

Oan Provinsjale Steaten

Gearkomste : 22 juni 2005
Wurklistnûmer : 15B
Beliedsmêd : Project Bestuurlijke Organisatie

Útstel : Vaststellen notitie Kaders voor kwaliteit conform bijgevoegd concept-besluit.
Team : Bestuurlijke Organisatie Commissie/Statengriffie
Registraasjenûmer : 601064

Koarte gearfetting : In aansluiting op de notitie `Project Versterking Bestuurlijke Organisatie - Rapportage en Vooruitblik` heeft het college aan PS gevraagd om met het oog op het vervolgtraject kaders en randvoorwaarden vast te stellen voor knelpunten in het Friese lokaal bestuur. De door PS ingestelde Bestuurlijke Organisatie Commissie (BOC) heeft in de nu voorliggende notitie `Kaders voor kwaliteit` getracht hieraan invulling te geven.

Het College van Gedeputeerde Staten heeft op 13 augustus 2004 de notitie `project Versterking Bestuurlijke Organisatie – Rapportage en Vooruitblik` aan PS toegezonden. Het college heeft aan PS gevraagd om met het oog op het vervolgtraject kaders en randvoorwaarden vast te stellen.

Provinciale Staten hebben hierop gereageerd door uit hun midden een commissie in te stellen; de Bestuurlijke Organisatie Commissie (B.O.C.). De B.O.C. bestaat uit de statenleden mevrouw T. Bijstra –de Vries (VVD) en de heren A.B. van der Ham (voorzitter BOC, CDA), A.H. J. Versteeg (PvdA), T.M. van de Bles (GrienLinks) en R. Ferwerda (CU-SGP).

De opdracht in het Statenbesluit van 15 december 2004, die door een door de VVD-fractie ingediend amendement nader werd gespecificeerd, luidde dat de commissie `allereerst een oordeel geeft over de informatiefase: is er een duidelijke definitie gehanteerd wat `voldoende bestuurskracht` inhoudt en is er voldoende objectieve informatie aanwezig om op basis daarvan verder te werken? Dat zij vervolgens in de oriënterende fase een korte externe ronde doet, zonder het werk van GS over te willen doen, en afsluitend een onderbouwd voorstel doet aan PS.`

De commissie heeft zich gebogen over de informatiefase. Vervolgens heeft zij op 31 maart, 1 april en 6 april 2005 gesprekken gevoerd met delegaties uit Provinciale Staten van Zuid/Holland, Gelderland en Limburg en met twee universitaire deskundigen. De commissie heeft de conclusie getrokken dat zelfevaluatie waardevol is, maar onvoldoende is om conclusies aan te verbinden. Daarom heeft de commissie als vervolgtraject een aantal zaken nader geformuleerd als randvoorwaarde. Zo stelt de commissie dat de gemeenten en de provincie gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de versterking van de bestuurskracht en de bestuurskwaliteit in Fryslân.

De commissie stelt verder voor om eens in de vier jaar de kwaliteit van de gemeentebesturen en provinciebestuur te onderzoeken en daarop aansluitend een verbeteringsslag te maken. Daarbij houden gemeenten en provincie zichzelf als het ware een spiegel voor. Ook samenwerkingsverbanden zijn verplicht een dergelijk onderzoek te doen. Voor het onderzoek moeten de overheden hetzelfde eenduidige model gebruiken. De bedoeling is om met behulp van dit model zelf zoveel mogelijk met oplossingen te komen voor de eigen bestuurlijke versterking.

Twee jaar na dit onderzoek wordt gekeken of de besturen een oplossing hebben gevonden voor de geconstateerde problemen en knelpunten. Hiervoor wordt een objectieve checklist gebruikt.

De commissie stelt voor om voor de begeleiding en de toetsing van dit onderzoek een zogenaamde visitatiecommissie in te stellen, dat wil zeggen een commissie van onderzoek. Gemeenten, provincie en samenwerkingsverbanden kunnen een beroep doen op deze visitatiecommissie voor hun eigen onderzoek, maar zijn dat niet verplicht. De overheden mogen ook een eigen visitatiecommissie instellen. Wel zal de visitatiecommissie alle onderzoeken toetsen op basis van de vastgestelde criteria. De visitatiecommissie zal onafhankelijk zijn en gefinancierd worden door de provincie.

Visitatie is een middel om tot versterking van het openbaar bestuur in Fryslân te komen, maar geen doel. Wanneer de uitkomsten van de visitatie en de toetsing daarvan door de visitatiecommissie onvoldoende blijken te zijn, heeft het provinciaal bestuur de verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen. De provincie heeft daarbij een viertal gedragsalternatieven beschikbaar, variërend van “overlaten” tot “ingrijpen”.

Een belangrijk aandachtspunt voor de commissie is de ontwikkeling van een communicatiestrategie die gericht is op openheid en vertrouwen.

Leeuwarden,

Bestuurlijke Organisatie Commissie,

De heer Van der Ham , voorzitter.

De heer O. Bijlsma , secretaris.

BESLUIT NR.

PROVINCIALE STATEN van FRYSLÂN

Na het lezen van het voorstel van de Bestuurlijke Organisatie Commissie van Fryslân d.d. 10 mei 2005, nummer 601064

overwegende

- Dat zelfevaluatie ook voor de verdere aanpak van problemen en knelpunten van het Friese openbaar bestuur een goed instrument is, maar dat lering moet worden getrokken uit de beperkingen van de wijze van toepassing van dit instrument;
- Dat de provincie en gemeenten een gezamenlijke en complementaire verantwoordelijkheid dragen voor de versterking van de bestuurskracht en de bestuurskwaliteit in Fryslân;

B e s l u i t :

De notitie "Kaders voor kwaliteit" en daarmee het kader voor GS vast te stellen en GS te verzoeken de financiële consequenties verder uit te werken.

Vastgesteld door Provinciale Staten van
Fryslân in haar openbare vergadering van
22 juni 2005,

, voorzitter

, griffier

Bijlage 1

Kaders voor kwaliteit

1. Inleiding: de door de commissie gevolgde werkwijze

Het College van Gedeputeerde Staten heeft op 13 augustus 2004 de notitie "Project Versterking Bestuurlijke Organisatie - Rapportage en Vooruitblik" aan de Friese gemeenten en Provinciale Staten toegezonden. Met deze notitie informeerde het college de gemeentebesturen en de Staten over het verloop van de inventarisatie van de knelpunten in het Friese lokaal bestuur. Ook formuleerde het zijn bevindingen op grond van de resultaten daarvan en het via een zestal clustergesprekken gevoerde overleg met de gemeenten. In aansluiting daarop heeft het college Provinciale Staten gevraagd om met het oog op het vervolgtraject kaders en randvoorwaarden vast te stellen.

Om hieraan gevolg te geven hebben Provinciale Staten op voorstel van het Statenpresidium op 15 december 2004 uit hun midden een commissie ingesteld. De commissie bestaat uit de Statenleden mevrouw T. Bijstra-De Vries (VVD) en de heren A. B. van der Ham (CDA), A. H. J. Versteeg (PvdA), T. M. van de Bles (GrienLinks) en R. Ferwerda (CU/SGP). De heer Van der Ham werd als voorzitter van de commissie aangewezen. De commissie werd ondersteund door de Statengriffier, de heer O. Bijlsma.

Het Statenbesluit van 15 december 2004 bevat de opdracht aan de commissie, die door aanneming van een door de VVD-fractie ingediend amendement nader is gespecificeerd. De opdracht luidt dat de commissie "allereerst een oordeel geeft over de informatiefase: is er een duidelijke definitie gehanteerd wat "voldoende bestuurskracht" inhoudt en is er voldoende objectieve informatie aanwezig om op basis daarvan verder te werken? Dat zij vervolgens in de oriënterende fase een korte externe ronde doet, zonder het werk van GS over te willen doen, en afsluitend een onderbouwd voorstel doet aan PS".

Ter voorbereiding van haar advies aan Provinciale Staten heeft de commissie zich georiënteerd op beleidstrajecten ter versterking van het lokaal bestuur in enkele andere provincies waarbij Provinciale Staten zijn betrokken. In het kader daarvan heeft de commissie gesprekken gevoerd met delegaties uit Provinciale Staten van Zuid-Holland, Gelderland en Limburg. In deze gesprekken hebben de volgende aandachtspunten centraal gestaan:

- hoe zijn in het algemeen processen ter verbetering van de kwaliteit van het lokaal bestuur in de drie genoemde provincies verlopen, en welke ervaringsgegevens kunnen daaruit worden geput?
- welke rol heeft het provinciaal bestuur in deze processen vervuld? Hoe heeft de provincie projecten gestuurd en/of begeleid, en hoe heeft deze rolvervulling "gewerkt"? Voor welke bestuurlijke gedragalternatieven heeft het provinciaal bestuur in welke situaties gekozen, variërend van "overlaten" en stimuleren en faciliteren tot het geven van aanwijzingen of "ingrijpen"?
- meer in het bijzonder: hoe hebben Provinciale Staten gedurende deze processen aan hun rol inhoud gegeven?

Daarnaast heeft de commissie van gedachten gewisseld met een tweetal universitaire deskundigen op het gebied van de organisatie van het binnenlands bestuur, namelijk prof. dr. A. F. A. Korsten van de Universiteit Maastricht en de Open Universiteit Nederland, die het landelijk model van visitatie van bestuurskracht heeft ontwikkeld, en prof. mr. dr. A. H. M. Dölle van de Rijksuniversiteit Groningen.

In de volgende paragrafen formuleert de commissie haar bevindingen en adviezen.

2. De lokale bestuurskracht en de verantwoordelijkheid van de provincie

Als commissie hebben wij ons allereerst de vraag gesteld of de provincie een verantwoordelijkheid heeft op het gebied van de bevordering van de bestuurskwaliteit van de gemeenten. Van het antwoord op deze vraag hangt immers af of er een legitieme grondslag is voor de door Gedeputeerde Staten gevraagde kaderstelling. Praktisch gezien achten wij het geboden om op deze vraag in te gaan omdat zij in verband met het Project Versterking Bestuurlijke Organisatie een en ander maal vanuit gemeentelijke kring en ook vanuit de kring van Provinciale Staten is opgeworpen.

Wij zijn op basis van onze oriëntatie tot de slotsom gekomen dat het provinciaal bestuur terdege een verantwoordelijkheid terzake heeft.

De provinciale verantwoordelijkheid inzake de vormgeving en de kwaliteit van het lokaal bestuur is langs verschillende lijnen in de wet- en regelgeving verankerd. In de Wet algemene regels herindeling en in de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn aan de provincie rollen en taken op dit gebied toegewezen. Tal van bijzondere wetten voorzien in vormen van provinciaal toezicht op het door de gemeenten gevoerde bestuur en beleid op de desbetreffende gebieden.

Verder kent de gemeentewet als ultimum remedium het zogenoemde taakverwaarlozingsartikel. Dit artikel kent aan de provincie de bevoegdheid toe om bij taakverwaarlozing door de gemeente medebewindstaken in naam van die gemeente uit te oefenen. De provinciale zorg voor de gemeentelijke bestuurskracht heeft in dit verband mede tot doel om situaties te voorkomen waarin de provincie tot een dergelijke forse ingreep zou worden gedwongen.

Betrekkelijk recent heeft het kabinet in het in december 2002 uitgebrachte "Beleidskader gemeentelijke herindeling" de provinciale verantwoordelijkheid op het gebied van de versterking van de lokale bestuurskracht nog eens expliciet onderstreept.

Wij wijzen er in dit verband ook op dat het in de ruimste zin van het woord de taak van het provinciaal bestuur is om het welzijn van de inwoners van de provincie naar vermogen te bevorderen. Voor het welzijn van de inwoners zijn een kwalitatief goede dienstverlening door de overheid en een kwalitatief goed bestuur en beleid van wezenlijk belang. Zeker ook als het gaat om het bestuur, het beleid en de dienstverlening van de gemeenten, die het dichtst bij de burger staan, en waar de burgers in de alledaagse praktijk het meeste mee te maken hebben. Daarom dient het de provincie aan te gaan of de gemeenten hun primaire verantwoordelijkheid voor hun bestuurskwaliteit in voldoende mate waarmaken.

Verder hebben wij ons overeenkomstig onze opdracht afgevraagd of er voldoende duidelijkheid is over wat het begrip bestuurskracht inhoudt. Wij hebben geconstateerd dat de gemeenten bij hun zelfevaluaties zijn uitgegaan van de definitie van bestuurskracht of bestuurskwaliteit zoals geformuleerd in de KPMG-handreiking voor de zelfevaluatie. Deze definitie houdt in dat een gemeente over het vermogen moet beschikken om haar verschillende opgaven en rollen op een kwalitatief goede wijze te vervullen. Daarbij gaat het om de rollen van beleidsontwikkelaar, dienstverlener, toezichthouder en handhaver, lokale democratie, bestuurlijk partner en werkgever. Wij zien dit als een werkbare benadering van het begrip bestuurskracht, en wij vinden het voor de hand liggend om van dezelfde definitie uit te gaan als de gemeenten bij hun zelfevaluaties hebben gehanteerd.

3. De gemeentelijke zelfevaluaties

Om tot een afgewogen advies voor het vervolg te kunnen komen hebben wij ons een oordeel gevormd over de mogelijkheden en de beperkingen van de zelfevaluatie-aanpak waar Gedeputeerde Staten in overleg met de VFG voor hebben gekozen en zoals die door de gemeenten in 2003 is uitgevoerd.

Wij zijn tot de conclusie gekomen dat deze aanpak in principe een prima instrument is om de bestuurskwaliteit van de overheid in beeld te brengen. De grote verdienste ervan is dat de gemeenten met dit instrument zelf hun problemen en knelpunten onderzoeken, als basis voor zelfgekozen en zelf in de praktijk gebrachte oplossingen. Wij komen daar in de volgende paragraaf op terug. De meeste gemeenten hebben op grond van hun zelfevaluatie een programma van maatregelen ter verbetering van hun interne functioneren en hun dienstverlening aan de burgers kunnen opstellen, waarmee zij voor zichzelf aan de slag kunnen gaan. Daarmee is een belangrijk doel van het zelfevaluatie-project grotendeels gerealiseerd.

De manier waarop de zelfevaluatie-aanpak geconcretiseerd en uitgevoerd is heeft evenwel ook beperkingen met zich meegebracht. De zelfevaluaties zijn weinig eenduidig en verschillen in niveau en kwaliteit. Er is de gemeenten een werkbare handreiking aangeboden, de KPMG-handleiding Zelfevaluatie bestuurskwaliteit, maar een algehele regie op de uitvoering van de zelfevaluaties op basis daarvan heeft ontbroken. Daardoor bieden de uitkomsten van de zelfevaluaties onvoldoende aanknopingspunten voor conclusies en concrete maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het lokaal bestuur in Fryslân als geheel. Wij zien dan ook op dit moment onvoldoende grondslag voor een standpuntbepaling door Provinciale Staten over de uitspraken van het College in de notitie "Project Versterking Bestuurlijke Organisatie - Rapportage en Vooruitblik".

Onze conclusie is dat zelfevaluatie ook voor de verdere aanpak van problemen en knelpunten van het Friese openbaar bestuur een goed instrument is, maar dat lering moet worden getrokken uit de beperkingen van de wijze van toepassing van dit instrument waarvoor bij het zelfevaluatie-project van 2003 is gekozen.

4. Kader voor het vervolg

4.1 De gemeenten en de provincie houden zichzelf periodiek een spiegel voor

De provincie en de gemeenten hebben een complementaire verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het openbaar bestuur in Fryslân. Zij hebben elk voor hun deel en in gezamenlijkheid te staan voor de kwaliteit van dat bestuur.

Dat betekent dat de provincie en de gemeenten periodiek hun bestuurskwaliteit moeten evalueren. Zij zullen hun problemen en knelpunten op dat vlak in beeld moeten brengen. Hun bestuurskracht uit zich in de wijze waarop zij hun problemen en knelpunten weten op te lossen.

Daarbij vormt voor ons het zelfsturend vermogen van de provincie en de gemeenten het uitgangspunt. Als doorslaggevend motief daarvoor geldt dat er geen uniforme meetlat voor de bepaling van bestuurskracht en bestuurskwaliteit in elke concrete situatie bestaat. Daarvoor verschillen op het lokale niveau situaties per gemeente en per regio/deelgebied te zeer. Niet alleen de concrete omstandigheden verschillen, ook de beleving van situaties, problemen en opgaven verschillen per gemeente en per deelgebied. Daarom moet het de gemeenten ook niet "van buitenaf worden verteld". Gemeenten zullen elk voor zich en gezamenlijk per regio vanuit hun eigen omstandigheden en beleving hun problemen moeten verkennen en daarbij aansluitend de oplossingen moeten kiezen en realiseren waarmee zij goed uit de voeten kunnen. Oplossingen "van onder op" en maatwerk dus.

Om hieraan concreet vorm te geven stellen wij voor dat de gemeenten en de provincie in de loop van elke raads- en statenperiode een visitatie van hun bestuurskracht uitvoeren. Zij inventariseren in dat kader hun problemen en knelpunten. Zij formuleren hun bevindingen daaruit in de vorm van een samenhangende analyse, en verbinden daaraan een visie op oplossingsrichtingen en een keuze van oplossingen. Vervolgens gaan zij aan de slag met het metterdaad realiseren van die oplossingen.

Wij stellen in dit verband voor dat de opzet van het visitatieproces wordt getoetst door een door de provincie in te stellen visitatiecommissie. Hieronder in 4.2 zal dit voorstel nader worden uitgewerkt.

Wij achten de beginselen en ijkpunten zoals aangegeven in het door prof. dr. A. F. A. Korsten van de Open Universiteit Nederland/Universiteit Maastricht ontwikkelde landelijk visitatiemodel een doeltreffend instrument voor de vierjaarlijkse bestuurskrachtvisite van de gemeenten en de provincie. Voor de inhoud daarvan wijzen wij naar de bijgevoegde bijlage. Wij stellen voor om dit model te gaan hanteren bij de visitatie van de bestuurskwaliteit van het openbaar bestuur in Fryslân.

De visitatiecommissie toetst of de gemeenten en de provincie de evaluatie van hun bestuurskwaliteit hebben opgezet overeenkomstig deze landelijke eisen van behoorlijk visiteren.

Voor het einde van elke raads- en statenperiode toetst de visitatiecommissie of de gemeenten en de provincie in staat zijn gebleken om adequate oplossingen voor de door hen gesignaleerde problemen en knelpunten te realiseren. Zoals gezegd is dat een belangrijke toetssteen voor bestuurskracht. Daarbij zijn in elk geval de volgende toetsingscriteria aan de orde:

- zijn de gemeenten en de provincie in staat gebleken om duidelijke korte- en lange-termijnvisies te ontwikkelen? Hebben zij een helder beeld van de consequenties van hun beleidskeuzen?
- zijn zij bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om in elk van de in paragraaf 2 genoemde rollen zelfstandig hun taken te vervullen en slagvaardig op te treden?
- is hun beleid voldoende zichtbaar in de lokale en de provinciale samenleving, zodat de burgers weten wat zij van hun gemeentebestuur en provinciaal bestuur kunnen verwachten en waarop zij deze besturen kunnen aanspreken?

Het is aan de visitatiecommissie om deze criteria nader uit te werken en te concretiseren in een lijst van ijkpunten. Wij verwijzen in verband daarmee naar de nota "Grensverkenkend en grensverleggend? - Normen en criteria bestuurskracht van gemeenten gekoppeld aan een indeling in rollen van een gemeente en kwaliteitsniveaus" van de provincie Zuid-Holland. Deze nota is als bijlage bijgevoegd.

Met deze opzet van het visitatieproces wordt voorzien in eenduidigheid van aanpak van de gemeentelijke en de provinciale zelfevaluaties en een algehele regie, door de in te stellen visitatiecommissie, op de uitvoering daarvan. Op die manier komen wij tegemoet aan de in paragraaf 3 genoemde manco's van het in 2003 uitgevoerde zelfevaluatieproject.

Wij zijn ons ervan bewust dat de gemeenten en de provincie een om de vier jaar uit te voeren bestuurskrachtvisite als een niet-geringe belasting kunnen ervaren. Het wordt echter in de kring van dienstverlenende instanties binnen en buiten de overheid steeds meer als een vanzelfsprekendheid gezien dat organisaties hun eigen functioneren met grote regelmaat tegen het licht houden. Ons voorstel beoogt om daaraan voor het Friese openbaar bestuur een vorm te geven die goed past bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de provincie en de gemeenten voor dat bestuur. De gemeenten en de provincie zouden daarbij naar ons oordeel gebruik moeten maken van andere bestaande audits en monitoringinstrumenten.

Verder geldt dat naarmate een gemeente of de provincie de evaluatie van het eigen functioneren grondiger uitvoert de volgende zelfevaluatie na vier jaar mogelijk meer het karakter van een “tussenbalans” kan hebben. Zo zullen de gemeenten die in 2003 veel werk hebben gemaakt van hun zelfevaluatie bij de eerste bestuurskrachtelevaluatie op basis van ons voorstel waarschijnlijk nog profijt hebben van de resultaten daarvan.

Tenslotte benadrukken wij dat de zorg voor verbetering van de bestuurskracht uiteraard geen onderwerp is dat eenmaal per vier jaar op de agenda dient te staan maar een continue verantwoordelijkheid van de gemeenten en de provincie vormt. Met onze voorstellen willen wij juist de grondslag leggen voor een doorgaand proces van knelpuntenonderzoek en bestuurskrachtverbetering.

4.2 Instelling en functie van de visitatiecommissie

De in 4.1 genoemde visitatiecommissie zal in goed overleg met de Vereniging van Friese Gemeenten (VFG) moeten worden ingesteld. Uitgangspunt blijft daarbij dat de gemeenten en de provincie onder regie van de visitatiecommissie zelf hun bestuurskwaliteit visiteren. De visitatiecommissie ziet er op toe dat de zelfevaluaties eenduidig worden aangepakt, overeenkomstig de beginselen van behoorlijk visiteren zoals omschreven in het genoemde visitatiemodel van prof. Korsten.

Wanneer gemeenten zich niet in staat achten om hun zelfevaluatie op basis van deze beginselen van behoorlijk visiteren op te zetten en uit te voeren kan de visitatiecommissie zelf als opdrachtgever van de bestuurskrachtvisiting in deze gemeenten optreden.

Als gemeenten er niet voor kiezen om hun zelfevaluatie met inschakeling van de visitatiecommissie uit te voeren, dan blijft onverminderd als toetssteen gelden dat deze gemeenten zullen moeten voldoen aan de genoemde landelijke eisen van behoorlijk visiteren. De visitatiecommissie dient dit te toetsen. In verband daarmee heeft de visitatiecommissie ook een algemene signaleringsfunctie inzake tekortkomingen in de wijze waarop de gemeenten en de provincie hun bestuurskrachtvisiting aanpakken, terwijl zij in positieve zin tevens “best practices” kan signaleren.

Verder kunnen wij ons voorstellen dat de visitatiecommissie aan de slag gaat met een verdere uitwerking en verfijning van het zelfevaluatie-instrument met de zes in paragraaf 2 genoemde rollen dat de gemeenten in 2003 hebben gehanteerd. Het verdient aanbeveling om daarbij tevens gebruik te maken van andere bestaande audits en monitoringsmodellen. Dit voortgaande “schaven aan het visitatie-instrumentarium” zou goed in overleg met externe deskundigen kunnen gebeuren, waarbij wij met name denken aan prof. Korsten.

Zoals in 4.1 aangegeven toetst de visitatiecommissie voor afloop van de raads- en statenperiode of de gemeenten en de provincie in voldoende mate in staat zijn gebleken om adequate oplossingen voor de problemen en knelpunten die uit hun zelfevaluaties naar voren zijn gekomen te realiseren.

Na elke vierjaarlijkse visitatieronde door de gemeenten en de provincie stelt de visitatiecommissie een rapport van haar bevindingen op.

De visitatiecommissie zoals die ons voor ogen staat zal ter ondersteuning van de gemeentelijke visitaties en ten dienste van haar eigen toetsingsrol ook zelf onderzoeken uitvoeren, met name onder burgers en andere externe partners van de overheid zoals maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De resultaten van deze onderzoeken dienen als input voor de vierjaarlijkse visitaties van de gemeenten en de provincie. Dat laat onverlet dat de gemeenten en de provincie in aanvulling daarop en ter verdieping daarvan ook zelf onderzoek kunnen doen naar de ervaringen van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven met hun beleid en dienstverlening. In veel gevallen zal dat ter wille van de volledigheid van het beeld, als basis voor conclusies en verbeteringsmaatregelen, ook zonder meer aanbeveling verdienen. De onderzoeksinput van de toetsingscommissie vormt in die zin een basisdienstverlening waarmee de gemeenten en de provincie zelf verder aan de slag kunnen. De visitatiecommissie zal op haar beurt de manier waarop de gemeenten en de provincie het onderzoek onder externe partners hebben aangepakt bij haar toetsing van de resultaten van de gemeentelijke en provinciale zelfevaluaties moeten betrekken.

Wat de samenstelling van de visitatiecommissie betreft verdient het aanbeveling om een belangrijke plaats in de commissie in te ruimen voor ervaren en gezaghebbende oud-(gemeente)bestuurders.

De provincie stelt de visitatiecommissie als faciliteit voor de gemeenten en ten dienste van haar eigen bestuurskrachtvisite in. De financiering van de commissie vindt daarom van provinciewege plaats.

4.3 Gezichtspunten voor visitatie en toetsing

Naast en in samenhang met het visitatiemodel van prof. Korsten en de in 4.1 genoemde toetsingscriteria noemen wij nog enkele wezenlijke gezichtspunten die bij de bestuurskrachtvisites en bij de toetsing van de uitkomsten en de gekozen oplossingen betrokken zullen moeten worden.

Het overkoepelend hoofdcriterium voor de visitatie en de toetsing is, dat de gekozen oplossingen en maatregelen borg zullen moeten staan voor zelfsturende gemeenten en een dito provincie. Dat wil zeggen: gemeenten en een provincie die bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat zijn om ook op langere termijn zelfstandig hun taken te vervullen. De colleges, de raden en de staten moeten feitelijk en metterdaad sturing kunnen blijven geven aan de beleidszaken waar hun formele bevoegdheden zich over uitstrekken. Daaraan zal moeten worden voldaan in verband met elk van de in paragraaf 2 genoemde bestuurlijke rollen: de gemeenten en de provincie als beleidsontwikkelaar, dienstverlener, toezichthouder en handhaver, platform van lokale respectievelijk provinciale democratie, bestuurlijk partner en werkgever. Dat is de essentie van bestuurskracht en bestuurskwaliteit.

Daarmee wordt ook voldaan aan het even essentiële vereiste dat de democratische legitimatie van bestuur en beleid gewaarborgd moet zijn. Burgers moeten met hun stem en met hun politieke betrokkenheid zeggenschap hebben over bestuursorganen die op hun beurt feitelijk en effectief zeggenschap hebben over de zaken waar zij formeel over gaan.

In verband daarmee benadrukken wij tevens dat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bij de bestuurskrachtvisitatie moeten worden betrokken. Naast het gezichtspunt van de effectiviteit van elk intergemeentelijk samenwerkingsverband als zodanig is daarbij de vraag aan de orde aan welke voorwaarden moet worden voldaan, wil intergemeentelijke samenwerking de bestuurskracht van de daarbij betrokken gemeenten niet ondermijnen maar juist ondersteunen. Bestuurskracht en democratische legitimatie vereisen dat de gemeenten daadwerkelijk sturing kunnen blijven geven aan beleid dat zij vanuit het oogpunt van efficiëntie, kostenbesparing en kwaliteitsverbetering in samenwerkingsarrangementen hebben ingebracht. In het visitatieproces zal voor elke gemeente en elk samenwerkingsverband moeten worden gezien of aan dat gezichtspunt is voldaan.

Verder wijzen wij op het belang van het verband tussen de keuze van samenwerkingspartners en de sociale en maatschappelijke oriëntatiepatronen, ofwel de "looptijnen" van de burgers. Het patroon van intergemeentelijke samenwerkingsrelaties zal zoveel mogelijk een weerspiegeling moeten zijn van de sociale en maatschappelijke oriëntatie van de burgers op voorzieningen van allerlei aard. Uiteraard zullen ook de samenwerkingsverbanden waaraan de provincie deelneemt in de provinciale bestuurskrachtvisitatie moeten worden betrokken.

Tenslotte zullen de gemeenten bij hun keuzen het lange-termijnperspectief in het oog moeten houden: "Wat voor gemeente willen we over tien jaar zijn?" Wil de gemeente een "beheergemeente" of een "ontwikkelgemeente" zijn? Er zal bij dit soort keuzen goed moeten zijn ingezoomd op wat er op de gemeente aan ontwikkelingen af komt, met name ook in breder regionaal verband. De te kiezen oplossingen moeten afgestemd zijn op de gestelde ambities en de bestuurscapaciteit.

4.4 De regierol van de provincie

De benadering die wij in 4.1 hebben uiteengezet voorziet er in dat de visitatiecommissie binnen dezelfde collegeperiode als waarin de provincie en de gemeenten hun bestuurskwaliteit hebben geëvalueerd de resultaten daarvan toetst. De in 4.1 geformuleerde en door de visitatiecommissie nader te concretiseren toetsingscriteria en de hiervoor in 4.3 genoemde gezichtspunten vormen daarvoor het aangewezen kader.

Aan deze toetsing zullen bestuurlijke conclusies en (zo nodig) consequenties moeten worden verbonden. De vraag is hoe hieraan vorm te geven. Deze vraag is met name aan de orde als de gemeenten en/of de provincie onvoldoende in staat zijn gebleken om hun bestuurskracht te analyseren of om adequate oplossingen voor door hen gesignaleerde problemen en knelpunten te realiseren. Verder is het denkbaar dat gemeenten het onderling niet eens zijn over de te kiezen bestuurlijke oplossingen, zodat zich patstellingen voordoen.

Wij zijn van mening dat ten aanzien van de lokale bestuurslaag in dergelijke situaties het provinciaal bestuur vanuit zijn regierol zijn verantwoordelijkheid moet nemen. Voor de invulling van deze regierol zien wij in het algemeen de vier gedragalternatieven, die wij ook al hebben aangegeven in onze notitie "Handreiking voor kaderstelling in verband met het vervolgtraject van het Project Versterking Bestuurlijke Organisatie: een verkenning van mogelijkheden en varianten", die als bijlage bij het Statenvoorstel van 15 december 2004 was gevoegd. Het gaat om de volgende gedragalternatieven:

- A "Overlaten": de provincie houdt zichzelf op afstand, zij laat zich regelmatig over de voortgang van processen en ontwikkelingen informeren, en toetst zonodig de keuzen van de gemeenten aan de wet- en regelgeving. De provincie ontplooit, na een eigen afweging, wel initiatieven naar aanleiding van "verzoeken van onderop".

- B. Stimuleren en faciliteren: de provincie stimuleert actief, door middel van overleg en zo nodig via bemiddeling, dat gemeenten adequate keuzen ter oplossing van hun knelpunten maken. De provincie stelt daarvoor onder voorwaarden middelen en/of expertise beschikbaar.
- C. Het geven van aanwijzingen: de provincie doorbreekt zo nodig patstellingen en stuurt ontwikkelingen in de door haar gewenste richting bij door het geven van aanwijzingen op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen.
- D. "Ingrijpen": de provincie zet de haar ter beschikking staande instrumenten en invloed in om de oplossingen en verbeteringen die zij naar haar oordeel in de gegeven situatie noodzakelijk acht te realiseren.

De gedragsopties A en B hebben een terughoudend en zo nodig faciliterend karakter. Zij zijn aan de orde als de gemeenten via hun zelfsturend vermogen in staat zijn gebleken om hun problemen en knelpunten goed in beeld te brengen en om daarvoor adequate oplossingen te kiezen. In die zin zijn dat in onze benadering, die uitgaat van het zelfsturend vermogen van de gemeenten en van oplossingen "van onder op", de voorkeursopties.

De gedragsopties C en D komen in beeld als na toetsing is gebleken dat het zelfsturend vermogen van gemeenten tekort is geschoten en in onvoldoende mate tot adequate oplossingen heeft geleid, en verder als urgente oplossingen afstuiten op patstellingen en blokkades. Het provinciaal bestuur moet in onze ogen de inzet van deze gedragsopties zo mogelijk vermijden maar zo nodig niet te schuwen. In die zin kunnen zij ook dienen als "stok achter de deur".

Uiteraard zullen op eenzelfde wijze ook conclusies en zo nodig consequenties moeten worden verbonden aan de toetsing van de evaluatie van de bestuurskwaliteit van de provincie en van de daaruit voortvloeiende bestuurlijke keuzen. Naar onze opvatting ligt dat in eerste instantie op de weg van Provinciale Staten. Verder is hierbij in landelijk verband een rol weggelegd voor de minister van Binnenlandse Zaken, in het kader van diens algemene en uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur in Nederland.

5. Communicatie

Vertrouwen is de basis voor de goede werking van de door ons voorgestelde opzet van bestuurskrachtvisite. Communicatie en openheid zijn essentieel. Provincie en VFG zullen daarom in gezamenlijk overleg een goed uitgedacht communicatietraject moeten ontwikkelen. De aan het begin van paragraaf 4.1 genoemde complementaire verantwoordelijkheid van de provincie en de gemeenten voor de vormgeving en de kwaliteit van het openbaar bestuur in Fryslân dient ook daarin tot uitdrukking te komen.

De gemeenten en de provincie hebben elk eigen en gescheiden bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden. Maar dit betekent niet dat gemeentelijke en provinciale politici naar binnen gericht moeten zijn en met de rug naar elkaar toe moeten staan. Meer openheid en communicatie over en weer kan veel interbestuurlijke rigiditeit voorkomen. Communicatie tussen geestverwante partij-afdelingen en fracties op gemeentelijk en provinciaal niveau kan bijdragen tot een elkaar wederzijds "goed verstaan" en tot gedeeld inzicht van de gemeenten en de provincie in bestuurlijke zin.

Wat het belang van een goede interbestuurlijke communicatie betreft willen wij tenslotte zelf de daad bij haar woord voeren. Wij willen graag ons in deze notitie neergelegde advies voor de behandeling in Provinciale Staten bespreken met het bestuur van de VFG en het College van Gedeputeerde Staten, om af te tasten of hiermee voor de gemeenten en de provincie in beginsel een begaanbare weg wordt uitgestippeld.

Provinciale Staten zullen de verslagen van beide besprekingen bij hun behandeling van ons advies kunnen betrekken.

6. Samenvatting

In de vorige paragrafen hebben wij een kader voor de inventarisatie van bestuurlijke problemen en knelpunten en voor de verbetering van de kwaliteit van het decentraal openbaar bestuur in Fryslân geformuleerd.

Daarbij hebben wij lering getrokken uit de beperkingen van het in 2003 uitgevoerde zelfevaluatieproject. Wij hebben geconstateerd (par. 2) dat een algehele regie op de uitvoering daarvan heeft ontbroken, en dat daardoor de nu voorliggende gemeentelijke zelfevaluatie-rapportages weinig eenduidig zijn en verschillen in niveau en kwaliteit. Als gevolg daarvan bieden de uitkomsten van deze zelfevaluaties naar ons oordeel onvoldoende aanknopingspunten voor conclusies en concrete uitspraken ter verbetering van de kwaliteit van het lokaal bestuur van Fryslân als geheel. Met het kader dat wij in de voorafgaande paragrafen hebben ontwikkeld willen wij in deze manco's voorzien.

Ons kader omvat de volgende componenten:

- de provincie en de gemeenten dragen een gezamenlijke en complementaire verantwoordelijkheid voor de versterking van de bestuurskracht en de bestuurskwaliteit in Fryslân (par. 2 en par. 4.1);
- een opzet voor een vierjaarlijkse visitatie van de lokale en provinciale bestuurskwaliteit annex een daarop aansluitende verbeteringsslag, vanuit het motto "de gemeenten en de provincie houden zichzelf de spiegel voor", en met het zelfsturende vermogen van de gemeenten en de provincie als uitgangspunt (par. 4.1). Wij stellen voor te kiezen voor het door prof. Korsten ontwikkelde landelijk visitatiemodel als visitatie-instrument (bijgevoegd) als toetsingskader;
- de instelling van een visitatiecommissie, die de opzet van de gemeentelijke en provinciale bestuurskrachtvisitaties toetst aan de landelijke eisen van behoorlijk visiteren overeenkomstig het genoemde model van prof. Korsten, en die vervolgens, binnen dezelfde collegeperiode, toetst of de gemeenten en de provincie in voldoende mate in staat zijn gebleken om adequate oplossingen voor de door hen gesignaleerde knelpunten te realiseren (par. 4.2).
Voor de laatstgenoemde toetsing hebben wij in par. 1 enkele toetsingscriteria genoemd waaraan in elk geval moet worden voldaan, en die door de visitatiecommissie nader zullen moeten worden geconcretiseerd: de gemeenten en de provincies moeten in staat zijn om duidelijke korte- en langetermijnvisies te ontwikkelen; zij moeten bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat zijn om hun taken zelfstandig te vervullen en slagvaardig op te treden; en hun beleid moet duidelijk zichtbaar zijn in de samenleving;
- een nadere uitwerking van enkele gezichtspunten ten behoeve van de visitatie en de toetsing, naast de ijkpunten in het landelijk visitatiemodel en de in 4.1 genoemde toetsingscriteria (par. 4.3): de gekozen maatregelen en oplossingen moeten borg staan voor zelfsturende gemeenten en een dito provincie; de intergemeentelijke samenwerkingsregelingen moeten bij de visitatie worden betrokken, alsmede de relatie van de keuze van samenwerkingspartners met de maatschappelijke oriëntatiepatronen; en het lange-termijnperspectief moet in het oog worden gehouden;

- een invulling van de regierol van de provincie, in vervolg op de uitkomsten van de gemeentelijke visitaties en de toetsing daarvan door de visitatiecommissie, waarbij via de aangegeven gedragalternatieven A tot en met D wordt aangegeven welke bestuurlijke opstelling in welke situatie is aangewezen, annex de vaststelling dat in eerste instantie Provinciale Staten en in landelijk verband de minister van Binnenlandse Zaken deze rol ten aanzien van de provincie dienen te vervullen (par. 4.4);
- aandachtspunten voor de ontwikkeling van een communicatiestrategie, gericht op openheid en vertrouwen (par. 5): vertrouwen is de basis voor de goede werking van de door ons voorgestelde opzet van bestuurskrachtvisitatie, en de wenselijkheid van een open communicatie tussen provinciale en gemeentelijke politici.

Hiermee hebben wij een kader aangereikt voor een gezamenlijke inspanning van de Friese gemeenten en de provincie ten dienste van een ideaal dat geen statisch einddoel omvat, maar dat in wisselwerking met de voortgaande verandering van tijden en omstandigheden steeds opnieuw moet worden ingevuld: een Fries openbaar bestuur dat staat als een huis!

De Bestuurlijke Organisatie Commissie
uit Provinciale Staten van Fryslân.

9 mei 2005.

Bijlage 2

Beginnelsen van behoorlijk visiteren¹

Visiteren is beoordelen. De betrouwbaarheid van de uitkomsten van het zelfevaluatieproces hangt sterk af van de kwaliteit van de gevolgde procedure. Om die kwalitatief objectief te kunnen beoordelen is een toetsing aan de Algemene Beginselsen van Behoorlijk visiteren (ABBV) een goed middel. Deze beginselsen zijn mede gebaseerd op de evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in de provincie Limburg in 2000-2003 en op ervaringen met visiteren in sectoren als het hoger onderwijs (VSNU, 1999) en grotestedenbeleid (Brinkman, 2002). Er zijn elf beginselsen van behoorlijk visiteren geformuleerd.

- De aanwezigheid van een initiatiefnemer tot de start van de procedure is nodig.
- De aanwezigheid van regie en een regisseur is nodig.
- Vereist is een voorafgaand bekende, bepaalde opzet.
- De aanwezigheid van een visitatiecommissie is vereist.
- De visitatiecommissie is onafhankelijk.
- Een specifieke dataverzameling op basis van een standaard of protocol.
- Interactieve betrokkenheid van de gevisiteerden bij de dataverzameling, dataordening en oordeelsvorming.
- De aanwezigheid van interactieve elementen (contacten, uitwisselingen tussen visitatiecommissie, ambtenaren, B&W en gemeenteraad over feiten en oordelen).
- Contacten met afnemers van producten van de gevisiteerden en andere 'stakeholders'.
- Het opmaken van een openbaar eindrapport.
- De bezinning op het resultaat van de visitatie.

¹ Uit: Zelfevaluatie van gemeentelijke bestuurskracht in Friesland, Drs. K.G. Geers en prof. dr. A.F.A. Korsten, Overheidsmanagement 3, Maart 2005, Jaargang 18

Bijlage 3

Nota “Grensverkenkend en grensverleggend?”

Normen en criteria bestuurskracht van gemeenten gekoppeld aan een indeling in rollen van een gemeente en kwaliteitsniveaus²

Normen en criteria bestuurskracht van gemeenten gekoppeld aan een indeling in de rollen van een gemeente.

1. Bestuur

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de korte termijn (vier jaar) en zo mogelijk ook voor de lange termijn (tenminste tien jaar).
- De gemeente toetst regelmatig de voortgang en effectiviteit van het beleid.

Een gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties van haar beleid zijn. Zij zorgt voor eenheid van beleid en treedt slagvaardig op.

- De gemeente heeft de consequenties vertaald in inhoudelijke haalbaarheid inclusief het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak.
- De gemeente realiseert eenheid van beleid en richt zich daarmee op eenduidigheid in optreden naar buiten ten aanzien van besluitvorming.

Een gemeente is bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om zelfstandig de taken te vervullen en treedt slagvaardig op.

- De gemeente reageert slagvaardig en alert op externe ontwikkelingen, waaronder crises.
- Het gemeentebestuur moet herkenbaar zijn voor de burgers en draagvlak voor bestuur en beleid weten te scheppen.
- De gemeente heeft een daadkrachtig bestuur:
- Het zwaartepunt ligt niet bij de burgemeester alleen, maar is gelijkelijk verdeeld over alle leden van het college van burgemeester en wethouders.
- Burgemeester en wethouders hebben een goede relatie met de raad.
- Burgemeester en wethouders bevorderen een tijdige agendering van en beslissingen over belangrijke vraagstukken.
- Burgemeester en wethouders dragen zorg voor toezicht op de uitvoering van en communicatie over het beleid.

De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- De gemeente moet toegankelijk, flexibel en aanspreekbaar zijn voor de burgers.
- Het gemeentebestuur creëert draagvlak voor beleid.
- De gemeente inventariseert regelmatig de wensen en behoeften van de burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en houdt daar rekening mee bij de beleidsvorming.
- Het voorgenomen beleid wordt door de gemeente getoetst op draagvlak in de samenleving en waar nodig neemt de gemeente initiatieven om dat draagvlak te vergroten.

² Bron: Provincie Zuid-Holland

- De gemeente weet om te gaan met belangentegenstellingen, weerstanden en hindermachten en beschikt daartoe over de nodige strategische en tactische vermogens.
- Er moet sprake zijn van voldoende afstand tussen de gemeente en de burgers uit het oogpunt van het waarborgen van objectiviteit, controleerbaarheid en openbaarheid.

2. Dienstverlener

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de korte termijn (vier jaar) en zo mogelijk ook voor de lange termijn (tenminste tien jaar)
- De gemeente vertaalt de visie voor de korte termijn (gebaseerd op door de gemeente verzamelde informatie over toekomstige ontwikkelingen) in concreet beleid.
- De gemeente toetst regelmatig de voortgang en effectiviteit van het beleid.
- De gemeente verzamelt periodiek gegevens over kwaliteit, effectiviteit en efficiency van haar functioneren en gaat vervolgens na of met gerichte acties verbetering mogelijk is.

Een gemeente weet wat zij wil doen en moet doen. Zij zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van haar taken. Indien het met de beschikbare middelen niet mogelijk is alle taken te vervullen, moet zij de prioriteiten helder en ondubbelzinnig geformuleerd hebben. Deze prioriteitenstelling moet gebaseerd zijn op realistische uitgangspunten en haalbare doelstellingen.

- De gemeente heeft haar taken en beschikbare middelen in beeld.
- De gemeente heeft voor haar taken een prioriteitenstelling gemaakt die haalbaar en realistisch is en voorzien is van een tijdpad.
- De gemeente pakt de taken tijdig op en voldoet aan de wet- en regelgeving.

Een gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties van haar beleid zijn. Zij zorgt voor eenheid van beleid en treedt slagvaardig op.

- De gemeente heeft de taken vertaald naar consequenties waarmee duidelijk wordt dat er geen sprake is van woorden maar daden.
- De gemeente heeft die consequenties vertaald in personele inzet, inzet financiële middelen, inhoudelijke haalbaarheid inclusief draagvlak en meerjarenplanning.
- De gemeente realiseert eenheid van beleid en richt zich daarmee zowel op integraal beleid, hetgeen wil zeggen dat de gemeente haar taken in hun onderlinge samenhang heeft benaderd, als op eenduidigheid in optreden naar buiten ten aanzien van besluitvorming.

Een gemeente is bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om zelfstandig de taken te vervullen en treedt slagvaardig op.

- De gemeente stelt zich pro-actief op: zij trekt haar eigen plan en initieert en stimuleert ontwikkelingen.
- Burgemeester en wethouders hebben regie over het ambtelijk apparaat.
- De gemeente weet op welke onderwerpen de personele capaciteit ontoereikend is. In die situatie stelt de gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten voor de inzet van de beschikbare capaciteit.
- Voor belangrijke opgaven beschikt de gemeente zelf over de ambtelijke capaciteit voor de beleidsvoorbereiding. In uitzonderingsgevallen kunnen delen van de beleidsvoorbereiding worden opgedragen aan derden.
- Voor andere (dan belangrijke) opgaven mag de gemeente de beleidsvoorbereiding opdragen aan derden, op Voorwaarde dat de gemeente zelf de regie op de beleidsvoorbereiding blijft houden.
- De gemeente is in staat de adviezen van externen van een eigen inhoudelijk waardeoordeel te voorzien.

- De gemeente beschikt over voldoende financiële middelen om de opgaven te vervullen.
- De financiële levensvatbaarheid van de gemeente mag niet onder permanente druk staan.
- De gemeente heeft voldoende financieel-economisch weerstandsvermogen.
- De gemeente realiseert een evenwicht tussen het kostenniveau en het voorzieningspakket.

Een gemeente is primair verantwoordelijk en in staat om nu en in de toekomst zelfstandig het eigen takenpakket uit te voeren. De gemeente is niet te zeer afhankelijk van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

- Samenwerking en uitbesteding mogen geen afbreuk doen aan de gemeentelijke regierol.

De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- De gemeente moet toegankelijk, flexibel en aanspreekbaar zijn voor de burgers.

3. Participant in het openbaar bestuur

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en lange termijnvisie.

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de korte termijn (vier jaar) en zo mogelijk ook voor de lange termijn (tenminste tien jaar).

Een gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties van haar beleid zijn. Zij zorgt voor eenheid van beleid en treedt slagvaardig op.

- De gemeente heeft de consequenties vertaald in inhoudelijke haalbaarheid inclusief het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak.
- De gemeente realiseert eenheid van beleid en richt zich daarmee op regionale afstemming van beleid bij vraagstukken met een bovenlokale dimensie.

Een gemeente is primair verantwoordelijk en in staat om nu en in de toekomst zelfstandig het eigen takenpakket uit te voeren. De gemeente is niet te zeer afhankelijk van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

- De gemeente is in staat om samen te werken en draagt daar actief aan bij.
- Bij samenwerking behoudt de gemeente de beleidsbeslissende verantwoordelijkheid.
- Samenwerking en uitbesteding mogen geen afbreuk doen aan de gemeentelijke regierol.
- De gemeente is bij samenwerking in staat om gezamenlijk de regie te voeren bij het oppakken van regionale opgaven.
- De gemeente kan als een volwaardige partner optreden bij het leveren van tegenspel aan en samenspel met andere overheden en organisaties.

Een gemeente is bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om zelfstandig de taken te vervullen en treedt slagvaardig op.

- De gemeente is waar nodig in staat en bereid om aanvullende financiële maatregelen te treffen (onderhandelingspositie).

4. Interne organisatie

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

- De gemeente vertaalt de visie voor de korte termijn (gebaseerd op door de gemeente verzamelde informatie over toekomstige ontwikkelingen) in concreet beleid.

- De gemeente verzamelt periodiek gegevens over kwaliteit, effectiviteit en efficiency van haar functioneren en gaat vervolgens na of met gerichte acties verbetering mogelijk is.

De gemeente is ambtelijk en financieel in staat om zelfstandig de taken te vervullen en treedt slagvaardig op.

- De gemeente heeft voldoende personele capaciteit om de opgaven en de daarbijbehorende consequenties op te pakken en te vervullen.
- Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe bezetting of het uitvallen van medewerkers.
- De gemeente is in staat kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel aan te trekken voor zowel de uitvoerende als de plannende, sturende en verdelende taken.
- De gemeente beschikt over voldoende financiële middelen om de opgaven te vervullen.
- Indien de financiële ruimte onvoldoende is om de opgaven te vervullen, stelt de gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten voor de inzet van de beschikbare middelen.

De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- De gemeente is via een interactieve website toegankelijk of zal dat binnen korte termijn worden waarbij iedere burger die gegevens kan vinden die hij of zij nodig heeft om deel te nemen aan de (lokale) samenleving.

De gemeente zet zich in om via de interactieve website de interactie tussen de gemeente en de burgers te vergroten.