

Visitatie van de gemeente door burgers

In actie met burgers

Hein Albeda

Utrecht, **juni 2009**

Hein Albeda

Adres:

Atalantahof 1
3544 VD Utrecht
T: 030 890 3222
F: 084 733 9829

Inhoudsopgave

Ter inleiding	3
Waarom participatie?	3
Politieke partijen niet meer gezaghebbend	3
Verantwoordelijkheden verschoven.....	3
Burgers niet alleen dienaar of consument.....	4
Burgers betrekken en verantwoordelijkheid geven.....	4
Waarom visitatie?	5
Participatie betreft meer dan alleen de planfase.....	5
Andere kijk op resultaten.....	5
Verantwoording ingericht volgens inzicht van burgers.....	5
Visitatie: Wat is het?	6
Toetsing door gezaghebbende collega's	6
Hoe gaat het?	6
Welke 7 keuzen?	6
1. Doelstelling: leren en verantwoorden.....	7
2. Samenstelling: uit brede lagen 6 onafhankelijke mensen.....	7
3. Vaste onderdelen om de gemeente op te visiteren: plan do check act.....	8
4. Werken met een zelfevaluatie.....	8
5. Rapportage aan raad met vast format: wat gaat goed, wat kan beter.....	8
6. Welke ondersteuning: secretariaat en handreiking.....	9
7. Agendasettende kracht voor de visitatie.	9
Welke stappen?	9
Risico's.....	10
Bijlage 1: Drie soorten visitaties vergeleken.....	11
Bijlage 2: Burgervisitatie Leeuwarden.....	13
Werkwijze:	13

Ter inleiding

Waarom participatie?

Politieke partijen niet meer gezaghebbend

Een van de belangrijkste veranderingen voor het openbaar bestuur is de toegenomen mondigheid en individualisering. Mensen hebben een eigen mening en willen die terughoren in het politieke debat. Vertrouwen in de politiek is niet meer vanzelfsprekend en is sinds de jaren 60 afgenomen. Daarmee samenhangend is de rol van politieke partijen steeds minder vanzelfsprekend. De organisatiegraad is sterk afgenomen: in 1948 was 13% van de kiezers lid van een politieke partij tegen 2,6% nu¹. Dit maakt het voor politieke partijen steeds moeilijker om langs de weg van de traditionele achterban uitleg te geven over bereikte compromissen en verantwoording af te leggen over het werk in parlement en regering.

Basale instituties als de rechtsstaat en de democratie kunnen bogen op relatief veel vertrouwen, maar dit geldt niet zozeer voor de actoren – politici en politieke partijen – die in de praktijk invulling geven aan deze instituties. Het vertrouwen in de regering is vooral de laatste tien jaar drastisch gedaald: in 1997 had 68 procent van de ondervraagden vertrouwen in de regering, en in 2006 was dat 49 procent².

De Raad voor het openbaar bestuur formuleert het zo: *“Politieke partijen zijn niet meer – of niet meer voldoende – in staat om te fungeren als gezaghebbend intermediair tussen burgers en de overheid, als hét platform voor meningsvorming over publieke zaken, en als inspirerend kader voor gemeenschappelijk handelen”*.³

Mede daarom experimenteren overheden met nieuwe werkwijzen. Enquêtes zijn heel gebruikelijk geworden. Overheden toetsen middels burgerfora steeds vaker de mening van burgers. Waar vroeger draagvlak werd gemaakt door afspraken tussen politieke leiders, is het nu nodig om burgers rechtstreeks te benaderen en hun wensen en gedachten te horen. Traditionele inspraak wordt vervangen door ‘samenspraak’, beleid wordt dan in interactie met de samenleving gemaakt. Maar die samenspraak gaat niet ver. Frank Hendriks geeft in een artikel voor Bestuurskunde (2003) aan dat er niet een gebrek is aan interactie op zich, maar aan een tekort aan waarachtige, als betekenisvol ervaren, wisselwerking. *“Het probleem heeft vooral te maken met de wijze waarop relaties in het publieke domein worden vormgegeven: op een relatief technocratische en instrumentele wijze, die de beleidsproductie nog wel aardig op gang houdt, maar die burgers toch met een gevoel van onbehagen en onbegrepenheid achterlaat.”*⁴

Verantwoordelijkheden verschoven

Fukuyama gaat in zijn boek Trust⁵ verder. Hij noemt niet de interactie en de kwaliteit van interactie maar het gebrek aan vertrouwen het basale tekort. Hij geeft aan dat wanneer mensen vrezen dat vertrouwen niet meer vanzelfsprekend is en de normen niet een gemeenschappelijk kader zijn, zij zich gaan indekken, dan gaan relaties juridiseren. De verantwoordelijkheid wordt dan zoveel mogelijk bij anderen neergelegd.

Mijn hypothese is dat de overheid de verantwoordelijkheid teveel naar zich toe heeft getrokken toen mensen geen verantwoordelijkheid meer wilden nemen. Doordat dat met kleine stapjes gebeurde heeft dat geen onrust gegeven, maar we zien nu de rekening. De kwaliteit van de interactie heeft te maken met een gebrek aan vertrouwen, Mensen die elkaar vertrouwen kunnen aan een half woord genoeg hebben en vertrouwen te zijn gehoord. Fukuyama en Hendriks duiden het zelfde verschijnsel verschillend. Wie niet daadwerkelijk verantwoordelijkheid hoeft te nemen voor besluiten over de

1 Raad voor het openbaar bestuur “Democratie vereist partijdigheid”, Den Haag 2009 pg 19

2 Idem pg 20

3 Idem pg 5

4 Frank Hendriks, aangehaald in Rob 2009 pg 19

5 Francis Fukuyama “Trust, the social virtues and the creation of prosperity” Penguin London 1995

openbare ruimte, maar vrijblijvend kan inspreken, kan gemakkelijk praten en klagen. Dat is op korte termijn handig voor ambtenaren. Zoals Hendriks aangeeft blijft de beleidsproductie op gang, want de inbreng van bewoners wordt vooral gezien als een methode om draagvlak te verwerven en kennis van de omgeving op te bouwen.

Dat doen ambtenaren niet op eigen initiatief, maar omdat het politieke bestuur er aan hecht dat de politiek het primaat houdt. De controle en besluitvorming is vrij eenvoudig. Alle actoren: bewoners, politici en ambtenaren hebben geaccepteerd dat de verantwoordelijkheid bij de overheid kwam te liggen. Maar burgers voelen zich onbegrepen en onvoldoende verantwoordelijk.

Een gevolg is het toenemende gevoel onder ambtenaren en anderen die zich inzetten voor de publieke zaak dat burgers zich steeds meer opstellen als consument van de overheid. Zit de overheid hen in de weg, dan wordt er geklaagd. Gaat er iets fout dan krijgt de overheid de schuld. Een lastige aanvraag voor een bouwvergunning is overlast. Stort er een balkon in, dan is iedereen vergeten dat de overheidsregels gezien werden als overlast en krijgt de overheid de schuld. Het gebrek aan vertrouwen lijkt in tegenspraak met het afschuiven van verantwoordelijkheid. Immers, als de overheid zo weinig waarmaakt, waarom verwacht men dan wel dat de overheid bij rampen een oplossing zal hebben? Hier doet zich echter het verschijnsel voor dat Fukuyama signaleert. De verantwoordelijkheid wordt elders gelegd.

Burgers niet alleen dienaar of consument

De representatieve democratie gaat in essentie om een hiërarchisch model. Met de toegenomen mondigheid van burgers, maar ook de toenemende onderlinge afhankelijkheid is de samenleving beter te typeren als een netwerksamenleving. De Raad voor het openbaar bestuur stelt dat de netwerksamenleving *“gestoeld is op een institutionele logica die in grote lijnen niet hiërarchisch of beperkt hiërarchisch is”*, terwijl de institutionele logica van de representatieve democratie in essentie hiërarchisch is. In feite moeten we niet meer spreken over gemeenteraad en bewoners, maar over burgers en gekozen burgers. Ook de term ambtenaren scheidt afstand. Het Engelse civil servant is wat dit betreft mooier. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling geeft een invulling van manier van interactie die in de samenleving nodig zou zijn. Hij pleit voor ‘Horizontalisering’, wat de RMO uitlegt als *“dat instellingen en professionals zich meer gaan richten op burgers en op elkaar dan op de overheid”*⁶.

Burgers betrekken en verantwoordelijkheid geven

Op verschillende momenten in het gemeentelijk werk is inbreng van burgers mogelijk. Bij participatie gaat de meeste aandacht naar de keuze van de doelen, de planfase. Mensen participeren door hun mening te geven, te stemmen, aan onderzoekspanels deel te nemen. Bij stemmen kan daadwerkelijk gesproken worden van het nemen van verantwoordelijkheid. Jammer genoeg zijn de verschillen tussen de politieke partijen kleiner geworden. Bovendien staan zij losser van de samenleving. “In de praktijk heeft de hoofdstroom van de politieke partijen zich echter steeds meer georiënteerd op het territoriale en nationale politiek-bestuurlijke systeem (‘Den Haag’). Deze bestuurscentrische oriëntatie van (de hoofdstroom van) de politieke partijen heeft bijgedragen aan een verzwakking van de band met de samenleving” stelt de Rob⁷. Mensen stemmen zonder vertrouwen in de integrerende functie van een partij.

Eens in de vier jaar stemmen is niet zo veel. Maar het werkt wel. De opkomst van plaatselijke partijen toont naar mijn idee de zuiverende werking van de representatieve democratie. Waar het bestuur teveel de basis uit het oog was verloren kunnen plotseling nieuwe partijen opkomen die issues die te weinig aandacht kregen in de politieke arena terugbrengen. Losstaande issues, het (gebrek aan) vertrouwen in de Haagse resultaten, korte quotes in de media trekken de aandacht. JJA van Doorn stelt cynisch in *Herfsttij der democratie (2009): “Alle betrokkenen hebben hetzelfde belang: met prikkelende meningen het grote publiek bedienen. Het meest aan bod komen politici als Wilders en Verdonk die, bij gebrek aan een partijorganisatie die bijeenkomsten kan beleggen, louter op de medewerking van de media zijn aangewezen en daar dus driftig gebruik van maken”*.

6 RMO Bevrijdende Kaders Den Haag 2002

7 Rob Democratie vereist partijdigheid, Den Haag 2009 pg 7

Waarom visitatie?

Participatie betreft meer dan alleen de planfase

Participatie en inspraak worden vaak in een adem genoemd. Dat gaat dan over de vraag wat bewoners vinden van plannen voor een gebied. Maar niet alleen de planfase moet aandacht krijgen. Om de kwaliteit van de interactie te verbeteren, dan wel vertrouwen te winnen en verantwoordelijkheid terug te geven kunnen bewoners betrokken worden in de fasen van de Plan – do – check – act cirkel.

Plan: Bij het kiezen van het doel (het concept-plan) worden bewoners betrokken via peilingen in een burgerpanel, via inspraak, maar ook eens in de vier jaar door de politieke verhoudingen te bepalen in de gemeenteraad. Daadwerkelijke vaststelling van het doel gebeurt door de politiek, maar deze kan referenda toestaan of bij beslissingen een burgerjury inzetten. Bij interactieve beleidsvorming hebben bewoners op specifieke onderdelen van een plan daadwerkelijke beslissingsmacht.

Do: Uitvoering gebeurt door ambtelijke diensten of ingehuurde organisaties. Uiteraard is het in dit stadium ook mogelijk te kiezen voor zelfbeheer en bewoners de uitvoering in handen geven.

Check: De uitvoering kan beoordeeld worden door de bewoners zelf, in de vorm van een burgervisitatiecommissie. Uiteraard zijn er binnen de ambtelijke organisatie allerlei methoden om te controleren of de uitvoering plaatsvindt conform de afspraken.

Act: Na de controle op de uitvoering is de fase van bijstelling aangebroken. Geven de uitkomsten reden om de doelen bij te stellen dan wel nieuwe of heel andere doelen te agenderen? De visitatiecommissie zal ook hier een rol hebben. Zo komen we aan de start van de cirkel bij Plan om het doel te kiezen.

In ons land zien we dat agendering en verantwoording duidelijke knelpunten zijn. Mensen hebben het gevoel dat sommige zaken gewoon niet in bespreking komen en mensen hebben het gevoel dat de politiek geen resultaten behaalt. De opkomst van one-issuepartijen toont hoe mensen het gevoel hebben dat hun onderwerp niet op de agenda komt langs de lijnen van de traditionele partijen.

Andere kijk op resultaten

Burgers zijn resultaten meer gaan meewegen in hun oordeel over de overheid. Steeds meer burgers geloven dat politici meer beloven dan ze kunnen waarmaken (CBS⁸). Maar bij de verkiezingen spelen resultaten vrijwel geen rol. Dit lijkt een tegenstrijdigheid. Burgers kijken echter op een andere manier naar resultaten dan politici en het ambtelijk apparaat.

In mijn onderzoek naar de interactie over burgerjaarverslagen⁹ gaf ik al aan dat de verantwoording over resultaten technocratisch en financieel gestuurd is. *“Financiële accountability is heel anders dan verantwoording over prestaties. Bij financiële verantwoording zijn de regels, procedures en normen duidelijk. Heb je niet aan de regels voldaan, dan ben je afrekenbaar. Performance accountability, de verantwoording over je prestaties is veel complexer. Wat heb je gedaan, hoe beoordelen we de resultaten daarvan. Heb je geïnnoveerd en is het mislukt? Dan hoeft dat niet te leiden tot afrekening. De vraag of je je best hebt gedaan, wordt dan belangrijker.”*

Een dergelijke blik op verantwoording vraagt debat en onderzoek. Dezelfde resultaten (succes of mislukking) kunnen een ander oordeel krijgen. Wie iets nieuws probeert en anderen betreft, maar faalt, kan een gunstig oordeel krijgen. Wie door toevallig gunstige effecten buiten de eigen verantwoordelijkheid slapend succes behaalt krijgt een minder gunstig oordeel.

Verantwoording ingericht volgens inzicht van burgers

Er zijn veel wijzen zijn om burgers te betrekken. In deze publicatie ga ik verder in op het instrument van de visitatie. Dit instrument biedt de kans om burgers op een interessante nieuwe wijze te betrekken bij het openbaar bestuur. Bovendien speelt de visitatie in op twee onderdelen die in de democratie eigenlijk het zwakst zijn ingevuld: de agendasetting en de controle.

8 CBS, Nationaal kiezersonderzoek 2006

9 H.Albeda, Vertrouwen, rekenschap en interactie, Utrecht 2008 blz 7

Visitatie: Wat is het?

Een visitatie is een officiële inspectie. Het woord komt van *visitare*, Latijn voor bezoeken. De term slaat oorspronkelijk op het onderzoek naar de gang van zaken in een bisdom of klooster. Al van sommige middeleeuwse visitaties zijn er verslagen bewaard gebleven.

Tegenwoordig beoordelen zogenaamde visitatie-commissies de kwaliteit van opleidingen bij universiteiten, de zorg van zorginstellingen en de prestaties van woningcorporaties. Bij gemeenten is het geen onbekend instrument. Bij het grote stedenbeleid werden alle grote steden bezocht door een visitatiecommissie die een oordeel gaf over beleid van en uitvoering door de gemeente.

Toetsing door gezaghebbende collega's

Visitatie wordt wel *'een intercollegiale doorlichting van de organisatie van het werkproces op locatie'* genoemd. Daartoe gaan een aantal beroepsgenoten bij elkaar op 'visite' om te zien hoe de instelling het werk in de praktijk is georganiseerd. Een visitatie bestaat soms uit een rondleiding en in elk geval enkele gesprekken en het bestuderen van schriftelijk materiaal van de instelling. De gesprekpartners zijn personen die als partner dan wel medewerker of bestuurder betrokken zijn bij de organisatie. Ter afsluiting geven de visiteurs hun feedback en doen zij suggesties ter verbetering. De basisgedachte achter visitatie is, dat tekortkomingen in de kwaliteit zelden te wijten zijn aan onkunde, ondeskundigheid of desinteresse van medewerkers. Zij hangen eerder samen met de organisatie. Immers, het proces levert die kwaliteit waarvoor het ontworpen is. Er zijn altijd mogelijkheden om de kwaliteit te verbeteren. Doordat de visitatoren het werk zelf ook uitvoeren vanuit hun eigen (andere) organisatie, wordt het wel collegiale toetsing of *peer-review* genoemd.

Hoe gaat het?

Een vaste werkwijze is dat

- een onafhankelijke commissie wordt samengesteld,
- de organisatie maakt een zelfevaluatie,
- de commissie vraagt diverse beleids- en verantwoordingsstukken en bestudeert deze om te komen tot een eerste beeld.
- Vervolgens maakt de commissie een lijst van de partners (binnen en buiten de organisatie) waar zij mee wil spreken. De gesprekken vinden in vertrouwelijke sfeer plaats.
- De commissie spreekt met deze mensen in een vaste periode,
- Op basis van de beleids- en verantwoordingsstukken en de reflectie daarop door gesprekspartners en commissieleden komt de commissie tot een rapportage.
- Deze wordt besproken met het management. Het management krijgt de ruimte om feitelijke onjuistheden te corrigeren en om een reactie op de conclusies van de commissie te leveren die gevoegd wordt bij het rapport.

Hoewel er in verschillende sectoren verschillend gewerkt wordt is dit stramien steeds hetzelfde. Maar er zijn wezenlijk verschillende keuzen te maken. Omtrent de selectie van de commissie bijvoorbeeld, of de doelstelling van de visitatie, die gericht kan zijn op leren en kwaliteitsverbetering of op verantwoording.

Welke 7 keuzen?

Uit vergelijking van verschillende visitaties blijkt dat er keuzen te maken zijn die van invloed zijn op de visitatie (zie bijlage 1). Een gemeente die zich wil laten visiteren zal zich vooraf enkele vragen dienen te stellen.

- Wat is de doelstelling van de visitatie? Wat willen we met de visitatie bereiken?
- Hoe komen we tot samenstelling van de visitatiecommissie: welke burgers? Wie stelt de commissie samen?
- Wat zijn de vaste onderdelen waarop een gemeente zich zou moeten laten visiteren?
- Werken met een zelfevaluatie: start de visitatie met een evaluatie door de gemeente zelf?

- Hoe rapporteert de visitatiecommissie?
- Welke ondersteuning krijgt de commissie?
- Op welke wijze krijgt de visitatie een agendasettende kracht in het politieke spel?

Gemeenten kunnen hierbij verschillende keuzen maken, het is belangrijk vooraf hierover duidelijkheid te hebben. Het geheel moet wel werkbaar zijn voor de gemeente en meerwaarde bieden. Aan onderzoeken die geen meerwaarde bieden en in een lade verdwijnen is geen behoefte.

1. Doelstelling: leren en verantwoorden

Bij vrijwillige visitaties ligt de nadruk op leren en verantwoorden, bij verplichte visitaties ligt de nadruk vooral op verantwoorden. In feite komen beide aspecten steeds terug. Het voorstel is de nadruk te leggen op **leren en verantwoorden** en de visitatiecommissie dan ook te vragen om adviezen te geven. Dat is niet vanzelfsprekend, in de volkshuisvesting is juist afgesproken adviezen buiten de rapportage te houden. Principiële verantwoording vindt ook al plaats in de gemeenteraad. Een visitatie moet leiden tot beweging en verbetering, daarom willen we adviezen waar de organisatie, het college of de raad wat mee kan. Een constatering dat een andere gemeente het beter doet zegt niet veel, hoogstens dat het beter kan. Maar waar ligt het aan? Wat zou de eigen gemeenten dan kunnen aanpakken?

2. Samenstelling: uit brede lagen 6 onafhankelijke mensen

De gemeente zal breed moeten werven: een open advertentie plaatsen, organisaties benaderen en mensen daarnaast gericht aanschrijven. Er zou een sollicitatiecommissie kunnen worden samengesteld uit: **burgemeester of een van de wethouders, enkele raadsleden, een of twee leden van het raadgevend beraad**. Die kan op basis van een normale sollicitatie kiezen. Met het raadgevend beraad is een manier gevonden om niet alleen de politiek in de sollicitatie te betrekken.

De gemeenteraad kan het beste betrokken zijn en verantwoordelijkheid nemen, deze zal de visitatiecommissie accorderen. Een college die het zelf regelt zal de verdenking op zich vestigen van doorgestoken kaart. Het college heeft op twee punten invloed: Het college doet de voordracht voor de sollicitatiecommissie bij de start. Ook heeft het college na de voorstellen van de sollicitatiecommissie bepaalde leden van de visitatiecommissie met argumenten wraken.

De optimale samenstelling van de visitatiecommissie is niet te groot, zo'n 6 mensen. De mensen zullen op een of andere manier een afspiegeling moeten zijn om verdenking van politieke eenzijdigheid te voorkomen. Maar het zijn wel mensen die goed kritisch kunnen oordelen, doorvragen en kennis van zaken hebben. De sollicitatiecommissie kan kijken naar connecties met het bedrijfsleven, kennis van maatschappelijke organisaties, maar ook naar de verhouding links – rechts, het evenwicht tussen mannen en vrouwen, en witte en blauwe boorden. Ik denk dat het burgers moeten zijn die niet op nul beginnen, maar aantoonbaar ervaring hebben met het geven van een kritisch oordeel over de organisatie met behoud van de juiste nuance.

De sollicitatiecommissie zal daarom moeten starten met een profielschets van het soort personen dat zich kan aanmelden en de kwaliteiten waar deze personen over moet beschikken. Daarnaast moet de commissie zich een beeld vormen van het gehele team en wat daarin moet terugkomen.

Omdat de gemeente zo'n breed en divers gebied bevat kan men de diepte ingaan en het aantal leden dat deelneemt in de commissie navenant uitbreiden. Dat zal echter de waarde verminderen. De details zullen het beeld vervagen. Voordeel van een grote commissie zit hem minder in het beoordelen van de resultaten en meer in de waarde van de adviezen die dan door meer ambassadeurs uit de bevolking gedragen worden. Draagvlak zal groter zijn als de samenstelling meer gezien kan worden als een echte verzameling "gewone" burgers. Hoe groter de groep, des te langer zal echter de doorlooptijd zijn.

Deze mensen moeten een kijk van buiten de organisatie hebben, een onafhankelijke blik. Iemand die zelf heeft mogen meebesluiten kijkt niet meer onbevooroordeeld. Voor de leden moet worden vastgelegd dat zij geen recente betaalde opdrachten hebben gehad of lopen en dat zij niet op korte termijn een opdracht zullen verwerven. Anders komen zij in een afhankelijke positie.

3. Vaste onderdelen om de gemeente op te visiteren: plan do check act

Voorstel is te kijken naar: **1. Politiek-bestuurlijk leiderschap; 2. Organisatorisch vermogen (intern en extern); 3. Resultaatgerichtheid; 4. Beleidsprestaties en maatschappelijke effecten; 5. Kwaliteitszorg; 6. Gedrag richting en samenwerking met stakeholders.** Er is een soort Plan – Do – Check – Act in te zetten (politiek bestuurlijk stelt de doelen (1), de organisatie voert uit (2), vervolgens kijkt de organisatie naar de resultaten (3) beoordeelt deze (4) en stelt bij als deze niet voldoen (5) en over de hele linie wordt gekeken hoe de binnenwereld omgaat met de buitenwereld(6)). Bij dit alles moet wel bedacht worden dat veel onderwerpen interessant zijn om te onderzoeken, maar dat vooral het instrument visitatie moet passen bij de onderdelen. De visitatie kan leiden tot onderzoeken van de rekenkamercommissie, maar moet die onderzoeken niet zelf ter hand nemen.

De gemeente heeft echter anders dan faculteiten van universiteiten, woningcorporaties of zorginstellingen een heel gevarieerd werkgebied. Voorstel is om het terrein daarom wat specifiek te maken. De visitatiecommissie kan de ruimte krijgen te kiezen voor een of twee taakgebieden als volksgezondheid, werk en inkomen, jeugd- en jongerenbeleid, verkeer of inrichting openbare ruimte. Werkbaarder is echter om deze keuze vooraf te maken. De gemeenteraad of het college zullen twee terreinen kunnen kiezen. Werk en inkomen en verkeer en vervoer bijvoorbeeld.

4. Werken met een zelfevaluatie

De ervaring is dat het leren van een organisatie start als ze zelf een evaluatie moet maken en de resultaten moet ordenen en bekijken met de ogen van een externe visitatiecommissie. Ik zou daarom voorstellen dat de **visitatie start met een zelfevaluatie**. Dit vraagt van de gemeente wel veel werk. Het is echter belangrijk omdat daar het denken over verbeteren begint. Mensen zullen zich af moeten gaan vragen welke zaken goed gaan en wat beter zou kunnen.

Eenzijds kan men zeggen dat de organisatie dit al weet. Het behoort immers tot het gewone werk om te reflecteren en te kijken of men de dingen doet die men moet doen en de dingen effectief en efficiënt doet. De ervaring leert echter dat dit er nogal eens bij inschiet. Bovendien zal men zich gaan afvragen wat een onafhankelijke commissie gaat zeggen. Als de zelfevaluatie veel afwijkt van het oordeel van de visitatiecommissie is dat een vervelende indicatie. Een kritische evaluatie die erkent dat bepaalde zaken beter kunnen en weet waar de gemeente goed werk levert, zal bijdragen aan een gunstig oordeel. Er is dus een prikkel om de zaken op een extra kritische manier tegen het licht te houden.

De rol van de Raad en het College zullen apart in deze zelfevaluatie aan de orde moeten komen.

5. Rapportage aan raad met vast format: wat gaat goed, wat kan beter

Het is mogelijk te rapporteren aan het college of de gemeenteraad. Rapporteren aan een vergadering van Raad, College en management tot zelfs een rapportage aan de inwoners van Oude-IJsselstreek is mogelijk. Omdat de Gemeenteraad agendeert, kaders stelt en controleert ligt rapportage aan de Raad het meest voor de hand.

Voorstel is om te kiezen voor een vast format om te rapporteren, zoals gebruikelijk in andere sectoren. Ook hier is vrijheid. Wordt er gewerkt met scores op 4, 5 of 10-puntsschaal? Of is het meer een recensie van de diverse terreinen? In elk geval zal de visitatiecommissie moeten aangeven wat goed gaat en wat beter kan. Alleen aandacht voor wat niet goed gaat is onvoldoende.

Het format voor een visitatie is dan: hoofdstuk 1. Omschrijving van de gemeente en de gekozen taakgebieden; hoofdstuk 2. Beschrijving van het politiek-bestuurlijk leiderschap; analyse, oordeel van de commissie en adviezen; hoofdstuk 3. Beschrijving van de organisatie rond de gekozen taakgebieden, analyse, oordeel van de commissie over het organisatorisch vermogen etc. Per onderdeel moet de commissie beschrijven wat de doelen zijn, hoe de prestaties zijn en wat het oordeel van de commissie is. De commissie moet scoren op een tienpuntsschaal en de onderdelen die een score behoeven zijn vooraf benoemd. Het gaat over de afgelopen 4 jaar. Het dwingt de commissie goed te analyseren en oordelen te beargumenteren.

6. Welke ondersteuning: secretariaat en handreiking

Als er een goede commissie is samengesteld zou de ondersteuning wel beperkt kunnen zijn. In de burgervisitatie¹⁰ in Leeuwarden waren de leden geen experts. Toch bestond deze slechts uit:

- een handreiking / protocol waarin de doelstelling, taak, reflectiepunten en suggesties voor de werkwijze staan
- een eerste bijeenkomst waarin vertegenwoordigers de commissie iets vertellen over de werkwijze in de gemeente
- een schrijver voor het rapport tevens secretaris met secretariaatswerk als het maken van afspraken

Bij andere visitatiecommissies die niet uit 'burgers' bestaan, komt de ondersteuning ook neer op een goed secretariaat, een handreiking, een schrijver (schrijvers). De begeleiding moet de leden kunnen coachen om door te vragen en te komen tot een consequente en doordachte analyse en oordeel.

7. Agendasettende kracht voor de visitatie.

Een visitatie is niet zomaar een oordeel, maar is een combinatie van het meten van de sterkten van de gemeente, analyse waar die sterkte uit voortkomt en het blootleggen van nieuwe uitdagingen. Dat vraagt een proces waar niet alleen de visitatiecommissie een rol heeft, maar de hele gemeente in mee gaat. Dat vraagt gedurende het proces goede communicatie. Bij de start, om koudwatervrees te voorkomen en de hele organisatie te laten meedenken, bij de oplevering van de zelfevaluatie en op andere momenten, zoals wanneer de commissie start van de gesprekken en wanneer de commissie een eerste en voorlopig oordeel heeft.

De visitatie krijgt waarschijnlijk een rol in de verkiezingstijd. Het zou goed zijn om te waarborgen dat er niet alleen een rapportage en discussie is, maar ook vooraf al een vast moment is gepland voor een terugblik. De commissie kan bijvoorbeeld gevraagd worden om een jaar later te kijken wat er gebeurd is met de aanbevelingen. Bevalt het proces goed, dan kan elke twee of drie jaar een ander terrein gekozen worden om zo vast onderdeel te worden in een verbetercyclus.

Het lijkt mij goed om van de presentatie van het visitatierapport ook een openbaar evenement maken (geen circus maar een een feestje van de democratie).

Welke stappen?

Dit leidt tot een aantal te nemen stappen. Het geheel is een experiment, maar de gemeente kan leren van wat in andere sectoren reeds is ontwikkeld. Daardoor moet het onderstaande strakke schema haalbaar zijn.

De stappen zijn de volgende:

- de gemeenteraad kiest doel, terreinen en format voor de visitatie
- een onafhankelijke visitatiecommissie wordt voorgesteld door een sollicitatiecommissie
- de gemeentelijke organisatie maakt een zelfevaluatie,
- de visitatiecommissie start met haar werkzaamheden en richt deze zelf in, kiest gesprekspartners en te bestuderen materiaal
- de visitatiecommissie levert een conceptrapportage op waar de diverse gremia alleen feitelijke onjuistheden bij kunnen aanpassen
- de rapportage wordt besproken met gemeenteraad, college en management in een openbaar evenement.

Taak	Leidend tot	Planning
Omschrijven opzet, te visiteren terreinen en doelstelling van de visitatie. Kiezen van een vast format voor de rapportage.	Voorstel van B&W aan de gemeenteraad, besluit gemeenteraad	Maand 1

¹⁰ Zie Bijlage 2

Taak	Leidend tot	Planning
Samenstellen van een sollicitatiecommissie.	Voordracht B&W aan de raad, besluit gemeenteraad	Maand 1
Maken van een handreiking voor de visitatie	Handreiking voor visitatie vaststellen door sollicitatiecommissie	Maand 1
Opstellen van een profiel van de individuele leden en de totale commissie	Vaststellen profiel door sollicitatiecommissie	Maand 2
Werven van de visitatiecommissie	Voordracht visitatiecommissie, mogelijkheid tot wraking door college, vaststelling gemeenteraad	Maand 2
Vaststellen format voor de zelfevaluatie	Voorstel van B&W, Vaststellen door gemeenteraad	Maand 2
Starten zelfevaluatie	Opleveren zelfevaluatie door gemeentelijke organisatie aan visitatiecommissie	Maand 3
Start gesprekken	Eerste indrukken commissie in gesprek met college	Maand 4
Schrijven conceptrapport	Conceptrapport naar raad, B&W en gemeentesecretaris	Maand 5
Oplevering rapportage	Debat met gemeenteraad B&W en management (en burgers, stakeholders, ...)	Maand 6

Risico's

Aan het proces kleven risico's. Zodra onafhankelijken meekijken hebben wethouders en raadsleden niet meer alles in de hand. Dat is goed, maar tegelijkertijd zitten er daarom risico's aan een visitatie. Ik noem er enkele:

1. **Risico 1: Wethouders accepteren geen blik van buiten.** Dit is geen risico tijdens het proces maar vooral vooraf. Is het college niet bereid zich te laten beoordelen door buitenstaanders, dan heeft de visitatie geen zin. Dat is de reden om te kiezen voor een voorstel van B&W aan de gemeenteraad en het betrekken van B&W in de sollicitatiecommissie.
2. **Risico 2: De kwaliteit van de visitatiecommissie is onvoldoende.** Een kritische, onafhankelijke commissie moet eigenwijs zijn, maar vooral niet vooringenomen. Een commissie moet kunnen doorvragen en de waarheid kunnen achterhalen. Is de kwaliteit van de (leden van) de commissie onvoldoende dan kan de analyse ook te wensen overlaten en zal zeker de impact van de visitatie op de organisatie gering zijn.
3. **Risico 3: De visitatiecommissie krijgt een partijpolitieke invulling.** Gebeurt dit, dan komt er concurrentie met de Gemeenteraad. Principeel en praktisch legt dan de visitatiecommissie het loodje. In ons stelsel is immers de politieke rol bij de gemeenteraad gelegd.

Bijlage 1: Drie soorten visitaties vergeleken

Onderwerp	Grote stedenbeleid	Woning-corporaties	Onderwijs
<i>Doel</i>	Verantwoording en leren	Verantwoording	Leren en verantwoording
<i>Selectie en Samenstelling commissie</i>	Voor elke combinatie van twee beleids-thema's wordt een visitatiecommissie samengesteld met daarin een extern onafhankelijk voorzitter, een externe materiedeskundige, een secretaris en twee bestuurders van de G21	Visitatoren zijn onafhankelijk, bekend met de sector 2 a 3 leden + secretaris	Visitatoren zijn onafhankelijke collega-wetenschappers ±6 leden + secretaris
<i>Ondersteuning</i>	Adviesbureau leverde ondersteuning	Secretaris van de commissie levert de ondersteuning	Secretaris van de commissie levert de ondersteuning
<i>Invloed te visiteren organisatie op samenstelling commissie</i>	Geen invloed op externe voorzitter, secretaris en materiedeskundige	Samenstelling onafhankelijk, corporatie mag een lid van de commissie wraken	Samenstelling onafhankelijke collega-wetenschappers waarbij de instellingen bezwaar mogen aantekenen. Er is vastgelegd welke expertise aanwezig moet zijn, zo is bijvoorbeeld altijd een onderwijskundige en een studentlid in de commissie.
<i>Verplichting</i>	Visitatie verplicht op basis van overeenkomst GSB gelden	Visitatie sinds 2007 verplicht volgens de branchecode Aedes, Van 2000 tot 2007 vrijwillig.	Visitatie gekoppeld aan accreditatie met wettelijke basis
<i>Zelfevaluatie</i>	Visitatie start met zelfevaluatie gericht op drie peilers (fysiek, sociaal, economisch), resultaatgerichtheid en bestuurskracht. Vanuit de handreiking wordt een aantal praktische aandachtspunten meegegeven	Visitatie start niet altijd met zelfevaluatie. Diverse bureaus hebben eigen handreiking. Redelijk veel vrijheid, wel vaste minimale informatiebehoefte	Visitatie start met zelfevaluatie met handreiking. Vrijheid, maar vaste minimale informatiebehoefte

Onderwerp <i>Werkwijze commissie</i>	Grote stedenbeleid	Woning-corporaties	Onderwijs
	Bestuderen zelfevaluatie. Visitatie-gesprekken gedurende een a twee dagen per stad. Rapportage (en gesprek met management)	Bestuderen jaarrekeningen, meerjarenbeleidsplannen etc en zelfevaluatie. Visitatiegesprekken gedurende twee dagen met aan het eind een gesprek met de verantwoordelijk directeur / bestuurder over voorlopige bevindingen Rapportage en gesprek met management	Bestuderen diverse documenten inclusief de zelfevaluatie. Visitatiegesprekken gedurende twee dagen met aan het eind een voorlopige presentatie van de bevindingen Rapportage en gesprek met management
<i>Gevolg negatief oordeel</i>	Geen ingreep bij slechte uitslag	Geen ingreep overheid of toezichthouder als de visitatie een slechte uitslag heeft	Slechte uitslag visitatie kan gevolgen hebben voor de accreditatie en daarmee financiering
<i>Te onderzoeken terrein</i>	GSB doelstellingen rond Sociale peiler, fysieke peiler, economische peiler. Commissie bekijkt dan -Politiek-bestuurlijk leiderschap; -Organisatorisch vermogen (intern en extern); -Resultaatgerichtheid; -Beleidsprestaties en maatschappelijke effecten	Oordeel over 4 +1 velden: -Presteren naar Ambities -Presteren naar Stakeholders -Presteren naar lokale en landelijke Opgave -Presteren naar Vermogen -Daar doorheen: Governance	Oordeel over 6 onderdelen: -Doelstellingen, -Programma, -Personeel, -Voorzieningen, -Kwaliteitszorg -Resultaat
<i>Gecomprimeerd oordeel</i>	Algemeen beeld (op 4 puntsschaal) en aanbevelingen. Per stad stelt de (secretaris van de) visitatiecommissie een rapport op van 5 à 10 pagina's	Rapportcijfers op 10 puntsschaal. Recensie in 1 of 2 zinnen. Secretaris stelt een rapport op van 10 pagina's, volgens vast stramien	4 puntsschaal: onvoldoende, voldoende, goed, excellent. Secretaris stelt een rapport op volgens vast stramien, kunnen 50 pagina's worden
<i>Doorlooptijd</i>	Doorlooptijd half jaar, per stad, maar soms in combinaties	Doorlooptijd visitatie half jaar steeds een instelling	Doorlooptijd 1 jaar, meerdere instellingen tegelijk
<i>Toezicht op kwaliteit</i>	Geen vast toezicht, wel per keer evaluatie door GSB verantwoordelijke bij Rijk om te kijken of de methodiek voldoet	Auditraad hield toezicht op de kwaliteit van de visitaties door de rapporten kritisch door te nemen en zorgde voor accreditatie van de visiterende bureaus. Nieuwe organisatie in oprichting	NVAO houdt toezicht op de visiterende bureaus door rapportages kritisch door te nemen op vooral de onderbouwing

Bijlage 2: Burgervisitatie Leeuwarden

Doelstelling:

Deze visitatie was de eerste met als leden onafhankelijke burgers. De visitatie wijkt vergaand af van gebruikelijke visitaties. Niet alleen in samenstelling, maar ook in doel en werkwijze. De visitatie heeft een signalerende en adviserende functie. Eigenlijk betrof het meer een advies over een beperkt onderdeel van het werk van de gemeenteraad: hoe kan de lokale politiek aantrekkelijker en begrijpelijker worden voor burgers? Opzet was overigens wel dat de commissie een oordeel moest geven over de wijze van debatteren, de wijze van presenteren, de aantrekkelijkheid van de vergadering, de leesbaarheid van de voorstellen.

De visitatiecommissie moest bestaan uit burgers van de gemeente Leeuwarden die een doorsnede van de Leeuwarder bevolking vertegenwoordigen.

Aanmelding:

De werving van de leden van de visitatiecommissie vond open plaats. Elke inwoner kon zich aanmelden om zitting te nemen in de commissie. De inwoners werden benaderd door middel van een interview met Burgemeester Dales in het blad 'Huis-aan-Huis'. Daarin werden de inwoners geïnformeerd over de bedoeling van het instellen van de commissie en de inwoners werden door de burgemeester opgeroepen zich aan te melden voor de visitatiecommissie.

Selectie:

Uit alle aanmeldingen werd door de griffie van de gemeente een commissie samengesteld die een doorsnede van de Leeuwarder bevolking vertegenwoordigd. In de praktijk kwam het neer op een open sollicitatieprocedure. In de sollicitatiecommissie zaten de burgemeester, de griffier en mensen van de concernstaf.

Werkwijze:

De commissie koos een eigen werkwijze. De burgervisitatiecommissie startte in april 2007 gestart met haar werkzaamheden. Tot aan de zomerperiode heeft de visitatiecommissie een aantal openbare vergaderingen van de gemeenteraad en raadsadviescommissies bijgewoond en beoordeeld. Bij de beoordeling van de vergaderingen heeft de bvc gelet op: 1.de wijze van debatteren door de raadsleden; 2.de wijze van presenteren door de raadsleden; 3.de aantrekkelijkheid van de vergadering; 4.de kwaliteit van de stukken.

De bvc heeft niet alleen naar de vergaderingen, maar ook naar de achtergrond van het raadswerk gekeken. De commissie heeft daartoe de volgende acties ondernomen:

- een gesprek met raadsleden die voor het eerst raadslid zijn in de periode 2006 – 2010, en met de raadsleden die in 2004 de werkgroep 'Jong van Geest' hebben gevormd en zich toen als 'nieuwelingen' ook hebben bezig gehouden met de werkwijze van de raad (wat waren hun ambities toen en wat is daar nog van over?).
- een gesprek met oud burgemeester Geert Dales
- een gesprek met het voltallige college van B&W
- interviews met een aantal raadsleden afzonderlijk
- gesprek met de vice-voorzitter van de raad
- werkbezoek aan de politieke markt in Almere (met raadsleden)
- werkbezoek aan de gemeenteraad van Groningen (als gast van de raad)
- bezoek aan de fractievergaderingen van de VVD, PvdA en PAL/GroenLinks
- een digitale enquête onder alle raadsleden
- vraaggesprekjes met aanwezigen op de publieke tribune
- bezoek bijeenkomst Doen! in wijkgebouw Willem Sprenger
- volgen van een raadslid bij een aantal andere bijeenkomsten
- ook is de wijkpanels en wijk- en buurtverenigingen gevraagd hoe vaak zij gemeenteraadsleden zien op hun bijeenkomsten

Doorlooptijd:

De doorlooptijd was in Leeuwarden driekwart jaar. De commissie kwam meerdere keren bijeen en ontwikkelde de activiteiten gedurende de looptijd. Gesprekken waren dus niet geconcentreerd in twee dagen.

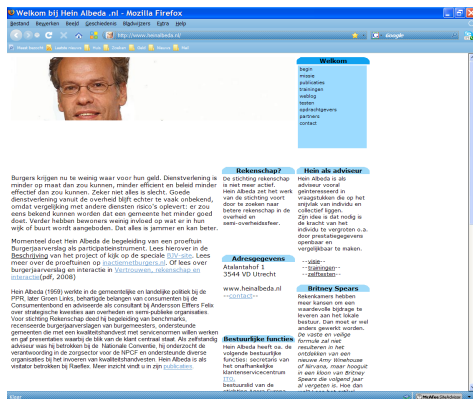


Uit het hoofd en het hart

Eindverslag Burgervisatiecommissie gemeenteraad Leeuwarden

Foto van de omslag van Leeuwarden

Hein Albeda is zelfstandig adviseur. Daarvoor was hij directeur van Rekenschap (6 jaar) en verbonden aan adviesbureau Andersson Elffers Felix (2 jaar) en de Consumentenbond (7 jaar). Hij is sinds 2002 als visitator van woningcorporaties betrokken bij Raeflex. Hij schreef het boek "Het andere been van de democratie" en diverse rapportages voor Rekenschap over transparantie, prestatiemeting en benchmarking. Onlangs deed hij op eigen initiatief onderzoek naar participatie van burgers bij het burgerjaerverslag. De rapportage "Vertrouwen, rekenschap en interactie" gaat in op verschillende vormen van interactie over verantwoording die in gemeenten uitgetoetst zijn.



www.heinalbeda.nl