

Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland

**Vervolg op de discussienota 'Grensoverschrijdend samenwerken en
samengaan'**

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

November 2008

INHOUDSOPGAVE

0.	Samenvatting	4
1.	Inleiding	8
1.1	Aanleiding en achtergrond	8
1.2	Aanloop tot de nota 'Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland'	9
2.	Het debat over de kwaliteit van het lokaal bestuur	12
2.1	Het Coalitieakkoord Duurzaam denken, dynamisch doen	12
2.2	Trends en ontwikkelingen in het lokaal bestuur	12
2.3	De rollen van gemeente, provincie en Rijk bij kwaliteit lokaal bestuur	13
2.3.1	Rol gemeente bij kwaliteit lokaal bestuur	13
2.3.2	Rol provincie bij kwaliteit lokaal bestuur	14
2.3.3	Rol Rijk bij kwaliteit lokaal bestuur	15
2.4	Decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden	16
2.4.1	Ontwikkelingen	16
2.4.2	Reacties gemeenten	17
2.4.3	Visie provincie op decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten	18
2.5	Het begrip bestuurskracht	19
2.6	Het begrip bestuurskracht en de relatie met interbestuurlijk toezicht	22
2.6.1	Financieel toezicht	23
2.7	Intergemeentelijke samenwerking: vormen, motieven en onze visie	24
2.7.1	Intergemeentelijke samenwerking	24
2.7.2	Reacties van gemeenten	27
2.7.3	Wijze waarop wij tegen samenwerkingsverbanden aankijken	28
2.8	Discussie over gemeentelijke herindeling niet uit de weg gaan	30
2.9	Lessen van herindeling, onderzoek naar de effecten van herindeling	31
3.	Proces en criteria kwaliteitsslag lokaal bestuur: op weg naar een stappenplan	33
3.1	De Zuid-Hollandse werkwijze versterking kwaliteit lokaal bestuur tot nu toe	33
3.2	Reacties van onderzoek/wetenschap en gemeenten en onze conclusies daaruit	34
3.2.1	Reacties van onderzoek/wetenschap	34
3.2.2	Reacties van gemeenten	35
3.2.3	Resumé en onze conclusies	37
4.	Herziene werkwijze 2009-2011	40
4.1	Fase I - meten van bestuurskracht	40
4.2	Fase II - overwegingen en besluitvorming	42
4.3	Fase III - borging	44
4.4	Relatie bestuurskracht met interbestuurlijk toezicht	45
4.5	Stappenplan verbetering kwaliteit lokaal bestuur	46
5.	Werkprogramma 2008-2011: wat gaan wij ervoor doen, wanneer en hoe?	48
5.1	Coalitieakkoord 2007-2011 Duurzaam denken, dynamisch doen: actiepunten en planning	48

Bijlagen

1. Kaart gemeentegrenzen Zuid-Holland
2. Herziene criteria voor bestuurskrachtmetingen
3. Overzicht reacties gemeenten en samenwerkingsverbanden
4. Concept-convenant bestuurskracht met VZHG
5. Terugblik 2000-2008

0. Samenvatting

Het debat over de kwaliteit van het lokaal bestuur

1. De discussie over de kwaliteit van het lokaal bestuur is volop in beweging. Maatschappelijke ontwikkelingen dwingen het Rijk, de provincies en de gemeenten om te reageren en te blijven voldoen aan de wensen van de burgers. Burgers eisen steeds meer kwaliteit van de overheid. Gemeenten zien dat in en werken daarom aan het ontwikkelen van het gemeentelijk loket als frontoffice van de overheid.
2. Gemeenten zijn én blijven zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Dat laat onverlet dat het Rijk en de provincie een belangrijke rol hebben bij het verbeteren van de kwaliteit van het lokaal bestuur. De versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur vraagt om een goed samenspel tussen de drie overheidslagen. In onze ogen is de provincie bij uitstek de overheidslaag die in staat is de dialoog met gemeenten (in regionaal verband) aan te gaan over de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur.
3. Decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar provincie en gemeenten heeft alle aandacht. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vindt dat gemeenten moeten groeien in bestuurskracht om de eerste overheid te zijn en om succesvol decentralisatie van taken aan te kunnen. Het Rijk stelt enerzijds dat decentralisatie vraagt om sterke, bestuurskrachtige gemeenten, maar brengt anderzijds in discussie de vraag of taakdifferentiatie tussen gemeenten een oplossing voor het decentralisatievraagstuk biedt.

Met gemeenten zijn wij geen voorstander van differentiatie in taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten. Wij sluiten aan bij het standpunt van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten dat het gemeenten vrij staat te kiezen op welke wijze zij een nieuwe taak en verantwoordelijkheid oppakken.

4. Wij definiëren bestuurskracht van een gemeente als de mate waarin en de wijze waarop een gemeente zelfstandig haar lokale taken en regionale opgaven realiseert met de beschikbare middelen en kwaliteiten (in de ruimste zin: bestuur, personeel, financiën, ruimte, enzovoorts). Gemeenten zijn bestuurskrachtig als zij hun wettelijke taken naar behoren uitvoeren, de dienstverlening aan de burger op orde hebben en voldoende capaciteit inzetten voor belangrijke lokale en regionale opgaven, zowel beleidsmatig als uitvoerend.

Gemeenten moeten zelf kritisch blijven op hun functioneren en hun positie. Een bestuurskrachtmeting geeft daar inzicht in. Met gemeenten en de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten (VZHG) vindt de provincie dat alle gemeenten hun bestuurskracht moeten laten meten.

Bestuurskrachtmetingen zijn vooral ook change agents: zij leveren onschatbare informatie op grond waarvan een bestuur een veranderings- en verbetertraject in kan zetten.

Als een gemeente onvoldoende bestuurskrachtig is, dient die gemeente over te gaan tot versterking van de bestuurskracht. Wij vinden het van belang dat gemeenten op voorhand geen enkele optie uitsluiten als meest adequate oplossing voor de versterking van de bestuurskracht.

5. In het kader van Provincie Nieuwe Stijl werken wij aan de herijking van het interbestuurlijk toezicht in den brede. Wij zien nieuwe mogelijkheden voor de koppeling tussen het instrument bestuurskrachtmeting en (financieel) toezicht. Op de korte termijn komen wij met een nieuw kader Financieel Toezicht

Nieuwe Stijl. Op langere termijn verkennen wij - in samenwerking met onder meer de VZHG, gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) - de mogelijkheden voor de koppeling tussen het instrument bestuurskrachtmeting en interbestuurlijk toezicht (waaronder financieel toezicht).

6. Gemeenten hebben verschillende motieven om samen te werken (gezamenlijke kracht; verplichting; overlevingsstrategie; praktische overwegingen). Intergemeentelijke samenwerking biedt kansen maar levert ook risico's op.

De provincie ziet samenwerking tussen gemeenten als een hulpstructuur binnen de hoofdstructuur. Samenwerking tussen gemeenten is een zaak voor en door gemeenten (daargelaten wettelijke verplichtingen). De provincie treedt daar niet in, gaat daar niet over en laat dat over aan gemeenten.

Gemeenten moeten enerzijds lokale vraagstukken en regionale opgaven oplossen en aanpakken en anderzijds de eigen keuzes en ambities van de eigen gemeenschap realiseren. De provincie vindt dat dat alleen kan als de bestuurskracht van de gemeente op orde is of wordt vergroot.

Een bestuurskrachtig samenwerkingsmodel vraagt om bestuurskrachtige gemeenten. Wij vinden dat een gemeente op een adequate wijze een samenwerkingsverband dient aan te kunnen sturen. De provincie gaat op basis van haar verantwoordelijkheid het debat aan met gemeenten als de uitvoering en uitbesteding van een groot aantal taken aan buurgemeenten of samenwerkingsverbanden voortkomt uit een gebrek aan bestuurskracht bij de individuele gemeenten.

7. Met het Rijk en gemeenten vinden wij dat gemeenten over voldoende bestuurskracht moeten beschikken om voor de langere termijn een breed takenpakket adequaat te kunnen vervullen. Dat is een voorwaarde voor decentralisatie van taken en bevoegdheden en meer beleidsvrijheid voor gemeenten wil de gemeente de rol van overheid die het dichtst bij de burgers staat kunnen waarmaken.

Indien een gemeente onvoldoende bestuurskrachtig is, is het in eerste instantie aan gemeenten om actie te ondernemen. Het gaat daarbij om maatwerk, waarbij wij het van belang achten dat gemeenten op voorhand geen van de mogelijke opties uitsluiten om te komen tot bestuurskrachtig lokaal bestuur. Ook schaalvergroting zal dan in beeld komen. De provincie ondersteunt de oproep van de VNG dat gemeenten de discussie over gemeentelijke herindeling niet uit de weg moeten gaan.

Wij houden vast aan onze huidige beleidslijn: vrijwillige herindeling van gemeenten onder eigen regie van de gemeenten heeft onze voorkeur, maar wij zullen gemeentelijke herindeling als ultimum remedium niet uit de weg gaan. Indien één of meer gemeenten ons verzoeken de regie te voeren in een herindelingsproces zullen wij onze verantwoordelijkheid nemen en zoeken naar een zo groot mogelijk draagvlak daarvoor in de regio. Wij vinden het niet gewenst dat één gemeente een regionaal gewenste herindeling kan tegenhouden.

8. De resultaten van het onderzoek naar effecten van herindelingen zijn dat een gemeentelijke herindeling leidt tot betere dienstverlening aan de inwoners, professionelere ambtenaren, betere bestuurders, effectiever beleid, en een sterkere positie ten opzichte van andere overheden. De inwoner als klant wint bij de herindeling, de inwoner als rechtssubject krijgt een professionelere organisatie voor handhaving en toezicht, de inwoner als burger komt er echter minder goed van af. De onderzoekers spreken in hun conclusies over de 'spagaat van een herindeling'.

Proces en criteria kwaliteitsslag lokaal bestuur: op weg naar een stappenplan

1. Zuid-Hollandse werkwijze versterking kwaliteit lokaal bestuur tot nu toe: gemeenten laten zelf door extern bureau bestuurskracht meten en trekken zelf conclusies. De rol van de provincie is daarbij: faciliterend (financiële bijdrage en advies onderzoeksofferte) en bemiddelend (voeren bestuurlijk overleg met gemeenten).

Nadat het gemeentebestuur een standpunt heeft ingenomen voert de provincie overleg met de gemeente over de vraag of de door de gemeente gekozen oplossingsrichting in verhouding staat tot de eventueel designaleerde knelpunten en of er sprake is van een consistent regionaal eindbeeld.

2. Opgedane ervaringen: bestuurskrachtmeting is zinvol, maar er zijn verschillende onderzoeksbureaus en -methoden. Dit leidt ertoe dat de onderzoeken qua inhoud en methodiek niet op elkaar lijken en de resultaten onderling moeilijk vergelijkbaar zijn. Uit een steekproef blijkt dat er nauwelijks wordt getoetst aan (inmiddels verouderde) door Provinciale Staten in 2001 vastgestelde provinciale normen en criteria. Niet bij alle bestuurskrachtonderzoeken is te achterhalen op welke feiten de conclusies betrekking hebben. Het is dan onduidelijk hoe objectief de onderzoeken zijn uitgevoerd (verifieerbaarheid). Er wordt van diverse kanten kritiek geuit op de rol van de provincie (wel/geen regievoering; onduidelijk tijdpad, wel/niet nakomen van afspraken) en het ontbreken van een uniforme aanpak bij bestuurskrachtmetingen. Wetenschappers en onderzoekers pleiten op basis van onderzoeksrapporten voor een uniforme aanpak van bestuurskrachtmetingen onder krachtige provinciale regie. Dat betekent dat de provincie zich zal moeten bezinnen op een nieuwe, andere rol in het proces van bestuurskrachtmetingen.

Gemeenten, VZHG en provincie zijn het eens over nut en noodzaak van het houden van bestuurskrachtmetingen. Daarbij onderschrijven zij ook het belang van periodiek meten in clusters van gemeenten. Ook dient de onderlinge vergelijkbaarheid en verifieerbaarheid van de uitkomsten van de metingen sterk verbeterd te worden. Dit kan door het toepassen van uniforme criteria.

Gemeenten kunnen zich echter niet vinden in een sterke regievoerende rol voor de provincie bij het houden van bestuurskrachtmetingen. Gemeenten stellen zelf als eerste aan zet te zijn als het gaat om (het versterken van) de kwaliteit van het lokaal bestuur en het periodiek én in onderlinge samenhang in kaart brengen van de gemeentelijke bestuurskracht.

Stappenplan verbetering kwaliteit lokaal bestuur

Stappen door gemeenten

1. Periodieke (regionale) bestuurskrachtmeting, waarbij de provincie verwacht dat de gemeenten toetsing van de bestuurskracht aan de geactualiseerde criteria inclusief verifieerbaarheid (op welke feiten hebben de conclusies uit het onderzoek betrekking) laat plaatsvinden.
2. Bij voldoende bestuurskracht: gemeente zet de benodigde stappen om de (toekomstige) bestuurskracht continu op peil te blijven houden.
3. Bij onvoldoende bestuurskracht of gebrek aan (toekomstige) bestuurskracht: gemeente zelf aan zet om concrete acties in gang te zetten gericht op:
 - herstel van de onvoldoende/gebrekkige bestuurskracht door het starten van verander- en verbetertraject;
 - samenwerking met andere gemeenten; of
 - fusie met andere gemeenten.
4. Uitvoering geven aan besluitvorming en na periode evalueren resultaten.

Stappen door provincie

1. Tezamen met de VZHG stimuleren en faciliteren van het periodiek laten meten van de bestuurskracht door de gemeenten;
2. Monitoren van gemeenten: wat is de uitkomst van die externe (regionale) bestuurskrachtmeting en wat doet de gemeente (B en W en de raad) met die uitkomst.
Uitgangspunt: gemeenten zijn bestuurskrachtig als:
 - zij de wettelijke taken naar behoren uitvoeren én
 - de dienstverlening aan de burger op orde hebben én
 - voldoende capaciteit inzetten voor belangrijke lokale en regionale opgaven én
 - voldoen aan de vastgestelde criteria voor bestuurskracht.
3. Gesprek met gemeenten over uitkomsten metingen en gekozen oplossingen: kiest gemeente de meest adequate oplossing, consistent regionaal eindbeeld, geen toevlucht zoeken in samenwerking.
4. Monitoren welke actie de gemeente in gang zet bij onvoldoende bestuurskracht: start de gemeente een verbetertraject gericht op de uitgangspunten onder 2 en zo ja wordt dat voldoende uitgewerkt; provincie en gemeente maken afspraak over een tijdpad voor bestuurlijke reactie op de uitkomst van de bestuurskrachtmeting en voor de in gang gezette acties door de gemeente.
5. Constateert de provincie dat geen/onvoldoende actie in gang wordt gezet dan gaat de provincie binnen een afgebakende periode versterking bestuurskracht proberen te faciliteren en te organiseren; dat betekent concreet dat de provincie:
 - periodiek overleg voert met de gemeente en buurgemeenten over oplossingsrichtingen om de bestuurskracht te versterken waarbij geen enkele optie wordt uitgesloten (van samenwerking tot samenvoeging met buurgemeenten) en waarbij toetsing zal plaatsvinden aan de criteria en uitgangspunten bij het beoordelen van varianten;
 - deskundigheid door/vanuit de provincie beschikbaar stelt om bij te dragen aan het vinden van een oplossing;
 - een helder tijdpad hanteert waarbij binnen negen maanden na de start van het periodiek overleg door de gemeente een oplossing gekozen moet worden.
6. Komt de gemeente met één of meer buurgemeenten binnen negen maanden niet tot een toereikende oplossing (dat wil zeggen in ieder geval een consistent regionaal eindbeeld) dan vraagt de provincie advies aan deskundige externen.
7. Op basis van het externe advies zal de provincie, na consultatie van de gemeenten, een eindbeslissing nemen waarbij zo nodig als ultimum remedium een herindeling zal worden opgelegd.

1. Inleiding

Gemeenten, provincies en rijksoverheid hechten groot belang aan sterke gemeenten als basis van het openbaar bestuur in Nederland. Dat is ook de reden dat in beide bestuursakkoorden die het Rijk met enerzijds gemeenten en anderzijds met provincies heeft gesloten expliciet aandacht is besteed aan de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Ook in de provincie Zuid-Holland werken gemeenten en provincie al een lange periode samen aan de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Met de voorliggende nota willen we met de VZHG en de Zuid-Hollandse gemeenten een stap voorwaarts maken in dit proces.

1.1 Aanleiding en achtergrond

Het vigerende beleidskader 'Grensverkenkend én grensverleggend? (Om de kwaliteit van het lokaal bestuur)' hebben Provinciale Staten in 2001 vastgesteld. In ons Coalitieakkoord 'Duurzaam denken, dynamisch doen' hebben wij aangegeven ons beleidskader voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur te herijken en moderniseren. Deze nota is het resultaat hiervan.

Gemeenten zijn als eerste aan zet om hun eigen bestuurskracht op peil te houden en te bevorderen. Het is van belang deze opdracht te zien in relatie tot de verantwoordelijkheden van de mede-overheden. De rijksoverheid heeft een verantwoordelijkheid voor het functioneren van het geheel van ons openbaar bestuur. Daarnaast heeft de provincie een eigen verantwoordelijkheid voor een goed functionerend lokaal bestuur. Op basis van deze taak zijn Rijk en provincies in hun bestuursakkoord overeengekomen dat provincies de inzet van instrumenten om de bestuurskracht van gemeenten te meten zullen bevorderen en coördineren. De versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur vraagt derhalve om een goed samenspel tussen de overheden. Vanuit dit besef willen wij de komende jaren met gemeenten en Rijk opereren bij het versterken van de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland.

De versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur is geen nieuw thema in Zuid-Holland. Er zijn de afgelopen jaren diverse gemeentelijke nota's over de bestuurlijke toekomst van de betreffende gemeente en regio's verschenen. Eind jaren negentig van de vorige eeuw kreeg de discussie over de bestuurlijke toekomst van gemeenten in Zuid-Holland een nieuwe impuls. Met verschillende notities ging de provincie met gemeenten, met samenwerkingsverbanden en met maatschappelijke instellingen het debat aan over de toekomst van de Zuid-Hollandse gemeenten:

- Waar ligt de grens? (februari 2000).
- Grensverkenkend én grensverleggend? (Om de kwaliteit van het lokaal bestuur) (januari 2001).
- Ontwikkelingen en ambities bestuurlijke organisatie op lokaal niveau in Zuid-Holland 2003-2006 (september 2003).
- Over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten in de Rijnstreek, de gemeenten in de Leidse regio en Duin- en Bollenstreek, de gemeenten in de Hoeksche Waard en de gemeenten in de Zuidplas en omgeving (in de periode 2003-2007).

In deze provinciale notities is de koers helder: goed openbaar bestuur vraagt om bestuurskrachtige gemeenten. Daarbij is het voortdurend werken aan de versterking van intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk en dit zal door de provincie actief worden ondersteund. Herindeling zal worden ingezet als ultimum remedium en vrijwillige herindeling zal de provincie in principe ondersteunen. Gemeenten moeten over voldoende bestuurskracht beschikken om de lokale en regionale vraagstukken, ook voor de langere termijn, adequaat op te pakken. Alle gemeenten moeten initiatieven nemen om hun bestuurskracht te laten meten en te laten toetsen aan objectieve normen en criteria.

Sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw is er veel veranderd. Denk aan verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten, de roep om bestuurskrachtige gemeenten en de invoering van het dualisme. Een van de actiepunten uit ons Coalitieakkoord is daarom de herijking en modernisering van het beleidskader voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur.

Met de nu voorliggende vervolgnota 'Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland' willen wij de dialoog tussen provincie en gemeenten voortzetten en de verbeterslag voor de kwaliteit van het lokaal bestuur samen met gemeenten maken.

1.2 Aanloop tot de nota 'Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland'

De afgelopen jaren is in ongeveer 50 Zuid-Hollandse gemeenten het instrument van bestuurskrachtmeting gebruikt om op lokaal en regionaal niveau de discussie te kunnen voeren over de bestuurlijke en ambtelijke toekomst van de gemeente.

Er is daarbij vanuit verschillende kanten forse kritiek geleverd op bestuurskrachtmetingen in het algemeen en die in Zuid-Holland in het bijzonder. Een deel van die kritiek was gericht op de rol van de provincie, het acteren van gemeenten en het samenspel daartussen.

In april 2008 hebben wij de discussienota 'Grensverkenkend samenwerken en samengaan - stap voorwaarts kwaliteitsslag lokaal bestuur in Zuid-Holland' vastgesteld. In die discussienota hebben wij aangegeven dat wij voornemens waren te kiezen voor een sterke regievoerende rol van de provincie in het proces van het periodiek meten van de bestuurskracht van alle gemeenten in Zuid-Holland.

Zoals eerder aangegeven, de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur vraagt om samenspel tussen gemeenten, Rijk en provincie. Wij wilden in een interactief proces komen tot een herijking en modernisering van ons beleidskader. Daarbij past geen grotendeels dichtgetimmerde notitie, om die reden hebben wij in onze discussienota een aantal dilemma's geschetst en keuzen aangegeven waarover wij het debat wilden aangaan met gemeenten, regionale besturen, de VZHG, de VNG, inwoners en organisaties en instellingen in onze provincie. Wij hebben hen gevraagd schriftelijk te reageren op onze discussienota. Daarnaast hebben wij samen met de VZHG in juni 2008 vier bijeenkomsten georganiseerd voor gemeentebestuurders (burgemeesters, wethouders en raadsleden). Tijdens die bijeenkomsten zijn wij de dialoog met gemeenten aangegaan over de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland.

Wij zijn verheugd over de vele reacties op onze discussienota en de grote deelname aan de bijeenkomsten die wij samen met de VZHG hebben georganiseerd.

Wij hebben eenieder van 4 april 2008 tot 1 juli 2008 in de gelegenheid gesteld op onze discussienota te reageren. Vanzelfsprekend hebben wij ook de reacties die zijn binnengekomen na 1 juli 2008 verwerkt in deze nota. Tot 1 oktober 2008 hebben we in totaal 60 reacties ontvangen, van 55 gemeenten (dat wil zeggen gemeenteraden, raadsfracties of/en colleges van Burgemeester en Wethouders, in een aantal gevallen afzonderlijk), 3 van samenwerkingsverbanden en 2 van de VZHG. Daarnaast hebben we via ons forum op de website van de provincie een aantal reacties ontvangen.

Naast de vele reacties die wij de afgelopen periode hebben mogen ontvangen, zijn de bijeenkomsten in totaal door 130 deelnemers bezocht. De bijeenkomsten zijn gehouden op 6 juni 2008, 9 juni 2008, 20 juni 2008 en 23 juni 2008 in respectievelijk Leiden, Gouda, Dordrecht en Rhon.

Uit de reacties van gemeenten proeven wij waardering voor het feit dat wij de discussie over de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland weer prominent op de bestuurlijke agenda hebben geplaatst. In de discussienota zijn wij ingegaan op de ervaringen en kritiek op de inhoud en het proces van de tot nu toe gehouden bestuurskrachtmetingen. Veel gemeenten onderschrijven deze kritiek. In onze discussienota stelden wij voor een regievoerende rol op ons te nemen om in Zuid-Holland te komen tot onderling vergelijkbare, objectieve en verifieerbare bestuurskrachtmetingen die periodiek per regio gehouden worden. Op dit punt zijn de meeste gemeenten van mening dat zij zelf het initiatief dienen te nemen en te houden bij het meten van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Een faciliterende en stimulerende rol van de provincie wordt daarbij op prijs gesteld, een regievoerende rol niet. Aansluitend bij de reactie van de VZHG roepen gemeenten ons en de VZHG op samen op te trekken om te komen tot een voorstel voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland.

De doelstelling van ons beleid was en is gericht op het komen tot bestuurskrachtige gemeenten in Zuid-Holland. Gezien de kritiek die door gemeenten, wetenschappers en opinieleiders is geleverd op de wijze waarop provincie en gemeenten de afgelopen jaren gewerkt hebben aan de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur, zijn wij tot de conclusie gekomen dat een kwaliteitsslag nodig is. Met onze discussienota wilden wij de discussie aangaan met gemeenten over de wijze waarop provincie en gemeenten komen tot die bestuurskrachtige gemeenten in Zuid-Holland.

Een van de kritiekpunten op de huidige werkwijze van gemeenten en provincie was het ontbreken van een regievoerende partij bij bestuurskrachtmetingen. Daarnaast was er kritiek op het ontbreken van uniformiteit in de metingen zodat onderlinge vergelijkbaarheid onvoldoende mogelijk was. Deze punten waren voor ons aanleiding tot ons voorstel als provincie een regievoerende rol te pakken bij het proces van het meten van de bestuurskracht bij alle Zuid-Hollandse gemeenten. Wij zijn van mening dat een dergelijke aanpak nog steeds een adequaat antwoord zou kunnen bieden op de geuite kritiek. Echter, die aanpak kan niet zonder draagvlak onder de Zuid-Hollandse gemeenten. Uit de schriftelijke reacties en tijdens de bijeenkomsten is ons helder geworden dat draagvlak voor een dergelijke regievoerende rol door de provincie ontbreekt.

Voor ons staat voorop dat gemeenten en provincie blijven werken aan de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland. Burgers hebben recht op een krachtig lokaal bestuur. In ons Coalitieakkoord hebben wij aangegeven dat wij verwachten dat gemeenten zelf kritisch zijn op hun functioneren en positie in de huidige dynamische samenleving. Het instrument van bestuurskrachtmeting is daarbij behulpzaam, daarom willen wij met alle Zuid-Hollandse gemeenten afspraken maken over periodiek te verrichten bestuurskrachtmetingen.

Met dit als vertrekpunt en de oproep van gemeenten aan ons en de VZHG zijn wij met de VZHG het gesprek aangegaan om te komen tot afspraken over de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan de samenwerking tussen provincie en VZHG. Voor ons staat bij die samenwerking voorop dat recht gedaan wordt aan de uitspraken van gemeenten en de uitspraken in ons Coalitieakkoord: 'met alle gemeenten afspraken maken over periodiek te verrichten bestuurskrachtmetingen'. Verderop in deze nota gaan we in op de gemaakte afspraken.

In deze vervolgotitie volgen wij in grote lijnen de opbouw en indeling uit onze discussienota. De thema's die in hoofdstuk 2 aan de orde komen zijn het Coalitieakkoord 'Duurzaam denken, dynamisch doen', trends en ontwikkelingen, decentralisatie, de bestuurskracht van gemeenten en de rol van gemeenten, provincies en rijksoverheid daarbij, het meten van bestuurskracht, samenwerken tussen gemeenten, schaalvergroting en de verhouding tussen provincie en gemeenten. In hoofdstuk 3 gaan we in op het proces van en de criteria bij het meten van de lokale bestuurskracht en de discussie over de mogelijke oplossingsrichtingen voor

de kwaliteitsslag van het lokaal bestuur. In hoofdstuk 4 presenteren wij onze werkwijze voor de komende periode. Hoofdstuk 5 bevat de vertaling naar het werkprogramma tot 2011.

Voor zover wij met onze discussienota bij sommige gemeenten de indruk hebben gewekt vanuit een ivoren toren te willen werken aan de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur, willen wij hier nogmaals benadrukken dat daarvan wat ons betreft geen sprake is en dat wij samen met de Zuid-Hollandse gemeenten en het Rijk blijven optrekken. Wij hebben daarbij niet de rol van een dicterende overheid, maar van een overheid die hecht aan een goed samenspel tussen de drie overheden waarbij eenieder zijn eigen rol en verantwoordelijkheid heeft. Wij hebben de afgelopen maanden intensief geluisterd naar gemeenten en hun reacties verwerkt in deze nota.

In bijlage 3 bij deze nota vindt u een - mede door de VZHG gemaakte - samenvatting van de schriftelijke reacties op onze discussienota. Deze reacties van gemeenten en de bijdragen tijdens de bijeenkomsten hebben ons geholpen onze intenties en doelstellingen ten aanzien van de kwaliteitsslag in de versterking van het lokaal bestuur en nut en noodzaak van het instrument bestuurkrachtmeting scherper te formuleren in deze nota.

2. Het debat over de kwaliteit van het lokaal bestuur

2.1 Het Coalitieakkoord Duurzaam denken, dynamisch doen

In ons Coalitieakkoord 'Duurzaam denken, dynamisch doen' geven wij aan te streven naar bestuurskrachtige gemeenten en samenwerkingsverbanden in Zuid-Holland. Bestuurskrachtige gemeenten en regio's hebben voor ons prioriteit. Voor de periode 2007-2011 willen wij het volgende bereiken:

"Wij hechten aan autonome gemeenten, met een grote mate van verantwoordelijkheid, die berekend zijn op hun belangrijke taak in de lokale en regionale samenleving. Juist omdat de gemeente in veel gevallen het eerste aanspreekpunt is voor de burger, is optimale dienstverlening een vereiste. Waar mogelijk zullen wij de gemeenten in deze taakuitoefening ondersteunen.

Wij verwachten dat gemeenten zelf kritisch zijn op hun functioneren en hun positie in de huidige dynamische samenleving. Het instrument van bestuurskrachtmeting is hen daarbij behulpzaam. In onze ogen zijn gemeenten bestuurskrachtig te noemen als zij hun wettelijke taken naar behoren uitvoeren, de dienstverlening aan de burger op orde hebben en voldoende capaciteit inzetten voor belangrijke lokale en regionale opgaven. Gebrek aan (toekomstige) bestuurskracht moet voor een gemeente aanleiding zijn voor eigen initiatief en concrete actie gericht op herstel, dan wel, samenwerking of fusie met andere gemeenten. Het is het primaat van de betrokken gemeenten om hierop actie te ondernemen.

De provincie dient op te treden als onvoldoende bestuurskracht ertoe leidt dat:

- *een gemeente faalt in de uitvoering van wettelijke taken;*
- *een gemeente gedurende langere periode onvoldoende bijdraagt aan de verwezenlijking van regionale opgaven.*

Wanneer er van onderaf geen verbeteringstraject wordt gestart of dit onvoldoende uitwerkt, zal de provincie de versterking van de bestuurskracht binnen een afgebakende periode proberen te faciliteren en te helpen organiseren. Indien dit niet tot een toereikende oplossing leidt (bijvoorbeeld geen consistent regionaal eindresultaat), zal de provincie deskundige externen om advies vragen en dit advies bespreken met de gemeenten. Op basis daarvan zal de provincie zonodig als 'ultimum remedium' een samenwerkingsconstructie of herindeling opleggen.

De provincie zal de contacten met de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voortzetten en verder uitbouwen. Gemeenteraden zijn verantwoordelijk voor de resultaten van intergemeentelijke samenwerking. Indien raden over gezamenlijke intergemeentelijke opgaven niet tot overeenstemming kunnen komen, zal de provincie - waar het regionaal belang in het geding is - knopen doorhakken."

Het Coalitieakkoord gaat uit van een stappenplan als uitgangspunt bij het in gang zetten van het proces van de verbetering van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Wij zullen dit stappenplan verderop in deze nota uitwerken.

2.2 Trends en ontwikkelingen in het lokaal bestuur

De discussie over de kwaliteit van het lokaal bestuur als onderdeel van de bestuurlijke organisatie in ons land heeft de afgelopen jaren een forse impuls gekregen door nieuwe trends en ontwikkelingen op het terrein van onder andere decentralisatie, bestuurskracht van gemeenten, differentiatie, samenwerking en herindeling. In de volgende paragrafen komen wij terug op deze trends en ontwikkelingen.

Ter illustratie wijzen wij u op nota's, commissierapporten en bestuursakkoorden van het Rijk, provincies en gemeenten (onder andere Maatwerk in het middenbestuur mei 2006; Eenhoorn/Rozenberg Samenwerkend naar zelfstandigheid oktober 2006; De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst oktober 2006; Regeerakkoord Samen werken samen leven februari 2007; Bestuursakkoord Rijk en gemeenten Samen aan de slag juni 2007) en de gemeenten/VNG (Commissie Bovens Wil tot verschil juni 2006; VNG Manifest van de gemeenten januari 2007; Commissie Van Aartsen De Eerste Overheid juni 2007; VNG rapport Voorzetten voor decentralisatie; argumenten en mogelijkheden voor verdere decentralisatie van taken naar gemeenten februari 2008); Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Ladders): Ruimte, regie en rekenschap april 2008; Eindrapport Taakgroep Gemeenten (Commissie d'Hondt): Vertrouwen en verantwoorden juni 2008; Bestuursakkoord Rijk-Provincies juni 2008 en de VNG-resolutie Vertrouwen en verantwoorden juni/ september 2008.

Uit de gesignaleerde trends en ontwikkelingen komt naar voren dat het openbaar bestuur en de discussie daarover volop in beweging zijn. Maatschappelijke ontwikkelingen dwingen het Rijk, de provincie en de gemeenten om te reageren en te blijven voldoen aan de wensen van de burgers. Duidelijk is dat de gemeenten een veel belangrijkere positie gaan innemen in de dienstverlening aan de burger. Gemeenten worden geconfronteerd met vaak tegengestelde trends en grote maatschappelijke veranderingen. Zij zullen moeten inspelen en reageren op de wensen en behoeften van de burgers. De burgers eisen steeds meer kwaliteit van de gemeente. Vaststaat dat de dienstverlening aan de burgers moet verbeteren en dat gemeenten geacht worden op adequate wijze in te spelen op de ICT-ontwikkelingen zoals e-government. Gemeenten zien dat in en werken daarom aan het ontwikkelen van het gemeentelijk loket als frontoffice van de overheid.

De discussie over de kwaliteit van het lokaal bestuur is volop in beweging. Maatschappelijke ontwikkelingen dwingen het Rijk, de provincies en de gemeenten om te reageren en te blijven voldoen aan de wensen van de burgers. Burgers eisen steeds meer kwaliteit van de overheid. Gemeenten zien dat in en werken daarom aan het ontwikkelen van het gemeentelijk loket als frontoffice van de overheid.

2.3 De rollen van gemeente, provincie en Rijk bij kwaliteit lokaal bestuur

In paragraaf 2.2 hebben we verschillende trends en ontwikkelingen in het lokaal bestuur geschetst. Eerder hebben we al benadrukt dat versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur vraagt om een goed samenspel tussen de drie overheidslagen. De kwaliteit van het openbaar bestuur in integrale en institutionele zin wordt immers door alle overheidslagen behartigd. Dit beginsel maakt dat zowel in het bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeenten als het bestuursakkoord tussen het Rijk en de provincies aandacht wordt besteed aan de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur.

Wanneer we hiernaar kijken is de vraag aan de orde welke rol voor de gemeenten, de provincies en het Rijk zijn weggelegd. In deze paragraaf gaan wij in op die verschillende rollen van gemeenten, provincie en Rijk.

2.3.1 Rol gemeente bij kwaliteit lokaal bestuur

Binnen de VNG wordt al geruime tijd een intensieve discussie gevoerd over de kracht van het lokaal bestuur en de wijze om deze te borgen en te bestendigen. Uitgangspunt van de VNG is dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn en blijven voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Wij delen die opvatting: gemeenten zijn als eerste aan zet om hun eigen bestuurskracht op peil te houden en te bevorderen.

In het bestuursakkoord 'Samen aan de slag' (april 2007) tussen Rijk en gemeenten zijn zij overeengekomen dat de komende kabinetsperiode geïnvesteerd zal worden in het versterken van de bestuurskracht van gemeenten. Rijk en gemeenten stellen verder dat de decentralisatieambities van het huidige kabinet bestuurkrachtige gemeenten vereisen om een doelmatige en doeltreffende taakuitoefening te kunnen garanderen. Het Rijk zal daarom trajecten bij gemeenten die gericht zijn op het vergroten van de bestuurskracht faciliteren:

- Een decentralisatie-impuls vraagt van gemeenten dat zij zicht hebben op hun bestuurskracht. Met verschillende instrumenten zoals ook bestuurskrachtonderzoeken kan de bestuurskracht van gemeenten inzichtelijk worden gemaakt. Rijk en gemeenten komen overeen dat over de toepassing van dergelijke instrumenten afspraken worden gemaakt.
- Herindelingen zijn een mogelijkheid om de bestuurskracht van gemeenten te versterken. Rijk en gemeenten komen overeen dat, met medeneming van het op korte termijn te verwachten advies van de VNG-commissie Van Aartsen, gezamenlijk een nieuw beleidskader wordt geformuleerd dat ter behandeling aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd.
- Onzekerheid over de financiële positie van nieuwe gemeenten kan een belangrijke reden zijn waarom gemeenten de stap naar schaalvergroting niet maken. Rijk en gemeenten komen overeen dat onderzocht wordt hoe gemeenten kunnen worden geholpen om de stap naar herindeling of vergaande samenwerkingsvormen te verkleinen.

In ons Coalitieakkoord hebben wij de verwachting uitgesproken dat de gemeenten zelf kritisch zijn op hun functioneren en hun positie in de huidige dynamische samenleving. Met de op 26 september 2008 aangenomen VNG-resolutie 'Vertrouwen en verantwoorden' stellen gemeenten dat zij sterk genoeg moeten zijn om bestaande en nieuwe taken naar behoren uit te voeren en zelf de verantwoordelijkheid nemen om de eigen bestuurskracht te versterken.

Met de oprichting van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING, september 2008) hebben gemeenten een belangrijke stap gezet om zelf zorg te dragen voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Wij waarderen deze stap. Het KING moet een instituut worden dat de voorwaarden creëert voor optimale ondersteuning aan gemeenten als het gaat om de kwaliteit van het lokaal bestuur en dienstverlening. Daarnaast organiseert het instituut (de voorwaarden voor) collegiale visitatie, certificering van het bestuurskrachtinstrumentarium, benchmarks en het beheer van (ICT-)standaarden. Wij verwachten dat het KING de opgedane ervaringen in Zuid-Holland met onder meer bestuurskrachtmetingen benut bij zijn activiteiten. De VZHG kan hierbij een belangrijke liaisonfunctie vervullen.

2.3.2 Rol provincie bij kwaliteit lokaal bestuur

De kwaliteit van het lokaal bestuur is sinds jaar en dag een aandachtspunt van de provincie Zuid-Holland. Naast het algemene belang van krachtig lokaal bestuur, is krachtig lokaal bestuur een belangrijke voorwaarde om de ambitie te realiseren dat niet meer dan twee overheidslagen bij een beleidsopgave betrokken zijn, dat bestuurlijke drukte wordt teruggedrongen en dat tussen provincie en gemeenten afspraken gemaakt kunnen worden over onder meer overdracht van taken. In ons programma Provincie Nieuwe Stijl hebben wij deze ambities samengebracht. Wij verwijzen u hiervoor naar onze nota's 'Provincie Nieuwe Stijl, over positie, rol, taken van de provincie' (december 2007) en 'Programma Provincie Nieuwe Stijl (2008-2011), Een krachtig en slagvaardig Zuid-Holland (maart 2008).

In onze ogen is de provincie bij uitstek de overheidslaag die in staat is de dialoog met gemeenten (in regionaal verband) aan te gaan over de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Het gaat daarbij niet om het permanent beoordelen en veroordelen van gemeenten zoals sommige gemeenten stellen, maar om het bijdragen aan het weloverwogen maken van de juiste keuzes gericht op de toekomst van het lokaal

bestuur. De provincie zal in de dialoog met gemeenten van tijd tot tijd de gemeente vragen zichzelf een spiegel voorhouden.

Korsten e.a. (Bestuurskracht van gemeenten; meten, vergelijken en beoordelen; 2007, p. 251) stellen dat de provinciale rol niet beperkt zou moeten blijven tot slechts het betalen van (een deel van de) bestuurskrachtmetingen. Zij pleiten ervoor dat het provinciebestuur aangeeft hoe zij de gemeentelijke meting ziet en wat ze verwacht van een bestuurskrachtmeting.

In het bestuursakkoord tussen het Rijk en de provincies is het volgende gezegd over de rol van de provincie bij het bevorderen van de kwaliteit van het lokaal bestuur:

"De opgaven van provincies en van gemeenten liggen veelal in elkaars verlengde. Dit samenspel tussen provinciaal en lokaal bestuur is gebaat bij bestuurskrachtige gemeenten. Het Rijk en provincies zullen daarom trajecten bij gemeenten die gericht zijn op het vergroten van de bestuurskracht faciliteren. Zo vraagt een decentralisatie-impuls van gemeenten dat zij zicht hebben op hun bestuurskracht. Met verschillende instrumenten zoals bestuurskrachtonderzoeken kan de bestuurskracht van gemeenten inzichtelijk worden gemaakt. Provincies zullen de inzet van dergelijke instrumenten waar nodig bevorderen en coördineren.

Soms is gemeentelijke herindeling een oplossing voor te geringe lokale bestuurskracht. In de huidige praktijk bereiden gemeenten en provincies deze herindelingsvoorstellen voor, met inachtneming van draagvlak bij de betreffende gemeenten en toegesneden op de lokale situatie. Finale besluitvorming over gemeentelijke herindeling ligt bij het parlement maar door de huidige procedure komt het parlement pas aan het einde van het proces in beeld. Daarom zullen Rijk, gemeenten en provincies na afloop van de werkzaamheden van de Taakgroep Gemeenten een nieuw beleidskader formuleren dat ter behandeling aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. In het beleidskader wordt de faciliterende rol en positie van provincie en Rijk in herindelingsprocessen nader omschreven.

Tot slot kan onzekerheid over de financiële positie van nieuwe gemeenten een belangrijke reden zijn waarom gemeenten de stap naar schaalvergroting niet maken. Rijk, provincies en gemeenten zullen onderzoeken hoe gemeenten kunnen worden geholpen om de stap te maken naar herindeling of naar vergaande samenwerking."

Eerder hebben wij al aangegeven dat de versterking van het lokaal bestuur vraagt om een goed samenspel tussen de verschillende overheden. Het zwaartepunt ligt daarbij bij gemeenten en provincies. Om het samenspel tussen gemeenten en provincie in Zuid-Holland vorm en inhoud te geven zodat helder is wat gemeenten en provincie van elkaar mogen verwachten, hebben wij een stappenplan ontwikkeld. In paragraaf 4.5 presenteren wij dit stappenplan. Daarnaast houdt de provinciale rol ook verband met de toezichtstaak van de provincie. In paragraaf 2.6 gaan wij op een aantal relevante ontwikkelingen op dit terrein nader in.

2.3.3 Rol Rijk bij kwaliteit lokaal bestuur

De Minister van BZK is 'systeemverantwoordelijk' voor het openbaar bestuur in Nederland. Het kabinet vindt het belangrijk dat gemeenten voldoende bestuurskrachtig zijn en dat gemeenten over een breed takenpakket beschikken. Gemeenten moeten in staat zijn de burger zo goed mogelijk van dienst te zijn. Dit betekent dat de gemeenten op terreinen die de burger direct raken, over wezenlijke bevoegdheden moeten beschikken. Bevoegdheden, die vaak met elkaar verband houden en elkaar kunnen versterken. Het gaat om een veelheid van onderwerpen zoals veiligheid, leefbaarheid, milieu, onderwijs, werkgelegenheidsbeleid, welzijn en zorg, ruimtelijke ordening en inrichting.

Om op lokaal niveau goed bestuur mogelijk te maken en een goede dienstverlening aan de burgers te kunnen realiseren, moet - aldus het kabinet - een gemeente een redelijke omvang hebben. Een grotere gemeente kan beschikken over een beter toegerust en minder kwetsbaar ambtelijk apparaat. Hierdoor kan de kwaliteit van het bestuur en de dienstverlening worden verhoogd. Naast de schaal zijn ook andere factoren, zoals de kwaliteit van de ambtelijke organisatie en de bestuurscultuur, van invloed op de bestuurskracht van gemeenten. Het Rijk hanteert daarom geen minimum inwonertal voor de omvang van gemeenten.

Het Rijk doet geen uitspraken over gemeentelijke samenwerking, zij volgt en monitort ontwikkelingen bij gemeentelijke samenwerking. De staatssecretaris heeft aangekondigd criteria te ontwikkelen die gebruikt kunnen worden bij de evaluatie van samenwerkingsverbanden. Wij wachten die criteria af. Het Rijk beschikt wel over een beleidskader gemeentelijke herindeling. Dit beleidskader wordt herzien.

Gemeenten zijn én blijven zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Dat laat onverlet dat het Rijk en de provincie een belangrijke rol hebben bij het verbeteren van de kwaliteit van het lokaal bestuur. De versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur vraagt om een goed samenspel tussen de drie overheidslagen. In onze ogen is de provincie bij uitstek de overheidslaag die in staat is de dialoog met gemeenten (in regionaal verband) aan te gaan over de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur.

2.4 Decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden

2.4.1 Ontwikkelingen

In het bestuursakkoord met het kabinet hebben de gemeenten afgesproken dat zij 'actief werken aan het vergroten van hun slagvaardigheid en kwaliteit, bijvoorbeeld door samenwerking met andere gemeenten of door herindeling'. Een decentralisatie-impuls vraagt van gemeenten dat zij zicht hebben op hun bestuurskracht.

Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten

Eind 2007 heeft de Minister van BZK de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Commissie d'Hondt) ingesteld. De Taakgroep kreeg de opdracht de decentralisatievoorstellen uit het Bestuursakkoord verder uit te werken. Daarbij diende de Taakgroep naar vermindering van de bestuurlijke drukte en versterking van de gemeentelijke bestuurskracht te streven. Bovendien diende de Taakgroep na te denken op welke wijze intergemeentelijke samenwerking kan worden vereenvoudigd.

In juni 2008 heeft de Taakgroep het rapport 'Vertrouwen en verantwoordend, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht' uitgebracht. In het rapport houdt de Taakgroep een pleidooi voor meer beleidsruimte voor gemeenten. Zij is van mening dat de gemeente voor inwoners van dit land de meest nabije overheid is. Het ligt daarom voor de hand dat gemeenten meer taken en verantwoordelijkheden krijgen die de directe leefomstandigheden van inwoners positief kunnen beïnvloeden.

Deze keuze van de Taakgroep is in lijn met ons standpunt zoals wij dat binnen Provincie Nieuwe Stijl hebben geformuleerd: 'gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de primaire woon-, werk- en leefomgeving, inclusief de beschikbaarheid van bijhorende voorzieningen'.

De Taakgroep is van mening dat gemeenten veel aankunnen, maar niet alle gemeenten zijn gelijk of kunnen evenveel. Tegelijkertijd is het goed taken ten principale bij alle gemeenten neer te leggen zodat voor inwoners helder is en blijft waarvoor zij bij hun gemeente terecht kunnen. Differentiatie is te vinden in de

wijze waarop gemeenten deze taken uitvoeren: alleen, samen met andere gemeenten en in samenwerking met Rijk en provincies. De Taakgroep acht het noodzakelijk dat gemeenten veel meer informatie geven en openbaarheid betrachten over de door hen geleverde prestaties. Zij stelt voor dat alle gemeenten elke bestuursperiode, dus één keer in de vier jaar, een bestuurskrachtonderzoek uitvoeren.

Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies

In het najaar van 2007 heeft de Minister van BZK de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Ladders) ingesteld met als taak decentralisatievoorstellen voor de provincies te ontwikkelen.

In maart 2008 is het rapport 'Ruimte, Regie en Rekenschap' van de Gemengde Commissie verschenen. De kern van het advies stoelt op de gedachte dat een effectieve en op vertrouwen gebaseerde samenwerking tussen drie overheidslagen alleen mogelijk is met een eenduidige rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. De commissie komt tot de conclusie dat provincies de bestuurslaag vormen die de volle verantwoordelijkheid zouden moeten krijgen en nemen voor het bovenlokale en regionale ruimtelijk-economisch beleid inclusief cultuur.

VNG

De Nederlandse gemeenten hebben in september 2008 de resolutie 'Vertrouwen en verantwoorden' aangenomen. In deze resolutie stellen gemeenten dat bij krachtige, autonome gemeenten een uitgebreid takenpakket hoort. Daarbij pleiten gemeenten voor overdracht van de verantwoordelijkheden op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg, participatie, en stedelijke vernieuwing en ruimtelijke ordening aan gemeenten. Dit pleidooi past in lijn van eerdere uitspraken van de VNG.

In februari 2008 heeft de VNG ook enkele voorzetten gedaan voor decentralisatie. De argumenten en overwegingen van de VNG voor decentralisatie van taken naar gemeenten zijn:

- terugdringen van bestuurlijke drukte, vooral wanneer meer dan twee bestuurslagen op eenzelfde beleidsterrein actief zijn;
- realisatie van horizontale coördinatie in de arbeidsintensieve sociale en fysieke sfeer;
- het aan elkaar verbinden van samenhangende ketens of netwerken van dienstverlening;
- kennis van de werkvloer bij de gemeente;
- centraal loket voor burgers en bedrijven;
- differentiatie en netwerkontwikkeling.

In juni 2007 heeft de VNG in de resolutie naar aanleiding van het rapport 'De eerste overheid' van de Commissie Van Aartsen aangegeven dat sterke gemeenten een grotere autonomie met meer taken en bevoegdheden nodig hebben. Daarbij vindt de VNG dat gemeenten zullen moeten groeien in bestuurskracht om succesvol invulling te geven aan een uitgebreider, complexer en zwaarder takenpakket.

2.4.2 Reacties gemeenten

In de discussienota hebben wij de Zuid-Hollandse gemeenten onder meer gevraagd hoe zij aankijken tegen versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur, decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden en differentiatie tussen gemeenten.

Verschillende gemeenten hebben gereageerd op deze punten. Een gemeente is van oordeel dat de beweging van de provincie naar een meer omvattende toezichthoudende overheid voor gemeenten niet strookt met decentralisatie van taken en bevoegdheden van gemeenten, de toenemende beleidsvrijheid van de gemeenten, alsook de positionering van de gemeenten als eerste overheidsloket voor de burgers. Een raadslid stelt dat wanneer het Rijk taken en verantwoordelijkheden decentraliseert dan ook voldoende middelen moeten worden verstrekt om de taken goed te kunnen uitvoeren. Daarbij kan goede samenwerking tussen gemeenten de gemeenten helpen de decentralisatie op te vangen. Een andere gemeente vindt dat

- uitgaande van bestuurskrachtige gemeenten - het één (decentralisatie) goed kan samengaan met het ander (taakdifferentiatie). De grootte van de individuele gemeente is dan niet belangrijk maar de bestuurskracht. Voorkomen moet worden dat decentralisatie sluipenderwijs leidt tot grotere gemeenten.

De VZHG geeft aan dat de nadruk die in de provinciale discussienota ligt op de trits bestuurskracht-samenwerking-herindeling ervoor heeft gezorgd dat andere elementen uit de discussienota (differentiatie, financieel toezicht) niet uit de verf zijn gekomen in de gevoerde discussie. De VZHG wijst in haar reactie op het rapport op het eerdergenoemde rapport 'Decentralisatie als opgave, een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid, 1993-2008' door de Tilburgse school voor Politiek en Bestuur (februari 2008). De VZHG trekt op basis van dit rapport de conclusie dat bestuurskracht geen voorwaarde is voor decentralisatie, decentralisatie zorgt voor bestuurskracht.

2.4.3 Visie provincie op decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten

Een aantal gemeenten heeft ons gevraagd hoe wij aankijken tegen decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten.

Wij onderschrijven de gedachte dat de gemeente voor inwoners de meest nabije overheid is. In onze notitie 'Provincie Nieuwe Stijl, over positie, rol, taken van de provincie' (december 2007) hebben wij aangegeven dat wij van mening zijn dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de primaire woon-, werk- en leefomgeving, inclusief de beschikbaarheid van bijhorende voorzieningen. Daarbij gaat het om de verantwoordelijkheid voor een voldoende gedifferentieerde en kwalitatief aantrekkelijke woningvoorraad, een groene en veilige woonomgeving, verkeersverbindingen en -ontsluitingen, en voorzieningen op het terrein van zorg, welzijn, sport, cultuur en onderwijs. De gemeenten bieden voldoende geschikte ruimte voor werklocaties, gericht op het (inter)gemeentelijk aanbod van producten en diensten, en locatiegebonden werkgelegenheid. Gemeenten dienen over voldoende taken en verantwoordelijkheden te beschikken om deze rol waar te maken.

De provincie Zuid-Holland kiest voor zichzelf voor een concentratie op hoofdtaken. Voor andere taken kan dit betekenen dat we met gemeenten afspraken willen maken over overdracht van taken. Een goede bestuurskracht op lokaal niveau is hierbij essentieel. Wij sluiten aan bij de uitspraak in het bestuursakkoord tussen gemeenten en Rijk dat een decentralisatie-impuls van gemeenten vraagt dat zij zicht hebben op hun bestuurskracht. Met verschillende instrumenten zoals ook bestuurskrachtonderzoeken kan de bestuurskracht van gemeenten inzichtelijk worden gemaakt. Daarom willen wij met alle gemeenten afspraken maken over het periodiek meten van hun bestuurskracht.

Het Rijk, gemeenten en provincies zijn het volstrekt met elkaar eens dat gemeenten voldoende bestuurskracht moeten hebben. Decentralisatie van taken en bevoegdheden en meer beleidsvrijheid voor gemeenten - zoals aangekondigd in het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten - veronderstelt een sterk lokaal bestuur dat zijn rol kan waarmaken. Wij kunnen ons daarin vinden. De wetgever zal garanties willen hebben dat meer vrijheid en bevoegdheden voor gemeenten goed zullen uitpakken.

In de VNG-resolutie 'Vertrouwen en verantwoorden' stellen gemeenten dat bij de toedeling van nieuwe taken geen onderscheid moet worden gemaakt tussen gemeenten. Wij sluiten hierbij aan, wij zijn geen voorstander van differentiatie in taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten. Naast een eenduidige indeling van ons openbaar bestuur, kunnen wij ons vinden in de opmerkingen die de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten hierover maakt. Met de Taakgroep vinden wij dat het zeer waarschijnlijk is dat niet alle gemeenten voldoende bestuurskracht hebben om nieuwe taken en verantwoordelijkheden op te pakken. De Taakgroep constateert tegelijkertijd dat door het Rijk nu reeds in zekere mate wordt gedifferentieerd bij de

toedeling van taken. Wij zijn het met de Taakgroep eens dat van deze uitzonderingen geen regel gemaakt moet worden en kiezen daarbij voor het belang van de inwoners. Inwoners van alle gemeenten moeten in principe bij hun gemeente terecht kunnen voor maatschappelijke vraagstukken.

De Taakgroep stelt dat het gemeenten vrij staat te kiezen op welke wijze zij een nieuwe taak en verantwoordelijkheid oppakken. Uiteraard kunnen ze geheel zelf uitvoering geven aan een gedecentraliseerde taak. Alternatieven zijn uitbesteding of een samenwerkingsverband met andere gemeenten. Op deze wijze ontstaat differentiatie in de wijze van uitvoering en de uitkomsten van beleid.

Binnen Provincie Nieuwe Stijl hebben wij soortgelijke uitspraken gedaan. Wij zijn daarbij wel van mening dat de gemeenteraden zelf verantwoordelijk zijn en blijven voor de totstandkoming, instandhouding, omvang, kwaliteit en resultaten van de intergemeentelijke samenwerking. Een sterk samenwerkingsverband vereist echter ook sterke gemeenten. In paragraaf 2.7 gaan we hier nader op in.

Decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar provincie en gemeenten heeft alle aandacht. De VNG vindt dat gemeenten moeten groeien in bestuurskracht om de eerste overheid te zijn en om succesvol decentralisatie van taken aan te kunnen. Het Rijk stelt enerzijds dat decentralisatie vraagt om sterke, bestuurskrachtige gemeenten, maar brengt anderzijds in discussie de vraag of taakdifferentiatie tussen gemeenten een oplossing voor het decentralisatievraagstuk biedt.

Met gemeenten zijn wij geen voorstander van differentiatie in taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten. Wij sluiten aan bij het standpunt van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten dat het gemeenten vrij staat te kiezen op welke wijze zij een nieuwe taak en verantwoordelijkheid oppakken.

2.5 Het begrip bestuurskracht

Het begrip bestuurskracht is reeds enige jaren ingeburgerd in bestuurlijke kringen. Vele onderzoeken en publicaties zijn inmiddels aan dit thema gewijd. In augustus 2008 bracht de VNG de publicatie 'Variatie in bestuurskracht - Een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking' uit. Ook in die publicatie constateren de auteurs dat er verschillen bestaan in afbakening en interpretatie van het begrip bestuurskracht. Wij onderschrijven dat spreken en oordelen over bestuurskracht om een genuanceerde benadering vraagt van alle betrokkenen.

Het Rijk gaat in zijn benadering uit van een brede definitie van het begrip bestuurskracht: het vermogen om de maatschappelijke opgaven te kunnen realiseren. Deze definitie wordt zowel voor gemeenten als provincies gebruikt.

In het rapport van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten wordt gepleit voor de ontwikkeling van één bestuurskrachtbegrip. In 2007 hebben de Vereniging voor Gemeentesecretarissen en de Vereniging Bestuurskunde een poging gedaan om, met inachtneming van het complexe en dynamische karakter van het begrip, bestuurskracht opnieuw te beschrijven (publicatie 'Over Bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht', 2007). Voor hen heeft bestuurskracht betrekking op het vermogen om maatschappelijke uitdaging centraal te stellen daarbij relevante actoren bij elkaar te brengen en te laten samenwerken met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is. Essentieel is de ambitie om een maatschappelijke uitdaging aan te willen gaan, en het vermogen om relevante maatschappelijke coalities te organiseren.

Wij definiëren bestuurskracht als volgt:

De bestuurskracht van een gemeente wordt bepaald door de mate waarin en de wijze waarop een gemeente zelfstandig haar taken realiseert met de beschikbare kwaliteiten en middelen.

Wij vatten het begrip middelen hierbij ruim op: bestuur, personeel, financiën, ruimte enzovoorts. Opgaven zijn niet voor alle gemeenten hetzelfde. Een landelijke gemeente heeft andere opgaven dan een gemeente in een stedelijk gebied. Een gemeente in een laagdynamisch gebied staat voor andere opgaven dan een gemeente in een hoogdynamisch gebied. Opgaven (en taken) worden ook bepaald door de structuur van een gemeente, de eigen ambitie, wet- en regelgeving en plannen van het Rijk en de provincie en door afspraken met regionale samenwerkingsverbanden. Gemeenten zijn bestuurskrachtig als zij hun wettelijke taken naar behoren uitvoeren, de dienstverlening aan de burger op orde hebben en voldoende capaciteit inzetten voor belangrijke lokale en regionale opgaven, zowel beleidsmatig als uitvoerend.

In onze definitie spreken wij over de mate waarin en de wijze waarop een gemeente zelfstandig haar taken realiseert. Geen gemeente kan zonder samenwerking, als wij derhalve spreken over 'zelfstandig' duiden wij op de mate waarin de gemeente zelf sturing geeft aan ontwikkelingen. Wij vinden dat een gemeente een samenwerkingsverband dient aan te sturen en niet afhankelijk mag zijn van de kracht van een samenwerkingsverband bij het realiseren van een opgave. De gemeente is opdrachtgever, het samenwerkingsverband opdrachtnemer en niet andersom. Het gaat daarbij om de balans tussen het eigenstandig uitvoeren van taken en het uitbesteden van taken aan derden; de balans tussen de invloed van de gemeente en het samenwerkingsverband op het realiseren van lokale en regionale opgaven. Het is van belang dat een gemeente een eenduidige visie heeft op de wijze waarop en met welke partners zij samenwerkt. Een ad-hoc-beleid waarbij de gemeente in hoofdzaak reactief te werk gaat past hierbij niet.

Een aantal gemeenten heeft expliciet aangegeven bovenstaande definitie van bestuurskracht te onderschrijven. Wij hebben ook notie genomen van opvattingen dat de bestuurskracht van gemeenten breder opgevat zou moeten worden dan onze definitie. Deze bredere opvatting gaat uit van het vermogen van de samenleving of gemeenschap om publieke lokale en regionale vraagstukken op te lossen. Ook in een aantal reacties van gemeenten wordt gerefereerd aan deze bredere opvatting van het begrip bestuurskracht. Wij verwachten van een gemeente(bestuur) dat zij inzicht heeft in en rekening houdt met het vermogen van de gemeenschap. Wij verwachten dat een gemeente dit vermogen ook benut bij het realiseren van maatschappelijke opgaven. Daarmee kan het vermogen van de gemeenschap als een van de beschikbare kwaliteiten worden gezien.

Bestuurskrachtmetingen

Bestuurskrachtmetingen zijn inmiddels een breed gewaardeerd instrument voor gemeenten om inzicht te krijgen in het eigen functioneren. Een bestuurskrachtmeting heeft naar ons oordeel tot doel het bestuur een spiegel voor te houden: hoe staat de gemeente ervoor, wat zijn de sterke en zwakke punten en hoe kunnen die worden verbeterd. Bestuurskrachtmetingen zijn vooral ook change agents: zij leveren onschatbare informatie op grond waarvan een bestuur een veranderings- en verbetertraject in kan zetten. Wij vinden dat alle gemeenten hun bestuurskracht periodiek zouden moeten meten. Ook provincies laten meer en meer hun bestuurskracht meten, zo zal de provincie Zuid-Holland in 2009/2010 voor de tweede keer haar bestuurskracht meten.

Uit de ontvangen reacties van gemeenten en de VZHG komt klip en klaar naar voren dat de meeste gemeenten de noodzaak tot het houden van bestuurskrachtmetingen onderschrijven. Daarbij onderschrijven zij ook het belang van periodiek meten in clusters van gemeenten. Een gemeente heeft daartoe inmiddels een oproep gedaan aan de gemeenten in haar regio. Een andere gemeente geeft aan te opteren voor ge-

lijktijdige meting van een groep van gemeenten breder dan de eigen regio. Ook dient de onderlinge vergelijkbaarheid en verifieerbaarheid van de uitkomsten van de metingen sterk verbeterd te worden. Op dat punt zijn gemeenten, VZHG en provincie het eens.

Gemeenten kunnen zich echter niet vinden in een sterke regievoerende rol voor de provincie bij het houden van bestuurskrachtmetingen. Gemeenten stellen zelf als eerste aan zet te zijn als het gaat om (het versterken van) de kwaliteit van het lokaal bestuur en het periodiek én in onderlinge samenhang in kaart brengen van de gemeentelijke bestuurskracht.

De VZHG vindt dat de primaire verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting en voor het trekken van conclusies daaruit ligt bij het bestuur van het betreffende overheidslichaam. De VZHG wil in samenwerking met de provincie het houden van bestuurskrachtmetingen stimuleren in alle Zuid-Hollandse gemeenten in de periode 2008-2011 volgens een methodiek waarvoor breed draagvlak is. Provincie en VZHG zouden gezamenlijk de uitgangspunten voor een methodiek moeten ontwikkelen. Wij hebben overleg gevoerd met de VZHG en dat heeft geleid tot gezamenlijke afspraken die we zullen vastleggen in een convenant, in paragraaf 4.1 gaan we in op de inhoud van de afspraken.

In september 2008 hebben de gemeenten tijdens hun Buitengewone Algemene Ledenvergadering de VNG-resolutie 'Vertrouwen en verantwoorden' aangenomen. Met deze resolutie doen gemeenten de uitspraak dat meer taken en een grotere autonomie om bestuurskrachtige en transparante gemeenten vragen. Gemeenten moeten sterk genoeg zijn om bestaande en nieuwe taken naar behoren uit te voeren en nemen zelf hun verantwoordelijkheid om de eigen bestuurskracht te versterken. Gemeenten stellen dat dit kan door het uitvoeren van een bestuurskrachtonderzoek op initiatief en onder regie van de gemeente zelf, waarbij de gemeente opdrachtgever is en de meting betaalt. Het is aan gemeenten zelf welke wijze zij kiezen om hun bestuurskracht te versterken.

Bestuurskrachtmeting is geen synoniem voor herindeling

Uit de reacties van gemeenten en tijdens de bijeenkomsten is ons helder geworden dat bij verschillende gemeenten het idee bestaat dat het meten van bestuurskracht een opmaat naar opschaling en samengaan betekent. Dat is voor een aantal gemeenten in Zuid-Holland reden om (nog) geen bestuurskrachtmeting uit te voeren.

Tijdens de vier bijeenkomsten is de gedeputeerde Bestuurlijke Zaken de heer Van Engelshoven-Huls ingegaan op deze beeldvorming. Hij heeft aangegeven die beeldvorming niet te delen en ook niet uit te dragen. Van de ongeveer 50 bestuurskrachtmetingen de afgelopen jaren, hebben slechts twee geleid tot een opgelegde fusie. Daarnaast heeft een aantal gemeenten aan de hand van de uitkomsten van een bestuurskrachtmeting zelf besloten tot samengaan met een of meerdere buurgemeenten.

Ons uitgangspunt is het streven naar sterke autonome bestuurskrachtige gemeenten. Wij hanteren geen blauwdruk of minimum inwoneraantal als maatstaf om aan te tonen of een gemeente bestuurskrachtig genoeg is. Als een gemeente onvoldoende bestuurskrachtig is, dient die gemeente in eerste instantie zelf over te gaan tot versterking van de bestuurskracht. Die verbeteringen kunnen betrekking hebben op:

- verbetering van de gemeentelijke organisatie;
- uitbouw van de samenwerkingsrelaties;
- grenscorrecties of gemeentelijke herindeling.

Wij vinden dat geen van deze opties op voorhand moet worden uitgesloten als meest adequate oplossing voor de versterking van de bestuurskracht van gemeenten. In paragraaf 4.2 gaan wij nader in op de stappen die wij verwachten dat gemeenten nemen indien zij over onvoldoende bestuurskracht beschikken.

In paragraaf 2.7.3 gaan wij in op de wijze waarop wij aankijken tegen samenwerkingsverbanden, in paragraaf 2.9 gaan we in op de resultaten van het onderzoek dat wij hebben laten doen naar de effecten van de herindelingen in Zuid-Holland sinds 1991.

Wij definiëren bestuurskracht van een gemeente als de mate waarin en de wijze waarop een gemeente zelfstandig haar lokale taken en regionale opgaven realiseert met de beschikbare middelen en kwaliteiten (in de ruimste zin: bestuur, personeel, financiën, ruimte, enzovoorts). Gemeenten zijn bestuurskrachtig als zij hun wettelijke taken naar behoren uitvoeren, de dienstverlening aan de burger op orde hebben en voldoende capaciteit inzetten voor belangrijke lokale en regionale opgaven, zowel beleidsmatig als uitvoerend.

Gemeenten moeten zelf kritisch blijven op hun functioneren en hun positie. Een bestuurskrachtmeting geeft daar inzicht in. Met gemeenten en de VZHG vindt de provincie dat alle gemeenten hun bestuurskracht moeten laten meten.

Bestuurskrachtmetingen zijn vooral ook change agents: zij leveren onschatbare informatie op grond waarvan een bestuur een veranderings- en verbetertraject in kan zetten.

Als een gemeente onvoldoende bestuurskrachtig is, dient die gemeente over te gaan tot versterking van de bestuurskracht. Wij vinden het van belang dat gemeenten op voorhand geen enkele optie uitsluiten als meest adequate oplossing voor de versterking van de bestuurskracht.

2.6 Het begrip bestuurskracht en de relatie met interbestuurlijk toezicht

Binnen ons openbaar bestuur kennen wij een groot aantal toezichtsarrangementen. Het vorige kabinet was van mening dat deze vormen van toezicht, het zogeheten interbestuurlijk toezicht aan een grondige herziening toe was. Met dit vertrekpunt is de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen (Commissie Oosting) aan de slag gegaan.

Zoals bekend heeft de Commissie Oosting advies uitgebracht over interbestuurlijk toezicht. Het kabinet onderschrijft dit advies en zegt dat de Commissie Oosting een helder en normatief beeld heeft neergezet over de functie van interbestuurlijk toezicht.

Het interbestuurlijke toezicht in de toekomst kan als volgt worden geschetst:

- Er komt een versoering van het interbestuurlijke toezicht; sturing en beïnvloeding van decentrale overheden vindt primair aan de voorkant plaats.
- Voor zover er aanleiding is voor interbestuurlijk toezicht, moet worden volstaan met de generieke instrumenten, te weten schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing.
- Het toezicht op gemeenten komt in beginsel bij de provincies te liggen die daarbij gebruikmaken van de generieke instrumenten (met uitzondering van onder meer het financieel toezicht en het toezicht op de waterschappen), behalve daar waar de provincie op het desbetreffende beleidsterrein geen taak heeft (zoals bijvoorbeeld Drank- en Horecawet).
- Het specifieke toezicht (zoals opgenomen in de sectorwetten) zal in vergaande mate worden afgeschaft.
- De horizontale verantwoordings- en kwaliteitsborgingmechanismen worden versterkt om zo het verticale toezicht te kunnen verminderen.

De voorstellen die er nu liggen (moeten) leiden tot revitalisering van generiek toezicht, verbreding van horizontaal toezicht, efficiënter informatie verstrekken, en toezicht bij een overheidslaag.

Gemeenten worden geacht zelf op professionele wijze hun beleid vorm te geven. Daarbij wordt van gemeenten verwacht dat zij hun horizontale verantwoording verder versterken (onder meer via rekenkamer, benchmarking, INK, audits, certificering, visitatie, bestuurskrachtmetingen). Wanneer zij daarin slagen kan het interbestuurlijk toezicht worden verminderd en meer worden overgelaten aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Het Programma Provincie Nieuwe Stijl sluit aan bij de conclusies van de Commissie Oosting. In het kader van Provincie Nieuwe Stijl werken wij aan de herijking van het interbestuurlijk toezicht in den brede. De doelstellingen voor de kwaliteit van het lokaal bestuur, het moderniseren van toezicht en het verminderen van interbestuurlijke lasten komen hier bij elkaar. In samenwerking met onder meer de VZHG, gemeenten, IPO en het Ministerie van BZK gaan wij verkennen op welke wijze een zinvolle koppeling gelegd kan worden tussen interbestuurlijk toezicht (waaronder financieel toezicht) en de verbreding van horizontale verantwoording (waaronder bestuurskrachtmetingen).

2.6.1 Financieel toezicht

Een van de toezichtsarrangementen heeft betrekking op het financieel toezicht op gemeenten. De Commissie Oosting is van mening dat financieel toezicht op gemeenten als specifiek toezicht moet worden gehandhaafd. Het financieel toezicht op medeoverheden is van groot belang in de interbestuurlijke verhoudingen. Het doel van het financieel toezicht is te voorkomen dat verstoringen van de financiële soliditeit leiden tot afwenteling op andere overheden op hetzelfde bestuursniveau, en uiteindelijk op de gemeenschap als geheel. Het kabinet heeft dit standpunt overgenomen.

Binnen de lijn van de Provincie Nieuwe Stijl zullen voorstellen worden ontwikkeld om te komen tot wijziging van het financieel toezicht in lijn met de voorstellen van de Commissie Oosting en waarbij kennis is genomen van de ontwikkelingen van de pilots financieel toezicht in de provincies Limburg en Noord-Brabant. Deze intentie leidt tot twee verschillende lijnen; op de korte termijn komen wij met een nieuw kader Financieel Toezicht Nieuwe Stijl, op de langere termijn verkennen wij de mogelijkheden voor de koppeling tussen het instrument bestuurskrachtmeting en financieel toezicht.

Financieel Toezicht Nieuwe Stijl

In de Gemeentewet, artikel 189, is vastgelegd dat de gemeenteraad erop toeziet dat de begroting in evenwicht is. Wanneer gemeenten erin slagen hun horizontale verantwoording goed vorm en inhoud te geven, kan het financieel toezicht worden verminderd. De provincie treedt vooral op wanneer sprake blijkt te zijn van (financiële) problemen, immers de belangrijkste doelstelling van het financieel toezicht is en blijft dat gemeenten gezond blijven en dat een artikel 12-status (Financiële verhoudingswet) wordt voorkomen. Bij het zogeheten repressief toezicht is de gemeente toezichtsarm.

Verkenning koppeling instrument bestuurskrachtmeting en interbestuurlijk toezicht (waaronder financieel toezicht)

Binnen de kaders van herijking van het interbestuurlijk toezicht in den brede gaan wij de mogelijkheden verkennen op welke wijze de inzet van de provincie met betrekking tot de kwaliteit van het lokaal bestuur, bestuurskrachtmetingen en het financieel toezicht meer gekoppeld kunnen gaan worden. De Minister van BZK heeft een wetsvoorstel in voorbereiding om het financieel toezicht meer te richten op duurzaam financieel evenwicht van de gemeentelijke financiële positie. Wij zien daarmee nieuwe mogelijkheden voor een koppeling van financieel toezicht aan (het instrument voor het meten van) de bestuurskracht van gemeenten.

In het kader van Provincie Nieuwe Stijl werken wij aan de herijking van het interbestuurlijk toezicht in den brede. Wij zien nieuwe mogelijkheden voor de koppeling tussen het instrument bestuurskrachtmetering en (financieel) toezicht. Op de korte termijn komen wij met een nieuw kader Financieel Toezicht Nieuwe Stijl. Op langere termijn verkennen wij - in samenwerking met onder meer de VZHG, gemeenten en het Ministerie van BZK - de mogelijkheden voor de koppeling tussen het instrument bestuurskrachtmetering en interbestuurlijk toezicht (waaronder financieel toezicht).

2.7 Intergemeentelijke samenwerking: vormen, motieven en onze visie

In deze alinea gaan wij in op doelen en vormen van samenwerkingsverbanden, kansen en bedreigingen, de reacties van gemeenten en de wijze waarop wij tegen samenwerkingsverbanden aankijken.

2.7.1 Intergemeentelijke samenwerking

In onze netwerksamenleving beperken maatschappelijke, ruimtelijk-economische, mobiliteits- en leefbaarheidsvraagstukken zich niet tot gemeente- of provinciegrenzen. Samenwerking tussen gemeenten zal daarom altijd nodig zijn ongeacht de schaal van een gemeente. Wij zien samenwerkingsverbanden als een hulpstructuur binnen de hoofdstructuur. Samenwerking tussen gemeenten kan in bepaalde situaties ook een oplossing bieden voor het versterken van de bestuurskracht van gemeenten. Wij vinden dat gemeenten op basis van de juiste overwegingen een keuze moeten maken voor samenwerking, immers niet in alle gevallen is samenwerking de meest adequate oplossing om de (maatschappelijke) opgave te vervullen en/of de bestuurskracht te versterken. Een sterk samenwerkingsverband vraagt om bestuurskrachtige gemeenten. Alleen in die situatie kan een gemeente een goede opdrachtgever zijn voor het samenwerkingsverband.

Doelen van samenwerken

Gemeenten hebben verschillende belangen en motieven om te gaan samenwerken met andere gemeenten. Twynstra en Gudde voeren in een onderzoek naar samenwerking of fusie van een gemeente (Scherpenzeel, 2007) de volgende motieven aan:

- gebruikmaken van de gezamenlijke kracht: gemeenten hebben meestal een gezamenlijk doel voor de langere termijn;
- een verplichting ofwel een noodzakelijk kwaad: sommige gemeenten willen niet samenwerken op één of meer onderdelen, maar krijgen dat toch opgedrongen, al dan niet via een Wgr(plus)-constructie, waarbij het soms gaat om een (opgelegde) fusie te voorkomen;
- de overlevingsstrategie: gemeenten hebben samenwerking nodig om zelfstandig te kunnen blijven of om hun maatschappelijke positie te behouden of te versterken;
- incidenteel of kortetermijnbelang: samenwerken vanuit puur praktische overwegingen met wisselende partners en ad hoc-arrangementen.

Twynstra en Gudde stellen dat de verschillende motieven voor samenwerking ook verschillende eisen stellen aan samenwerking. De overlevingsstrategie vraagt om een duurzaam en stevig samenwerkingsmodel, terwijl ad hoc-samenwerking veelal plaatsvindt op basis van arrangementen. De vraag of samenwerking voor een gemeente goed is hangt af van de combinatie van motieven, vormgeving, onderlinge verhouding en een evenwichtige afweging tussen de kansen en de risico's van samenwerken.

Wij sluiten aan bij deze laatste conclusie, gemeenten dienen zichzelf de vraag te stellen op welke wijze de opgaven waarvoor de gemeente staat het meest adequaat ten uitvoer gebracht kunnen worden.

Vormen van samenwerken

Samenwerking tussen gemeenten vindt plaats op allerlei verschillende vormen. In de literatuur is te zien dat de discussie over samenwerking tussen gemeenten meestal gaat over de bestuurlijke vormgeving en de politieke aansturing. Tegelijkertijd zien we in de praktijk verschillende voorbeelden van meer of minder vergaande samenwerking ontstaan tussen de ambtelijke organisaties van gemeenten.

Vormen van samenwerking tussen gemeenten komen in twee juridische constructies voor:

- Publiekrechtelijke samenwerking gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, een centrumgemeentenconstructie en een regeling zonder meer).
- Privaatrechtelijke samenwerking, onder andere een convenant en een privaatrechtelijke rechtspersoon (in het bijzonder een stichting).

In opdracht van de VNG heeft BMC het rapport 'Loslaten en uitdagen, decentralisatie van taken naar gemeenten' uitgebracht (april 2008). De centrale onderzoeksvraag was op welke wijze kleine(re) gemeenten toekomstig gedecentraliseerde taken goed zouden kunnen uitvoeren. De focus daarbij was gericht op vormen van intergemeentelijke samenwerking, niet op herindeling als oplossing.

De onderzoekers onderscheiden vier verschillende samenwerkingsvormen:

- a. Netwerkbenadering.
- b. Differentiatie in specialisatie.
- c. Shared services.
- d. Gedeelde kaderstelling.

Naast deze vier vormen van samenwerking noemen de onderzoekers nog twee innovatieve concepten:

- e. Samenwerking van de BEL-gemeenten.
- f. Ontwikkeling van het zogenoemde Finse model.

Ad a. Netwerkbenadering

Bij de netwerkbenadering is het belangrijkste kenmerk de autonomie en gelijktijdige wederzijdse afhankelijkheid van deelnemende partijen in de samenwerking. De kwaliteit van de samenwerking staat of valt met het vermogen van deelnemers blijvend bruggen te slaan tussen de verschillende partijen.

Ad b. Differentiatie in specialisatie

Deze vorm van specialisatie impliceert dat besloten wordt dat sommige zaken niet meer zelf gedaan worden, maar worden overgelaten aan samenwerkingspartners. Door gedifferentieerde specialisatie ontstaat als het ware een 'vernetwerkte' matrixorganisatie. De onderzoekers noemen de K5-samenwerking van de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard als voorbeeld van deze vorm van samenwerking.

Ad c. Shared services

Shared Services kunnen worden beschouwd als een vorm van samenwerking waarbij sprake is van interne uitbesteding. Op basis van gedeeld eigenaarschap en/of gezamenlijk beheer besturen samenwerkende partijen hierbij een of meer faciliterende voorzieningen. Doorgaans wordt zij via vastgelegde prestatiecontracten bestuurd en ligt de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering in handen van een directie.

Wij zien bij verschillende gemeenten in Zuid-Holland bewegingen die hebben geleid of moeten leiden tot deze vorm van samenwerking, als voorbeelden noemen we het Servicecentrum Drechtsteden en het Shared Service Center Leidse Regio.

Ad d. Gedeelde kaderstelling

Deze vorm van samenwerking is vooral kaderstellend van aard waarbij minder aandacht uitgaat naar de organieke structuur van de samenwerking. Door voor specifieke zaken een gelijke aanpak te kiezen, wordt voor samenwerking als het ware een gemeenschappelijk speelveld gecreëerd waarop tevens ieders speelruimte duidelijk is. De onderzoekers noemen het project Manden Maken in de Drechtsteden als voorbeeld van deze vorm van samenwerking.

Ad e. Samenwerking van de BEL-gemeenten

Binnen de samenwerking van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren is gekozen voor de samenvoeging van de drie ambtelijke organisaties tot één werkmaatschappij. De drie gemeenten blijven zelfstandig met drie colleges en drie gemeenteraden. Essentie van het model is dat de drie gemeentebesturen als opdrachtgever een stevige regiefunctie vervullen.

Ad f. Ontwikkeling van het zogenoemde Finse model

Het Finse model is een variant op de huidige centrumgemeenteconstructie. Het Platform Middelgrote Gemeenten heeft de mogelijkheden van het Finse 'gastheergemeentemodel' in Nederland laten onderzoeken. De bevindingen zijn opgeschreven in het rapport 'Kracht ontwikkelen door nabuurschap' (mei 2008). Het Finse model kan worden gezien als 'centrumgemeente nieuwe stijl' (van onderop, gastheergemeente). Kern van het gastheergemeentemodel is dat een (kleine) gemeente een deel van haar taken onderbrengt bij een (grotere) 'gastheergemeente' (op vrijwillige basis). De (kleinere) gemeente blijft wel zelf verantwoordelijk en aanspreekbaar op de uitvoering van de uitbestede taken. Het Platform Middelgrote Gemeenten ziet het gastheergemeentemodel als een mogelijkheid voor gemeenten om hun bestuurskracht te versterken.

Wet gemeenschappelijke regelingen

Veel (regionale) samenwerkingsverbanden zijn gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In de Wgr is geregeld dat gemeenten een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen ter behartiging van een of meerdere belangen van die gemeenten. Gemeenten kunnen aan het gemeenschappelijk orgaan zodanige bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen als aan de besturen van de aan de regeling deelnemende gemeenten toekomen.

De Wgr kent ook zogeheten plusregio's. Binnen een plusregio is sprake van verplichte samenwerking tussen de deelnemende gemeenten op een aantal terreinen dat te maken heeft met de ruimtelijke en economische afstemmingsproblematiek in dat gebied. Met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening hebben plusregio's hierin geen formele taak meer, wel houden zij hun taak op het terrein van verkeer en vervoer, en jeugdzorg.

Binnen Zuid-Holland kennen wij twee plusregio's: het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Rotterdam. Beide zijn bij wet ingesteld met ingang van 2006 als opvolger van de kaderwetgebieden.

Kansen en bedreigingen

Intergemeentelijke samenwerking biedt kansen voor het functioneren van gemeenten, maar levert ook risico's op. Kansen zijn:

- bundeling van krachten;
- specialisaties;
- het slim sluiten van coalities kan tot een vergroting van de effectiviteit leiden (er kan efficiency in de uitvoering van taken ontstaan en beleid kan beter op elkaar worden afgestemd).

Problemen en risico's bij intergemeentelijke samenwerking kunnen zijn:

- afhankelijkheid van consensus en compromissen (bijvoorbeeld autonome bevoegdheid en het veto-recht van één gemeente bij samenwerking kunnen blijven bestaan);
- probleem van onvoldoende onderlinge afstemming over gemeenschappelijke doelen en visies tussen de actoren (Wgr-bestuurders versus B en W versus de raad);
- probleem van onvoldoende bestuurlijke en ambtelijke kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit om effectief in samenwerking te kunnen opereren;
- belangen tussen gemeenten kunnen verschillen en in de loop der tijd veranderen;
- er kan snel sprake zijn van het democratisch gat (nemen van beslissingen met ingrijpende gevolgen voor een gebied en gemeenschap in circuits die niet in directe zin democratisch zijn gelegitimeerd);
- toename van de bestuurlijke drukte.

Onderzoeken en rapporten laten zien dat ook kritische kanttekeningen zijn te plaatsen bij samenwerkingsmodellen. De Minister van BZK heeft op basis van een onderzoek in 2004 laten zien welke problemen er zijn bij democratische controle van samenwerkingsverbanden: gebrek aan interesse bij gemeenteraden, tijdgebrek, gebrek aan deskundigheid en gebrek aan ondersteuning bij uitoefening controlerende taak. Wij zien hier een aandachtspunt voor de verschillende samenwerkingsverbanden in onze provincie.

2.7.2 Reacties van gemeenten

Intergemeentelijke samenwerking is een belangrijk thema voor gemeenten in Zuid-Holland. Met name tijdens de vier bijeenkomsten die wij samen met de VZHG organiseerden is uitgebreid van gedachten gewisseld over dit onderwerp. In de schriftelijke reacties gaan ook verschillende gemeenten in op intergemeentelijke samenwerking.

Een aantal gemeenten pleit ervoor regionale samenwerkingsverbanden te waarderen en te benutten als verlengd lokaal bestuur, een solide regionaal samenwerkingsverband is meer dan een eenvoudig platform voor overleg en afstemming. Intensivering van intergemeentelijke samenwerking ligt voor de hand als antwoord op nieuwe (verdelings)vraagstukken. De rol van de plusregio's is in de discussienota onderbelicht, aldus een gemeente.

Een gemeente stelt dat 'de opvattingen van de provincie, zoals verwoord in de discussienotitie, de indruk wekken dat samenwerken door u als opmaat wordt gezien tot samengaan. Immers, u bent van mening dat een gemeente die consequent op veel terreinen samenwerkt, zich moet afvragen of zij haar zelfstandigheid niet moet opgeven'. Deze gemeente ziet 'een sterke netwerkstad als een krachtige en toekomstbestendige partner voor de provincie en die een duurzame waarborg biedt voor bestuurskracht. De opvattingen in uw discussienota kunnen dergelijke processen van regionale krachtenbundeling frustreren en daarom beter weggelaten worden.'

Een samenwerkingsverband geeft aan 'dat de provincie weinig oog blijkt te hebben voor innovatieve ontwikkelingen en regionale samenwerking afdoet als zijnde een onderwerp dat alleen gemeenten aangaat. De ogen sluiten voor ontwikkelingen die in de directe omgeving plaatsvinden, leidt meestal niet tot het versterken van de eigen positie. Samen zoeken naar een win-win situatie levert meer kans op succes en resultaat.'

Een gemeente is van mening dat elke gemeente op zichzelf voldoende (eigen) bestuurskracht zal moeten hebben, ook als er regionaal wordt samengewerkt. Daarbij geldt ook dat de provincie zich niet mengt in de (normale) dagelijkse gang van zaken van de samenwerkingsverbanden. Een samenwerkingsverband voegt daaraan toe dat samenwerking tussen gemeenten een hulpstructuur is en een zaak voor en door gemeenten waarin de provincie niet treedt.

Een gemeente pleit voor het uitbouwen van de functie van centrumgemeente als door decentralisatie de opgave(n) voor gemeenten te groot zijn geworden. Aansluitend daarop stelt een gemeente dat een bestuurskrachtige gemeente ook taken durft over te laten aan anderen.

Tijdens de bijeenkomsten en in een aantal reacties van gemeenten is ons gevraagd naar ons standpunt over de samenwerking van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren (BEL-samenwerking). Daarbij gaat het om de vraag waar de grens of anders geformuleerd het omslagpunt ligt tussen samenwerken en samengaan.

2.7.3 Wijze waarop wij tegen samenwerkingsverbanden aankijken

Naar aanleiding van de discussienota 'Grensoverschrijdend samenwerken en samengaan' en tijdens de vier bijeenkomsten hebben verschillende gemeenten ons gevraagd hoe wij aankijken tegen intergemeentelijke samenwerking. In de alinea hierboven hebben wij de belangrijkste punten uit de reactie van gemeenten en samenwerkingsverbanden aangegeven.

Uit de reacties van verschillende gemeenten en tijdens de bijeenkomsten concluderen wij dat gemeenten de indruk hebben dat wij samenwerken tussen gemeenten per definitie zien als teken van een (te) zwakke bestuurskracht. Dat is echter niet het geval. Wij hebben een genuanceerde visie op samenwerking tussen gemeenten. Die visie zetten we hieronder uiteen.

Wij zien samenwerking tussen gemeenten als een hulpstructuur binnen de hoofdstructuur. Verlengd lokaal bestuur blijft een zaak voor en door de gemeenten. Zij bepalen zelf, daargelaten wettelijke verplichtingen, of zij een samenwerkingsmodel aangaan met buurgemeenten of niet. De provincie treedt daar niet in en laat dat over aan de gemeenten. Dat is ook de sturingsfilosofie in de provinciale nota Provincie Nieuwe Stijl (december 2007); wij gaan niet over de wijze waarop gemeenten hun samenwerkingsverband organiseren.

Voor ons staat vast dat samenwerking van alle tijden is en altijd nodig zal zijn ongeacht schaal en bestuurskracht van de gemeente. Wij vinden dat elke gemeente op zichzelf voldoende (eigen) bestuurskracht zal moeten hebben, ook als er regionaal wordt samengewerkt. Een bestuurskrachtig samenwerkingsmodel vraagt om bestuurskrachtige gemeenten. Als de bestuurskracht van een gemeente op orde is, zal dat fors bijdragen aan de slagkracht van het samenwerkingsverband. Verlengd lokaal bestuur dient te berusten op bestuurskrachtige gemeenten.

In ons Coalitieakkoord staat aangegeven dat de provincie op basis van het externe advies zo nodig als ultimatum remedium ook een samenwerkingsconstructie kan opleggen. Maar dat kan niet zonder meer. De Wgr kent in hoofdstuk X enkele artikelen over verplichte samenwerking. Er moet sprake zijn van een verzoek van een of meer gemeenten en een zwaarwegend openbaar belang. Met de wijziging van de Wgr in 2006 is de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen afgeschaft. De Wgr werd daarmee in essentie teruggebracht tot een wettelijk kader voor vrijwillige samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van lokale taken. Daarmee werd ook het aanwijzings- en opleggingsregime voor provincies beperkt.

Wij constateren dat bij uitvoerende taken de samenwerking tussen gemeenten in het algemeen goed verloopt. Bij plannende, verdelende en sturende taken is echter vaak sprake van tegengestelde belangen en willen gemeenten vanuit hun autonome opvattingen hun eigen prioriteiten blijven stellen. Gemeenten behartigen primair de belangen van het eigen grondgebied en bestuurders worden daarop door de burgers aangesproken. Het gevaar bestaat dat bij tegengestelde belangen, bij impopulaire beslissingen of als er niet voor alle gemeenten sprake is van een win-winsituatie een gemeente dwars gaat liggen. De samenwerking wordt dan snel improductief, traag en kwetsbaar waardoor het gevaar bestaat dat noodzakelijke beslissingen of maatregelen niet worden genomen. Wij hebben de indruk dat door de verplichte samenwerking binnen de plusregio's deze impasse in een aantal gevallen doorbroken kon worden.

Gemeenten moeten enerzijds lokale vraagstukken en regionale opgaven oplossen en aanpakken en anderzijds de eigen keuzes en ambities van de eigen gemeenschap realiseren. Wij zijn van oordeel dat dat alleen kan als de bestuurskracht van de gemeente op orde is of wordt vergroot.

Soms kiezen (kleine) gemeenten met onvoldoende bestuurskracht ervoor om de geconstateerde knelpunten uit de bestuurskrachtmetingen te verminderen of op te heffen door (vormen van) intergemeentelijke of regionale samenwerking. Bezwaar daarbij is dat deze vorm van verlengd lokaal bestuur dan niet berust op bestuurskrachtige gemeenten. In andere gevallen tonen (kleine) gemeenten bestuurlijke moed en gaan een discussie over mogelijke schaalvergroting niet uit de weg.

Binnen de BEL-samenwerking hebben de drie betrokken gemeenten de ambtelijke organisaties tot één werkmaatschappij samengevoegd. Wij zien dat gemeenten in verschillende regio's in Zuid-Holland met interesse deze ontwikkeling volgen en ons vragen hoe wij aankijken tegen deze ontwikkeling.

In paragraaf 2.5 hebben wij aangegeven dat het ons gaat om de balans tussen het eigenstandig uitvoeren van taken en het uitbesteden van taken aan derden; de balans tussen de invloed van de gemeente en het samenwerkingsverband op het realiseren van lokale en regionale opgaven. Wij vinden dat een gemeente op een adequate wijze een samenwerkingsverband dient aan te kunnen sturen.

Van Aartsen betoogt in zijn rapport dat als de gemeenten de uitvoering van hun taken hebben uitbesteed (aan een buurgemeente, een samenwerkingsverband of een uitgeplaatste ambtelijke organisatie zoals bij het model Ten Boer), dat dat een niet mis te verstaan signaal is van een schaalprobleem en een gebrek aan bestuurskracht. Hij typeert dat zelfs als een lege BV die nergens meer aan de knoppen zit.

Wij zijn het met Van Aartsen eens dat het niet zo kan zijn dat een gemeente zelf niet meer aan de knoppen zit en (te) afhankelijk is van een samenwerkingsverband of buurgemeente. In dergelijke situaties zullen wij op basis van onze verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur met de gemeenten het debat aangaan over hun bestuurlijke toekomst.

In ons Coalitieakkoord hebben wij gesteld dat de evaluatie van de Wgr-plus onder regie van de Minister van BZK dient plaats te vinden. Wij hebben daarbij de vraag centraal gesteld of de vorming van plusregio's met de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden de bestuurlijke effectiviteitsvergroting gebracht heeft die ervan werd verwacht. In het bestuursakkoord tussen het Rijk en de provincies reikt de minister de provincies de hand afspraken te maken over de opzet van de evaluatie van het functioneren van de plusregio's. Wij willen hieraan meewerken in samenspraak met de beide plusregio's.

Gemeenten hebben verschillende motieven om samen te werken (gezamenlijke kracht, verplichting, overlevingsstrategie, praktische overwegingen). Intergemeentelijke samenwerking biedt kansen maar levert ook risico's op.

De provincie ziet samenwerking tussen gemeenten als een hulpstructuur binnen de hoofdstructuur. Samenwerking tussen gemeenten is een zaak voor en door gemeenten (daargelaten wettelijke verplichtingen). De provincie treedt daar niet in, gaat daar niet over en laat dat over aan gemeenten.

Gemeenten moeten enerzijds lokale vraagstukken en regionale opgaven oplossen en aanpakken en anderzijds de eigen keuzes en ambities van de eigen gemeenschap realiseren. De provincie vindt dat dat alleen kan als de bestuurskracht van de gemeente op orde is of wordt vergroot.

Een bestuurskrachtig samenwerkingsmodel vraagt om bestuurskrachtige gemeenten. Wij vinden dat een gemeente op een adequate wijze een samenwerkingsverband dient aan te kunnen sturen. De provincie gaat op basis van haar verantwoordelijkheid het debat aan met gemeenten als de uitvoering en uitbesteding van een groot aantal taken aan buurgemeenten of samenwerkingsverbanden voortkomt uit een gebrek aan bestuurskracht bij de individuele gemeenten.

2.8 Discussie over gemeentelijke herindeling niet uit de weg gaan

Onder meer in het Manifest van de gemeenten (vastgesteld tijdens de algemene ledenvergadering van november 2006) roept de VNG gemeenten op om gemeentelijke herindeling niet uit de weg te gaan om te bewerkstelligen dat gemeenten hun positie waar kunnen maken als overheid die het dichtst bij de burgers staat. De VNG stelt dat het in dit proces gaat het om maatwerk: een goede balans tussen kwaliteit en bestuurlijke slagkracht aan de ene kant, en herkenbaarheid en verbondenheid voor de inwoners van gemeenten, aan de andere kant. De VNG roept partijen op dit vraagstuk met urgentie aan te pakken.

Wij ondersteunen derhalve de oproep van de VNG en zijn het eens met het standpunt van de VNG dat het gaat om maatwerk. Het lokaal bestuur moet in staat zijn de lokale en regionale opgaven op een adequate wijze te realiseren. Dat vraagt om een bestuurskrachtig lokaal bestuur. In het geval versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur nodig wordt geacht, dient rekening gehouden te worden met verschillen in opgaven tussen gemeenten en regio's. Indien een of meerdere gemeenten onvoldoende bestuurskrachtig zijn om hun opgaven adequaat te kunnen vervullen, is naast de keuze voor niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten het samengaan van gemeenten een mogelijkheid om de lokale bestuurskracht te versterken. Zoals in paragraaf 2.5 aangegeven vinden wij dat gemeenten op voorhand geen van de opties moeten uitsluiten. Gemeenten moeten een keuze maken voor die optie die het meest recht doet aan het tekort aan bestuurskracht en die een adequaat antwoord biedt voor toekomstige ontwikkelingen.

Gemeentelijke herindeling vindt altijd plaats bij wet. De Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) geeft het bestuurlijk en juridisch kader aan hoe het proces en de procedure rond de wijziging van een gemeentelijke indeling (gemeentelijke herindeling) en grenscorrecties moeten verlopen.

Ten aanzien van gemeentelijke herindeling of grenscorrecties houden wij vast aan onze huidige beleidslijn: vrijwillige herindeling van gemeenten onder eigen regie van de gemeenten heeft onze voorkeur, maar wij zullen gemeentelijke herindeling als ultimum remedium niet uit de weg gaan. Indien één of meer gemeenten ons verzoeken de regie te voeren in een herindelingsproces zullen wij onze verantwoordelijkheid nemen en zoeken naar een zo groot mogelijk draagvlak daarvoor in de regio.

De Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten doet in haar rapport 'Vertrouwen en verantwoorden, Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht' de volgende uitspraak: 'Gemeentelijke herindeling dient met steun van de gemeenten zelf tot stand te komen; draagvlak is daarom zeer belangrijk. Het is echter niet gewenst dat één gemeente een regionaal gewenste herindeling kan tegenhouden. Dit kan de belangen van de regio (en gemeenten) onaanvaardbaar schaden. Het is aan provincies te beoordelen of er voldoende draagvlak bestaat voor een herindeling.' Wij onderschrijven deze uitspraak en vinden het ongewenst dat een gemeente een regionaal gewenste herindeling tegenhoudt.

Met het Rijk en gemeenten vinden wij dat gemeenten over voldoende bestuurskracht moeten beschikken om voor de langere termijn een breed takenpakket adequaat te kunnen vervullen. Dat is een voorwaarde voor decentralisatie van taken en bevoegdheden en meer beleidsvrijheid voor gemeenten wil de gemeente de rol van overheid die het dichtst bij de burgers staat kunnen waarmaken.

Indien een gemeente onvoldoende bestuurskrachtig is, is het in eerste instantie aan gemeenten om actie te ondernemen. Het gaat daarbij om maatwerk, waarbij wij het van belang achten dat gemeenten op voorhand geen van de mogelijke opties uitsluiten om te komen tot bestuurskrachtig lokaal bestuur. Ook schaalvergroting zal dan in beeld komen. De provincie ondersteunt de oproep van de VNG dat gemeenten de discussie over gemeentelijke herindeling niet uit de weg moeten gaan.

Wij houden vast aan onze huidige beleidslijn: vrijwillige herindeling van gemeenten onder eigen regie van de gemeenten heeft onze voorkeur, maar wij zullen gemeentelijke herindeling als ultimum remedium niet uit de weg gaan. Indien één of meer gemeenten ons verzoeken de regie te voeren in een herindelingsproces zullen wij onze verantwoordelijkheid nemen en zoeken naar een zo groot mogelijk draagvlak daarvoor in de regio. Wij vinden het niet gewenst dat één gemeente een regionaal gewenste herindeling kan tegenhouden.

2.9 Lessen van herindeling, onderzoek naar de effecten van herindeling

Op 14 november 2007 is met algemene stemmen een motie aanvaard in Provinciale Staten waarin ons werd verzocht een evaluatie uit te voeren van de gevolgen van de gemeentelijke herindelingen die sinds 1991 in de provincie Zuid-Holland hebben plaatsgevonden en in de evaluatie uitdrukkelijk de gevolgen van de herindelingen voor de inwoners van de betrokken gemeenten te betrekken. Wij hebben in het voorjaar van 2008 een onderzoek laten houden naar de processen en effecten van gemeentelijke herindelingen in Zuid-Holland de afgelopen jaren. De resultaten van dit onderzoek verschijnen in het najaar van 2008.

De resultaten zijn dat een gemeentelijke herindeling leidt tot betere dienstverlening aan de inwoners, professionelere ambtenaren, betere bestuurders, effectiever beleid, en een sterkere positie ten opzichte van andere overheden. In tegenstelling tot de verwachting blijkt de concurrentiepositie van gemeenten op de arbeidsmarkt niet significant te verbeteren. De inwoner als klant wint bij de herindeling, de inwoner als rechtssubject krijgt een professionelere organisatie voor handhaving en toezicht, de inwoner als burger komt er echter minder goed van af. De belangstelling voor de plaatselijke politiek neemt af. De onderzoekers spreken in hun conclusies over de 'spagaat van een herindeling'. Volgens institutionele logica groeit de

gemeente in alle opzichten na een herindeling (dienstverlening, slagkracht en positie). De burger waardeert echter andere criteria zoals nabijheid, betrokkenheid en bereikbaarheid.

Ten aanzien van het proces van een herindeling concluderen de onderzoekers dat in een aantal gevallen in de aanloopfase meer tijd genomen had moeten worden voor een grondige verkenning van financiële en planologische aspecten. Zorgvuldigheid in de aanloopfase geeft later een positieve invloed op het oordeel over het doorlopen proces en kan weerstand verminderen. Daarnaast wordt het belang benadrukt dat gemeenten zelf de probleemanalyse opstellen. Ook is aandacht nodig voor de vraag welke gemeente de nieuwe gemeente wil zijn. Vraagstukken over burgerparticipatie en interactief beleid maken hier onderdeel van uit. Wij constateren dat bij de recente fusies en de fusies die nu in procedure zijn een toekomstvisie wordt opgesteld om op deze vragen een antwoord te geven.

De onderzoekers rapporteren dat veel gemeenten aangeven na de herindeling de eerste jaren te maken te hebben met financiële tegenvallers. Over het toezicht houden op de financiën geven de respondenten in het onderzoek aan dat er van tevoren betere doorrekeningen van de kosten zouden moeten worden gemaakt. In samenwerking met het Ministerie van BZK bieden wij een herindelingsscan aan om gemeenten inzicht te geven in hun (toekomstige) financiële situatie.

Voor ons is daarnaast van belang dat gemeenten hun inwoners betrekken bij het herindelingsproces. Hoe gemeenten hun burgers bij het herindelingsproces betrekken is uiteraard in eerste instantie een taak van de her in te delen gemeenten zelf. De provincie zal evenwel - tijdens het herindelingsproces en bij het opstellen van de zienswijze aan de Minister van BZK - meer aandacht (moeten) besteden aan de wijze waarop gemeenten hun burgers bij het proces hebben betrokken. Dit is niet alleen een voornemen gebaseerd op de uitkomsten van onze evaluatie, maar past ook binnen de gedachten van de Minister van BZK over het herindelingscriterium 'draagvlak'.

De onderzoekers geven aan dat herindelingen van onderop de voorkeur genieten. Wij zijn het daarmee eens; het starten van een herindelingsprocedure door de provincie vindt alleen plaats als ultimum remedium.

Ten aanzien van de rol van de provincie geven de onderzoekers aan dat het van belang is het bestuurlijk overleg open en transparant te voeren en dat er duidelijkheid moet zijn over het doel en de intenties van de provincie. Met dit voorliggende beleidskader voldoen wij hieraan. Daarnaast adviseren de onderzoekers de provincie meer te doen in het implementatieproces van een fusie tussen gemeenten. Wij zullen indien noodzakelijk een bemiddelende rol vervullen. Wanneer het gaat om organisatorische aangelegenheden zijn wij van mening dat wij hierin geen rol hebben, anders dan onze rol op basis van de Wet algemene regels herindeling (ondermeer benoeming gemeentesecretaris/griffier, datum verkiezingen).

De resultaten van het onderzoek naar effecten van herindelingen zijn dat een gemeentelijke herindeling leidt tot betere dienstverlening aan de inwoners, professionelere ambtenaren, betere bestuurders, effectiever beleid, en een sterkere positie ten opzichte van andere overheden. De inwoner als klant wint bij de herindeling, de inwoner als rechtssubject krijgt een professionelere organisatie voor handhaving en toezicht, de inwoner als burger komt er echter minder goed van af. De onderzoekers spreken in hun conclusies over de 'spagaat van een herindeling'.

3. Proces en criteria kwaliteitsslag lokaal bestuur: op weg naar een stappenplan

De versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur vraagt om een goed samenspel tussen de overheden. Gemeenten zijn als eerste aan zet om hun bestuurskracht op peil te houden en te bevorderen. Daarbij speelt de provincie op verschillende momenten een rol. In dit hoofdstuk gaan we in op de gevolgde werkwijze tot nu toe, de reacties van onder meer gemeenten met deze werkwijze en onze conclusies daaruit. In hoofdstuk 4 schetsen we onze nieuwe werkwijze.

3.1 De Zuid-Hollandse werkwijze versterking kwaliteit lokaal bestuur tot nu toe

In deze paragraaf gaan we in op de werkwijze en rol van de provincie tot nu toe bij enerzijds de uitgevoerde metingen en anderzijds de discussie over samenwerken of samengaan als oplossing voor de versterking van de bestuurskracht.

Bestuurskrachtmetingen

Wij hebben aan alle Zuid-Hollandse gemeenten gevraagd hun bestuurskracht te laten meten. Sinds 2001 hebben van de huidige 77 gemeenten 50 gemeenten een bestuurskrachtmeting laten uitvoeren door externe bureaus. In onze provincie hebben wij er tot nu toe voor gekozen dat de gemeenten zelf hun onderzoeksbureau selecteren voor het uitvoeren van een bestuurskrachtonderzoek. Acht onderzoeksbureaus zijn actief in Zuid-Holland.

Voor het beoordelen van de bestuurskracht van een gemeente hebben Provinciale Staten in 2001 een normatief kader vastgesteld. Wij hebben de gemeenten en onderzoeksbureaus gevraagd de uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen te toetsen aan deze normen en criteria.

De basis voor de methodiek van onderzoek naar de bestuurskracht is terug te vinden in het onderzoek van Th.A.J. Toonen e.a. Gemeenten in ontwikkeling Herindeling en kwaliteit (Van Gorcum, Assen, 1998) en de Limburgse onderzoeksmethodiek. In het onderzoek van Toonen wordt een kwaliteitsmatrix gehanteerd waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende rollen van de gemeentelijke overheid (bestuur, dienstverlener, participant en organisatorische eenheid) en niveaus van de taakuitoefening (strategisch, tactisch en operationeel). Daarmee wordt het mogelijk gemaakt verschillende aspecten van de gemeentelijke bestuurskracht afzonderlijk te beoordelen.

Onze beleidslijn tot nu toe is dat gemeenten zelf aan zet zijn om met de uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen en de aanbevelingen van het onderzoeksbureau aan de slag te gaan. De provincie stelt zich in deze fase terughoudend op. De rol van de provincie is vooral faciliterend (financiële bijdrage leveren aan de onderzoekskosten en adviseren over onderzoeksoffertes) en bemiddelend (bestuurlijk overleg voeren met de gemeenten over nut en noodzaak van bestuurskrachtmetingen).

Versterken van de bestuurskracht

Wij verwachten van de gemeenten dat zij zelf initiatieven nemen nadat het bestuurskrachtonderzoek is afgerond. Concreet betekent dit dat zowel burgemeester en wethouders als de gemeenteraad zich moeten buigen over de uitkomst van de meting en vervolgens besluiten moeten nemen over actiepunten om waar nodig de bestuurskracht te verbeteren. Die verbeteringen kunnen betrekking hebben op:

- verbetering van de gemeentelijke organisatie;
- uitbouw van de samenwerkingsrelaties;
- grenscorrecties of gemeentelijke herindeling.

Vervolgens gaat de provincie met de betrokken gemeente het gesprek aan waarbij de vraag centraal staat of de door de gemeente gekozen oplossingsrichting in verhouding staat tot de eventueel gesignaleerde knelpunten en of er sprake is van een consistent regionaal eindbeeld.

In bijlage 5 van deze nota blikken wij terug op de periode 2000-2008 en laten wij zien waartoe bestuurskrachtmetingen van gemeenten hebben geleid: versterking van de gemeentelijke organisatie, intensivering van de niet-vrijblijvende samenwerking en al dan niet vrijwillige grenscorrecties en gemeentelijke herindelingsen.

Zuid-Hollandse werkwijze versterking kwaliteit lokaal bestuur tot nu toe: gemeenten laten zelf door extern bureau bestuurskracht meten en trekken zelf conclusies. De rol van de provincie is daarbij faciliterend (financiële bijdrage en advies onderzoeksofferte) en bemiddelend (voeren bestuurlijk overleg met gemeenten).

Nadat het gemeentebestuur een standpunt heeft ingenomen voert de provincie overleg met de gemeente over de vraag of de door de gemeente gekozen oplossingsrichting in verhouding staat tot de eventueel gesignaleerde knelpunten en of er sprake is van een consistent regionaal eindbeeld.

3.2 Reacties van onderzoek/wetenschap en gemeenten en onze conclusies daaruit

Zoals hierboven is aangegeven, is de afgelopen jaren bij gemeenten in Zuid-Holland ruim ervaring opgedaan met het instrument van bestuurskrachtmeting. Daarnaast zijn in diverse onderzoeken uitspraken gedaan over de werkwijze van gemeenten en provincie in Zuid-Holland voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur. In deze paragraaf gaan we in op deze ervaringen en trekken daaruit een aantal conclusies voor de aanscherping van onze rol en het samenspel tussen gemeenten en provincie.

3.2.1 Reacties van onderzoek/wetenschap

Verschillende onderzoeken (waaronder A.F.A. Korsten e.a. Bestuurskracht van gemeenten, meten, vergelijken en beoordelen, Eburon Delft 2007) laten zien dat het meten van bestuurskracht zin heeft. Het is goed dat de gemeenten hun eigen functioneren regelmatig tegen het licht houden en zich op grond van die uitkomsten bezinnen op hun toekomst. Korsten adviseert gemeenten die nog geen meting hebben laten uitvoeren dat alsnog te doen. Hij laat zien dat gemeentebesturen met een zekere veranderingsgezindheid niet bevreesd blijken om te spiegelen. Gemeenten durven aanzetten te doen om te leren en dus om zwaktes op te sporen.

In dit verband merken Korsten, Abma en Schutgens op dat een stevige regie een van de tien algemene beginselen is van behoorlijke bestuurskrachtmeting. De auteurs vinden de provincie de aangewezen organisatie om een dergelijke regie te voeren. Het ontbreken van een uniforme aanpak in Zuid-Holland (in de Krimpenerwaard, in de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden) doet in hun ogen afbreuk aan de provinciale regie. Zij vinden dat de provinciale rol beter uit de verf zou moeten komen. De provincie moet krachtiger aanwezig zijn.

Uit het rapport Bestuurskrachtmeting Randstadgemeenten (oktober 2006) van H.B. Eenhoorn en P.F. Rozenberg blijkt dat de vrije keuze voor een onderzoeksbureau ertoe leidt dat bestuurskrachtonderzoeken moeilijk onderling vergelijkbaar zijn. Ieder bureau volgt een eigen systematiek, die op onderdelen verschilt. Een voldoende of een plus bij gemeente X betekent mogelijk iets anders dan een voldoende of

een plus bij gemeente Y. Juist omdat de oplossing voor veel gesignaleerde knelpunten in samenwerking wordt gezocht, is vergelijkbaarheid tussen gemeenten van groot belang.

Daarbij is ook kritiek op de verifieerbaarheid van de conclusies van verschillende bestuurskrachtmetingen. Niet bij alle bestuurskrachtonderzoeken is te achterhalen op welke feiten de conclusies betrekking hebben. Het is dan onduidelijk hoe objectief de onderzoeken zijn uitgevoerd.

3.2.2 Reacties van gemeenten

De reacties van gemeenten hebben betrekking op onze discussienota Grensoverschrijdend samenwerken en samengaan en de vier bijeenkomsten die we met de VZHG hebben georganiseerd in juni 2008. Hieronder schetsen wij deze punten.

Nut en noodzaak van bestuurskrachtmetingen

In de verschillende reacties van gemeenten en tijdens de bijeenkomsten onderschrijven gemeenten nut en noodzaak van bestuurskrachtmetingen als instrument om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het lokaal bestuur. Een gemeente stelt het als volgt: een bestuurskrachtonderzoek moet een middel zijn om in beeld te brengen waar de sterke en zwakke kanten van een gemeente liggen. Een middel dat een handvat biedt om de bestuurskracht te verbeteren. Deze gemeente staat positief tegenover het houden van bestuurskrachtonderzoeken als die intentie eraan ten grondslag ligt. Moment, frequentie en wijze waarop een meting te houden, zouden moeten worden afgesproken in overleg tussen gemeente en provincie. Een gemeente stelt dat een bestuurskrachtmeting vooral tot doel heeft om te leren en om verantwoording af te leggen aan inwoners. Bestuurskrachtmetingen dienen derhalve vooral een instrument van en voor gemeenten te zijn. Uitgangspunt daarbij is de horizontale verantwoording van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad.

Er bestaat uiteraard ook commentaar op het instrument bestuurskrachtmeting en de gevolgtrekkingen door gemeenten en provincie daaruit. Een groep van gemeenten stelt het als volgt: 'De effectiviteit van het instrument bestuurskrachtmeting is nauwelijks toetsbaar en kan daarom niet gebruikt worden als dwangmiddel door de provincie voor het opleggen van sancties. De gemeenten hebben de afgelopen jaren zelf toetsingsinstrumenten ontwikkeld die in de praktijk voldoen. Door onderlinge uitwisseling van resultaten, gegevens en ervaringen ontstaat een gedegen beeld van geleverde prestaties, alsmede tekortkomingen daarin.'

Niet iedere gemeente is het overigens eens met onze stelling dat alle gemeenten hun bestuurskracht moeten laten meten. Deze gemeente is van mening dat 'autonome gemeentebesturen van tijd tot tijd hun competenties en kwaliteiten beoordeeld zullen zien door de kiezer, de volksvertegenwoordigers of een onderzoek. Zonodig treedt de provincie geheel in stijl als toezichthouder op als er iets mis gaat. De provincie dient daarbij vertrouwen in gemeenten te hebben tot het tegendeel in de praktijk bewezen is.'

Periodiek en regiogewijs meten

In Zuid-Holland hebben verschillende onderzoeksbureaus naast het meten van de bestuurskracht van de individuele gemeenten ook de regionale bestuurskracht in beeld gebracht. Dat is onder andere gebeurd in, de Zuidplas (2005), de Drechtsteden (2005), de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (2006) en Goeree-Overflakkee (2007).

Een gemeente stelt dat 'een periodieke meting op gemeentelijk niveau nooit het volledige beeld van de staat van de gemeente kan geven. Immers, het unieke van een samenwerkingsverband en de kracht, efficiëntie en effectiviteit van het netwerkdenken in het samenwerkingsverband kunnen alleen goed in de tota-

liteit van het verlengde lokaal bestuur worden beoordeeld.' Deze gemeente is om deze reden voorstander van een regionale meting.

Daarnaast geven verschillende gemeenten aan onderlinge afspraken gemaakt te hebben dan wel te willen gaan maken over gezamenlijke periodieke bestuurskrachtmetingen (onder andere in de regio Holland Rijnland).

Rol provincie

Gemeenten hebben verschillende opmerkingen gemaakt over de rol van de provincie en het samenspel tussen gemeenten en provincie bij bestuurskrachtmetingen.

Het algemene beeld uit de reacties van gemeenten is dat zij geen rol voor de provincie zien weggelegd om de regie te voeren bij periodiek te houden bestuurskrachtonderzoeken. Een gemeente stelt wel van mening te zijn dat de provincie haar verantwoordelijkheid neemt als het gaat om het oplossen van problemen bij zwakke gemeenten, maar dan wel in overleg en samenwerking met de betreffende gemeente.

Er bestaat onder gemeenten geen eenduidig beeld over de mate waarin de provincie dwingend zou moeten optreden als een gemeente tekortschiet.

Een gemeente omschrijft onze beleidslijn als volgt: 'een discussie over bestuurskracht en het meten daarvan behoort vooral gericht te zijn op kwaliteit van het gemeentelijk functioneren en derhalve een inhoudelijke discussie moet voortbrengen en geen structuurdiscussie'.

Twee gemeenten geven in hun gezamenlijke reactie aan dat zij van mening zijn dat de provincie in de discussienota 'Grensoverschrijdend samenwerken en samengaan' op twee gedachten hinkt: de provincie stelt dat het primaat bij gemeenten ligt, maar dat er tegelijkertijd sprake is van een taak van de provincie. Zij stellen dat de provincie moeite lijkt te hebben met het loslaten van gemeenten. Deze gemeenten vinden dat de rol van de provincie verduidelijkt moet worden. Daarnaast stellen zij dat loslaten goed is, maar dat gemeenten verantwoording dienen te blijven afleggen. Het is daarom noodzakelijk de kwaliteit van het functioneren van gemeente(n) voortdurend te toetsen. De gemeenten zijn met de VNG, rijksoverheid en de provincie van mening dat een regelmatig terugkerende meting van de bestuurskracht noodzakelijk is. Een bestuurskrachtmeting van éénmaal per vier jaar lijkt hen een goed uitgangspunt.

Uniformiteit en criteria voor bestuurskrachtmeting

Gemeenten onderschrijven de meerwaarde van het vergelijkbaar maken van metingen door te werken met gelijke normen en criteria. Het is van belang te streven naar een instrumentarium dat een objectieve toetsing van die bestuurskracht mogelijk maakt.

Een aantal gemeenten voegt daaraan toe dat zij de uniforme methodiek met criteria beschouwen als een basispakket waarbij afhankelijk van de lokale en regionale opgaven maatwerk toegevoegd zou kunnen worden. In lijn met de conclusie uit de vier bijeenkomsten stelt een gemeente dat de VZHG een rol moet nemen bij het komen tot uniformiteit in de bestuurskrachtonderzoeken.

Een gemeente stelt dat het van groot belang is dat de provincie samen met de VZHG een normenkader voor bestuurskrachtmetingen opstelt, waarbij aan de diversiteit van de gemeenten recht wordt gedaan en dit als wegingsfactor wordt meegenomen.

In de discussienota hebben wij onze geactualiseerde criteria voor bestuurskrachtmeting opgenomen. Verschillende gemeenten hebben aangegeven in te stemmen met de geactualiseerde criteria voor bestuurskrachtmeting.

Een gemeente verwijst expliciet naar de conclusie van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten dat bestuurskracht in alle gemeenten eenduidig zou moeten worden gemeten. Zij concludeert dat dat één bestuurskrachtmodel voor alle gemeenten betekent, ook die buiten Zuid-Holland.

Er dient afstemming plaats te vinden over de criteria voor bestuurskrachtmeting met andere provinciebesturen en Rijk om te komen tot een landelijk uniform normenkader.

3.2.3 Resumé en onze conclusies

Hoofdpijn uit de reacties

Uit de ontvangen reacties van gemeenten en de VZHG komt klip en klaar naar voren dat gemeenten de noodzaak tot het houden van bestuurskrachtmetingen onderschrijven. Daarbij onderschrijven zij ook het belang van periodiek meten in clusters van gemeenten. Ook dient de onderlinge vergelijkbaarheid en verificerbaarheid van de uitkomsten van de metingen sterk verbeterd te worden. Op dat punt zijn gemeenten, VZHG en provincie het dus eens.

Gemeenten kunnen zich echter niet vinden in een sterke regievoerende rol voor de provincie bij het houden van bestuurskrachtmetingen. Gemeenten stellen zelf als eerste aan zet te zijn als het gaat om (het versterken van) de kwaliteit van het lokaal bestuur en het periodiek én in onderlinge samenhang in kaart brengen van de gemeentelijke bestuurskracht.

Nut en noodzaak van bestuurskrachtmetingen

Uit de reacties in de brieven en uit de bijeenkomsten maken wij op dat gemeenten het belangrijk vinden om inzicht te krijgen en verschaffen in hun bestuurskracht door middel van onder meer bestuurskrachtmetingen.

Wij vinden dat bestuurskrachtmetingen een veranderinstrument voor de gemeenten zelf zijn en blijven. Het is immers de gemeente die het eerst met de resultaten aan de slag dient te gaan. Wij zullen met gemeenten de dialoog aan blijven gaan over de adequaatheid van de door de gemeente gekozen oplossing om de bestuurskracht te versterken.

Wij hebben een eigenstandige taak als het gaat om de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Op basis van de Wet arhi kunnen wij sturend optreden als gemeenten niet meer in staat zijn hun taken adequaat uit te voeren. Vanuit het streven naar bestuurskrachtige gemeenten is het voor ons en voor gemeenten van belang tijdig inzicht te hebben in de kwaliteit van het lokaal bestuur. Het instrument van bestuurskrachtmetingen is daarbij een zinvol instrument voor gemeenten en provincie.

Periodiek en regiogewijs meten

Wij spreken onze waardering uit voor het feit dat verschillende gemeenten hun bestuurskracht al voor een tweede keer hebben laten meten. Dat verdient navolging. Een herhaling van de meting vinden wij gewenst en noodzakelijk omdat dan in de onderzochte gemeente in beeld gebracht wordt wat men met de uitkomsten van de eerdere meting gedaan heeft.

Op basis van de ervaringen met een aantal verschillende regionale onderzoeken zijn wij voorstander om in het verlengde van de lokale bestuurskrachtmetingen ook regionale bestuurskrachtonderzoeken te laten plaatsvinden. Het gaat ons daarbij om de mate waarin de samenwerking heeft bijgedragen aan het versterken van de bestuurskracht van de individuele gemeente(n), derhalve niet om het meten van de bestuurskracht van samenwerkingsverbanden.

Indien bij een bestuurskrachtmeting een tekort aan bestuurskracht wordt geconstateerd, zien wij dat gemeenten er vaak voor kiezen die tekorten op te lossen door samenwerking met andere gemeenten. Als de betreffende gemeenten alle zicht hebben op hun bestuurskracht kan beter beoordeeld worden of gemeenten kiezen voor oplossingen die recht doen aan de geconstateerde tekorten waarbij de betreffende gemeenten allemaal voordeel hebben. Juist daarom vinden wij het belangrijk gelijktijdig te meten voor een cluster van gemeenten waarbij ook de onderlinge vergelijkbaarheid gegarandeerd dient te zijn. Uniforme criteria voor bestuurskrachtmeting dragen daaraan sterk bij.

Rol provincie

Gezien alle kritiek op de provinciale rol bij het proces van bestuurskrachtmetingen tot nu toe vinden wij het van belang onze rol, maar ook de verantwoordelijkheid van gemeenten, helder te maken. In het volgende hoofdstuk gaan wij nader in op het stappenplan om de rollen van de betrokken partners helder te maken.

Een aantal wetenschappers en onderzoekers pleit voor een uniforme aanpak van bestuurskrachtmetingen onder krachtige provinciale regie. Een dergelijke aanpak kan niet zonder draagvlak onder de Zuid-Hollandse gemeenten. Uit de schriftelijke reacties en tijdens de bijeenkomsten is ons helder geworden dat draagvlak voor een dergelijke regievoerende rol door de provincie ontbreekt.

De gemeenten hebben ons en de VZHG opgeroepen gezamenlijk te komen met een voorstel voor versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Wij hebben met de VZHG afspraken gemaakt om te komen tot periodieke bestuurskrachtmetingen door de gemeenten in Zuid-Holland. Ook doet dit aanbod recht aan onze ambitie in ons Coalitieakkoord om met alle gemeenten afspraken te maken over periodiek te verrichten bestuurskrachtmetingen.

Een aantal gemeenten heeft aangegeven dat het lijkt dat de provincie herindeling als enige optie ziet voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Tijdens de bijeenkomsten die wij samen met de VZHG hebben georganiseerd, zijn wij nadrukkelijk op deze opmerking ingegaan. In deze discussie staat voor ons de kwaliteit van het lokaal bestuur voorop. Als de bestuurskracht onvoldoende is, zien wij voor gemeenten verschillende oplossingsrichtingen: verbetering van de gemeentelijke organisatie, uitbouw van de samenwerkingsrelaties en/of grenscorrecties of gemeentelijke herindeling. Het is in eerste instantie aan gemeenten om hierin de meest adequate oplossing te kiezen die recht doet aan de geconstateerde tekortkomingen in bestuurskracht en die leidt tot een regionaal consistent eindbeeld. Wij zijn van mening dat gemeenten - net als wij - op voorhand geen enkele (structuur)optie uit moeten sluiten als oplossing voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur.

Uniformiteit en criteria voor bestuurskrachtmeting

In onze discussienota hebben wij de vraag gesteld of de provinciale criteria voor bestuurskracht moeten worden gemoderniseerd en aangevuld.

Een eerste onderzoek bij een aantal steekproefgemeenten door Van Naem en Partners (januari 2008) laat zien dat de onderzoeksbureaus verschillende definities van bestuurskracht hanteren en vrijwel niet toetsten aan de provinciale criteria. Elk bureau heeft een eigen definitie van bestuurskracht en een eigen methodiek van beoordelen. Dit leidt ertoe dat de onderzoeken qua inhoud en methodiek niet op elkaar lijken en de resultaten onderling moeilijk vergelijkbaar zijn.

De provinciale criteria voor bestuurskracht uit 2001 zijn, zoals blijkt uit de hiervoor genoemde steekproef, verouderd. Wij zijn van mening dat het toepassen van dezelfde criteria door alle Zuid-Hollandse gemeenten bij hun bestuurskrachtmeting ten goede komt aan een gegarandeerd kwalitatief niveau, aan de onderlinge vergelijkbaarheid en verifieerbaarheid van de uitkomsten. Daarmee zijn gemeenten beter in staat om met elkaar de dialoog aan te gaan over de meest adequate oplossing voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Wij hebben de criteria daarom laten actualiseren en aanvullen. In bijlage 2 zijn de herziene criteria opgenomen. Wij vragen de gemeenten toetsing van de bestuurskracht aan de geactualiseerde criteria te laten plaatsvinden. Indien bij de toepassing van deze criteria bij bestuurskrachtmetingen dan wel bij de verdere ontwikkeling van het denken over een methodiek, functie en invulling van bestuurskrachtmetingen blijkt dat de criteria bijgesteld zouden moeten worden, zullen wij in overleg met de VZHG de criteria aanpassen of aanvullen.

Opgedane ervaringen: bestuurskrachtmeting is zinvol, maar er zijn verschillende onderzoeksbureaus en -methoden. Dit leidt ertoe dat de onderzoeken qua inhoud en methodiek niet op elkaar lijken en de resultaten onderling moeilijk vergelijkbaar zijn. Uit een steekproef blijkt dat er nauwelijks wordt getoetst aan (inmiddels verouderde) door Provinciale Staten in 2001 vastgestelde provinciale normen en criteria. Niet bij alle bestuurskrachtonderzoeken is te achterhalen op welke feiten de conclusies betrekking hebben. Het is dan onduidelijk hoe objectief de onderzoeken zijn uitgevoerd (verifieerbaarheid). Er wordt van diverse kanten kritiek geuit op de rol van de provincie (wel/geen regievoering; onduidelijk tijdpad, wel/niet nakomen van afspraken) en het ontbreken van een uniforme aanpak bij bestuurskrachtmetingen. Wetenschappers en onderzoekers pleiten op basis van onderzoeksrapporten voor een uniforme aanpak van bestuurskrachtmetingen onder krachtige provinciale regie. Dat betekent dat de provincie zich zal moeten bezinnen op een nieuwe, andere rol in het proces van bestuurskrachtmetingen.

Gemeenten, VZHG en provincie zijn het eens over nut en noodzaak van het houden van bestuurskrachtmetingen. Daarbij onderschrijven zij ook het belang van periodiek meten in clusters van gemeenten. Ook dient de onderlinge vergelijkbaarheid en verifieerbaarheid van de uitkomsten van de metingen sterk verbeterd te worden. Dit kan door het toepassen van uniforme criteria.

Gemeenten kunnen zich echter niet vinden in een sterke regievoerende rol voor de provincie bij het houden van bestuurskrachtmetingen. Gemeenten stellen zelf als eerste aan zet te zijn als het gaat om (het versterken van) de kwaliteit van het lokaal bestuur en het periodiek én in onderlinge samenhang in kaart brengen van de gemeentelijke bestuurskracht.

4. Herziene werkwijze 2009-2011

Op basis van de reacties van gemeenten zoals wij in hoofdstuk 3 uiteengezet hebben gezet, zijn wij tot de conclusie gekomen dat onze werkwijze voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur voor de periode 2009 tot 2011 aangepast dient te worden. Gemeenten vragen ons helder te maken op welke wijze wij onze positie en verantwoordelijkheid invulling geven. In dit hoofdstuk gaan wij in op onze herziene werkwijze.

Wij streven naar een bestuurskrachtig lokaal bestuur: autonome gemeenten, met een grote mate van verantwoordelijkheid, die berekend zijn op hun belangrijke taak in de lokale en regionale samenleving. In dat proces hebben gemeenten, provincie en Rijk hun eigen rol en verantwoordelijkheid. De kwaliteit van het lokaal bestuur dient een permanent punt van aandacht te zijn voor gemeenten, provincie en Rijk. Met de VNG en de VZHG zijn wij van mening dat dat betekent dat gemeenten regelmatig zichzelf een spiegel voorhouden en regelmatig zelf kritisch zijn op hun functioneren en hun positie in de samenleving. Om inzicht te hebben in hun bestuurskracht meten gemeenten periodiek hun bestuurskracht. In ons Coalitieakkoord hebben wij aangegeven met alle gemeenten afspraken te maken over periodiek te verrichten bestuurskrachtmetingen. Voor de uitvoering hiervan willen wij met de VZHG een convenant sluiten om in de periode tot de Statenverkiezingen van 2011 samen te werken bij het waarmaken in Zuid-Holland van de gemeentelijke verantwoordelijkheid om periodiek de eigen bestuurskracht te laten onderzoeken. Het conceptconvenant, dat naar verwachting op 28 november 2008 door beide partijen zal worden ondertekend, is opgenomen in bijlage 4.

Gelet op de ingekomen reacties hebben wij ervoor gekozen een onderscheid te maken in verschillende fasen in het proces van het meten van de bestuurskracht, besluitvorming over de uitkomsten en borging van die besluiten. Wij onderscheiden daarbij drie fasen:

- Fase I: de fase van het meten van de bestuurskracht van de gemeente (en het regionaal samenwerkingsverband).
- Fase II: de fase waarin het college en de gemeenteraad zich uitspreken over de resultaten van de bestuurskrachtmeting en de adequate oplossing(en) en daarover het gesprek met de omgeving (waaronder de provincie) aangaan om te komen tot versterking van de bestuurskracht van de gemeente.
- Fase III: de fase waarin de gemeente zorg draagt voor uitvoering en borging van de gekozen oplossing om de bestuurskracht van de gemeente te versterken.

4.1 Fase I - meten van bestuurskracht

Gemeenten laten een lokale en regionale bestuurskrachtmeting uitvoeren. Zij doen dit periodiek en in regioverband. Daarbij vindt toetsing plaats van de bestuurskracht aan de geactualiseerde criteria.

Lokale en regionale metingen

Met de VNG en de VZHG zijn wij voorstander van het periodiek meten van de lokale bestuurskracht van gemeenten. Daarbij zijn wij voorstander om in het verlengde van de lokale bestuurskrachtmetingen ook regionale bestuurskrachtonderzoeken te laten plaatsvinden. De verschillende regionale onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd geven extra informatie over de bestuurskracht van de participerende gemeenten. Bij het doen van een regionaal bestuurskrachtonderzoek is voor ons de vraag relevant in welke mate de samenwerking heeft bijgedragen aan het versterken van de bestuurskracht van de individuele gemeente(n). Het gaat ons niet om het meten van de bestuurskracht van samenwerkingsverbanden.

Periodiek en in regionaal verband meten

Een periodieke meting is zinvol omdat op die manier inzichtelijk wordt gemaakt wat de gemeente heeft gedaan met de uitkomsten van de eerdere meting. Door periodiek te meten kan het instrument van bestuurskrachtmeting daadwerkelijk een kwaliteitsinstrument voor gemeenten zelf zijn.

De afgelopen jaren hebben wij de ervaring opgedaan dat veel gemeenten oplossingen voor hun tekort aan bestuurskracht zoeken in samenwerking met andere gemeenten, veelal buurgemeenten. Wij vinden het juist daarom van belang dat gemeenten in een regio op hetzelfde moment hun bestuurskracht laten meten. Op die manier is voor de betreffende gemeenten het uitgangspunt gelijk en kunnen gemeenten op basis van hetzelfde type informatie beoordelen welke oplossingen voor de versterking van hun bestuurskracht passend zijn en leiden tot een (gezamenlijke) keuze die recht doet aan de geconstateerde tekorten in bestuurskracht, mede in relatie tot de bestuurskracht van de buurgemeente.

Herziene criteria

Bij het deskundig meten van bestuurskracht dient helder te zijn naar welke aspecten gekeken wordt om uitspraken te kunnen doen over de bestuurskracht van de gemeente. Wij onderscheiden daarbij vier rollen voor een gemeente:

1. De gemeente als bestuur.
2. De gemeente als dienstverlener.
3. De gemeente als participant in het openbaar bestuur.
4. De gemeente als interne organisatie.

Binnen deze vier rollen onderscheiden wij verschillende criteria om de bestuurskracht van gemeenten in kaart te brengen. Het gebruik van deze criteria maakt vergelijking tussen verschillende metingen mogelijk, zowel tussen gemeenten onderling als ook tussen metingen van dezelfde gemeente in verschillende jaren. Daarnaast zorgt het gebruik van deze criteria voor objectiviteit en verifieerbaarheid van metingen. Het gebruik van deze criteria past in de ontwikkeling om te komen tot het keurmerk voor bestuurskrachtmetingen waarnaar gemeenten streven met de oprichting van het KING.

Op grond van externe onderzoeken (Van Naem en Partners, Korsten e.a.) zijn wij tot de conclusie gekomen dat de normen en criteria voor bestuurskracht uit 2001 moeten worden geactualiseerd en aangevuld.

Van Naem en Partners heeft, om het normenkader overzichtelijker te presenteren, de criteria geclusterd naar begrippen. De meeste begrippen zijn ontwikkeld bij de bestuurskrachtmeting van de provincie Zuid-Holland zelf (maart 2005), in overleg met de toenmalige begeleidingscommissie. De begrippen zijn:

- interactiviteit: bereikbaarheid, zichtbaarheid en uitwisseling met betrokkenen;
- betrouwbaarheid: het objectief, controleerbaar, openbaar, tijdig, integer en juridisch juist uitvoeren van opgaven;
- consistentie: het eenduidig en integraal formuleren van beleid en het handelen daarnaar;
- democratische legitimering: de betrokkenheid van de bestuursorganen bij besluitvorming en het gemeentelijk handelen;
- proactiviteit: de actieve, initiërende en stimulerende inzet;
- slagvaardigheid: de resultaatgerichtheid, het draagvlak, de daadkracht en de inzet van middelen voor het realiseren van de opgaven;
- transparantie: de visievorming, monitoring en informatievergaring;
- zelfstandigheid: de inbreng en inzet in samenwerkingsverbanden.

In bijlage 2 presenteren wij de aangepaste criteria voor het toetsen van de bestuurskracht van een gemeente.

Afspraken met de VZHG

Met de VZHG hebben wij afgesproken de komende periode werkenderwijs samen op te trekken bij het maken van afspraken met alle gemeenten over het periodiek meten van hun bestuurskracht. Gemeenten hebben aangegeven behoefte te hebben aan een meer eenduidige methodiek van meten. Uit het oogpunt van objectiviteit, verifieerbaarheid en onderlinge vergelijkbaarheid van bestuurskrachtmetingen zijn wij er voorstander van dat gemeenten gebruikmaken van de herziene criteria voor het toetsen van de bestuurskracht van een gemeente. Verschillende gemeenten hebben aangegeven onze criteria te onderschrijven. Wij roepen de gemeenten op de aangepaste criteria te benutten bij het meten van hun bestuurskracht.

Met de VZHG zijn wij overeengekomen dat de VZHG de volgende zaken organiseert:

- Het samenstellen en benutten van een netwerk van gemeentelijke en provinciale contactpersonen bestuurskracht(onderzoek).
- Het samenstellen en benutten van een bestuurlijk netwerk, bij voorkeur per cluster van gemeenten, waarin bestuurskrachtonderzoek een thema van overleg is.
- Het leggen van contacten en benutten van KING en van andere voorzieningen op nationale schaal, zodanig dat de activiteiten elkaar ondersteunen.
- Het houden of ondersteunen van conferenties waarin de voortgang in het denken regionaal en provinciaal aan de orde komt.

Provincie en VZHG hebben afgesproken eind 2009 te bezien of de gemaakte afspraken het gewenste resultaat hebben opgeleverd.

4.2 Fase II - overwegingen en besluitvorming

De gemeente is zelf als eerste aan zet om een oordeel te vormen over de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting, de aanbevelingen en daarover een standpunt in te nemen.

Bij voldoende bestuurskracht zet de gemeente de benodigde stappen om de (toekomstige) bestuurskracht continu op peil te blijven houden.

Bij onvoldoende bestuurskracht of gebrek aan (toekomstige) bestuurskracht is de gemeente zelf aan zet om concrete acties in gang te zetten gericht op:

- herstel van de onvoldoende/gebrekkige bestuurskracht door het starten van verander- en verbetertraject (gericht op de interne organisatie);
- samenwerking met andere gemeenten; of
- fusie met andere gemeenten.

De gemeente maakt hierbij heldere keuzes gericht op de toekomst van de gemeente om zodoende voldoende waarborgen te geven voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur.

De provincie monitort deze keuze van de gemeente(n) en zal het gesprek aangaan met gemeenten over de uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen en de gekozen oplossingen. De provincie zal met de gemeente de dialoog aangaan of zij de meest adequate oplossing voor de geconstateerde knelpunten heeft gekozen, of er sprake is van een consistent regionaal eindbeeld, of gemeenten geen toevlucht zoeken in samenwerking.

Uitgangspunt voor de provincie daarbij is dat gemeenten bestuurskrachtig zijn als:

- zij de wettelijke taken naar behoren uitvoeren; én
- de dienstverlening aan de burger op orde hebben; én
- voldoende capaciteit inzetten voor belangrijke lokale en regionale opgaven; én
- voldoen aan de vastgestelde criteria voor bestuurskracht.

In de discussie over de bestuurlijke toekomst van gemeenten in de Zuidplas en omgeving hebben de gemeenten varianten voor hun bestuurlijke toekomst en gemeentelijke herindeling en grenscorrecties gepresenteerd. Wij hebben deze varianten getoetst aan onze uitgangspunten. De door ons ingestelde externe adviescommissie Van den Berg heeft onze uitgangspunten aangevuld. Wij zullen onderstaande uitgangspunten hanteren bij het beoordelen van toekomstige samenwerkingsmodellen, gemeentelijke herindelingen en grenscorrecties en vragen de gemeenten dat zelf ook te doen bij hun keuze voor de versterking van de kwaliteit van hun lokaal bestuur. De uitgangspunten zijn:

- de voorkeuren van de gemeentebesturen, waarbij de provincie hecht aan initiatieven van onderop;
- de uitspraken van de betrokken gemeentebesturen over nut en noodzaak van mogelijke grenscorrecties met buurgemeenten;
- de regionale opgaven in het gebied; de gemeenten moeten met een regionale blik naar zichzelf en de andere gemeenten kijken;
- een duurzaam, bestuurskrachtig en consistent eindbeeld voor het gehele gebied;
- de ruimtelijk-economische ontwikkelingsmogelijkheden van de centrumgemeente verdienen met urgentie aanzienlijke versterking waarbij altijd de vraag aan de orde is of een (beperkte) grenscorrectie voor deze gemeente voldoende is;
- gelet op de grote opgaven en het dynamische karakter van het gebied (voor zover van toepassing), behoeft de bestuurskracht van de meeste inliggende gemeenten belangrijke versterking;
- naast bestuurskracht en ruimte is ook 'ownership' essentieel: ambities en vraagstukken verdienen een verantwoordelijke en daadkrachtige probleemeigenaar; stroperigheid in besluitvormingsprocessen moet daarmee worden aangepakt;
- in het algemeen wordt de bestuurlijke herstructurering van een gebied niet gediend met opdeling van gemeenten over nieuwe gemeenten.

Voor ons zijn deze uitgangspunten richtinggevend, maar niet absoluut. Dit betekent dat wij tussen deze uitgangspunten geen hiërarchie hebben aangebracht.

Bij het nemen van onze eindbeslissing over de toekomst van gemeenten zijn gemeenten eerst zelf aan zet tenzij een of meer gemeenten ons verzoeken het initiatief te nemen. Wij verwachten van gemeenten dat zij zullen zoeken naar een zo groot mogelijk draagvlak voor een duurzame en toekomstbestendige oplossing die recht doet aan de constatering in de lokale bestuurskrachtonderzoeken en het regionale onderzoek. Daarnaast verwachten wij dat die oplossing een adequaat antwoord biedt voor toekomstige ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau. Wij zullen gemeenten bij deze keuzes ondersteunen. De praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat in sommige gevallen gemeenten er zelf niet uitkomen. Dan zullen wij zonodig de knoop doorhakken.

Wij hanteren geen criteria voor het maken van de keuze tussen samenwerken of samengaan om de bestuurskracht van een gemeente te versterken. In paragraaf 2.7.3 hebben wij uiteengezet hoe wij aankijken tegen samenwerkingsverbanden.

Naast samenwerken is fusie van gemeenten een mogelijkheid voor versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur. In bijlage 5 geven wij een overzicht van gemeentelijke herindelingen en grenscorrecties die hebben plaatsgevonden vanaf 2000 tot 2008.

In paragraaf 2.9 zijn we ingegaan op de conclusies uit het onderzoek dat wij hebben laten uitvoeren naar de effecten van herindelingen van gemeenten in Zuid-Holland sinds 1991.

Het Rijk heeft in 2002 verschillende criteria vastgesteld voor het beoordelen van een voorstel voor nieuw te vormen gemeenten. Anno 2008 gelden deze criteria nog steeds.

Deze criteria zijn:

- *Draagvlak*: bij een herindelingsvoorstel optimaal draagvlak nastreven en in kaart brengen.
- *Bestuurskracht*: de bestuurlijke en ambtelijke organisatie dient voldoende onkwetsbaar te zijn om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen, zodat door een goede arbeidsmarktpositie en de juiste mate van specialisatie gekomen kan worden tot goed bestuur en goede dienstverlening.
- *Duurzaamheid*: de gemeente moet zijn toegerust voor een langere periode en niet binnen afzienbare tijd weer in een herindelingsdiscussie geraken.
- *Interne samenhang van nieuwe gemeente*: de nieuwe gemeente moet een logische interne samenhang hebben die identiteit geeft (sociaal, cultureel, economisch, geografisch enzovoorts) aan de nieuwe eenheid.
- *Regionale samenhang en evenwicht*: door de vorming van een nieuwe gemeente moeten goede regionale verhoudingen ontstaan. Dit criterium houdt ook in dat geen restproblematiek ontstaat (dat wil zeggen dat door de vorming van een nieuwe gemeente buurgemeenten niet in een beklemd positie mogen komen waardoor het toekomstperspectief van deze gemeenten ongunstig wordt beïnvloed).
- *Planologische ruimtebehoefte*: indien zodanige ruimtelijke knelpunten ontstaan die door samenwerking niet op te lossen zijn moet de provincie kiezen voor herindeling of grenswijziging.

Ook voor deze criteria geldt, aldus het toenmalige kabinet, dat ze richtinggevend zijn, maar niet absoluut.

In het regeerakkoord 'Samen werken, samen leven' (februari 2007) is aangegeven dat herindeling van gemeenten plaatsvindt indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces. De Minister van BZK werkt aan een herziening van het beleidskader herindeling.

4.3 Fase III - borging

Nadat de gemeente(n) een keuze gemaakt hebben over de wijze waarop zij hun bestuurskracht versterken, is het aan hen om uitvoering te geven aan hun besluitvorming.

Het is van belang na een bepaalde periode de behaalde resultaten te evalueren en opnieuw een bestuurskrachtonderzoek uit te voeren.

In deze fase van het borgen van de oplossingen voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur heeft de provincie de volgende positie/rol:

- *Monitoren welke actie de gemeente in gang zet*: start de gemeente een verbetertraject gericht op de uitgangspunten voor bestuurskrachtige gemeenten en zo ja wordt dat voldoende uitgewerkt; provincie en gemeente maken afspraak over een tijdpad voor bestuurlijke reactie op de uitkomst van de bestuurskrachtmeting en voor de in gang gezette acties door de gemeente.

- Constateert de provincie dat onvoldoende bestuurskracht geen/onvoldoende actie in gang wordt gezet dan gaat de provincie binnen een afgebakende periode versterking bestuurskracht proberen te faciliteren en te organiseren; dat betekent concreet dat de provincie:
 - periodiek overleg voert met de gemeente en buurgemeenten over oplossingsrichtingen om de bestuurskracht te versterken waarbij geen enkele optie wordt uitgesloten (van samenwerking tot samenvoeging met buurgemeenten) en waarbij toetsing zal plaatsvinden aan de criteria en uitgangspunten bij het beoordelen van varianten;
 - deskundigheid door/vanuit de provincie beschikbaar stelt om bij te dragen aan het vinden van een oplossing;
 - een helder tijdpad hanteert waarbij binnen negen maanden na de start van het periodiek overleg door de gemeente een oplossing gekozen moet worden.
- Komt de gemeente met één of meer buurgemeenten binnen negen maanden niet tot een toereikende oplossing (dat wil zeggen in ieder geval een consistent regionaal eindbeeld) dan vraagt de provincie advies aan deskundige externen.
- Op basis van het externe advies zal de provincie, na consultatie van de gemeenten, een eindbeslissing nemen waarbij zo nodig als ultimum remedium een herindeling zal worden opgelegd.

4.4 Relatie bestuurskracht met interbestuurlijk toezicht

Algemeen

In paragraaf 2.6 hebben wij aangegeven dat wij op de korte termijn komen met een nieuw kader Financieel Toezicht Nieuwe Stijl. Daarnaast verkennen wij in samenwerking met onder meer de VZHG, gemeenten en het Ministerie van BZK de mogelijkheden voor de koppeling tussen het instrument bestuurskrachtmeting en interbestuurlijk toezicht. Korthedshalve verwijzen wij u naar bovengenoemde paragraaf.

Herindelingsscan

Met het Ministerie van BZK is de provincie in 2007 in coproductie gestart met een pilot herindelingsscan. Met het op verzoek van de betrokken gemeenten maken van een herindelingsscan wordt vroegtijdig in een voorgenomen herindelingsproces de gemeentelijke fusiepartners een instrument in handen gegeven waarmee kan worden gestuurd op financiële verschillen en aanverwante omstandigheden tussen de gemeenten. Aan de hand van de herindelingsscan kunnen gerichte aandachtspunten voor het (financieel) beleid van de nieuw te vormen gemeente worden bepaald. Tevens wordt inzicht verkregen in de bouwstenen van de nieuw op te stellen begroting. Daarnaast kunnen gesignaleerde verbeterpunten en risico's beter worden aangepakt dan wel beheerst gedurende het fusieproces. Voor de herindelingsscan wordt uitgegaan van de nieuw te vormen (fictieve) gemeente.

In een herindelingsscan wordt ingegaan op:

- de effecten van de herindeling op de algemene uitkering van het gemeentefonds;
- het doel en de berekening van de (tijdelijke) verdeelmaatstaf herindeling en duiding van mogelijke frictiekosten;
- de mogelijke effecten op de belastingen en de bijbehorende tarieven;
- de financiële positie van de afzonderlijke te fuseren gemeenten.

Met een herindelingsscan kunnen veranderingen die eventuele herindeling met zich meebrengen transparanter worden gemaakt voor het besluitvormings- en eventuele implementatieproces.

De per 2009 te fuseren gemeenten Alkemade en Jacobswoude hebben als een van de eerste gemeenten een herindelingscan laten uitvoeren. Voor de gemeenten Boskoop en Rijnwoude wordt najaar 2008 een herindelingscan uitgevoerd, voor het cluster Nieuw-Lekkerland, Graafstroom en Liesveld zal begin 2009 een herindelingscan worden uitgevoerd. Wij stellen voor dat een herindelingscan op verzoek van te fuseren gemeenten in onze provincie breed wordt toegepast.

Bij fusieplannen van gemeenten is de provincie bereid samen met de betrokken gemeenten en het Ministerie van BZK een herindelingscan uit te voeren.

4.5 Stappenplan verbetering kwaliteit lokaal bestuur

In ons Coalitieakkoord hebben wij in het hoofdstuk Slagvaardig bestuur een aanzet gedaan tot een stappenplan als uitgangspunt bij het in gang zetten van het proces van verbetering van de kwaliteit van het lokaal bestuur in onze provincie. Wij hebben hiervoor de drie fasen in het proces van bestuurskrachtmeting, besluitvorming over de uitkomsten en borging van die besluiten uiteengezet. De stappen die gemeenten en provincie zetten om de bestuurskracht van het lokaal bestuur op peil te houden en/of te versterken hebben wij vertaald in een concreet stappenplan voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur.

Stappen door gemeenten

1. Periodieke (regionale) bestuurskrachtmeting, waarbij de provincie verwacht dat de gemeente toetsing van de bestuurskracht aan de geactualiseerde criteria inclusief verifieerbaarheid (op welke feiten hebben de conclusies uit het onderzoek betrekking) laat plaatsvinden.
2. Bij voldoende bestuurskracht: gemeente zet de benodigde stappen om de (toekomstige) bestuurskracht continu op peil te blijven houden.
3. Bij onvoldoende bestuurskracht of gebrek aan (toekomstige) bestuurskracht: gemeente zelf aan zet om concrete acties in gang te zetten gericht op:
 - herstel van de onvoldoende/gebrekkige bestuurskracht door het starten van verander- en verbetertraject;
 - samenwerking met andere gemeenten; of
 - fusie met andere gemeenten.
4. Uitvoering geven aan besluitvorming en na periode evalueren resultaten.

Stappen door provincie

1. Tezamen met de VZHG stimuleren en faciliteren van het periodiek laten meten van de bestuurskracht door de gemeenten;
2. Monitoren van gemeenten: wat is de uitkomst van die externe (regionale) bestuurskrachtmeting en wat doet de gemeente (B en W en de raad) met die uitkomst.
Uitgangspunt: gemeenten zijn bestuurskrachtig als:
 - zij de wettelijke taken naar behoren uitvoeren én
 - de dienstverlening aan de burger op orde hebben én
 - voldoende capaciteit inzetten voor belangrijke lokale en regionale opgaven én
 - voldoen aan de vastgestelde criteria voor bestuurskracht.
3. Gesprek met gemeenten over uitkomsten metingen en gekozen oplossingen: kiest de gemeente de meest adequate oplossing, consistent regionaal eindbeeld, geen toevlucht zoeken in samenwerking.
4. Monitoren welke actie de gemeente in gang zet bij onvoldoende bestuurskracht: start de gemeente een verbetertraject gericht op de uitgangspunten onder 2 en zo ja wordt dat voldoende uitgewerkt; provincie en gemeente maken afspraak over een tijdpad voor bestuurlijke reactie op de uitkomst van de bestuurskrachtmeting en voor de in gang gezette acties door de gemeente.

5. Constateert de provincie dat geen/onvoldoende actie in gang wordt gezet dan gaat de provincie binnen een afgebakende periode versterking bestuurskracht proberen te faciliteren en te organiseren; dat betekent concreet dat de provincie:
 - periodiek overleg voert met de gemeente en buurgemeenten over oplossingsrichtingen om de bestuurskracht te versterken waarbij geen enkele optie wordt uitgesloten (van samenwerking tot samenvoeging met buurgemeenten) en waarbij toetsing zal plaatsvinden aan de criteria en uitgangspunten bij het beoordelen van varianten;
 - deskundigheid door/vanuit de provincie beschikbaar stelt om bij te dragen aan het vinden van een oplossing;
 - een helder tijdpad hanteert waarbij binnen negen maanden na de start van het periodiek overleg door de gemeente een oplossing gekozen moet worden.
6. Komt de gemeente met één of meer buurgemeenten binnen negen maanden niet tot een toereikende oplossing (dat wil zeggen in ieder geval een consistent regionaal eindbeeld) dan vraagt de provincie advies aan deskundige externen.
7. Op basis van het externe advies zal de provincie, na consultatie van de gemeenten, een eindbeslissing nemen waarbij zo nodig als ultimatum remedium een herindeling zal worden opgelegd.

5 Werkprogramma 2008-2011: wat gaan wij ervoor doen, wanneer en hoe?

In de vorige hoofdstukken hebben wij teruggeblikt op de Zuid-Hollandse werkwijze rond de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur tot nu en hebben wij de opgedane ervaringen geschetst. Vervolgens zijn wij ingegaan op onze nieuwe werkwijze met bijbehorend stappenplan.

Kort samengevat zullen wij in de periode 2008-2011 de volgende acties in gang zullen zetten. Wij zullen:

- een stappenplan hanteren voor de verbetering van de kwaliteit van het lokaal bestuur;
- met de VZHG afspraken maken om ervoor te zorgen dat alle gemeenten in Zuid-Holland periodiek en in regioverband bestuurskrachtonderzoek laten verrichten waarbij het primaat bij de gemeenten ligt;
- en waarbij de gemoderniseerde criteria voor het toetsen van de bestuurskracht worden toegepast;
- een evaluatie van de gemeentelijke herindelingen laten uitvoeren;
- met het Ministerie van BZK en de gemeenten bij fusieplannen van gemeenten een herindelingscan laten uitvoeren;
- binnen de kaders van Provincie Nieuwe Stijl een verkenning verrichten naar de koppeling tussen bestuurskrachtmetingen en interbestuurlijk toezicht, waaronder financieel toezicht.

Naast deze actiepunten omvat dit werkprogramma een nadere uitwerking van het Coalitieakkoord.

5.1 Coalitieakkoord 2007-2011 Duurzaam denken, dynamisch doen: actiepunten en planning

In hoofdstuk 5: Daadkrachtig en slagvaardig bestuur; onderdeel Bestuurskrachtige gemeenten en regio's van het Coalitieakkoord 2007-2011 Duurzaam denken, dynamisch doen, staat aangegeven wat wij in de komende periode gaan doen om de kwaliteitsslag rond het lokaal bestuur in onze provincie te maken.

Wij zullen voor het realiseren van onze beleidsintenties de volgende acties ondernemen en de volgende planning hanteren:

1. Het beleidskader voor versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur wordt herijkt en gemoderniseerd.

Met de in april 2008 verschenen discussienota 'Grensoverschrijdend samenwerken en samengaan' zijn wij met gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, VZHG en inwoners van Zuid-Holland de dialoog aangegaan over de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland. De thans voorliggende nota 'Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland' is de uitvoering van deze eerste beleidsintentie.

2. Met alle gemeenten worden afspraken gemaakt over periodiek te verrichten bestuurskrachtmetingen.

Wij willen de bestuurskracht van gemeenten periodiek in beeld laten brengen. De metingen vinden sinds 2000 plaats. Van de 77 gemeenten hebben inmiddels ruim 50 gemeenten een meting laten uitvoeren. 26 gemeenten hebben nog geen meting laten uitvoeren, vooral in de regio's Haaglanden, Rotterdam en Zuid-Holland Zuid (5 Hoeksche Waardgemeenten). In de voorliggende nota Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland gaan wij in op het convenant tussen ons college en het bestuur van de VZHG waarin afspraken worden gemaakt om tot de Statenverkiezingen van 2011 samen te werken bij het waarmaken van de gemeentelijke verantwoordelijkheid om periodiek de eigen bestuurskracht te laten onderzoeken.

3. De voor Alkemade en Jacobswoude gestarte arhi-procedure faciliteren zodat de voorgenomen vrijwillige fusie per 1 januari 2009 plaatsvindt.

In juli 2008 is de Wet tot samenvoeging van de gemeente Alkemade en Jacobswoude (Staatsblad 2008, 282) gepubliceerd. Daarmee is de vrijwillige fusie van beide gemeenten per 1 januari 2009 een feit. De naam van de nieuwe gemeente is Kaag en Braassem. Wij hebben de datum van de verkiezingen vastgesteld op 19 november 2008 en de grensbeschrijving van de nieuwe gemeente vastgesteld en gepubliceerd op 17 juli 2008 in ons Provinciaal Blad.

Wij merken hier nog op dat de beide gemeenteraden in het Herindelingsadvies hebben besloten tot een fusie conform de huidige buitengrenzen van Alkemade en Jacobswoude. De gemeenten Alkemade, Teylingen en Leiderdorp hebben de provincie gevraagd om een gefundeerde uitspraak te doen over nut en noodzaak van een mogelijke grenscorrectie tussen hun gemeenten. Op 22 februari 2008 hebben wij hun standpunt bekendgemaakt aan de gemeenten: wij streven naar een vrijwillige grenscorrectie per 2010 tussen Kaag en Braassem en Teylingen.

Planning

Wij blijven (ambtelijk) het proces faciliteren tot de fusie op 1 januari 2009 een feit is.

4. Zuidplasmunicipaliteiten: op grond van het advies van de Commissie Van den Berg zal de provincie na consultatie van de municipaliteiten in de tweede helft van 2007 een eindbeslissing nemen over de toekomst van de 10 municipaliteiten in de Zuidplas en omgeving die op een zo groot mogelijk draagvlak in de regio mag rekenen.

Op basis van het advies van de Commissie-Van den Berg hebben wij na consultatie van de betrokken gemeenten op 27 november 2007 besloten de vrijwillige fusie van Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle per 2010 te steunen. Op 15 april 2008 hebben wij een positief advies uitgebracht aan de Minister van BZK voor de vrijwillige fusie per 2010 van Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle.

Uit de ingekomen reacties hebben wij geconcludeerd dat Boskoop, Rijnwoude en Waddinxveen niet vrijwillig zullen fuseren. Daarmee is die fusie van de baan. Wij hebben ons beraden over de ontstane situatie en zijn tot de conclusie gekomen dat een vrijwillige fusie van Boskoop en Rijnwoude uiterlijk per 2011 gewenst is. Wij hebben beide gemeenteraden opgeroepen voor 1 juli 2008 met nadere besluiten te komen over stappen in het fusieproces. Op 10 juli 2008 hebben de municipaliteiten Boskoop en Rijnwoude een intentieverklaring inclusief planning ondertekend gericht op fusie per 2011.

Wij hebben Waddinxveen en Gouda gevraagd met elkaar in overleg te treden over de mogelijkheid van niet-vrijblijvende bestuurlijke samenwerking/samenvoeging. Op 2 juni 2008 hebben wij overleg gevoerd met de colleges van Gouda en Waddinxveen. In het overleg is geconstateerd dat de beide colleges gezamenlijk een eerste stap hebben gezet naar niet-vrijblijvende samenwerking/samenvoeging van de beide gemeenten. De beide municipaliteiten zijn aan zet om de benodigde vervolgstappen te doen en aan ons hierover vóór 1 januari 2009 te rapporteren.

Vanuit onze positieve benadering willen wij Bodegraven en Reeuwijk de ruimte geven om te komen tot een vrijwillige fusie uiterlijk per 2011. Wij hebben beide gemeenteraden verzocht om voor 1 juli 2008 met nadere besluiten te komen over stappen in het fusieproces. Dit betekent dat wij, alles overwegende, besloten hebben in afwachting van deze nadere besluitvorming op dit moment voor beide municipaliteiten nog geen arhi-procedure te starten omdat er maar één herindelingsvariant aan de orde is. Beide gemeenteraden hebben

in september 2008 een projectvoorstel visietraject vastgesteld. Daarin is naast een inspraaktraject een besluitvormingstraject opgenomen waarbij het de verwachting is dat de beide gemeenteraden in december 2008 een besluit zullen nemen over een mogelijk herindelingsontwerp.

Op inhoudelijke gronden blijven wij van oordeel dat de Gouweknoop en een beperkt gebied van Zevenhuizen-Moerkapelle moeten worden toegevoegd aan Gouda, maar dat zal na 2010 moeten plaatsvinden in overleg met Gouda en de nieuwe gemeente. Wij willen het vrijwillige fusietraject van Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle niet frustreren met het doorvoeren van grenscorrecties.

Provinciale Staten hebben op 12 december 2007 het standpunt van ons college na een debat voor kennisgeving aangenomen.

Planning

- Wij hebben kennisgenomen van de op 10 juli 2008 door de gemeenteraden van Boskoop en Rijnwoude ondertekende intentieverklaring inclusief een planning gericht op een vrijwillige fusie per 2011. Wij wachten de nadere besluitvorming van beide gemeenteraden af.
- Wij hebben Waddinxveen en Gouda gevraagd met elkaar het vervolgoverleg te voeren over de mogelijkheid van niet-vrijblijvende bestuurlijke samenwerking/samenvoeging. Wij verzoeken beide gemeenten ons hierover vóór 1 januari 2009 te rapporteren.
- Wij hebben kennisgenomen van het projectvoorstel visietraject van de gemeenteraden van Bodegraven en Reeuwijk van september 2008 en wachten de nadere besluitvorming over verdere stappen in het fusieproces gericht op een vrijwillige fusie uiterlijk per 2011 af.
- Na 2010 zal er overleg plaatsvinden tussen Gouda en de nieuwe gemeente Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle over de toevoeging aan Gouda van de Gouweknoop en een beperkt deel van Zevenhuizen-Moerkapelle.

5. Krimpenerwaard: met de K-5 is afgesproken dat de op 1 januari 2007 gestarte samenwerking binnen twee jaar wordt geëvalueerd. De bestuurskracht van Ouderkerk en van Vlist zijn voor de provincie punten van zorg waarop actief zal worden gemonitord.

De K5-gemeenten hebben gekozen voor een samenwerkingsmodel om de lokale en regionale taken op te pakken en de bestuurskracht te versterken. Wij hebben de vijf gemeenten vanaf 2000 die ruimte gegeven. De bestuurskracht van Ouderkerk en in mindere mate die van Vlist is onvoldoende.

Op 22 januari 2008 hebben wij een standpunt ingenomen over de uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen van de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard. Wij vinden dat de evaluatie van de K5-samenwerking een zaak is voor de vijf gemeenten. Wij willen op de hoogte worden gesteld van het tijdpad, het plan van aanpak en de onderzoeksresultaten van de evaluatie. Tevens willen wij inzicht hebben in de actuele stand van zaken van de bestuurskracht van de vijf gemeenten.

Planning

De 5 gemeenten in de Krimpenerwaard hebben een quick scan laten uitvoeren door een extern bureau waarbij inzicht is verkregen over de huidige stand van zaken van de bestuurskracht van de vijf afzonderlijke gemeenten. In juni 2008 is door het SGB0 de evaluatie van de K5-samenwerking gestart. De evaluatie gaat over de periode 2006 - 2008. Naar verwachting eind oktober zal de evaluatie aan de Krimpenerwaardraad worden gepresenteerd en zal besluitvorming in de vijf gemeenteraden plaatsvinden. Vervolgens willen wij, zoals aangegeven in onze brief van 22 januari 2008, met de vijf gemeenten de door hen voorgestelde

open discussie voeren over verschillende opties (voort- en verdergaande samenwerking of fusie tussen gemeenten) voor de toekomst van de bestuurlijke organisatie van de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard.

6. Rozenburg: de gemeente Rozenburg verzoeken, mede in relatie tot veiligheidsaspecten, in overleg op zeer korte termijn met buurgemeente Rotterdam, aan te geven wat de gewenste oplossing is op basis van de bestuurskrachtmeting.

Op verzoek van het Ministerie van BZK heeft de gemeente Rozenburg een versnelde bestuurskrachtmeting gehouden (versneld ten opzichte van de gemeenten op Voorne-Putten). De bestuurskracht van Rozenburg is onvoldoende op vooral strategisch en tactisch niveau, aldus het rapport. De gemeenteraad van Rozenburg heeft een integrale toekomstvisie vastgesteld voor de gemeente Rozenburg. Inmiddels heeft de raad van Rozenburg in meerderheid besloten de optie zelfstandigheid van de gemeente Rozenburg als niet reëel te beschouwen en het college opdracht te geven de onderhandelingen te starten om te komen tot aansluiting bij de gemeente Rotterdam. Deze onderhandelingen zijn in september gestart. Gestreefd wordt naar een vrijwillige arhi-procedure gericht op een fusie per 1 januari 2011.

Planning

Naar verwachting zal het definitieve Herindelingsadvies in maart 2009 worden ingezonden naar de provincie. Wij zullen onze zienswijze opstellen en dit inzenden naar de Minister van BZK.

7. Alblasserwaard-Vijfheerenlanden: met de gemeenten in de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden wordt overlegd over de uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen. Bij Nieuw-Lekkerland en Hardinxveld-Giessendam is sprake van onvoldoende bestuurskracht. Aan de gemeenten wordt gevraagd om voor eind 2007 een concrete oplossingsrichting te presenteren.

In 2006 zijn rapporten over de bestuurskracht uitgebracht van de gemeenten in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Wij hebben gesprekken gevoerd met de acht gemeenten in de Alblasserwaard. De gemeenten in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden hebben voorstellen ontwikkeld voor en ingestemd met een strategische samenwerking op het niveau van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Verder ontstaan er drie samenwerkingsclusters van gemeenten voor het operationele niveau; dit zijn de volgende clusters:

- Hardinxveld-Giessendam en Gorinchem
- Giessenlanden-Leerdam en Zederik
- Nieuw-Lekkerland, Graafstroom en Liesveld.

In de gemeenten van de laatste cluster zijn in januari 2008 besluiten genomen tot het oprichten van één ambtelijke organisatie. September 2008 verloopt dit traject voorspoedig. De naam van de organisatie is 'De Waard'. Naar verwachting zal deze ambtelijke organisatie worden gestart per 1 januari 2009. Een onderzoek naar de bestuurlijke toekomst start in 2009.

Planning

- Met gemeenten Liesveld, Nieuw-Lekkerland en Graafstroom afspraken maken over het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst.
- Met gemeenten stand van zaken bespreken van strategische samenwerking en zo mogelijk afspraken maken over een te houden evaluatie van de samenwerking

8. Drechtsteden: Wij dienen voor eind 2007 een standpunt te bepalen op basis van de bestuurskrachtmetingen en de regionale samenwerking in de Drechtsteden. De onvoldoende bestuurskracht van Alblasserdam is hierbij punt van aandacht.

De bestuurskrachtmetingen van de individuele gemeenten (met uitzondering van 's-Gravendeel vanwege samenvoeging met Binnenmaas) en de regio Drechtsteden hebben najaar 2005 plaatsgevonden. In ons Coalitieakkoord hebben we de onvoldoende bestuurskracht van Alblasserdam als punt van aandacht benoemd. Eind 2005 hebben wij met de individuele gemeenten gesproken over de uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek. In maart 2006 is aan alle Drechtstedengemeenten verzocht om een definitief standpunt. Op 15 februari 2008 hebben wij een standpunt ingenomen over de bestuurlijke ontwikkelingen in en de toekomst van de Drechtsteden. Wij hebben aangegeven met de Drechtsteden afspraken te willen maken over een tweede bestuurskrachtmeting in 2009/2010.

De Drechtstedengemeenten kiezen voor autonomie en zetten in op het concept van de netwerkstad met netwerkbestuur en daarbij behorende netwerkorganisatie met intensieve samenwerking op het gebied van uitvoering en strategische beleidsvorming. In 2009 wordt de gemeenschappelijke regeling geëvalueerd.

Alblasserdam kiest voor zelfstandigheid en wil de onvoldoende bestuurskracht verbeteren met behulp van de samenwerking in de Drechtsteden. Wij monitoren de voortgang van de versterking van de bestuurskracht van Alblasserdam.

Planning

- Medio 2008: bestuurlijk overleg met B en W van Alblasserdam over de versterking bestuurskracht.
- 2008: voortgang versterking bestuurskracht Alblasserdam monitoren.
- 2009: evaluatie van de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden.

9. Goeree-Overflakkee en Voorne-Putten: over de uitkomsten van de lopende bestuurskrachtmetingen zullen wij overleg voeren met de gemeenten.

Goeree-Overflakkee

De gemeenten Goedereede, Middelharnis, Dirksland en Oostflakkee hebben in 2007 hun bestuurskracht laten meten. Daarnaast is een regionaal onderzoek verricht naar het samenwerkingsverband ISGO. In de daaruit voortvloeiende discussies over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten op Goeree-Overflakkee, hebben de colleges van burgemeester en wethouders van de vier gemeenten zich uitgesproken tot een gezamenlijk gedragen oplossing voor het lokaal bestuur op Goeree Overflakkee te willen komen vóór 1 januari 2009. Eerder hadden wij met de gemeenten afgesproken dat zij vóór 1 maart 2008 met een standpunt zouden komen. Op 19 juni 2008 hebben wij ingestemd met het tijdpad tot 1 januari 2009. De vier colleges leggen najaar 2008 een gezamenlijk en eensluidend voorstel voor aan de afzonderlijke raden. Het voorstel houdt in dat eerst de vorming van één ambtelijke organisatie wordt onderzocht voor de vier gemeenten en dat daarna een onderzoek volgt naar de beste bestuurlijke samenwerkingsvorm tussen de vier gemeenten. Eerder hebben Dirksland en Middelharnis zich al uitgesproken voor (het verkennen van) een fusie van de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee.

Planning

- Najaar 2008: besluitvorming in de gemeenteraden van Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee over voorstel gezamenlijke colleges voor onderzoek ambtelijke organisatie en bestuurlijke vorm.
- Voorjaar 2009: wij nemen standpunt in over uitkomsten bestuurskrachtmetingen en over de besluiten van de gemeenten daarover; vervolgens voeren wij overleg met de afzonderlijke gemeenten.

Voorne-Putten

De gemeenten op Voorne-Putten hebben een bestuurskrachtmeting gehouden. In het voorjaar van 2008 is ook de regionale bestuurskrachtmeting gehouden. Op basis hiervan onderzoeken de gemeenten op Voorne-Putten versterking van hun samenwerking. Conform afspraak met de stuurgroep 'bestuurskrachtmetingen Voorne-Putten' zullen wij gesprekken aangaan met de colleges van B en W van deze gemeenten in het vierde kwartaal van 2008.

Planning

Gesprekken met colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten op Voorne-Putten in het vierde kwartaal van 2008

10. Wij willen met de twee grote gemeenten, Rotterdam en Den Haag, op basis van wederzijdse erkenning van belangen, bestuurlijke afspraken maken over bestuurlijke samenwerking waaronder grootstedelijke vraagstukken, rolverdeling en daadkrachtige uitvoering van beleid.

Op 2 oktober 2007 hebben wij bestuurlijk overleg gevoerd met B en W van Den Haag. In dat overleg is onder andere ingegaan op het concept 'dubbelstad' (Den Haag - Rotterdam), het Urgentieprogramma Randstad en de verdere ontwikkeling van de Zuidvleugel. In 2008 zal opnieuw bestuurlijk overleg plaatsvinden.

Op 22 februari 2008 hebben wij bestuurlijk overleg gevoerd met B en W van Rotterdam. In dat overleg is onder andere gesproken over de Rotterdamse stadsvisie 2030, de bestuurlijke ontwikkelingen in de Zuidplaspolder en de bestuurlijke situatie van Rozenburg.

In 2009/2010 evalueert de Minister van BZK de plusregio's binnen de Wgr. Voor ons is daarbij de vraag van belang of de plusregio's de bestuurlijke effectiviteitsvergroting hebben gebracht die ervan verwacht werd.

11. In een aantal regio's wordt de komende periode door de gemeenten hun samenwerking geëvalueerd. De provincie zal over de resultaten met de gemeenten in overleg treden.

Hoeksche Waard

De gemeente Oud-Beijerland heeft inmiddels de bestuurskracht laten meten. In 2008 zullen de andere gemeenten (Korendijk, Strijen, Cromstrijen en Binnenmaas) in de Hoeksche Waard hun bestuurskracht laten meten. Eind 2008/begin 2009 volgt een meting van de regionale bestuurskracht. Wij zullen hierover in overleg treden met de Hoeksche Waardgemeenten.

Noordelijke Bollenstreek

De gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout werken intensief samen, de gemeenteraden hebben op 12 februari 2008 hun samenwerking geëvalueerd en de conclusie getrokken dat het samenwerken goed is bevallen maar dat de samenwerkingsvorm anders moet. De gemeenten gaan onderzoeken op welke wijze de samenwerking anders kan. Hillegom en Lisse willen hierbij alle mogelijke vormen van samenwerken (tot en met samengaan) onderzoeken, Noordwijkerhout alleen samenwerkingsvarianten. Teylingen en Noordwijk zullen bij het onderzoek worden betrokken. Noordwijk voert het debat over de bestuurlijke toekomst van de gemeente.

Overige zaken

Grenscorrecties

Tijdstip nog nader in te vullen

Noord-Holland (Bloemendaal) - Zuid-Holland (Hillegom).

Noord-Holland (Uithoorn) - Zuid-Holland (Jacobsvoude).

Initiatief ligt bij Noord-Holland, Vaststelling door PS. Voorstel door de Minister van BZK, behandeling in Tweede Kamer. (Tijdstip in ieder geval na 1 januari 2009 vanwege fusie Alkemade-Jacobsvoude).

Delft - Midden-Delfland

Initiatief bij Delft, gaat om kleine aanpassing in verband met/bij nieuwbouw Harnaschpolder.

Vaststelling door gemeenteraden. Goedkeuring vereist van ons college.

Teylingen en Lisse

Initiatief ligt bij de gemeenten, betreft aanpassing bij Derde Poellaan.

Vaststelling door gemeenteraden. Goedkeuring vereist van ons college.

Alkemade, Teylingen (en eventueel Leiderdorp)

Alkemade, Teylingen en Leiderdorp hebben de provincie verzocht een uitspraak te doen over een aanpassing van het grensverloop rond Het Lage Land. Uitspraak van ons college in februari 2008, daarna besluitvorming gemeenteraden (in 2009). Goedkeuring vereist van ons college.

Midden-Delfland - Maassluis

Initiatief ligt bij de gemeenten. Gaat om kleine aanpassing bij tankstation.

Vaststelling door gemeenteraden. Goedkeuring vereist van ons college.

Lansingerland - Rotterdam

Initiatief ligt bij de gemeenten.

Vaststelling door gemeenteraden. Goedkeuring vereist van ons college.

BIJLAGE 1

Kaart gemeentegrenzen Zuid-Holland

BIJLAGE 2

Herziene criteria

Clustering naar begrippen

Om het normenkader overzichtelijker te presenteren, hebben wij de criteria geclusterd naar begrippen. De meeste begrippen zijn ontwikkeld bij de bestuurskrachtmetering van de provincie Zuid-Holland zelf, in overleg met de toenmalige begeleidingscommissie. De begrippen zijn:

1. De gemeente als bestuur

Voor de opgaven die de gemeente heeft in haar rol als bestuur van de gemeenschap, gelden de volgende opgaven.

Transparantie

De gemeente houdt zich periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een langetermijnvisie.

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de lange termijn (ten minste tien jaar).
- De visie biedt een integraal en resultaatgericht afwegingskader voor toekomstig beleid en prioriteiten.
- De gemeente werkt de visie uit in een visie voor de korte termijn (vier jaar).
- De financiële en personele consequenties van de visies zijn in beeld gebracht, zowel voor het opstellen van de visies als voor de eerste jaren van de uitvoering.
- De gemeente evalueert regelmatig de voortgang en effectiviteit van de visie en stelt de visie daarna zo nodig bij.

Betrouwbaarheid

Er is voldoende afstand tussen de gemeente en de burgers, uit het oogpunt van het waarborgen van objectiviteit, controleerbaarheid en openbaarheid.

Consistentie

De gemeente realiseert eenheid van beleid.

- De gemeente is eenduidig in haar optreden naar buiten ten aanzien van besluitvorming.

Democratische legitimering

De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders vullen hun dualistische rollen goed in.

- De gemeenteraad vervult haar vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol. De raad is actief betrokken bij beleidsvorming en zorgt voor een tijdige agendering van belangrijke vraagstukken.
- Het college van burgemeester en wethouders zorgt voor de invulling van de kaders en de uitvoering van het beleid. Het college zorgt voor een tijdige informatievoorziening aan de gemeenteraad.
- Het zwaartepunt ligt in het college niet bij een van de portefeuillehouders, maar is gelijk verdeeld over alle collegeleden.
- Het samenspel tussen raad en college verloopt goed.

Interactiviteit

De gemeente is zichtbaar in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- De gemeente is toegankelijk, flexibel en aanspreekbaar voor de burgers.
- Het gemeentebestuur is herkenbaar voor de burgers.
- De gemeente inventariseert regelmatig de wensen en behoeften van de burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en houdt daar rekening mee bij de beleidsvorming.

Proactiviteit

De gemeente stelt zich proactief op.

- De gemeente trekt haar eigen plan en initieert en stimuleert ontwikkelingen.
- De gemeente heeft oog voor ontwikkelingen in haar omgeving en het openbaar bestuur.
- De gemeente speelt innovatief en creatief in op kansen en bedreigingen.

Slagvaardigheid

De gemeente heeft een daadkrachtig bestuur.

- De gemeente reageert slagvaardig en alert op externe ontwikkelingen, waaronder crises.

Het gemeentebestuur creëert draagvlak voor bestuur en beleid.

- Het voorgenomen beleid wordt door de gemeente getoetst op draagvlak in de samenleving en waar nodig neemt de gemeente initiatieven om dat draagvlak te vergroten.
- De gemeente weet om te gaan met belangentegenstellingen, weerstanden en hinder machten.

De gemeente weet wat zij wil doen en moet doen.

- De gemeente heeft in beeld wat haar taken zijn en hoeveel middelen er beschikbaar zijn.
- Indien het met de beschikbare middelen niet mogelijk is alle taken te vervullen, formuleert de gemeente haar prioriteiten helder en ondubbelzinnig.
- De prioriteitstelling is gebaseerd op realistische uitgangspunten en haalbare doelstellingen en is bovendien voorzien van een tijdpad.

Zelfstandigheid

De gemeente is bestuurlijk en ambtelijk in staat om nu en in de toekomst zelfstandig de taken te vervullen.

- Tijdens de interactie met inwoners, maatschappelijk middenveld en andere overheden houdt de gemeente een stevige regie.
- De gemeente heeft voldoende bestuurlijke en ambtelijke onderhandelingscapaciteit.

2. De gemeente als dienstverlener

Voor de opgaven die de gemeente heeft in haar rol van dienstverlener gelden de volgende normen en criteria.

Betrouwbaarheid

- De gemeente pakt haar taken tijdig op.
- De gemeente voldoet aan wet- en regelgeving.

Consistentie

De gemeente realiseert eenheid van beleid.

- De gemeente zet haar beleid integraal op. Dat wil zeggen dat de gemeente haar taken in hun onderlinge samenhang benadert.

Democratische legitimering

Burgemeester en wethouders hebben regie over het ambtelijk apparaat.

Interactiviteit

De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- De gemeente is toegankelijk, flexibel en aanspreekbaar voor de burgers.

Slagvaardigheid

De gemeente is resultaatgericht in de aanpak van haar opgaven.

- De gemeente heeft zicht op de vraagstukken en problemen die zij met haar opgaven aanpakt.
- Bij beleidsvorming formuleert de gemeente haar doelen en te behalen resultaten.
- De gemeente weet de vooraf gestelde doelen planmatig te realiseren.

De gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties zijn van haar beleid.

- De gemeente heeft haar taken vertaald in consequenties, waardoor duidelijk wordt dat er geen sprake is van woorden, maar daden.
- Bij de doorvertaling in consequenties gaat de gemeente in op de benodigde personele inzet, inzet van financiële middelen, inhoudelijke haalbaarheid (draagvlak) en de (meerjaren)planning.

De gemeente heeft voldoende personele capaciteit om haar taken te vervullen.

- Voor belangrijke opgaven heeft de gemeente zelf voldoende ambtelijke capaciteit. In uitzonderingsgevallen kan zij delen van de beleidsvoorbereiding overdragen aan derden. De gemeente houdt in dat geval een goede regie.
- Voor andere (dan belangrijke) opgaven kan de gemeente de beleidsvoorbereiding opdragen aan derden. De gemeente houdt in dat geval een goede regie.
- De gemeente is in staat de adviezen van externen van een eigen inhoudelijk waardeoordeel te voorzien.

De gemeente heeft voldoende financiële middelen om haar taken te vervullen.

- De financiële levensvatbaarheid van de gemeente mag niet onder permanente druk staan.
- De gemeente heeft voldoende financieel-economisch weerstandsvermogen.
- De gemeente realiseert een evenwicht tussen het kostenniveau en het voorzieningenpakket.

Transparantie

De gemeente geeft openheid van zaken. Zij laat zien wat ze doet.

- De gemeente streeft naar transparantie in het proces, resultaat en vastleggen van gegevens. De procedures van de gemeentelijke dienstverlening zijn duidelijk, vindbaar en volgbaar.
- De gemeente verstrekt op actieve wijze informatie (goede én slechte resultaten/informatie) naar buiten toe. Ook veranderingen worden gecommuniceerd.
- De gemeente is volgbaar, controleerbaar en toetsbaar.

De gemeente weet in hoeverre zij op koers ligt bij het uitvoeren van haar visie en haar beleid.

- De gemeente toetst regelmatig de voortgang en effectiviteit van het beleid.
- De gemeente verzamelt periodiek gegevens over kwaliteit, effectiviteit en efficiency van haar functioneren. Ook verzamelt zij regelmatig informatie over de tevredenheid van inwoners en andere afnemers van gemeentelijke diensten. De gemeente gaat vervolgens na of met gerichte acties verbetering mogelijk is.

Zelfstandigheid

De gemeente is primair verantwoordelijk en bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om nu en in de toekomst zelfstandig het eigen takenpakket uit te voeren.

- De gemeente is voor de realisatie van (ten minste) haar speerpunten in staat samenwerking te realiseren met andere overheden, private partijen en maatschappelijk middenveld.
- Wanneer de gemeente samenwerkt met of taken uitbesteedt aan private partijen of andere partners, voert zij een stevige regie.

3. De gemeente als participant in het openbaar bestuur

Voor de opgaven die de gemeente heeft in haar rol van participant in het openbaar bestuur gelden de volgende normen en criteria.

Zelfstandigheid

De gemeente is primair verantwoordelijk en bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om nu en in de toekomst zelfstandig het eigen takenpakket uit te voeren. Daarbij kan de gemeente afstemmen en samenwerken met andere overheden.

- Bij vraagstukken met een bovenlokale dimensie realiseert de gemeente regionale afstemming.
- Als de financiële mogelijkheden van de gemeente ontoereikend zijn om opgaven zelfstandig te realiseren, weet zij de steun van andere overheden te verkrijgen.
- Als de personele capaciteiten van de gemeente ontoereikend zijn om uitvoerende opgaven zelfstandig op te pakken, voert de gemeente haar beleidsvoorbereiding en -uitvoering waar mogelijk samen met andere gemeenten uit.
- In alle hiervoor genoemde situaties is het resultaat van de samenwerking zichtbaar.
- Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar onderling in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.

De gemeente is in staat om samen te werken en draagt daar actief aan bij.

- De gemeente treedt als een volwaardige partner op bij het leveren van tegenspel aan en samenspel met andere overheden.
- Bij samenwerking behoudt de gemeente de beleidsbeslissende verantwoordelijkheid.
- Bij samenwerking en uitbesteding aan een samenwerkingsverband voert de gemeente een stevige regie.
- De gemeente is bij samenwerking in staat om gezamenlijk de regie te voeren bij het oppakken van regionale opgaven.
- De gemeente is voor de realisatie van haar speerpunten niet te zeer afhankelijk van samenwerking met andere overheden.

Transparantie

Als de gemeente betrokken is bij samenwerking voor een strategische opgave, stelt zij samen met de andere overheden een resultaatgerichte visie op voor de (middel)lange termijn. De gemeente heeft ook zelf een visie op haar eigen positie in dergelijke samenwerkingsverbanden.

- De afzonderlijke overheden zijn actief betrokken bij de totstandkoming van de gezamenlijke visie.
- De gemeenteraad stelt de visie vast.
- De visie geeft aan welke bijdrage (bestuurlijk, financieel en personeel) wordt gevraagd van de afzonderlijke overheden. De gemeente is in staat de gevraagde bijdrage te leveren.
- Er is een gezamenlijke formele structuur of werkwijze om de voortgang en de realisatie van de visie te bewaken.

Consistentie

De gemeente realiseert eenheid van beleid, ook wanneer zij samenwerkt met andere overheden.

- De gemeente stemt de taken die zij samen met anderen voorbereidt of uitvoert af met de taken die zij zelf uitvoert. Zij realiseert hierbij een onderlinge samenhang.

Slagvaardigheid

De gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties zijn van de taken die zij samen met andere overheden voorbereidt en/of uitvoert.

- De gemeente heeft de samenwerkingstaken vertaald in consequenties voor haar eigen werkwijze, de personele inzet, de bestuurlijke inzet en de inzet van financiële middelen.
- De gemeente is waar nodig in staat en bereid om aanvullende financiële maatregelen te treffen (onderhandelingspositie).
- De samenwerkende overheden hebben een slagvaardige en transparante besluitvormingsstructuur opgezet.

Democratische legitimering

De deelnemende gemeenten hebben zeggenschap en regie over de samenwerking.

- De samenwerkingsconstructies zijn transparant.
- De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol voor opgaven die in een samenwerkingsverband zijn ondergebracht.
- Het college van B en W heeft een uitvoerende rol voor opgaven die in een samenwerkingsverband zijn ondergebracht.

4. De gemeente als interne organisatie

Voor de opgaven die de gemeente heeft in haar rol van interne organisatie gelden de volgende normen en criteria.

Slagvaardigheid

De gemeente heeft haar organisatie en werkwijzen zodanig ingericht, dat zij voldoende personele inzet kan leveren voor de realisatie van de gemeentelijke opgaven.

- De gemeente is in staat kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel aan te trekken voor zowel de uitvoerende als de plannende, sturende en verdelende taken.
- Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe bezetting of het uitvallen van medewerkers.
- De gemeente kan de benodigde capaciteit extern realiseren, mits dit geen afbreuk doet aan de regierol van de gemeente. De ambtelijke capaciteit is in dat geval toereikend om goed op te treden als opdrachtgever.

De gemeente heeft haar organisatie en werkwijzen zodanig ingericht, dat zij voldoende financiële inzet kan leveren voor de realisatie van haar opgaven.

- De gemeente is in staat voldoende (aanvullende) financiële middelen te verzamelen voor de realisatie van haar opgaven.
- Het financieel beheer, het personeelsinstrumentarium, de planning & control en de administratieve organisatie zijn zodanig opgezet, dat de gemeente voldoende informatie heeft voor een heldere en verantwoorde prioriteitstelling als er niet voldoende financiële of personele middelen zijn.

Interactiviteit

De gemeente stelt zich op in dienst van de lokale samenleving.

- De gemeente benut de mogelijkheden van ICT voor haar dienstverlening. Zij zorgt ervoor dat de ontwikkeling van haar digitale dienstverlening op zijn minst gelijke tred houdt met de landelijke uitgangspunten hiervoor.
- De gemeente zet zich in om de interactie tussen de gemeente en de burgers te vergroten.

Transparantie

De gemeente verzamelt informatie over bestuurlijke en andere ontwikkelingen, die van belang zijn voor het organisatorisch functioneren. Op basis daarvan vormt de gemeente zich een visie op het functioneren van de organisatie voor de (middel)lange termijn.

- De gemeente vertaalt de visie in concreet beleid voor haar organisatie.
- De gemeente stelt de visie regelmatig bij.

De gemeente spant zich in om de tevredenheid over haar dienstverlening zo groot mogelijk te laten zijn.

- Zij meet de klanttevredenheid periodiek en onderneemt zo nodig acties ter verbetering van de bedrijfsvoering.
- De gemeente verzamelt periodiek gegevens over de kwaliteit, de effectiviteit en de efficiency van haar functioneren. Vervolgens gaat zij na of met gerichte acties verbetering mogelijk is.

De gemeente heeft een toegankelijk en actueel archief.

BIJLAGE 3

Zuid-Hollandse gemeenten over bestuurskracht en bestuurskrachtonderzoek

Samenvatting van de schriftelijke gemeentelijke reacties op de provinciale discussienota 'Grens-overschrijdend samenwerken en samengaan, voor zover hierin gesproken wordt over de wenselijkheid en de aanpak van periodiek (gemeentelijk) bestuurskrachtonderzoek en de eventuele rol van de provincie daarin.'¹

Inleiding

In dit overzicht wordt consequent de term 'bestuurskrachtonderzoek' gehanteerd, hoewel de provincie en sommige gemeenten spreken van 'bestuurskrachtmeting'. Van het woord 'meting' gaat de suggestie uit dat er een gecertificeerde meetlat bestaat die zonder discussie kan worden toegepast. Vooralsnog bestaat zo'n meetlat niet.

Algemeen gedeelde opvattingen/gemeenschappelijkheden

Waar de Zuid-Hollandse gemeenten het nagenoeg unaniem met elkaar eens zijn, is dat niet bij elke gemeente apart in de samenvatting opgenomen. Dat betreft:

1. De Zuid-Hollandse gemeenten stemmen in met het principe dat hun bestuurskracht periodiek onderzocht wordt.²
2. De Zuid-Hollandse gemeenten vinden dat gemeentelijk bestuurskrachtonderzoek niet onder regie van de provincie moet plaatsvinden. Het is een gemeentelijk instrument; bij het gebruik daarvan kan de provincie faciliterend optreden.³

Alle 9 gemeenten in de regio Holland-Rijnland die een reactie hebben opgesteld (Hillegom, Katwijk, Leiderdorp, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude) roepen op om in het gemeentelijk bestuurskrachtonderzoek een standaardgedeelte te onderscheiden, waarin een aantal aspecten van het gemeentelijk handelen wordt getoetst aan gemeenschappelijke normen en criteria, en een extra gedeelte, waarin maatwerk wordt geleverd en de lokale omstandigheden worden belicht. Ook vanuit andere gemeenten (Alphen aan den Rijn, Gouda, Waddinxveen, Vlist, Westland, Vlaardingen, Dordrecht en Hendrik-Ido-Ambacht) wordt benadrukt dat in de opzet van een bestuurskrachtonderzoek ruimte moet zijn voor enerzijds objectieve en dus vergelijkbare elementen, maar anderzijds vooral ook voor maatwerk.

In de reacties van een aantal gemeenten wordt expliciet verwezen naar het standpunt van de VZHG, of wordt oproepen om de discussie voort te zetten in VZHG-verband: Reeuwijk/Bodegraven, Vlist, Zevenhuizen-Moerkapelle, Wassenaar, Vlaardingen, Hardinxveld-Giessendam, Giessenlanden, Graafstroom, Jacobswoude en Dirksland.

¹ Met dank aan de VZHG voor de samenvatting die als basis heeft gediend voor dit overzicht.

² Enkele gemeenten zijn terughoudender. De gemeente Giessenlanden, gesteund door het regiobestuur Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, benadrukt dat de gemeente zelf moet beslissen of er een bestuurskrachtonderzoek wordt gehouden. De gemeente Katwijk stelt dat bestuurskrachtonderzoek toegevoegde waarde kan hebben. De gemeente Schiedam vindt dat via andere instrumenten al genoeg wordt gedaan om de bestuurskracht in beeld te houden.

³ De raad van de gemeente Nieuwkoop vindt het wel zinvol dat de provincie haar regierol nader wil invullen; Rijnwoude is positief kritisch over de door de provincie beoogde rol. Ook BenW van Westland hebben er niet zo'n moeite mee, als de gemeentelijke autonomie maar niet in het geding komt.

Een iets grotere groep van gemeenten wil voor de verdere discussie (ook) aansluiten bij nationale initiatieven die door het Ministerie van BZK en/of de VNG worden ontwikkeld: Rotterdam, Den Haag, Zoetermeer, Dordrecht, Delft, Schiedam, Gouda, Hardinxveld-Giessendam, Noordwijkerhout, Waddinxveen, Zevenhuizen-Moerkapelle en het ISMH, BenW van Katwijk zien ook voor de gezamenlijke provincies (het IPO) een rol. Leiderdorp, Voorschoten, Alphen aan den Rijn, Delft, Vlaardingen, Dordrecht en Hendrik-Ido-Ambacht zien mogelijkheden c.q. noodzaak tot een aanpak op regionale schaal.

In de reactie van de VZHG (zie paragraaf 11) zijn deze aspecten terug te vinden.

1. Regio Holland-Rijnland

1.1. Hillegom (gemeenteraad en BenW)

- Algemeen: Het is van belang om bestuurskrachtmetingen via gemeenschappelijke normen en criteria vergelijkbaar te maken. Naast dit standaardonderzoek is het gewenst extra onderzoek te kunnen laten doen.
- Rol provincie: versterking niet noodzakelijk. Beschikbare financiële middelen inzetten voor het gemeentelijk standaardonderzoek.

1.2. Katwijk (BenW)

- Algemeen: Bestuurskrachtonderzoek kan een toegevoegde waarde hebben als één van de instrumenten van de gemeente om zichzelf te evalueren en daarvan te leren. Er zijn ook andere manieren waarop gemeenten hun maatschappelijke effecten evalueren, zoals het burgerjaarverslag en de jaarrekening. Competenties en kwaliteiten worden hoe dan ook van tijd tot tijd beoordeeld door de kiezers en de volksvertegenwoordigers.
- Aanpak en inrichting: het is van belang om te werken met een aantal door de provincie te ontwikkelen gemeenschappelijke normen en criteria. Hierdoor kunnen er ook benchmarks worden uitgevoerd. Die normen en criteria moeten wel in heel Nederland toepasbaar zijn. Om zover te komen zou de provincie in contact moeten treden met de andere provincies en met het Rijk. Ze vormen het basispakket van een gestandaardiseerd onderzoek. Daarnaast moet extra onderzoek mogelijk zijn (maatwerk).

1.3. Leiderdorp (gemeenteraad en B&W)

- Algemeen: Eens met provinciale definitie van 'bestuurskrachtig'.⁴
- Aanpak en inrichting: Gemeentelijke bestuurskrachtonderzoeken moeten onderling beter vergelijkbaar worden door te werken met een aantal gemeenschappelijke normen en criteria, een soort basispakket. Naast dit gestandaardiseerde onderzoek moet maatwerk mogelijk zijn. Naast gemeentelijke bestuurskrachtonderzoeken ook regionale bestuurskrachtonderzoeken (door gemeenten onderling te organiseren) om een oordeel te kunnen bepalen over de samenwerking en de bestuurskracht van de regio als geheel. Het onderzoek moet gedaan worden door een onafhankelijke partij.
- Rol provincie: faciliteren, maar mag zich wel bemoeien met de uitkomsten en kan een concreet verbeterprogramma verlangen. Bij het uitblijven daarvan hierop gemeente aanspreken en bij uitblijven dwingender aanspreken. De financiële bijdrage van de provincie zou - gezien de gestegen kosten van bestuurskrachtonderzoek - omhoog moeten.

⁴ Gemeenten zijn bestuurskrachtig als zij hun wettelijke taken naar behoren uitvoeren, de dienstverlening aan de burger op orde hebben en voldoende capaciteit inzetten voor belangrijke lokale en regionale opgaven, zowel beleidsmatig als uitvoerend.

1.4. Lisse (gemeenteraad)

- Algemeen: Onderzoek maakt duidelijk of de gemeente voldoende bestuurskracht heeft of dat maatregelen nodig zijn om de bestuurskracht op peil te houden.
- Aanpak en werkwijze: Een goede zaak om bestuurskrachtonderzoeken beter vergelijkbaar met elkaar te maken door te werken met een aantal gemeenschappelijke normen en criteria. Naast gestandaardiseerd onderzoek moet maatwerk mogelijk zijn.
- Rol provincie: faciliterend.

1.5. Noordwijk (BenW)

- Aanpak en inrichting: Een goede zaak om bestuurskrachtonderzoeken beter vergelijkbaar met elkaar te maken door te werken met een aantal gemeenschappelijke normen en criteria. Naast dit gestandaardiseerde onderzoek moet maatwerk mogelijk zijn.
- Rol provincie: faciliterend.

1.6. Noordwijkerhout (gemeenteraad en BenW)

- Aanpak en inrichting: de bestuurskrachtonderzoeken moeten beter vergelijkbaar worden door te werken met een aantal gemeenschappelijke normen en criteria. Over de inhoud van dat normenkader moet nader worden gesproken; het bijgestelde provinciale normenkader uit 2001 wordt niet op voorhand onderschreven. De kwaliteit en vergelijkbaarheid van bestuurskrachtonderzoek is gebaat bij een landelijk uniform normenkader, waarvoor zou kunnen worden aangesloten bij het recente initiatief van de VNG en het Ministerie van BZK. Naast dit gestandaardiseerde onderzoek moet maatwerk mogelijk zijn. Bij die aanvulling kan gedacht worden aan gemeentelijke doelmatigheids- en doeltreffendheids-onderzoeken, aan de Staat van de Gemeente of aan benchmarks.
- Rol provincie: vooral faciliterend. Repressief optreden alleen bij het uitblijven van noodzakelijke verbeteringen. Voortzetting van de huidige bijdrageregeling.

1.7. Oegstgeest (BenW)

- Aanpak en inrichting: Het is gewenst dat bestuurskrachtonderzoek beter vergelijkbaar met elkaar wordt door te werken met een aantal gemeenschappelijke normen. De termen 'begrippen, normen en criteria' moeten niet door elkaar gebruikt worden. De gemeente laat het onderzoek uitvoeren door een bureau naar keuze en gaat zelf met de resultaten aan de slag. Op deze manier wordt maatwerk geleverd en is er ruimte voor lokale omstandigheden.
- Rol provincie: faciliteren en suggesties doen over normen en criteria.

1.8. Voorschoten (BenW, gehoord de raadscommissie)

- Algemeen: Het is volstrekt normaal dat een gemeente met regelmaat zelfreflectie bedrijft en in de spiegel kijkt. Bestuurskrachtonderzoek heeft toegevoegde waarde ten opzichte van andere instrumenten, waarmee het effect van hun handelen wordt gemeten, zoals burgerjaarverslag, jaarrekening of rekenkameronderzoek. Het is niet alleen een onderzoek, ook een instrument om te leren en te verbeteren.
- Aanpak en inrichting: Een onderzoek moet voldoen aan eisen van objectiviteit en onafhankelijkheid. Onderlinge vergelijkbaarheid op bepaalde wezenlijke punten kan relevant zijn. Naast dit gestandaardiseerde onderzoek moet maatwerk mogelijk zijn.
- Voorbereiding: De organisatie overlaten aan samenwerkende gemeenten. Binnen Holland-Rijnland kunnen afspraken worden gemaakt over regionaal afgestemde bestuurskrachtonderzoeken.
- Termijnen: geen nieuwe bestuurskrachtonderzoek zolang de aanbevelingen van de vorige nog worden geïmplementeerd.
- Rol provincie: faciliteren en zo nodig verantwoordelijkheid nemen op grond van de bestaande 'achtervangpositie' en in geval van taakverwaarlozing.

1.9. Zoeterwoude (BenW)

- Algemeen: Steun aan het principe om periodiek bestuurskrachtonderzoek te doen blijkt uit het feit dat de gemeente inmiddels aan een tweede bestuurskrachtmeting bezig is; van belang zichzelf een spiegel voor te houden en blijvend te investeren in bestuurskracht. Naast een benchmark is het een instrument van en voor de gemeente.
- Aanpak en inrichting: Het beter vergelijkbaar maken van bestuurskrachtonderzoeken door te werken met gelijke normen en criteria heeft meerwaarde. Naast dit gestandaardiseerde onderzoek moet maatwerk mogelijk zijn. De normen en criteria die de provincie opsomt raken het primaat van de lokale politiek. Het oordeel van de burgers over hun gemeentebestuur bij de gemeenteraadsverkiezingen is zeker zo wezenlijk als het resultaat van bestuurskrachtmetingen.
- BenW van Zoeterwoude zijn positief over een verdiepingsslag in financieel onderzoek bij bestuurskrachtmeting, wanneer het toezicht daarna daadwerkelijk geminimaliseerd wordt. De tijd die een gemeente moet besteden aan financieel toezicht door de provincie mag niet toenemen.

2. Regio Rijnstreek

2.1. Alphen aan den Rijn (BenW, gehoord de raad)

- Algemeen: Reflectie op sterke en zwakke kanten kan leiden tot bijstelling, verbeteringen en intensievere samenwerking met anderen.
- Aanpak en inrichting: eventueel via een algemeen aanvaarde standaard en met ondersteuning van bijvoorbeeld een visitatiecommissie of buurgemeenten, mogelijkheid voor differentiatie naar gemeentegrootte en naar frequentie. Bestuurskrachtonderzoek is ook op (sub)regionaal niveau nuttig.
- Rol provincie: meer doorzettingsmacht gewenst, als het gaat om de uitkomsten van het onderzoek, voor zover gericht op herindeling en niet op het faciliteren van verbetering.⁵ 'Herindeling als ultimum remedium' roept als criterium misverstanden op.

2.2. Nieuwkoop (gemeenteraad)

- Algemeen: Bestuurskrachtonderzoek is een bruikbaar instrument in het scherp houden van organisatie en bestuur, waaraan van harte wordt meegewerkt. De uitkomsten worden gebruikt voor zelfreflectie op de gemeente en de wijze waarop deze functioneert, vooral in de dienstverlening. Het biedt een goede kans verbetertrajecten in te zetten om de dienstverlening nog verder te verbeteren en op het gewenste hoge niveau te houden.
- Aanpak en inrichting: het is zinvol dat de provincie haar regierol nader wil invullen.

2.3. Rijnwoude (Burgemeester namens raadscommissie BMO)

Aanpak en inrichting: positief kritisch over de beoogde rol van de provincie in het proces van bestuurskrachtonderzoek van gemeenten en over de aanscherping van de provinciale normen en criteria voor bestuurskracht van gemeenten.

2.4 Jacobsvoude (BenW)

Onderschrijven de reactie van de VZHG van 7 juli 2008.

⁵ Alphen aan den Rijn is dus geen principieel tegenstander van het idee om bestuurskrachtonderzoek te koppelen aan herindeling.

3. Regio Midden-Holland (inclusief K5)

3.1/3.2 Gouda (BenW) en Waddinxveen (BenW)

- Algemeen: Het is noodzakelijk de kwaliteit van het (gemeentelijk) functioneren voortdurend te toetsen. Bestuurskrachtonderzoek vindt plaats in aanvulling op instrumenten, waarmee gemeenten voortdurend de voortgang van de uitvoering van de onderscheiden taken evalueren.
- Aanpak en inrichting: er moet een instrumentarium komen dat een objectieve toetsing van de bestuurskracht mogelijk maakt, in beginsel één keer per vier jaar. Naast 'geformatteerd' bestuurskrachtonderzoek (of als onderdeel daarvan) moet gedacht worden aan instrumenten als visitatie (voor een frisse, objectieve blik van buiten), intervisie en benchmarking. In verband met de wenselijke objectiviteit moet het onderzoek worden uitgevoerd door derden en de resultaten moeten vergelijkbaar zijn.
- Voorbereiding: steun aan het initiatief van de VNG om te komen tot een model voor bestuurskrachtonderzoek.
- Rol provincie: deze ligt bij gemeentelijke kwaliteitsonderzoek niet voor de hand, omdat ook het Rijk zich bezig houdt met de kwaliteit van bestuur. Er is sprake van een potentiële eigenstandige taak in onverwachte situaties dat gemeenten ernstig tekort schieten, er zich conflictsituaties voordoen in samenwerkingsrelaties en fusieprocessen. Het gaat dan om het schorsen van besluiten van gemeenten die andere gemeenten benadelen en om ingrijpen bij taakverwaarlozing.

3.3/3.4. Bodegraven (BenW) en Reeuwijk (BenW)

Onderschrijven het standpunt van de VZHG, verwoord in brief d.d. 22 april 2008.

3.5. Zevenhuizen-Moerkapelle (gemeenteraad en BenW)

- Voorbereiding: VZHG kan - samen met de VNG - de gemeenten faciliteren bij het organiseren van een bestuurskrachtonderzoek.
- Rol provincie: de verantwoordelijkheid voor het toezicht op het gemeentelijk functioneren wordt erkend. De uitkomsten van de onderzoeken kunnen met de provincie worden gedeeld en afgesproken kan worden dat de consequenties aansluiten op provinciale voornemens.

3.5. Ouderkerk (Afzonderlijke reacties van de raadsfracties PvdA, CU, SGP en CDA)

- PvdA: voorstander van bestuurskrachtonderzoek, maar de provincie moet haar verantwoordelijkheid nemen en reageren op brieven van gemeenten naar aanleiding van een gehouden onderzoek (recent heeft de provincie daar steken laten vallen).
- CU: bij het bepalen van de periodiciteit van bestuurskrachtonderzoek moet bedacht worden hoeveel beslag dit legt op ambtelijke capaciteit en financiële middelen. Bij de definitie van 'bestuurskrachtig' de bijdragen vanuit samenwerkingsverbanden betrekken,.
- CDA: de provincie moet enige ruimte houden om dwarsliggende niet-bestuurskrachtige gemeenten aan te pakken.
- SGP: bestuurkrachtige gemeenten binnen de provinciegrens kunnen juist ook ontstaan door op een effectieve en efficiënte manier taken in gezamenlijkheid uit te voeren. Behoeftte aan alternatieven voor het opvangen van een verminderde bestuurskracht van zelfstandige gemeenten - samenwerking en samengaan - die op een evenwichtiger manier als volwaardige alternatieven worden uitgewerkt.

3.6. Vlist (gemeenteraad)

- Voorbereiding: Het is van belang dat de provincie samen met de VZHG een nieuw normenkader voor bestuurskrachtonderzoek opstelt, dat recht doet aan de diversiteit van gemeenten dat als wegingsfactor wordt meegenomen. Maatwerk per regio is akkoord. De uitkomst van de evaluatie van de herindelingen moet worden meegenomen bij de opstelling van het normenkader.

- Rol provincie: verantwoordelijkheid nemen als het gaat om het oplossen van problemen bij zwakke gemeenten.

3.7. Schoonhoven (raadscommissie Middelen)

- Algemeen: Zijn verheugd met de inhoud van de brief van 7 juli 2008 van de VZHG. Van harte wordt ingestemd met de beginselafpraak die de gedeputeerde bestuurlijke zaken en het bestuur van VZHG hebben gemaakt om gezamenlijk de invoering van bestuurskrachtonderzoek te gaan bevorderen. De proactieve houding om als Zuid-Holland 'in de eerste wagen' te willen zitten bij de acties van VNG en BZK wordt ook van harte ondersteund.
- Aanpak: vergelijkbare aanpak via visitatiecommissies. Bij ontwikkeling van methodiek kan ook gedacht worden aan uniformering c.q. certificering. De VZHG en provincie gezamenlijk optrekken bij de invoering van een methodiek en systematiek, waarbij voor de VZHG een coördinerende rol richting de primaathouders, de gemeentebesturen; de provincie heeft een faciliterende rol en is medeverantwoordelijk.

3.8. Intergemeentelijk samenwerkingsorgaan Midden-Holland (dagelijks bestuur)

- Algemeen: Bestuurskrachtonderzoek geeft inzicht aan de gemeenteraad en de inwoners over hoe de gemeente ervoor staat.
- Het Ministerie van BZK en de VNG zijn de meest gereede partijen om de regie te voeren bij periodiek te houden bestuurskrachtonderzoeken.
- Het algemeen bestuur van het ISMH heeft recent besloten een onderzoek te doen naar de betekenis en toegevoegde waarde van regionale samenwerking na herindeling. Daarbij zal ook worden ingegaan op de vraag in welke mate samenwerking heeft bijgedragen aan de bestuurskracht van individuele gemeenten.

4. Regio Haaglanden

4.1. Den Haag (gemeenteraad en BenW)

Aanpak en inrichting: uitvoering geven aan het bestuursakkoord Rijk-gemeenten 'Samen aan de slag', waarvan het versterken van de bestuurskracht van gemeenten een belangrijk onderdeel is. Het functioneren van het bestuur wordt reeds kritisch gevolgd door de raad en door de Rekenkamer, terwijl daarnaast wordt deelgenomen aan diverse landelijk benchmarks. Op het gebied van bestuurskrachtvergroting is momenteel het nodige gaande in het verband van landelijke discussies over positionering en taakverdeling van de bestuurslagen. Hierbij wordt ook gewezen op het rapport van de Commissie d'Hondt. Geadviseerd wordt eerst die landelijke discussies ordentelijk af te werken.

4.2. Delft (BenW)

- Aanpak en werkwijze: aansluiten bij het voorstel van de Commissie-d'Hondt dat elke gemeente een bestuurskrachtonderzoek nieuwe stijl gaat uitvoeren, volgens een model dat de VNG samen met BZK gaat ontwikkelen. Gemeenten worden dan allemaal op dezelfde wijze tegen het licht gehouden. Met ingang van 2011 zou deelname wettelijk verplicht moeten zijn. Tegelijk kan dan het financieel toezicht door de provincie worden afgebouwd.
- Een bestuurskrachtonderzoek zou zuiver een sterkte-zwakteanalyse moeten zijn, ook in relatie tot toekomstige ontwikkelingen zoals verdergaande decentralisaties. In het normenkader moet ook rekening worden gehouden met de stad als geheel en de regio. Bestuurskracht is het vermogen van de samenleving om vraagstukken op te lossen. Het normenkader van de provincie is niet geschikt waar ook kwalitatieve aspecten van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie worden meegenomen. Veel van die zaken, zoals de kwaliteit van de dienstverlening worden al structureel gebenchmarked.

- Geen bezwaar tegen 'groepsgewijs' bestuurskrachtonderzoek, maar dan wel voor alle gemeenten van het stadsgewest Haaglanden.

4.3. Leidschendam-Voorburg (BenW)

Voorstander van een zelfstandig visitatiestelsel voor gemeenten, per gemeente of gezamenlijk.

4.4. Midden-Delfland (gemeenteraad en BenW)

- Gemeenten moeten kritisch zijn op hun functioneren en hun positie in de huidige dynamische samenleving en een oordeel geven in de context van hun eigen en regionale opgaven. Daarbij moet ook het functioneren van de samenwerkingspartners, waaronder de provincie aan de orde komen, alsmede de mening van de inwoners.
- Rol provincie: akkoord met faciliterende rol, optreden bij conflicten in het lokaal bestuur.
- Rol van stadsgewest is onderbelicht gebleven in discussienota.

4.5. Rijswijk (gemeenteraad)

Algemeen: Bestuurskracht is een breed begrip dat tot zijn recht moet komen in bestuurskrachtonderzoek, een middel tot kwaliteitsverbetering, naast andere metingen en onderzoeken in het kader van de bedrijfsvoering (zoals de Staat van de Gemeente, onderzoek van de rekenkamercommissie, toekomstenquête, woonwensenonderzoek, benchmark publiekszaken, de programmabegroting en -rekening en dergelijke).

4.6. Wassenaar (BenW)

Maatschappelijke ontwikkelingen dwingen ook de gemeenten te reageren om te blijven voldoen aan de wensen van de burgers. Voor de vraag hoe dat gestalte moet krijgen, wordt verwezen naar de brief van de VZHG d.d. 22 april 2008.

4.7. Westland (BenW)

Door de veranderingen van taken en verantwoordelijkheden is het van belang dat gemeenten bestuurskrachtig zijn. Een gebrek aan bestuurskracht kan goed worden opgelost via samenwerking met andere gemeenten of uitbesteding aan buurgemeenten. Het feit echter dat ze voortkomen uit een gebrek aan bestuurskracht maakt het noodzakelijk dat de provincie - de gemeentelijke autonomie respecterend - controleert of de gewenste bestuurskracht inderdaad wordt behaald, bijvoorbeeld door het debat aan te gaan of door vooraf doelen te stellen. Onderzoek naar de bestuurskracht kan aansluiten bij de provinciale bevoegdheid van het financieel toezicht.

Om bestuurskracht te kunnen meten is het noodzakelijk dat met één maat wordt gemeten. Uit het bestuurskrachtonderzoek dat inmiddels is gehouden, komt naar voren dat het provinciale normenkader uit 2001 gemoderniseerd moet worden. Het nu voorgestelde normenkader lijkt een prima instrument om onderzoek in alle gemeenten in Zuid-Holland uit te voeren. Er moet echter wel rekening worden gehouden met het belang van iedere individuele gemeente.

Bij de gemeente Westland moet rekening worden gehouden met de kracht van hun 'Greenport'. Het onderzoek moet daar meer betrokken worden op financieel toezicht en samenwerking tussen buurgemeenten is er een belangrijke optie voor het behalen van bestuurskracht.

4.8. Zoetermeer (BenW, gehoord de raadscommissie BenB)

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor hun bestuurskracht en hanteren ter vergroting daarvan instrumenten zoals bestuurskrachtonderzoek, benchmarking, kwaliteitshandvesten en standaarden op het gebied van dienstverlening en ICT.
- Voorbereiding: aansluiting zoeken bij de afspraak in het bestuursakkoord dat BZK en VNG de gemeenten gaan faciliteren in het proces om de bestuurskracht te vergroten. De Commissie d'Hondt heeft hier toe inmiddels voorstellen gedaan.

5. Stadsregio Rotterdam

5.1. Rotterdam (BenW)

- Aanpak en inrichting: aansluiten bij het voorstel van de Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (Commissie d'Hondt) dat elke gemeente elke bestuursperiode (dus eens in de vier jaar) een bestuurskrachtonderzoek 'nieuwe stijl' laat uitvoeren, gericht op transparantie over prestaties en benchmarken als verantwoordingsinstrument. Het gaat erom dat een dergelijk onderzoek gericht is om van te leren en om verantwoording af te leggen aan de inwoners.
- Rol provincie: Verder van gedachten wisselen over voorstellen om de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland - in het bijzonder dat van Rotterdam - nog beter en sterker te maken.

5.2. Krimpen aan den IJssel (BenW)

- Algemeen: de reactie van de VZHG wordt onderschreven.
- Voor de zomervakantie is het initiatief genomen om met 5 andere Zuid-Hollandse gemeenten (Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Ridderkerk en Zwijndrecht) een bestuurskrachtonderzoek nieuwe stijl te laten verrichten door de Universiteit van Tilburg en Price Waterhouse Cooper. Daarin wordt enerzijds het aspect van de onderlinge vergelijking benadrukt en anderzijds het aspect van de participatie van de burger.

5.3. Vlaardingen (BenW)

- Algemeen: Het is een lokale verantwoordelijkheid om het gemeentebestuur zo in te richten dat het daadkrachtig, slagvaardig en democratisch (zo u wilt 'bestuurskrachtig') is. Iedere gemeente zal daar op eigen wijze invulling aan willen geven. Bij een eventueel bestuurskrachtonderzoek wil iedere gemeente eigen accenten aanbrengen. Vlaardingen zal daarbij aansluiting zoeken met haar buurgemeenten of de stadsregio Rotterdam.
- Gegeven het provinciale voornemen om met de VZHG in overleg te treden over de verdere aanpak, geven BenW er de voorkeur aan de discussie te voeren in het verband van de VZHG.

5.4. Maassluis (BenW)

- Algemeen: Na de zomer starten de voorbereidingen in Maassluis. Behandeling van het eindrapport door de raad is voorzien in het eerste kwartaal van 2009.
- Elke gemeente moet vrijwillig en op eigen wijze vorm en inhoud geven aan de verbetering van de bestuurskracht. Dit kan door bestuurskrachtonderzoek, maar ook door benchmarkonderzoek. Een uniforme methodiek ligt niet voor de hand. De effectiviteit van het instrument bestuurskrachtonderzoek als instrument om aan te tonen dat herindeling noodzakelijk is, wordt betwijfeld. Dit inzicht vloeit niet voort uit bestuurskrachtonderzoek.

5.5. Schiedam (BenW)

- Algemeen: Er zijn voldoende instrumenten om gemeentebesturen bij de les te houden en te corrigeren als het mis gaat: naast de gemeenteraadsverkiezingen, onderzoek onder burgers en burgerparticipatie.
- Met belangstelling is gekeken naar de voorstellen van de Commissie d'Hondt.

6. Drechtsteden

6.1. Dordrecht (BenW)

- Algemeen: de discussie over de kwaliteit van het lokaal bestuur moet meer vanuit de inhoud worden benaderd en minder gaan over structuren en afgebakende bevoegdheden. De maatschappelijke opgaven zijn niet alleen complex, maar veelal ook bovenlokaal. Er zijn niet alleen bestuurskrachtige gemeenten, maar ook bestuurskrachtige regio's nodig.
- Periodiek bestuurskrachtonderzoek is een adequaat middel. Een zekere uniformiteit is van belang om de onderlinge vergelijkbaarheid te vergroten. Gemeente en regio moeten zelf mede vorm en inhoud geven aan de normen en criteria voor het onderzoek dat in hun gebied wordt gedaan.
- Het bestuurskrachtonderzoek kan (om dubbel werk te vermijden) gecombineerd worden met het door de provincie beoogde financiële verdiepingsonderzoek zolang het primaat van het onderzoek maar bij de gemeente blijft liggen.
- Bestuurskrachtonderzoek is een van de instrumenten om de kwaliteit van het lokaal bestuur te meten. Voor daadwerkelijke kwaliteitsverbetering is de inzet van een breder palet aan instrumenten nodig, zoals intergemeentelijke visitaties en benchmarks. De voorstellen van de Commissie d'Hondt tot versterking van het horizontaal toezicht worden gesteund.

6.3. Hendrik-Ido-Ambacht (gemeenteraad en BenW)

Aanpak en inrichting: Twijfel of bestuurskrachtonderzoek gericht moet zijn op een individuele gemeente. Zo'n geïsoleerd onderzoek zal - in een situatie van actieve samenwerking in de regio - onvoldoende inzicht geven in het beeld en de kracht van de gemeente. Samenwerkingsverbanden als de Drechtsteden verdienen erkenning en waardering voor hun bijdrage aan de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Bij onderzoek is maatwerk - in termen van momentum en reikwijdte - essentieel om bestuurlijke variaties te kunnen beoordelen.

6.4. Papendrecht (BenW)

De raadscommissie ABZ wil hierover in september uitvoerig van gedachten wisselen. Daarom verzoek om uitstel tot 1 oktober 2008 voor geven inhoudelijke reactie.

6.5. Drechtsteden (Drechtstedenbestuur)

- Algemeen: Bestuurskracht van gemeenten heeft een duidelijk relatie met de context (Nedwerkstad) waarin gemeenten functioneren. Waarde van het instrument bestuurskrachtmeting moet tegen die achtergrond worden gezien. Onderschrijven het belang van onderlinge vergelijkbaarheid. Goede benchmark is dan ook een nuttige systematiek om iedereen scherp te houden.
- Onderschrijven het standpunt van de VZHG dat het primaat voor bestuurskrachtmetingen niet bij de provincie moeten komen te liggen. Instrument is niet exclusief voor gemeenten, toepasbaar bij regio's en provincies. Er heeft eerder een regionale meting plaatsgevonden waarbij aandacht is besteed aan relatie regio-provincie. Intentie om het ook op rijksniveau te doen.
- Willen graag meedenken over gemeenschappelijke normen en criteria.

7. Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

7.1. Giessenlanden (BenW)

(Reactie in aanvulling op brieven van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en VZHG.)

Algemeen: Een gemeente beslist zelf of er een onderzoek naar de bestuurskracht moet plaatsvinden en hoe een dergelijk onderzoek eruit moet zien.

7.2. Graafstroom (BenW)

Onderschrijven de reactie van de VZHG d.d. 7 juli 2008.

7.3. Zederik (BenW)

(Reactie in aanvulling op de brief van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden)

- Algemeen: Het is goed om regelmatig een spiegel voorgehouden te krijgen. Een uniform format voor bestuurskrachtonderzoek is niet wenselijk, omdat gemeenten kunnen verschillen in hun opgavenpatroon en er sprake kan zijn van taakdifferentiatie.
- Rol provincie: beperken tot gemeenten, waar de bestuurskracht bij herhaling onvoldoende is gebleken.

7.4. Hardinxveld-Giessendam (gemeenteraad en BenW)

- Algemeen: Het is een middel om de sterke en zwakke kanten in beeld te brengen, niet om 'af te rekenen'. Er is geen directe relatie met herindeling.
- Aanpak en inrichting: Het besluit tot bestuurskrachtonderzoek, alsmede de frequentie en de wijze waarop, moet door de gemeente in samenspraak met de provincie worden genomen. Er is behoefte aan objectieve en landelijk aanvaarde criteria en/of definities van de term 'bestuurskracht'. Over de bekostiging is nader overleg gewenst.
- Voorbereiding: In VZHG- of VNG-verband moet worden nagegaan of uniformiteit in de onderzoeken mogelijk is.

7.5. Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (Bestuurscommissie)

Algemeen: Het initiatief om het debat over de kwaliteit van het lokale bestuur en de eventuele versterking daarvan aan te gaan met burgers, onderling, mede-overheden en maatschappelijke organisaties berust bij het gemeentebestuur. De normen en criteria voor bestuurskracht worden door de gemeente opgesteld of door een - door henzelf gekozen - onafhankelijk adviesbureau. College van BenW en gemeenteraad besluiten of een bestuurskrachtonderzoek wordt uitgevoerd, wanneer, hoe, hoe vaak, door wie en op welke manier. Bestuurskrachtonderzoek past in de horizontale verantwoording van college aan raad.

8. Regio Hoeksche Waard

8.1 t/m 8.5. Binnenmaas, Cromstrijen, Strijen, Oud-Beijerland en Korendijk (BenW's)

- Bestuurskrachtonderzoek is zinvol en wenselijk. De colleges van BenW hebben afgesproken om in 2008 - in aansluiting op de evaluatie van de regionale samenwerking - ook individueel bestuurskrachtonderzoek te houden. Dat in Oud-Beijerland is reeds afgerond.
- De definitie van bestuurskracht van de provincie is niet overal consistent. Aan de eis dat een gemeente in staat moet zijn zelfstandig haar lokale taken en regionale opgaven te realiseren, kan - gezien de vele onderwerpen die onder andere uit efficiency-overwegingen in een groter geheel zijn ondergebracht, zoals GGD en RSD - per definitie niet worden voldaan.
- Niet akkoord met het aangepaste provinciale normenkader, omdat dit bij kleine gemeenten een kapstok is voor herindeling. Ook is niet duidelijk hoe die worden toegepast in een situatie waarin taken gedifferentieerd zijn.
- Rol provincie: begeleiden en stimuleren.

9. Regio Voorne-Putten-Rozenburg

9.1. t/m 9.5. Bernisse, Brielle, Hellevoetsluis, Spijkenisse en Westvoorne (BenW's)

Reactie namens de colleges van BenW van de gemeenten Spijkenisse, Brielle, Westvoorne en Bernisse.

Onvoldoende draagvlak voor het voorstel om een bestuurskracht te laten verrichten volgens een vaste methodiek:

- Het is maar de vraag - zo blijkt uit eigen ervaring - of het instrument bestuurskrachtmeting leidt tot het inzicht of een gemeente als bestuurskrachtig kan worden aangemerkt. De effectiviteit van het instrument is nauwelijks toetsbaar. Dan kan het zeker niet worden gebruikt als dwangmiddel door de provincie voor het opleggen van verregaande sancties zoals herindeling.
- Het voorstel is niet in de lijn met de decentralisatiegedachte die de provincie voorstaat in het project 'Provincie Nieuwe Stijl'. Er wordt zo geen recht gedaan aan de onderlinge verhouding tussen provincie en gemeente.

De gemeenten op Voorne-Putten zijn het ermee eens dat het instrument bestuurskrachtmeting de nodige verfijning en sturing behoeft. Zij hebben de afgelopen jaren zelf toetsingsinstrumenten ontwikkeld die in de praktijk voldoen. Door de onderlinge uitwisseling van resultaten, gegevens en ervaringen ontstaat een gedegeen beeld van geleverde prestaties alsmede tekortkomingen daarin. Het instrument van visitering heeft in de praktijk zijn nut als toetsingskader wel bewezen.

Decentralisatie alleen succesvol indien daartoe de financiële middelen ter beschikking gesteld worden. Basishouding in de relatie tussen gemeenten en provincie moet vertrouwen zijn in het uitoefenen van taken.

10. Goeree-Overflakkee

10.1. Dirksland (BenW)

Onderschrijven de reactie van de VZHG van 7/10 juli 2008.

10.2. Goedereede (BenW)

- Algemeen: Een gemeentebestuur ziet zijn competenties en kwaliteiten van tijd tot tijd beoordeeld door de kiezer, de volksvertegenwoordiger of een onderzoek. Bestuurskrachtonderzoek is een instrument om inzicht te krijgen in het functioneren in de positie van gemeenten.
- Rol provincie: geheel in stijl optreden als toezichthouder als er iets mis is.

10.3. Oostflakkee (BenW gehoord de gemeenteraad)

Verslag wordt gedaan van de stand van zaken van het onderzoek met betrekking tot de bestuurlijke toekomst van Goeree-Overflakkee, gestart naar aanleiding van het bestuurskrachtonderzoek door BMC in 2007.

11. Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten

Analyse van de discussie over de provinciale nota:

- De gemeenten in Zuid-Holland zijn van mening dat bestuurskrachtmeting een belangrijk instrument is in het kader van hun streven naar kwaliteit in beleid en dienstverlening en in het kader van de verantwoording aan de gemeenteraad en de inwoners.
- Rond bestuurskrachtmeting is sprake van uiteenlopende definities, verwachtingen, uitgangspunten en methodes. Zowel op de vraag wat er gemeten moet worden, als op de vraag in hoeverre dat (ter wille van de vergelijkbaarheid) objectief moet gebeuren, bestaan geen antwoorden die algemeen gedragen worden.

- Bestuurskrachtmetering is niet het enige kwaliteitsinstrument, waarvan gemeenten zich bedienen. De relatie met benchmarks, met klanttevredenheidsonderzoeken en dergelijke moet beter uit de verf komen.
- Het is gewenst als VZHG en provincie Zuid-Holland een kenschets te geven van een methode van bestuurskrachtmetering die bij voorbaat duidelijkheid biedt over betekenis en aanpak, mogelijk met een algemeen standaardgedeelte naast een specifiek regionaal en/of lokaal gedeelte. Zonder bestuurskundige hulp gaat dat niet lukken.
- De verantwoordelijkheid van gemeenten voor hun functioneren houdt in dat zij zelf het initiatief nemen en houden bij hun kwaliteitsinstrumentarium. Zij zullen geen gebruik maken van het provinciale aanbod om wat betreft bestuurskrachtmetering het voortouw te nemen. Wel stellen zij een faciliterende rol van de provincie op prijs. Door de kennis van en betrokkenheid bij het lokaal bestuur hebben gemeenten veel baat bij een provincie, die stimuleert tot een goede opzet en een adequaat gebruik van een bestuurskrachtmetering.
- De gemeentelijke verantwoordelijkheid en provinciale medeverantwoordelijkheid moet gezamenlijk vorm krijgen. Er zijn drie schaalopties genoemd: regionaal, provinciaal of nationaal. Gezien de discussie in VNG-verband is het niet handig die keuze nu reeds te maken. Als VNG in samenwerking met BZK tot de opzet van een adequaat model komt, wordt daar natuurlijk bij aangesloten. Het is van belang om dan bij de invulling als Zuid-Holland 'in de eerste wagen zitten'.
- Het slotdebat van 28 november 2008 (in het kader van de reeks over Kwaliteit bestuurlijke organisatie Zuid-Holland) is een uitgelezen moment om gezamenlijk als gemeenten en provincie het startschot te geven voor een campagne die leidt naar het in alle gemeenten voor 2012 houden van een geaccepteerde bestuurskrachtmetering.

Voorstel bestuur VZHG

- De VZHG bevordert het houden van een bestuurskrachtmetering in alle gemeenten in Zuid-Holland, volgens een (zo nodig gedifferentieerde) methodiek, waarvoor breed draagvlak is. In de periode 2008-2012 wordt bevorderd dat alle gemeenten van de provincie Zuid-Holland zo'n onderzoek gaan houden.
- De primaire verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van bestuurskrachtmetering en andere kwaliteitsmetingen en voor het trekken van conclusies daaruit ligt bij het bestuur van het betreffende overheidslichaam.
- Provincie en VZHG ontwikkelen gezamenlijk de uitgangspunten voor een - ook voor clusters van vergelijkbare gemeenten - zinvolle onderzoeksmethodiek. In dat kader worden bestaande onderzoeken en pilots geanalyseerd en ingebracht bij VNG en IPO.
- Er is geen sprake van criteria op grond waarvan voldoende of onvoldoende worden uitgedeeld, maar van aspecten waaraan aandacht moet worden besteed. Schaalgrootte is zo'n aspect; herindeling is geen doel dat bij voorbaat aan de orde is.
- De provincie stimuleert het houden van bestuurskrachtmetering volgens de beoogde methodiek door het beschikbaar stellen van financiële middelen voor de ontwikkeling ervan.
- De provincie verwerkt deze aanpak in de volgende versie van het conceptbesluit van Provinciale Staten inzake de koers ter bevordering van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Hierin wordt uitgegaan van de principes van het programma Provincie Nieuwe Stijl. Het financieel toezicht wordt een toonbeeld van het vertrouwen dat de provincie in haar gemeenten stelt.
- Het slotdebat in de reeks 'Kwaliteit bestuurlijke organisatie Zuid-Holland' op 28 november 2008 wordt aangegrepen om de nieuwe koers te propageren.

BIJLAGE 4

- CONCEPT -

CONVENANT

Het bestuur van de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten, hierna te noemen de VZHG, te dezen vertegenwoordigd door de heer M.J.D. Jansen, voorzitter,

en

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, hierna te noemen de Provincie Zuid-Holland, te dezen vertegenwoordigd door de heer M. van Engelshoven-Huls, gedeputeerde voor onder andere bestuurlijke organisatie,

gegeven het Coalitieakkoord van Gedeputeerde Staten voor de periode 2007-2011;

gezien de uitkomst van de discussie over de nota 'Grensoverschrijdend samenwerken en samengaan';

gehoord de resolutie vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op 26 september 2008 inzake 'Ambities vragen bestuurskracht' en het besluit tot oprichting van de stichting Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING);

gegeven de verantwoordelijkheid van gemeenten en de verantwoordelijkheid van de provincie Zuid-Holland voor de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland;

komen overeen:

in de periode tot de Statenverkiezingen van 2011 samen te werken bij het waarmaken in Zuid-Holland van de gemeentelijke verantwoordelijkheid om periodiek en waar mogelijk in clusters van gemeenten de eigen bestuurskracht te onderzoeken of te meten.

1. Doelstelling

- 1.1. Alle gemeenteraden in Zuid-Holland verplichten zich tot het periodiek doen van bestuurskrachtonderzoek, als onderdeel van hun vaste bestuurlijk instrumentarium in het kader van kwaliteit, verantwoording en verbetering.
- 1.2. Alle gemeenten spreken uit dat zij wat betreft hun bestuurskracht de transparantie (in de richting van inwoners, maar ook van andere overheden) 'werkende weg' op een hoger peil brengen.

2. Aanpak

- 2.1. De VZHG zorgt er allereerst voor dat reeds gehouden, lopende en geplande bestuurskrachtonderzoeken vanuit verschillende gezichtspunten in kaart worden gebracht (zoals vraagstelling, gericht op verleden, heden of toekomst, opdrachtgeverschap, regionale aspecten, extern bureau, visitatiecommissie, in een cluster of separaat, betrokkenheid burgers en instellingen, relatie met andere kwaliteitsinstrumenten en dergelijke).
- 2.2. Naar aanleiding van dit overzicht wordt bekendheid gegeven aan positieve en negatieve ervaringen, voor zover die van algemene strekking zijn.
- 2.3. De VZHG bevordert en begeleidt discussies gericht op evaluatie en verbetering van de aanpak (methodiek) en inrichting van bestuurskrachtonderzoek, uitgaande van behoeften aan objectiviteit, verifieerbaarheid en vergelijkbaarheid. Belangrijk aandachtspunt is de mogelijkheid de normen en criteria toe te passen die de provincie op grond van eerder gemeentelijk en provinciaal bestuurskrachtonderzoek heeft ontwikkeld.
- 2.4. De VZHG gaat bij gemeenten die op dit moment 'witte vlek' zijn, na wat de belemmeringen zijn om te besluiten tot bestuurskrachtonderzoek, zoals bedoeld in de VNG-resolutie en probeert die weg te nemen.

De VZHG zorgt daarbij ook voor:

- o Het samenstellen en benutten van een netwerk van gemeentelijke en provinciale contactpersonen bestuurskracht(onderzoek).
- o Het samenstellen en benutten van een bestuurlijk netwerk, bij voorkeur per cluster van gemeenten, waarin bestuurskrachtonderzoek een thema van overleg is.
- o Het leggen van contacten en benutten van KING en van andere voorzieningen op nationale schaal, zodanig dat de activiteiten elkaar ondersteunen.
- o Het houden of ondersteunen van conferenties waarin de voortgang in het denken regionaal en provinciaal aan de orde komt.

3. Termijnen

Het convenant heeft een looptijd van twee jaar, met een evaluatiemoment na een jaar. Uiterlijk 15 december 2009 vindt nadere besluitvorming plaats over voortzetting van het convenant in 2010. Criteria: heeft het samenwerkingsproject de doelstellingen dichterbij gebracht? Zijn er wellicht andere initiatieven (bijvoorbeeld via KING of BZK) waarmee hetzelfde doel effectiever kan worden gerealiseerd? De overeenkomst kan ook tussentijds met wederzijds goedvinden worden ontbonden.

Vooralsnog staan de volgende data vast

- a. Het overzicht bedoeld onder '2.1' verschijnt op 1 maart 2009.
- b. Voor 15 december 2009 wordt in onderling overleg bepaald of beide partijen streven naar voortzetting in 2010.
- c. Op vrijdagmorgen 27 november 2009 wordt op een minicongres in het provinciehuis nagegaan waar de Zuid-Hollandse gemeenten en de provincie staan als het gaat om bestuurskrachtonderzoek, hetzij als tussenbalans, hetzij als afronding.

4. Organisatie

- 4.1. De VZHG richt het Platform Bevordering Bestuurskrachtonderzoek in Zuid-Holland op. Dit platform onder voorzitterschap van de voorzitter VZHG, waarin de gedeputeerde Bestuurlijke organisatie zitting heeft, alsmede de voorzitter van de kring West van de Vereniging voor Bestuurskunde komt minimaal 2 maal per jaar bijeen om de vorderingen van de doelstellingen onder 1. te bespreken. Daarnaast kunnen enkele bestuurders worden uitgenodigd van gemeenten en/of regio's waar ervaring met bestuurskrachtonderzoek is of wordt opgedaan. Aan vertegenwoordigers van IPO, VNG en BZK wordt een adviserend lidmaatschap aangeboden.
- 4.2. De Provincie Zuid-Holland en de VZHG stemmen hun activiteiten gericht op de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland (o.a. bestuurskrachtonderzoek) op elkaar af door elkaar tijdig te informeren en te attenderen op zaken die van belang zijn. Eenmaal per maand vindt daartoe ambtelijk overleg plaats tussen de VZHG en de Provincie Zuid-Holland.

5. Middelen

Voor de duur van dit convenant stelt de provincie Zuid-Holland de extra kosten die de VZHG maakt (tot een bedrag van maximaal € 50.000,-- per jaar) via het Platform Bevordering Bestuurskrachtonderzoek in Zuid-Holland beschikbaar voor het realiseren van de doelstellingen onder 1.

Den Haag, 28 november 2008

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
voor dezen,

Het bestuur van de VZHG,
voor deze,

M. van Engelshoven-Huls

M.J.D. Jansen

BIJLAGE 5

Terugblik 2000-2008

1. Kwaliteitsverbetering lokaal bestuur in Zuid-Holland: een historisch perspectief

Wij hebben aan alle Zuid-Hollandse gemeenten gefaseerd gevraagd de bestuurskracht door een extern bureau te laten meten en daar vervolgens zelf conclusies uit te trekken. Dat hebben veel gemeenten gedaan. Per regio laten wij zien tot welke resultaten dat tot op heden geleid heeft.

1.1 Holland Rijnland

In 2004 is het nieuwe samenwerkingsverband Holland Rijnland ontstaan uit een fusie van de regeling Duinen Bollenstreek en de regeling de Leidse Regio. Alle, destijds 16, gemeenten hebben tussen 2000 en 2005 hun bestuurskracht laten onderzoeken en daar conclusies uit getrokken. Het samenwerkingsverband bestaat op dit moment uit 12 gemeenten: Leiden, Katwijk, Teylingen, Leiderdorp, Zoeterwoude, Alkemade, Oegstgeest, Voorschoten, Noordwijk, Noordwijkerhout, Hillegom en Lisse.

A Teylingen

Op 1 januari 2006 is de nieuwe gemeente Teylingen ontstaan uit een fusie van de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond. De gemeente heeft bijna 35.000 inwoners en zal op termijn doorgroeien naar 40.000 inwoners. In 2007 is de gemeente gestart om met de inwoners en instellingen een nieuwe toekomstvisie te ontwikkelen. Inmiddels is de toekomstvisie 'Vitaal en vernieuwend' verschenen waarin keuzes voor de toekomst worden gemaakt en waarin staat wat er moet gebeuren om ervoor te zorgen dat Teylingen in 2030 een aantrekkelijke gemeente is om in te wonen, werken en recreëren.

B Katwijk

Eveneens op 1 januari 2006 is de nieuwe gemeente Katwijk ontstaan uit een fusie van de gemeenten Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg. De gemeente telt ongeveer 60.000 inwoners en zal op termijn doorgroeien naar 80.000 inwoners. De gemeente heeft een Brede Structuurvisie Katwijk 2005-2020 ontwikkeld waarin de kwaliteiten van de drie oorspronkelijke gemeenten samen komen en de kansen ervan in beeld zijn gebracht, geordend en naar acties vertaald.

C Noordelijke Bollenstreek

Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout hebben op 8 maart 2005 een intentieverklaring getekend. Hierin is het streven vastgelegd te komen tot niet-vrijblijvende samenwerking op basis van een gezamenlijke missie en visie tot 2020. De drie gemeenten zien het als hun gezamenlijke taak de economische, ruimtelijke en maatschappelijke kracht van de Noordelijke Bollenstreek in samenhang te versterken en te ontwikkelen. Eind 2007 heeft de stuurgroep intergemeentelijke samenwerking de samenwerking geëvalueerd. De belangrijkste conclusie is dat het samenwerken goed is bevallen, maar dat de samenwerkingsvorm anders moet. Onderzoek, discussie en besluitvorming hiernaar zullen in 2008 worden afgerond. Fusie wordt door Hillegom en Lisse niet op voorhand uitgesloten, door Noordwijkerhout wel. Ook Teylingen en Noordwijk worden betrokken.

Noordwijk werkt niet mee aan deze niet-vrijblijvende samenwerking met de drie buurgemeenten. Noordwijk geeft de voorkeur aan bestuurlijke samenwerking met andere gemeenten. Noordwijk vindt dat samenwerking moet worden georganiseerd wanneer er sprake is van een duidelijke meerwaarde. De gemeente geeft aan dat proactief en positief zal worden geparticipeerd in het samenwerkingsverband Holland Rijnland, maar de gebrekkige democratische legitimiteit blijft voor Noordwijk nadrukkelijk een punt van zorg.

D Leiden, Oegstgeest, Leiderdorp, Voorschoten en Zoeterwoude

De gemeenten Leiderdorp, Leiden, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude hebben in 2006 besloten dat zij gaan onderzoeken waar en hoe zij intensiever kunnen samenwerken op het gebied van hun bedrijfsvoering en de dienstverlening aan de burgers. Door de samenwerking verwachten de vijf gemeenten de dienstverlening aan de burgers te kunnen verbeteren.

Voorschoten heeft na een bestuurskrachtmeting in 2001 begin 2007 opnieuw de bestuurskracht laten meten. Deze meting laat zien dat de huidige bestuurskracht voldoende is, maar dat er gegeven de eigen ambities van de gemeente gestreefd moet worden naar versterking van de bestuurskracht in de toekomst.

Zoeterwoude vindt zichzelf in de discussie over de fusie van gemeenten in de Zuidplas en omgeving niet relevant. Zoeterwoude heeft een sterke oriëntatie op Leiden en de Leidse regio. Zoeterwoude is eind 2007 gestart met een (tweede) bestuurskrachtmeting, resultaten worden juni 2008 verwacht.

Leiderdorp laat in het voorjaar 2008 haar bestuurskracht meten.

E Alkemade en Jacobswoude

Alkemade (Holland Rijnland) en Jacobswoude (Rijnstreek) koersen aan op een vrijwillige fusie per 1 januari 2009. Beide gemeenteraden hebben op 29 maart 2007 een gelijklopend herindelingsadvies vastgesteld. Wij hebben dat advies, voorzien van onze positieve zienswijze, in mei 2007 doorgezonden naar de Minister van BZK. Beide gemeenteraden hebben inmiddels gekozen voor de nieuwe gemeentenaam Kaag en Braassem. Het wetgevingsproces is in gang gezet zodat de fusie naar verwachting per 1 januari 2009 kan worden gerealiseerd.

1.2 Zuidplas en omgeving (gemeenten uit de Rijnstreek en Midden-Holland)

Op 8 november 2006 hebben wij met onze notitie 'De bestuurlijke toekomst van de gemeenten in de Zuidplas en omgeving: grensoverschrijdende aanpak' een standpunt ingenomen over de toekomst van 10 gemeenten. Het gaat om de Zuidplasp gemeenten Gouda, Moordrecht, Waddinxveen, Zevenhuizen-Moerkapelle en Nieuwerkerk aan den IJssel en de gemeenten Bodegraven, Reeuwijk, Boskoop, Rijnwoude en Zoeterwoude. In dit standpunt hebben wij varianten gepresenteerd voor de bestuurlijke toekomst van de gemeenten.

Vervolgens hebben wij een externe commissie ingesteld en haar gevraagd advies uit te brengen over de in de notitie aangegeven varianten. De Commissie Van den Berg heeft op 30 maart het advies 'De puzzel passend gemaakt (Over fusies van gemeenten in het hart van Zuid-Holland)' aan ons uitgebracht. De commissie adviseert een oplossing met duurzame houdbaarheid en oplossingen met beperkte houdbaarheid.

Op basis van het advies van de Commissie Van den Berg hebben wij op 27 november 2007 na consultatie van de betrokken gemeenten ervoor gekozen de vrijwillige fusie van Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle per 2010 te steunen. Na ontvangst van het herindelingsadvies (naar verwachting maart 2008) zullen wij hierover een positief advies uitbrengen aan de Minister van BZK.

Uit de ingekomen reacties hebben wij geconcludeerd dat Boskoop, Rijnwoude en Waddinxveen niet vrijwillig zullen fuseren. Daarmee is die fusie van de baan. Wij hebben ons beraden over de ontstane situatie en zijn tot de conclusie gekomen dat een vrijwillige fusie van Boskoop en Rijnwoude uiterlijk per 2011 gewenst is. Wij hebben beide gemeenteraden opgeroepen voor 1 juli 2008 met nadere besluiten te komen over stappen in het fusieproces.

Wij vragen Waddinxveen en Gouda met elkaar in overleg te treden over de mogelijkheid van niet-vrijblijvende bestuurlijke samenwerking/samenvoeging. Wij verzoeken beide gemeenten voor 1 januari 2009 ons hierover te rapporteren.

Vanuit onze positieve benadering willen wij Bodegraven en Reeuwijk de ruimte geven te komen tot een vrijwillige fusie uiterlijk per 2011. Wij verzoeken beide gemeenteraden om voor 1 juli 2008 met nadere besluiten te komen over stappen in het fusieproces. Dit betekent dat wij, alles overwegende, besloten hebben in afwachting van deze nadere besluitvorming op dit moment voor beide gemeenten nog geen arhi-procedure te starten omdat er maar één herindelingsvariant aan de orde is.

Op inhoudelijke gronden blijven wij van oordeel dat de Gouweknoop en een beperkt gebied van Zevenhuizen-Moerkapelle moeten worden toegevoegd aan Gouda, maar dat zal na 2010 moeten plaatsvinden in overleg met Gouda en de nieuwe gemeente. Wij willen het vrijwillige fusietraject van Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle niet frustreren met het doorvoeren van grenscorrecties.

Provinciale Staten hebben op 12 december 2007 het standpunt van ons college na een debat voor kennisgeving aangenomen.

1.3 Overige gemeenten in de Rijnstreek

A. Alphen aan den Rijn

Alphen aan den Rijn is de grootste gemeente in de Rijnstreek met ruim 70.000 inwoners. Het Rijnstreekbestuur bestaat sinds 1 januari 2007 naast de gemeenten Alphen aan den Rijn uit Nieuwkoop, Rijnwoude en Jacobswoude.

Alphen aan den Rijn heeft naar aanleiding van het verschijnen van ons standpunt over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten in de Zuidplas en het advies van de Commissie Van den Berg eveneens varianten ingebracht in de bestuurlijke toekomst van de buurgemeenten. Alphen aan den Rijn pleit onder andere voor een opdeling van Rijnwoude of een samenvoeging van Rijnwoude met Alphen aan den Rijn. Voor het standpunt van ons college verwijzen wij u naar de vorige paragraaf en de betreffende rapporten.

B. Nieuwkoop

De nieuwe gemeente Nieuwkoop is op 1 januari 2007 ontstaan als gevolg van een fusie van Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar. De nieuwe gemeente heeft ongeveer 27.000 inwoners. De belangrijkste missie van de nieuwe gemeente is versterking en ontwikkeling van het specifieke Groene Hartkarakter: rust, ruimte, maar ook zeker dynamiek en levendigheid op kleinschalig niveau.

Hier wijzen wij nog op de lopende discussie over de mogelijke toetreding van het Rijnstreekbestuur tot de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland. Besluitvorming daarover is nog niet afgerond en verschillende gemeenten in Holland Rijnland hebben bedenkingen tegen deze mogelijke toetreding.

1.4 Overige gemeenten in Midden-Holland

Krimperwaard

Alle vijf gemeenteraden in de Krimpenerwaard hebben in de loop van 2006 ingestemd met een nieuwe gemeenschappelijke regeling voor de K5. Deze regeling vormt de juridische basis voor de samenwerking tussen de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist. Voor zaken als ruimtelijke ordening, economie, verkeer en veiligheid gaan de K5-gemeenten voortaan zoveel mogelijk één bovenlokaal beleid maken. In de regeling is ook opgenomen dat besluiten over 'bovenlokaal' beleid niet door de afzonderlijke gemeenteraden, maar door een Krimpenerwaardraad worden genomen.

1.5 Zuid-Holland Zuid

A Goeree-Overflakkee

De vier gemeenten op Goeree-Overflakkee, te weten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee, werken samen in het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee (ISGO). Het ISGO voert voor de vier regiogemeenten een aantal taken uit op het gebied van milieu, recreatie en toerisme, volkshuisvesting, educatie voor volwassenen, verkeersveiligheid en afvalinzameling en enkele uitvoeringstaken van andere overheidsorganisaties.

De vier gemeenten hebben in 2007 de bestuurskracht laten meten. De uitkomsten daarvan laten zien dat de bestuurskracht van Oostflakkee en Middelharnis net voldoende is voor de huidige opgave, maar te weinig robuust voor de toekomst. De gemeente Dirksland krijgt voor haar bestuurskracht een krappe voldoende voor de huidige opgave, maar de bestuurskracht is niet toereikend voor de toekomstige opgave. De bestuurskracht van Goedereede is voldoende voor de huidige opgave, maar wellicht niet voldoende voor de toekomstige opgave.

De onderzoekers komen op basis van het vorenstaande voor elk van de vier gemeenten (en daarmee voor het gehele eiland Goeree-Overflakkee) tot de volgende opties:

- * versterking van de niet-vrijblijvende samenwerking;
- * op weg naar één gemeente Goeree-Overflakkee;
- * Middelharnis/Dirksland het voorzieningencentrum en bestuurlijk hart van het eiland en Goedereede en Oostflakkee vleugels ter wester- en oosterzijde.

De vier colleges zijn in overleg over de bestuurlijke toekomst van het eiland. Zij streven daarbij naar een gedeeld standpunt.

B Hoeksche Waard

Op 1 januari 2007 zijn de gemeenten Binnenmaas en 's-Gravendeel gefuseerd tot de nieuwe gemeente Binnenmaas. Daarmee is een nieuwe gemeente ontstaan van ongeveer 29.000 inwoners. De Hoeksche Waard bestaat daarmee uit de gemeenten Binnenmaas, Oud-Beijerland, Strijen, Cromstrijen en Korendijk.

De nieuwe gemeente Binnenmaas stond als gevolg van de herindeling voor de keuze de samenwerking voort te zetten in de regio Drechtsteden (waarvan de oude gemeente 's-Gravendeel deel uitmaakte) of de regio Hoeksche Waard. Inmiddels heeft de gemeente Binnenmaas gekozen voor samenwerking binnen de regio Hoeksche Waard, waarbij de gemeente Binnenmaas heeft aangegeven wel goede nabuurschap zal betrachten voor de Drechtsteden.

De herindelingsdiscussie in de Hoeksche Waard vanaf 2001 heeft in het gebied tot veel commotie en emotie geleid. De toenmalige Minister van BZK vond de vrijwillige fusie van Binnenmaas en 's-Gravendeel onvoldoende. Op zijn verzoek hebben wij in 2002 een arhi-procedure gestart waarin alle zes gemeenten betrokken werden. De gemeenten hebben zich tegen deze procedure verzet en hebben als alternatief een voorstel voor een territoriale bestuurscommissie Hoeksche Waard, vallend onder de regeling Zuid-Hollands Zuid, gepresenteerd. Wij hebben daarmee ingestemd en vervolgens in juni 2005 de arhi-procedure stopgezet. Op 1 oktober 2005 is de Commissie Hoeksche Waard als subregio van de regeling Zuid-Holland-Zuid van start gegaan.

De huidige vijf Hoeksche Waardgemeenten hebben van ons drie jaar de tijd gekregen om de bestuurskracht van het samenwerkingsmodel te bewijzen. Eind 2008 evalueren de gemeenten de samenwerking in de Hoeksche Waard.

C. Drechtsteden

Op 1 januari 2003 zijn de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht samengevoegd tot de nieuwe gemeente Zwijndrecht met ruim 45.000 inwoners.

De Drechtstedengemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht hebben in 2005 hun bestuurkracht laten meten. Tevens heeft een regionaal onderzoek plaatsgehad. Wij hebben over de uitkomsten van de metingen en de consequenties die de gemeentebesturen daaraan verbinden op 15 februari 2008 een nader standpunt ingenomen.

Naar aanleiding van de aanbevelingen in het rapport Corporaal heeft de gemeenteraad van Alblasterdam in september 2007 aan burgemeester en wethouders een bestuursopdracht gegeven met als doel de bestuurskracht door middel van gemeentelijke samenwerking c.q. gemeentelijk samengaan te vergroten. Dat proces is nog in volle gang.

D. Alblasterwaard en Vijfheerenlanden

De gemeenten Giessenlanden, Gorinchem, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Liesveld, Nieuw-Lekkerland en Zederik hebben in 2006 een bestuurskrachtmeting laten uitvoeren. Toen de gemeenten het besluit namen hun bestuurskracht te laten onderzoeken, hebben zij tevens besloten het onderzoek intensief op elkaar af te stemmen. Om die reden is er óók een aanvullend onderzoek uitgevoerd dat specifiek ingaat op het regionale schaalniveau. Zo is een beeld gekregen van de bestuurskracht van iedere gemeente afzonderlijk, maar ook van de bestuurskracht op het gebied van de regionale samenwerking. Inmiddels heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de colleges van burgemeester en wethouders van de afzonderlijke gemeenten. De afspraak is gemaakt de provincie voor 1 november 2007 te berichten over de te nemen stappen als gevolg van de bestuurskrachtmetingen. Dit is gebeurd.

Volledigheidshalve merken wij nog op dat de gemeente Vianen op 1 januari 2002 is overgegaan van de provincie Zuid-Holland naar de provincie Utrecht.

1.6 Haaglanden

A Den Haag, Rijswijk, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer, Delft en Wassenaar

Als gevolg van de Herindelingswet Den Haag en omgeving zijn op 1 januari 2002 Leidschendam en Voorburg samengevoegd tot de nieuwe gemeente Leidschendam-Voorburg (73.000 inwoners). Tevens is op die datum de nieuwe gemeente Pijnacker-Nootdorp (ruim 35.000 inwoners) ontstaan als gevolg van een fusie van beide gemeenten. Den Haag heeft als gevolg van de Herindelingswet grondgebied erbij gekregen van Rijswijk, Leidschendam-Voorburg en Pijnacker-Nootdorp.

De bestuurskracht van Den Haag, Rijswijk, Delft, Zoetermeer en Wassenaar is tot op heden nog niet in beeld gebracht. Dat geldt eveneens voor de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Pijnacker-Nootdorp. Dat zal nog wel moeten gebeuren.

B Westland en Midden-Delfland

Op 1 januari 2004 is de nieuwe gemeente Westland ontstaan met bijna 100.000 inwoners. Deze gemeente bestaat uit de voormalige gemeenten Naaldwijk, Monster, 's-Gravenzande, De Lier en Wateringen. Eveneens op 1 januari 2004 zijn de voormalige gemeenten Schipluiden en Maasland samengevoegd tot de nieuwe gemeente Midden-Delfland met ruim 17.000 inwoners. De bestuurskracht van beide gemeenten is nog niet gemeten; dat zal nog wel moeten gebeuren.

De deelnemers aan de Wgr-plusregeling Haaglanden zijn: Den Haag, Delft, Zoetermeer, Rijswijk, Westland, Midden-Delfland, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp en Wassenaar.

1.7 Rotterdamse regio

A Lansingerland

Op 1 januari 2007 zijn de gemeenten Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk gefuseerd tot de nieuwe gemeente Lansingerland. De groeigemeente ligt tussen Zoetermeer en Rotterdam en heeft nu 47.000 inwoners. De verwachting voor 2015 is een inwonertal van 74.000. De nieuwe gemeente vindt zichzelf een interessante mix van stedelijke en landelijke kwaliteiten: een aantrekkelijke locatie om te wonen, te werken, te recreëren, te leven. De kernwaarden voor deze gemeenten zijn: een aantrekkelijke mix van kwaliteiten, daadkrachtig, zelfverzekerd, opererend vanuit een eigen visie op de toekomst.

B Voorne-Putten en Rozenburg

De gemeenten Spijkenisse, Hellevoetsluis, Westvoorne, Brielle en Bernisse hebben in december 2006 besloten gezamenlijk een bestuurskrachtmeting te laten uitvoeren, zowel per gemeente afzonderlijk als van Voorne-Putten in zijn geheel. De metingen zijn inmiddels gehouden en de rapportages zijn bij de gemeenten ingediend. Nadat de gemeentebesturen een standpunt hebben ingenomen over de uitkomsten van de metingen zullen wij met hen in overleg treden over de uitkomsten en de vervolgstappen.

De gemeente Rozenburg heeft mede naar aanleiding van een onderzoek over de rampen- en crisisbeheersing op verzoek van de Minister van BZK en door tussenkomst van de Commissaris der Koningin in 2007 de bestuurskracht laten meten.

De bestuurskracht van Rozenburg is op strategisch niveau in het veld participant onvoldoende, op tactisch niveau zijn drie van de vier velden onvoldoende. Het veld participant is voldoende, op operationeel niveau zijn twee velden voldoende en is een veld matig. Als gevolg van deze uitkomst heeft de gemeente Rozenburg besloten tot het opstellen van een toekomstvisie. Onderdeel daarvan is dat gesprekken gevoerd worden met buurgemeenten over mogelijke bestuursvormen.

C Overige gemeenten in de Rotterdamse regio

De gemeenten Rotterdam, Vlaardingen, Schiedam, Maassluis, Capelle aan den IJssel, hebben voor zover bekend nog geen initiatieven genomen om hun bestuurskracht te laten meten en te laten toetsen aan de provinciale normen en criteria. Dat zal alsnog moeten gebeuren waarna wij met hen in overleg zullen treden over de uitkomsten van de metingen.

De gemeenten Krimpen aan den IJssel, Ridderkerk, Barendrecht en Albrandswaard van de regio Rotterdam en enkele andere gemeenten hebben een presentatie laten houden over het meten van de bestuurskracht.

De gemeente Barendrecht heeft een toekomstvisie opgesteld: 'Barendrecht investeert in ontmoeting'.

2. Samenvatting

Er is in de periode 2000 -2006 in Zuid-Holland veel in gang gezet op het gebied van verbetering van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Wij stellen vast dat nut en noodzaak om de discussie over de bestuurlijke toekomst te voeren blijvend aanwezig zijn bij de gemeenten. De provincie moet ervoor zorgen dat de gemeenten een kwaliteitsslag blijven leveren.

De intensivering van samenwerking tussen gemeenten heeft onder meer geleid tot de fusie van de Duinen en Bollenstreek en de Leidse Regio tot de nieuwe regio Holland-Rijnland. De vijf gemeenten in de Krimpenerwaard hebben het K5-samenwerkingsverband opgericht. De Drechtstedengemeenten hebben gekozen voor intensieve samenwerking binnen de Drechtstedenraad. De samenwerking tussen gemeenten is ook geïntensiveerd binnen de Alblasterwaard en Vijfheerenlanden en de Hoeksche Waard. De twee Zuid-Hollandse Kaderwetgebieden Haaglanden en de Rotterdamse Regio zijn omgevormd tot Wgr-plusgebieden.

Van de 77 Zuid-Hollandse gemeenten hebben 50 gemeenten een bestuurskrachtmeting laten uitvoeren en zijn 9 gemeenten daarmee bezig. 19 gemeenten hebben nog geen meting laten uitvoeren, vooral in de regio's Haaglanden, Rotterdam en Zuid (5 Hoeksche Waardgemeenten).

Er is een kwaliteitsslag in gang gezet die heeft geleid tot intensivering van niet-vrijblijvende samenwerking en (vrijwillige) fusies van gemeenten. Er heeft een schaalvergroting van gemeenten plaatsgevonden van 95 (in 2000), via 93 (in 2003), via 86 (in 2005) naar 77 (in 2007) gemeenten.

De volgende samenvoegingen van gemeenten hebben plaatsgevonden:

2002: fusie Leidschendam en Voorburg tot de nieuwe gemeente Leidschendam-Voorburg;
fusie Nootdorp en Pijnacker tot de nieuwe gemeente Pijnacker-Nootdorp;
fusie Den Haag met delen van Rijswijk, Voorburg, Leidschendam en Nootdorp;
NB: overgang van Vianen naar provincie Utrecht.

2003: fusie Heerjansdam en Zwijndrecht tot de nieuwe gemeente Zwijndrecht;

2004: fusie Monster, Naaldwijk, 's-Gravenzande, De Lier en Wateringen tot de nieuwe gemeente Westland;
fusie Maasland en Schipluiden tot de nieuwe gemeente Midden-Delfland;

2006: fusie Sassenheim, Voorhout en Warmond tot de nieuwe gemeente Teylingen;
fusie Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg tot de nieuwe gemeente Katwijk;

2007: fusie Binnenmaas en 's-Gravendeel tot de nieuwe gemeente Binnenmaas;
fusie Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar tot de nieuwe gemeente Nieuwkoop;
fusie Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk tot de nieuwe gemeente Lansingerland.

Daarnaast hebben grenscorrecties (wijzigingen van een gemeentegrens waarbij het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer is toe- of afgenomen) plaatsgevonden tussen:

2001: Capelle aan den IJssel en Rotterdam;
Katwijk en Noordwijk;

2004: Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht;

2005: Den Haag en Leidschendam-Voorburg;
Alkemade, Jacobswoude en Leiderdorp;
Rotterdam en niet-ingedeeld gebied in de Noordzee, tevens provinciegrens Zuid-Holland;

2007: Katwijk en Noordwijk.