

Statencommissiestuk

Onderzoek "Drenthe na de gemeentelijke herindeling"

Advies: ter behandeling in de Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie op 17 april 2002

C-stuk

Behandeld door mevrouw N. Gerritsen, telefoonnummer (0592) 365798
Portefeuillehouder: de heer S.B. Swierstra

Inleiding

Op 1 januari 1998 is de provincie Drenthe gemeentelijk heringedeeld. In de Statencommissie voor Bestuurlijke, Financiële, Sociale en Economische Aangelegenheden (BFSEA) is toegezegd door de toenmalige portefeuillehouder uit ons college dat circa vijf jaar na de herindeling een onderzoek zou plaatsvinden door een extern bureau. De opzet voor dit onderzoek ligt nu aan u voor.

De provincie Drenthe is opdrachtgever van het onderzoek. Bij de formulering van de onderzoeksopzet is de Vereniging van Drentse gemeenten nadrukkelijk betrokken. Doel van het onderzoek is om samen met de Drentse gemeenten te kijken wat de ontwikkelijnen zijn die leiden naar de wenselijke situatie en de knelpunten daarin die dat verhinderen. Het onderzoek zal zowel toekomst- als praktijkgericht zijn. De onderzoeksresultaten zullen als basis dienen voor een algemene monitoring op de langere termijn. Ook kan tijdens het onderzoek duidelijk worden dat het noodzakelijk dan wel wenselijk is een verdiepingsslag te maken. Of, en zo ja, welke behoefte er is voor een verdieping kan een van de uitkomsten van het onderzoek zijn.

Een deel van het onderzoek zal worden uitbesteed. De selectie van een extern bureau vindt op dit moment plaats. Zodra hier meer over bekend is, zal nadere informatie aan u gestuurd worden.

Advies

1. Instemmen met de onderzoeksopzet "Drenthe na de gemeentelijke herindeling".

Meetbaar/Beoogd beleidseffect

Meer kennis van de werkwijzen van gemeenten en de verhouding provincie-gemeenten na de herindeling. Ook wordt gekeken of verbeteringen wenselijk of nodig zijn.

Argumenten

- 1.1. *Er wordt voldaan aan de eerdere toezegging van de toenmalige portefeuillehouder uit ons college.*

In de toenmalige Statencommissie voor BFSEA is door de heer Pastoor de toezegging gedaan dat een extern bureau circa vijf jaar na de herindeling een onderzoek zou verrichten. Met deze opzet wordt voldaan aan deze toezegging.

- 1.2. *In uw vergadering d.d. 28 maart 2001 is toegezegd dat na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 gestart zou kunnen worden met het onderzoek.*

Op 6 maart 2002 hebben de gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden. Als uw commissie d.d.17 april 2002 instemt met de voorliggende onderzoeksopzet kan snel gestart worden met de uitvoering van het onderzoek.

- 1.3. *De onderzoeksopzet past in de lijn van het Bestuursprogramma Besturen in balans.*

In hoofdstuk 3 van het bestuursprogramma staat beschreven dat "de provincie Drenthe blijft werken aan een goede verhouding met (...) de Drentse gemeenten (...). Samenwerking en dialoog staan voorop. Door de gemeentelijke herindeling in Drenthe zijn twaalf grotere en sterkere gemeenten ontstaan, die meer taken zelfstandig kunnen oppakken. Dit vraagt om een andere verhouding tussen provincie en gemeenten. Aan deze nieuwe relatie wordt (...) verder invulling gegeven".

Het onderzoek "Drenthe na de gemeentelijke herindeling" gaat in op deze thema's.

1.4. *In uw vergadering d.d. 28 maart 2001 is door middel van een brief kenbaar gemaakt dat het onderzoek zowel toekomst- als praktijkgericht zal zijn.*

De onderzoeksresultaten zullen zowel praktijk- als toekomstgericht zijn. Een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de provincie en gemeenten, zal hierop toezien.

1.5. *De onderzoeksopzet is nadrukkelijk in overleg met de Vereniging van Drentse gemeenten tot standgekomen.*

Zowel de provincie Drenthe als de Drentse gemeenten hebben een gezamenlijk belang om te onderzoeken wat de ontwikkelijnen zijn bij gemeenten en in de verhouding gemeenten-provincie na de gemeentelijke herindeling, en wat de knelpunten zijn die deze ontwikkelijnen beïnvloeden.

Uitvoering

Tijdsplanning

De globale tijdsplanning is als volgt:

- april-juni 2002: verzamelen van gegevens
- juni-augustus 2002: rondetafelgesprekken
- september-oktober 2002: analyseren van uitkomsten van gesprekken
- december 2002: rapportage naar gemeenteraden en provinciale staten

Financiën

Totale kosten: afhankelijk van de offerte van het extern bureau (er is een totaal budget beschikbaar van € 90.000,--)

Uit het budget: het prestatienummer van het onderzoek is 3130103 (Bestuurlijke organisatie na de herindeling).

Monitoring en evaluatie

De onderzoeksresultaten zullen als basis dienen voor een algemene monitoring op de langere termijn. Deze monitoring zal niet slechts ingaan op de effecten van de herindeling, maar ook op de bestuurskracht in het algemeen.

Extern betrokkenen

- Vereniging van Drentse gemeenten.
- Gemeentebesturen.
- Ambtelijke organisaties.
- Maatschappelijke instellingen.

Communicatie

De Stafgroep Communicatie maakt een communicatieplan, waarin betrokkenen in kaart worden gebracht. Ook wordt aandacht besteed aan de momenten en de wijze waarop de provincie naar buiten treedt met informatie over de voortgang en de uitkomsten van de gesprekken.

Bijlagen

1. Onderzoeksopzet "Drenthe na de gemeentelijke herindeling".

Ter inzage in de leeskamer

N.v.t.

Assen, 26 maart 2002

Kenmerk: 12/6.21/2002002535

Gedeputeerde staten van Drenthe,

A.L. ter Beek, voorzitter

J.Th. Imholz, wnd. griffier

kf/ab/coll.

"DRENTHE NA DE GEMEENTELIJKE HERINDELING"

Onderzoeksopzet

1. Inleiding

In juni 1993 werd de wenselijkheid uitgesproken door het college van gedeputeerde staten om de gemeenten in Drenthe te herindelen. Aanleiding hiertoe was onder andere de wildgroei van hulpstructuren, zoals gemeenschappelijke regelingen. Nadeel bij deze hulpstructuren is dat geen directe democratische legitimering aanwezig is, aangezien de besturen niet rechtstreeks gekozen zijn. De toenmalige Statencommissie voor Bestuurlijke, Financiële, Sociale en Economische Aangelegenheden (BFSEA) is hierover gehoord op 21 juni 1993. Er werd een commissie ingesteld om het college te adviseren over de randvoorwaarden, alsmede over de vorm en de omvang van een in de provincie Drenthe in principe wenselijk geachte gemeentelijke herindeling (de zogenaamde commissie-Van Vijf, later gevolgd door de commissie-Van Splunder). De uitgangspunten en randvoorwaarden, gepresenteerd op 22 juli 1993 door de commissie-Van Splunder, gaven inzicht in de achtergronden en doelstellingen van de Drentse gemeentelijke herindeling¹. Deze achtergronden en doelstellingen sloten aan bij het toenmalige rijksbeleid.

Volgens de commissie-Van Splunder zouden logischerwijs de voordelen van een herindeling voortvloeien uit grenscorrecties en samenvoegingen. De Drentse gemeenten zouden groter en krachtiger worden met deskundige, voltijdse wethouders en ambtenaren die gespecialiseerd zouden zijn op bepaalde terreinen. Ook zouden de gemeenten voldoende toekomstwaarde moeten hebben.

Verder zou de gemeentelijke herindeling uitgevoerd worden om een bepaalde wenselijke situatie te bereiken. Deze wenselijke situatie laat zich omschrijven als² (de vorming van) sterke gemeenten die integraal het hun toegewezen takenpakket kunnen vervullen. Dit takenpakket bestaat uit de lokale basistaken op ten minste het gebied van sociale zorg, ruimtelijke ordening, infrastructuur, volkshuisvesting en milieu. Ook zouden grotere gemeenten beter in staat zijn om goed tegenspel te bieden aan andere overheden en maatschappelijke factoren, alsmede samenspel te realiseren met elkaar.

Kortom: bij de uiteindelijke afweging door het provinciaal bestuur hebben de vastgestelde uitgangspunten en randvoorwaarden van de commissie-Van Splunder centraal gestaan. Per 1 januari 1998 zijn van de 34 gemeenten, 12 nieuwe Drentse gemeenten gevormd.

2. Doel onderzoek

Nu, circa vier jaar na de herindeling, zal de eerder omschreven wenselijke situatie (nog) niet volledig bereikt zijn. Uit ervaringsgegevens is bekend dat hiermee een veel langere termijn is gemoeid. Te denken is dan aan een termijn van circa tien tot vijftien jaar. Op dit moment zijn wellicht al wel ontwikkelingen en/of knelpunten te onderkennen. De ontwikkelingen en knelpunten zullen zich waarschijnlijk bij de ene gemeente sterker voordoen dan bij de andere gemeente. Het is zinvol deze ontwikkelingen en knelpunten te onderzoeken en in beeld te brengen. Ook de positie van de provincie ten opzichte van de gemeenten kan daarbij een rol spelen. Zowel het provinciaal bestuur als de gemeentebesturen kunnen ieder voor hun eigen situatie hun voordeel doen met de uitkomsten van een dergelijk onderzoek.

De provincie Drenthe is initiatiefnemer van het onderzoek. Dit initiatief vloeit voort uit de positie en de verantwoordelijkheden van het provinciaal bestuur bij de gemeentelijke herindeling. Vanuit die invalshoek zal het provinciaal bestuur de opdrachtgever van het onderzoek zijn. Bij de formulering van de onderzoeksopzet is de Vereniging van Drentse gemeenten (VDG) nadrukkelijk betrokken. Dit heeft onder meer tot resultaat dat provincie en gemeenten gezamenlijk het onderzoeksproces zullen begeleiden. Hierover later meer.

¹ De uitgangspunten en randvoorwaarden van de commissie-Van Splunder zijn opgenomen in de bijlage.

² De omschrijving van deze wenselijke situatie is afkomstig uit de adviezen van de commissie-Van Splunder onder andere de randvoorwaarden en uitgangspunten.

Doel van het onderzoek is om samen met de Drentse gemeenten te kijken wat de ontwikkellijnen zijn, die leiden naar de wenselijke situatie en de knelpunten daarin, die dat verhinderen.

De algemene aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien moeten zowel toekomst- als praktijkgericht zijn en kunnen door provincie en gemeenten al naar gelang zij van mening zijn dat de knelpunten op hen van toepassing zijn, worden geïmplementeerd. De onderzoeksresultaten dienen als basis voor een algemenere monitoring op de langere termijn.

3. Inhoud onderzoek

Om te bezien wat de ontwikkellijnen zijn die leiden naar de wenselijke situatie en de knelpunten daarin die dat verhinderen, wordt het onderzoek in twee delen gesplitst. Enerzijds een kwantitatief deel, anderzijds een kwalitatief deel.

Het kwantitatieve deel

Er wordt een aantal kwantitatieve (feitelijke) gegevens in kaart gebracht. Deze gegevens worden op meerdere tijdstippen gemeten: een jaar voor de herindeling (1997), ten tijde van dit onderzoek (circa vier jaar na de herindeling: 2002), eventueel tien à vijftien jaar na de herindeling (2008-2012), etc. Hierdoor kan van bepaalde gegevens het verloop worden geschetst (monitoring).

Te meten kwantitatieve gegevens:

- aantal voltijdse wethouders
- aantal gespecialiseerde ambtenaren (organogrammen van gemeenten)
- aantal gemeenschappelijke regelingen
- financiële gegevens van gemeenten

De gemeten gegevens zullen in de eindrapportage als bijlage worden toegevoegd.

Het kwalitatieve deel

Het hoofdbestanddeel van het onderzoek gaat over een aantal kwalitatieve elementen.

Gekeken wordt of de ontwikkelingen die de gemeenten en de provincie sinds de gemeentelijke herindeling hebben doorgemaakt naar de doelstellingen van de herindeling leiden. Ook wordt onderzocht of er bepaalde knelpunten zijn die de ontwikkelingen beïnvloeden.

De kwalitatieve gegevens die onder andere aan de orde komen zijn:

- functioneren van gemeentebesturen in algemene zin
- functioneren van ambtelijke organisaties in algemene zin
- uitvoeren van lokale basistaken (sociale zorg, ruimtelijke ordening, infrastructuur, volkshuisvesting en milieu)
- relatie bestuur-burgers
- samenwerking met andere Drentse gemeenten
- belangenbehartiging bij andere overheden
- samenwerking met de provincie
- rol en positie van de provincie ten opzichte van de Drentse gemeenten

De meeste betrokkenen bij de Drentse gemeentelijke herindeling hebben door hun ervaring inzicht in de ontwikkellijnen, die leiden naar de wenselijke situatie en de knelpunten daarin die dat verhinderen.

Om deze kwalitatieve gegevens in kaart te brengen willen de provincie Drenthe en de Drentse gemeenten samen "rondetafelgesprekken" organiseren. Door deze "ronde tafelgesprekken" te organiseren, kunnen ervaringen en inzichten in kaart worden gebracht. Dit levert praktische en gebruiksklare

informatie op over het functioneren van de Drentse gemeenten in het algemeen en de verhouding tot de provincie. Het gaat om algemene trends, niet om het doorlichten van individuele gemeenten of bestuursfuncties. In deze bijeenkomsten wordt aan de hand van vragen en stellingen gediscussieerd, wordt informatie uitgewisseld en wordt praktisch gewerkt aan toekomstige ontwikkelpunten.

De gesprekken worden in beginsel respectievelijk gevoerd met gemeentelijke en provinciale bestuurders en ambtenaren, maatschappelijke organisaties en instellingen. Deze "rondetafelgesprekken" vinden plaats onder externe leiding. De resultaten van deze gesprekken dienen als basis voor een algemenere monitoring op de langere termijn.

In de loop van het onderzoek kan bovendien duidelijk worden dat het noodzakelijk dan wel wenselijk is, een verdiepingsslag te maken. Deze verdiepingsslag kan door de provincie Drenthe maar ook door de Drentse gemeenten zelf gemaakt worden. Enkele varianten van mogelijke verdiepingsslagen zijn burgerpanels en visitatiecommissies. Of, en zo ja, welke behoefte er is voor verdieping, is een van de uitkomsten van de "rondetafelgesprekken". Daar wordt in deze onderzoeksopzet nu verder ook niet op ingegaan.

De gesprekken zullen uitmonden in een eindrapportage in generale zin met aanbevelingen voor de toekomst. Deze eindrapportage zal naar de gemeenteraden en de provinciale staten gaan. Aangezien de gemeentelijke herindeling in Drenthe niet voor alle gemeenten hetzelfde heeft betekend, kunnen de Drentse gemeenteraden en de staten zelf bepalen welke aanbevelingen zij gaan oppakken. Het streven is om te komen tot concrete voorstellen. Eventueel kan ook gestart worden met de eerder genoemde verdiepingsslag.

4. Communicatie

Tijdens het gehele onderzoek zal veel aandacht besteed worden aan de communicatie met zowel de betrokkenen als de Drentse samenleving.

De Stafgroep Communicatie maakt hiervoor een communicatieplan. In dit communicatieplan worden betrokkenen in kaart gebracht en wordt aandacht besteed aan de momenten en de wijze waarop de provincie naar buiten treedt, met informatie over de voortgang en de uitkomsten van de gesprekken.

5. Onderzoeksteam

De provincie Drenthe is opdrachtgever van het onderzoek, maar er is een gezamenlijk belang voor zowel de provincie als de VDG om dit onderzoek te laten slagen. Hierdoor is de VDG intensief bij de voorbereidingen betrokken en zal zij ook in ondersteunende zin van dienst zijn bij de uitvoering van het onderzoek.

De uitvoering van het onderzoek geschiedt in twee trajecten. De coördinatie van de twee trajecten ligt bij de Stafgroep Bestuur, Juridische en Concernzaken van de provincie. De Stafgroep Communicatie zal deel uitmaken van het projectteam. Het eerste traject zal opgepakt worden door zowel de provincie als de VDG. Dit zal onder andere als input dienen voor het tweede traject. Het tweede traject, de gesprekken, zal uitgevoerd worden met behulp van een extern bureau.

Het proces wordt begeleid door een bestuurlijke begeleidingscommissie, bestaande uit een delegatie van gedeputeerde staten (waaronder de portefeuillehouder) en een afvaardiging van de VDG. Deze begeleidingscommissie heeft als doel ervoor te zorgen dat het onderzoek uitgevoerd wordt volgens deze onderzoeksopzet en dat de onderzoeksresultaten op een goede en zorgvuldige manier verzameld worden.

6. Kosten van het onderzoek

De provincie Drenthe is opdrachtgever van het onderzoek. Voor het onderzoek is een totaal provinciaal budget beschikbaar van € 90.000,--. De VDG levert ambtelijke ondersteuning.

7. Tijdpad

In de vergadering van de Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie (BFE) van 28 maart 2001 is afgesproken dat het onderzoek meteen na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 zal starten. Op dit moment wordt ernaar gestreefd de uitvoering van het onderzoek daadwerkelijk in het voorjaar 2002 te laten beginnen. Zodoende kunnen ervaringen van zowel voormalige als nieuwe bestuurders meegenomen worden. Uiteraard wordt rekening gehouden met de aanloop naar een nieuwe gemeenteraadsperiode. Nieuwe bestuurders zullen pas een paar maanden na de gemeenteraadsverkiezingen gevraagd worden naar hun mening en ervaring.

Het globale tijdpad van het onderzoek ziet er als volgt uit.

- 17 april 2002: besluitvorming in de Statencommissie BFE over plan van aanpak.
- april-juni 2002: verzamelen van gegevens (kwantitatief deel).
- juni-augustus 2002: rondetafelgesprekken (kwalitatief deel).
- september-oktober 2002: analyseren van uitkomsten van gesprekken door extern bureau.
- 18 december 2002: rapportage naar gemeenteraden en provinciale staten.

Uitgangspunten en randvoorwaarden van de commissie-Van Splunder

- Een praktische benadering, waarbij taak en functie die een gemeente - ook in groter verband - te vervullen heeft vooropstaan.
- Hulpstructuren zullen zoveel mogelijk worden teruggedrongen.
- Kiezen voor een oplossing met toekomstwaarde, omdat herindeling gevoeld wordt als een diep ingrijpende maatregel.
- Uitgaan van handhaving van de provinciale grenzen (met uitzondering van evidente knelpunten die tot kleine grenscorrecties kunnen leiden).
- De gemeenten zullen, voor zoveel mogelijk, in hun geheel bij een herindeling worden betrokken.
- Nieuw te vormen gemeenten moeten een duidelijke samenhang vertonen.
- Het Streekplan Drenthe kan als leidraad dienen bij het bepalen van samenhang.
- Aan de te vormen nieuwe gemeenten zullen, wat het inwonertal betreft, hogere eisen worden gesteld dan aan eventueel te handhaven gemeenten.
- Een ondergrens wordt niet als absoluut gegeven gehanteerd. (Uitzonderingen door steekhoudende argumenten zijn mogelijk.)
- De schaal en het draagvlak van gemeenten met een specifieke functie zullen zo nodig met die functie in overeenstemming moeten worden gebracht.
- Gemeenten die "trekkers" zijn voor regionale ontwikkelingen (op velerlei terrein) voor een groter grondgebied dan de eigen gemeente, nemen een aparte positie in en moeten over voldoende ruimte beschikken.
- Een evenwichtige opbouw van het bestuur in de gehele provincie impliceert dat rondom een gemeente met een trekkersrol een aantal krachtige randgemeenten ligt; zulks met het oog op onder meer het kunnen voeren van een dialoog op voet van gelijkwaardigheid tussen nabuurgemeenten.
- Gebieden met een gelijksoortige problematiek dienen bij voorkeur zoveel mogelijk binnen dezelfde gemeente te worden ondergebracht.
- Er bestaat een maximum ten aanzien van het aantal gemeenten dat in groter verband kan samenwerken.
- Door de gemeenten zelf genomen initiatieven tot herindeling zullen positief worden benaderd, maar moeten passen binnen het totaalbeeld van de toekomstige gemeentelijke indeling in Drenthe.
- Concrete knelpunten in de gemeentelijke bestuurspraktijk moeten worden weggenomen (juridisch bestuurlijke knelpunten, sociaal-geografische knelpunten, financieel-economische knelpunten, ruimtelijke knelpunten).