

Vergaderjaar 1998–1999

26 331

Gemeentelijk herindelingsbeleid

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 juli 1999

1. Aanleiding

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van uw Kamer heeft op 1 februari 1999 met mij overleg gevoerd over de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II, 1998/99, 26331). Daarbij is onder meer de wenselijkheid aan de orde gesteld van een nadere verkenning van de mogelijkheden van een *kwaliteitsmonitor herindeling*. Deze notitie bevat een dergelijke verkenning. Andere aanduidingen vanuit de commissie in dezelfde richting behelsden termen als *gemeentelijke effectrapportage*, *bestuurlijke kwaliteitsmonitor* en *kwaliteitstoets bij de uitvoering van herindelingsvoorstellen*. In de volgende paragraaf zal eerst het begrip kwaliteitsmonitor nader worden verkend en in een bestuurlijke context worden geplaatst. Daarna geef ik in paragraaf 3 aan wat ik onder het begrip versta en op welke te onderzoeken verschijnselen het zich zou moeten richten. In paragraaf 4 komt de vraag aan de orde naar de verdere ontwikkeling en toepassing van het instrument en naar de rol daarbij van de betrokken provincies en gemeenten.

2. Het verschijnsel kwaliteitsmonitor

«In het openbaar bestuur duikt in toenemende mate het begrip «monitoring» op.» Deze constatering is te vinden op blz. 53 van «Bewegend bestuur 1999», het eerste trendrapport van het directoraat-generaal Openbaar Bestuur van mijn departement. In dit trendrapport is onder meer een verkenning opgenomen van het verschijnsel monitoring in de bestuurlijke relatie tussen rijk en medeoverheden. Geconstateerd wordt dat het instrument, bedoeld om beleidsinformatie te verkrijgen over de maatschappelijke werkelijkheid, veel vormen kent en dat daarom voorzichtigheid bij het gebruik is geboden. Gewaarschuwd wordt voor de (administratieve) lasten van monitoring en voor de gevoelens van onlust die de inzet van het instrument bij medeoverheden met zich mee kan

brengen. Ook worden vraagtekens gezet bij het rendement van dit instrument, vanwege de opeenstapeling van monitors. In het genoemde trendrapport wordt vastgesteld dat monitoring een containerbegrip is. Het heeft verschillende bestuurlijke smaken. Een kwaliteitsmonitor herindeling heeft in deze termen meer de smaak van evaluatie en onderzoek dan die van – bijvoorbeeld – toezicht. In het trendrapport worden tenslotte een aantal nuttige aanbevelingen geformuleerd, die ook voor het doel van deze notitie relevant zijn. Het betreft de volgende aanbevelingen:

- specificieer vooraf welk type informatie door de monitor wordt gegenereerd en wat de betrouwbaarheid en geldigheid van die informatie is.
- maak duidelijk wat het doel van de monitor is, zodat tussen partijen over en weer helderheid ontstaat over de eventuele consequenties ervan.
- expliciteer de beleidsverantwoordelijkheid die in het geding is.
- voorkom overlap met andere monitors.
- Maak gebruik van de informatie die de betrokken gemeenten voor het eigen beleid reeds verzamelen.

In een bijlage bij het betreffende onderdeel van het trendrapport is een niet uitputtende lijst opgenomen van beleidsaangelegenheden waarvoor hetzij middels bestuurlijke afspraken, hetzij op wettelijke basis door het rijk medewerking wordt gevraagd van gemeenten om te monitoren. Daaruit blijkt dat vrijwel iedere sector een eigen monitor in het leven heeft geroepen. In de genoemde bijlage worden verschillende typen onderscheiden, overigens zonder dat deze nader worden omschreven, te weten: evaluatieonderzoek, beleidsonderzoek, kwantitatief onderzoek, rechtmatigheidsonderzoek, financieel onderzoek, prestatieafspraken en effectmeting. Voorbeelden van het gebruik van het monitorinstrument op beleidsterreinen van mijn departement betreffen de politiemonitor bevolking, de monitor lokale lasten en de grotestedenmonitor.

In het Bestuursakkoord-nieuwe stijl (BANS), dat op 4 maart 1999 is ondertekend door de minister-president en de voorzitters van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg, zijn enkele voornemens en afspraken vastgelegd ten aanzien van het monitorinstrument. Voorzover hier van belang is het volgende afgesproken:

- departementen en provincies dienen het gebruik van het instrument te motiveren en te streven naar wederkerigheid;
- bij elk nieuw voorstel om te komen tot een monitor overlegt het rijk aan de hand van een checklist met IPO en VNG;
- nadat overeenstemming is bereikt, worden afspraken gemaakt over de wijze van kostenvergoeding.

De genoemde checklist (bijlage II van het BANS) is als bijlage 1 toegevoegd aan deze notitie¹.

3. Een kwaliteitsmonitor herindeling

In navolging van de gehanteerde definitie in par. 4.2.1 van het BANS versta ik onder een monitor het instrument dat, ten behoeve van het voorbereiden of uitvoeren van specifiek beleid, gegevens over de maatschappelijke werkelijkheid periodiek en systematisch registreert. De kwaliteitsmonitor herindeling zou in termen van deze definitie gedurende een bepaalde periode een periodieke en systematische registratie van gegevens moeten opleveren ten aanzien van:

- het verloop van de frictiekosten na een herindeling (wachtgelden, kosten van tijdelijke huisvesting, etc.);
- de startperiode van een nieuwgevormde gemeente (kwalitatief: missie, elan, burgerparticipatie, organisatie);
- een aantal kwaliteitskenmerken van de nieuwe gemeente in relatie tot de diverse functies van deze gemeente in vergelijking met de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

samenstellende oude gemeenten (lokale lastendruk vs voorzieningen-niveau, niveau van dienstverlening, professionaliteit ambtelijk apparaat, tevredenheid burgers, etc.).

De laatstgenoemde vergelijking kan ook in meer structurele zin – en los van gemeentelijke herindeling – worden uitgevoerd, waarbij de situatie in een bepaalde gemeente kan worden afgezet tegen de gemiddelde scores van een groep vergelijkbare gemeenten.

Op elk van deze drie aspecten ga ik hierna kort nader in. Reeds op voorhand wil ik benadrukken dat medewerking van de betrokken gemeenten uiteraard essentieel is. Ik ga er echter vanuit dat deze gemeenten ook voor hun eigen beleidsontwikkeling geïnteresseerd zijn in de informatie die de kwaliteitsmonitor zal opleveren.

Friciekosten

Mede op initiatief van de Tweede Kamer is een eenmalig onderzoek gestart naar de frictiekosten in zes nieuwgevormde gemeenten sinds 1 januari 1998 in relatie tot de zgn. gewenningsbijdrage herindeling. Friciekosten zijn tijdelijke extra kosten van herindeling, die zonder de herindeling niet gemaakt zouden zijn. Voorbeelden zijn de kosten van tijdelijke huisvesting van het ambtelijk apparaat en van de afstemming van verordeningen en besluiten, alsmede verhuiskosten en de kosten van extra wachtgeld van bestuurders en ambtenaren. Genoemd onderzoek dient in het najaar tot conclusies te leiden omtrent de hoogte van de gewenningsbijdrage. Op dat moment zal ik tevens bezien op welke wijze dit onderzoek een meerjarig vervolg kan krijgen, zodat een beter inzicht ontstaat in het verloop van de frictiekosten op wat langere termijn en in de tijdsperiode gedurende welke deze kosten zich voordoen. Ook nieuw heringedeelde gemeenten kunnen in de komende jaren in het onderzoek worden opgenomen. Per nieuwe gemeente kan gedacht worden aan een jaarlijkse meting gedurende een periode van vijf jaar.

Startperiode

Het is van belang na te gaan in hoeverre gemeenten de nieuwe situatie aangrijpen om ook echt een frisse en enthousiaste start te maken. Naar de mate waarin dat meer het geval is, is de kans op een geslaagde herindeling groter. De «Top 10-aanbevelingen» d.d. juni 1997 van de Commissie herindelingseffecten onder voorzitterschap van prof. dr. F. Fleurke bieden een goede indicatie voor wat moet worden verstaan onder een «een frisse start». Vragen die expliciet aan de orde dienen te komen betreffen het profiel van de nieuwe gemeente, de organisatiefilosofie, de kwaliteit van de in te passen medewerkers en de wijze waarop de inwoners en de diverse organisaties zijn en worden betrokken bij de nieuwe gemeente en de totstandkoming ervan. De «Top 10-aanbevelingen» zijn als bijlage 2 bij deze notitie gevoegd.¹

Kwaliteitsaspecten

Het derde aspect betreft een vergelijking van een aantal kwaliteitskenmerken van de nieuwe gemeente in relatie tot de diverse functies van deze gemeente met de situatie in de samenstellende oude gemeenten. Kwaliteitskenmerken hebben bijvoorbeeld betrekking op politieke participatie (opkomst bij verkiezingen, betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij besluiten), dienstverlening (afhandelingstempo van bezwaarschriften, openingstijden van loketten) en zaken als de aanwezigheid en de actualiteit van rampenplannen, bestemmingsplannen, e.d. Omdat een dergelijke meting pas na de herindeling plaatsvindt, is de gegevensverzameling met betrekking tot de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

oude situatie uiteraard afhankelijk van de informatie die in de dossiers en in de hoofden van betrokkenen voorhanden is.

Denkbaar is een ontwikkeling, waarbij een aantal basisgegevens ten aanzien van gemeenten op meer gestandaardiseerde wijze en over een langere periode wordt verzameld. In een dergelijke situatie nemen de vergelijkingsmogelijkheden en de betrouwbaarheid daarvan uiteraard toe. Hier verlaten we het domein van de kwaliteitsmonitor herindeling en begeben we ons in de discussie over de ontwikkeling van een meer algemene bestuursmonitor ten aanzien van gemeenten, die op den duur wellicht ook de diverse sectorale monitors, die eerder zijn genoemd, in een samenhangend kader kan plaatsen. Een dergelijk streven is verwoord in het BANS. Daarin is ook de afspraak opgenomen dat kabinet, IPO en VNG een gezamenlijke werkgroep instellen, die terzake een plan van aanpak gaat opstellen.

In de publicatie «Gemeenten in ontwikkeling» d.d. september 1998 van Toonen, Van Dam, Glim en Wallagh (Uitgeverij Van Gorcum) is een kwaliteitsconcept ontwikkeld dat zowel bruikbaar is als ordeningsinstrument voor de afstemming van bestaande monitors als voor de ontwikkeling van een algemene bestuursmonitor voor gemeenten. In de betreffende publicatie, die ik u op 24 november 1998, kenmerk BW98/U58 815, heb toegezonden, wordt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verslag gedaan van een onderzoek naar heringedeelde gemeenten. Hierna volgt een korte samenvatting van genoemd kwaliteitsconcept ten behoeve van de algemene monitor voor gemeenten.

Aanzet tot een algemene bestuursmonitor gemeenten

In de publicatie «Gemeenten in ontwikkeling» worden drie aspecten van kwaliteit onderscheiden, te weten:

- responsiviteit (operationale kwaliteit);
- integriteit (bestuurlijke en beleidsmatige kwaliteit);
- betrouwbaarheid (constitutionele kwaliteit).

Daarnaast worden drie functies onderscheiden die de gemeenten in ons land vervullen, te weten:

- de gemeente als gemeenschap;
- de gemeente als dienstverlener;
- de gemeente als onderdeel van het bestuurlijk bestel.

Door deze twee dimensies te combineren ontstaat een kwaliteitsmatrix met negen aandachtsvelden, zoals weergegeven in onderstaand figuur (zie ook blz. 24 ev van het boek).

Kwaliteitsaspecten	Functies		
	Gemeenschap	Dienstverlener	Onderdeel bestel
Betrouwbaarheid	1	4	7
Integriteit	2	5	8
Responsiviteit	3	6	9

De velden zijn:

1. De vitale gemeente.
2. De democratische rechtsstaat.
3. De publieke onderneming.
4. De pro-actieve organisatie.
5. De professionele bestuursdienst.
6. De publieke dienst.
7. De bestuurlijke partner.

8. Het bestuurlijke netwerk.
9. De interactieve organisatie.

Deze velden zijn voorzien van indicatoren, die zich, zo nodig na verdere verfijning, lenen voor onderzoek. Uiteraard moeten de beperkingen van dergelijk onderzoek van meet af aan onder ogen worden gezien: veel zaken in het openbaar bestuur zijn maar zeer beperkt kwantificeerbaar. Kwaliteit is bovendien geen objectief begrip waar met wetenschappelijk onderzoek het laatste woord over te zeggen is. Uiteindelijk komen de te trekken conclusies tot stand in het politieke debat.

4. Vervolgstappen

Ik ben voornemens in de maanden september en oktober over de voorlopige gedachten in deze notitie – mede aan de hand van de genoemde checklist bij het BANS – overleg te voeren met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Nog vóór het einde van dit kalenderjaar zal ik u van de resultaten daarvan op de hoogte stellen, opdat wij begin volgend jaar over deze materie van gedachten kunnen wisselen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper