwezig zijn binnen de gemeente. Tot slot blijkt dat de landelijke regelgeving vaak complex en soms zelfs tegenstrijdig is. Veel regels zijn in ontwikkeling, veranderen of worden aangescherpt. Dit vraagt veel anticipatiekracht van gemeenten.

In veel Nederlandse gemeenten is handhaving tot voor enkele jaren geleden een terrein gebleken dat weinig tot geen aandacht kreeg. Er is dan ook nadrukkelijk landelijk gezien een inhaalslag nodig. Tegelijkertijd wordt van gemeenten verwacht (en vinden gemeenten vaak zelf ook) dat er meer breed, dat wil zeggen meer integraal naar de gemeentelijke handhavingstaak moet worden gekeken. Dat betekent dus vaak met dezelfde mensen ook nog eens meer doen, of in ieder geval meer breed georiënteerd werken. En daar wringt de schoen.

In het kader van het project *Professionalisering milieuwethandhaving* hebben de Friese gemeenten onlangs bij de provincie een verbeterplan ingediend. In dit plan geven de gemeenten aan hoe zij denken aspecten waarop zij na zelfevaluatie slecht bleken te scoren, te kunnen verbeteren. Het komende jaar zullen gemeenten moeten bewijzen dat zij in staat zijn om zelfstandig op een professionele manier de problematiek van handhaving aan te pakken. Uit deze zelfevaluatie blijkt dat de aanpak voor de milieuwethandhaving breder zou moeten worden getrokken en niet beperkt zou moeten blijven tot de milieuwethandhaving.

3.5 Gemeente als lokale democratie: reflectie op de zelfevaluatie

De rol van lokale democratie scoort – samen met de rol bestuurlijke partner – het hoogst in de zelfevaluatie. De benaderbaarheid van de bestuurders en de korte lijnen tussen de bevolking en de gemeente staan aan de basis van deze score. De verbeterpunten hebben betrekking op communicatie en burgerparticipatie (bij beleid).

De omvang van de Friese gemeenten verklaart in grote mate de veelgenoemde sterke punten als ‘korte lijnen’ en ‘benaderbaarheid’. Uit onderzoek is de afgelopen jaren immers gebleken dat dit een van de sterke punten van kleinschalig bestuur is. Toch betekent het hebben van ‘korte lijnen’ niet dat daarmee de communicatie naar burgers en de invloed van burgers op

het beleid is gewaarborgd. Opvallend veel gemeenten geven aan dit als een verbeterpunt te zien. Dit aspect komt ook duidelijk naar voren in burgerenquêtes voor zover gemeenten die hebben gehouden en de rondetafelgesprekken. Daarnaast geven burgers aan dat zij actiever betrokken willen worden bij lokale vraagstukken die hen aangaan. Een pro-actieve opstelling met betrekking tot burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming alsmede het terugkoppelen van de resultaten van inspraak ('wat heeft de gemeente met de input van de burger gedaan') draagt bij om burgers het gevoel te geven dat zij (mede) invloed hebben op het resultaat. Wij herkennen het beeld en de knelpunten die door de Friese gemeenten zijn geschetst vanuit onze ervaringen met andere gemeenten.

3.6 Gemeente als bestuurlijk partner: reflectie op de zelfevaluatie

De gemeenten zijn te spreken over hun prestaties in de rol van bestuurlijke partner. Als sterke punten worden genoemd de bereidheid tot samenwerken en de houding en inbreng in huidige samenwerkingsrelaties. De belangrijkste te verbeteren punten hebben betrekking op het intensiveren en uitbreiden van de samenwerking en het versterken van de regierol bij samenwerking, onder andere door visie-ontwikkeling.

De hoge mate van samenwerkingsbereidheid staat in schril contrast met het verbeterpunt intensiveren van de samenwerking alsmede de dagelijkse praktijk van het samenwerken (zie onder andere de rol van toezichthouder en handhaver). Dit doet bij ons de vraag rijzen waarom die samenwerking tot dusver niet (voldoende) van de grond is gekomen en waarom onder de huidige condities 'samenwerking' wel van de grond zou gaan komen, vooral ook omdat enkele gemeenten aangeven meer aandacht te willen geven aan het stellen van concrete doelen en het behartigen van de lokale belangen.

3.7 Gemeente als werkgever: reflectie op de zelfevaluatie

De gemeenten zijn over het algemeen tevreden over hun prestaties als werkgever. Als sterke punten worden culturele en arbeidsvoorwaardelijke aspecten genoemd. Als belangrijke verbeterpunten komen naar voren dat de gemeenten meer moeten doen aan effectmeting en de gemeenten meer moeten investeren in de kwaliteit van de medewerkers. Daarnaast valt op dat een op vier gemeenten de kwetsbaarheid van de organisatie noemt. Dit laatste is herkenbaar voor de omvang van gemeenten.

In de afgelopen jaren hebben veel gemeenten – al dan niet gemotiveerd door de commissie Van Rijn - geïnvesteerd in het binden en boeien van mensen. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen. Wij hadden juist verwacht dat de gemeenten zouden aangeven dat zij personeel moeilijk zouden kunnen aantrekken. Dit zien we niet terug in de resultaten van de zelfevaluatie, gemeenten geven aan dat de vacatures zijn vervuld en dat de primaire arbeidsvoorwaarden zijn verbeterd. Toch blijven kleine gemeentelijke organisaties kwetsbaar. Dit is met name gelegen in het feit dat kleine gemeenten vaak maar één persoon hebben die zich bezighoudt met een bepaalde discipline of onderwerp. Evenals veel andere gemeenten in Nederland lopen ook de Friese gemeenten hier tegenaan. Wij vinden het

opmerkelijk dat er maar door zeven gemeenten is aangegeven dat de kwetsbaarheid van de organisatie een concreet verbeterpunt is, omdat wij denken dat er gegeven de omvang van de meeste gemeenten zeer waarschijnlijk meerdere gemeenten met dit probleem te maken hebben.

4 Bestuurskwaliteit kan op verschillende manieren worden versterkt

Enkele jaren geleden werd nog stevig ingezet op de vorming van grote gemeenten met voldoende 'bestuurskracht'. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde in de 'Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling' dat gemeenten op verschillende terreinen een minimale 'basiskwaliteit' moeten kunnen leveren. Hierbij werd onder meer gedacht aan het realiseren en in stand houden van een veilige en leefbare woonomgeving, het aanbieden van verschillende sociale basisvoorzieningen en van een kwalitatief goede dienstverlening aan de inwoners.

Het Strategisch Akkoord van het vorige kabinet zag schaalvergroting niet langer als dé oplossing voor de belemmeringen die kleinere gemeenten soms ervaren ten aanzien van hun functioneren. De regering erkende dat bestuurlijke grenzen steeds minder vaak samenvallen met de schaal van maatschappelijke vraagstukken, waardoor gemeenten soms te klein worden om adequaat aan de eisen van een modern bestuursapparaat te beantwoorden. Herindeling bood volgens het kabinet echter geen antwoord als deze tegen de wil van de bevolking wordt opgelegd. Het kabinet vindt dat de mogelijkheid van tussengemeentelijke oplossingen en gemeenschappelijke regelingen intensiever dient te worden benut voor grensoverschrijdende problemen.

Uit de Memorie van Toelichting bij de begroting 2003 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat er sprake is van een accentverschuiving in het kabinetsbeleid ten aanzien van herindelingen. In de Memorie van Toelichting staat dat 'In het kader van het herindelingsbeleid zullen zonodig, wanneer het verzoek daartoe wordt ingediend bij de minister van BZK (te) kleine gemeenten worden samengevoegd'. Deze positief geformuleerde zinsnede geeft aan het ministerie ontvankelijk is voor eventuele herindelingsvoorstellen van provincies, ook al zouden de kleine gemeenten hier niet voor zijn.

4.1 Er zijn drie ontwikkelingsrichtingen voor versterken bestuurskwaliteit

In het Nederlandse staatsbestel – welke wordt gekenmerkt als een gedecentraliseerde eenheidsstaat - zijn gemeenten geen onderdeel van de nationale overheid, maar vormen zij met provincies en de nationale overheid de staat. Gemeenten zijn dan ook geen uitvoeringsloket van de rijksoverheid maar vervullen een eigenstandige rol. Deze visie vormde een belangrijk uitgangspunt bij de zelfevaluatie.

In onze visie zijn er ruwweg drie hoofdrichtingen te onderkennen bij het versterken van de bestuurskracht. Elk van deze hoofdrichtingen kent specifieke voor- en nadelen en is alleen effectief als aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. Met het uitwerken van deze

hoofdrichtingen willen we een bijdrage leveren aan de verdere discussie voor de Friese gemeenten om te komen tot een (nog) betere bestuurskracht.

4.2 Investeren in de eigen organisatie is een relatief makkelijk alternatief maar werkt alleen bij aanwezigheid voldoende middelen

Investeren in de eigen organisatie is een aantrekkelijk alternatief voor de Friese gemeenten om de bestuurskwaliteit te verhogen. Feitelijk investeert de gemeente in extra personeel (kwantiteitsoplossing) of verhoogt zij de kwaliteit van het bestaande personeel. Aan het investeren in de eigen organisatie kleven geen nadelen als grootschalige reorganisaties of hoge veranderkosten. Een nadeel van dit alternatief is dat verschillende gemeenten mogelijk dezelfde investeringen moeten doen terwijl het efficiënter zou zijn als de extra benodigde capaciteit of kwaliteit door meerdere gemeenten gebruikt zou kunnen worden: een specialist op een bepaald beleidsterrein zou beter ‘gedeeld’ kunnen worden. Daarnaast zullen bovenlokale vraagstukken niet met deze ontwikkelingsrichting worden aangepakt. Investeren in de eigen organisatie werkt alleen onder de conditie dat er voldoende middelen beschikbaar zijn en het bestuur bereid is om de interne investering daadwerkelijk te doen.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> ■ Eenvoudig te realiseren indien er voldoende middelen beschikbaar zijn ■ Vraagt weinig veranderenergie, extra capaciteit leidt niet tot reorganisatie of discussie over wijze van bestuurlijke aansturing 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Risico van ‘suboptimale’ oplossing doordat verschillende gemeenten dezelfde investeringen doen ■ Biedt geen oplossing voor bovenlokale vraagstukken
Randvoorwaarden voor succes	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Bestuurlijke bereidheid om in de organisatie te investeren ■ Beschikbaarheid van voldoende middelen of mogelijkheid tot vrijmaken van voldoende middelen 	

Het investeren in de huidige organisatie wordt in de zelfevaluatierapporten als de belangrijkste oplossing gezien voor het verbeteren van bestuurskwaliteit. Zeker in relatie tot de veelgenoemde verbeterpunten als het professionaliseren van de organisatie, het opstellen van een duidelijke visie met daaraan gekoppeld duidelijke prioriteiten en het investeren in de kwaliteit van personeel, lijkt dit een goede oplossingsrichting. De vraag die onbeantwoord blijft in de zelfevaluaties is de vraag waar het geld voor investeringen vandaan moet komen. Mede in het licht van de afnemende financiële middelen van de gemeenten is dit een niet

onbelangrijke vraag, die door geen van de gemeenten beantwoord wordt. Als er geen additionele middelen zijn, zal bezien moeten worden of en waar binnen de bestaande begroting ruimte gemaakt kan worden voor nieuwe impulsen van kwaliteit en capaciteit.

4.3 Samenwerking is een aantrekkelijk alternatief onder de voorwaarde dat samenwerkende gemeenten voldoende sturing houden op de taken

Samenwerking biedt als belangrijk voordeel boven investeren in de eigen organisatie dat taken potentieel efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Samenwerking kan in onze visie op verschillende niveaus betrekking hebben. Op hoofdlijnen onderscheiden wij:

- Niveau 1. Afstemming, coördinatie en overleg
- Niveau 2. Gezamenlijke beleids- en visieontwikkeling
- Niveau 3. Gezamenlijke uitvoering, vanuit verschillende organisaties
- Niveau 4. Gezamenlijke uitvoering, vanuit een gecentraliseerde organisatie

Samenwerking kan in onze visie een aantrekkelijk alternatief zijn. Onze ervaring leert echter dat ook aan dit alternatief nadelen zijn verbonden. In het verleden is de democratische legitimatie vaak als een belangrijk nadeel genoemd: welk democratisch orgaan controleert de taakuitoefening van de samenwerking? Daarnaast vraagt het opzetten van samenwerkingsverbanden tevens om professioneel opdrachtgeverschap van de gemeenten. Gemeenten moeten in staat zijn om richting te geven aan de in het samenwerkingsverband uitgevoerde taken en moeten kunnen beoordelen of die taken op een efficiënte en effectieve wijze worden uitgevoerd. Indien niet aan deze randvoorwaarde is voldaan dan is er sprake van het uithollen van de eigenstandige rol van de gemeente.

Een praktijkvoorbeeld van hoe moeilijk het organiseren van een goede samenwerking kan zijn is die van de handhaving milieuwetgeving. Er wordt al een geruime tijd gepoogd de samenwerking op het gebied van de handhaving van milieuwethandhaving te verbeteren. Met wisselend succes. Het blijkt niet altijd eenvoudig om waar dat nodig is te komen tot een goede samenwerking. Hiervoor zijn verschillende verklaringen, die variëren van het hebben van verschillende beelden bij samenwerking, de verschillende ontwikkelstadia waarin organisaties zich bevinden, tot het feit dat het lastig blijft om de uitvoering van eigen taken te delen met anderen.

In algemene zin hebben we hieronder de voor- en nadelen en de randvoorwaarden voor een goede samenwerking op een rij gezet.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> ■ Potentiële efficiencyverhoging door benutten schaalvoordelen ■ Behoud van lokaal democratisch kader van huidige gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Risico van aantasting democratische legitimatie ■ Risico van onvoldoende ‘grip’ van gemeente op taken uitgevoerd in samenwerkingsverband
Randvoorwaarden voor succes	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Bestuurlijk commitment om samen te werken. ■ Gemeenten moeten de in samenwerking uitgevoerde taken kunnen blijven (bij)sturen. ■ Duidelijkheid over de vorm van samenwerking en de doelen en de beoogde meerwaarde; samenwerking mag niet vervallen tot ‘vrijblijvendheid’ ■ Aanwezigheid van voldoende ‘checks and balances’ zodat de taken uitgevoerd in samenwerking ook beoordeeld kunnen worden op efficiëntie en effectiviteit. 	

Ondanks verschillende vormen van samenwerking die in Nederland al decennia lang bestaan zijn er twee modellen die recentelijk veel aandacht krijgen. Dit is het idee van de federatiegemeente naar het idee van hoogleraar staatsrecht Elzinga en het Samen en toch apart (SETA) van hoogleraar bestuurskunde Korsten. In beide modellen wordt gepoogd om het voordeel van kleine gemeenten (hoge mate van democratie) te combineren met efficiencyvoordelen door samenwerking.

Samenwerken wordt in veel zelfevaluatie rapporten als oplossingsrichting genoemd om de bestuurskwaliteit te vergroten. De mate van uitwerking (diepgang, concreetheid) van de oplossingsrichting ‘samenwerken’ verschilt per zelfevaluatie. Daarnaast blijkt samenwerking zich in verschillende gedaantes voor te doen. Naar onze mening zou de oplossingsrichting ‘samenwerking’ meer uitgewerkt moeten worden waarbij specifieke aandacht geschonken moet worden aan de concrete meerwaarde van samenwerken, de rollen waarop samenwerking van toepassing is en de deelnemers in het samenwerkingsverband.

Per rol, per taak en per regio zou bekeken moeten worden welke vorm van samenwerking gaat bijdragen tot betere prestaties. Daarbij weten wij uit regionale ervaringen dat lang niet alle vormen van samenwerking bijdragen tot een hoger prestatieniveau. Kortom: samenwerking is een aantrekkelijke ontwikkelingsrichting, maar werkt niet in alle gevallen en werkt alleen als aan de bovengenoemde randvoorwaarden is voldaan. Wij vinden dat

samenwerking snel als oplossing wordt geroepen in de rapportages, maar dat deze oplossing nog maar beperkt is uitgedacht (op een enkel geval na). Als samenwerking daadwerkelijk moet bijdragen tot het verbeteren van de bestuurskracht dan dient deze heel specifiek en gedegen te worden uitgewerkt. Naar thema's en vorm en met de bijbehorende spelregels en afspraken.

4.4 Herindeling is een ingrijpende oplossingsrichting en brengt aanzienlijke risico's met zich mee

De discussie over de bestuurskwaliteit van gemeenten in relatie tot de schaal waarop zij functioneren wordt in Nederland reeds lange tijd gevoerd. Telkens is het daarbij de **vraag** welke omvang gemeenten tenminste moeten hebben (oppervlakte, inwoneraantal, belastingcapaciteit, etc.) om op bestuurlijk en ambtelijk niveau voldoende kwaliteit te kunnen leveren met het oog op hun complexer wordende taken. Een klassiek dilemma is de vraag in hoeverre de voordelen van een schaalvergroting (in termen van kwaliteits- en efficiëntieverbetering) opwegen tegen de nadelen van een afnemende herkenbaarheid in democratisch opzicht (grotere afstand tussen bestuur en burgers). Deze discussie en de daarin verscholen tegenstrijdige eisen is actueler dan ooit. Gemeenten worden aan de ene kant geacht de 'kloof' tussen het bestuur en de burger te verkleinen en anderzijds de prestaties van de organisatie te verbeteren. Bij herindeling zal volgens de theorie de kloof toenemen maar de efficiency en effectiviteit toenemen.

Herindeling biedt boven samenwerking als belangrijk voordeel dat de democratische legitimatie beter is gewaarborgd doordat er sprake is van één rechtstreeks gekozen bestuur. Bij samenwerking kan er immers sprake zijn van een diffuse aansturing van taken door verschillende gemeenten. Daarnaast leidt herindeling in theorie tot een efficiënter en effectiever lokaal bestuur.

Een belangrijk nadeel van herindeling is de afbreuk die herindelingsprocessen doen aan het democratisch gehalte van het lokale bestuur. Herindelingservaringen hebben uitgewezen dat de politieke participatie sterk afneemt. Met name in de Friese context lijkt ons dit laatste effect zeer ongunstig. In verschillende gemeenten is sprake van een actief middenveld in de vorm van bijvoorbeeld 'dorpsbelangen'. Dit middenveld is van groot belang voor de vitaliteit van de lokale democratie terwijl herindeling waarschijnlijk een eroderende werking heeft op dit middenveld. Ook moet in onze visie de relatieve dunbevolktheid van Fryslân mee worden genomen. Bij herindeling zouden voor wat betreft de oppervlakte natuurlijk grotere gemeenten ontstaan die waarschijnlijk een bijkomend negatief effect hebben op de afstand tussen lokaal bestuur en burger.

Zoals gezegd zou herindeling *in theorie* moeten leiden tot een efficiënter en effectiever lokaal bestuur. Uit onderzoek naar de effecten van herindeling in Noord Brabant en uit onze eigen ervaringen bij dergelijke trajecten weten we dat herindeling een lang en moeizaam proces kan worden waarbij er op korte en soms ook langere termijn eerder sprake is van een verlies aan efficiency en effectiviteit. Het grootste gevaar bij herindeling is dat de ambtelijke

organisaties van de her in te delen gemeenten voor een deel stil komen te liggen. De bestuurskwaliteit valt dan terug. Uit evaluaties in Noord Brabant bleek dat reeds een jaar voor de herindeling nauwelijks investeringen meer werden gedaan, nauwelijks nieuw beleid meer werd geformuleerd en veel zaken werden doorgeschoven naar de nieuwe gemeente. Gegeven het feit dat een herindelingsproces vaak al 1 tot 1,5 jaar duurt werd in Noord Brabant aantoonbaar gemeten dat veel belangrijke zaken 1,5 tot 2 jaar bleven liggen.

Herindeling kan een aantrekkelijk alternatief zijn indien bestuurlijke wil in voldoende mate aanwezig is en er een zeker draagvlak is onder de bevolking. Indien gekozen wordt voor deze oplossingsrichting moet zorgvuldig stil worden gestaan bij de randvoorwaarden waaronder de zeer ingrijpende ontwikkelingsrichting wordt ingezet. In de eerste plaats gaat het hier om het adequaat inrichten van het herindelingsproces. Een (tijdelijke) terugval in de bestuurskwaliteit moet zoveel mogelijk worden voorkomen. In de tweede plaats moet de vraag worden beantwoord hoe erosie van het middenveld voorkomen kan worden. In sommige heringedeelde gemeenten heeft in het verleden met dit doel binnengemeentelijke decentralisatie plaatsgevonden (bijvoorbeeld door het instellen van dorpsraden).

De verschillende voor- en nadelen en de randvoorwaarden voor een effectieve herindeling hebben we hieronder aangegeven.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> ■ Democratische controle en aansturing is eenduidig ■ In theorie duurzame oplossing voor benutten schaalvoordelen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingrijpend, kostbaar proces met tijdelijke terugval bestuurskwaliteit gemeente ■ Vrijwel altijd weinig draagvlak bij bevolking en afnemende betrokkenheid van burgers bij gemeente, erosie van middenveld
Randvoorwaarden voor succes	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Bestuurlijke wil om te gaan herindelen ■ Adequate aansturing van het herindelingsproces 	

4.5 Vragen voor het vervolgproces

Op grond van onze analyse van de uitkomsten van het proces van zelfevaluatie willen wij hieronder de belangrijkste vragen noemen die ons inziens in het vervolgproces aan de orde moeten komen. Centraal staat de vraag hoe gemeenten, zelfstandig, of met begeleiding vanuit de provincie, tot een (nog) betere bestuurskwaliteit kunnen komen.

Het ligt voor de hand dat daarbij met name de rol van toezichthouder en handhaver aan de orde komt, aangezien dat de slechtst scorende rol is. Verder hebben wij in onze reflectie op

de uitkomsten onze aandachtspunten gegeven bij de andere rollen. In algemene zin zijn wij van mening dat de ontwikkelingsrichtingen - die bij moeten dragen aan een hogere bestuurskwaliteit - nog verder moeten worden uitgewerkt. De vragen die wij dan ook belangrijk vinden voor het vervolgproces luiden:

- Hoe kan de score op de gemeentelijke rol van toezichthouder en handhaver verbeterd worden en welke oplossingsrichting kan een bijdrage leveren voor de bestuurskwaliteit in deze rol?
- Op welke specifieke andere terreinen zou meer intensief samengewerkt kunnen of moeten worden, welke bijdrage zou dit kunnen leveren aan de bestuurskwaliteit en onder welke randvoorwaarden zou samenwerking succesvol kunnen zijn?
- Hoe gaat de gemeente de investeringen in de eigen organisatie financieren?
- Welke rol zien gemeenten weggelegd voor de provincie bij het beantwoorden en verder uitwerken van bovenstaande vragen? Hierbij kunnen de resultaten van het project *Professionalisering milieuwethandhaving* worden betrokken.

5 Discussie in rondetafelgesprekken met clusters van gemeenten

5.1 Vervolgdiscussie in clusters van gemeenten

De uitkomsten van de zelfevaluatie in deze eindrapportage weergegeven worden ingebracht in een aantal clusterbijeenkomsten die voor gemeenten worden georganiseerd en begeleid door de provincie. De clusterbijeenkomsten zijn bedoeld om een verdere uitwerking te geven aan de uitkomsten uit deze rapportage en zullen het karakter hebben van een “rondetafelconferentie”. De burgemeesters van de gemeenten zullen expliciet gevraagd worden om deel te nemen aan de conferentie. Gemeenten kunnen naast de burgemeester ook een tweede lid van het college laten deelnemen.

Het gesprek met de gemeenten wordt gevoerd aan de hand van deze eindrapportage die door KPMG is opgesteld. Daarnaast zal ten behoeve van de clusterbijeenkomsten een “notitie op maat” worden gemaakt waarin meer specifiek wordt ingegaan op de uitkomsten van de zelfevaluaties van het betreffende cluster van gemeenten.

5.2 Resultaten zelfevaluatie bieden goede basis voor vervolg

Het proces van zelfevaluatie had tot doel om op een geaggregeerd niveau een beeld te krijgen van de bestuurskwaliteit in Fryslân. De unanieme deelname van gemeenten en de inhoud van de zelfevaluatierapporten van gemeenten hebben het mogelijk gemaakt om een adequaat beeld te krijgen van de bestuurskwaliteit op dit geaggregeerde niveau. De zelfevaluatie heeft met andere woorden gebracht wat met dit proces werd beoogd. Hiermee is de basis gelegd voor het vervolgproces.

A Bijlage: gemeenten en de gekozen varianten

In de onderstaande tabel worden de deelnemende gemeenten gepresenteerd en de variant die zij hebben gekozen.

Gemeente	Variant	Gemeente	Variant
Achtkarspelen	A	Lemsterland	B+
Boarnsterhim	B	Littenseradiel	B+
Bolsward	A	Menaldumadeel	C
Dantumadeel	A	Nijefurd	A
Dongeradeel	A	Ooststellingwerf	A
Ferwerderadiel	C	Opsterland	B
Franekeradeel	B	Skarsterlân	C
Gaasterlân-Sleat	B	Smallingerland	C
Harlingen	C	Sneek	C
Heerenveen	B+	Tytjerksteradiel	C
Het Bildt	B+	Weststellingwerf	B
Kollumerland	A	Wûnseradiel	A
Leeuwarden	A	Wymbritseradiel	A
Leeuwarderadeel	Onduidelijke variant		