

Samenvatting discussienota “Grensoverschrijdend samenwerken en samengaan”

Inleiding / aanleiding

De nota is bij brief van 3 april 2008 door GS van Zuid-Holland aangeboden aan (o.a.) de colleges van B&W en de gemeenteraden in Zuid-Holland. De ondertitel luidt: “stap voorwaarts kwaliteitsslag lokaal bestuur in Zuid-Holland”. Voor de aanleiding wordt verwezen naar het Coalitieakkoord 2007-2011, waarin staat dat het beleidskader uit 2001 voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur herijking en modernisering behoeft.¹ In de aanbiedingsbrief wordt gevraagd om voor 1 juli 2008 te reageren. GS gaan op basis van reacties en gesprekken een definitieve nota maken, die na het zomerreces ter vaststelling wordt aangeboden aan Provinciale Staten.

De nota omvat (na het voorwoord, een samenvatting en een inleiding) 3 hoofdstukken:

- a. Het debat over de kwaliteit van te lokaal bestuur (9 blz.)
- b. Proces en criteria kwaliteitsslag lokaal bestuur: op weg naar een stappenplan (11 p.)
- c. Werkprogramma 2008-2011: wat gaan wij ervoor doen, wanneer en hoe? (7 blz.)

De nota kent voorts 3 bijlagen: een kaart met de gemeentegrenzen per 1 januari 2008; een terugblik op de provinciale handelingen ten aanzien van het lokaal bestuur in de periode 2000-2007 en een voorstel tot een aanpassing van het in 2001 door GS (eenzijdig) van toepassing verklaarde normenkader voor het toetsen van gemeentelijke bestuurskracht.

Uitgangspunt

Uitgangspunt van GS is dat de provincie als eerste aan zet is als het gaat om de kwaliteit van het lokaal bestuur en als het gaat om conflicten in het lokaal bestuur, onverlet het feit dat gemeenten zelf kritisch moeten zijn op hun functioneren en hun positie in de samenleving. Thema's die het college in dat kader aan de orde willen stellen zijn: decentralisatie van taken, bestuurskracht, financieel toezicht, samenwerking en herindeling.

Bestuurskrachtmeting uniform en onder provinciale regie

Alle gemeenten moeten hun bestuurskracht² laten meten, want een meting daarvan geeft inzicht in functioneren en positie. Tot op heden gebeurt dat vrijwillig, de gemeenten huren daarvoor verschillende bureau's in, die uiteenlopende methodieken hanteren. Bij de kwaliteit daarvan worden vraagtekens gezet. Bovendien wordt niet getoetst aan de (in 2001) door de provincie vastgestelde normen en criteria. Een uniforme aanpak onder krachtige provinciale regie wordt nodig geacht om de metingen het gewenste benchmark karakter te geven en een voldoende kwaliteit. De provincie neemt de kosten van bestuurskrachtmeting voor haar rekening; het blijft echter een instrument van en voor de gemeenten.

Op een bestuurskrachtmeting laat een gemeente acties volgen om tot behoud c.q. verbetering van de kwaliteit van het lokaal bestuur te komen. Conform een stappenplan

¹ Het beleidskader uit 2001 heette “Grensverkenkend én grensverleggend” en was weer een uitwerking van de nota “Waar ligt de grens?” van februari 2000. Over bestuurskracht en bestuurskrachtmeting zijn in mei 2001 afspraken gemaakt tussen gedeputeerde Dekker en de VZHG (zie bijlage)

² Bestuurskracht is volgens GS de mate waarin en de wijze waarop een gemeente zelfstandig haar lokale en regionale opgaven realiseert met de beschikbare middelen. Een gemeente is bestuurskrachtig als de wettelijke taken naar behoren worden uitgevoerd, de dienstverlening aan de burger op orde is en er voldoende capaciteit wordt ingezet voor belangrijke lokale en regionale opgaven, zowel beleidsmatig als uitvoerend.

maakt de gemeente afspraken met de provincie over een tijdpad. Maakt een gemeente onvoldoende werk van het verbetertraject, dan vraagt de provincie extern advies en gaat zelf een beslissing nemen met herindeling als "ultimum remedium",

De bestuurskracht moet op orde zijn. De gemeenten bepalen zelf of ze daartoe gebruik maken van hulpstructuren (samenwerking). Wanneer gebrek aan bestuurskracht de aanleiding is om veel taken uit te besteden, gaat de provincie het debat aan met die gemeenten.

GS signaleren bij voorbaat dat veel gemeenten hun huidige taken al niet zelfstandig aankunnen, laat staan dat zij bij decentralisatie nieuwe taken zouden aankunnen. Dan komt schaalvergroting in beeld, bij voorkeur onder regie van de gemeenten zelf, zonodig via (opgelegde) herindeling. Als gemeenten de provincie vragen de regie te voeren in een herindelingsproces dan zoeken GS naar een zo groot mogelijk draagvlak in de regio.

Andere aspecten

- Omdat er geen inzicht bestond in de effecten van gemeentelijke herindeling in Zuid-Holland is begin dit jaar opdracht gegeven de herindelingen vanaf 1991 te evalueren. De conclusies van dit onderzoek, dat voor de zomer van 2008 gereed is, worden meegenomen bij de opstelling van de definitieve nota.
- De provincie is bij fusieplannen van gemeenten bereid om een zgn. herindelingscan te laten uitvoeren, waarin met name wordt ingegaan op de effecten voor de financiële positie.
- De provincie schakelt (conform de werkwijze van de provincie Limburg) over op een repressief financieel toezichtregiem, waarin één keer per vier jaar sprake is van een financieel verdiepingsonderzoek en elk jaar van een risico-analyse. Dit wordt uitgetest in een pilot in één regio.

De concrete voorstellen van GS:

Hoofdstuk 4 van de nota somt de concrete acties op die GS willen ondernemen:

1. De (regionale) bestuurskracht van gemeenten wordt - onder regie van de provincie- periodiek gemeten. Hierover worden met alle gemeenten afspraken gemaakt. De provincie wordt opdrachtgever aan één onderzoeksbureau. Uiterlijk 1 januari 2009 wordt met de nieuwe werkwijze gestart. De provincie gaat uit van een schema voor de jaren 2008 tot en met 2012. Rotterdam en Den Haag zijn in 2009 aan de beurt. Gemeenten die vrijwillig gaan fuseren worden uitgezonderd.
2. Voor het toetsen van de gemeentelijke bestuurskracht stelt de provincie de normen en criteria vast (een concept is als bijlage bij de nota gevoegd)
3. Er komt een stappenplan voor de verbetering van de kwaliteit van het lokaal bestuur;
4. De gemeentelijke herindelingen worden geëvalueerd
5. Bij fusieplannen van gemeenten laat de provincie –met het ministerie van BZK en de gemeenten- een herindelingscan uitvoeren;
6. Er wordt vervolgonderzoek gedaan naar de koppeling van het financieel toezicht op gemeenten aan de periodieke bestuurkrachtmeting van die gemeenten.
7. Tenslotte worden eerder bekend gemaakt voornemens opgesomd, zoals het faciliteren van de samenvoeging van Alkemade en Jacobswoude, het steunen van de fusie van Moordrecht, Nieuwerkerk a/d IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle, de oproep tot vrijwillige fusie van Bodegraven en Reeuwijk, samenwerking met Rotterdam en Den Haag, etc.

GJJ/080519

Overleg over bestuurskrachtmeting tussen gedeputeerde Dekker en de VZHG

Op 17 mei 2001 voerde gedeputeerde D.C. Dekker overleg met een delegatie van het bestuur van de VZHG over "normering van bestuurskracht". Met de uitnodiging voor dit gesprek gaf de gedeputeerde invulling aan verzoek van Provinciale Staten bij de bespreking van de nota "*Grensverkenkend en grensverleggend?*" in januari 2001. Aan Gedeputeerde Staten was toen gevraagd de paragraaf met normen en criteria voor bestuurskracht aan te scherpen na advies van de VZHG.

Aan het gesprek werd deelgenomen door vertegenwoordigers van onderzoeksbureaus die op dat moment (groepen van) Zuid-Hollandse gemeenten adviseerden bij hun discussie over bestuurskracht Van Naem & Partners, KPMG en Dirk Louter Advies & Management. Een samenvatting:

- a) De provinciale nota bevat een ruime opsomming van normen en criteria die aan bestuurskracht gesteld zouden kunnen worden. Het is mogelijk om allerlei opmerkingen te maken over de betekenis of de consistentie van bepaalde aspecten. Het is de vraag of dat veel nut heeft. De nadruk moet niet zozeer liggen op *het meten*, het aanleggen van normen, waarmee een voldoende of een onvoldoende kan worden gehaald, maar op de discussie zelf, op de aandachtspunten of thema's die in discussie (zouden moeten) zijn bij gemeenten en de vraag wie daar bij te betrekken. Het proces dat in een gemeente leidt tot onderkenning van de factoren die positief of negatief van invloed zijn op de bestuurskracht is belangrijker dan het (extern) aandragen van normen, die veelal uitmonden in het hebben van een bepaald bestuursinstrumentarium. Een van de onderzoekers bracht helder naar voren dat zo'n instrumentele benadering van het normatief kader ten onrechte kan leiden tot de suggestie dat er een lineair verband bestaat tussen schaalgrootte en bestuurskracht.
- b. Een discussie over bestuurskracht richt zich primair op de vraag of een gemeente ook over x jaar haar taken adequaat kan vervullen, gegeven de opdracht die het gemeentebestuur zichzelf stelt en rekening houdend met wettelijke verplichtingen en met perspectieven van andere overheden. De doorlichting van het huidige functioneren - eventueel in regionaal verband- geeft zicht op lacunes en risico's. Vervolgens komt de vraag aan de orde welke instrumenten en middelen ingezet kunnen en moeten worden om die lacunes op te heffen.
- c. Nog eens is vastgesteld hoe hardnekkig in de dagelijkse bestuurspraktijk de koppeling wordt gelegd tussen de discussie over bestuurskracht en gemeentelijke herindeling. De media werken daar graag aan mee, in de veronderstelling dat zij daarmee de bestuurlijke problematiek voor hun lezers of kijkers overzichtelijk samenvatten. Opheffing van een gemeente en /of samenvoeging is slechts een van de mogelijke instrumenten naast bv. een andere prioriteitstelling of organisatie; intensiveren van samenwerking, privatiseren van uitvoerende taken, inzet van ICT, etc. Wat dit provinciaal bestuur betreft komt het instrument van herindeling zelfs pas als laatste aan de orde, tenzij gemeenten uit zichzelf tot de conclusie zijn gekomen dat daaraan behoefte bestaat. De VZHG-delegatie sluit zich daar bij aan. Gewezen is op het gevaar dat nadruk op mogelijke herindeling leidt tot lokale one-issue partijen.

d) Gegeven de conclusie dat het proces om de bestuurskracht in beeld te brengen belangrijker is dan de exacte normen, waarmee die bestuurskracht beoordeeld zou moeten worden, is gekeken naar de onderlinge rolverdeling bij de bevordering van dat proces.

- Slechts **de gemeenteraad** (c.q. bij een regionale aanpak: de gemeenteraden) kan optreden als initiatiefnemer en opdrachtgever van een onderzoek naar bestuurskracht. Het is ook de raad die in ons gedecentraliseerde bestel de hoofddoelstellingen van het gemeentebestuur vaststelt. De voornemens tot dualisering van het gemeentebestuur met haar nadruk op o.a. de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol voor de raad, accentueren dit uitgangspunt.
- De **provincie** vervult vanuit haar algemene verantwoordelijkheid voor een adequate bestuurlijke organisatie een stimulerende en stuwende rol in de bestuurskrachtdiscussie. Die rol wordt thans reeds ingevuld door subsidiering van onderzoek en door participatie in begeleidingscommissies. Daarnaast is meer bemoeienis van de provincie (en zelfs het rijk) met de taakstelling van een gemeente denkbaar naarmate die gemeente - gezien vanuit nationale belangen- gelegen is in een hoogdynamisch gebied.
De VZHG begrijpt en steunt de open benadering van de provincie, waarin geen voorschot wordt genomen op de uitkomst van enige gemeentelijke discussie. De provincie heeft echter ook de plicht om op een gegeven moment een meer ingrijpende verantwoordelijkheid te nemen. Wanneer een gemeente zich weinig gelegen laat liggen aan zichtbare lacunes in haar bestuurskracht, of geen oog heeft voor de belangen van anderen, zal de provincie de haar ten dienste staande middelen inzetten om daar verandering in te brengen.
- **Onderzoeksbureaus** kunnen een nuttige rol vervullen bij het zowel inhoudelijk als procedureel goed opzetten en uitvoeren van een gemeentelijke bestuurskrachtdiscussie: in maatwerk, maar toch met algemene geldigheid. De behoefte aan procesbegeleiding zal sterker zijn naarmate het normatief kader - zoals in dit gesprek bepleit- een meer abstract karakter krijgt. In herinnering wordt geroepen dat tijdens het laatste minicongres (eind november 2000) VNG-directieraadsvoorzitter Van den Berg heeft aangekondigd dat ook de VNG (via haar bureau SGB0) met een aanbod komt.
- **De VZHG** kan voor de gemeenten een informatieve rol vervullen door gegevens uit te wisselen over gehanteerde methoden en over (overzetzbare) best practices. De vereniging is niet in de positie om zelf een bestuurskrachtdiscussie op te zetten; hooguit kan zij verzoeken om te participeren in visitatiecommissies in overweging nemen.

e) Het gesprek werd afgesloten met de conclusie dat de verschillende verantwoordelijkheden voor de opzet en uitkomst van een bestuurskrachtdiscussie wellicht het best verduidelijkt kunnen worden in een protocol. Gedeputeerde Dekker verklaarde zich bereid terzake een concept te ontwikkelen.