

Vier jaar later

Impact van de Drentse herindeling in beeld



Deventer, 31 oktober 2002

Colofon

Projectnummer: 9576/40011/44486945

Auteurs: Sjoukje Alta
Jan-Jaap van den Berg
Steven Kroon
Rob Schouten

B&A Groep
Leeuwenbrug 109
7411 TH DEVENTER
(T) 0570 – 750 620
(F) 0570 – 750 621
e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv 2002.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

31-10-02 15:32



Inhoudsopgave

Samenvatting 5

- De onderzoeksaanpak 5
- De belangrijkste uitkomsten en conclusies 6
- Aanbevelingen: agenda voor de toekomst 8

1. Doelstelling en gekozen aanpak 11

- 1.1 Inleiding 11
- 1.2 Doelstelling van het onderzoek 11
 - 1.2.1 Terugblikken: kwalitatieve zoektocht naar effecten van de herindeling 11
 - 1.2.2 Vooruitblikken: construeren van een agenda voor de toekomst 12
- 1.3 Aanpak van het onderzoek 13
 - 1.3.1 Kwantitatief deel: het burgeronderzoek 13
 - 1.3.2 Kwalitatief deel: rondetafelgesprekken 14
- 1.4 Leeswijzer 15

2. Het Drentse herindelingsproces 17

- 2.1 Inleiding 17
- 2.2 Procesverloop van de Drentse herindeling 17
 - 2.2.1 Periode tot 1993: de eerste gedachten over een nieuwe Drentse schaal 17
 - 2.2.2 Medio 1993: startschot voor zoektocht naar nieuwe Drentse schaal 18
 - 2.2.3 Arhi-procedure 19
 - 2.2.4 Parlementaire behandeling 21

3. De gemeenten als bestuur van de gemeenschap 23

- 3.1 Inleiding 23
- 3.2 De bevindingen 23
 - 3.2.1 Het perspectief van de Drentse gemeenten 23
 - 3.2.2 Het perspectief van de provincie 25
 - 3.2.3 Het perspectief van de Drentse burger 26
- 3.3 Korte analyse en beschouwing 26

4. De gemeenten als publieke dienstverlener 29

- 4.1 Inleiding 29
- 4.2 De bevindingen 29
 - 4.2.1 Het perspectief van de Drentse gemeenten 29
 - 4.2.2 Het perspectief van de provincie 31
 - 4.2.3 Het perspectief van de Drentse burger 31
- 4.3 Korte analyse en beschouwing 32

5. De gemeenten als onderdeel van het bestuurlijk bestel 35

- 5.1 Inleiding 35
- 5.2 De bevindingen 36
 - 5.2.1 Het perspectief van de Drentse gemeenten 36

5.2.2 Het perspectief van de provincie 37

5.3 Korte analyse en beschouwing 38

6. De gemeenten als vernieuwende organisatie 41

6.1 Inleiding 41

6.2 De bevindingen 41

6.2.1 Het perspectief van de Drentse gemeenten 41

6.2.2 Het perspectief van de provincie 43

6.3 Korte analyse en beschouwing 43

7. Waar we staan en naartoe moeten 45

7.1 Inleiding 45

7.2 Terugblik op uitgangspunten commissie van Splunder 45

7.3 Overall conclusies 48

7.4 Agenda voor de toekomst 50

7.4.1 Agendapunt 1: Inlossen van de belofte van de schielsprong naar de burger 50

7.4.2 Agendapunt 2: Versterking horizontale verhoudingen en samenwerking 51

7.4.3 Agendapunt 3: Versterking verticale verhoudingen en samenwerking 52

Bijlage: Scores op stellingen per rol 53



Samenvatting

Dit rapport is één van de resultaten van een grootschalig onderzoek, dat in opdracht de provincie Drenthe door B&A Groep is verricht naar het omvangrijke proces van gemeentelijke herindeling dat in 1998 in Drenthe heeft plaatsgevonden. De herindeling had tot doel de lokale bestuurskracht in plattelandsgemeenten te versterken en de centrumgemeenten te versterken ten behoeve van het uitvoeren van hun regionale centrumfunctie. Een ander belangrijk motief was het wegnemen van de grote hoeveelheid gemeenschappelijke regelingen die tot een diffuus speelveld voor regionale samenwerking hadden geleid.

Doel van deze evaluatie was terug te kijken op wat de herindeling nu – vier jaar later - heeft gebracht. In het verlengde hiervan ging het erom, samen met de Drentse gemeenten, vooruit te blikken om op basis van de ervaringen met de herindeling, de slagkracht van het Drentse openbaar bestuur te vergroten.

Naast deze rapportage zijn er nog drie regionale rapporten waarin de uitkomsten van het onderzoek voor de regio's Noord en Midden, Zuidoost en Zuidwest en de daarin gelegen gemeenten zijn beschreven. In deze rapporten wordt dieper dan in deze voorliggende rapportage gebeurt, ingezoomd op de effecten per gemeente. Vervolgens doen we separaat verslag van de uitkomsten van een grootschalig burgeronderzoek dat in het kader van dit onderzoek heeft plaatsgevonden.

De onderzoeksaanpak

De onderzoeksmethode is deels kwantitatief, deels kwalitatief van aard geweest. Het kwantitatieve onderzoek betrof een grootschalig burgeronderzoek. Afgelopen voorjaar zijn 1200 inwoners van Drenthe (100 per gemeente) onderworpen aan een telefonische enquête waarin zij hun ervaringen en bevindingen ten aanzien van de Drentse herindeling konden uiten. De resultaten van deze grootschalige burgerenquête zijn per gemeente opgetekend in zelfstandig leesbare rapporten ('De burger in beeld').

Vervolgens is een kwalitatieve onderzoeksmethode gehanteerd. In samenwerking met de gemeenten en de provincie, is feitelijke informatie verzameld over de nieuw gevormde twaalf gemeenten, om feitelijke verschillen tussen de oude en nieuwe gemeenten te duiden. Deze informatie is de input geweest voor zogenaamde 'rondetafelgesprekken' die in de eerste helft van september in de regio's Noord en Midden, Zuidoost, Zuidwest en in het provinciehuis hebben plaatsgevonden. Tijdens de regionale rondetafelgesprekken zijn telkens in twee sessies raadsleden, bestuurders en ambtenaren van de vier gemeenten in die regio en lokale partners (maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven) bij elkaar gekomen om effecten van de herindeling te benoemen en verklaringen aan te geven. De discussies over een zo complex begrip als het gemeentelijk functioneren zijn gestructureerd langs vier gemeentelijke rollen. Nagegaan is tot welke effecten de herindeling heeft geleid op deze vier rollen. De eerste rol is die van *de gemeente als bestuur van de gemeenschap*. Hierbij gaat het om (het vermogen tot) het leggen

van een verbinding tussen lokaal bestuur en lokale samenleving. Een tweede rol is die van *de gemeente als publieke dienstverlener*. Deze rol betreft de wijze waarop gemeenten taken uitvoeren die tot haar verantwoordelijkheid worden gerekend. Naast de kwaliteit van de dienstverlening is hier de kwaliteit van het bestuurlijke en ambtelijke functioneren relevant. Een derde rol is die van *gemeente als medeoverheid*. Hierbij draait het om de wijze waarop een gemeente functioneert in bestuurlijke netwerken en relaties onderhoudt met andere overheden. De vierde en laatste rol van het onderzoekskader gaat in op hoe *de gemeente als vernieuwende organisatie* de kwaliteitseisen die zij zichzelf stelt, ook weet te verankeren in de eigen organisatie.

Het onderzoek kende één forse beperking, namelijk dat er ten tijde van de gemeentelijke herindeling in 1998 helaas geen sprake is geweest van een zogenaamde nulmeting die nu zou kunnen fungeren als ijkpunt voor het registreren van effecten. Tijdens het onderzoek hebben we daarom voor een belangrijk deel een beroep moeten doen op het geheugen van direct betrokkenen. Een dergelijke kwalitatieve aanpak is daarmee zeker waardevol. De inschattingen van deze direct betrokkenen zijn weliswaar subjectief, maar gegrond in de normen, waarden en belangen van de betrokkenen en daarom legitiem. Deze opinies bepalen immers in hoge mate de dagelijkse praktijk van het lokaal bestuur in Drenthe.

De belangrijkste uitkomsten en conclusies

De in totaal zeven rondetafelgesprekken met bestuurders, raadsleden, ambtenaren en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld hebben goed duidelijk gemaakt dat de effecten van de herindeling veel sterker zijn geweest in de plattelandsgemeenten dan in de centrumgemeenten. Dat was ook te verwachten: in de nieuwe Drentse plattelandsgemeenten gingen tot wel vijf oude gemeenten samen, terwijl de centrumgemeenten met veel minder ingrijpende wijzigingen werden geconfronteerd, en het ambtelijk apparaat aldaar veelal ongewijzigd bleef. Over de diverse aspecten van het gemeentelijk functioneren hebben betrokkenen uit de plattelandsgemeenten dan ook een meer uitgesproken oordeel dan onze gesprekspartners uit de centrumgemeenten.

We geven de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek kort weer per rol. In de rol van de gemeenten als *bestuur van de gemeenschap* is sinds de herindeling in de plattelandsgemeenten sprake van een vergrote afstand tussen bestuur en bevolking. Zowel letterlijk (in fysieke zin) als figuurlijk (in termen van een meer zakelijke relatie tussen gemeente en gemeenschap). Deze zakelijkheid wordt door de gemeente zelf gewaardeerd, maar de bevolking lijkt er moeite mee te hebben. De politieke participatie loopt terug. Men onderkent dat dit een landelijke ontwikkeling is maar wijst ook naar de herindeling door te stellen dat de grotere schaal van de (streek-)gemeenten minder recht doet aan de behoefte om actief te participeren in het bestuur van de gemeenschap. De schaalvergroting heeft niet geleid tot een veronachtzaming van de problematiek van de kleine kernen en ook het typische 'dorpsgevoel' is niet verdwenen. Tegenstanders van herindelingen brengen dit vaak naar voren. Maar in Drenthe voelen veel inwoners zich echter sterker verbonden met de kern waarin zij wonen dan met de gemeente waar die

kern deel van uit maakt. Ruim de helft van gesprekspartners uit de plattelandsgemeenten is van mening dat de gemeente nu beter dan in het verleden in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te krijgen. Een belangrijke uitkomst omdat dit expliciet één van de doelstellingen van de Drentse herindeling is geweest.

Over de *publieke dienstverlening* in de plattelandsgemeenten vallen positieve ontwikkelingen te rapporteren, in de zin dat de ambtelijke organisatie in het algemeen minder kwetsbaar wordt gevonden, en er een toename in strategische beleids- en besluitvorming wordt ervaren. Toch wordt deze kwaliteitsverbetering van de ambtelijke organisaties vaak genuanceerd. Overgangseffecten na de herindeling maken dat de kwaliteitsverbeteringen weliswaar op papier (formatie) zijn gerealiseerd, maar in veel gemeenten nog niet (ten volle) zijn geëffectueerd in termen van daadwerkelijk omgevingsgericht en integraal werken. Minder duidelijk is het of ook de Colleges van B&W nu aan kwaliteit hebben gewonnen. Dit ondanks het feit dat in nagenoeg alle gemeenten voltijds wethouders werkzaam zijn. Met uitzondering van Emmen vallen sinds de herindeling alle Drentse gemeenten in de 'range' van de ideale omvang van gemeenten, recent door onderzoek vastgesteld tussen de 20.000 en 80.000 inwoners. De relatie tussen de efficiëntie en effectiviteit van de gemeentelijke organisatie en de aard en omvang van de gemeentelijke problematiek is dan optimaal. De gemeenteraden lijken de schaa sprong in ieder geval nog niet te hebben gemaakt. Bijna niemand geeft aan dat sinds de herindeling sprake is van een kwaliteitsverbetering in het raadswork. Tot slot hebben de gemeenten de belofte van kwaliteitsverbetering ten aanzien van de dienstverlening naar de burger nog onvoldoende kunnen waarmaken. De inwoners van de Drentse gemeenten oordelen op zich weliswaar positief over de dienstverlening, maar signaleren nog geen duidelijk verbetering sinds de herindeling.

Wanneer het gaat om het *bovenlokaal opereren* van de gemeente en het samenwerken met andere gemeenten en de provincie, dan heerst allereerst tevredenheid over 'de nieuwe overzichtelijkheid' in Drenthe. Het aantal spelers is verminderd, en de logge publiekrechtelijke Wgr-structuren worden niet gemist. Een belangrijk motief voor de herindeling was het 'opruimen' van de 'bult' aan gemeenschappelijke regelingen. En dat is gelukt. Participeerden de gemeenten voor de herindeling in 48 regelingen, na de herindeling zijn er nog 24 over. Maar de voordelen die deze structuren kenden, bijvoorbeeld ten aanzien van regels van mandatering, verantwoording, terugkoppeling en een heldere taakverdeling tussen algemeen en dagelijks bestuur, zijn in de nieuwe situatie niet zonder meer ondervangen. Zo wordt de mate van overleg en afstemming in de regionale samenwerking nu vaak als teveel ad hoc bestempeld. De regiovisies waarmee nu wordt gewerkt lijken veel betrokkenen, met name uit de raden van de gemeenten, niet de zekerheid te geven dat democratische waarden zijn geborgd. Daarnaast blijkt de structuurverandering die de herindeling is geweest (nog) niet te zijn gevolgd door een cultuurverandering in de onderlinge verhoudingen. De machtsverhoudingen tussen de Drentse centrumgemeenten en plattelandsgemeenten is weliswaar getalsmatig meer in balans maar de heersende bestuurscultuur is nog steeds de oude, namelijk die van 'wij-zij'. Voorts geven de plattelandsgemeenten aan dat de herindeling tot beperkte reflectie heeft geleid tot

de provinciale organisatie. Als sprekend voorbeeld wordt de gedetailleerde provinciale bemoeienis met de ruimtelijke ordening aangehaald. Bemoeienis die in de ogen van de plattelandsgemeenten zeker niet is verminderd, maar zelfs lijkt te zijn toegenomen. Van de zijde van de provincie wordt aangegeven dat de ervaringen met de lokale bestuurskracht van de plattelandsgemeenten zodanig zijn dat een versoepelde opstelling in de richting van de gemeenten tot dusver niet opportuun zou zijn geweest. Op deze manier lijkt een patstelling te ontstaan in de onderlinge relatie die in feite alleen door de factor tijd weggenomen lijkt te kunnen worden.

De gemeentelijke herindeling is overall als kans voor *vernieuwing van de organisatie* opgepakt. Dat heeft met name in de plattelandsgemeenten geleid tot versnelde organisatieontwikkeling beter personeelsbeleid en meer groeimogelijkheden voor medewerkers tot gevolg gehad. Toch kampen de plattelandsgemeenten ook met het probleem dat de herindeling in de eigen organisatie heeft geleid tot frustraties en verstarde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet voor alle personeelsleden zijn waargemaakt. Veel gemeenten geven aan dat sprake is van reorganisatiemoedeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond kan komen. De centrumgemeenten blijven negatieve overgangseffecten bespaard. Slechts een zeer beperkt aantal deelnemers geeft aan dat de herindeling heeft geleid tot reorganisatiemoedeheid en frustraties en verstarde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt.

Aanbevelingen: agenda voor de toekomst

Op het niveau van de Drentse bestuurlijke organisatie als geheel formuleren we drie overall aanbevelingen als agendapunten voor de toekomst. In de regionale rapporten worden op gedetailleerder niveau een aanbevelingen gedaan.

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

De Drentse gemeenten dienen 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. Die beide zaken blijken de belangrijkste verklarende factor voor tevredenheid of ontevredenheid over de eigen gemeente. Extra investeringen op 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. Anders en platter gezegd, *met name* als de gemeenten beter scoren op imagoaspecten dan zullen de inwoners minder vaak van mening zijn dat vroeger *alles* beter was. 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

De relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten moet worden verbeterd omdat deze Drentse gemeenten elkaar nog steeds hard nodig hebben daar waar het gaat om het zoeken naar oplossingen voor lokale en regionale problemen. Concreet gaat het hier om het doorbreken van de oude bestuurscultuur die tot uitdrukking komt in het denken en handelen in termen van 'wij' en 'zij'. Hiervoor is in de eerste plaats een mentaliteitsverandering in de centrumgemeenten nodig. Deze mentaliteitsverandering heeft primair betrekking op het zich meer openstellen voor de belangen van de plattelandsgemeenten in het samenwerken aan regionale opgaven. In de tweede plaats dienen de plattelandsgemeenten zich bewust te zijn van het feit dat, zoals men zelf ook erkent, de kwaliteitsverbetering in de organisaties van de plattelandsgemeenten buiten nog maar beperkt merkbaar zal zijn. Dit betekent, nog los van het feit dat de herindeling voor de centrumgemeenten van vrij beperkte betekenis is geweest, dat er voor de centrumgemeenten in feite niet veel is veranderd sinds de herindeling. 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. Versterking van de horizontale verhoudingen kan ten derde worden bereikt door inpassing van de voordelen van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen in huidige vormen van regionale samenwerking. Een studie van de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft aangetoond dat dit kan zonder te vervallen in de vaak rigide geachte Wgr-structuur.

Agendapunt 3: Versterking verticale verhoudingen en samenwerking

Ook de gemeenten en de provincie dienen te werken aan de onderlinge relatie die op zichzelf genomen goed is. Ook hier gaat het voor een belangrijk deel om een cultuur- en houdingenkwesie. 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. Juist nu het aantal spelers in het Drents lokaal bestuur zo rigoureuus is teruggebracht zou de provincie haar klassieke ordenende taak als middenbestuur moeten doorontwikkelen naar een middenbestuur dat een actieve rol speelt in de ontwikkeling van de Drentse maatschappij over de volle breedte. Als er geen ruimte of politieke wil is voor koerswijzigingen in wettelijke taakuitoefening dan ligt 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 tempering van het verwachtingspatroon in de rede. Binnen de provinciale organisatie worden wel degelijk effecten van de herindeling waargenomen, zelfs sterker dan in de gemeenten zelve, 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. De laatste aanbeveling ligt in het verlengde van de voorlaatste en is door veel deelnemers aan de rondetafelgesprekken zelf uitgesproken. Een versterking van de relatie tussen het Drentse middenbestuur en Drentse lokaal bestuur kan plaatsvinden als de verwachtingen ten aanzien van elkaar helder worden uitgesproken. In een plenaire bijeenkomst of in bilaterale contacten. Dat blijft nu achterwege hetgeen leidt tot verschillende beelden ten aanzien van dezelfde onderlinge relatie. En dat doet geen enkele relatie goed.



1. Doelstelling en gekozen aanpak

1.1 Inleiding

In 1998 heeft in de provincie Drenthe een grootschalige gemeentelijke herindeling plaatsgevonden. Deze schaalvergroting in het Drents lokaal bestuur heeft geleid tot een forse afname van het aantal Drentse gemeenten. Vóór de herindeling bestonden er in Drenthe 34 gemeenten. Na de herindeling waren er nog twaalf over. Ruim vier jaar na dato heeft het Drentse provinciebestuur besloten te laten onderzoeken wat deze herindeling Drenthe nu heeft gebracht. Dit onderzoek is door B&A Groep uitgevoerd.

In deze rapportage wordt de impact van de Drentse herindeling op het niveau van de provincie als geheel beschreven. Daarbij maken we onderscheid tussen de Drentse centrumgemeenten (Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel) en de acht overige Drentse gemeenten, de plattelandsgemeenten.

Deze rapportage staat niet op zichzelf. Naast deze overkoepelende rapportage is nog sprake van drie regionale rapporten. In die drie rapporten wordt voor respectievelijk de regio's Noord en Midden, Zuidoost en Zuidwest én voor de twaalf in die regio's gelegen individuele gemeenten ingegaan op de gevolgen van de gemeentelijke herindeling. De informatiedichtheid op het niveau van de individuele gemeenten is in deze drie regionale rapporten aanzienlijk hoger dan in dit overkoepelende rapport waarin generieke uitkomsten van het onderzoek worden beschreven. Voor gedetailleerde informatie verwijzen wij dan ook naar deze drie regionale rapporten alsmede naar de twaalf gemeentelijke rapporten die in het kader van een burgeronderzoek zijn geschreven. In deze twaalf gemeentelijke rapporten komt het oordeel van de Drentse burger over de gemeentelijke herindeling aan bod.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek naar de Drentse gemeentelijke herindeling van 1998 kent twee doelstellingen. In de eerste plaats gaat het om terug te kijken op wat de Drentse herindeling nu – ruim vier jaar later - heeft gebracht. In het verlengde hiervan en ten tweede heeft het onderzoek tot doel om, samen met de provincie en de Drentse gemeenten, vooruit te blikken. Daarbij gaat het om de vraag welke impulsen er, vanuit de huidige verhoudingen en op basis van de ervaringen met de herindeling, aan het openbaar bestuur in Drenthe gegeven moeten worden, om de slagkracht daarvan te vergroten. We gaan kort op deze twee doelstellingen in.

1.2.1 Terugblikken: kwalitatieve zoektocht naar effecten van de herindeling

Gemeentelijke herindeling is geen doel op zich, maar heeft tot doel de kwaliteit van het lokaal bestuur te vergroten. In het onderzoek hebben we gezocht naar de effecten die door de herindeling teweeg zijn gebracht binnen de gemeentelijke organisaties, in de relatie tussen de gemeenten en hun inwoners, in de relatie

tussen de Drentse gemeenten onderling én in de relatie tussen de Drentse gemeenten en de provincie Drenthe.

Bij deze eerste doelstelling van het onderzoek is het, om de uitkomsten van het onderzoek op waarde te kunnen schatten, van belang te weten dat er ten tijde van de gemeentelijke herindeling in 1998 geen sprake is geweest van een zogenaamde nulmeting die nu zou kunnen fungeren als ijkpunt voor het registreren van effecten. De onderzoekers hebben in samenwerking met de provincie en de Drentse gemeenten getracht de stand van zaken van vóór de herindeling te reconstrueren maar zijn daar in beperkte mate in geslaagd. De consequentie daarvan is geweest dat we tijdens het onderzoek voor een belangrijk deel een beroep hebben moeten doen op het geheugen van betrokkenen en, in het verlengde hiervan, dat de gekozen methodiek een overwegend kwalitatieve is geweest. De beschreven effecten zijn verkregen door betrokkenen te vragen een inschatting te geven van de verandering die is opgetreden als de nieuwe situatie wordt vergeleken met de oude. Deze inschattingen zijn weliswaar subjectief maar zijn omdat zij zijn gegrond in de normen, waarden en belangen van de betrokkenen niet minder legitiem of waardevol dan conclusies die kunnen worden getrokken op basis van feiten. Deze inschattingen zijn immers gegrond de emoties, frustraties die in hoge mate de dagelijkse praktijk van het lokaal bestuur in Drenthe bepalen. Doordat zeer veel betrokkenen aan het woord zijn gekomen, werd het bovendien mogelijk intersubjectieve (semi-geobjectiveerde) uitspraken over veranderingen in de Drentse bestuurlijke organisatie te doen.

Dit onderzoek kan worden gezien als kwalitatieve nulmeting, die kan dienen als ijkpunt voor metingen die in de toekomst zullen worden uitgevoerd.

1.2.2 Vooruitblikken: construeren van een agenda voor de toekomst

De tweede doelstelling van het onderzoek, het vooruitblikken, heeft betrekking op het formuleren van aanbevelingen en actiepunten voor de toekomst. Zowel op het niveau van de individuele gemeenten, als op het niveau van de drie regio's en het niveau van de provincie Drenthe als geheel zijn daartoe agenda's voor de toekomst geformuleerd waarin de aanbevelingen en actiepunten besloten liggen.

Veelvuldig hebben we gedurende het onderzoek de vraag gesteld gekregen of het niet te vroeg was om vier jaar na dato op zoek te gaan naar de effecten van de herindeling. Het argument dat daarvoor werd gebruikt was dat effecten van gemeentelijke herindeling vaak pas in de tweede bestuursperiode en soms zelfs in de derde bestuursperiode na herindeling zichtbaar worden. Naar onze mening worden in deze argumentatie de begrippen 'effecten' en 'gewenste resultaten' verward. Het is waar dat in de (wetenschappelijke) literatuur ervan wordt uitgegaan dat beoogde resultaten van herindeling pas na lange tijd over de volle breedte van het gemeentelijk functioneren aantoonbaar zijn, als daarvan al sprake zal zijn. Maar dat is iets anders dan het optreden van effecten. Die treden bij wijze van spreken al op, op dag één na het moment waarop de herindeling is ingegaan; op het moment dat ambtenaren functioneren in een nieuwe organisatiestructuur met meer collega's en minder eenmansposten, op het moment dat inwoners niet meer in het oude gemeentehuis terecht kunnen voor de gemeentelijke dienstverlening,

op het moment dat voltijds wethouders in plaats van parttime wethouders overleggen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden et cetera. Door dergelijke effecten na vier jaar, als een soort 'mid-term review', in kaart te brengen ontstaat de mogelijkheid tot bijsturing. Bijsturing die nodig is omdat betrokkenen bepaalde effecten negatief waarderen of omdat betrokkenen van mening zijn dat het uitblijven van gewenste effecten dwingt tot handelen. De agenda's voor de toekomst die zijn verwoord, onder andere in deze rapportage, geven accenten aan voor toekomstig handelen.

1.3 Aanpak van het onderzoek

De aanpak van het onderzoek naar de Drentse herindeling valt uiteen in twee onderdelen. Een kwantitatief deel (het burgeronderzoek) en een kwalitatief deel (rondetafelgesprekken). Hieronder bespreken we deze twee onderdelen kort om een indruk te geven van de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.

1.3.1 Kwantitatief deel: het burgeronderzoek

Voor de zomer van 2002 is bij 1200 inwoners van Drenthe een telefonische enquête gehouden waarin zij ervaringen en bevindingen ten aanzien van de Drentse herindeling hebben kunnen uiten. Naast ambtenaren, bestuurders en politici zijn zij immers degenen die een verandering in het functioneren van de gemeenten zouden hebben moeten bemerken. Niet alleen woont een belangrijk deel van de Drentse bevolking sinds 1998 in een andere gemeente, maar ook zal men veelal met andere bestuurders, politici, ambtenaren, ander beleid en andere dienstverlening te maken hebben gekregen. Het burgeronderzoek, als onderdeel van het totale onderzoek naar de Drentse herindeling, heeft tot doel de beleving van de herindeling door de Drentse burgers in kaart te brengen.

In alle twaalf Drentse gemeenten zijn steekproefsgewijs gesprekken gevoerd met honderd inwoners. Een dergelijke steekproefomvang levert acceptabele nauwkeurigheidsmarges zodat per gemeente en bij mogelijke vergelijkingen tussen gemeenten, representatieve uitspraken zouden kunnen worden gedaan.

In de vraagstelling van het burgeronderzoek is zoveel mogelijk aangesloten bij de belevingswereld van de Drentse burgers en is ingegaan op aspecten waar het gemeentelijk functioneren de burger direct raakt. In overleg met de opdrachtgever zijn vier hoofdthema's geselecteerd waarlangs de vraagstelling is gestructureerd:

1. (veranderingen in) het imago van de gemeente
2. (veranderingen in) de aanspreekbaarheid van de gemeente
3. (veranderingen in) de bereikbaarheid van de gemeente
4. (veranderingen in) het beleid en voorzieningen van de gemeente.

Zoals eerder opgemerkt, zijn de uitkomsten van het burgeronderzoek beschreven in twaalf afzonderlijke gemeentelijke rapportages. In deze overkoepelende rapportage worden de uitkomsten van het kwalitatieve deel van het onderzoek gespiegeld aan de uitkomsten van het burgeronderzoek. Het geluid van de burger wordt, met andere woorden, naast het geluid van de professionals geplaatst.

1.3.2 Kwalitatief deel: rondetafelgesprekken

De kern van het tweede, kwalitatieve deel van het onderzoek wordt gevormd door zogenaamde rondetafelgesprekken. Op 9, 11, 12 en 16 september 2002 hebben in respectievelijk de regio's Noord en Midden, Zuidoost, Zuidwest en in het provinciehuis van Drenthe deze gesprekken plaatsgevonden. Tijdens de regionale rondetafelgesprekken zijn in twee sessies, een ochtendsessie en een middagsessie, vertegenwoordigers van de gemeenten in die regio en hun directe lokale partners (maatschappelijke instellingen, bedrijfsleven) bij elkaar gekomen om effecten van de herindeling te benoemen en eventuele verklaringen voor het optreden of uitblijven van effecten aan te geven.

Voorafgaand aan en ten behoeve van de rondetafelgesprekken is getracht zoveel mogelijk feitelijke informatie over de oude 34 gemeenten en de nieuw gevormde twaalf gemeenten te verzamelen. Het is, ondanks de nauwe samenwerking met de provincie en de Drentse gemeenten in dit verband, in beperkte mate gelukt de feitelijke informatie zo te vergaren en zo te ordenen dat op basis daarvan harde conclusies konden worden getrokken over verschillen tussen de oude en de nieuwe situatie en over de verschillen tussen de nieuwe gemeenten. De feitelijke informatie die is verkregen, is daarom ter toetsing en verklaring ingebracht in de rondetafelgesprekken.

Aan het rondetafelgesprek in de regio Noord en Midden namen de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Noordenveld en Tynaarlo deel. Aan het rondetafelgesprek in de regio Zuidoost namen de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen en Midden Drenthe deel. Aan het rondetafelgesprek in de regio Zuidwest namen de gemeenten Hogeveen, Meppel, Westerveld en De Wolden deel. Er is gekozen voor een regionale opzet van de rondetafelgesprekken vanwege de wederzijdse afhankelijkheid tussen de vier gemeenten daar waar het gaat om hun (gezamenlijke) toekomst. Om deze samenhang tot uitdrukking te laten komen in de debatten over de gemeentelijke herindeling is ervoor gekozen deze gezamenlijk te voeren. De keuze om de gemeente Midden Drenthe toe te voegen aan het rondetafelgesprek in de regio Zuidoost is gemaakt om een praktische reden, namelijk om de balans in het aantal deelnemers tussen de regio's te bewaken.

Tijdens de ochtendsessies van de regionale rondetafelgesprekken zijn vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven van de vier gemeenten en raadsleden van de vier gemeenten met elkaar in discussie getreden. Tijdens de middagsessies hebben vertegenwoordigers van het college en de ambtelijke organisaties (veelal het MT) van de vier gemeenten de discussies gevoerd. De ochtend- en middagsessie kenden een identieke opzet, waarin de complexe discussie over de effecten van de herindeling is gestructureerd aan de hand van vier rollen waarmee de volle breedte van het gemeentelijk functioneren in kaart kan worden gebracht. Straks meer over die rollen.

Het rondetafelgesprek met vertegenwoordigers van de provinciale organisatie heeft een middag in beslag genomen. Er is een vergelijkbare werkwijze gekozen maar het perspectief van waaruit werd gediscussieerd was natuurlijk anders. Vertegenwoordigers van de Drentse Staten, het college van GS en de ambtelijke

organisatie hebben tijdens een inspirerende discussie die middag hun inschatting van de effecten van de Drentse herindeling aan ons meegegeven.

De rondetafelgesprekken hadden tot doel om met direct betrokkenen de veranderingen in het gemeentelijk functioneren sinds de herindeling in kaart te brengen. Een complex onderwerp als het gemeentelijk functioneren kan niet open bediscussieerd worden. De gesprekken over de effecten van herindeling zijn dan ook gestructureerd langs vier rollen die de gemeentelijke overheid in ons staatsbestel vervult:

1. De gemeente als bestuur van haar gemeenschap;
2. De gemeente als publieke dienstverlener;
3. De gemeente als onderdeel van het bestuurlijk bestel;
4. De gemeente als vernieuwende organisatie.

Tijdens de rondetafelgesprekken is getracht inzichtelijk te maken of en zo ja welke veranderingen de gemeentelijke herindeling ten aanzien van bovenstaande roluitoefening teweeg heeft gebracht. Deze vier, nog vrij abstracte gemeentelijke rollen zijn daartoe geoperationaliseerd in een 38-tal stellingen, die aan de deelnemers zijn voorgelegd. Door hun mening te geven over de stellingen, waarbij gebruik is gemaakt van een stickermethode, konden de deelnemers relatief snel aangeven welke effecten naar hun mening wel of niet waren opgetreden. De toelichtende discussie na afloop van het stickeren bood bovendien een eerste blik op het verhaal achter de meningen.

Deze methode heeft tot doel verschil en verandering inzichtelijk te maken en niet om cijfermatige hardheid te suggereren. Bij de interpretatie van de uitkomsten moet derhalve rekening worden gehouden met het feit dat het hier een kwalitatieve werkwijze betreft. In de hoofdstukken drie, vier, vijf en zes worden de uitkomsten van de rondetafelgesprekken langs deze vier rollen beschreven. Aan het begin van die hoofdstukken worden de rollen steeds kort ingeleid.

Het inzicht in de effecten van herindeling levert op zichzelf uiteraard waardevolle informatie op maar nog geen uitzicht op noodzakelijke acties in de toekomst. In onze aanpak van de rondetafelgesprekken hebben we daarom eveneens stilgestaan bij het toekomstgericht maken van deze effecten door het inzicht in de impact van de herindeling te plaatsen tegen de achtergrond van de opgaven waar de individuele gemeenten voor staan. Op deze wijze ontstond inzicht in de toekomstige richting van noodzakelijke investeringen in de Drentse bestuurlijke organisatie. In de regionale rapporten zijn de regiospecifieke agenda's beschreven en in deze rapportage wordt de provinciale agenda voor de toekomst in het laatste hoofdstuk beschreven. Dat wordt mede gedaan tegen de achtergrond van de uitkomsten van het burgeronderzoek.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van deze rapportage laat zich als volgt lezen. In hoofdstuk twee schetsen wij het verloop en de uitkomst van het Drentse herindelingsproces. Aan de orde komen de aanleiding, uitgangspunten van de herindeling en de wijze waarop de besluitvorming rondom de gewenste omvang van de schaalvergroting

tot stand is gekomen. In de hoofdstukken drie, vier, vijf en zes beschrijven we achtereenvolgens de uitkomsten langs de vier genoemde gemeentelijke rollen. Oordelen vanuit de gemeenten (regionale rondetafelgesprekken), de provinciale organisatie (provinciale rondetafelgesprek) en de gemeenschappen (burgeronderzoek) worden in deze hoofdstukken tegen elkaar afgezet. In de beschrijving maken we een onderscheid in de uitkomsten voor de vier centrumgemeenten en de acht plattelandsgemeenten. Beide typen gemeenten namen in het herindelingsproces een geheel verschillende positie in hetgeen in de argumentatie en besluitvorming rond de herindeling ook tot uitdrukking is gekomen. We sluiten de rapportage af met hoofdstuk zeven waarin we al het onderzoeksmateriaal kwalitatief én kwantitatief, laten samenkomen in een aantal overkoepelende conclusies. In de vorm van een agenda voor de toekomst worden deze voorzien van aanbevelingen voor de toekomst.



2. Het Drentse herindelingsproces

2.1 Inleiding

De Drentse herindeling is zorgvuldig voorbereid hetgeen zijn weerslag heeft gekregen in, dat kunnen we nu reeds vermelden, een uiterst correct procesverloop. Dat is temeer opvallend als de omvang en daarmee de complexiteit van de Drentse herindeling in ogenschouw wordt genomen. In dit hoofdstuk geven we een korte schets van dit herindelingsproces tot 1 januari 1998. In de hierna volgende hoofdstukken behandelen we de effecten die dit proces tot gevolg heeft gehad op het gemeentelijk functioneren.

2.2 Procesverloop van de Drentse herindeling

2.2.1 Periode tot 1993: de eerste gedachten over een nieuwe Drentse schaal

De gemeentelijke indeling van Drenthe is sinds 1884, na een splitsing van de gemeenten Dalen en Schoonebeek waardoor het totaal aantal gemeenten op 34 kwam, niet meer veranderd. Ruim 100 jaar later, begin jaren negentig, kwam de gewenste schaal van het lokaal bestuur in Drenthe expliciet ter discussie te staan. Een flink aantal van de 34 toenmalige gemeenten had minder dan 10.000 inwoners, enkele gemeenten minder dan 5.000 inwoners. De algemeen heersende opinie in bestuurlijk Nederland was op dat moment dat gemeenten van een dergelijke omvang niet in staat zouden zijn te voldoen aan de eisen die op dat moment en in de toekomst gesteld zouden worden aan het lokaal bestuur. Dit argument moet worden gezien tegen de achtergrond van het bestuurlijk kwaliteitsstreven dat met name tijdens de paarse kabinetten vorm heeft gekregen. Het rijksbeleid ten aanzien van gemeentelijk herindeling schrijft voor dat moet worden gestreefd naar vitale, robuuste, omvangrijke gemeenten met toekomstwaarde.

Een belangrijke achtergrond in het zoeken van de juiste schaal voor het Drentse lokaal bestuur was de relatie tussen de Drentse centrumgemeenten en hun buurgemeenten. In het Streekplan Drenthe, vastgesteld op 27 juni 1990, zijn de gemeenten Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel, de zogenaamde HEMA-gemeenten, aangewezen als streekcentra. Op basis van het streekplan is een van de uitgangspunten voor de provincie dat deze gemeenten moeten kunnen beschikken over voldoende ruimte voor woningbouw, bedrijvigheid en stedelijke voorzieningen op eigen grondgebied. Als aanvullend argument geldt dat er tevens voldoende draagvlak moet worden gecreëerd voor regionale functies op het terrein van bijvoorbeeld onderwijs, cultuur, werkgelegenheid, winkelbestand en gezondheidszorg. Schaalvergroting wordt in dit verband steeds vaker als oplossing voor het versterken van draagvlak en het wegnemen van knelpunten aangedragen. Zowel de rijksnotitie Vernieuwing bestuurlijke organisatie (BON-3) als de overlegnotitie Herziening Wgr-indeling, beide van begin 1993, tenderen in die richting.

Ook de Commissie van Vijf, die van het Drents provinciebestuur de opdracht kreeg te onderzoeken welke betekenis samenwerking in regionaal verband had voor de versterking van het verlengd lokaal bestuur en welke kwetsbaarheden in de Drentse lokale bestuurskracht zouden kunnen nopen tot (partiele) herindeling, concludeert begin 1993 dat zowel op regionaal niveau (Wgr) als lokaal niveau schaalvergroting in beginsel gewenst zou zijn. Maar wat zou dan de juiste schaal moeten zijn?

2.2.2 Medio 1993: startschot voor zoektocht naar nieuwe Drentse schaal

In juni 1993 werd door het uitspreken van de wenselijkheid van een gemeentelijke herindeling in de provincie Drenthe door het college van Gedeputeerde Staten het startschot gegeven voor een zoektocht naar de juist schaal van het Drents lokaal bestuur. Er werd een commissie ingesteld, net als de Commissie van Vijf onder voorzitterschap van de heer Van Splunder, met als taak Gedeputeerde Staten te adviseren over de randvoorwaarden, alsmede over de vorm en de omvang van een in de provincie Drenthe in principe wenselijk geachte gemeentelijke herindeling. Deze commissie is parallel aan het voeren van de formele voorbereidingsprocedure ingevolge de Wet algemene regels herindeling aan de slag gegaan en stelde één voorwaarde aan haar adviserende taak: de herindeling zou maatwerk moeten worden dat mede afhankelijk zou zijn van regionale omstandigheden en van de specifieke functie van de individuele gemeenten. De opvattingen van bestaande gemeenten zouden hier meegewogen moeten worden.

De commissie heeft op 22 juli 1993 een aantal van vijftien uitgangspunten en randvoorwaarden gepresenteerd die leidend zouden moeten zijn voor de te volgen procedure en het denken over de nieuwe heringedeelde Drentse gemeenten. We zetten deze vijftien punten nog eens kort op een rij

1. Er moet sprake zijn van een praktische benadering, waarbij taak en functie die een gemeente – ook in groter verband – te vervullen heeft, voorop staan;
2. Hulpstructuren moeten zoveel mogelijk worden teruggedrongen;
3. Er moet worden gekozen voor een oplossing met toekomstwaarde omdat herindeling gevoeld wordt als een diep ingrijpende maatregel;
4. Het uitgangspunt is handhaving van de provinciale grenzen (met uitzondering van evidente knelpunten die tot kleine grenscorrecties kunnen leiden);
5. De gemeenten zullen, voor zover mogelijk, in hun geheel bij een herindeling worden betrokken;
6. Nieuwe te vormen gemeenten moeten een duidelijke samenhang vertonen (het streekplan Drenthe kan als leidraad dienen bij het bepalen van de samenhang);
7. Aan de te vormen nieuwe gemeenten zullen, wat inwonertal betreft, hogere eisen worden gesteld dan aan eventueel te handhaven gemeenten;
8. Een ondergrens wordt niet als absoluut gegeven gehanteerd (uitzonderingen door steekhoudende argumenten zijn mogelijk);
9. De schaal en het draagvlak van gemeenten met een specifieke functie zullen zonodig met die functie in overeenstemming worden gebracht;
10. Centrumgemeenten bedienen voor regionale ontwikkelingen (op velerlei terrein) een groter grondgebied dan de eigen gemeente, en nemen derhalve een aparte positie in en moeten over voldoende ruimte beschikken;

11. Een evenwichtige opbouw van het bestuur in de gehele provincie impliceert dat rondom een centrumgemeente een aantal krachtige gemeenten ligt; zulks met het oog op onder meer het kunnen voeren van een dialoog op voet van gelijkwaardigheid tussen nabuurgemeenten;
12. Gebieden met een gelijksoortige problematiek dienen bij voorkeur zoveel mogelijk binnen dezelfde gemeente te worden ondergebracht;
13. Er bestaat een maximum ten aanzien van het aantal gemeenten dat in een groter verband kan samenwerken;
14. 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;
15. Concrete knelpunten in de gemeentelijke bestuurspraktijk moeten worden weggenomen (juridische en bestuurlijke knelpunten, sociaal-geografische knelpunten, financieel-economische knelpunten).

Het voorstel van de commissie van Splunder werd goedgekeurd door zowel Gedeputeerde Staten als de statencommissie voor Bestuurlijke, Financiële Sociale en Economische Aangelegenheden (voortaan: statencommissie BFSEA).

2.2.3 Arhi-procedure

Mede tegen de achtergrond van het door de commissie Van Splunder geadviseerde, heeft de provincie Drenthe gekozen voor een pragmatische benadering waarbij zou moeten worden gekomen tot sterke gemeenten die, ook op langere termijn, integraal het hun toegewezen takenpakket kunnen vervullen. Daarbij zou rekening worden gehouden met de specifieke functie van gemeenten. Gemeenten die 'trekkers' zijn voor de regionale ontwikkeling nemen een aparte positie in.

De ambitie van de provincie was, conform het Streekplan (HEMA-gemeenten), dat dergelijke gemeenten voor de uitoefening van hun regionale functies binnen hun grenzen over voldoende ruimte en draagvlak dienden te beschikken. Een evenwichtige opbouw van de gehele provincie impliceert dat ook rondom de centrumgemeenten krachtige gemeenten worden gevormd. Concrete knelpunten moesten worden opgelost en eigen initiatieven van gemeenten worden zo veel mogelijk gerespecteerd, voor zover zij binnen het totaalbeeld van de nieuwe gemeentelijke indeling pasten.

In de eerste drie maanden van 1994 vond, in gevolge artikel 2 van de wet Arhi, open overleg plaats tussen Gedeputeerde Staten en de Colleges van burgemeester en wethouders dat in juni van datzelfde jaar resulteerde in het eerste officiële herindelingsplan. De kern van dat plan was het opheffen van alle bestaande gemeenten en het vormen van de volgende tien nieuwe gemeenten met minimaal 24.000 inwoners:

1. Assen-Rolde
2. Eelde-Norg-Peize-Roden-Vries
3. Anloo-Gasselte-Gieten-Zuidlaren
4. Borger-Odoorn
5. Beilen-Smilde-Westerbork
6. Coevorden-Dalen-Oosterhesselen-Sleen-Zweeloo

7. Emmen-Schoonebeek
8. Hoogeveen-Zuidwolde
9. Diever-Dwingeloo-Havelte-Ruinen-Vledder
10. Meppel-Nijeveen-De Wijk-Ruinerwold

Dit voorstel is als ontwerp-herindelingsplan verzonden aan de besturen van de Drentse gemeenten. De reacties op dat plan leidden in feite tot één wijziging, namelijk het instellen van een tweede plattelandsgemeente in Zuidwest-Drenthe. Die wijziging, tezamen met een aantal grenscorrecties, leidde tot een ontwerpplan waarin uiteindelijk elf nieuwe gemeenten waren opgenomen:

1. Assen
2. Norg-Peize-Roden
3. Anloo-Gasselte-Gieten-Rolde
4. Borger-Odoorn
5. Beilen-Smilde-Westerbork
6. Coevorden-Dalen-Oosterhesselen-Sleen
7. Emmen-Schoonebeek
8. Hoogeveen-Zuidwolde
9. Diever-Dwingeloo-Havelte-Ruinen-Vledder
10. Meppel-Nijeveen-De Wijk-Ruinerwold
11. Eelde-Vries-Zuidlaren

Opnieuw werd het plan naar de betrokken gemeentebesturen gestuurd en dit keer ook naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er kwamen circa 4.200 inspraakreacties die allemaal, conform de wettelijke verplichting krachtens de wet Arhi, werden beantwoord.

Tijdens de afweging die op basis van deze inspraakronde wordt gemaakt door Gedeputeerde Staten wordt de spanning tussen de twee eerder genoemde ambities die leidend waren voor de Drentse herindeling, namelijk het streven naar versterking van de Drentse centrumgemeenten, bij een gelijktijdige vorming van ook voor de langere termijn krachtige en levensvatbare plattelandsgemeenten, goed zichtbaar. In de ontwerpregeling van eind 1995 besluit Gedeputeerde Staten een twaalfde plattelandsgemeente toe te voegen aan het plan hetgeen in april 1996 door Provinciale Staten weer wordt teruggedraaid. Er zou volgens een meerderheid in de Staten niet moeten worden gekozen voor de twaalfde gemeente De Wolden, maar voor uitbreiding van de gemeente Meppel met de gemeenten Nijeveen, Ruinerwold en De Wijk en voor uitbreiding van de gemeente Hoogeveen met de gemeente Zuidwolde en in de meerdere gemeenten gelegen kernen Pesse, Echten en Nieuwlande. Het voorstel voor de vorming van de volgende gemeenten werd vervolgens naar de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken mevrouw Van de Vondervoort toegezonden:

1. Assen
2. Noordenveld
3. Oostermoer
4. Borger/Odoorn
5. Middenveld
6. Zuidenveld/Coevorden/Dalen
7. Emmen

8. Hoogeveen
9. Westerveld
10. Meppel
11. Eelde/Vries/Zuidlaren

2.2.4 Parlementaire behandeling

Net als tijdens de provinciale besluitvorming komt de genoemde spanning tussen het streven naar versterking van de Drentse centrumgemeenten en gelijktijdige vorming van ook voor de langere termijn levensvatbare plattelandsgemeenten, ook tijdens de parlementaire behandeling naar boven. De staatssecretaris heeft tijdens behandeling duidelijk gemaakt bij eventuele frictie tussen beide ambities de voorkeur te willen geven aan de eerste: versterking van de centrumgemeenten. Deze voorkeur liep parallel aan de lijn uit het Streekplan Drenthe uit 1990. Door tussenkomst van de Tweede Kamer wordt in maart 1996, na een aantal amendementen, echter van deze voorkeur afgeweken en het aantal nieuwe gemeenten uiteindelijk op 12 gesteld, door toevoeging van de gemeente de Wolden. Deze toevoeging zou tegemoet komen aan een groot aantal bezwaren en wensen uit de bevolking van de betreffende gemeenten en zou tevens recht doen aan de ruimtebehoefte van de meer verstedelijkte gemeenten Meppel en Hoogeveen.

Ingevolge de wet van 19 juni 1997 tot gemeentelijke herindeling in de provincie Drenthe ontstaan uiteindelijk tien nieuwe gemeenten;

1. Aa en Hunze (Anloo, Gasselte, Gieten, Rolde)
2. Borger-Odoorn (Borger, Odoorn)
3. Coevorden (Coevorden, Dalen, Oosterhesselen, Sleen, Zweeloo)
4. Emmen (Emmen, Schoonebeek)
5. Meppel (Meppel, Nijeveen)
6. Middenveld (Beilen, Smilde, Westerbork) (per 1 januari 2000 Midden-Drenthe)
7. Noordenveld (Norg, Roden, Peize)
8. Westerveld (Diever, Dwingeloo, Havelte, Vledder)
9. De Wolden (Ruinen, Ruinerwolde, De Wijk, Zuidwolde)
10. Zuidlaren (Eelde, Vries, Zuidlaren) (per 1 januari 2000 Tynaarlo)

en vonden rond de twee gemeenten Assen en Hoogeveen grenscorrecties plaats. De wet is op 1 januari 1998 in werking getreden. Wat sindsdien is veranderd in het Drentse lokaal bestuur, in de relatie tussen de provincie en de Drentse gemeenten en in de relatie tussen de Drentse gemeenten en hun inwoners, beschrijven we in de hierna volgende hoofdstukken.



3. De gemeenten als bestuur van de gemeenschap

3.1 Inleiding

Elke gemeente is bestuurder van haar gemeenschap, zo ook de nieuwe Drentse gemeenten. Voor velen is de meest klassieke rol van de gemeente die van het bestuur van de lokale gemeenschap. De gemeente is in deze visie een politieke en bestuurlijke entiteit op zichzelf 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 lokale samenleving. De gemeente vervult daarnaast een belangrijke functie als politiek, sociaal en bestuurlijk symbool en is hiermee een belangrijk identificatiepunt voor veel burgers, de gemeenschap waar men zich in thuis voelt.

Centraal in de evaluatie van de effecten van de gemeentelijke herindeling ten aanzien van deze rol staat de vraag naar de mate waarin de nieuw gevormde gemeenten beter of slechter in staat zijn om de rol van bestuurder van de gemeenschap uit te oefenen. In dit hoofdstuk worden de bevindingen vanuit drie perspectieven beantwoord:

- het perspectief van de Drentse gemeenten (op basis van de regionale rondetafelgesprekken);
- het perspectief van de provincie Drenthe (op basis van het provinciale rondetafelgesprek);
- het perspectief van de Drentse burger (op basis van het burgeronderzoek).

3.2 De bevindingen

3.2.1 Het perspectief van de Drentse gemeenten

De veranderingen in het functioneren van de gemeenten als bestuur van de gemeenschap zijn inzichtelijk gemaakt door te werken met stellingen die aan de deelnemers zijn voorgelegd. Door voor de eigen gemeente te scoren op de stellingen kon iedereen aangeven of een bepaald effect nu wel of niet in de eigen gemeente was opgetreden. Hieronder laten we de uitkomsten zien die de deelnemers aan de regionale rondetafelgesprekken ons hebben meegegeven. Daarbij maken we een onderscheid in de uitkomsten voor de centrumgemeenten in Drenthe en de plattelandsgemeenten in Drenthe.

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	PL	CG	PL	CG	PL	CG	PL	CG
Percentages*								
...verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen	21,5	13,6	20,3	27,3	55,7	54,5	2,5	4,5
...zakelijker relaties tussen de inwoners en de gemeentepolitiek	59,5	31,8	17,6	13,6	20,3	45,5	2,7	9,1
...een grotere nadruk op dorpsbelangen in de Raad	39,2	27,3	21,5	22,7	34,2	40,9	5,1	9,1
...een afname van het dorpsgevoel (gemeenschapszin)	14,9	4,8	13,5	9,5	67,6	76,2	4,1	9,5
...een afname van deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente (raadsvergaderingen, inspraak, e.d.)	65,8	9,5	16,4	19,0	16,4	61,9	1,4	9,5
...verbeterde samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven	19,4	4,8	56,9	42,9	18,1	47,6	5,6	4,8
...een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente	76,6	30,4	11,7	8,7	10,4	56,5	1,3	4,3
...een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente	16,7	-	30,8	34,8	50,0	52,2	2,6	13,0
...dat de gemeente nu beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen	54,7	18,2	20,0	40,9	21,3	40,9	4,0	-
...dat belangen van maatschappelijke groeperingen in het beleid van de gemeente beter tot uitdrukking komen	19,2	-	43,6	40,9	33,3	54,5	3,8	4,5

* "PL" staat voor de gemiddelde score in de plattelandsgemeenten; "CG" staat voor de gemiddelde score in de centrumgemeenten.

Een eerste blik op deze tabel leert dat vertegenwoordigers van de Drentse plattelandsgemeenten naar verhouding veel sterkere effecten waarnemen in de roluitoefening van hun gemeenten als bestuur van de gemeenschap dan de deelnemers uit de centrumgemeenten. Sommige effecten blijven in de centrumgemeenten zelfs nagenoeg uit daar waar in de plattelandsgemeenten een sterke verandering wordt waargenomen in het functioneren van de gemeenten in deze rol. Hieronder behandelen we de voornaamste effecten die in beide typen gemeenten meer in detail.

De voornaamste effecten in *de plattelandsgemeenten* zijn de volgende. Er is sinds de herindeling sprake van zakelijker relaties tussen de inwoners van de gemeente en de gemeentepolitiek, zo geeft bijna 60 procent van de deelnemers uit de plattelandsgemeenten aan. Een iets groter deel van de deelnemers geeft aan dat de herindeling heeft geleid tot een afname van de deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente. Men erkent dat dit een landelijke tendens is maar geeft aan dat de herindeling deze in Drenthe wellicht heeft versterkt. De schaal van de nieuwe gemeente is verder af komen te staan van de belevingswereld van de inwoners van de gemeenten en zet inwoners daarom minder snel aan tot politieke

participatie, zo is de redenering. Ruim driekwart van de deelnemers uit de plattelandsgemeenten geeft aan dat de herindeling heeft geleid tot een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente. Tot slot geeft meer dan de helft van de deelnemers aan dat de eigen gemeente sinds de herindeling beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen dan de oude gemeente. Daarnaast blijven bepaalde effecten ook uit. Tweederde van de deelnemers van de plattelandsgemeenten geeft aan dat er geen sprake is van een afname van het dorpsgevoel, een effect dat in discussies tussen voor- en tegenstanders van herindeling door tegenstanders vaak naar voren wordt gebracht. Daarnaast is de helft van de deelnemers het oneens met de stelling dat de herindeling heeft geleid tot een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente. Een iets groter deel van de deelnemers is tot slot van mening dat de herindeling niet heeft geleid tot verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen.

De deelnemers uit *de centrumgemeenten* nemen naar verhouding aanzienlijk minder sterke effecten waar. Eigenlijk geldt over de volle breedte van deze rol dat effecten in de centrumgemeenten nagenoeg zijn uitgebleven. In enkele gevallen wordt dit door de deelnemers uit de centrumgemeenten verklaard uit het feit dat de kwaliteit van deze roluitoefening ook voor de herindeling al goed was. In alle gevallen wordt aangegeven dat de omvang van de herindeling te gering was om een effect te sorteren op de wijze waarop de centrumgemeenten invulling gaven aan deze rol.

3.2.2 Het perspectief van de provincie

Interessante inzichten ontstaan als bovengenoemde uitkomsten worden vergeleken met de uitkomsten uit het provinciale rondetafelgesprek. In die sessie hebben vertegenwoordigers het bestuur, de politiek en de ambtelijke organisatie van de provincie hun oordeel kunnen geven over de effecten van de herindeling op de wijze waarop de gemeenten hun rol als bestuurders van hun gemeenschappen uitoefenen.

Over de volle breedte van deze roluitoefening zijn de inschattingen van de effecten door de deelnemers aan het provinciale rondetafelgesprek positievere dan die in de regionale rondetafelgesprekken. Zo is 70 procent van de provinciale deelnemers van mening dat er nu sprake is van zakelijker relaties tussen de inwoners van de gemeenten en de gemeentepolitiek tegenover krap de helft van de gemeentelijke deelnemers. Meer dan de helft van de provinciale deelnemers is van mening dat er sprake is van verbeterde samenwerking tussen de gemeente en het lokale middenveld. Ook hier zijn de gemeentelijke deelnemers aanzienlijk voorzichtiger (16 procent). Tot slot is de helft van de provinciale deelnemers (tegenover 13 procent van de gemeentelijke deelnemers) van mening dat kwaliteit van de besluitvorming sinds de herindeling is toegenomen en is ruim 80 procent van de provinciale deelnemers (tegenover 46 procent) van de gemeentelijke deelnemers van mening dat de gemeenten nu beter in staat zijn belangrijke opgaven voor de toekomst waar te maken.

3.2.3 *Het perspectief van de Drentse burger*

De Drentse inwoners zijn overwegend positief over de relatie met het eigen bestuur, maar zijn kritisch over de effecten die de herindeling teweeg heeft gebracht in deze relatie. Anno 2002 geeft ruim de helft van de inwoners van Drenthe aan vertrouwen te hebben in het eigen gemeentebestuur. Een vergelijkbaar aandeel van de Drentse bevolking is van mening dat de eigen gemeente goed wordt bestuurd en iets minder dan de helft van de inwoners van Drenthe is van mening dat het eigen gemeentebestuur goed op de hoogte is van de problemen in de eigen woonomgeving. Opgemerkt moet worden dat toch ook grote groepen inwoners (een kwart tot een derde) deze meningen niet zijn toegedaan. Uitgesproken negatief is men over de mate waarin de gemeentebesturen inspanningen verrichten om de burgers bij het bestuur te betrekken en de afstand tussen de individuele burger en de lokale politiek. Bijna tweederde van de Drentse bevolking geeft aan dat deze afstand groot is te noemen.

De inwoners waarderen het feit dat deze afstand als gevolg van de herindeling is toegenomen over het algemeen negatief. Ruim een derde van de inwoners draagt de kleinschaligheid van de oude gemeente, de afstand in fysieke zin, aan als reden om meer tevreden te zijn over de oude gemeente te zijn dan over de grotere nieuwe gemeente. De afstandelijkheid of afstand in figuurlijke zin wordt gekoppeld aan het begrip zichtbaarheid. Bijna tweederde van de inwoners is het niet eens met de stelling dat het bestuur zich anno 2002 vaak in het eigen dorp of de eigen kern laat zien. Ruim veertig procent van de inwoners van Drenthe geeft aan dat deze feitelijke zichtbaarheid van het eigen bestuur sinds de herindeling is verslechterd.

3.3 **Korte analyse en beschouwing**

Uitblijven van effecten in de centrumgemeenten

Opvallend is dat, in tegenstelling tot de plattelandsgemeenten, zich in de centrumgemeenten nauwelijks effecten manifesteren op deze rol. Het is duidelijk dat het relatieve gewicht van de verandering in deze gemeenten kleiner is geweest dan in de plattelandsgemeenten. Met name in Assen en Hoogeveen is als gevolg van de grenscorrectie sprake geweest van een zeer beperkte schaalessprong. Dit argument wordt door de centrumgemeenten ook aangedragen als reden voor het uitblijven van effecten op deze rol. Het is op deze plaats in de rapportage nog te vroeg om te spreken over beperkt resultaat ten aanzien van één van de ambities van de herindeling, de versterking van de centrumgemeenten, maar ten aanzien van deze rol mag de conclusie zijn dat de impact van de herindeling beperkt is geweest.

Verdwijnen dorpse karakter bestuur plattelandsgemeenten

Het dorpse karakter van het bestuur van de gemeenschap is nagenoeg verdwenen in de plattelandsgemeenten. Er voor in de plaats gekomen zijn zakelijke relaties tussen het bestuur en de gemeenschap. 'Onderonsjes' tussen bestuur en bestuurd komen in de nieuwe gemeenten niet tot nauwelijks meer voor. Nostalgische sentimenten hebben in de normering van dit gegeven minder zwaar gewogen dan de positieve effecten van de verzakelijking. De formalisering van de

verhoudingen versterken de privacywaarborg en rechtsgelijkheid in het lokaal bestuur. De uitkomsten van de zakelijke processen zijn soms vervelend en wennen voor de inwoners maar worden geaccepteerd, mits in de communicatie duidelijk wordt aangegeven waarom de uitkomst zo is als hij is.

Grotere afstand tussen burger en bestuurder

De afstand tussen de burger en bestuurder is letterlijk en figuurlijk groter geworden. Iedereen is het daarover eens. In de plattelandsgemeenten is dit effect veel sterker waar te nemen dan in de centrumgemeenten. Na de herindeling hebben alle gemeenten te kampen gehad met relatief lage opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen. In 2002 is de opkomst overigens in alle gemeenten, met uitzondering van de gemeente Assen, weer hoger. In veel plattelandsgemeenten is getracht dit effect te ondervangen door impulsen te geven aan de indirecte democratie in de gemeenten door instelling van gemeentelijke contactfunctionarissen, decentrale spreekuren en het instellen van kerncontactavonden. De gemeenten gaan met andere woorden naar de burgers toe in plaats van andersom; de situatie van voor de herindeling. Het blijkt echter moeilijk de brug te slaan. De inwoners zien deze inspanningen maar oordelen toch overwegend negatief over de zichtbaarheid van het bestuur. Daarnaast is sprake van lichte argwaan over beleidsvoornemens bij de inwoners in enkele gemeenten als gevolg van onbegrip over de stijging van de gemeentelijke lasten en de investeringen die bijvoorbeeld in het gemeentehuizen zijn gedaan.

Probleemoplossend vermogen vergroot

De plattelandsgemeenten zijn naar de mening van de deelnemers beter in staat belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen. Een belangrijke uitkomst omdat dit gegeven de kern raakt van het streven; versterking van de lokale bestuurskracht. De verklaring die daarvoor wordt gegeven ligt voor een belangrijk deel in het feit dat de gemeenten nu beter dan vroeger in staat zijn de problemen te benoemen. En dat scherp doen is het randvoorwaarde voor het adequaat kunnen oplossen van de problemen. De meerderheid van de Drentse inwoners van de gemeenten is van mening dat het bestuur in staat is belangrijke problemen in de gemeente het hoofd te bieden. De gemeenten weten daarbij echter nog onvoldoende gebruik te maken van het oplossend vermogen van het maatschappelijk middenveld. De samenwerking tussen de gemeente en het maatschappelijk middenveld is nauwelijks verbeterd.

Verschillende beleving van effecten in gemeenten en provincie

In de gemeenten en in de provinciale organisatie wordt verschillend gedacht over de impact van de herindeling op de wijze waarop de gemeenten hun rol als bestuurder van de gemeenschap uitoefenen. Daar waar vanuit de provincie sterk positieve effecten worden aangegeven zijn de gemeenten zelf een stuk voorzichtiger. Het gaat er niet om aan te tonen wie er nu gelijk heeft. Wat wel van belang is in de onderlinge relatie is het verschil. De provincie is, gechargeerd, van mening dat de gemeenten er op deze rol al bijna zijn en de gemeenten zijn van mening dat zij nog een lange weg hebben af te leggen voordat de gewenste kwaliteit in de rol als bestuurder van de gemeenschap is behaald. Dit verschil in perceptie is bepalend voor de onderlinge relatie, waarop we in het vijfde hoofdstuk terug komen.



4. De gemeenten als publieke dienstverlener

4.1 Inleiding

Naast het bestuur van de lokale gemeenschap is de gemeente ook aanbieder en producent van bepaalde publieke goederen en diensten voor de lokale gemeenschap. Waar in de eerste rol het accent ligt op politieke en democratische overwegingen, staat hier het bestuurlijke aspect en organisatieperspectief centraal. Het gaat om de wijze waarop gemeenten taken uitvoeren die tot haar verantwoordelijkheid worden gerekend en in hoeverre zij zijn toegerust dit ook in de toekomst naar behoren te kunnen blijven doen. Naast de kwaliteit van de dienstverlening is hier de kwaliteit van het ambtelijke apparaat en het algemene bestuurlijke en ambtelijke functioneren van gemeenten als 'integrale' en 'algemene' bestuurslaag aan de orde. Het gaat om de technische en uitvoerende taken, maar ook om de meer strategische en anticiperende taken die overheden in de toekomst dienen te vervullen.

Net als bij de vorige rol staat ook hier de vraag centraal naar veranderingen in de rol van de Drentse gemeenten als publieke dienstverlener als gevolg van de gemeentelijke herindeling. Wederom wordt deze vraag vanuit drie perspectieven beantwoord:

- het perspectief van de Drentse gemeenten (op basis van de regionale rondetafelgesprekken);
- het perspectief van de provincie Drenthe (op basis van het provinciale rondetafelgesprek);
- het perspectief van de Drentse burger (op basis van het burgeronderzoek).

4.2 De bevindingen

4.2.1 *Het perspectief van de Drentse gemeenten*

De veranderingen in het functioneren in de rol als publieke dienstverlener zijn ook inzichtelijk gemaakt met stellingen die aan de deelnemers van de rondetafelgesprekken zijn voorgelegd. Hieronder laten we weer de uitkomsten zien die de deelnemers aan de regionale rondetafelgesprekken ons hebben meegegeven. Wederom maken we een onderscheid in de uitkomsten voor de centrumgemeenten in Drenthe en de plattelandsgemeenten in Drenthe.

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	PL	CG	PL	CG	PL	CG	PL	CG
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	52,6	8,7	12,8	8,7	30,8	78,3	3,8	4,3
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	61,0	9,1	23,4	13,6	14,3	63,6	1,3	13,6
...verbeterd crisis- en risicomanagement	43,4	-	25,0	4,8	30,3	95,2	1,3	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	35,1	5,3	28,6	10,5	33,8	84,2	2,6	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	25,7	5,0	51,4	-	21,4	95,0	1,4	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	8,6	-	50,0	9,5	40,0	90,5	1,4	-
...dat beleid en besluiten minder op ad hoc basis tot stand komen	20,3	9,1	40,5	18,2	39,2	72,7	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	36,5	-	24,3	18,2	39,2	81,8	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	16,7	4,5	38,9	-	44,4	95,5	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	15,6	9,1	33,8	4,5	46,8	86,4	3,9	-
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	15,6	4,5	46,8	22,7	36,4	72,7	1,3	-

* "PL" staat voor de gemiddelde score in de plattelandsgemeenten; "CG" staat voor de gemiddelde score in de centrumgemeenten

Ook ten aanzien van de rol van de gemeenten als publieke dienstverlener valt op dat op alle onderscheiden aspecten de deelnemers uit de plattelandsgemeenten aanzienlijk sterkere effecten waarnemen dan hun collega's uit de vier centrumgemeenten. Ten aanzien van de klantgerichtheid in de dienstverlening en de voorzieningen zijn de verschillen het minst groot maar ook hier geldt dat sommige effecten in de centrumgemeenten simpelweg uitblijven daar waar ze in plattelandsgemeenten wel degelijk zijn opgetreden (verbeterd crisis- en risicomanagement en professionaliteit in de dienstverlening naar de burger).

Voornaamste effecten in *de plattelandsgemeenten* zijn een afname van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie (53 procent), een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming (61 procent) en een verbeterd crisis- en risicomanagement (43 procent). Minder positief uitgesproken is men over de kwaliteitsverbetering en professionalisering van het ambtelijke apparaat en het college van Burgemeester en Wethouders. Duidelijk is men wel over de kwaliteitsverbetering en professionalisering van de Gemeenteraad. Slecht negen procent van de deelnemers aan de discussies, waaronder het merendeel van de raadsleden zelve, is van mening dat sinds de herindeling geen sprake is geweest van deze kwaliteitsverbetering en professionalisering van de Raad. Ten aanzien

van de effecten op de wijze waarop de transactiedienstverlening en collectieve dienstverlening (onderhoud van groen en gemeentelijke voorzieningen bijvoorbeeld) via deze rol tot uitdrukking komt is men voorzichtig en wordt door het merendeel van de deelnemers aangegeven dat de dienstverlening naar de burger niet is verbeterd en dat het voorzieningenniveau in de gemeente kwalitatief niet is verbeterd (maar ook niet is verslechterd).

Nog sterker dan in de vorige rol als bestuur van de gemeenschap, geldt dat de effecten van de gemeentelijke herindeling in *de centrumgemeenten* op deze rol als publieke dienstverlener marginaal zijn. Daar waar door een enkeling wordt gesproken over positieve effecten wordt dit verklaard door een verwijzing naar de inwoners van de centrumgemeente die vroeger tot een kleinere plattelandsgemeente behoorden. Per saldo kan worden gesteld dat de effecten van de herindeling voor de vier centrumgemeenten in Drenthe op deze rol nul is geweest.

4.2.2 Het perspectief van de provincie

Ook ten aanzien van de rol van de gemeenten als publieke dienstverlener ontstaan interessante inzichten als bovengenoemde uitkomsten worden vergeleken met de uitkomsten uit het provinciale rondetafelgesprek.

Wederom geldt dat de deelnemers aan het provinciale rondetafelgesprek op een aantal punten positiever zijn gestemd dat hun collega's in de Drentse gemeenten. Zo is bijna driekwart van de provinciale deelnemers van mening dat de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties is afgenomen tegenover 43 procent van de gemeentelijke deelnemers. Een vergelijkbare verhouding zien we in de beoordeling van de toename van het vermogen van tot strategische beleids- en besluitvorming. Tevens zijn de provinciale deelnemers aanzienlijk optimistischer over de kwaliteitsverbetering die in de ambtelijke organisaties en de Colleges zijn gemaakt. Vijfenvijftig respectievelijk 69 procent van de provinciale deelnemers geeft aan dat professionalisering en kwaliteitsverbetering in beide onderdelen van de gemeentelijke organisatie is opgetreden. De gemeentelijke deelnemers oordelen aanzienlijk minder optimistisch. Een krappe dertig procent is van mening dat de verbetering in de ambtelijke organisatie is opgetreden en een krappe twintig procent in het College.

Op één punt zijn de deelnemers aan het provinciale rondetafelgesprek uitgesproken kritischer dan hun gemeentelijke collega's. Slechts zes procent van de provinciale deelnemers (tegenover 34 procent in de gemeenten) is van mening dat het crisis- en risicomanagement in de gemeenten is verbeterd sinds de herindeling.

4.2.3 Het perspectief van de Drentse burger

De dienstverlening door de Drentse gemeenten wordt positief beoordeeld door de inwoners van de gemeenten. Ten aanzien van de transactiedienstverlening valt op dat de oordelen over het baliecontact en het telefonisch contact dat de inwoners van Drenthe hebben met hun gemeenten positiever worden beoordeeld dat het

schriftelijk contact. Driekwart van de inwoners is tevreden over de snelheid waarmee men aan de balie wordt geholpen en de telefonische bereikbaarheid van de gemeente. Slechts een kwart van de ondervraagde burgers is tevreden over de afhandeling van het schriftelijk contact met de gemeente. De vraaggerichtheid van de dienstverlening is nog niet optimaal. Bijna een kwart van de inwoners van Drenthe is van mening dat het vaak voorkomt dat men bij vragen van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Bijna veertig procent van de inwoners deze mening overigens niet toegedaan en eenderde van de inwoners heeft geen mening over deze stelling. Het overgrote deel van de inwoners van Drenthe geeft aan sinds de herindeling geen wezenlijke positieve of negatieve verandering te hebben bemerkt in de wijze waarop de gemeente haar transactiedienstverlening aanbiedt. Maar als inwoners uitgesproken oordelen dan is dat vaker negatief dan positief.

Over de collectieve dienstverlening oordelen de inwoners overwegend positief, maar niet als wordt gevraagd naar de verandering sinds de herindeling. Bijna driekwart van de inwoners van Drenthe is van mening dat de gemeentelijke nutsvoorzieningen in de eigen gemeente op dit moment goed op orde zijn. Ten aanzien van het onderhoud van groen, straten, plantsoenen en verlichting is het beeld diffuser. Veertig procent van de Drentenaren beoordeelt dit onderhoud in de eigen gemeente als onder de maat en meer dan de helft van de inwoners is die mening niet toegedaan. Iets minder dan een derde van de inwoners geeft aan dat het onderhoud van groen en dergelijke minder is geworden sinds de gemeentelijke herindeling.

4.3 Korte analyse en beschouwing

Uitblijven van effecten in de centrumgemeenten

Wederom is opvallend dat, in tegenstelling tot in de plattelandsgemeenten, zich in de centrumgemeenten nauwelijks effecten manifesteren op deze rol. De impact van de herindeling op deze rol is zelf kleiner geweest dan op de vorige. De argumenten die worden gebruikt zijn dezelfde: de publieke dienstverlening was al goed op orde en de schaa sprong is te beperkt geweest om een forse kwaliteitsimpuls toe te brengen aan de wijze waarop in de centrumgemeenten deze rol wordt uitgeoefend.

Vitalere organisaties in plattelandsgemeenten

Bestuurskundig onderzoek elders (w.o. Herweijer) wijst uit dat de mogelijkheid tot inhoudelijke specialisatie en deskundigheidsbevordering bij kleinere gemeenten geringer is dan bij grotere gemeenten. Die onderzoeken wijzen ook uit dat de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties in kleinere gemeenten groter is dan in grote gemeenten. De effecten van de Drentse herindeling liggen voor wat betreft de plattelandsgemeenten in lijn met deze bestuurskundige inzichten. De schaalvergroting heeft per saldo gezorgd voor forse toename van de formatie in de plattelandsgemeenten waardoor een vermindering van de kwetsbaarheid is opgetreden. De kwaliteitsverbetering van de ambtelijke organisaties krijgt gestalte via een betere invulling van de werkprocessen (formalisering van werkzaamheden), de mogelijkheid van het werken met beheerplannen en het verder kunnen uitdiepen van dossiers wegens grotere kennis en een groter ambtenarenapparaat met minder eenmansposten. Ook de Colleges van B&W zijn in omvang toegenomen en de vergroting van het aantal inwoners maakt dat ingevolge de Gemeentewet

nagenoeg overal wordt gewerkt met voltijds wethouders. Deze grotere planmatigheid in de beleidsontwikkeling en een grotere kwaliteit van en specialisatie binnen het ambtelijk apparaat leidt buiten de gemeentelijke organisaties echter niet tot grotere tevredenheid over het functioneren van de gemeenten als publieke dienstverlener.

Geen verbetering dienstverlening aan de burgers

De inwoners van Drenthe oordelen positief over de transactie en collectieve dienstverlening maar bemerken sinds de herindeling nog geen verbetering die wel verwacht had mogen worden als bovenstaande interne professionalisering in ogenschouw wordt genomen. Weliswaar is het aantal gemeentelijke voorzieningen dan niet afgenomen, maar de kwaliteit daarvan is niet gestegen, de professionaliteit in met name de schriftelijke afhandeling van dienstverlening en de doorverwijzingen laten nog geen verbeteringen zien. De gemeentelijke organisaties zijn naar het oordeel van de inwoners niet vraaggericht en klantvriendelijker gaan werken. Deze beperkte impact van de herindeling op de ervaren kwaliteit van de dienstverlening wordt niet alleen door de burgers waargenomen. Ook de deelnemers uit de gemeenten schatten het uitblijven van deze effecten zo in. Men draagt de complexiteit van de fusieprocessen en de als gevolg daarvan min of meer noodzakelijke interne gerichtheid aan als verklaringen. Het optimisme over verbeteringen in de nabije toekomst is per gemeente wisselend.

Gemeenteraden missen de schaalsprong

De Drentse gemeenteraden zijn tot dusverre niet in staat geweest om de schaalsprong die de ambtenaren en in iets minder mate de leden van het College wel hebben gemaakt, te maken. De raadsleden lijken nog erg te worstelen met de betekenis van de nieuwe schaal van de gemeente in relatie tot de eigen taak. Daar waar het dualisme in enkele gemeenten als een kans wordt gezien om de schaalsprong alsnog te maken, wordt in andere gemeenten het dualisme gezien als een nieuwe verandering waar wederom op ingespeeld moet worden. De aantrekkelijkheid van het raadswerk komt onder druk te staan. Dit is een landelijk gegeven dat echter wordt versterkt door processen van gemeentelijke herindeling, ook landelijk. Als dit gegeven ook tegen de achtergrond van de afnemende politieke participatie en het afkalvende kader van de lokale politieke partijen wordt geplaatst, kan worden gesproken van een ontwikkeling die op termijn de democratische kwaliteit van de raden van de gemeenten ernstig kan bedreigen.

Verskillende beleving van effecten in gemeenten en provincie

Net als bij de vorige rol, wordt ook hier in de gemeenten en in de provinciale organisatie verschillend gedacht over de impact van de herindeling. Vooral het uiteenlopende oordeel over de kwaliteitsverbetering in de Colleges van B&W is opvallend: bijna 70 procent van de provinciale respondenten signaleert dit, maar van de gemeentelijke respondenten zelf is maar net 20 procent het daarmee eens, hoewel wel erkend wordt dat het een voordeel is dat alle gemeenten nu kunnen beschikken over voltijds wethouders. Ook hier is weer niet de vraag wie gelijk heeft maar de feitelijke constatering van het verschil van belang als bepalende factor in de onderlinge relatie.



5. De gemeenten als onderdeel van het bestuurlijk bestel

5.1 Inleiding

Binnen de eerste twee rollen ligt het accent op de gemeente als relatief autonome, zelfstandige politiek-bestuurlijke en organisatorische entiteit. In de Nederlandse verhoudingen is een gemeente echter eerst en vooral ook onderdeel van een bestuurlijk bestel - 'gronddeel van de staat' om met Thorbecke te spreken. Bestuurslagen zijn wederzijds van elkaar afhankelijk in een gemengd systeem van machtendeling, checks and balances, co-operatie en medebewind. Rijk, provincies noch gemeenten kunnen volstrekt onafhankelijk beleid voeren, maar zijn bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering steeds op elkaar aangewezen. In deze rol draait het om de wijze waarop een gemeente functioneert in bestuurlijke netwerken en interactiepatronen, zowel verticaal in de relatie met hogere overheden als horizontaal in de verhoudingen met andere gemeenten.

In de aanloop naar de Drentse herindeling heeft met name de horizontale afhankelijkheid, die tussen de Drentse gemeenten een belangrijke rol gespeeld. Niet alleen zouden de machtsverhoudingen tussen de Drentse centrumgemeenten en de Drentse plattelandsgemeenten meer in balans moeten worden gebracht, ook de knelpunten in het verlengd lokaal bestuur in termen van intergemeentelijke samenwerking via de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zouden door de herindeling moeten worden weggenomen. De vraag is in hoeverre nu reeds kan worden geconstateerd of de herindeling deze veranderingen tot gevolg heeft gehad. De veranderingen in de rol waarop de gemeenten zich als medeoverheden opstellen worden dit keer vanuit twee perspectieven beschouwd:

- het perspectief van de Drentse gemeenten (op basis van de regionale rondetafelgesprekken);
- het perspectief van de provincie Drenthe (op basis van het provinciale rondetafelgesprek).

De burgerenquête bevatte geen vragen over het functioneren van de eigen gemeente in intergemeentelijke samenwerking en over de relatie met de provincie Drenthe. Het functioneren van de gemeenten als medeoverheid onttrekt zich immers voor een belangrijk deel aan het gezichtveld van de inwoners van de gemeente. Wel blijkt dat een kwart van de inwoners die aangeeft tevredener te zijn over de nieuwe gemeente dan over de oude gemeente daarvoor als reden aandraagt dat door de grotere schaal de gemeente meer heeft te vertellen hetgeen kansen zou bieden voor samenwerking met andere overheden. Hieronder beschrijven we of die nieuwe kansen zijn ontstaan en worden benut

5.2 De bevindingen

5.2.1 Het perspectief van de Drentse gemeenten

In hoeverre de gemeenten sinds de herindeling anders functioneren als onderdeel van een groter bestuurlijk geheel, wordt inzichtelijk via onderstaande tabel.

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	PL	CG	PL	CG	PL	CG	PL	CG
Percentages*								
...betere samenwerking tussen gemeenten	36,6	13,6	26,8	31,8	24,4	45,5	12,2	9,1
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	29,7	20,0	29,7	25,0	23,0	50,0	17,6	5,0
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	18,7	12,5	42,7	25,0	21,3	45,8	17,3	16,7
...een betere relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten	20,6	-	30,2	33,3	36,5	55,6	12,7	11,1
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	18,1	20,0	33,3	20,0	27,8	40,0	20,8	20,0
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	11,0	11,8	35,6	41,2	31,5	29,4	21,9	17,6
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	13,4	5,3	38,8	36,8	23,9	47,4	23,9	10,5
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	6,3	5,0	11,3	25,0	67,5	60,0	15,0	10,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	9,0	14,3	20,5	28,6	59,0	57,1	11,5	-
... dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	43,6	45,5	24,4	13,6	21,8	40,9	10,3	-

* "PL" staat voor de gemiddelde score in de plattelandsgemeenten; "CG" staat voor de gemiddelde score in de centrumgemeenten

In tegenstelling tot het algemene beeld bij de twee voorgaande rollen valt hier op dat de mening van de deelnemers uit de centrumgemeenten minder uiteenlopen met die van de deelnemers uit de plattelandsgemeenten. Dit is wellicht te verklaren uit het feit dat men nu veranderingen in de onderlinge relatie moet duiden daar waar het in de eerste twee rollen met name ging om een inschatting van de verandering van het eigen functioneren. En zoals we hebben gezien, zijn die veranderingen in de centrumgemeenten marginaal gebleken. Twee opvallende verschillen tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten vallen op. Zo zijn de deelnemers uit de plattelandsgemeenten aanzienlijk vaker van mening dan de deelnemers uit de centrumgemeenten van mening (37 procent tegenover 14 procent) dat de samenwerking tussen de gemeenten is verbeterd sinds de herindeling. Daarnaast is twintig procent van de deelnemers uit de plattelandsgemeenten van mening dat de relatie tussen centrumgemeenten en

plattelandsgemeenten is verbeterd. Geen enkele deelnemer uit de centrumgemeenten is deze mening toegedaan.

Ruim veertig procent van de deelnemers uit *de plattelandsgemeenten* is van mening dat de eigen gemeente nu beter dan in het verleden in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau te behartigen. Dit wordt met name toegeschreven aan de betere ingangen die men heeft binnen het provinciehuis. Toch zijn de plattelandsgemeenten licht kritisch over de relatie met de provincie. Niet meer dan 18 procent van de deelnemers is van mening dat deze relatie sinds de herindeling is verbeterd. De voornaamste reden die hiervoor wordt aangedragen is het feit dat de provincie zich nu, vier jaar na de herindeling nog net zo in de richting van de plattelandsgemeenten opstelt als voor de herindeling. Het betreft hier een houdingsvraagstuk. Binnen de plattelandsgemeenten was de verwachting dat na de schaa sprong de mate waarin de provinciale toezichthoudende taken in de richting van de gemeenten zou uitoefenen minder detaillistisch zou worden. Een toename van de lokale bestuurskracht zou minder stringent provinciaal toezicht tot gevolg hebben. Niet zelden wordt vanuit de plattelandsgemeenten de klacht geuit dat de mate van detailbemoeienis van de provincie sinds de herindeling zelfs vergroot is.

Opvallend is verder dat de regionale oriëntatie sinds de herindeling in de plattelandsgemeenten niet is afgenomen. Daar waar elders in het land na herindeling gemeenten na de schaa sprong wel eens het idee hebben groot genoeg te zijn om de eigen broek op te houden en de regio uit het zicht verdwijnt is bijna 60 procent van de deelnemers in de plattelandsgemeenten van mening dat dit effect na de herindeling niet is opgetreden.

De centrumgemeenten beleven de impact van de herindeling op deze rol sterker dan op de voorgaande twee rollen. Zo is 45 procent van de deelnemers van mening dat de gemeente beter dan in het verleden in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau te behartigen, geeft twintig procent aan dat de gemeente nu een betere bijdrage levert aan het realiseren van regionale opgaven en is een vergelijkbaar deel van de deelnemers van mening dat sinds de herindeling sprake is van een betere relatie met de provincie. Toch moeten we vaststellen dat het merendeel van de deelnemers uit de centrumgemeenten ook ten aanzien van deze rol eerder wijst op het uitblijven van effecten dan op het optreden van effecten. Maar de centrumgemeenten verschillen daarin niet meer van de plattelandsgemeenten, zoals we al eerder constateerden.

5.2.2 Het perspectief van de provincie

Wederom zijn de deelnemers aan het provinciale rondetafelgesprek optimistischer dan de deelnemers aan de regionale rondetafelgesprekken, waar meer kritische geluiden te beluisteren waren. Zo is meer dan de helft van de provinciale deelnemers van mening dat de samenwerking tussen de gemeenten is verbeterd tegenover een derde van de gemeentelijke deelnemers.

Interessant is deze rol zijn natuurlijk mogelijke verschillen in inzicht over de veranderingen in de relatie tussen de Drentse gemeenten en de provincie. En die zijn er. Zo is de helft van de provinciale deelnemers van mening dat de relatie met

de gemeenten is verbeterd. In de gemeenten is slecht 19 procent van de deelnemers deze mening toegedaan. Voorts is bijna eenderde van de provinciale deelnemers van mening dat er momenteel minder dan in het verleden sprake is van problemen in de onderlinge relatie bij uitoefening van de toezichhoudende en handhavende taken. In de gemeenten is slechts 12 procent van de deelnemers deze mening toegedaan. Tot slot is 17 procent van de provinciale deelnemers van mening dat de provincie nu meer taken aan de gemeenten overlaat terwijl het beeld aan de andere kant is dat slechts zes procent deze mening is toegedaan.

5.3 Korte analyse en beschouwing

Goede relatie tussen provincie en gemeenten

Het is zeker niet zo dat de herindeling overal grote gemeentelijke frustratie en wrok jegens de provincie heeft opgeleverd. Wel is zichtbaar geworden dat de verwachtingen van de gemeenten, met name de plattelandsgemeenten, ten aanzien van de opstelling van de provincie jegens hen en de feitelijke opstelling van de provincie in de richting van de plattelandsgemeenten niet sporen. Althans, in ieder geval als het perspectief van de plattelandsgemeenten wordt gekozen. Daarnaast is duidelijk geworden dat binnen de provinciale organisatie en de gemeentelijke organisaties anders tegen de uitkomsten van de herindeling wordt aangekeken. Binnen de provinciale organisatie leven over het algemeen positievere beelden over hetgeen de herindeling heeft gebracht dan in de gemeentelijke organisaties. Het feit dat deze perceptie verschilt brengt spanning in de onderlinge relatie. De verwachtingen ten opzichte van elkaar zijn immers gebaseerd op een verschillende inschatting van de werkelijkheid? Zolang niet gelijk wordt gedacht over de opbrengsten van de herindeling wordt niet gelijk gedacht over de (nog resterende) problemen na de herindeling. En zolang niet gelijk wordt gedacht over de problemen wordt niet gelijk gedacht over (de noodzaak van) mogelijke oplossingen.

Waardering voor de nieuwe overzichtelijkheid

Zowel binnen de provinciale organisatie als binnen de gemeenten is sprake van een zucht van verlichting als de 'nieuwe overzichtelijkheid' in de Drentse bestuurlijke verhoudingen aan de orde komt. Deze manifesteert zich op twee manieren. Enerzijds in het simpele feit dat een provincie met 34 gemeenten nogal een verschil maakt met een provincie bestaand uit 12 gemeenten. Het aantal spelers op het speelveld is aanzienlijk verminderd hetgeen het komen tot afstemming aanzienlijk makkelijker maakt. Zo wordt vanuit de provincie aangetekend dat bijvoorbeeld de invulling van de regierol nu makkelijker verloopt (omdat er minder acteurs zijn). Anderzijds door het wegvallen van de vierde bestuurslaag van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Een vergelijking op basis van de provinciale registers wijst uit dat de 34 gemeenten voor de herindeling participeerden in een totaal van 47 verschillende gemeenschappelijke regelingen. De drie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Noord- en Midden Drenthe, Zuidoost Drenthe en Zuidwest-Drenthe) participeerden daarenboven nog in een 48^{ste} gemeenschappelijke regeling (Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs Drenthe (VAVO Drenthe)). Nu is voor de 12 Drentse gemeenten sprake van in totaal 24 gemeenschappelijke regelingen. En halvering derhalve ten opzichte van de situatie voor de herindeling. Deze logge en niet zelden beperkt productieve,

publiekrechtelijk gegronde verantwoordingsmechanismen in deze samenwerkingsstructuren worden niet gemist.

Maar onvrede over het uitblijven van veranderingen in bestuurscultuur

Toch zijn de verhoudingen binnen de Drentse bestuurlijke organisatie nog niet optimaal. Gesteld wordt dat de bestuurscultuur nog de oude is en nog niet is aangepast aan de nieuwe schaal. Deze kritiek heeft enerzijds betrekking op de relatie tussen het lokaal bestuur en het middenbestuur en anderzijds op de relatie tussen de Drentse centrumgemeenten en de Drentse plattelandsgemeenten. Door alle gemeenten wordt aangegeven dat de relatie tussen de provincie en de gemeenten sinds de herindeling niet is verbeterd. Maar het zijn met name de plattelandsgemeenten die stellig zijn in hun kritiek. Men had verwacht dat de schaalvergroting zou leiden tot, in de woorden van enkele deelnemers, meer respect voor de gemeentelijke autonome taakuitoefening. De werkelijkheid is, volgens de deelnemers uit de plattelandsgemeenten, dat de opstelling van de provincie met name op het terrein van de ruimtelijke ordening meer detaillistisch is dan voor de herindeling. Van de zijde van de provincie wordt aangegeven dat de ervaringen met de lokale bestuurskracht van de plattelandsgemeenten zodanig zijn dat een versoepelde opstelling in de richting van de gemeenten tot dusver niet opportuun zou zijn geweest. Op deze manier lijkt een patstelling te ontstaan in de onderlinge relatie die in feite alleen door de factor tijd weggenomen lijkt te kunnen worden.

De tweede conclusie betreft het uitblijven van een verbetering in de relatie tussen de centrumgemeenten en de plattelandsgemeenten. In deze relatie – toch cruciaal voor de Drentse verhoudingen – is niet veel verbeterd, in elk geval tot op dit moment niet. Men geeft aan dat de machtsverhoudingen tussen de Drentse gemeenten weliswaar in getal meer in balans zijn maar dat de heersende bestuurscultuur nog de oude is. Met name de gesprekspartners uit de Drentse centrumgemeenten zijn somberder over de verbetering van de onderlinge relatie. Van de genoemde motieven komen er twee wat scherper naar voren. Allereerst valt vaak te beluisteren dat de nieuwe, vergrote plattelandsgemeenten in hun visie en beleid sterk op zichzelf gericht zijn, versterkt nog door alle praktische en organisatorische consequenties van de herindeling die nog steeds veel aandacht vragen. Als tweede reden wordt vaak genoemd dat de steden ontevreden zijn over de uitkomst van de herindeling, omdat ze op meer gebiedstoevoeging hadden gerekend. De plattelandsgemeenten verwijten op hun beurt de centrumgemeenten niet zelden een nog hautaine houding en zijn daarmee van mening dat de nieuwe slagkracht die de plattelandsgemeenten naar hun mening aan de regionale samenwerking kunnen toevoegen van de andere zijde niet voldoende op waarde wordt geschat.

Beide conclusies laten zich in algemene zin bij herindelings vaak waarnemen. De structuurverandering die herindeling in de grond is, wordt niet één op één gevolgd door een cultuurverandering die het gevolg zou moeten zijn van de nieuwe verhoudingen. Dat kost tijd. Een hoopvol gegeven voor de verandering van de bestuurscultuur is dat de regionale oriëntatie in de gemeenten sinds de herindeling in Drenthe niet is verkleind. Zolang men zich nog bewust is van het feit dat men elkaar nodig heeft, ook om gezamenlijk oplossingen te vinden voor lokale

problemen, is de basis aanwezig voor het toe groeien naar gezonde onderlinge verhoudingen.

'Regionaal gat' hindert voortgang in regionale samenwerking

Het oordeel over de verandering van de regionale samenwerking is tamelijk diffuus. In ieder geval kan gesteld worden dat tweederde van de deelnemers uit de gemeenten niet van mening is dat de regionale samenwerking is verbeterd. Voor een deel wijten de deelnemers dit aan de hierboven beschreven bestuurscultuur die niet per definitie garant staat voor regionale slagkracht. Maar een andere verklaring kan worden gevonden in de wat paradoxale duiding van het 'regionaal gat' waarvan sinds het verdwijnen van de intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr sprake is. Zoals we hierboven al constateerden wordt deze logge publiekrechtelijke structuur niet gemist. Maar anderzijds geldt dat de voordelen die deze structuren kenden, bijvoorbeeld ten aanzien van regels van mandatering, verantwoording, terugkoppeling en een heldere taakverdeling tussen algemeen en dagelijks bestuur in de nieuwe situatie niet zonder meer zijn ondervangen. Zo wordt de mate van overleg en afstemming in de regionale samenwerking nu vaak als teveel ad hoc bestempeld. De regiovisies waarmee nu wordt gewerkt lijkt veel betrokkenen, met name uit het algemeen bestuur van de gemeenten, niet de zekerheid te geven dat democratische waarden zijn geborgd.

Niemand wil terug naar de oude manier waarop regionaal werd samengewerkt. Functionele, gebiedsgerichte en probleemgestuurde samenwerking worden erkend als sleutelwoorden voor de toekomstige regionale samenwerking. Maar de onzekerheid over de precieze invulling van dergelijke nieuwe vormen van regionale samenwerking en daarmee het afstaan van een deel van de gemeentelijke beleidsvrijheid maakt dat men gemeentelijke belangen soms te zwaar laat wegen in de regionale samenwerking. Tegen de achtergrond van de suboptimale onderlinge verhoudingen in termen van knelpunten in de Drentse bestuurscultuur, kan worden gesteld dat Drentse bestuurlijke organisatie nog veel heeft te winnen.



6. De gemeenten als vernieuwende organisatie

6.1 Inleiding

Een laatste hoedanigheid van waaruit we de gemeente beschouwen is die van de gemeente als vernieuwende organisatie. Deze rol heeft enerzijds betrekking op de wijze waarop de gemeente de kwaliteitseisen die zij zichzelf stelt op de voornoemde rollen borgt in een vernieuwende organisatie. In hoeverre is de gemeentelijke organisatie in staat vernieuwend om te gaan met nieuwe trends en ontwikkelingen in de eigen gemeenschap, met nieuwe inzichten op het terrein van publieke dienstverlening, met nieuwe kansen en bedreigingen die in het samenspel met medeoverheden kunnen worden benut respectievelijk afgewend? Een tweede component van de rol betreft de wijze waarop de gemeenten zich manifesteren als werkgever en in staat zijn de eigen medewerkers gedegen personeelsbeleid en doorgroeimogelijkheid te bieden.

De veranderingen die sinds de gemeentelijke herindeling in deze rol zijn opgetreden worden vanuit twee perspectieven beschouwd:

- het perspectief van de Drentse gemeenten (op basis van de regionale rondetafelgesprekken);
- het perspectief van de provincie Drenthe (op basis van het provinciale rondetafelgesprek).

De burgerenquête bevatte ook geen vragen over deze rol van de gemeente omdat het functioneren van de gemeenten in deze hoedanigheid zich onttrekt aan het gezichtsveld van de inwoners van de gemeente.

6.2 De bevindingen

6.2.1 Het perspectief van de Drentse gemeenten

Hieronder laten we voor deze laatste rol de resultaten zien die de deelnemers aan de regionale rondetafelgesprekken aan ons hebben meegegeven. Net als bij de andere rollen maken we een onderscheid in de uitkomsten voor de centrumgemeenten in Drenthe en de plattelandsgemeenten in Drenthe.

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	PL	CG	PL	CG	PL	CG	PL	CG
Percentages*								
...frustraties en versterde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	41,0	9,1	33,3	36,4	17,9	45,5	7,7	9,1
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	51,3	13,6	17,9	18,2	26,9	63,6	3,8	4,5
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	10,7	-	37,3	21,7	45,3	65,2	6,7	13,0
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	44,7	15,0	25,0	30,0	26,3	45,0	3,9	10,0
...beter personeelsbeleid en human resource management	42,1	10,0	27,6	30,0	21,1	50,0	9,2	10,0
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	70,3	27,8	17,6	27,8	2,7	44,4	9,5	-
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	34,2	22,7	29,1	18,2	35,4	59,1	1,3	-
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	34,1	9,5	32,9	23,8	26,8	52,4	6,1	14,3

* "PL" staat voor de gemiddelde score in de plattelandsgemeenten; "CG" staat voor de gemiddelde score in de centrumgemeenten.

Het patroon in optreden van effecten in enerzijds de plattelandsgemeenten en anderzijds de centrumgemeenten dat we bij de eerste twee rollen terugzagen, namelijk dat in de centrumgemeenten in beperkte mate sprake is van effecten en in de plattelandsgemeenten forse effecten optreden, zien we ook bij deze laatste rol terug. Op sommige punten is dat jammer omdat het daar over de kansen van een herindeling gaat (personeelsbeleid, groeimogelijkheden voor de medewerkers en een evenwichtiger inzet van mensen en middelen), in sommige gevallen zullen de centrumgemeenten blij zijn met het uitblijven van effecten omdat het negatieve overgangseffecten betreft (frustraties en versterde verhoudingen, reorganisatiemoeheid).

Het voornaamste effect van de herindeling in *de plattelandsgemeenten* is naar de mening van de het feit dat de herindeling heeft geleid tot meer groeimogelijkheden voor de medewerkers. Maar liefst zeventig procent van de deelnemers is die mening toegedaan. Dit stelt de gemeenten in staat hun (goede) mensen beter vast te kunnen houden omdat deze personen meer perspectief kan worden geboden. Een ander belangrijk effect is volgens meer dan de helft van de deelnemers de versnelde organisatieontwikkeling die het gevolg is geweest van de herindeling. Keerzijde van de medaille is het optreden van reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing in de nabije toekomst waarschijnlijk moeilijk van de grond zal komen. Het meest beperkt is het effect van de herindeling op het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek. Structuren zijn dan wel afgestemd om integraal werken maar de cultuur is er nog niet naar. Daarnaast werkt het feit dat nog niet iedereen na vier jaar zijn eigen stek heeft weten te creëren in dit opzicht niet altijd mee.

De effecten in *de centrumgemeenten* zijn minder sterk maar toch waarneembaar. Zo is ruim een kwart van de deelnemers van mening dat de herindeling heeft geleid tot meer groeimogelijkheden voor de medewerkers. Iets minder dan een kwart van de deelnemers is van mening dat nu sprake is van een gezondere financiële basis voor de beleidsvoering. Overigens moet worden opgemerkt dat grofweg de helft van de deelnemers van mening is dat deze effecten niet zijn optreden. De centrumgemeenten blijven negatieve overgangseffecten bespaard. Slechts een zeer beperkt aantal deelnemers geeft aan dat de herindeling heeft geleid tot reorganisatiemoehheid en frustraties en verstarde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt.

6.2.2 Het perspectief van de provincie

Ook ten aanzien van deze vierde rol zijn verschillen in beleving tussen de provinciale deelnemers en de gemeentelijke deelnemers waar te nemen. Gezegd moet worden dat de provinciale deelnemers van alle rollen ten aanzien van deze rol misschien het verst van de gemeentelijke praktijk afstaan.

In algemene zin geldt dat de positieve effecten van de herindeling op de rol van de gemeenten als vernieuwende organisaties door de provinciale deelnemers positiever worden ingeschat dan in de gemeenten en dat de negatieve effecten van herindeling door de provinciale deelnemers minder negatief worden ingeschat dan de gemeentelijke deelnemers.

6.3 Korte analyse en beschouwing

Herindeling is als een kans voor vernieuwing gezien

Zowel in de plattelandsgemeenten als in de centrumgemeenten, maar daar in iets mindere mate, is de herindeling als een kans voor organisatievernieuwing gezien. In enkele gemeenten was daarvan al sprake voor de datum van 1 januari 1998 in andere gemeenten is men snel na die datum tot dit besef gekomen. De kansen zijn met name gegrepen daar waar het gaat om het doorvoeren van vernieuwingen in de organisatiestructuur en het verbeteren van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden voor het nieuwe personeel. Deze laatste effecten maken dat het verloop van personeel in potentie is in verkleind en met name omdat meer groeimogelijkheden kunnen worden geboden. Vooral vanuit de hoek van de plattelandsgemeenten wordt aangegeven dat men beter in staat is 'goede' mensen vast te houden die anders vlot naar grotere gemeenten, andere overheden of het bedrijfsleven waren vertrokken. De nieuwe Drentse gemeenten zijn in dit opzicht weerbaarder geworden.

Positieve effecten maar ook zeker negatieve herindelingeffecten

Hierboven stelden we al dat de herindeling ertoe heeft geleid dat een aantal kansen met betrekking tot de eigen organisatie en het eigen personeel zijn verzilverd. Tegelijkertijd heeft de herindeling ook duidelijk negatieve effecten met zich meegebracht. Het gaat te ver om te stellen dat de gemeentelijke organisatie na de soms grootschalige en complexe fusies zijn lamgeslagen maar van een zekere reorganisatiemoehheid is sprake. In enkele gemeenten heeft na de herindeling al een tweede reorganisatie plaatsgevonden. Daarnaast geeft ruim een derde van de

deelnemers aan de regionale rondetafelgesprekken aan dat de herindeling ook frustraties en verstarde verhoudingen heeft opgeleverd omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt. Deze zijn vaak toe te schrijven aan de ontevredenheid van medewerkers over de plaats en positie in de nieuwe grotere organisatie. De verwachtingen die medewerkers van de oude gemeenten koesterden over de mogelijkheden die de schaa sprong zou bieden ten aanzien van de eigen positie zijn kennelijk niet altijd waargemaakt. De vraag die gesteld mag worden is wat deze verstarring van de verhoudingen betekent voor de vernieuwing die noodzakelijk is in de externe oriëntatie van de gemeenten? De uitkomsten op de voorgaande drie rollen van de gemeenten wezen immers uit dat investeringen en veranderingen in de vraaggerichtheid en omgevingsgerichtheid van de gemeenten zeker nodig zijn.



7. Waar we staan en naartoe moeten

7.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk van de rapportage kijken we vier jaar na de herindeling terug op de uitgangspunten die bij aanvang van het herindelingsproces leidend waren voor keuzes ten aanzien van de nieuwe organisatie van het lokaal bestuur in Drenthe en trekken we een aantal 'overall'-conclusies en doen we met behulp van een agenda voor de toekomst aanbevelingen die sturend moeten zijn in het werken aan de bestuurlijke verhoudingen in Drenthe.

Maar allereerst grijpen we in onderstaande paragraaf terug op de in hoofdstuk twee geformuleerde uitgangspunten van de commissie van Splunder.

7.2 Terugblik op uitgangspunten commissie van Splunder

Een belangrijk deel van voorbereidingen op de Arhi-procedure is geleverd door het voorwerk van de commissie van Splunder, we startten daar deze rapportage al mee. Zo heeft de commissie vijftien uitgangspunten voor de Drentse herindeling geformuleerd en op basis daarvan voorstellen gedaan voor de nieuwe gebiedsindeling.

Hoe verhoudt de uiteindelijke uitkomst van de herindeling zich tot deze uitgangspunten? Hieronder zetten we deze vijftien punten nog eens kort op een rij, en geven telkens aan wat hierover op basis van de onderzoeksresultaten gezegd kan worden.

Er moet sprake zijn van een praktische benadering, waarbij taak en functie die een gemeente – ook in groter verband – te vervullen heeft, voorop staan;

Deze benadering is inderdaad op hoofdlijnen leidend geweest, waarbij dit uitgangspunt dan vooral toegespitst werd op de twee motieven 'versterking centrumfunctie' en 'levensvatbare plattelandsgemeente'. Vervolgens bleek het echter moeilijk vast te stellen – laat staan daarover algemene overeenstemming te bereiken - tot op welke hoogte bepaalde herindelingsvoorstellen en –uitkomsten nu aan deze motieven voldeden. Subjectieve inschatting van de motieven speelde hierbij toch een doorslaggevende rol.

Hulpstructuren moeten zoveel mogelijk worden teruggedrongen;

Hieraan is voldaan, tot algemene tevredenheid van het Drentse openbaar bestuur. Het aantal gemeenschappelijke regelingen is per gemeente soms aanzienlijk teruggedrongen en van een Wgr-indeling in drie regio's is geen sprake meer. In de notitie 'Gevolgen voor regelingen en regio's voor de wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) in de provincie Drenthe na de gemeentelijke herindeling' van juni 1997 wordt een overzicht gegeven van alle gemeenschappelijke regelingen die op dat moment in Drenthe bestonden. Per gemeente wordt aangegeven in welke van die regelingen die gemeente deelneemt. De op dat moment 34 Drentse gemeenten participeerden in 47 verschillende gemeenschappelijke regelingen. De drie

intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Noord- en Midden Drenthe, Zuidoost Drenthe en Zuidwest-Drenthe) participeerden daarenboven nog in een 48^{ste} gemeenschappelijke regeling (Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs Drenthe (VAVO Drenthe)). Uit het 'register gemeenschappelijke regelingen provincie Drenthe' van 2002 blijkt dat de 12 nieuwe Drentse gemeenten deelnemen aan in totaal 24 gemeenschappelijke regelingen. En halvering derhalve ten opzichte van de situatie voor de herindeling. Toch is nog steeds sprake van een behoorlijke dichtheid van regelingen met een veelal uitvoerend karakter. Omdat veel voormalige gemeenten niet uitsluitend samen een gemeenschappelijke regeling deelden, heeft de vorming van de nieuwe gemeenten zelden een afname van het aantal gemeenschappelijke regelingen tot gevolg gehad ingevolge artikel 41, lid 1 van de Wet Arhi.

Er moet worden gekozen voor een oplossing met toekomstwaarde omdat herindeling gevoeld wordt als een diep ingrijpende maatregel;

Het verloop van het herindelingsproces heeft alle betrokkenen inderdaad duidelijk gemaakt hoe ingrijpend en omvattend een dergelijk proces is. Er bestaat bij niemand behoefte aan een herhaling hiervan binnen afzienbare termijn. Of deze oplossing ook inderdaad toekomstwaarde heeft, daarover wordt getwijfeld, met name door bestuurders uit de centrumgemeenten. Bij hen bestaat namelijk breed de opvatting dat de herindeling het stedelijk ruimtegebrek niet voldoende heeft opgelost.

Het uitgangspunt is handhaving van de provinciale grenzen (met uitzondering van evidente knelpunten die tot kleine grenscorrecties kunnen leiden);

Daarvan is sprake geweest. Er zijn tot op heden geen provinciale grenzen gewijzigd. In sommige gemeenten waarvoor dit relevant is, wordt opgemerkt dat waar de provincie Drenthe is overgegaan tot ingrijpende verschuivingen van gemeentegrenzen, een zakelijke discussie over eventuele verschuivingen van de provinciegrens kennelijk nooit mogelijk is geweest omdat provinciegrenzen 'heilig' zijn. De lastige operationalisatie en rekbaarheid van het begrip evident in dit uitgangspunt heeft de discussie over de noodzaak van provinciale grenswijzigingen gehinderd. Enkele gemeenten geven aan dat knelpunten of maatschappelijke oriëntatie op sommige plaatsen (tussen de voormalige gemeente Roden en de Groningse gemeente Leek, de grens Nieuw-Buinen en Stadskanaal) best aanleiding had kunnen zijn voor een provinciale grenswijziging.

De gemeenten zullen, voor zover mogelijk, in hun geheel bij een herindeling worden betrokken;

Het niet gelukt om alle Drentse gemeenten in hun geheel bij de herindeling te betrekken. Met name de schaalvergroting rond de centrumgemeenten heeft geleid tot grenscorrecties die geleid hebben tot het uit elkaar vallen van oude gemeenten.

Nieuwe te vormen gemeenten moeten een duidelijke samenhang vertonen (het streekplan Drenthe kan als leidraad dienen bij het bepalen van de samenhang);

Hoewel hier enigszins genuanceerd tegenaan wordt gekeken, lijkt dit in het algemeen wel het geval te zijn, zij het dat ook de samenhang van buurgemeenten (en de verwevenheid van stad en omliggend platteland) wordt benadrukt, terwijl

voor de bevolking de identiteit toch vaak primair op het niveau van het eigen dorp ligt, binnen de overkoepelende meerkernige gemeente.

Aan de te vormen nieuwe gemeenten zullen, wat inwonertal betreft, hogere eisen worden gesteld dan aan eventueel te handhaven gemeenten;

Inderdaad zijn de nieuw gevormde gemeenten qua inwonertal een flinke slag groter dan veel van de kleinere gemeenten van voorheen. De gemeenten die nagenoeg gehandhaafd zijn, Assen en Hoogeveen, geven aan dat dit uitgangspunt en hun inwonertal al voor de herindeling misschien in hun nadeel heeft gewerkt.

Een ondergrens wordt niet als absoluut gegeven gehanteerd (uitzonderingen door steekhoudende argumenten zijn mogelijk);

Dit uitgangspunt grijpt terug op de discussie die al sinds het bestaan van gemeenten wordt gevoerd over de gewenste ondergrens in inwoneraantallen. Een leuk historisch gegeven is dat Thorbecke in zijn tijd stelde dat gemeenten die niet ten minste 25 kiezers op de been konden brengen, dienden te worden samengevoegd met andere gemeenten. Ondanks het feit dat inwonertal niet de belangrijkste verklarende factor is voor bestuurskrachtige gemeenten komt het gegeven in discussies over herindeling altijd naar boven. In bestuurlijk Nederland is het echter niet de regel dat expliciet een ondergrens wordt benoemd. Toch is in het eerste herindelingsplan van de provincie een ondergrens van 24.000 inwoners genoemd, die bepalend is geweest in keuzes ten aanzien van de reorganisatie van het Drentse lokaal bestuur.

De schaal en het draagvlak van gemeenten met een specifieke functie zullen zonodig met die functie in overeenstemming worden gebracht;

Of dit voldoende is gebeurd, is voor interpretatie vatbaar. In elk geval heerst binnen de Drentse centrumgemeenten de opvatting dat dit ten aanzien van de plattelandsgemeenten beter gebeurd is dan ten aanzien van de centrumgemeenten. De Drentse plattelandsgemeenten zijn in het algemeen tevredener over de schaal.

Centrumgemeenten bedienen voor regionale ontwikkelingen (op velerlei terrein) een groter grondgebied dan de eigen gemeente, en nemen derhalve een aparte positie in en moeten over voldoende ruimte beschikken;

Hierover heerst binnen de centrumgemeenten tamelijk veel ontevredenheid. Men heeft de indruk er tijdens de Drentse herindeling bekaaid vanaf te zijn gekomen. Effecten van de herindeling die in de plattelandsgemeenten overduidelijk optreden blijven in de centrumgemeenten uit.

Een evenwichtige opbouw van het bestuur in de gehele provincie impliceert dat rondom een centrumgemeente een aantal krachtige gemeenten ligt; zulks met het oog op onder meer het kunnen voeren van een dialoog op voet van gelijkwaardigheid tussen nabuurgemeenten;

De machtsverhoudingen in het Drentse lokaal bestuur zijn meer in evenwicht, zo oordelen de gemeenten. Maar de bestuurscultuur in het Drentse lokaal bestuur lijkt nog veel op die van voor de herindeling waar van een wij-zij-cultuur sprake was. De randvoorwaarden voor krachtige gemeenten rondom de centrumgemeenten zijn dan wel gecreëerd maar van aantoonbaar rendement van de schaa sprong is op dit punt nog geen sprake.

Gebieden met een gelijksoortige problematiek dienen bij voorkeur zoveel mogelijk binnen dezelfde gemeente te worden ondergebracht;

De Drentse herindeling heeft veel landelijke gemeenten samengevoegd tot één grotere plattelandsgemeente. Deze gemeenten kampten en kampen veelal met dezelfde problematiek (toekomst van de landbouw, behoud open ruimte, demografische ontwikkelingen als vergrijzing en ontgroening) en in die zin is voldaan aan dit uitgangspunt. Bij de herindelingen en grenscorrecties rond de centrumgemeenten is dit uitgangspunt soepeler toegepast.

Er bestaat een maximum ten aanzien van het aantal gemeenten dat in een groter verband kan samenwerken;

Omdat hier geen getal genoemd wordt, heeft dit uitgangspunt in zekere zin een open eind. Theoretisch zal er ongetwijfeld een maximum bestaan, omdat anders heel Drenthe bij wijze van spreken in een gemeente zou kunnen samengaan. In de herindeling was vijf (Coevorden) het maximum aantal gemeenten dat samen is gegaan. Het samengaan van vijf gemeenten betekent potentieel meer negatieve herindelingseffecten dan een fusie tussen twee gemeenten. De harmonisatie van beleid, het samengaan van de organisaties is dan veel complexer. Toch is het niet zo dat herindelingen waar veel gemeenten bij betrokken zijn vaker problemen opleveren en langer durende negatieve overgangseffecten kennen. Fusies op basis van vrijwilligheid en het tonen van bestuurlijke daadkracht vlak na de herindeling door (soms vervelende) knopen door te hakken zijn belangrijker verklarende factoren in het snel kunnen reduceren van mogelijke negatieve herindelingseffecten.

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;

Eigen initiatieven van gemeenten zijn inderdaad gehonoreerd (Aa en Hunze), zij het soms in tweede of derde instantie (Zuid Drenthe). Over de inpasbaarheid werd door verschillende betrokken politieke actoren uiteenlopend geoordeeld.

Concrete knelpunten in de gemeentelijke bestuurspraktijk moeten worden weggenomen (juridische en bestuurlijke knelpunten, sociaal-geografische knelpunten, financieel-economische knelpunten).

Voor de juridische en financieel-economische knelpunten konden doorgaans wat gemakkelijkere oplossingen bereikt worden, omdat daar actoren waren die doorzettingsmacht bezaten (de provincie en het Rijk) en daar ook regelgeving voor beschikbaar was. Voor bestuurlijke knelpunten lag en ligt dat vaak anders. Sociaal-geografische knelpunten zijn uiteindelijk ook slechts door bestuurlijke ingrepen op te lossen.

7.3 Overall conclusions

De schaa sprong in Drenthe is aanzienlijk geweest. Cijfermatig (inwonertallen) is de Drentse herindeling naar verhouding omvangrijker geweest dan de Groninger herindeling en minder omvangrijk geweest dan de recente herindeling van een aantal Overijsselse gemeenten. Maar is de schaa sprong groot genoeg geweest of is hij te groot geweest? Dit zijn moeilijk te beantwoorden vragen. Maar tegen de

achtergrond van de uitkomsten van een recent uitgevoerd onderzoek door het bureau Berenschot¹ naar de ideale omvang van de Nederlandse gemeente mag worden geconcludeerd dat het met de huidige schaal van het Drents lokaal bestuur goed zit. Dit onderzoek wijst uit dat de ideale omvang van een gemeente tussen de 20.000 en 80.000 inwoners ligt. De relatie tussen de efficiëntie en effectiviteit van het ambtelijk apparaat en de aard en omvang van de gemeentelijke problematiek is dan optimaal. Met uitzondering van de gemeente Emmen vallen alle Drentse gemeenten binnen deze range.

Hieronder geven wij de belangrijkste conclusies weer die vier jaar na de Drentse herindeling kunnen worden getrokken.

Interne randvoorwaarden voor krachtiger gemeenten lijken aanwezig...

Met name in de plattelandsgemeenten is de lokale bestuurskracht als gevolg van de gemeentelijke herindeling toegenomen. Dat wil zeggen, men is zelf die mening toegedaan. 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.

...maar de impact buiten de gemeentelijke organisaties is beperkt

Toch renderen deze betere randvoorwaarden in de afzonderlijke gemeenten, met name in de plattelandsgemeenten, nog niet zodanig dat de belofte van de schaalessprong 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 operatie in sommige gemeenten is het argument dat dit niet zo is misschien valide maar het mag geen excuus blijven.

Balans in Drentse verhoudingen getalsmatig meer in balans...

De machtsverhoudingen in het Drents lokaal bestuur zijn meer in balans dan voor 1998, zo is iedereen van mening. De fusie van gemeentelijke organisaties heeft geleid tot een forse toename van de totale formatie in met name de plattelandsgemeenten. De gemiddelde omvang van de Drentse gemeentelijke organisaties komt redelijk overeen met de gemiddelde omvang van de ambtelijke organisatie van bijna 8 fte per 1000 inwoners die wordt genoemd in het genoemde onderzoek door Berenschot. Als dit gemiddelde wordt doorgerekend naar de formatie in de Drentse gemeenten dan lijkt de omvang van de formatie in Borger-Odoorn, Meppel en Emmen relatief fors te zijn. De onderzoekers van het bureau wijzen er echter op dat de omvang van de formatie door meer factoren kan worden bepaald dat alleen het inwonertal als indicator voor de werklast van gemeenten. Ook geografische, culturele en economische dimensies spelen een rol. De toename van het aantal inwoners heeft in de plattelandsgemeenten ingevolge de

¹ Berenschot, De ideale omvang van de Nederlandse Gemeente, 2002

Gemeentewet gezorgd voor voltijdswethouders 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 regionaal partner van de centrumgemeenten te kunnen functioneren.

...maar de bestuurscultuur is nog de oude

Toch 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. Op deze beide niveaus wijken de conclusies nog af van de conclusies die in algemene zin na herindeling vaak zijn te trekken. Herindeling als structuurverandering wordt vaak pas na enkele jaren gevolgd door een cultuurverandering die het gevolg is van de nieuwe verhoudingen. Feit is wel 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 hinderen.

7.4 Agenda voor de toekomst

Belangrijk is wat de toekomst Drenthe zal brengen en op welke wijze de nieuwe Drentse bestuurlijke organisatie deze toekomst tegemoet zal treden. In deze slotparagraaf staan we stil bij de agenda voor de toekomst die een aantal punten adresseert die naar onze mening moeten worden opgepakt door de Drentse partners om de toekomst vanuit een krachtige bestuurlijke basis tegemoet te kunnen treden.

7.4.1 Agendapunt 1: Inlossen van de belofte van de schaa sprong naar de burger

De interne gerichtheid is gangbaar na een reorganisatie en is zichtbaar bij alle herindelingen in Nederland, maar niet wenselijk naar onze mening. We gaan ervan uit dat het gewenste toekomstige vraaggerichte en omgevingsgerichte karakter van het gemeentelijk functioneren is ingebed in de huidige structuren en werkwijzen van de organisaties en raden aan dit snel te effectueren naar met name de inwoners van de eigen gemeenten. De gemeentelijke organisaties mogen niet – ook mentaal niet - in het reorganisatieproces 'blijven steken'.

Het burgeronderzoek wijst uit dat de winst met name ligt in het versterken van imagoaspecten van de eigen gemeente en gemaakte keuzen met betrekking tot beleid en voorzieningen omdat die de belangrijkste verklaring bieden voor tevredenheid of ontevredenheid over de eigen gemeente. Extra investeringen op 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. Anders en platter gezegd, *met name* als de gemeenten beter scoren op het hoofdthema imago dan zullen de inwoners minder vaak van mening zijn dat vroeger *alles* beter was. 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.

7.4.2 Agendapunt 2: Versterking horizontale verhoudingen en samenwerking

Als de herindeling iets niet teweeg heeft gebracht dan is het een afname van de wederzijdse afhankelijkheid tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten. De Drentse gemeenten hebben elkaar nog steeds hard nodig daar waar het gaat om het zoeken naar oplossingen voor problemen die zich ook in de eigen gemeenschappen voordoen. De erkenning van deze wederzijdse afhankelijkheid komt tot uitdrukking in verschillende resultaten die de regionale samenwerking in Drenthe sinds de herindeling heeft opgeleverd. Maar zolang het denken en handelen nog in het teken staat van de oude bestuurscultuur en de verhoudingen tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten van voor de herindeling is op het terrein van regionale samenwerking nog veel te winnen.

Een versterking van de horizontale verhoudingen begint in de eerste plaats bij een mentaliteitsverandering in de centrumgemeenten. De opstelling van de centrumgemeenten in de richting van de plattelandsgemeenten wordt daar als vrij hautain ervaren. De vraag of de opstelling zo bedoeld is doet eigenlijk niet ter zake, de perceptie is er. De mentaliteitsverandering heeft primair betrekking op het zich meer openstellen voor de belangen van de plattelandsgemeenten in het samen werken aan regionale opgaven.

Een versterking van de horizontale verhoudingen start in de tweede plaats bij de plattelandsgemeenten. Het feit dat intern in vergelijking met het verleden en kwaliteitsverbetering wordt waargenomen staat in contrast met het feit dat in de omgeving van de plattelandsgemeenten, bijvoorbeeld in de centrumgemeenten, in veel mindere mate een kwaliteitsverbetering wordt waargenomen. De plattelandsgemeenten, die deze beperkte impact buiten de eigen organisatie overigens zelf ook inzien, dienen zich bewust te zijn van dit feit dat er voor de centrumgemeenten eigenlijk niet veel is veranderd en dat derhalve ook niet direct een ommezwaai in de opstelling van de centrumgemeenten in de richting van de plattelandsgemeenten plaats zal vinden. Pas als de interne kwaliteitsverbetering over de volle breedte extern merkbaar zal zijn, zijn deze verwachtingen bij de plattelandsgemeenten reëel

De versterking van de horizontale verhoudingen kan ten derde worden bereikt door inpassing van de voordelen van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen in de flexibeler nieuwe, vormen van regionale samenwerking (gebiedsgericht, probleemgericht). Een studie van de Raad voor het Openbaar Bestuur² heeft uitgewezen dat met name de inbedding van democratische waarden in bestuurlijke samenwerking die niet op basis van de Wgr wordt vormgegeven, nog wel eens te wensen overlaat. Mandatering en met name verantwoording en terugkoppeling zijn niet altijd goed geregeld hetgeen tot onzekerheid leidt over deze nieuwe manieren van samenwerking. Hiervan lijkt ook

² Raad voor het Openbaar Bestuur, Bestuurlijke samenwerking en democratische controle, 1999

sprake in Drenthe. In de studie van de Raad voor het Openbaar bestuur wordt een zeer rijk palet (checklist) aan aanbevelingen gegeven om met name de democratische kwaliteit van nieuwe vormen van samenwerking te borgen.

7.4.3 Agendapunt 3: Versterking verticale verhoudingen en samenwerking

De toch aanzienlijke verschillende inzichten tussen de provincie enerzijds en de gemeenten anderzijds, gevoegd bij de kritiek over en weer zoals die ook uit deze resultaten naar voren komt, legt een duidelijke verantwoordelijkheid neer bij zowel gemeenten als provincie om te gaan werken aan verbetering van de onderlinge relatie. Net als in de relatie tussen de Drentse gemeenten gaat het hier naar onze mening om een cultuur- en houdingkwestie.

Versterking van de verticale verhoudingen betekent enerzijds het nodige voor de provincie. De gemeenten zijn van mening dat het tot dusverre in de provinciale organisatie heeft ontbroken aan reflectie op de consequenties van de herindeling voor het eigen functioneren. Maar de herindeling is niet een gemeentelijke exercitie buiten het provinciehuis om. De provincie zal de nieuwe, vernieuwde en grotere gemeenten deels op een andere wijze moeten bejegenen. Het gaat hier om een heroverweging ten aanzien van de manier waarop zij haar rollen en taken uitoefent in de richting van de gemeenten. Juist nu het aantal spelers in het Drents lokaal bestuur zo rigoureuus is teruggebracht zou de provincie haar klassieke ordenende taak als middenbestuur moeten doorontwikkelen naar een middenbestuur dat een actieve rol speelt in de ontwikkeling van de Drentse maatschappij over de volle breedte. Als er geen ruimte of politieke wil is voor koerswijzigingen in wettelijke taakuitoefening dan ligt een accentverschuiving en versterking van de faciliterende rol van de provincie in de richting van de gemeenten voor de hand. Niet alleen kan de provincie op deze manier een belangrijke bijdrage leveren aan de opgave die nog voorligt in de gemeenten, zie het eerste agendapunt, maar ook kan zij deze faciliterende rol oppakken om nieuwe impulsen te geven aan het niet soepel verlopen van de regionale samenwerking in de provincie. Bijvoorbeeld door de heldere visie te ontwikkelen op de relatie tussen stad en land die de latente spanning tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten kan wegnemen en zo ruimte kan bieden voor meer slagkracht in de regionale samenwerking.

Versterking van de verticale verhoudingen betekent anderzijds 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, een tempering van het verwachtingspatroon. Binnen de provinciale organisatie worden wel degelijk effecten van de herindeling waargenomen, zelfs sterker dan in de gemeenten zelve, maar deze zijn kennelijk niet zodanig dat zij binnen de provinciale organisatie aanleiding zijn voor een minder stringente opvatting ten aanzien van de toezichthoudende en handhavende taken.

De laatste aanbeveling ligt in het verlengde van de voorlaatste en is door veel deelnemers aan de rondetafelgesprekken zelf uitgesproken. Een versterking van de relatie tussen het Drentse middenbestuur en Drentse lokaal bestuur kan ten derde plaatsvinden als de verwachtingen ten aanzien van elkaar helder worden uitgesproken. In een plenaire bijeenkomst of in bilaterale contacten. Dat blijft nu achterwege hetgeen leidt tot verschillende beelden ten aanzien van dezelfde onderlinge relatie. En dat doet geen enkele relatie goed.



Bijlage: Scores op stellingen per rol

De rol van de gemeente als bestuur van de gemeenschap

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	PL	CG	PL	CG	PL	CG	PL	CG
Percentages*								
...verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen	21,5	13,6	20,3	27,3	55,7	54,5	2,5	4,5
...zakelijker relaties tussen de inwoners en de gemeentepolitiek	59,5	31,8	17,6	13,6	20,3	45,5	2,7	9,1
...een grotere nadruk op dorpsbelangen in de Raad	39,2	27,3	21,5	22,7	34,2	40,9	5,1	9,1
...een afname van het dorpsgevoel (gemeenschapszin)	14,9	4,8	13,5	9,5	67,6	76,2	4,1	9,5
...een afname van deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente (raadsvergaderingen, inspraak, e.d.)	65,8	9,5	16,4	19,0	16,4	61,9	1,4	9,5
...verbeterde samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven	19,4	4,8	56,9	42,9	18,1	47,6	5,6	4,8
...een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente	76,6	30,4	11,7	8,7	10,4	56,5	1,3	4,3
...een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente	16,7	-	30,8	34,8	50,0	52,2	2,6	13,0
...dat de gemeente nu beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen	54,7	18,2	20,0	40,9	21,3	40,9	4,0	-
...dat belangen van maatschappelijke groeperingen in het beleid van de gemeente beter tot uitdrukking komen	19,2	-	43,6	40,9	33,3	54,5	3,8	4,5

* "PL" staat voor de gemiddelde score in de plattelandsgemeenten; "CG" staat voor de gemiddelde score in de centrumgemeenten.

De rol van de gemeente als publieke dienstverlener

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	PL	CG	PL	CG	PL	CG	PL	CG
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	52,6	8,7	12,8	8,7	30,8	78,3	3,8	4,3
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	61,0	9,1	23,4	13,6	14,3	63,6	1,3	13,6
...verbeterd crisis- en risicomanagement	43,4	-	25,0	4,8	30,3	95,2	1,3	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	35,1	5,3	28,6	10,5	33,8	84,2	2,6	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	25,7	5,0	51,4	-	21,4	95,0	1,4	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	8,6	-	50,0	9,5	40,0	90,5	1,4	-
...dat beleid en besluiten minder op ad hoc basis tot stand komen	20,3	9,1	40,5	18,2	39,2	72,7	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	36,5	-	24,3	18,2	39,2	81,8	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	16,7	4,5	38,9	-	44,4	95,5	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	15,6	9,1	33,8	4,5	46,8	86,4	3,9	-
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	15,6	4,5	46,8	22,7	36,4	72,7	1,3	-

* "PL staat voor de gemiddelde score in de plattelandsgemeenten; "CG" staat voor de gemiddelde score in de centrumgemeenten

De rol van de gemeente als medeoverheid

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	PL	CG	PL	CG	PL	CG	PL	CG
Percentages*								
...betere samenwerking tussen gemeenten	36,6	13,6	26,8	31,8	24,4	45,5	12,2	9,1
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	29,7	20,0	29,7	25,0	23,0	50,0	17,6	5,0
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	18,7	12,5	42,7	25,0	21,3	45,8	17,3	16,7
...een betere relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten	20,6	-	30,2	33,3	36,5	55,6	12,7	11,1
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	18,1	20,0	33,3	20,0	27,8	40,0	20,8	20,0
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	11,0	11,8	35,6	41,2	31,5	29,4	21,9	17,6
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	13,4	5,3	38,8	36,8	23,9	47,4	23,9	10,5
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	6,3	5,0	11,3	25,0	67,5	60,0	15,0	10,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	9,0	14,3	20,5	28,6	59,0	57,1	11,5	-
... dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	43,6	45,5	24,4	13,6	21,8	40,9	10,3	-

* "PL" staat voor de gemiddelde score in de plattelandsgemeenten; "CG" staat voor de gemiddelde score in de centrumgemeenten

De rol van de gemeente als vernieuwende organisatie

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	PL	CG	PL	CG	PL	CG	PL	CG
Percentages*								
...frustraties en versterde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	41,0	9,1	33,3	36,4	17,9	45,5	7,7	9,1
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	51,3	13,6	17,9	18,2	26,9	63,6	3,8	4,5
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	10,7	-	37,3	21,7	45,3	65,2	6,7	13,0
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	44,7	15,0	25,0	30,0	26,3	45,0	3,9	10,0
...beter personeelsbeleid en human resource management	42,1	10,0	27,6	30,0	21,1	50,0	9,2	10,0
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	70,3	27,8	17,6	27,8	2,7	44,4	9,5	-
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	34,2	22,7	29,1	18,2	35,4	59,1	1,3	-
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	34,1	9,5	32,9	23,8	26,8	52,4	6,1	14,3

* "PL" staat voor de gemiddelde score in de plattelandsgemeenten; "CG" staat voor de gemiddelde score in de centrumgemeenten.

Uitkomsten rol van de gemeente als publieke dienstverlener

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	A	CG	A	CG	A	CG	A	CG
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	33,3	8,7	-	8,7	66,7	78,3	-	4,3
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	33,3	9,1	-	13,6	66,7	63,6	-	13,6
...verbeterd crisis- en risicomanagement	-	-	-	4,8	100	95,2	-	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	50,0	5,3	-	10,5	50,0	84,2	-	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	33,3	5,0	-	-	66,7	95,0	-	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	-	-	-	9,5	100	90,5	-	-
...dat beleid en besluiten minder op ad hoc basis tot stand komen	66,7	9,1	-	18,2	33,3	72,7	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	-	-	33,3	18,2	66,7	81,8	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	-	4,5	-	-	100	95,5	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	33,3	9,1	-	4,5	66,7	86,4	-	-
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	-	4,5	33,3	22,7	66,7	72,7	-	-

* "A" staat voor de score van de gemeente Assen; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als medeoverheid

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	A	CG	A	CG	A	CG	A	CG
Percentages*								
...betere samenwerking tussen gemeenten	33,3	13,6	-	31,8	66,7	45,5	-	9,1
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	-	20,0	-	25,0	100	50,0	-	5,0
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	33,3	12,5	33,3	25,0	33,3	45,8	-	16,7
...een betere relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten	-	-	33,3	33,3	66,7	55,6	-	11,1
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	-	20,0	-	20,0	100	40,0	-	20,0
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	-	11,8	66,7	41,2	33,3	29,4	-	17,6
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	-	5,3	33,3	36,8	66,7	47,4	-	10,5
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	-	5,0	-	25,0	100	60,0	-	10,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	66,7	14,3	-	28,6	33,3	57,1	-	-
... dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	-	45,5	-	13,6	100	40,9	-	-

* "A" staat voor de score van de gemeente Assen; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als vernieuwende organisatie

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	A	CG	A	CG	A	CG	A	CG
Percentages*								
...frustraties en verstarde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	-	9,1	66,7	36,4	33,3	45,5	-	9,1
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	33,3	13,6	33,3	18,2	33,3	63,6	-	4,5
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	-	-	33,3	21,7	66,7	65,2	-	13,0
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	-	15,0	33,3	30,0	66,7	45,0	-	10,0
...beter personeelsbeleid en human resource management	50,0	10,0	-	30,0	50,0	50,0	-	10,0
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	25,0	27,8	25,0	27,8	50,0	44,4	-	-
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	33,3	22,7	33,3	18,2	33,3	59,1	-	-
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	33,3	9,5	-	23,8	66,7	52,4	-	14,3

* "A" staat voor de score van de gemeente Assen; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten



Bijlage 3: Tabellen gemeente Noordenveld

Uitkomsten rol van de gemeente als bestuur van de gemeenschap

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	N	PL	N	PL	N	PL	N	PL
Percentages*								
...verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen	23,1	21,5	7,7	20,3	69,2	55,7	-	2,5
...zakelijker relaties tussen de inwoners en de gemeentepolitiek	50,0	59,5	8,3	17,6	33,3	20,3	8,3	2,7
...een grotere nadruk op dorpsbelangen in de Raad	61,5	39,2	7,7	21,5	23,1	34,2	7,7	5,1
...een afname van het dorpsgevoel (gemeenschapszin)	9,1	14,9	27,3	13,5	63,6	67,6	-	4,1
...een afname van deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente (raadsvergaderingen, inspraak, e.d.)	91,7	65,8	-	16,4	8,3	16,4	-	1,4
...verbeterde samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven	30,0	19,4	60,0	56,9	-	18,1	10,0	5,6
...een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente	90,9	76,6	-	11,7	-	10,4	9,1	1,3
...een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente	8,3	16,7	50,0	30,8	41,7	50,0	-	2,6
...dat de gemeente nu beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen	50,0	54,7	25,0	20,0	16,7	21,3	8,3	4,0
...dat belangen van maatschappelijke groeperingen in het beleid van de gemeente beter tot uitdrukking komen	16,7	19,2	58,3	43,6	16,7	33,3	8,3	3,8

* "N" staat voor de score van de gemeente Noordenveld; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als publieke dienstverlener

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	N	PL	N	PL	N	PL	N	PL
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	76,9	52,6	7,7	12,8	7,7	30,8	7,7	3,8
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	72,7	61,0	18,2	23,4	9,1	14,3	-	1,3
...verbeterd crisis- en risicomanagement	70,0	43,4	20,0	25,0	10,0	30,3	-	1,3
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	83,3	35,1	16,7	28,6	-	33,8	-	2,6
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	18,2	25,7	36,4	51,4	45,5	21,4	-	1,4
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	25,0	8,6	41,7	50,0	33,3	40,0	-	1,4
...dat beleid en besluiten minder op ad hoc basis tot stand komen	22,2	20,3	55,6	40,5	22,2	39,2	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	27,3	36,5	45,5	24,3	27,3	39,2	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	-	16,7	40,0	38,9	60,0	44,4	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	9,1	15,6	63,6	33,8	18,2	46,8	9,1	3,9
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	18,2	15,6	63,6	46,8	18,2	36,4	-	1,3

* "N" staat voor de score van de gemeente Noordenveld; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als medeoverheid

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	N	PL	N	PL	N	PL	N	PL
Percentages*								
...betere samenwerking tussen gemeenten	58,3	36,6	25,0	26,8	16,7	24,4	-	12,2
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	38,5	29,7	38,5	29,7	23,1	23,0	-	17,6
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	33,3	18,7	33,3	42,7	16,7	21,3	16,7	17,3
...een betere relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten	25,0	20,6	50,0	30,2	25,0	36,5	-	12,7
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	18,2	18,1	54,5	33,3	-	27,8	27,3	20,8
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	16,7	11,0	58,3	35,6	8,3	31,5	16,7	21,9
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	33,3	13,4	66,7	38,8	-	23,9	-	23,9
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	9,1	6,3	9,1	11,3	81,8	67,5	-	15,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	23,1	9,0	30,8	20,5	46,2	59,0	-	11,5
... dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	27,3	43,6	27,3	24,4	45,5	21,8	-	10,3

* "N" staat voor de score van de gemeente Noordenveld; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als vernieuwende organisatie

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	N	PL	N	PL	N	PL	N	PL
Percentages*								
...frustraties en versterde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	33,3	41,0	50,0	33,3	8,3	17,9	8,3	7,7
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	54,5	51,3	18,2	17,9	27,3	26,9	-	3,8
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	23,1	10,7	30,8	37,3	46,2	45,3	-	6,7
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	45,5	44,7	45,5	25,0	-	26,3	9,1	3,9
...beter personeelsbeleid en human resource management	72,7	42,1	18,2	27,6	-	21,1	9,1	9,2
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	75,0	70,3	8,3	17,6	-	2,7	16,7	9,5
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	16,7	34,2	66,7	29,1	8,3	35,4	8,3	1,3
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	41,7	34,1	41,7	32,9	16,7	26,8	-	6,1

* "N" staat voor de score van de gemeente Noordenveld; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe



Bijlage 4: Tabellen gemeente Tynaarlo

Uitkomsten rol van de gemeente als bestuur van de gemeenschap

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	T	PL	T	PL	T	PL	T	PL
Percentages*								
...verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen	16,7	21,5	50,0	20,3	16,7	55,7	16,7	2,5
...zakelijker relaties tussen de inwoners en de gemeentepolitiek	66,7	59,5	16,7	17,6	16,7	20,3	-	2,7
...een grotere nadruk op dorpsbelangen in de Raad	25,0	39,2	50,0	21,5	25,0	34,2	-	5,1
...een afname van het dorpsgevoel (gemeenschapszin)	-	14,9	-	13,5	100	67,6	-	4,1
...een afname van deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente (raadsvergaderingen, inspraak, e.d.)	40,0	65,8	60,0	16,4	-	16,4	-	1,4
...verbeterde samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven	-	19,4	75,0	56,9	25,0	18,1	-	5,6
...een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente	42,9	76,6	28,6	11,7	28,6	10,4	-	1,3
...een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente	-	16,7	20,0	30,8	80,0	50,0	-	2,6
...dat de gemeente nu beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen	66,7	54,7	16,7	20,0	16,7	21,3	-	4,0
...dat belangen van maatschappelijke groeperingen in het beleid van de gemeente beter tot uitdrukking komen	50,0	19,2	33,3	43,6	16,7	33,3	-	3,8

* "T" staat voor de score van de gemeente Tynaarlo; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als publieke dienstverlener

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	T	PL	T	PL	T	PL	T	PL
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	83,3	52,6	16,7	12,8	-	30,8	-	3,8
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	83,3	61,0	-	23,4	16,7	14,3	-	1,3
...verbeterd crisis- en risicomanagement	33,3	43,4	50,0	25,0	16,7	30,3	-	1,3
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	71,4	35,1	14,3	28,6	14,3	33,8	-	2,6
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	66,7	25,7	33,3	51,4	-	21,4	-	1,4
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	16,7	8,6	50,0	50,0	33,3	40,0	-	1,4
...dat beleid en besluiten minder op ad hoc basis tot stand komen	20,0	20,3	60,0	40,5	20,0	39,2	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	50,0	36,5	33,3	24,3	16,7	39,2	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	57,1	16,7	42,9	38,9	-	44,4	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	-	15,6	60,0	33,8	20,0	46,8	20,0	3,9
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	66,7	15,6	33,3	46,8	-	36,4	-	1,3

* "T" staat voor de score van de gemeente Tynaarlo; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als medeoverheid

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	T	PL	T	PL	T	PL	T	PL
Percentages*								
...betere samenwerking tussen gemeenten	16,7	36,6	66,7	26,8	-	24,4	16,7	12,2
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	50,0	29,7	16,7	29,7	16,7	23,0	16,7	17,6
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	33,3	18,7	50,0	42,7	-	21,3	16,7	17,3
...een betere relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten	20,0	20,6	40,0	30,2	-	36,5	40,0	12,7
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	40,0	18,1	20,0	33,3	20,0	27,8	20,0	20,8
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	66,7	11,0	-	35,6	16,7	31,5	16,7	21,9
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	75,0	13,4	-	38,8	-	23,9	25,0	23,9
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	-	6,3	-	11,3	66,7	67,5	33,3	15,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	16,7	9,0	-	20,5	50,0	59,0	33,3	11,5
... dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	33,3	43,6	16,7	24,4	16,7	21,8	33,3	10,3

* "T" staat voor de score van de gemeente Tynaarlo; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als vernieuwende organisatie

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	T	PL	T	PL	T	PL	T	PL
Percentages*								
...frustraties en versterde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	33,3	41,0	50,0	33,3	16,7	17,9	-	7,7
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	83,3	51,3	16,7	17,9	-	26,9	-	3,8
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	60,0	10,7	40,0	37,3	-	45,3	-	6,7
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	40,0	44,7	40,0	25,0	20,0	26,3	-	3,9
...beter personeelsbeleid en human resource management	66,7	42,1	16,7	27,6	16,7	21,1	-	9,2
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	66,7	70,3	16,7	17,6	16,7	2,7	-	9,5
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	66,7	34,2	33,3	29,1	-	35,4	-	1,3
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	83,3	34,1	16,7	32,9	-	26,8	-	6,1

* "T" staat voor de score van de gemeente Tynaarlo; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

plattelandsgemeenten, aangegeven dat de gemeenschapszin, het 'dorpsgevoel', inderdaad zou zijn afgenomen. In de discussie werd overigens ook opgemerkt dat het gemeenschapsgevoel van mensen in Drenthe niet zozeer verankerd is op gemeentelijk niveau maar op het niveau van de kern, hetgeen als verklaring is aangedragen voor het feit dat de herindeling beperkt effect heeft gesorteerd in dit opzicht.

Een andere algemene constatering bij deze rol is dat de gemeenten in Zuidwest-Drenthe niet aan kwaliteit hebben gewonnen door de herindeling, in de zin dat besluitvorming nu beter zou verlopen, de gemeenten beter zouden samenwerken met het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Voor Meppel en Hoogeveen is toch in hoofdzaak veel hetzelfde gebleven. Voor Westerveld en De Wolden wordt – net als bij veel andere Drentse gemeenten – opgemerkt dat hier de complexiteit van de herindelingsoperatie heeft gemaakt dat men tot op heden nog bezig is met het intern orde op zaken stellen. Zo gaat in Westerveld veel energie zitten in de discussie over (de locatie van) het nieuwe stadhuis. De ondervraagde inwoners geven aan dat dit probleem nu toch snel opgelost moeten worden. We hebben de indruk dat De Wolden wat betreft het optuigen van de organisatie al wat verder gevorderd is dan Westerveld.

Kijken we naar de maatschappelijke opgaven, dan zien we dat hierin bij de twee plattelandsgemeenten Westerveld en De Wolden een grote vergelijkbaarheid in zit, en dat bovendien veel overeenkomst bestaat tussen wat de betrokken bestuurders, raadsleden en anderen tijdens de rondetafelbijeenkomsten naar voren brachten, en wat de bevolking als meest belangrijke onderwerpen bestempelde. Het gaat dan om zaken als het behoud van het voorzieningenniveau, het mogen (blijven) bouwen, en de levensvatbaarheid van de kernen. De opgaven van de twee centrumgemeenten Meppel en Hoogeveen dragen – niet verrassend – ook een meer stedelijk karakter, waarbij veiligheid als belangrijke opgave zowel door bewoners als door bestuurders en andere betrokkenen wordt genoemd. In vergelijking tot Meppel heerst er in Hoogeveen meer zorg omtrent de sociaal-economische problematiek in de stad.

6.3.2 Impact van de herindeling op de rol publieke dienstverlener

Als algemeen beeld voor Drenthe komt naar voren dat een vermindering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie wordt geconstateerd, en men een duidelijke verbetering van de kwaliteit van de ambtelijke organisaties waarneemt. Gesignaleerd wordt een toename van het strategisch vermogen van de gemeentelijke organisaties. Dit zijn effecten die in lijn liggen met de uitkomsten van bestuurskundig onderzoek elders (Herweijer).

Toch is hiermee niet gezegd dat deze versterking van de interne organisatie ook al concrete verbeteringen oplevert voor de eigen inwoners, we stelden het al eerder. Men is voorzichtig in het stellen dat de dienstverlening voor de bewoners nu reeds is verbeterd. De inwoners van de Drentse gemeenten zijn positief over de dienstverlening zoals deze nu wordt geleverd maar oordelen overwegend negatief over de veranderingen die sinds de herindeling zijn opgetreden. Dit algemene Drentse beeld is ook van toepassing op de twee plattelandsgemeenten Westerveld en De Wolden. Hierop doorpratend, komt naar voren dat weliswaar de fundamenten gelegd zijn voor een slagvaardiger apparaat, maar dat die slagvaardigheid er door

het ingrijpende karakter van de gehele operatie tot op dit moment nog niet gekomen is.

In tegenstelling tot in de plattelandsgemeenten, manifesteren zich in de centrumgemeenten Meppel en Hoogeveen veel minder, en eigenlijk nauwelijks effecten ten aanzien van deze rol. De argumenten die worden gebruikt zijn dezelfde: de publieke dienstverlening was al goed op orde en de schaa sprong is te beperkt geweest om een forse kwaliteitsimpuls toe te brengen aan de wijze waarop in de centrumgemeenten deze rol wordt uitgeoefend.

6.3.3 Impact van de herindeling op de rol medeoverheid

In Westerveld is men kritischer dan gemiddeld over het eigen functioneren als medeoverheid. Nog niet is gebleken dat Westerveld nu beter in staat zou zijn om de belangen op bovenlokaal niveau te behartigen, en ook de samenwerking met andere gemeenten is niet verbeterd. De gesprekpartners uit De Wolden oordelen duidelijk positiever. Naar hun mening opereert De Wolden nu wel beter als medeoverheid dan de oude gemeenten voordien. De beide centrumgemeenten Meppel en Hoogeveen rapporteren minder duidelijke veranderingen en verbeteringen.

In het algemeen kan gezegd worden dat het evenwicht tussen de centrumgemeenten en de plattelandsgemeenten na de herindeling veel groter dan voor de herindeling maar van betere regionale samenwerking is daarmee nog niet volgens iedereen sprake. De afname van het aantal spelers én het aantal ondoorzichtige gemeenschappelijke regelingen leidt tot een nieuwe overzichtelijkheid maar het uitblijven van veranderingen in de bestuurscultuur maakt dat de onderlinge verhoudingen in de regio nog niet optimaal zijn.

Het beeld voor Zuidwest-Drenthe is, dat men nog niet is gekomen tot een betere intergemeentelijke samenwerking en regionale afstemming. Zoals ook op andere plaatsen in Drenthe vindt men het positief om met minder partijen aan tafel te hoeven zitten. Maar de vier gemeenten hebben met elkaar nog geen gezamenlijke regionale agenda bepaald. Tijdens de rondetafelgesprekken constateerden de aanwezigen dat men nog niet goed in staat is regionaal te denken. De relatie tussen de twee centrumgemeenten en de twee plattelandsgemeenten is niet innig. Dat de belangen niet altijd parallel lopen – bijvoorbeeld over waar te bouwen: bij de kernen of primair bij de centrumgemeenten – werd tijdens de discussie wel duidelijk.

Voor Drenthe als geheel geldt dat de gemeenten meer terughoudendheid wensen in wettelijke, toetsende taken door de provincie en meer nadruk leggen op de faciliterende rol die de provincie ten opzichte van de gemeenten kan innemen. Dit geldt ook voor de vier gemeenten uit Zuidwest-Drenthe, en zowel voor de twee plattelandsgemeenten als voor de twee centrumgemeenten, zij het met nuances. Alle gemeenten vinden wel dat nu de herindeling een feit is, ook de provincie moet nadenken over een andere roluitoefening in de richting van de gemeenten.

6.3.4 Impact van de herindeling op de rol vernieuwende organisatie

Het ingrijpende proces van herindeling, waarbij hele nieuwe gemeentelijke organisaties moeten worden opgebouwd, kan resulteren in frustraties omdat vooraf gewekte verwachtingen niet worden waargemaakt, of leiden tot stammenstrijd en reorganisatiemoedigheid. Door veel Drentse gemeenten wordt aangegeven dat dergelijke negatieve nevenverschijnselen zich hebben voorgedaan, en ook in Westerveld en De Wolden zijn die opgetreden. Voor de ambtelijke apparaten van Meppel en Hoogeveen heeft de herindeling zoals gezegd weinig tot niets betekend. In de discussie kwam naar voren dat na vier jaar dergelijke overgangseffecten nog zeker niet tot het verleden behoren. In Westerveld is de discussie over de locatie van het nieuwe gemeentehuis bijvoorbeeld nog lang niet afgerond. Dergelijke debatten slokken veel tijd en energie op en maken dat de mogelijke schaalvoordelen en vergrote organisatorische mogelijkheden vooralsnog niet ten volle benut zijn.

6.4 Regionale agenda voor de toekomst

De regionale agenda voor de toekomst bestaat, voortvloeiend uit hetgeen hiervoor is gezegd en het feit dat het nadrukkelijk om een regionale agenda gaat, uit een drietal aspecten, agendapunten eigenlijk.

Agendapunt 1: Profiel zoeken naar de eigen gemeenschap

Net als in de andere twee regio's, is ook in Zuidwest-Drenthe zichtbaar dat bewoners, hoewel ze in het algemeen tevreden zijn met de kwaliteit van hun gemeentebestuur, kritiek hebben op de gevolgen van de herindeling, in de zin van een toegenomen afstand tot hun gemeentebestuur. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren geven aan dat de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie althans tot op heden nog niet zichtbaar verbeterd is vanwege 'overgangseffecten'. De gemeenten zijn sinds de herindeling in eerste instantie veel met zichzelf bezig geweest. Begrijpelijk, gezien de omvang van de ingrijpendheid van de reorganisatie en de taken die moesten worden verricht in het kader van de harmonisatie van beleid en het formuleren van beleidskader voor de nieuwe gemeente. In De Wolden en Westerveld is dit zichtbaar. Westerveld besteedt ook momenteel nog veel tijd aan de locatie van het nieuwe gemeentehuis.

Deze interne gerichtheid is teveel ten koste gegaan van de omgevingsgerichtheid naar de eigen gemeenschap. Juist na de herindeling hebben de inwoners daar misschien wel meer behoefte aan dan voor de herindeling.

Hoe kun je daarop inspelen? Met een verwijzing naar deze rapporten geven we hieronder twee algemene aanbevelingen.

De eerste aanbeveling heeft betrekking op het ontwikkelen van een eigenschap die 'vraagarticulatie' wordt genoemd. Het is zaak dat de gemeente de belangen en behoeften die leven in de gemeenschappen tijdig en adequaat een plaats weet te geven in beleid en uitvoering. Dit veronderstelt dat de gemeente scherp zicht heeft op manifeste én latente vragen en behoeften in de gemeenschap. De articulatie van die vragen kan worden vormgeven door middel van burgeronderzoek of lokale referenda maar ook langs een minder afstandelijke weg door simpelweg de ge-

meenschap tegemoet te treden in wijkgesprekken, spreekuren en door structureel overleg met de instellingen en organisaties in de gemeenschap. In veelkernige gemeenten als De Wolden en Westerveld betekent dit dus contact zoeken op dorpsniveau. Dat bewoners hieraan behoefte hebben, blijft wel uit de enquêteresultaten waaruit kritiek klinkt over een onvoldoende betrokkenheid van de gemeentebestuurders bij hetgeen speelt in de dorpen. Het bij deze acties van groot belang dat de gemeente adequaat reageert op de geluiden die de gemeente bereiken én dat de gemeente communiceert en verantwoording aflegt over het al dan niet honoreren van verzoeken.

Agendapunt 2: Verbetering van de relatie met de provincie

Dit tweede agendapunt is niet zozeer specifiek van belang voor de regio Zuidwest, maar relevant voor de gehele provincie. Zoals we hebben kunnen constateren, zijn de gemeenten van mening dat de provincie de consequenties van de herindeling onvoldoende naar het eigen functioneren heeft doorgerekend. De gemeenten vinden een herbezinning van de provinciale roluitoefening van belang. Juist nu het aantal spelers in het Drents lokaal bestuur zo rigoureuus is teruggebracht zou de provincie haar klassieke ordenende taak als middenbestuur moeten doorontwikkelen naar een middenbestuur dat een actieve rol speelt in de ontwikkeling van de Drentse maatschappij over de volle breedte.

De provincie zou haar wettelijke taken op het terrein van ruimtelijke ordening en de bestuurlijke organisatie meer en beter ten dienste kunnen stellen van de provinciale opgaven in het economische en sociale domein. Dit in belangrijke mate een kwestie is van juiste timing van de inzet van die instrumenten (afstemming met lokaal instrumentarium). Een ander voorbeeld zou kunnen zijn het via continuering invloed uitoefenen op maatschappelijke (demografische) ontwikkelingen in de Drentse gemeenschappen.

De gesprekspartners uit gemeenten hebben in principe waardering voor de mate waarin provincies aan zelfreflectie doen. Er is waardering voor de inspanningen ter zake in IPO-verband en voor de reflecties ten aanzien van de provinciale positie als middenbestuur, zoals die tot uitdrukking komt in de rapporten van Geelhoed. Maar deze reflecties komen naar mening van de deelnemers uit de gemeenten nog te weinig tot uitdrukking in het handelen van de provincie Drenthe. Juist de versterking van de faciliterende rol van de provincie zou, gelet op de aanloopproblemen waar de gemeenten vier jaar na de herindeling nog mee te kampen hebben (personeel, kennisdeling), voor de hand liggen.

Hiermee zijn we aanbeland bij het aandeel van de gemeenten bij dit agendapunt. Vanuit de gemeenten zal zeer helder de behoefte aan een verandering van de rolopvattingen moeten worden geformuleerd. Wat is precies de lokale behoefte aan een faciliterende provincie? Het is niet gezegd dat hierop door alle gemeenten een gelijkloidend antwoord zal worden gegeven. In de rondetafelsessies voor de regio Zuidwest kwam duidelijk naar voren dat de belangen van centrumgemeenten en plattelandsgemeenten soms uit elkaar kunnen lopen, en dat dat ook gevolgen heeft voor wat men van de provincie verlangt. Als het gaat om woningbouw kunnen de centrumgemeenten zich bijvoorbeeld beter vinden in het provinciale concentratie-

beleid, terwijl de plattelandsgemeenten juist meer ruimte willen om zelf te kunnen blijven bouwen.

Het is zaak dat de provincie en de gemeenten deze nieuwe verhoudingen gezamenlijk goed definiëren juist op terreinen van de provincie geen wettelijke taken heeft. In onderling overleg kan bijvoorbeeld worden afgestemd hoever de provinciale rol in het oplossen van lokale sociale problemen kan strekken. Werkt de provincie daar aan mee vanuit de idee dat de sociale opgave ook tot haar eigen verantwoordelijkheid en takenpakket behoort of vanuit de idee dat de provinciale rol niet verder strekt dan het scheppen van randvoorwaarden voor een goed sociaal klimaat in Drenthe vanuit haar wettelijke taken op economische pijler en ruimtelijk-fysieke pijler?

Agendapunt 3: Het verder ontwikkelen van regionale samenwerking

De nieuwe overzichtelijkheid wordt als zeer waardevol omschreven. Het beperktere aantal speler maakt afstemming en overleg makkelijker, temeer omdat dit niet meer getrapt plaatsvindt. In de nieuwe verhoudingen zit een grote groeipotentie die de komende jaren moet gaan renderen. Twee aandachtspunten zijn hierbij van belang.

Om de regionale samenwerking te versterken, is nodig dat een wijziging tot stand komt in het denken en handelen, dat nog in het teken staat van de oude bestuurscultuur ('wij-zij') van voor de herindeling. Dit wil niet zeggen dat de bestaande belangentegenstellingen maar weggepoetst moeten worden. Wel moeten zaken openlijk op tafel komen en uitgesproken worden. In de centrumgemeenten moet een mentaliteitsverandering plaatsvinden die ertoe zal leiden dat men zich meer zal openstellen voor de belangen van de plattelandsgemeenten in het samenwerken aan regionale opgaven. De plattelandsgemeenten hebben, in de tweede plaats, tot taak de toename van de lokale bestuurskracht in de richting van de centrumgemeenten manifest te maken. Beide ontwikkelingen kunnen elkaar versterken.

Ten tweede is het zaak het middel waarmee de regionale samenwerking wordt vormgegeven, de regiovisie, goed tegen het licht te houden. Op dit moment heeft de regiovisie voor Zuidwest-Drenthe weinig dwingende betekenis, zo bleek wel tijdens de rondetafelgesprekken. Juist nu heldere onderlinge afspraken zijn gemaakt moet overleg blijven plaatsvinden over de uitvoering van die afspraken. En dat structureel overleg lijkt er niet te zijn. Daarnaast moet er aandacht zijn voor de verworvenheden van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen ten aanzien van de democratische kwaliteit van regionale samenwerking. Met name de politici in de plattelandsgemeenten lijken zich hier zorgen over te maken. De wijze waarop de mandatering, verantwoording en terugkoppeling in het nieuwe instrumentarium is geregeld en wordt uitgevoerd leidt tot onzekerheid over deze nieuwe manieren van samenwerking.



Bijlage 1: Tabellen gemeente De Wolden

Uitkomsten rol van de gemeente als bestuur van de gemeenschap

I

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	DW	PL	DW	PL	DW	PL	DW	PL
Percentages*								
...verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen	20,0	21,5	-	20,3	80,0	55,7	-	2,5
...zakelijker relaties tussen de inwoners en de gemeentepolitiek	90,0	59,5	-	17,6	10,0	20,3	-	2,7
...een grotere nadruk op dorpsbelangen in de Raad	41,7	39,2	16,7	21,5	25,0	34,2	16,7	5,1
...een afname van het dorpsgevoel (gemeenschapszin)	-	14,9	-	13,5	10,0	67,6	-	4,1
...een afname van deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente (raadsvergaderingen, inspraak, e.d.)	45,5	65,8	18,2	16,4	36,4	16,4	-	1,4
...verbeterde samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven	12,5	19,4	37,5	56,9	37,5	18,1	12,5	5,6
...een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente	100	76,6	-	11,7	-	10,4	-	1,3
...een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente	14,3	16,7	35,7	30,8	42,9	50,0	7,1	2,6
...dat de gemeente nu beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen	60,0	54,7	40,0	20,0	-	21,3	-	4,0
...dat belangen van maatschappelijke groeperingen in het beleid van de gemeente beter tot uitdrukking komen	25,0	19,2	50,0	43,6	25,0	33,3	-	3,8

* "DW" staat voor de score van de gemeente De Wolden; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als publieke dienstverlener

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	DW	PL	DW	PL	DW	PL	DW	PL
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	40,0	52,6	-	12,8	60,0	30,8	-	3,8
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	36,4	61,0	54,5	23,4	9,1	14,3	-	1,3
...verbeterd crisis- en risicomangement	45,5	43,4	9,1	25,0	45,5	30,3	-	1,3
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	27,3	35,1	18,2	28,6	54,5	33,8	-	2,6
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	23,1	25,7	61,5	51,4	15,4	21,4	-	1,4
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	-	8,6	66,7	50,0	33,3	40,0	-	1,4
...dat beleid en besluiten minder op ad hoc basis tot stand komen	16,7	20,3	41,7	40,5	41,7	39,2	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	33,3	36,5	25,0	24,3	41,7	39,2	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	22,2	16,7	33,3	38,9	44,4	44,4	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	33,3	15,6	50,0	33,8	16,7	46,8	-	3,9
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	25,0	15,6	41,7	46,8	33,3	36,4	-	1,3

* "DW" staat voor de score van de gemeente De Wolden; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als medeoverheid

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	DW	PL	DW	PL	DW	PL	DW	PL
Percentages*								
...betere samenwerking tussen gemeenten	42,9	36,6	35,7	26,8	7,1	24,4	14,3	12,2
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	11,1	29,7	44,4	29,7	-	23,0	44,4	17,6
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	36,4	18,7	45,5	42,7	-	21,3	18,2	17,3
...een betere relatie tussen centrum-gemeenten en plattelandsgemeenten	44,4	20,6	44,4	30,2	11,1	36,5	-	12,7
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	9,1	18,1	45,5	33,3	36,4	27,8	9,1	20,8
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	-	11,0	40,0	35,6	26,7	31,5	33,3	21,9
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	18,2	13,4	36,4	38,8	27,3	23,9	18,2	23,9
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	-	6,3	15,4	11,3	76,9	67,5	7,7	15,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	-	9,0	30,0	20,5	60,0	59,0	10,0	11,5
... dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	45,5	43,6	27,3	24,4	27,3	21,8	-	10,3

Uitkomsten rol van de gemeente als vernieuwende organisatie

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	DW	PL	DW	PL	DW	PL	DW	PL
Percentages*								
...frustraties en versterde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	46,2	41,0	30,8	33,3	23,1	17,9	-	7,7
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	45,5	51,3	18,2	17,9	27,3	26,9	9,1	3,8
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	-	10,7	30,0	37,3	70,0	45,3	-	6,7
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	66,7	44,7	33,3	25,0	-	26,3	-	3,9
...beter personeelsbeleid en human resource management	9,1	42,1	45,5	27,6	36,4	21,1	9,1	9,2
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	77,8	70,3	22,2	17,6	-	2,7	-	9,5
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	50,0	34,2	8,3	29,1	41,7	35,4	-	1,3
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	23,1	34,1	23,1	32,9	53,8	26,8	-	6,1

* "DW" staat voor de score van de gemeente De Wolden; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe



Bijlage 2: Tabellen gemeente Westerveld

Uitkomsten rol van de gemeente als bestuur van de gemeenschap

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	W	PL	W	PL	W	PL	W	PL
Percentages*								
...verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen	41,7	21,5	25,0	20,3	25,0	55,7	8,3	2,5
...zakelijker relaties tussen de inwoners en de gemeentepolitiek	22,2	59,5	33,3	17,6	33,3	20,3	11,1	2,7
...een grotere nadruk op dorpsbelangen in de Raad	-	39,2	70,0	21,5	20,0	34,2	10,0	5,1
...een afname van het dorpsgevoel (gemeenschapszin)	58,3	14,9	16,7	13,5	16,7	67,6	8,3	4,1
...een afname van deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente (raadsvergaderingen, inspraak, e.d.)	60,0	65,8	20,0	16,4	10,0	16,4	10,0	1,4
...verbeterde samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven	9,1	19,4	81,8	56,9	-	18,1	9,1	5,6
...een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente	90,9	76,6	-	11,7	9,1	10,4	-	1,3
...een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente	20,0	16,7	30,0	30,8	50,0	50,0	-	2,6
...dat de gemeente nu beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen	27,3	54,7	18,2	20,0	45,5	21,3	9,1	4,0
...dat belangen van maatschappelijke groeperingen in het beleid van de gemeente beter tot uitdrukking komen	9,1	19,2	45,5	43,6	36,4	33,3	9,1	3,8

* "W" staat voor de score van de gemeente Westerveld; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als publieke dienstverlener

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	W	PL	W	PL	W	PL	W	PL
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	54,5	52,6	36,4	12,8	9,1	30,8	-	3,8
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	36,4	61,0	36,4	23,4	18,2	14,3	9,1	1,3
...verbeterd crisis- en risicomangement	18,2	43,4	45,5	25,0	27,3	30,3	9,1	1,3
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	40,0	35,1	30,0	28,6	30,0	33,8	-	2,6
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	-	25,7	70,0	51,4	20,0	21,4	10,0	1,4
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	-	8,6	60,0	50,0	40,0	40,0	-	1,4
...dat beleid en besluiten minder op ad hoc basis tot stand komen	30,0	20,3	30,0	40,5	40,0	39,2	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	50,0	36,5	20,0	24,3	30,0	39,2	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	18,2	16,7	54,5	38,9	27,3	44,4	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	33,3	15,6	16,7	33,8	50,0	46,8	-	3,9
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	9,1	15,6	54,5	46,8	36,4	36,4	-	1,3

* "W" staat voor de score van de gemeente Westerveld; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als medeoverheid

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	W	PL	W	PL	W	PL	W	PL
Percentages*								
...betere samenwerking tussen gemeenten	8,3	36,6	41,7	26,8	16,7	24,4	33,3	12,2
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	10,0	29,7	20,0	29,7	20,0	23,0	50,0	17,6
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	-	18,7	57,1	42,7	28,6	21,3	14,3	17,3
...een betere relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten	10,0	20,6	30,0	30,2	40,0	36,5	20,0	12,7
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	36,4	18,1	27,3	33,3	18,2	27,8	18,2	20,8
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	-	11,0	33,3	35,6	33,3	31,5	33,3	21,9
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	-	13,4	30,0	38,8	20,0	23,9	50,0	23,9
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	-	6,3	30,0	11,3	40,0	67,5	30,0	15,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	9,1	9,0	18,2	20,5	36,4	59,0	36,4	11,5
... dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	9,1	43,6	45,5	24,4	36,4	21,8	9,1	10,3

* "W" staat voor de score van de gemeente Westerveld; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als vernieuwende organisatie

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	W	PL	W	PL	W	PL	W	PL
Percentages*								
...frustraties en versterde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	70,0	41,0	10,0	33,3	10,0	17,9	10,0	7,7
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	54,5	51,3	18,2	17,9	27,3	26,9	-	3,8
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	-	10,7	50,0	37,3	41,7	45,3	8,3	6,7
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	61,5	44,7	15,4	25,0	23,1	26,3	-	3,9
...beter personeelsbeleid en human resource management	54,5	42,1	27,3	27,6	18,2	21,1	-	9,2
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	27,3	70,3	36,4	17,6	9,1	2,7	27,3	9,5
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	-	34,2	-	29,1	100	35,4	-	1,3
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	8,3	34,1	41,7	32,9	41,7	26,8	8,3	6,1

* "W" staat voor de score van de gemeente Westerveld; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe



Bijlage 3: Tabellen gemeente Hoogeveen

Uitkomsten rol van de gemeente als bestuur van de gemeenschap

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	H	CG	H	CG	H	CG	H	CG
Percentages*								
...verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen	33,3	13,6	-	27,3	66,7	54,5	-	4,5
...zakelijker relaties tussen de inwoners en de gemeentepolitiek	33,3	31,8	16,7	13,6	50,0	45,5	-	9,1
...een grotere nadruk op dorpsbelangen in de Raad	-	27,3	33,3	22,7	66,7	40,9	-	9,1
...een afname van het dorpsgevoel (gemeenschapszin)	-	4,8	14,3	9,5	85,7	76,2	-	9,5
...een afname van deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente (raadsvergaderingen, inspraak, e.d.)	-	9,5	33,3	19,0	66,7	61,9	-	9,5
...verbeterde samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven	16,7	4,8	50,0	42,9	16,7	47,6	16,7	4,8
...een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente	42,9	30,4	-	8,7	57,1	56,5	-	4,3
...een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente	-	-	42,9	34,8	57,1	52,2	-	13,0
...dat de gemeente nu beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen	16,7	18,2	83,3	40,9	-	40,9	-	-
...dat belangen van maatschappelijke groeperingen in het beleid van de gemeente beter tot uitdrukking komen	-	-	83,3	40,9	-	54,5	16,7	4,5

* "H" staat voor de score van de gemeente Hoogeveen; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als publieke dienstverlener

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	H	CG	H	CG	H	CG	H	CG
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	-	8,7	28,6	8,7	71,4	78,3	-	4,3
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	16,7	9,1	33,3	13,6	50,0	63,6	-	13,6
...verbeterd crisis- en risicomangement	-	-	16,7	4,8	83,3	95,2	-	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	-	5,3	40,0	10,5	60,0	84,2	-	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	-	5,0	-	-	100	95,0	-	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	-	-	16,7	9,5	83,3	90,5	-	-
...dat beleid en besluiten minder op ad hoc basis tot stand komen	-	9,1	33,3	18,2	66,7	72,7	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	-	-	33,3	18,2	66,7	81,8	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	16,7	4,5	-	-	83,3	95,5	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	16,7	9,1	-	4,5	83,3	86,4	-	-
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	16,7	4,5	16,7	22,7	66,7	72,7	-	-

* "H" staat voor de score van de gemeente Hogeveen; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als medeoverheid

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	H	CG	H	CG	H	CG	H	CG
Percentages*								
...betere samenwerking tussen gemeenten	16,7	13,6	66,7	31,8	16,7	45,5	-	9,1
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	20,0	20,0	60,0	25,0	20,0	50,0	-	5,0
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	28,6	12,5	71,4	25,0	-	45,8	-	16,7
...een betere relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten	-	-	75,0	33,3	-	55,6	25,0	11,1
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	33,3	20,0	33,3	20,0	33,3	40,0	-	20,0
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	40,0	11,8	40,0	41,2	-	29,4	20,0	17,6
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	25,0	5,3	75,0	36,8	-	47,4	-	10,5
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	16,7	5,0	33,3	25,0	50,0	60,0	-	10,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	16,7	14,3	50,0	28,6	33,3	57,1	-	-
... dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	33,3	45,5	-	13,6	66,7	40,9	-	-

* "H" staat voor de score van de gemeente Hoogeveen; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als vernieuwende organisatie

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	H	CG	H	CG	H	CG	H	CG
Percentages*								
...frustraties en versterde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	-	9,1	33,3	36,4	66,7	45,5	-	9,1
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	-	13,6	-	18,2	100	63,6	-	4,5
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	-	-	33,3	21,7	66,7	65,2	-	13,0
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	20,0	15,0	40,0	30,0	40,0	45,0	-	10,0
...beter personeelsbeleid en human resource management	-	10,0	50,0	30,0	50,0	50,0	-	10,0
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	-	27,8	33,3	27,8	66,7	44,4	-	-
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	16,7	22,7	-	18,2	83,3	59,1	-	-
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	-	9,5	40,0	23,8	60,0	52,4	-	14,3

* "H" staat voor de score van de gemeente Hoogeveen; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten in Drenthe



Bijlage 4: Tabellen gemeente Meppel

Uitkomsten rol van de gemeente als bestuur van de gemeenschap

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	M	CG	M	CG	M	CG	M	CG
Percentages*								
...verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen	-	13,6	66,7	27,3	33,3	54,5	-	4,5
...zakelijker relaties tussen de inwoners en de gemeentepolitiek	16,7	31,8	-	13,6	50,0	45,5	33,3	9,1
...een grotere nadruk op dorpsbelangen in de Raad	66,7	27,3	-	22,7	-	40,9	33,3	9,1
...een afname van het dorpsgevoel (gemeenschapszin)	-	4,8	40,0	9,5	20,0	76,2	40,0	9,5
...een afname van deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente (raadsvergaderingen, inspraak, e.d.)	16,7	9,5	-	19,0	50,0	61,9	33,3	9,5
...verbeterde samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven	-	4,8	33,3	42,9	66,7	47,6	-	4,8
...een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente	16,7	30,4	33,3	8,7	33,3	56,5	16,7	4,3
...een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente	-	-	50,0	34,8	50,0	52,2	-	13,0
...dat de gemeente nu beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen	16,7	18,2	33,3	40,9	50,0	40,9	-	-
...dat belangen van maatschappelijke groeperingen in het beleid van de gemeente beter tot uitdrukking komen	-	-	33,3	40,9	66,7	54,5	-	4,5

* "M" staat voor de score van de gemeente Meppel; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als publieke dienstverlener

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	M	CG	M	CG	M	CG	M	CG
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	-	8,7	-	8,7	83,3	78,3	16,7	4,3
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	-	9,1	-	13,6	50,0	63,6	50,0	13,6
...verbeterd crisis- en risicomangement	-	-	-	4,8	100	95,2	-	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	-	5,3	-	10,5	100	84,2	-	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	-	5,0	-	-	100	95,0	-	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	-	-	16,7	9,5	83,3	90,5	-	-
...dat beleid en besluiten minder op ad hoc basis tot stand komen	-	9,1	33,3	18,2	66,7	72,7	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	-	-	16,7	18,2	83,3	81,8	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	-	4,5	-	-	100	95,5	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	-	9,1	16,7	4,5	83,3	86,4	-	-
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	-	4,5	16,7	22,7	83,3	72,7	-	-

* "M" staat voor de score van de gemeente Meppel; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als medeoverheid

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	M	CG	M	CG	M	CG	M	CG
Percentages*								
...betere samenwerking tussen gemeenten	16,7	13,6	50,0	31,8	16,7	45,5	16,7	9,1
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	-	20,0	33,3	25,0	50,0	50,0	16,7	5,0
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	-	12,5	-	25,0	50,0	45,8	50,0	16,7
...een betere relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten	-	-	40,0	33,3	60,0	55,6	-	11,1
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	28,6	20,0	14,3	20,0	14,3	40,0	42,9	20,0
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	-	11,8	50,0	41,2	-	29,4	50,0	17,6
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	-	5,3	60,0	36,8	-	47,4	40,0	10,5
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	-	5,0	80,0	25,0	-	60,0	20,0	10,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	-	14,3	33,3	28,6	66,7	57,1	-	-
... dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	33,3	45,5	50,0	13,6	16,7	40,9	-	-

* "M" staat voor de score van de gemeente Meppel; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als vernieuwende organisatie

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	M	CG	M	CG	M	CG	M	CG
Percentages*								
...frustraties en versterde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	-	9,1	16,7	36,4	50,0	45,5	33,3	9,1
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	16,7	13,6	16,7	18,2	50,0	63,6	16,7	4,5
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	-	-	-	21,7	57,1	65,2	42,9	13,0
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	-	15,0	40,0	30,0	20,0	45,0	40,0	10,0
...beter personeelsbeleid en human resource management	-	10,0	12,5	30,0	62,5	50,0	25,0	10,0
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	50,0	27,8	25,0	27,8	25,0	44,4	-	-
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	16,7	22,7	-	18,2	83,3	59,1	-	-
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	16,7	9,5	16,7	23,8	33,3	52,4	33,3	14,3

* "M" staat voor de score van de gemeente Meppel; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten in Drenthe

als individualisering die leidt tot een verminderde betrokkenheid, minder vrijwilligers en minder mensen die strijden voor het 'algemeen' belang, kan worden gesteld dat dit een zware wissel trekt op heringedeelde gemeenten. De participatie verminderd en politieke partijen raken wellicht nog sneller hun achterban kwijt, waardoor ook de kwaliteit van de politieke partijen uiteraard onder druk komt te staan. Het is een lastig aspect waar heringedeelde gemeenten in het algemeen, en dus ook de heringedeelde gemeenten in Zuidoost-Drenthe maar moeilijk een alternatief voor kunnen ontwikkelen.

Een toename van het aantal kernen dwingt gemeenten ook tot het organiseren van de aandacht voor de specifieke lokale problemen in de diverse kernen. Geen van de kernen wil achtergesteld worden en de bevolking is kritisch als besluiten over spreiding van voorzieningen negatief uitvallen. Ook dit legt een extra druk op de heringedeelde plattelandsgemeenten. Keuzen moeten worden gemaakt en moeten worden gelegitimeerd, daarbij dient het gemeentebestuur haar rug recht te houden en goed te communiceren om verwachtingen van de lokale partners te kunnen blijven managen.

Een aardige uitkomst is dat de gemeentelijke herindeling in de regio Zuidoost niet of nauwelijks van invloed is geweest op de gemeenschapszin van inwoners. Veel tegenstanders van herindeling zijn hier erg bang voor. Nuchter is in de verschillende sessies vastgesteld dat inwoners niet aan hun gemeente zijn verbonden, maar aan het dorp waarin zij wonen, ofwel aan hun directe woonomgeving.

De complexiteit van herindelingsoperaties maakt dat gemeenten in de eerste periode vooral met zichzelf bezig zijn. Intern moet 'de boel' op orde komen, alvorens men in staat is om de blik naar buiten te richten. We hebben de indruk dat de plattelandsgemeenten in Zuidoost-Drenthe inmiddels zover zijn. Er is reeds ruimte ontstaan die het mogelijk maakt weer constructief met de buitenwacht om te gaan.

6.3.2 Impact van de herindeling op de rol publieke dienstverlener

Een zeer opvallend aspect is dat de impact van de herindeling op deze rol feitelijk alleen voor Midden-Drenthe erg positief uitvalt. Daar spreekt men bijvoorbeeld van een verminderde kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat, een vergroot strategisch vermogen en professionelere en klantgerichtere dienstverlening naar de burger. Een verklaring is te vinden in het feit dat de drie voormalige gemeenten op basis van min of meer 'vrijwillige gedwongenheid' elkaar hebben opgezocht. Men is met de belangrijke voorbereidingen (harmonisatie van beleid, het nadenken over het ineenschuiven van de organisaties etc.) ver voor de uiteindelijke herindelingsdatum gestart en zagezegd geldt dan ook dat zij in tijd een belangrijke voorsprong hebben op gemeenten die 'tot het eind toe de hakken in het zand hebben gezet'.

Er is lang stil gestaan bij de professionalisering van het ambtelijk apparaat. Hiervan is in de meeste gemeenten, ook in Midden-Drenthe, beperkt sprake. De verklaringen zijn talrijk, maar komen toch vooral neer op de volgende twee. De

eerste is dat de nieuwe gemeente het moet doen met dezelfde mensen, waarvan het nog maar de vraag is of zij goed zullen kunnen functioneren in de nieuwe gemeente met een aanzienlijk grotere schaal. Een schaal die andere vaardigheden en kennis vraagt, maar ook eist. Bovendien geldt dat twee slechte ambtenaren nooit één goede ambtenaar worden. En daarmee raken we aan een tweede aspect. Een uitgangspunt bij veel herindelingen en ook de herindeling in Zuidoost-Drenthe is dat alle medewerkers uit de voormalige gemeenten worden geplaatst in de nieuwe gemeente. In principe blijft iedereen, terwijl niet iedereen ook werkelijk in staat is om de schaa sprong, inhoudelijk en procesmatig, te kunnen maken. Het proces van uitstroom in combinatie met het creëren van fte voor nieuwe functies waar nieuwe medewerkers voor kunnen worden aangetrokken, is een proces van lange adem. Een inschatting van de uiteindelijke professionalisering van het ambtelijk apparaat ligt volgens de deelnemers in Zuidoost dan ook minimaal op 10 tot 12 jaar.

Getalsmatig (inwoners) liggen een plattelandsgemeenten in de regio in de range van wat de ideale omvang van de Nederlands gemeente wordt geacht. Recent onderzoek van het bureau Berenschot naar de ideale omvang van de Nederlandse gemeente wijst uit dat die ideale omvang van een gemeente tussen de 20.000 en 80.000 inwoners ligt. De relatie tussen de efficiëntie en effectiviteit van het ambtelijk apparaat en de aard en omvang van de gemeentelijke problematiek is dan optimaal.

Een ons inziens enigszins zorgelijke uitkomst heeft te maken met het feit dat kwaliteitsimpulsen van de herindeling in de regio Zuidoost voorbij lijkt te zijn gegaan aan de raadsleden. We zien dat overigens in veel herindelingen. De aandacht concentreert zich met name in en rond het ambtelijk apparaat en raadsleden worden nauwelijks gefaciliteerd om de schaa sprong eveneens te maken. De ontwikkelingen rondom het dualisme kunnen worden gebruikt om de raad te helpen met haar emancipatie. Een ontwikkeling die als noodzakelijk kan worden gekenmerkt. Wellicht in het bijzonder in de gemeente Coevorden waar zoals men zelf aangeeft sprake is van cliëntelisme in de Raad.

Overigens is er nog een opvallende uitkomst te benoemen. De herindeling is volgens de deelnemers vooralsnog niet ten koste gegaan van het aantal en het niveau van de gemeentelijke voorzieningen. De discussie over een eventuele herverdeling van voorzieningen komt echter in een enkele gemeente op gang.

6.3.3 Impact van de herindeling op de rol medeoverheid

De regionale oriëntatie lijkt als gevolg van de herindeling, na een periode van vooral interngerichtheid, in de regio Zuidoost te zijn versterkt. Tegelijkertijd heeft het er de schijn van dat oude samenwerkingsconstructies zijn opgeheven, terwijl daar nog geen nieuwe voor in het leven zijn geroepen. Met uitzondering van de gemeente Borger-Odoorn participeren de nieuwe gemeenten per saldo in minder gemeenschappelijke regelingen dan voor de herindeling. Door het wegvallen van veel van deze geijkte structuren komt echter de effectiviteit en de resultaatgerichtheid van de regionale samenwerking onder druk te staan. In de discussie blijkt een grote behoefte te bestaan aan nieuwe samenwerkingsvormen

en nieuwe allianties. De regiovisie wordt daarbij kansrijk genoemd, ondanks het feit dat men er nog niet in is geslaagd concrete afspraken te maken. Wellicht is een verklaring daarvoor het feit dat de relatie tussen de plattelandsgemeenten en de centrumgemeente sinds de herindeling niet is verbeterd. Het evenwicht tussen de centrumgemeente en de plattelandsgemeenten is weliswaar getalsmatig meer in balans maar de bestuurscultuur is nog de oude. We hebben in de gesprekken nog een wij-zij-cultuur waargenomen, zonder dat overigens sprake is van groot wantrouwen tussen de centrumgemeenten en de plattelandsgemeenten in de regio.

Een andere relatie die niet of nauwelijks is verbeterd is de relatie met de provincie. Er is sprake van ontevredenheid over de wijze waarop de provincie deze relatie vormgeeft. Het heeft er alle schijn van dat gemeenten enorm zijn gegroeid en gewijzigd, terwijl de provincie in denken en handelen ten opzichte van de gemeenten dat niet heeft gedaan. Het is zaak, zo stellen de gemeenten net als in de andere regio's, dat de wisselwerking tussen provincie en gemeenten in nieuw licht wordt gezien. De wens van de gemeenten is meer terughoudendheid in wettelijke, toetsende taken door de provincie en meer nadruk op de faciliterende rol die de provincie ten opzichte van de gemeenten kan innemen.

6.3.4 Impact van de herindeling op de rol vernieuwende organisatie

Aan een herindeling kleven enkele belangrijke risico's die direct van invloed zijn op de wijze waarop gemeenten deze rol uitoefenen. Een eerste heeft te maken met frustraties die kunnen ontstaan omdat vooraf gewekte verwachtingen niet kunnen worden waargemaakt. Hier lijkt in een aantal gemeenten inderdaad sprake van te zijn en opvallend is dat vooral raad en maatschappelijk middenveld zich vaker herkennen in dit risico dan college en ambtenaren. Een belangrijk signaal dat college en ambtenaren niet aan zich voorbij kunnen laten gaan.

De discussie over de rollen en taken van de provincie na de herindeling kan overigens wellicht ook in dit licht worden beschouwd. Een verwachting van gemeenten was dat er na de herindeling een meer volwaardige relatie met de provincie zou ontstaan. Daar hier voorsnog geen sprake van lijkt te zijn, ontstaan op het niveau van de gemeente frustraties. Het tweede risico van herindeling is dat reorganisatiemoehoeid gaat ontstaan die verdere vernieuwing en doorontwikkeling onmogelijk maakt. Enkele gemeenten in Zuidoost-Drenthe herkennen zich in dit risico.

Ten behoeve van de financiële basis voor beleidsvoering van gemeenten kan worden opgemerkt dat ook hier geldt dat gemeenten in potentie beter in staat zijn om bijvoorbeeld investeringsstromen beheersbaar te maken en efficiencywinst werkelijk te boeken. In potentie, want ook deze belofte moet nog worden ingelost.

6.4 Regionale agenda voor de toekomst

De regionale agenda voor de toekomst bestaat, voortvloeiend uit hetgeen hiervoor is gezegd en het feit dat het nadrukkelijk om een regionale agenda gaat, uit een tweetal aspecten.

6.4.1 Agendapunt 1: Verbetering van de relatie met de provincie

Zoals we hebben kunnen constateren, lijkt de provincie niet te zijn opgeschaald (in houding en gedrag), terwijl gemeenten dat vrijwillig en onvrijwillig wel hebben gedaan. De relatie met de provincie wordt disproportioneel genoemd en er is behoefte aan herijking van de onderlinge relatie.

Gemeenten willen, nu ze groter zijn geworden het idee hebben serieuzer te worden genomen ten aanzien van de eigen beleidsvrijheid en gemeentelijke autonomie. De provincie zal de nieuwe, vernieuwde en grotere gemeenten deels op een andere wijze moeten bejegenen. Het gaat hier om een heroverweging ten aanzien van de manier waarop zij haar rollen en taken uitoefent in de richting van de gemeenten. Juist nu het aantal spelers in het Drents lokaal bestuur zo rigoureuus is teruggebracht zou de provincie haar klassieke ordenende taak als middenbestuur moeten doorontwikkelen naar een middenbestuur dat een actieve rol speelt in de ontwikkeling van de Drentse maatschappij over de volle breedte. Een accentverschuiving en versterking van de faciliterende rol van de provincie in de richting van de gemeenten is gewenst, zo stelt men.

Een versterking van de relatie tussen het Drentse middenbestuur en Drentse lokaal bestuur kan ten derde plaatsvinden als de verwachtingen ten aanzien van elkaar helder worden uitgesproken. In een plenaire bijeenkomst of in bilaterale contacten. Vanuit de gemeenten zal in dergelijke bijeenkomsten of plenaire contact zeer helder de behoefte aan een verandering van de rolopvattingen moeten worden geformuleerd. Wat is precies de lokale behoefte aan een faciliterende provincie? Is dat een provincie die faciliteert met behulp van (co-) financiering? Of een provincie die faciliteert door te sturen met kennis en informatie? Of is dat een provincie die door te lobbyen een intermediaire rol richting het rijk en de EU vervult? Het antwoord op deze vragen blijft nu achterwege hetgeen leidt tot verschillende beelden ten aanzien van dezelfde onderlinge relatie, met de spanning tot gevolg.

6.4.2 Agendapunt 2: Het verder ontwikkelen van regionale samenwerking

Zoals we hebben kunnen constateren zijn de voormalige regionale samenwerkingsverbanden opgeheven, zonder dat daar goede alternatieven voor zijn teruggekomen. Er wordt weliswaar gewerkt aan de regiovisie maar vooralsnog met beperkt resultaat. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat de bestuurscultuur regionale slagkracht nog teveel in de weg staat.

Het is zaak dat in de regio wordt gewerkt aan het niet elkaar tegemoet te treden vanuit een beeld van tegenstelling tussen stad en platteland maar vanuit een idee van wederzijdse afhankelijkheid van beide. Geen leefbaar platteland zonder vitale steden en vice versa. Omdat het denken en handelen nog in het teken staat van de oude bestuurscultuur ('wij-zij') van voor de herindeling moet in de eerste plaats een mentaliteitsverandering in de centrumgemeenten plaatsvinden die ertoe zal leiden dat men zich meer zal openstellen voor de belangen van de plattelandsgemeenten in het samen werken aan regionale opgaven. De plattelandsgemeenten hebben, in de tweede plaats, tot taak de toename van de

lokale bestuurskracht in de richting van de centrumgemeenten manifest te maken. Beide ontwikkelingen kunnen elkaar versterken.

De regiovisie wordt, als integrerend kader voor regionale samenwerking, op waarde geschat. Maar de kracht van regionale samenwerking ligt in de schaal waarop het probleem dat door de samenwerking moet worden ondervangen, zich voordoet.



Bijlage 1: Tabellen gemeente Borger-Odoorn

Uitkomsten rol van de gemeente als bestuurder van de gemeenschap

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	BO	PL	BO	PL	BO	PL	BO	PL
Percentages*								
...verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen	27,3	21,5	36,4	20,3	36,4	55,7	-	2,5
...zakelijker relaties tussen de inwoners en de gemeentepolitiek	30,0	59,5	60,0	17,6	10,0	20,3	-	2,7
...een grotere nadruk op dorpsbelangen in de Raad	20,0	39,2	-	21,5	80,0	34,2	-	5,1
...een afname van het dorpsgevoel (gemeenschapszin)	9,1	14,9	18,2	13,5	72,7	67,6	-	4,1
...een afname van deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente (raadsvergaderingen, inspraak, e.d.)	81,8	65,8	9,1	16,4	9,1	16,4	-	1,4
...verbeterde samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven	18,2	19,4	54,5	56,9	27,3	18,1	-	5,6
...een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente	77,8	76,6	11,1	11,7	11,1	10,4	-	1,3
...een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente	18,2	16,7	-	30,8	81,8	50,0	-	2,6
...dat de gemeente nu beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen	88,9	54,7	-	20,0	11,1	21,3	-	4,0
...dat belangen van maatschappelijke groeperingen in het beleid van de gemeente beter tot uitdrukking komen	9,1	19,2	54,5	43,6	27,3	33,3	9,1	3,8

* "BO" staat voor de score van de gemeente Borger-Odoorn; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten in Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als publieke dienstverlener

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	BO	PL	BO	PL	BO	PL	BO	PL
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	10,0	52,6	20,0	12,8	50,0	30,8	20,0	3,8
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	40,0	61,0	40,0	23,4	20,0	14,3	-	1,3
...verbeterd crisis- en risicomanagement	54,5	43,4	18,2	25,0	27,3	30,3	-	1,3
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	22,2	35,1	22,2	28,6	44,4	33,8	11,1	2,6
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	37,5	25,7	50,0	51,4	12,5	21,4	-	1,4
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	11,1	8,6	33,3	50,0	44,4	40,0	11,1	1,4
...dat beleid en besluiten minder op ad-hocbasis tot stand komen	-	20,3	33,3	40,5	66,7	39,2	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	12,5	36,5	-	24,3	87,5	39,2	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	-	16,7	-	38,9	100	44,4	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	-	15,6	30,0	33,8	70,0	26,8	-	3,9
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	-	15,6	70,0	46,8	20,0	36,4	10,0	1,3

* "BO" staat voor de score van de gemeente Borger-Odoorn; "PL" staat voor de gemiddelde score van de plattelandsgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als medeoverheid

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	BO	PL	BO	PL	BO	PL	BO	PL
Percentages								
...betere samenwerking tussen gemeenten	60,0	36,6	-	26,8	30,0	24,4	10,0	12,2
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	63,6	29,7	-	29,7	18,2	23,0	18,2	17,6
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	9,1	18,7	54,5	42,7	18,2	21,3	18,2	17,3
...een betere relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten	25,0	20,6	12,5	30,2	50,0	36,5	12,5	12,7
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	-	18,1	11,1	33,3	66,7	27,8	22,2	20,8
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	-	11,0	-	35,6	71,4	31,5	28,6	21,9
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	-	13,4	22,2	38,8	55,6	23,9	22,2	23,9
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	8,3	6,3	-	11,3	83,3	67,5	8,3	15,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	-	9,0	11,1	20,5	88,9	59,0	-	11,5
...dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	70,0	43,6	-	24,4	-	21,8	30,0	10,3

* "BO" staat voor de score van de gemeente Borger-Odoorn; "PL" staat voor de gemiddelde score van de plattelandsgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als vernieuwende organisatie

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	BO	PL	BO	PL	BO	PL	BO	PL
Percentages*								
...frustraties en versterde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	45,5	41,0	36,4	33,3	9,1	17,9	9,1	7,7
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	9,1	51,3	27,3	17,9	54,5	26,9	9,1	3,8
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	-	10,7	27,3	37,3	54,5	45,3	18,2	6,7
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	20,0	44,7	20,0	25,0	50,0	26,3	10,0	3,9
...beter personeelsbeleid en human resource management	10,0	42,1	30,0	27,6	30,0	21,1	30,0	9,2
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	50,0	70,3	30,0	17,6	-	2,7	20,0	9,5
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	27,3	34,2	54,5	29,1	18,2	35,4	-	1,3
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	36,4	34,1	36,4	32,9	18,2	26,8	9,1	6,1

* "BO" staat voor de score van de gemeente Borger-Odoorn; "PL" staat voor de gemiddelde score van de plattelandsgemeenten;



Bijlage 2: Tabellen gemeente Coevorden

Uitkomsten rol van de gemeente als bestuurder van de gemeenschap

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	C	PL	C	PL	C	PL	C	PL
Percentages*								
...verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen	7,1	21,5	21,4	20,3	71,4	55,7	-	2,5
...zakelijker relaties tussen de inwoners en de gemeentepolitiek	71,4	59,5	-	17,6	28,6	20,3	-	2,7
...een grotere nadruk op dorpsbelangen in de Raad	68,8	39,2	6,3	21,5	25,0	34,2	-	5,1
...een afname van het dorpsgevoel (gemeenschapszin)	7,7	14,9	-	13,5	92,3	67,6	-	4,1
...een afname van deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente (raadsvergaderingen, inspraak, e.d.)	64,3	65,8	14,3	16,4	21,4	16,4	-	1,4
...verbeterde samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven	42,9	19,4	42,9	56,9	7,1	18,1	7,1	5,6
...een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente	69,2	76,6	23,1	11,7	7,7	10,4	-	1,3
...een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente	8,3	16,7	33,3	30,8	58,3	50,0	-	2,6
...dat de gemeente nu beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen	57,1	54,7	21,4	20,0	21,4	21,3	-	4,0
...dat belangen van maatschappelijke groeperingen in het beleid van de gemeente beter tot uitdrukking komen	-	19,2	30,8	43,6	69,2	33,3	-	3,8

* "C" staat voor de score van de gemeente Coevorden; "PL" staat voor de gemiddelde score van de plattelandsgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als publieke dienstverlener

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	C	PL	C	PL	C	PL	C	PL
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	40,0	52,6	6,7	12,8	53,3	30,8	-	3,8
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	73,3	61,0	6,7	23,4	20,0	14,3	-	1,3
...verbeterd crisis- en risicomanagement	35,7	43,4	7,1	25,0	57,1	30,3	-	1,3
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	-	35,1	46,7	28,6	53,3	33,8	-	2,6
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	11,1	25,7	55,6	51,4	33,3	21,4	-	1,4
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	-	8,6	33,3	50,0	66,7	40,0	-	1,4
...dat beleid en besluiten minder op ad-hocbasis tot stand komen	12,5	20,3	25,0	40,5	62,5	39,2	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	35,7	36,5	21,4	24,3	42,9	39,2	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	-	16,7	46,7	38,9	53,3	44,4	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	7,1	15,6	21,4	33,8	71,4	46,8	-	3,9
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	-	15,6	13,3	46,8	86,7	36,4	-	1,3

* "C" staat voor de score van de gemeente Coevorden; "PL" staat voor de gemiddelde score van de plattelandsgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als medeoverheid

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	C	PL	C	PL	C	PL	C	PL
Percentages*								
...betere samenwerking tussen gemeenten	20,0	36,6	-	26,8	73,3	24,4	6,7	12,2
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	21,4	29,7	21,4	29,7	57,1	23,0	-	17,6
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	6,7	18,7	33,3	42,7	46,7	21,3	13,3	17,3
...een betere relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten	-	20,6	8,3	30,2	91,7	36,5	-	12,7
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	14,3	18,1	7,1	33,3	50,0	27,8	28,6	20,8
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	-	11,0	50,0	35,6	33,3	31,5	16,7	21,9
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	-	13,4	33,3	38,8	25,0	23,9	41,7	23,9
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	6,3	6,3	6,3	11,3	62,5	67,5	25,0	15,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	6,3	9,0	6,3	20,5	75,0	59,0	12,5	11,5
...dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	75,0	43,6	6,3	24,4	6,3	21,8	12,5	10,3

* "C" staat voor de score van de gemeente Coevorden; "PL" staat voor de gemiddelde score van de plattelandsgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als vernieuwende organisatie

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	C	PL	C	PL	C	PL	C	PL
Percentages*								
...frustraties en versterde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	35,7	41,0	14,3	33,3	28,6	17,9	21,4	7,7
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	53,3	51,3	6,7	17,9	33,3	26,9	6,7	3,8
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	-	10,7	38,5	37,3	53,8	45,3	7,7	6,7
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	46,7	44,7	6,7	25,0	40,0	26,3	6,7	3,9
...beter personeelsbeleid en human resource management	50,0	42,1	21,4	27,6	21,4	21,1	7,1	9,2
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	100	70,3	-	17,6	-	2,7	-	9,5
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	66,7	34,2	13,3	29,1	20,0	35,4	-	1,3
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	40,0	34,1	20,0	32,9	26,7	26,8	13,3	6,1

* "C" staat voor de score van de gemeente Coevorden; "PL" staat voor de gemiddelde score van de plattelandsgemeenten



Bijlage 3: Tabellen gemeente Emmen

Uitkomsten rol van de gemeente als bestuurder van de gemeenschap

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	E	CG	E	CG	E	CG	E	CG
Percentages*								
...verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen	-	13,6	25,0	27,3	62,5	54,5	12,5	4,5
...zakelijker relaties tussen de inwoners en de gemeentepolitiek	25,0	31,8	25,0	13,6	50,0	45,5	-	9,1
...een grotere nadruk op dorpsbelangen in de Raad	-	27,3	37,5	22,7	62,5	40,9	-	9,1
...een afname van het dorpsgevoel (gemeenschapszin)	-	4,8	-	9,5	100	76,2	-	9,5
...een afname van deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente (raadsvergaderingen, inspraak, e.d.)	12,5	9,5	-	19,0	87,5	61,9	-	9,5
...verbeterde samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven	14,3	4,8	-	42,9	85,7	47,6	-	4,8
...een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente	25,0	30,4	-	8,7	75,0	56,5	-	4,3
...een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente	-	-	-	34,8	75,0	52,2	25,0	13,0
...dat de gemeente nu beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen	-	18,2	25,0	40,9	75,0	40,9	-	-
...dat belangen van maatschappelijke groeperingen in het beleid van de gemeente beter tot uitdrukking komen	-	-	12,5	40,9	87,5	54,5	-	4,5

* "E" staat voor de score van de gemeente Emmen; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als publieke dienstverlener

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	E	CG	E	CG	E	CG	E	CG
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	12,5	8,7	-	8,7	87,5	78,3	-	4,3
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	-	9,1	12,5	13,6	87,5	63,6	-	13,6
...verbeterd crisis- en risicomanagement	-	-	-	4,8	100	95,2	-	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	-	5,3	-	10,5	100	84,2	-	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	-	5,0	-	-	100	95,0	-	-
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	-	9,5	-	-	100	90,5	-	-
...dat beleid en besluiten minder op ad-hocbasis tot stand komen	-	9,1	-	18,2	100	72,7	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	-	-	-	18,2	100	81,8	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	-	4,5	-	-	100	95,5	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	-	9,1	-	4,5	100	86,4	-	-
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	-	4,5	25,0	22,7	75,0	72,7	-	-

* "E" staat voor de score van de gemeente Emmen; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als medeoverheid

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	E	CG	E	CG	E	CG	E	CG
Percentages								
...betere samenwerking tussen gemeenten	12,5	13,6	-	31,8	75,0	9,1	12,5	45,5
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	42,9	20,0	14,3	25,0	42,9	5,0	-	50,0
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	-	12,5	-	25,0	88,9	16,7	11,1	45,8
...een betere relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten	-	-	14,3	33,3	71,4	11,1	14,3	55,6
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	20,0	20,0	20,0	20,0	40,0	20,0	20,0	40,0
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	-	11,8	33,3	41,2	66,7	17,6	-	29,4
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	-	5,3	12,5	36,8	87,5	10,5	-	47,4
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	-	5,0	-	25,0	85,7	10,0	14,3	60,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	-	14,3	14,3	28,6	85,7	-	-	57,1
...dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	87,5	45,5	-	13,6	12,5	-	-	40,9

* "E" staat voor de score van de gemeente Emmen; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als vernieuwende organisatie

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	E	CG	E	CG	E	CG	E	CG
Percentages*								
...frustraties en versterde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	25,0	9,1	37,5	36,4	37,5	45,5	-	9,1
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	12,5	13,6	25,0	18,2	62,5	63,6	-	4,5
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	-	-	25,0	21,7	75,0	65,2	-	13,0
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	25,0	15,0	25,0	30,0	50,0	45,0	-	10,0
...beter personeelsbeleid en human resource management	14,3	10,0	42,9	30,0	42,9	50,0	-	10,0
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	37,5	27,8	25,0	27,8	37,5	44,4	-	-
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	25,0	22,7	37,5	18,2	37,5	59,1	-	-
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	-	9,5	25,0	23,8	62,5	52,4	12,5	14,3

* "E" staat voor de score van de gemeente Emmen; "CG" staat voor de gemiddelde score van alle centrumgemeenten.



Bijlage 4: Tabellen gemeente Midden-Drenthe

Uitkomsten rol van de gemeente als bestuurder van de gemeenschap

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	MD	PL	MD	PL	MD	PL	MD	PL
Percentages*								
...verminderde aandacht voor de problemen in de kleine kernen	-	21,5	14,3	20,3	85,7	55,7	-	2,5
...zakelijker relaties tussen de inwoners en de gemeentepolitiek	87,5	59,5	12,5	17,6	-	20,3	-	2,7
...een grotere nadruk op dorpsbelangen in de Raad	37,5	39,2	25,0	21,5	37,5	34,2	-	5,1
...een afname van het dorpsgevoel (gemeenschapszin)	-	14,9	14,3	13,5	57,1	67,6	28,6	4,1
...een afname van deelname van inwoners aan het bestuur van de gemeente (raadsvergaderingen, inspraak, e.d.)	60,0	65,8	20,0	16,4	20,0	16,4	-	1,4
...verbeterde samenwerking tussen de gemeente, het lokale middenveld en het bedrijfsleven	12,5	19,4	50,0	56,9	37,5	18,1	7,1	5,6
...een grotere afstand tussen de inwoners van de gemeente en het bestuur van de gemeente	57,1	76,6	14,3	11,7	28,6	10,4	-	1,3
...een verbeterde kwaliteit van de besluitvorming in de gemeente	28,6	16,7	28,6	30,8	28,6	50,0	14,3	2,6
...dat de gemeente nu beter in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te brengen	57,1	54,7	-	20,0	42,9	21,3	-	4,0
...dat belangen van maatschappelijke groeperingen in het beleid van de gemeente beter tot uitdrukking komen	71,4	19,2	14,3	43,6	14,3	33,3	-	3,8

* "MD" staat voor de score van de gemeente Midden-Drenthe; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als publieke dienstverlener

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	MD	PL	MD	PL	MD	PL	MD	PL
Percentages*								
...een afname van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke ambtelijke organisatie	85,7	52,6	-	12,8	14,3	30,8	-	3,8
...een toename van het vermogen tot strategische beleids- en besluitvorming	100	61,0	-	23,4	-	14,3	-	1,3
...verbeterd crisis- en risicomanagement	80,0	43,4	20,0	25,0	-	30,3	-	1,3
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat	28,6	35,1	28,6	28,6	42,9	33,8	-	2,6
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van het college van Burgemeester en Wethouders	42,9	25,7	42,9	51,4	14,3	21,4	-	1,4
...professionalisering en kwaliteitsverbetering van de Gemeenteraad	-	8,6	71,4	50,0	28,6	40,0	-	1,4
...dat beleid en besluiten minder op ad-hocbasis tot stand komen	42,9	20,3	57,1	40,5	-	39,2	-	-
...meer professionaliteit in de dienstverlening naar de burger	71,4	36,5	14,3	24,3	14,3	39,2	-	-
...meer klantgerichtheid in de dienstverlening naar de burger	57,1	16,7	28,6	38,9	14,3	44,4	-	-
...een afname van het aantal gemeentelijke voorzieningen	14,3	15,6	-	33,8	85,7	46,8	-	3,9
...kwalitatief betere gemeentelijke voorzieningen	16,7	15,6	66,7	46,8	16,7	36,4	-	1,3

* "MD" staat voor de score van de gemeente Midden-Drenthe; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als medeoverheid

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	MD	PL	MD	PL	MD	PL	MD	PL
Percentages*								
...betere samenwerking tussen gemeenten	42,9	36,6	28,6	26,8	14,3	24,4	14,3	12,2
...dat de gemeente een betere bijdrage levert aan het realiseren regionale opgaven	-	29,7	66,7	29,7	16,7	23,0	16,7	17,6
...beter functionerende gemeenschappelijke regelingen	14,3	18,7	42,9	42,7	28,6	21,3	14,3	17,3
...een betere relatie tussen centrumgemeenten en plattelandsgemeenten	20,0	20,6	40,0	30,2	-	36,5	40,0	12,7
...een betere relatie tussen de gemeente en de provincie	-	18,1	80,0	33,3	-	27,8	20,0	20,8
...minder problemen bij uitoefening van de controlerende, toetsende taak door de provincie	-	11,0	50,0	35,6	33,3	31,5	16,7	21,9
...minder problemen bij toezicht en handhaving door de provincie	14,3	13,4	42,9	38,8	28,6	23,9	14,3	23,9
...dat de provincie meer taken aan de gemeente overlaat	28,6	6,3	14,3	11,3	42,9	67,5	14,3	15,0
...dat de gemeente minder oog heeft voor regionale problemen	14,3	9,0	42,9	20,5	42,9	59,0	-	11,5
...dat de gemeente beter in staat is haar belangen op bovenlokaal niveau (provincie, Rijk, EU) te behartigen	28,6	43,6	42,9	24,4	28,6	21,8	-	10,3

* "MD" staat voor de score van de gemeente Midden-Drenthe; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten

Uitkomsten rol van de gemeente als vernieuwende organisatie

De impact van herindeling is geweest	Eens		Noch (on)eens		Oneens		Weet niet	
	MD	PL	MD	PL	MD	PL	MD	PL
Percentages*								
...frustraties en versterde verhoudingen omdat vooraf gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt	16,7	41,0	50,0	33,3	33,3	17,9	-	7,7
...versnelde organisatieontwikkeling (structuur)	71,4	51,3	28,6	17,9	-	26,9	-	3,8
...het doorbreken van een cultuur van verkokering en bureaupolitiek	20,0	10,7	60,0	37,3	20,0	45,3	-	6,7
...reorganisatiemoeheid waardoor verdere vernieuwing niet van de grond komt	14,3	44,7	14,3	25,0	71,4	26,3		3,9
...beter personeelsbeleid en human resource management	42,9	42,1	42,9	27,6	14,3	21,1	-	9,2
...meer groeimogelijkheden voor de medewerkers van de gemeente	85,7	70,3	14,3	17,6	-	2,7	-	9,5
...een gezondere financiële basis voor de gemeentelijke beleidsvoering	33,3	34,2	50,0	29,1	16,7	35,4	-	1,3
...een evenwichtiger inzet van mensen en middelen binnen het apparaat	42,9	34,1	42,9	32,9	14,3	26,8	-	6,1

* "MD" staat voor de score van de gemeente Midden-Drenthe; "PL" staat voor de gemiddelde score van alle plattelandsgemeenten