

Op te bergen
in de band van
18 december 2002

***Statenstuk* 4**

Eindrapportage onderzoek Drenthe na de gemeentelijke herindeling

Advies: ter behandeling in de Statencommissie Bestuur, Financiën en
Economie op 27 november 2002

B-stuk

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

Inleiding

In de vergadering van de Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie (BFE) van 17 april 2002 is de onderzoeksopzet van het onderzoek Drenthe na de gemeentelijke herindeling aan de orde geweest. De meeste fracties konden in hoofdlijnen instemmen met de onderzoeksopzet, met de opmerking dat burgers betrokken moeten worden tijdens het onderzoek. Het doel van het onderzoek was tweeledig.

1. Wat zijn de effecten geweest van de herindeling op het functioneren van de Drentse gemeenten?
2. Welke impulsen zijn nodig in het Drents lokaal bestuur om de belangrijke (maatschappelijke) opgaven in de toekomst te kunnen realiseren?

Na gesprekken en offertes met diverse externe bureaus is aan de B&A Groep de opdracht verleend het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is in mei 2002 gestart met een enquête onder de Drentse bevolking. In de periode mei 2002 tot en met augustus 2002 zijn de feitelijke (kwantitatieve) gegevens in kaart gebracht. Als laatste zijn in september 2002 zes regionale rondetafelgesprekken en een provinciaal rondetafelgesprek gevoerd (kwalitatieve gegevens). Voor deze rondetafelgesprekken zijn bestuurders, politici, ambtenaren en het maatschappelijk middenveld uitgenodigd.

De uitkomsten van de enquête, de kwantitatieve gegevens en de rondetafelgesprekken zijn gebundeld in de bijgevoegde rapportage. De rapportage bestaat uit een overkoepelend rapport en drie regionale rapporten. Daarnaast zijn per gemeente rapporten uitgebracht met de resultaten van het burgeronderzoek. De desbetreffende rapporten zijn naar de betrokken gemeenten gestuurd. De gemeenten zullen de uitkomsten van het onderzoek in hun gemeenteraden bespreken.

Onze reactie op de rapportage is bijgevoegd.

Advies

1. Een gedachtewisseling laten plaatsvinden over de rapportage van het onderzoek Drenthe na de gemeentelijke herindeling en de reactie van gedeputeerde staten (GS) op deze resultaten.
2. GS de opdracht verlenen de aanbevelingen en vervolgacties samen met de Vereniging van Drentse Gemeenten (VDG) op te pakken.

Meetbaar/Beoogd beleidseffect

De uitkomsten van het onderzoek, het GS-standpunt hierover, de gedachtewisseling van de staten en de aanbevelingen van de rapportage zullen leiden tot een impuls van de kwaliteit van het Drents lokaal bestuur en de verhoudingen tussen gemeenten en provincie.

Argumenten

- 1.1. *Over de resultaten van het onderzoek Drenthe na de gemeentelijke herindeling dient een gedachtewisseling plaats te vinden, aangezien de Drentse gemeentelijke herindeling een politiek relevant onderwerp is gebleken.*

U krijgt nu de mogelijkheid om, op basis van voorliggend rapport, een mening te vormen over de Drentse herindeling. Om een vervolgslag mogelijk te maken zal nadrukkelijk gekeken moeten worden naar de toekomstgerichte aspecten uit de rapportage.

- 2.1. *Door het oppakken van de aanbevelingen geven de provincie Drenthe en de VDG een impuls aan de kwaliteit van het Drents lokaal openbaar bestuur en de verhoudingen tussen gemeenten en provincie.*

Om het onderzoek een goed en degelijk vervolg te geven wordt voorgesteld het college van GS, in samenwerking met de VDG, een plan van aanpak te laten schrijven. De uitkomsten van de gedachtewisseling van provinciale staten (PS) zullen hierin meegenomen worden. In dit plan van aanpak worden de aanbevelingen geconcretiseerd en worden vervolgacties beschreven.

Uitvoering

Tijdsplanning

Na de behandeling in PS zal samen met de VDG gewerkt gaan worden aan een plan van aanpak om de aanbevelingen op te pakken.

Financiën

De kosten van het onderzoek zijn eerder in uw vergadering aan de orde geweest en wel op 6 en 7 november 2001 en 8 mei 2002.

Monitoring en evaluatie

De verhoudingen tussen de gemeenten en de provincie en de kwaliteit van het Drents lokaal bestuur zullen blijvend gemonitord worden.

Extern betrokkenen

VDG.

Communicatie

N.v.t.

Bijlagen

1. Rapportage Vier jaar later, Impact van de Drentse herindeling in beeld (overkoepelend rapport en drie regionale rapporten).

Ter inzage in de leeskamer

1. Twaalf burgerrapporten.

Assen, 6 november 2002
Kenmerk: 44/4.2/2002010264

Gedeputeerde staten van Drenthe,

A.L. ter Beek, voorzitter
J.D. Nauta, griffier

cs/coll.

In de vergadering van de Statencommissie BFE van 17 april 2002 is de opzet van het onderzoek Drenthe na de gemeentelijke herindeling aan de orde geweest. De meeste fracties konden in hoofdlijnen instemmen met de onderzoeksopzet, met de opmerking dat burgers betrokken moeten worden tijdens het onderzoek. Het doel van het onderzoek was tweeledig.

1. Wat zijn de effecten geweest van de herindeling op het functioneren van de Drentse gemeenten?
2. Welke impulsen zijn nodig in het Drents lokaal bestuur om de belangrijke (maatschappelijke) opgaven in de toekomst te kunnen realiseren?

Na gesprekken en offertes met diverse externe bureaus is aan de B&A Groep de opdracht verleend het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is in mei 2002 gestart met een enquête onder de Drentse bevolking. In de periode mei 2002 tot en met augustus 2002 zijn de feitelijke (kwantitatieve) gegevens in kaart gebracht. Als laatste zijn in september 2002 zes regionale rondetafelgesprekken en een provinciaal rondetafelgesprek gevoerd (kwalitatieve gegevens). Voor deze rondetafelgesprekken zijn bestuurders, politici, ambtenaren en het maatschappelijk middenveld uitgenodigd.

De uitkomsten van de enquête, de kwantitatieve gegevens en de rondetafelgesprekken zijn gebundeld in de bijgevoegde rapportage. De rapportage bestaat uit een overkoepelend rapport en drie regionale rapporten. Daarnaast zijn per gemeente rapporten uitgebracht met de resultaten van het burgeronderzoek. De desbetreffende rapporten zijn naar de betrokken gemeenten gestuurd.

Samengevat komen de onderzoeksresultaten op het volgende neer.

- Interne randvoorwaarden voor krachtiger gemeenten lijken aanwezig.

Volgens de rapportage is, met name in de plattelandsgemeenten, de lokale bestuurskracht als gevolg van de gemeentelijke herindeling toegenomen. In deze gemeenten wordt een afname van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming en een verbetering van het crisis- en risicomanagement waargenomen. De grotere plattelandsgemeenten achten zichzelf beter in staat tot inhoudelijke specialisatie en het opbouwen van specifieke deskundigheid dan in de oude situatie, hetgeen strookt met bestuurskundige inzichten in dit verband. Grotere gemeenten zijn hiertoe beter in staat dan kleinere gemeenten.

- De impact buiten de gemeentelijke organisaties is beperkt.

De onderzoekers zijn van mening dat deze betere randvoorwaarden in de afzonderlijke gemeenten, met name in de plattelandsgemeenten, nog niet zodanige gevolgen hebben dat de belofte van de schaa sprong in de richting van hun medeoverheden en maatschappelijke partners, maar met name in de richting van hun burgers, is waargemaakt. De externe oriëntatie heeft verhoudingsgewijs minder prioriteit gekregen dan het intern de zaken op orde brengen. De vraag is of vier jaar lang genoeg is geweest om de belofte in te lossen. Gelet op de omvang van de herindelingsoperatie in sommige gemeenten, is het argument dat dit niet zo is misschien valide, maar het mag geen excuus blijven.

- De Drentse verhoudingen zijn getalsmatig meer in balans.

Uit de rapportage blijkt dat iedereen van mening is dat de verhoudingen in het Drents lokaal bestuur meer in balans zijn dan voor 1998. Er is een nieuwe overzichtelijkheid ontstaan. De gemiddelde omvang van de Drentse gemeentelijke organisaties komt redelijk overeen met de gemiddelde omvang van de ambtelijke organisatie van bijna 8 fte per 1.000 inwoners die wordt genoemd in het recent verschenen onderzoek door Beerenschot. De toename van het aantal inwoners heeft in de plattelandsgemeenten ingevolge de Gemeentewet gezorgd voor voltijdwethouders en een grotere omvang van de gemeenteraden. De plattelandsgemeenten geven dan ook aan beter in staat te zijn beleidskwaliteit te leveren en als gevolg daarvan beter als counterpart van de centrumgemeenten te kunnen functioneren.

- *De Drentse bestuurscultuur is nog de oude.*

Volgens het rapport maakt de in Drenthe vigerende bestuurscultuur dat de feitelijke verhoudingen binnen de Drentse bestuurlijke organisatie nog niet optimaal zijn. Zowel in verticale zin, tussen de Drentse gemeenten en de provincie Drenthe, als in horizontale zin, tussen de Drentse gemeenten, is de bestuurscultuur van voor de herindeling nog tamelijk dominant.

Herindeling als structuurverandering wordt vaak pas na enkele jaren gevolgd door een cultuurverandering die het gevolg is van de nieuwe verhoudingen. Feit is wel, volgens de onderzoekers, dat het wij/zij-gevoel tussen de centrumgemeenten en de plattelandsgemeenten en het niet overeenkomen van de perceptie van de opbrengst van de herindeling bij de Drentse gemeenten en de provincie de bestuurlijke samenwerking in Drenthe zal belemmeren.

De ontwikkellijnen en de verbeterpunten hebben de onderzoekers opgenomen in een zogenaamde Agenda van de Toekomst. De agendapunten zien er als volgt uit.

Agendapunt 1. Inlossen van de belofte van de schaa sprong naar de burger

Volgens het onderzoeksbureau dienen de Drentse gemeenten in deze tweede bestuursperiode de belofte van de schaa sprong in de richting van de burgers in te lossen. Het burgeronderzoek wijst uit dat de winst in de richting van de eigen bevolking met name ligt in het versterken van imagoaspecten van de eigen gemeente en ten aanzien van gemaakte keuzen met betrekking tot beleid en voorzieningen. Extra investeringen in de verschillende aspecten van imago en een mogelijke (her)bezinning op keuzen met betrekking tot beleid en voorzieningen zullen het meeste effect hebben op de tevredenheid van inwoners over de huidige gemeente in relatie tot de oude, aldus de onderzoekers.

De investeringen zullen zich dus met name moeten richten op zaken als het betrekken van burgers bij het bestuur van de gemeente door het voeren van interactief wijk- en kernenbeleid, het maken van heldere keuzes en het helder maken van keuzes met betrekking tot beleid en voorzieningen in de gemeente en het vergroten van de zichtbaarheid van het bestuur dat zich meer in de kernen moet laten zien.

Agendapunt 2. Versterking horizontale verhoudingen en samenwerking

Uit de rapportage blijkt dat de relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten moet worden verbeterd, omdat deze Drentse gemeenten elkaar ook nu nog hard nodig hebben daar waar het gaat om het zoeken naar oplossingen voor lokale en regionale problemen. Concreet gaat het hier, volgens de onderzoekers, om het doorbreken van de oude bestuurscultuur die tot uitdrukking komt in het denken en handelen in termen van "wij" en "zij". Het externe bureau reikt hiervoor drie middelen aan.

1. Een mentaliteitsverandering in de centrumgemeenten. Deze mentaliteitsverandering heeft primair betrekking op het zich meer openstellen voor de belangen van de plattelandsgemeenten in het samenwerken aan regionale opgaven.
2. Een bewustwording in plattelandsgemeenten van het feit dat, zoals men zelf ook erkent, de kwaliteitsverbetering in de organisaties van de plattelandsgemeenten buiten nog maar beperkt merkbaar zal zijn. Pas als de interne kwaliteitsverbetering in de plattelandsgemeenten over de volle breedte extern merkbaar zal zijn, mag met rede een andere opstelling van de centrumgemeenten worden verwacht.
3. Volgens het bureau kan versterking van de horizontale verhoudingen verder worden bereikt door inpassing van de voordelen van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen in huidige vormen van regionale samenwerking met een veelal privaatrechtelijke grondslag.

Agendapunt 3. Versterking verticale verhoudingen en samenwerking

Als derde agendapunt voeren de onderzoekers op dat ook de gemeenten en de provincie dienen te werken aan de onderlinge relatie die op zichzelf genomen goed is. Het gaat voor een belangrijk deel om een cultuur- en houdingenkwesitie. Voor de provincie gaat het om een heroverweging ten aanzien van de manier waarop zij haar rollen en taken uitoefent in de richting van de gemeenten. Ten aanzien van de takendiscussie is in het verleden gebleken dat hier weinig wettelijke ruimte of politieke wil voor is. Volgens de externe adviseurs ligt dan een accentverschuiving en versterking van de faciliterende rol van de provincie in de richting van de gemeenten voor de hand. Voor de Drentse gemeenten, en dan met name de plattelandsgemeenten want zij zijn het met name die genoemde kritiek uiten in de richting van de provincie, ligt een minder hoog verwachtingspatroon in de rede.

Binnen de provinciale organisatie worden wel degelijk effecten van de herindeling waargenomen, zelfs sterker dan in de gemeenten zelf, maar deze zijn kennelijk niet zodanig dat zij binnen de provinciale organisatie aanleiding zijn voor een minder stringente opvatting ten aanzien van de toezichhoudende en handhavende taken. Een versterking van de relatie tussen het Drents middenbestuur en het Drents lokaal bestuur kan plaatsvinden als de verwachtingen ten aanzien van elkaar helder worden uitgesproken. Het onderzoeksbureau adviseert dit te bewerkstelligen door een plenaire bijeenkomst of in bilaterale contacten.

Reactie college van GS op de onderzoeksresultaten

In onze reactie op de onderzoeksresultaten wordt een onderscheid gemaakt tussen de procedure en de inhoudelijke resultaten.

Procedure

Uit het overkoepelende rapport blijkt dat de procedure van de Drentse gemeentelijke herindeling relatief vlekkeloos is verlopen. Zo ook de procedure van het onderzoek Drenthe na de gemeentelijke herindeling. In onderzoeken zoals bijvoorbeeld van de Groningse hoogleraar M. Herweijer wordt nadrukkelijk gesteld dat de eerste jaren na de gemeentelijke herindeling sprake is van fusie-effecten. Na circa 10 à 15 jaar zal echt gesproken kunnen worden van schaaffecten als gevolg van de gemeentelijke herindeling. Toch is besloten om het onderzoek nu te laten uitvoeren. Dit om diverse redenen. Op dit moment kan een vergelijking worden gemaakt met de situatie van voor en na de gemeentelijke herindeling. Niet alleen ambtenaren en bestuurders, maar ook burgers, kunnen deze vergelijking maken. Als langer wordt gewacht, kunnen deze inzichten verwateren en gegevens verloren gaan. Ook heeft het ons het juiste moment geleken om ervaringen met elkaar te delen. Juist nu kunnen betrokkenen hun voordeel opdoen met de resultaten. De ontwikkelijnen en verbeterpunten worden duidelijk en waar nodig kan nog bijgestuurd worden. Dit alles kan leiden tot een stimulans voor de kwaliteit en de verhoudingen van het Drents lokaal bestuur.

Het feit dat geen nulmeting aanwezig was, was een forse beperking van het onderzoek. Om deze reden moest voor een belangrijk deel een beroep gedaan worden op de ervaringen en de inzichten van directbetrokkenen. Deze opinies zijn zeker waardevol, aangezien deze betrokkenen immers in hoge mate de dagelijkse praktijk van het lokaal bestuur in Drenthe bepalen. Wij beseffen dat nu, gezien het tijdstip en de onderzoeksmethode, in mindere mate sprake kan zijn van inzichten in de echte schaaffecten van de Drentse gemeentelijke herindeling. Dit onderzoek is dan ook te beschouwen als een soort eerste nulmeting na de herindeling. Eventueel kan over een bepaalde tijd opnieuw een onderzoek uitgevoerd worden. Op deze manier kunnen de resultaten (en hiermee de schaaffecten) gemonitord worden.

Inhoudelijk

De conclusies zijn gebaseerd op basis van de drie trajecten; de resultaten van het burgeronderzoek, de feitelijke gegevens en de uitkomsten van de rondetafelgesprekken.

Burgeronderzoek

Zoals uit de resultaten van het burgeronderzoek duidelijk blijkt, zijn de Drentse inwoners over het algemeen tevreden over de Drentse gemeenten. De gemeenten worden goed bestuurd en de meeste inwoners hebben vertrouwen in de gemeentebesturen. Vaak is men echter negatief over de inspanningen die de gemeenten doen om burgers bij het bestuur te betrekken en de afstand tussen de individuele burger en de lokale politiek. Ondanks dat dit een landelijke trend lijkt, maken wij ons zorgen over dit signaal van de Drentse inwoners. Er zal geïnvesteerd moeten worden in de relatie met onze burgers. Wij hopen dat de dualisering wordt aangegrepen als kans om het contact met de burgers te herstellen.

Feitelijke gegevens

De feitelijke gegevens die in het rapport vermeld worden, zijn aangedragen door met name de gemeenten zelf. Het aantal gemeenschappelijke regelingen is afgenomen; er zijn meer voltijdse wethouders dan voor de herindeling. Aan deze uitgangspunten van de Drentse herindeling is voldaan, echter, vaak zeggen deze gegevens weinig over de effecten van de herindeling zelf. Vandaar dat de feitelijke gegevens zijn gebruikt voor de rondetafelgesprekken. De deelnemers van deze gesprekken zijn geconfronteerd met deze feitelijke gegevens.

Wij willen expliciet noemen dat de financiële positie van voor de herindeling niet te vergelijken is met de financiële positie van na de herindeling. Het Gemeentefonds is zodanig gewijzigd dat een vergelijking onmogelijk te maken is. Hier kunnen wij dan ook geen uitspraak over doen.

Uitkomsten van de rondetafelgesprekken

Er zijn rondetafelgesprekken gevoerd in twee verschillende sessies: een ochtendsessie met raadsleden en maatschappelijke instellingen en een middagsessie met het college van burgemeester en wethouders en het managementteam. Deze open sessies werden door het onderzoeksbureau op een gestructureerde wijze gevoerd door vier gemeentelijke rollen te onderscheiden, aan de hand waarvan en waarover werd gesproken. Het betreft de rol van de gemeente als bestuur van de gemeenschap, als publieke dienstverlener, als medeoverheid en de rol van de gemeente als vernieuwende organisatie.

Door alle ervaringen en inzichten van betrokkenen op een systematische wijze in kaart te brengen en te analyseren trekt het bureau een aantal duidelijke conclusies. Hoewel het subjectieve meningen en inzichten betreft geeft, het rapport toch waardevolle inzichten in het functioneren van de gemeenten in de hiervoor genoemde vier rollen.

Een eerste algemene conclusie is dat de interne randvoorwaarden voor krachtiger gemeenten aanwezig lijken, hoewel het nog enige tijd zal duren alvorens die randvoorwaarden ten volle benut zullen zijn. Daarnaast blijkt uit het rapport dat de bestuurlijke verhoudingen in Drenthe meer in balans zijn. De reden hiervoor is dat er nu twaalf middelgrote gemeenten zijn, die in omvang minder van elkaar verschillen dan voor de herindeling.

De derde algemene conclusie luidt dat de Drentse bestuurscultuur te weinig is veranderd sinds de herindeling. Dit manifesteert zich op twee manieren. De eerste is dat tussen plattelands- en centrumgemeenten nog steeds sprake is van wij/zij-tegenstellingen. Daarnaast verschillen de oordelen over de effecten van de herindeling van (vertegenwoordigers van) provincie en gemeente nog veel van elkaar.

De onderzoekers schrijven dat er te weinig tijd is verstreken om te meten of en in hoeverre zich resultaten voordoen. Kortom, om te kijken of de doelen van de herindeling behaald zijn. Dat neemt niet weg dat zich al na dag één na de herindeling effecten voordoen. Daarvan zijn de drie hiervoor genoemde algemene conclusies dan ook de weerslag. "Het kost tijd, veel tijd om de belofte van de schaa sprong in te lossen", aldus de onderzoekers in de regioreporten. Hierdoor is de impact van de

herindeling buiten de gemeentelijke organisaties nog beperkt. Gemeenten stellen eerst orde op zaken in eigen huis, daarna zal de externe oriëntatie aan bod komen.

Dat neemt niet weg dat wij de uitkomsten van het onderzoek bemoedigend vinden. Drenthe is op de goede weg! Wel moet er nog het een en ander gebeuren. Zo zal geïnvesteerd moeten worden, ook door de provincie, om gemeenten de randvoorwaarden ten volle te laten benutten om krachtiger te worden. Ditzelfde geldt voor het verminderen van de wij/zij-tegenstellingen zoals die zich tussen centrum- en plattelandsgemeenten voordoen. Niet in de laatste plaats verdient ook de verhouding tussen de Drentse gemeenten en de provincie aandacht. Blijkens het onderzoek verschillen de verwachtingen tussen gemeenten en provincie over de gevolgen van de herindeling en over elkaars rol nogal. Wij vinden het noodzakelijk en gewenst hierover met de gemeenten in gesprek te gaan.

De toekomst

Het onderzoeksbureau heeft in het rapport een drietal Agendapunten voor de Toekomst geformuleerd. Deze zijn het inlossen van de belofte van de schaa sprong naar de burger, de versterking van de horizontale verhoudingen en de samenwerking en de versterking van de verticale verhoudingen en de samenwerking. Deze agendapunten sluiten nauw aan bij met name de uitkomsten van het burgeronderzoek en de rondetafelgesprekken.

Wij stellen ons voor deze Agendapunten te behandelen aan de hand van een plan van aanpak. Hierover zullen wij spoedig overleg voeren met gemeenten.

Wat betreft het eerste agendapunt, het inlossen van de belofte van de schaa sprong naar de burger, geldt dat dit in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de individuele gemeente is. De provincie kan hierbij een faciliterende rol spelen, indien hieraan bij de gemeenten behoefte bestaat.

Ook het verbeteren van de horizontale verhoudingen en de samenwerking is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De provincie is bereid ook hierbij faciliterend en ondersteunend op te treden indien gemeenten dat op prijs stellen.

Naar onze mening komt de provinciale rol met name naar voren bij agendapunt 3. De samenwerking tussen Drentse gemeenten en provincie moet verbeterd worden, zo concludeert het rapport. In het plan van aanpak willen wij aandacht besteden aan de wijze waarop deze relatie geoptimaliseerd kan worden. Dit zal uiteraard een nauwe samenwerking vergen tussen gemeenten en provincie.

Nogmaals, wij denken dat deze agendapunten alleen hun neerslag vinden als ze gezamenlijk, dus zowel door de provincie Drenthe als door de VDG (en dus alle Drentse gemeenten) worden opgepakt. Alleen samen met de Drentse gemeenten kunnen de onderzoeksresultaten immers daadwerkelijk tot een impuls in de verhouding en de kwaliteit van het Drents lokaal bestuur leiden!

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van Drenthe van 6 november 2002, kenmerk 44/4.2/2002010264;

BESLUITEN:

het college van gedeputeerde staten de opdracht te verlenen samen met de Vereniging van Drentse Gemeenten een plan van aanpak te schrijven. De in de rapportage Vier jaar later, Impact van de Drentse herindeling in beeld, geformuleerde Agenda voor de Toekomst dient als basis voor dit plan van aanpak.

Assen, 18 december 2002

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

cs/coll.