

Vergaderjaar 1999–2000

**26 331**

## **Gemeentelijke herindelingsbeleid**

**Nr. 14**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 april 2000

#### **1. Aanleiding**

In zijn brief d.d. 1 juli 1999<sup>1</sup> heeft mijn ambtsvoorganger, mede op basis van een gedachtewisseling met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van uw Kamer op 1 februari van dat jaar<sup>2</sup> een eerste aanzet gegeven voor de ontwikkeling van een *kwaliteitsmonitor herindeling*. Inmiddels heeft hierover overleg plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en met het Interprovinciaal Overleg (IPO). Beide organisaties stemmen in met een kwaliteitsmonitor herindeling en voelen zich zeer betrokken bij de verdere ontwikkeling van dat instrument. Mede op basis van genoemd overleg leg ik onderstaande nadere uitwerking aan u voor. Na in de volgende paragraaf eerst de doelstellingen van de kwaliteitsmonitor geformuleerd te hebben, ga ik in par. 3 in op een aantal te stellen kwaliteitseisen aan zowel de inhoud als de toepassing van het instrument. Ik sluit in par. 4 af met een schets van het ontwikkelingstraject van de kwaliteitsmonitor.

#### **2. Doelstellingen**

De kwaliteitsmonitor herindeling heeft tot doel via een periodieke en systematische registratie van relevante gegevens inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van herindelingsoperaties. Daarmee ontstaat de mogelijkheid te komen tot verhoging van die kwaliteit, hetgeen ik vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het herindelingsbeleid van groot belang acht. Vanuit deze verantwoordelijkheid ben ik uiteraard vooral geïnteresseerd in de *geaggregeerde* informatie die de kwaliteitsmonitor oplevert. Tegelijkertijd echter is de kwaliteitsmonitor van specifiek belang voor elke nieuwgevormde gemeente. De monitor kan immers inzichten opleveren die kunnen bijdragen aan een belangrijke beperking van de onvermijdelijke negatieve overgangseffecten van de betreffende herindelingsoperatie, zowel qua intensiteit als qua tijdsduur. Deze meerwaarde is op haar beurt van wezenlijk belang voor de ontwikkeling en toepassing van

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1998/99, 26 331, nr. 10.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1998/99, nr. 26 331, nr. 6.

het instrument als zodanig. Deze ontwikkeling en toepassing zijn immers geheel afhankelijk van de medewerking van de betrokken nieuwgevormde gemeenten. Terecht heeft de VNG op dat laatste in haar reactie ook nadrukkelijk gewezen.

Samengevat dient de kwaliteitsmonitor dus twee doelen:

- een verhoging van de kwaliteit van herindelingsoperaties;
- een verkorting van de intensiteit en tijdsduur van de negatieve overgangseffecten.

### 3. Eisen

De kwaliteitsmonitor moet aan een aantal eisen voldoen ten aanzien van inhoud en toepassing. Deze eisen worden hierna eerst opgesomd en daarna achtereenvolgens toegelicht. De monitor moet:

1. inzicht bieden in de mate van realisatie van de belangrijkste herindelingsdoelstellingen;
2. inzicht bieden in de aard en de duur van de reorganisatie;
3. herhaalbaar zijn;
4. inzicht bieden in de aanpak van de reorganisatie;
5. gebaseerd zijn op actieve medewerking van de betrokken gemeenten (o.a. zelfscan);
6. uitgevoerd worden onder een onafhankelijke projectleiding (stuur-groep; extern bureau);
7. leiden tot gegevens op geaggregeerd niveau;
8. leiden tot eenduidige uitkomsten.

Hierna ga ik in het kort nader in op deze eisen.

#### 3.1 De realisatie van belangrijke herindelingsdoelstellingen

De hoofddoelstellingen van het herindelingsbeleid staan in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II, 1998/99, 26 331, nr. 1). Het gaat in de kern om het veiligstellen van de basiskwaliteit van gemeenten, zoals beschreven in par. 2.2. van de genoemde beleidsnotitie. Een gemeente heeft voldoende basiskwaliteit als zij:

- samen met haar inwoners en relevante maatschappelijke organisaties kan zorgen voor een veilige, leefbare en geordende woonomgeving;
- uitzicht en zingeving kan bieden aan groepen burgers via belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal-economisch beleid;
- een klantgerichte en dienstverlenende organisatie kan bieden aan haar inwoners (bijv. vuilophaal, afhandelingstempo van vergunning-aanvragen, bezwaarschriften en uitkeringen);
- ook in de komende decennia een voldoende draagvlak heeft (ruimtelijk, qua inwonertal, organisatorisch, financieel) om een volwaardige speler te zijn in het publieke domein.

Wezenlijke aandachtspunten hierbij zijn de mate van politieke participatie (opkomst bij verkiezingen, betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij besluiten), het niveau van dienstverlening en zaken als de aanwezigheid en de actualiteit van rampenplannen, bestemmingsplannen etc.

*Belangrijk is de vraag naar het ijkpunt c.q. het nulpunt: de startsituatie van de nieuwe gemeente moet operationeel worden beschreven teneinde de latere ontwikkelingen daartegen te kunnen afzetten. Het gaat er immers vooral om na te gaan in hoeverre de nieuwe gemeente het (op een aantal essentiële punten) geleidelijk aan beter doet dan de gezamenlijke oude gemeenten. Mogelijk (hopelijk) heeft ook de nieuwe gemeente zelf bepaalde ambities in dit opzicht geformuleerd. Die moeten dan in het ijkpunt worden opgenomen. Zichtbaar zal moeten worden gemaakt in hoeverre de uitkomsten van de monitor een directe relatie hebben met de herindeling. De VNG wijst terecht op het belang hiervan. Autonome*

ontwikkelingen moeten dus als het ware worden «uitgezuiverd». Dat zal moeilijker worden naarmate de datum van herindeling verder in het verleden komt te liggen.

### *3.2 Inzicht in de aard en de duur van de reorganisatie*

De complicaties van de reorganisatie vormen aanvankelijk een belemmering voor het goed functioneren van de nieuwe gemeente. Inzicht in de aard van deze complicaties is belangrijk voor het zo snel mogelijk overwinnen ervan. Een bekende complicatie betreft de invoering van een nieuw organisatiemodel met de bijbehorende functietoewijzingen, inschallingsprocedures en ontslagregelingen (wachtgeld). De aard en de duur van de reorganisatie worden verder bepaald door de mate waarin vóór de herindeling door de oude gemeenten opvallende uitgaven zijn gedaan of juist zijn uitgesteld en door de noodzakelijk harmonisatie van beleid, administratie en huisvesting (plannen, verordeningen, gemeentehuis, geautomatiseerde systemen).

### *3.3 Herhaalbaarheid*

Het monitorinstrument kent zowel een eenmalig als een periodiek onderdeel. Het eenmalige deel betreft de omschrijving van de startsituatie (zie 3.1), inclusief een sfeertekening van de situatie in de jaren voorafgaand aan de herindeling. Dat laatste is belangrijk omdat de mate van vrijwilligheid en enthousiasme mede bepalend is voor de kwaliteit van het gemeentebestuur na de herindeling. Het periodieke deel is nodig om de ontwikkeling in de tijd te kunnen volgen ten aanzien van de eisen als bedoeld bij 3.1 en 3.2. Te denken valt aan een jaarlijkse scan gedurende een bepaalde periode (bijv. vijf jaar). Deze eis van herhaalbaarheid noopt, in combinatie met de gelijktijdige toepassing van het monitorinstrument in een groot aantal gemeenten, tot eenvoud van het instrument qua inhoud (zie 3.8), toepassingsprocedure en toepassingsmoment (bijv. parallel aan de begrotingsvoorbereiding; zie 3.5 en 3.6).

### *3.4 Inzicht in de aanpak van de reorganisatie*

De wijze waarop het noodzakelijke reorganisatieproces bij herindelingen wordt aangepakt en geleid is van doorslaggevend belang voor een succesvolle start van de nieuwe gemeente. Indicatoren voor deze aanpak kunnen worden ontleend aan het rapport «Inspelen op herindelings-effecten» van de Commissie herindelings-effecten. (Uitgave: ministerie van Binnenlandse Zaken. Juni 1997). Deze commissie heeft een tiental aanbevelingen geformuleerd teneinde nadelige reorganisatie-effecten van gemeentelijke herindeling te verminderen of te vermijden. Deze aanbevelingen kunnen via de kwaliteitsmonitor op praktische bruikbaarheid worden getoetst.

Drie aanbevelingen van de genoemde commissie verdienen speciale aandacht. Deze aanbevelingen luiden als volgt:

- «Beschouw het reorganisatieproces als een uitdaging die nieuwe kansen en mogelijkheden biedt».
- «Neem de tijd om een profiel op te stellen van de nieuwe gemeente».
- «Leg vooraf goed vast hoe de inwoners en de diverse organisaties betrokken worden bij hun nieuwe gemeente en de totstandkoming ervan».

Een primaire doelstelling van elke nieuwe gemeente zal inderdaad moeten zijn: de ontwikkeling van een vernieuwend bestuur op weg naar een nieuwe identiteit. Een nieuwe identiteit ontstaat niet vanzelf. Daar moet samen met inwoners en maatschappelijke organisaties aan gewerkt worden. Op deze en andere zaken rond het thema «identiteits-

management» wordt ingegaan in het recente essay «Gemeente, gemeenschap en territoriaal zelfbeheer», dat in opdracht van mijn ambtsvoorganger is vervaardigd (IPP. Amsterdam. 1999). Ik onderstreep het belang van een bewust identiteitsmanagement door de nieuwe gemeente. Daarbij behoort ook een bezinning op de vraag of en in welke vorm er behoefte bestaat aan binnengemeentelijke decentralisatie. In een tweede essay van even recente datum met de titel «De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap» (SGBO. Den Haag. 1999). wordt nader op deze vraag ingegaan. Beide essays zijn in januari jl. aan uw Kamer toegezonden.

### *3.5 Actieve medewerking betrokken gemeenten*

Toepassing van het monitorinstrument heeft alleen kans van slagen wanneer de desbetreffende gemeenten daaraan niet alleen meewerken, maar het instrument ook zelf gebruiken voor hun beleidsontwikkeling. Ik ga er van uit dat de betrokken gemeenten hierin zeer geïnteresseerd zullen zijn. De noodzakelijke gegevensverzameling kan worden ingebed in de eigen beleidscyclus van de gemeenten.

### *3.6 Onafhankelijke projectleiding*

Zowel de noodzakelijke regie (jaarlijkse cyclus; voortdurende mutaties van nieuw deelnemende gemeenten enerzijds en «uitgemonitorde» gemeenten anderzijds) als de noodzakelijke bewaking van de wetenschappelijke kwaliteit van het instrument (eenduidige bronnen en indicatoren) vergen een krachtige en onafhankelijke projectleiding. Ook de wenselijke terughoudende opstelling van mijn ministerie ten aanzien van onderzoek bij individuele gemeenten onderstreept de noodzaak van een onafhankelijke aansturing van de monitor.

### *3.7 Beschikbaarstelling gegevens op geaggregeerd niveau*

Ten behoeve van het inzicht in de werking van het herindelingsinstrument in algemene zin is een geaggregeerde jaarlijkse rapportage noodzakelijk. Inzicht op het niveau van elke betrokken gemeente is voor de landelijke beleidsontwikkeling ten aanzien van gemeentelijke herindeling overbodig. In onderdeel 3.1 wordt gewezen op de wenselijkheid van het betrekken bij de monitor van specifieke ambities en beleidsdoelstellingen van gemeenten. In de rapportage kan in algemene zin worden ingegaan op de mate waarin gemeenten in dit opzicht actief zijn.

### *3.8 Uitkomsten eenduidig*

De bronnen waaruit gegevens worden geput, de indicatoren die worden gebruikt en de wijze waarop de gegevens worden verkregen, dienen eenduidig te zijn. Een belangrijke bron van vergelijkbare gegevens wordt gevormd door kengetallen (financiële gegevens, personeelsgegevens, etc.). Het instrument visitatie kan eveneens goede diensten bewijzen. Voor het overige hangt in dit opzicht veel af van de kwaliteit van zowel het monitorinstrument als de projectleiding.

## **4. Ontwikkelingstraject**

De ontwikkeling van het monitorinstrument zal worden uitbesteed. Naar verwachting kan een eerste versie van een dergelijk instrument komend najaar worden opgeleverd. Via een pilot in enkele recent gevormde nieuwe gemeenten dient het instrument vervolgens te worden getest op praktische bruikbaarheid en eenduidigheid. Naar verwachting kan het

instrument medio 2001 operationeel zijn. VNG en IPO zullen ook bij het verdere traject worden betrokken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries