



Kwaliteitsmeting Utrechts bestuur

Aanleiding

De Utrechtse gemeenten zijn volop in beweging. Er worden vele initiatieven ontplooid die moeten bijdragen aan een goed functionerend lokaal bestuur. Zo werken de gemeenten in Utrecht-West samen in een gemeenschappelijke regeling onder het motto 'Met acht meer kracht', werken de gemeenten in het verband van SGP-Vallei intensief samen aan een aantal projecten en willen de gemeenten Houten, IJsselstein, Nieuwegein en Vianen hun samenwerking intensiveren.

Medio 2003 zijn door de provincie Utrecht een aantal bestuurskrachtmetingen uitgevoerd op de Heuvelrug. Toen is een relatief sobere methodiek gebruikt. In deze methodiek zijn de kwaliteitsdebatten een nieuw element, die maken dat de uitkomst van de kwaliteitsmeting beter objectieverbaar wordt. Inmiddels is de nieuwe vorm van kwaliteitsmeting in acht gemeenten toegepast.

Kwaliteitsmetingen: balans tussen kunnen en willen

De provincie Utrecht wil een faciliterende en presterende provincie zijn. Inherent aan deze opstelling is het streven naar innovatieve beleidsoplossingen en werkwijzen. De kwaliteitsmetingen ten behoeve van de versterking van het Utrechts lokaal bestuur zijn een voorbeeld van zo'n innovatieve werkwijze. In de visie van de provincie Utrecht is de kwaliteitsmeting een middel om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie. Het resultaat van de kwaliteitsmeting is het startpunt van een gesprek met de gemeente over het eigen functioneren en eventuele mogelijkheden om de kwaliteit van het eigen functioneren te versterken. Er dient naar onze mening sprake te zijn van "een evenwichtige balans tussen de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren (het 'kunnen') enerzijds en de lokale ambities (het 'willen') anderzijds". Kwaliteitsmetingen hebben dus betrekking op het gemeentelijk functioneren in de volle breedte. Door de kwaliteitsmetingen periodiek te herhalen ontstaat een *kwaliteitssysteem*. Een goed presterende lokale overheid vraagt om sterke gemeenten en een sterke provincie. Het is in het belang van de regio om de taken en opgaven waar zij voor staan goed op te kunnen pakken en de ambities te realiseren. Dit vereist een samenspel tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en de provincie, waarbij partnerschap het uitgangspunt van handelen is. Een ander instrument dat daaraan bijdraagt is het gebiedsgericht werken.

Wij onderscheiden vier rollen waarin de gemeenten dag in dag uit hun kwaliteiten laten zien. Dit onderscheid in rollen wordt breed gehanteerd in Nederland waar het gaat om het in beeld brengen van de kwaliteit en bestuurskracht van het (lokaal) bestuur.

1. de gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap

De meest klassieke rol van de gemeente als politieke en bestuurlijke entiteit die belast is met de behartiging van belangen van het grondgebied en de inwoners van de gemeente. De kern van de rol van gemeente als bestuur van de gemeenschap zit hem in (het vermogen tot) het leggen van een verbinding tussen lokaal bestuur en de lokale samenleving. De kwaliteitsmeting richt zich in dit verband op:

- de relatie burger en bestuur;
- betrokkenheid en participatie burgers bij bestuur;
- toegankelijkheid gemeente en weging belangen.

2. de gemeente als publieke dienstverlener

Waar de gemeente optreedt als aanbieder en producent van bepaalde publieke goederen en diensten. De gemeente ontmoet in deze rol de burger in twee 'gedaanten': in die als *participant* in beleidsontwikkeling en in die als *klant* of afnemer van collectieve of individuele diensten. De kwaliteitsmeting richt zich in dit verband op:

- kwetsbaarheid en strategisch vermogen van de organisatie;
- professionaliteit en samenspel bestuur, politiek en apparaat;
- mate van vraag- en klantgericht werken.

3. de gemeente als onderdeel van het bestuurlijke geheel

De gemeente als onderdeel van een groter bestuurlijk geheel, 'het Huis van Thorbecke'. Een rol waarin de gemeente in wisselwerking met andere overheden moet opereren als behartiger van lokale belangen maar tevens een bijdrage moet leveren aan de realisatie van (boven-)regionale opgaven. De kwaliteitsmeting brengt in dit verband in kaart:

- het karakter van de intergemeentelijke samenwerking;
- positie ten opzichte van andere bestuurslagen;
- externe oriëntatie en belangenbehartiging.

4. de gemeente als vernieuwende organisatie

Waar de gemeente laat zien op welke wijze zij de kwaliteitseisen die zij zichzelf stelt op de hiervoor genoemde rollen, borgt in de eigen organisatie. De wijze waarop zij in beleids- en bedrijfsvoering creativiteit en innovativiteit aan de dag legt en perspectieven biedt voor haar medewerkers. De kwaliteitsmeting richt zich hier op:

- innovativiteit en veranderingsgezindheid;
- de gemeente als werkgever;
- de financiële positie.

Strategische waarde

Met de Utrechtse kwaliteitsmetingen trachten we *inzicht* te krijgen in het gemeentelijk functioneren en *uitzicht* te krijgen op versterking van het gemeentelijk functioneren. Met name dit uitzicht op versterking van het Utrechts lokaal bestuur maakt de strategische waarde van het instrument duidelijk. In de kern schuilt dat uitzicht in vier mogelijke verbeterstrategieën die als gevolg van de meting kunnen worden benoemd:

1. Consolideren; het 'kunnen' en het 'willen' zijn in balans. Wat is nodig om in de toekomst deze kwaliteit te behouden?
2. Investeren; het 'kunnen' en het 'willen' zijn niet in balans. Of de lokale ambities moeten worden bijgesteld of er moet worden geïnvesteerd in de gemeentelijke roluitoefening.
3. Samenwerken; het 'kunnen' en het 'willen' zijn niet in balans. Het is efficiënter om samenwerking met andere gemeenten of de provincie te zoeken dan om lokale investeringen te plegen om de balans in evenwicht te brengen.
4. Fusieren; het 'kunnen' en het 'willen' zijn niet in balans. De disbalans manifesteert zich op een groot deel van het gemeentelijk functioneren en/of lokale investeringen en samenwerking bieden geen duurzame oplossingen. De fusiestrategie is 'ultimum remedium'.

Bovenstaande verbeterstrategieën maken duidelijk dat de Utrechtse kwaliteitsmetingen zeker *niet* als opmaat naar gemeentelijke herindelingen moeten worden gezien. De kwaliteitsmetingen zijn een belangrijk instrument in het kwaliteitsdenken in de Utrechtse bestuurlijke organisatie.

Rolverdeling

De provincie Utrecht neemt als presenterende provincie het voortouw in de ontwikkeling van de kwaliteitsmetingen en voert de regie op de uitvoering. Gemeenten treden op als opdrachtgever.

Kwaliteitsmetingen worden dus op vrijwillige basis afgenomen. Een gezamenlijk projectteam van de provincie en de betreffende gemeente treedt op als opdrachtnemer voor de uitvoering van de kwaliteitsmeting. Gemeente en provincie maken hier gezamenlijk afspraken over de uitvoering en inhoud van de meting en de wijze waarop wordt omgegaan met de resultaten van de meting.

Gemeenten hebben baat bij de kwaliteitsmeting omdat zo:

- ✓ inzicht ontstaat in de eisen die de omgeving stelt aan het gemeentelijk functioneren;
- ✓ inzicht ontstaat in de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren;
- ✓ uitzicht ontstaat op versterking van het gemeentelijk functioneren;
- ✓ verbetering optreedt van het bestuurlijk partnerschap met de provincie en gemeenten.

De provincie Utrecht heeft baat bij de kwaliteitsmeting omdat zo:

- ✓ inzicht ontstaat in het functioneren van het Utrechtse lokaal bestuur;
- ✓ uitzicht ontstaat op versterking van de Utrechtse bestuurlijke organisatie;
- ✓ verbetering optreedt van het bestuurlijk partnerschap met gemeenten.

Methodiek

De methodiek die wij hanteren is gebaseerd op het boek “Gemeenten in ontwikkeling” van Theo Toonen e.a.. In de kwaliteitsmeting worden vier fasen onderscheiden. Voorafgaand aan de eerste fase vindt een startbijeenkomst plaats, waar het projectteam, bestaande uit (twee) gemeentelijke en (twee) provinciale medewerkers, praktische afspraken maakt over de volgen werkwijze.

1. Inventarisatie

Een goede analyse van en inspirerende debatten over een complex thema als bestuurskracht begint bij een confrontatie met sprekende kengetallen, cijfers en uitspraken. Tijdens de eerste inventariserende stap worden gegevens verzameld waarmee zoveel mogelijk kan worden geobjectiveerd hoe de gemeente de genoemde rollen vervult. Dit gebeurt door:

- bestudering van beleidsdocumenten;
- bestudering bestaand onderzoek;
- verzamelen gegevens uit secundaire bronnen (zoals provinciaal register);
- voeren van een aantal oriënterende gesprekken met sleutelfiguren.

Deze inventarisatie mondt uit in een document, een zogenaamde profielschets van de gemeente. De profielschets beschrijft en objectiveert naar de vier rollen maar ook in algemene zin de stand van zaken in de gemeente.

2. Kwaliteitsdebatten

Er bestaat geen objectieve norm voor de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren. De kwaliteit wordt bepaald door de verwachting ten aanzien van het gemeentelijk functioneren en het feitelijk presteren van de gemeentelijke organisatie, en is daarmee uiterst subjectief. In vijf kwaliteitsdebatten van elk ongeveer 2 uur laten we relevante betrokkenen hun eigen (subjectieve) kwaliteitsoordelen uitspreken. Omdat via deze vorm veel betrokkenen hun oordeel kunnen uitspreken, geven we de discussie over kwaliteit van het gemeentelijk functioneren een intersubjectief (semi-objectief) karakter. Per gemeente worden vijf kwaliteitsdebatten georganiseerd:

- met het College van B&W;
- met de Raad;
- met de ambtelijke top;
- met het maatschappelijk middenveld;
- en met de medeoverheden van de gemeente.

Deze debatten staan onder leiding van een externe discussieleider hetgeen nodig is om de scherpheid in het debat te houden. Er zal met behulp van stellingen worden gediscussieerd over de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren.

3. Analyse

Na afloop van de debatten wordt het tot dan toe uit stappen 1 en 2 verkregen materiaal geanalyseerd (bureau-analyse). De kwaliteit van het gemeentelijk functioneren wordt genormeerd op basis van

- (a) de oordelen die tijdens de debatten zijn uitgesproken,
- (b) bestuurskundige normen die aan het functioneren van het lokaal bestuur worden gesteld en
- (c) mogelijke benchmark-gegevens.

De analyse mondt uit in een kwaliteitsrapport voor de betreffende gemeente.

4. Strategische slotsessie

Waarin de gemeente samen met de provincie het (gebleken) gemeentelijk functioneren ('kunnen') en de lokale ambities ('willen') tegen elkaar afzet. Gesproken wordt over de manier waarop beide met elkaar in balans en op een hoger niveau kunnen worden gebracht. De kwaliteitsmeting is geen vrijblijvende exercitie. Gemeente en provincie zullen afspraken maken over de versterking van de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren. Het projectteam levert een discussienotitie aan op basis waarvan bestuurders (B&W, portefeuillehouder bestuurlijke organisatie) kunnen discussiëren over mogelijke verbeterstrategieën.

December 2007