

## **Friese gemeenten samen sterk**

### 1. Voorgeschiedenis

In onze brief aan Provinciale Staten van 13 december 2005 hebben wij verslag uitgebracht van de stand van zaken van dat moment met betrekking tot het Project versterking bestuurskwaliteit. Tevens hebben wij aangegeven welke vervolgaanpak ons voor ogen stond. In deze vervolgaanpak lag besloten dat wij Provinciale Staten thans opnieuw informeren omtrent de actuele situatie en ontwikkelingen.

Volledigheidshalve beginnen wij met een kort overzicht van de voorgeschiedenis. Zoals bekend hebben wij in 2002 met de Vereniging van Friese Gemeenten (VFG) afgesproken dat de gemeenten zal worden gevraagd om via een zelfevaluatie hun bestuurskwaliteit te onderzoeken. Daarbij is aangeknoopt bij de resolutie van de ledenvergadering van de VFG van april 2002 waarin werd uitgesproken dat problemen rondom de bestuurskracht van het Friese lokaal bestuur zijn waar te nemen, en dat deze in kaart moeten worden gebracht. De provincie werd uitgenodigd de regie van dit proces ter hand te nemen en om in overleg met het VFG-bestuur normen en criteria voor de toetsing van de lokale bestuurskracht te ontwikkelen.

De gemeentelijke zelfevaluaties hebben in de loop van 2003 plaatsgevonden. Op basis daarvan bracht het bureau KPMG, dat de zelfevaluaties begeleidde, in december 2003 een eindrapport uit. Na bezinning op de in het KPMG-rapport neergelegde resultaten van de gemeentelijke zelfevaluaties zonden wij Provinciale Staten op 13 augustus 2004 het rapport "Project versterking bestuurlijke organisatie - Rapportage en vooruitblik" toe. In dit rapport vroegen wij de Staten om ons kaders aan te reiken voor de vervolgaanpak. Provinciale Staten hebben hierop uit hun midden de Bestuurlijke Organisatie Commissie ingesteld, die op 11 mei 2005 het rapport "Kaders voor kwaliteit" uitbracht. In dit rapport werd voorgesteld om elke vier jaar in elke gemeente een bestuurskrachtvisitatie uit te voeren onder auspiciën van een onafhankelijke visitatiecommissie.

"Kaders voor kwaliteit" was onderwerp van bespreking op de ledenvergadering van de Vereniging van Friese Gemeenten op 31 oktober 2005. Daar bleek dat er bij de Friese gemeenten geen draagvlak bestaat voor de voorgestelde vierjaarlijkse visitatie. Wel gaven de gemeenten aan dat de provincie voor de verdere aanpak gebruik kan maken van bij hen aanwezig materiaal, zoals audits, eigen kwaliteitsonderzoeken, inspectierapporten en andere rapportages.

Vervolgens hebben wij in onze brief van 13 december 2005 aangegeven dat wij met de gemeentebesturen graag gebiedsgericht of "één op één" verkennend overleg willen aangaan om per gebied tot een wezenlijke versterking van de lokale bestuurskracht te komen. Op 15 maart 2006 hebben Provinciale Staten met deze benadering ingestemd.

De meest recente ontwikkeling die verband houdt met het streven naar versterking van het lokaal bestuur is de discussienotitie "Maatwerk in het middenbestuur", die minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 2 mei 2006 heeft uitgebracht. In deze discussienotitie gaat de minister ook in op de borging van de kwaliteit van het lokaal bestuur. De minister noemt Groningen, Fryslân en Limburg als provincies met relatief veel kleine gemeenten en geeft aan dat de schaal van de gemeenten in deze provincies op middellange termijn aandacht behoeft. De gedachte hierachter is dat een te beperkte robuustheid van kleine gemeenten een adequate rol- en taakvervulling in de toekomst in de weg staat. De minister wijst in verband daarmee op de doorgaande decentralisatie van rijkstaken, zoals onder meer belichaamd in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Het zal voor kleine gemeenten, waarbij de minister blijkens zijn notitie denkt aan gemeenten met minder dan 20.000 inwoners, steeds moeilijker worden om dergelijke belangrijke taken zelfstandig te vervullen. Dat zal een verdergaande wildgroei van gemeenschappelijke regelingen in de hand werken, met alle bezwaren en risico's van dien op het punt van de democratische controle op en democratische legitimatie van het lokaal bestuur. In de ogen van de minister is er niet een uniforme oplossing voor deze problematiek voorhanden, deze zal gevonden moeten worden in differentiatie en maatwerk.

Minister Remkes heeft vóór de zomer van 2006 regionale gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies. Het ligt in zijn bedoeling in het najaar van 2006 de resultaten van die gesprekken neer te leggen in de definitieve versie van zijn notitie.

Zoals uit de zojuist geschetste voorgeschiedenis blijkt zijn de Friese gemeenten al enige tijd geleden via de VFG en in samenspraak met de provincie tot de conclusie gekomen dat er knelpunten in het Friese lokaal bestuur zijn te onderkennen. Sederdient zoeken wij samen met de gemeenten naar geëigende oplossingen, waarbij maatwerk als het centrale motto geldt. In de volgende paragraaf geven we aan door welke benadering en uitgangspunten we ons daarbij laten leiden.

## 2. Benadering en uitgangspunten

Zoals aangekondigd in onze brief van 13 december 2005 hebben wij gedurende de afgelopen maanden met de burgemeesters van verschillende clusters van gemeenten gebiedsgericht besprekingen gevoerd.

Voor ons heeft daarbij een aantal uitgangspunten gegolden. Allereerst was voor ons van belang te komen tot voldoende draagvlak bij de gemeenten om over het vraagstuk van de lokale bestuurskracht onderling en met anderen de discussie aan te gaan. Vervolgens was onze inzet te komen tot een gemeenschappelijke probleemstelling en agendering van de lokale bestuurskracht.

De door ons voorgestane clustergewijze aanpak heeft de afgelopen maanden bewezen vrucht te dragen. In een open en constructieve sfeer hebben wij met de burgemeesters van de betrokken gemeenten gesproken over een gemeenschappelijke agenda-setting. Terugkijkend kunnen wij constateren dat er in alle gesprekken sprake was van een gezamenlijke probleemstelling. Alle gemeenten zijn van oordeel dat er sprake is van een vraagstuk dat om reële en gedragen oplossingen vraagt.

Wij hebben zoveel mogelijk aangeknoopt bij initiatieven die vanuit de gemeenten zelf, van onder op dus. Het blijkt namelijk dat gemeenten in de verschillende gebieden van onze provincie zelf doordrongen zijn van hun bestuurlijke kwetsbaarheid in relatie tot hun taken en ambities. Dat biedt een goede basis om samen met de gemeenten naar adequate oplossingen te zoeken. Wij waarderen het in dit verband als positief dat een aantal gemeenten ons regelmatig informeert over de realisering van de verbeteringsmaatregelen waartoe zij op basis van hun in 2003 uitgevoerde zelfevaluatie hebben besloten.

De inzet van zowel de gemeenten als van ons bij het gevoerde en lopende overleg is: het verminderen van kwetsbaarheid en het waarborgen dat gemeenten in staat zijn tot zelfstandige beleidsontwikkeling, en reële verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de beleidsuitvoering. Dat vergt, primair van de betrokken gemeenten zelf, een visie-ontwikkeling langs drie sporen: beleidsinhoudelijk, ambtelijk-organisatorisch en bestuurlijk-organisatorisch. Daarbij geldt: zo sterk mogelijk is niet gelijk aan zo groot mogelijk. Lokale herkenbaarheid en ruimtelijk-economische samenhang staan voorop. In aansluiting daarop staan wij een samenhangende aanpak per deelgebied voor. Dat brengt met zich mee dat ook van gemeenten die op zichzelf voldoende in staat zijn om hun opgaven en taken zelfstandig aan te kunnen een bijdrage wordt verwacht aan een samenhangende versterking van de lokale bestuurskracht in een groter gebied.

Op deze manier zijn we samen met de gemeenten bezig naar resultaat toe te werken, met maatwerk en “van onder op” als motto’s. Wij menen daarbij dat “van onder op” geen legitimatie mag zijn om zaken bij het oude te laten. Het motto houdt voor ons in dat het juist de gemeenten zijn die hun verantwoordelijkheid nemen voor de versterking van de lokale bestuurskracht. Zoals gezegd is het onze ervaring dat de Friese gemeenten dit ook zo zien. Zij geven in overgrote meerderheid aan dat het in hun ogen om een urgent vraagstuk gaat, al verschilt soms het inzicht op welke termijn oplossingen gerealiseerd moeten worden.

### 3. Het gebiedsgerichte overleg

Met de volgende groepen gemeenten hebben wij gedurende de afgelopen maanden overleg gevoerd:

- de NOFA (=NoordOost Friese Alliantie)-gemeenten Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel en Kollumerland en Nieuwkruisland;
- het Zuidwesthoekcluster Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Sneek en Wymbritseradiel;
- het Zuidwesthoekcluster Bolsward, Littenseradiel en Wûnseradiel;
- de Middelsee-gemeenten het Bildt, Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel en Menaldumadeel.

In de volgende paragrafen brengen wij per genoemd cluster verslag uit van onze bevindingen aan de hand van de uitkomsten van het gevoerde overleg. Daarbij zullen wij in relatie met wat wij met betrekking tot de Middelsee-gemeenten te berde zullen brengen zijdelings nog ingaan op de positie van Leeuwarden en op de gemeentelijke samenwerking in de Westergo-zone. In verband met de Westergozone zullen wij in een afzonderlijke paragraaf nog kort aandacht besteden aan de positie van de gemeenten Franekeradeel en Harlingen, die wij in onze eerdere notities van juli 2004 en 13 december 2005 ook hebben genoemd als behorend tot het gebied in het noordwesten van de provincie waarin de versterking van de lokale bestuurskracht om gerichte aandacht vraagt.

Voor de overige Friese gemeenten geldt dat wij op dit moment niets hebben toe te voegen aan onze bevindingen en conclusies in onze notitie “Project Versterking Bestuurlijke Organisatie - Rapportage en Vooruitblik” van juli 2004. Tenslotte merken wij op dat de Friese Waddeneilandgemeenten samen met Texel in een eigen samenwerkingsproject ter versterking van hun bestuurskracht deelnemen. Wij constateren met voldoening dat deze bestuurlijke samenwerking steeds verder uitgebouwd en geïntensiveerd wordt, onder aansturing van het Waddencollege en de Waddenraad, samengesteld uit leden van respectievelijk de colleges van b. en w. en van de raden van de eilandgemeenten.

### 4. NOFA

Zoals wij hebben vermeld in onze notitie “Project Versterking Bestuurlijke Organisatie - Rapportage en Vooruitblik” van juli 2004 signaleren de vier NOFA-gemeenten in hun rapportages van hun zelfevaluatie aanknopingspunten voor verbetering. De uitvoering van sommige taken vraagt ook bij deze gemeenten om een ruimere schaal. Door samenwerking in NOFA-verband kan de dienstverlening aan de burgers worden verbeterd en kunnen financiële en efficiency-voordelen worden behaald. Daarbij moeten de vier gemeenten in staat worden geacht om op grond van eigen visie en beleid sturing te geven aan de in de samenwerking ondergebrachte taken.

Intussen heeft de NOFA-samenwerking zich verder ontwikkeld. Per 1 januari 2005 zijn de vier gemeenten een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam met een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur aangegaan. Op basis van dit bestuurlijk commitment hebben de NOFA-gemeenten afgesproken een gemeenschappelijke beleidsarchitectuur te hanteren. Programmasturing is hiervoor het uitgangspunt. De gemeenten hebben gezamenlijk de kernpunten voor programmasturing geformuleerd, hanteren deze en ontwikkelen deze verder.

Op 23 maart 2006 heeft het NOFA-samenwerkingsverband een aanvraag voor een financiële bijdrage bij ons ingediend, vergezeld van het NOFA-werkplan 2006, dat door het Algemeen Bestuur NOFA op 21 februari 2006 is vastgesteld. Met deze financiële bijdrage wil NOFA zichzelf in staat stellen om een onafhankelijke NOFA-regisseur aan te stellen aan wie gedurende twee jaar de uitvoering van het werkplan wordt opgedragen. In samenhang daarmee heeft NOFA ons bij deze brief tevens de vraag voorgelegd of wij bereid zijn om een bestuurscontract met het samenwerkingsverband aan te gaan. Het is hierbij de bedoeling om met de NOFA-gemeenten tot een set van afspraken te komen met als doel om een verdere versterking van de bestuurskracht tot stand te brengen.

Voorafgaand aan en na de indiening van de aanvraag voor een financiële bijdrage heeft bestuurlijk overleg tussen de vier NOFA-gemeenten en ons plaatsgevonden. Daarin is van de zijde van de gemeenten naar aanleiding van vragen onzerzijds de NOFA-visie en de voor ogen staande uitwerking daarvan nader toegelicht. Mede op grond daarvan constateren wij dat de subsidie-aanvraag in samenhang met het NOFA-werkplan een concreet perspectief schetst als het gaat om de drie sporen van beleidsinhoudelijke samenwerking, ambtelijk-organisatorische samenwerking en politiek-bestuurlijk commitment. Op het vlak van de beleidsinhoudelijke samenwerking heeft NOFA een regiovisie opgesteld. De sociaal-economische ontwikkeling van het gebied, ofwel het verkleinen van de "wig" met overig Fryslân, staat daarin voorop. Daarbij is voor de komende jaren het "onderwijsoffensief" voor Noordoost Fryslân het belangrijkste speerpunt. De samenwerking wordt verder onderbouwd en verdiept in het kader van de vijf zogenoemde NOFA-pijlers van het werkplan: economie, fysiek, sociaal, veiligheid en bestuurskwaliteit.

Wat de ambtelijk-organisatorische samenwerking betreft wil NOFA in de periode tot 2010 een Shared Service Centre gerealiseerd hebben. Het politiek-bestuurlijk commitment komt tot uitdrukking in het openbaar lichaam. Het voornemen is daarin voor 2010 de diverse gemeenschappelijke regelingen van de vier deelnemende gemeenten te integreren, zodat een samenhangend en transparant geheel van NOFA-samenwerking is ontstaan. Op basis daarvan zal er sprake moeten zijn van een zich duidelijk manifesterend NOFA-bestuur voor het NOFA-gebied. Daarnaast zal er niet in stilte gewerkt maar aan de weg getimmerd worden: NOFA zal in 2010 in bestuurlijk Nederland een begrip moeten zijn dat staat voor bestuurskracht en resultaatvolle samenwerking. Wij zien het als wenselijk dat in het verlengde hiervan de vier gemeentebesturen zich onderling en in overleg met de gemeenteraden beraden over het bestuurlijk eindperspectief van de NOFA-samenwerking.

Wij zijn van oordeel dat de zojuist geschetste samenwerkingsaanpak in NOFA-verband een vertrouwenwekkend perspectief biedt op ontplooiing van de lokale bestuurskracht die nodig is om de bestuurlijke ambities die het gebied vereist te dragen, en op een kwaliteit van dienstverlening die de toets van de hedendaagse hoge eisen kan doorstaan. Wij zijn dan ook met de NOFA-gemeenten het overleg over de (financiële) facilitering van het samenwerkingsproject aangegaan. Het is de bedoeling dat dit resulteert in een set van afspraken die komend najaar concreet invulling krijgt. Wij richten ons hierbij primair op de versterking van de bestuurskracht op lokaal niveau. Daarnaast zullen wij met hen overleggen over de wijze waarop aansluiting kan worden verkregen tussen de door hen aangedragen beleidsthema's en het provinciale beleid terzake.

## 5. De Zuidwesthoek

### Het gevoerde overleg

In onze notitie "Project Versterking Bestuurlijke Organisatie - Rapportage en Vooruitblik" van juli 2004 hebben wij in de Zuidwesthoek de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Bolsward en Wûnseradiel aangemerkt als gemeenten waar gezien de uitdagingen waarvoor zij staan een gerichte versterking van het lokaal bestuur geboden is. Wij zagen deze noodzaak met name in relatie tot de belangrijke bestuurlijke opgaven die zich voor deze gemeenten aftekenen op het terrein van recreatie en toerisme en in verband daarmee de ruimtelijk-economische ontwikkeling in het algemeen. Het gaat om kleinschalige gemeenten in een dynamische omgeving. Zo wordt met name in het zelfevaluatie-rapport van de gemeente Nijefurd de spanning tussen het ambitieniveau dat van de gemeente wordt gevergd en de kleinschaligheid van de gemeente indringend aan de orde gesteld. In Littenseradiel, eveneens een kleinschalige gemeente met een inwonertal in de orde van grootte van de zojuist genoemde vier gemeenten, is van deze spanning en daarmee van kwetsbaarheid minder sprake, zo constateerden wij in juli 2004.

Ook Lemsterland is een relatief kleinschalige gemeente, die echter in Lemmer over een stevige kern beschikt. In onze notitie van juli 2004 zagen wij met name een ruimtelijk-functionele samenhang van Lemsterland met Skarsterlân. Daarom valt Lemsterland als het om een samenhangend bestuurlijk toekomstbeeld voor de Zuidwesthoek gaat enigszins buiten het bestek van deze paragraaf. Op grond daarvan hebben wij de gemeente Lemsterland dan ook niet betrokken bij ons overleg met de beide in paragraaf 3 genoemde clusters van Zuidwesthoekgemeenten.

Wat de zojuist genoemde notie van een samenhangend bestuurlijk toekomstbeeld voor de Zuidwesthoek betreft tekenden zich in ons overleg met de gemeenten twee lijnen af:

- de lijn van gestage verdere uitbouw van facilitaire samenwerking tussen de acht Zuidwesthoekgemeenten. Op dit moment is er reeds sprake van samenwerking van zes gemeenten op de gebieden van ICT en sociale zaken. Het streven is er op gericht deze samenwerking te verbreden tot alle acht gemeenten. Daarbij is en wordt van sommige zijden wel eens geopperd dat het niet uitgesloten hoeft te zijn dat een dergelijke brede facilitaire samenwerking in een verder verwijderde toekomst in één grote Zuidwesthoekgemeente zou kunnen uitmonden. In ons overleg is dat echter niet of nauwelijks als serieuze optie aan de orde geweest;
- daarnaast een traject waarin de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Sneek en Wymbritseradiel gezamenlijk werken aan de versterking van hun bestuurskracht. De eerste stappen op ambtelijk-organisatorisch gebied zijn intussen gezet. Wel moet worden opgemerkt dat er tussen de verschillende gemeenten belangrijke tempoverschillen zijn. Dit heeft met name te maken met het bestuurlijk eindperspectief dat de verschillende gemeenten voor ogen staat. De gemeente Nijefurd heeft tot nu toe bij diverse gelegenheden uitgesproken een bestuurlijke fusie na te streven, de gemeente Wymbritseradiel acht samenwerking geboden maar samengaan niet.

Wanneer wij deze stand van zaken zoals die zich in het tot dusver gevoerde overleg aftekent overzien komen wij tot de volgende gevolgtrekkingen:

### Bestuurskrachtversterking en facilitaire samenwerking

Naar aanleiding van de zojuist genoemde samenwerkingssporen zoals die in het overleg met de Zuidwesthoekgemeenten naar voren kwamen merken wij het volgende op.

Naar onze opvatting is er zeker plaats voor vormen van facilitaire intergemeentelijke samenwerking die de meeste of alle Zuidwesthoekgemeenten omspannen. Het is bestuurlijke wijsheid om de vruchten die daarvan geplukt kunnen worden ook daadwerkelijk te oogsten. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan de huidige samenwerking op ICT-gebied.

Als het gaat om versterking van de lokale bestuurskracht langs de lijnen van beleidsinhoudelijke, ambtelijk-organisatorische en bestuurlijke samenwerking geldt naar onze opvatting een ander maatvoeringsprincipe. Zoals wij in paragraaf 2 al opmerkten: zo sterk mogelijk is niet gelijk aan zo groot mogelijk. Lokale herkenbaarheid en gezamenlijke betrokkenheid bij gemeenschappelijke vraagstukken in een samenhangend gebied staan voorop.

De kring van betrokken bestuurlijke partijen moet niet kleiner maar ook niet groter zijn dan het criterium van samenhang en herkenbaarheid gebiedt, op straffe van divergerende ambities en prioriteiten en verwatering van bestuurlijke motivatie. Een gemeentelijk verband dat alle Zuidwesthoekgemeenten zou omvatten zou in totaal zo'n 115.000 inwoners tellen, verspreid over 120 dorpen en grotere en kleinere stedelijke kernen. Zo'n formatie is te uitgestrekt en te heterogeen voor een samenhangend en herkenbaar lokaal bestuur en beleid, ook wanneer dit in de vorm van intergemeentelijke samenwerking wordt gerealiseerd.

#### Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Sneek en Wymbritseradiel

Gaasterlân-Sleat en Nijefurd, Sneek en Wymbritseradiel kiezen voor een hoge bestuurlijke inzet op het gebied van ruimtelijk-economische ontwikkeling, toerisme en recreatie. De vier burgemeesters leggen op dit vlak overeenkomstige en elkaar completerende ambities aan de dag. De gemeenten zijn thans aan zet om deze visie tot wasdom te brengen.

Daarbij is het belangrijk dat Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Sneek en Wymbritseradiel samen een ruimtelijk en economisch samenhangend gebied vormen. Dat vormt het maatschappelijk cement voor een bestuurlijk verband dat de vier gemeenten omvat. De maatschappelijke samenhang binnen het gebied van de vier gemeenten brengt verder met zich mee dat er goede voorwaarden aanwezig zijn voor betrokkenheid van de bevolking en het maatschappelijk veld bij de bestuurlijke en beleidsinhoudelijke ontwikkelingen in het gebied. Daarmee kan worden bereikt dat het gezamenlijk bestuurlijk traject wordt ondersteund door sociaal-maatschappelijke cohesie.

In de afgelopen maanden hebben wij diverse malen overleg gevoerd met de vier gemeenten. De gemeenten beraden zich over de wijze waarop zij tot een gezamenlijke versterking van hun lokale bestuurskracht kunnen komen. Wij constateren dat er op dit moment nog wel sprake is van verschillen in accent en benadering tussen de vier gemeenten. Wij willen daar vanuit onze positie als provincie daar graag in helpen meedenken en daar een stimulerende rol bij spelen. Wij stellen daarom prijs op voortzetting van ons overleg met de vier gemeenten.

Wij stellen in elk geval vast dat er sprake is van een gemeenschappelijke noemer tussen de vier gemeenten, die een goede basis vormt voor het toewerken naar resultaat. De vier gemeenten zijn het erover eens dat vermindering van kwetsbaarheid en de versterking van de lokale bestuurskracht in hun gebied om een gerichte aanpak vraagt. Zij zijn voorstander van beleidsinhoudelijke samenwerking, met name op het gebied van recreatie en toerisme. Zij zijn bereid daar daadwerkelijke ambtelijk-organisatorische consequenties aan te verbinden, in de vorm van een voortschrijdende ambtelijke integratie, met een gemeenschappelijk ambtelijk apparaat als einddoel. De eerste effectieve stappen op die weg zijn intussen gezet, waarbij de vervulling van vacatures een voor de hand liggende katalysator vormt. Per 1 augustus van dit jaar starten Nijefurd en Sneek met een gezamenlijke gemeentesecretaris. Al met al is hierbij naar onze zienswijze sprake van een perspectiefrijke beweging "van onder op". Wij zijn bereid het proces van ambtelijke integratie, met een gemeenschappelijke ambtelijke organisatie in het verschiep, financieel en anderszins te faciliteren. Wij zullen met de gemeenten in overleg treden om dit verder uit te werken.

De colleges en de raden van de vier gemeenten willen met elkaar de discussie aangaan over het bestuurlijk eindperspectief van hun onderlinge samenwerking. Wij voorzien dat naarmate de beleidsinhoudelijke samenwerking en ambtelijk-organisatorische integratie van de vier gemeenten verder voortschrijdt en vaster vormen aanneemt de noodzaak van een dergelijke discussie zich indringender zal aandienen. Ook op dit vlak leggen wij de nadruk op het patroon “van onder op”, waarbij wij aantekenen dat dit voor ons betekent dat de gemeenten hun verantwoordelijkheid in verband daarmee dan ook daadwerkelijk nemen, evenals zij dat op dit moment op beleidsinhoudelijk en ambtelijk-organisatorisch gebied doen.

#### Bolsward, Littenseradiel en Wûnseradiel

In ons overleg met het andere Zuidwesthoekcluster, de gemeenten Bolsward, Wûnseradiel en Littenseradiel, zijn vanuit de gemeenten nog geen duidelijke aanknopingspunten voor een gezamenlijke en samenhangende aanpak ter versterking van de lokale bestuurskracht in hun gebied naar voren gekomen. De gemeenten zijn betrokken bij de bestaande facilitaire samenwerking in het grotere verband van de Zuidwesthoek. Op grond van de conclusies die zij hebben getrokken uit hun zelfevaluaties hebben de gemeenten het nodige gedaan ter verbetering van hun eigen gemeentelijke organisaties. De gemeente Littenseradiel heeft ons daarover tweemaal geïnformeerd, door middel van toezending in april 2004 van een plan van aanpak, en van een evaluatie daarvan in februari 2006.

Wij zijn van mening dat het ook op de weg van deze drie gemeenten ligt om zich expliciet en duidelijk rekenschap te geven van en zich uit te spreken over hun bestuurlijke toekomst in het perspectief van de versterking van de lokale bestuurskracht in hun gebied. Daarbij zijn naar onze opvatting in elk geval Bolsward en Wûnseradiel gezien hun ligging ten opzichte van elkaar als “natuurlijke partners” op elkaar aangewezen. Het gebied van de beide gemeenten vertoont lokale samenhang en identiteit.

Zoals wij hiervoor en in onze notitie van juli 2004 al hebben gesteld heeft de kleinschaligheid van Littenseradiel in relatie tot de bestuurlijke opgaven waar de gemeente voor staat tot dusver niet tot manifeste kwetsbaarheid geleid. In onze notitie van juli 2004 schreven wij dat naar ons gevoelen de knelpunten die samenhangen met de relatieve kleinschaligheid van Littenseradiel moeten worden ondervangen door onder andere creatieve vormen van samenwerking met buurgemeenten. In het overleg is van de zijde van de gemeente aangegeven dat wanneer er in een ruimer bestuurlijk-geografisch kader sprake is van bestuurlijke schaalvergrotingsprocessen in welke vorm dan ook het niet voor de hand ligt dat Littenseradiel daar niet op enigerlei wijze bij wordt betrokken. En ook in dat opzicht houdt de gemeente graag zelf de regie over haar eigen bestuurlijke toekomst. Wij achten dat een positieve benadering en instelling. Wij zouden het ons kunnen voorstellen wanneer de gemeente Littenseradiel zich van daaruit zou richten op een gezamenlijke aanpak met Bolsward en Wûnseradiel ter versterking van de lokale bestuurskracht. De drie gemeenten zijn onderling gelijkwaardige bestuurlijke partners, wat een goede uitgangspositie vormt voor een gezamenlijk bestuurlijk optrekken. Maatschappelijk en sociaal-geografisch sluit het gebied van Littenseradiel goed aan bij dat van de gemeenten Bolsward en Wûnseradiel. Op basis daarvan kan vorm worden gegeven aan een lokaal-bestuurlijk verband met een behoorlijke schaal en met aantrekkelijke landelijke en stedelijke kwaliteiten.

## 6. Middelsee

### Het gevoerde overleg

Het gebied van de gemeenten het Bildt, Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel en Menaldumadeel wordt gekenmerkt door bestuurlijke kleinschaligheid, en daarmee door bestuurlijke kwetsbaarheid. Zoals wij in onze notitie "Project Versterking Bestuurlijke Organisatie - Rapportage en Vooruitblik" van juli 2004 reeds constateerden onderkennen de vier gemeentebesturen dit. Om aan de daarmee samenhangende knelpunten het hoofd te bieden hebben de gemeenten gekozen voor onderlinge samenwerking in het G4-samenwerkingsverband, dat inmiddels is omgedoopt tot "Middelsee gemeenten".

Wij hebben in onze genoemde notitie van juli 2004 een aantal vragen met betrekking tot deze samenwerking geformuleerd. Deze vragen betroffen de mate van robuustheid van het samenwerkingsverband en de mate waarin de vier gemeenten als kleinschalige gemeenten elk voor zich in staat zijn om zelfstandig sturing te geven aan de in de samenwerking ingebrachte taken. Bij laatgenoemd gezichtspunt is uiteraard ook de democratische legitimatie van het beleid door de gemeenteraden in het geding. Deze vragen in onze notitie van juli 2004 waren mede ingegeven door het feit dat het toenmalige G4-samenwerkingsverband voor ons nog weinig zichtbaar was op het Noord-west Friese bestuurlijke toneel.

Nu, twee jaar later, constateren wij dat er wat het laatstgenoemde punt van de "zichtbaarheid" betreft onmiskenbaar van een verandering in positieve zin sprake is. Niet alleen mag de benaming "Middelsee gemeenten" worden opgevat als een doelbewuste keuze voor presentatie van het gebied als een eenheid die mee gedragen wordt door een historische identiteit. Evenzeer van belang is dat de colleges en de raden van de vier gemeenten zich met name het afgelopen jaar intensiever met het doel, de richting en de vorm van de samenwerking hebben beziggehouden dan voorheen.

Zoals aangekondigd in onze notitie van 13 december 2005 hebben wij de afgelopen periode bestuurlijk overleg met de vier Middelsee-gemeenten gezamenlijk gevoerd. Dat overleg betrof de volgende punten:

- de in onze notitie van juli 2004 aangesneden kwestie van de robuustheid van het samenwerkingsverband. Ofwel: welk perspectief zien de vier gemeenten voor zich als het gaat om de drieslag beleidsinhoudelijke samenwerking, ambtelijk-organisatorische samenwerking/integratie en het bestuurlijk-organisatorische streefdoel?
- de verhouding tussen de bestuurlijke inspanningsverplichtingen van Menaldumadeel in het kader van de Westergozone en de bestuurlijke inzet van de gemeente voor het Middelsee-samenwerkingsverband. Ook dat punt hadden wij reeds met nadruk in onze notitie van juli 2004 aan de orde gesteld. Een daaraan verwant onderwerp is de verhouding met de gemeente Leeuwarden. Leeuwarderadeel en Menaldumadeel participeren in het Bestuurlijk Overleg Stadsgewest Leeuwarden (BOSL);
- de positiebepaling van met name de gemeente Ferwerderadiel ten opzichte van het NOFA-samenwerkingsverband. Er was in het recente verleden sprake van signalen en geluiden dat Ferwerderadiel naast haar keuze voor "Middelsee" ook de handen vrij wilde houden voor samenwerking met de NOFA-gemeenten.

Wij gaan eerst in op de twee laatstgenoemde punten: de relaties met de Westergozone en het BOSL, en de positiebepaling van Ferwerderadiel ten opzichte van NOFA.



### Positiebepaling ten opzichte van de Westergozone, het BOSL en NOFA

Menaldumadeel heeft in het overleg aangegeven voor het Middelsee-samenwerkingsverband te kiezen. De gemeente is van opvatting dat de samenwerking met de Middelsee-partners niet conflicteert met participatie in de Westergozone. Wij respecteren deze keuze, en wij zien daar ook voordelen in. Deelname van Menaldumadeel aan “Middelsee” draagt positief bij aan de schaal en de massa van het samenwerkingsverband. Wij zijn wel van oordeel dat deze keus geen afbreuk mag doen aan de inzet die van Menaldumadeel in het kader van de Westergozone wordt gevraagd. Voor de drie andere Middelsee-gemeenten betekent dit dat zij Menaldumadeel de ruimte moeten geven om haar verplichtingen in Westergozone-verband waar te maken, en dat zij hun samenwerkingspartner daarin ten volle hebben te steunen.

Naar aanleiding van een brief van de burgemeester van Leeuwarden, geschreven namens de gemeenteraad, aan onze voorzitter hebben wij in een brief aan het gemeentebestuur van Leeuwarden onze standpuntbepaling met betrekking tot Leeuwarden in onze notitie van juli 2004 nog eens bevestigd. Wij zijn van opvatting dat de bestuurlijke ambities en taakstellingen van Leeuwarden op basis van de bestaande afspraken binnen het BOSL kunnen worden gerealiseerd. In dat kader zien wij geen reden om een wijziging van de grenzen van de gemeente Leeuwarden te overwegen, met name ook omdat de ruimtebehoefte voor de woningbouwtaakstelling van de gemeente daar niet toe noopt. Mochten zich in de toekomst op bestuurlijk of ruimtelijk vlak of anderszins nieuwe gezichtspunten voordoen die er toe nopen dit onderwerp opnieuw te bezien, dan zijn wij uiteraard bereid de discussie daarover aan te gaan.

Dit standpunt van ons college neemt ten aanzien van de Middelsee-gemeenten echter niet weg dat het verplichtingen schept voor een constructieve opstelling jegens Leeuwarden. Gelet op de evidente sociaal-economische binding van de gemeenten Menaldumadeel en Leeuwarderadeel met Leeuwarden zullen deze drie gemeenten ook in de toekomst bestuurlijke raakvlakken houden. Ook binnen een versterkt samenwerkingsverband van de Middelseegemeenten zal hiervoor altijd ruimte moeten blijven. Leeuwarden kan haar ambities en taakstellingen immers alleen volledig waarmaken met de loyale en royale medewerking van haar BOSL-partners op basis van de daartoe gemaakte afspraken. Wij hebben begrepen dat er inmiddels sprake is van overleg tussen Leeuwarden en Leeuwarderadeel over enkele praktische bestuurlijke aangelegenheden. Voor de relatie van de Middelsee-gemeenten met zowel de Westergozone als Leeuwarden geldt gelijkelijk dat de inspanningsverplichting van één de inspanningsverplichting van alle vier zal moeten zijn. Wij zien dat als een testcase voor de bestuurlijke cohesie binnen het samenwerkingsverband, en wij zullen de Middelsee-gemeenten daar zo nodig aan houden.

De gemeente Ferwerderadiel heeft in het overleg aangegeven dat er in de raad en het college inderdaad sprake is geweest van discussie rond de vraag of het niet verstandig zou zijn om opties in de richting van samenwerking met NOFA open te houden. De gemeente heeft er echter uiteindelijk en met overtuiging voor gekozen om zich volledig te richten op het Middelsee-verband, waarbij de gemeente uiteraard zal blijven voldoen aan haar verplichtingen in verband met bestaande afspraken met de NOFA-gemeenten.

### Bestuurlijke keuzen en koers

Wij menen dat wanneer consequent de hand wordt gehouden aan de zojuist uitgelijnde positiebepaling ten opzichte van de Westergozone, de gemeente Leeuwarden en NOFA de cohesie binnen het samenwerkingsverband in principe verzekerd is. Daarmee zijn wij nu toegekomen aan het eerstgenoemde punt van overleg met de Middelsee-gemeenten: doel, vorm en robuustheid van het samenwerkingsverband als zodanig.

In het kader van het overleg hebben de Middelseegemeenten ons een nog door de raden vast te stellen concept-convenant ter regeling van hun samenwerking en het Middelseewerkplan 2006 voorgelegd. De gemeenten hebben een toelichting gegeven op deze stukken en op de politiek-bestuurlijke achtergrond waartegen zij gezien moeten worden. Daarbij hebben zij ons gepolst over de mogelijkheden van financiële facilitering van hun samenwerkingsproject. Het concept-convenant bevat spelregels voor de samenwerking. Het biedt geen uitsluitel over het eindperspectief van het project langs de sporen van beleidsinhoudelijke samenwerking, ambtelijk-organisatorische samenwerking en het bestuurlijk-organisatorisch streefdoel. Wij hebben uit het overleg overigens begrepen dat ook de gemeenteraden van de Middelsee-gemeenten aandringen op een meer beleidsinhoudelijke invulling van het convenant.

Het werkplan 2006 gaat in op de inhoudelijke samenwerking. De meeste projecten betreffen ICT- en overige facilitaire onderwerpen. Een gezamenlijke ruimtelijk-economische ontwikkelingsvisie in relatie tot de specifieke situatie en problemen van het gebied (waarin onder andere ook de positie van "Middelsee" met betrekking tot Leeuwarden en de Westergozone wordt bepaald) wordt in de nu voorliggende stukken weinig substantieel gepresenteerd. Wel is het zo dat Leeuwarderadeel en Menaldumadeel hebben ingestemd met de 'stadsgewest plus visie', waaraan deze gemeenten zich uiteraard gebonden achten.

In het overleg hebben de gemeenten aangegeven dat de Middelsee-samenwerking in de komende tijd verder kan worden uitgebouwd langs de beide sporen van beleidsinhoudelijke en ambtelijk-organisatorische samenwerking. Voor een keuze voor een bestuurlijk-organisatorisch einddoel bestaat op dit moment nog geen draagvlak bij de gemeenteraden. Tegen deze achtergrond hebben de gemeenten vooralsnog te kennen gegeven voor zelfstandigheid te opteren. Volgens onze gesprekspartners vergt het op dit moment nog de nodige behoedzaamheid om ook in de gemeenteraden de positie van "Middelsee" als niet-vrijblijvend samenwerkingsverband stevig te verankeren. Het streven is er op gericht om in de komende jaren de vier gemeenten beleidsinhoudelijk en ambtelijk-organisatorisch sterk aaneen te smeden. Mogelijk zal dan ook het klimaat rijp blijken te zijn voor keuzen op het bestuurlijk-organisatorisch vlak.

Wij zijn van mening dat de Middelsee-samenwerking sinds het uitkomen van onze notitie van juli 2004 een behoorlijke intensiveringsslag heeft doorgemaakt. Wij constateren dat er meer dan voordien sprake is van bewuste reflectie op het niveau van de colleges en raden op de kansen en mogelijkheden en voetangels en klemmen van de samenwerking. Wij vinden het een belangrijke ontwikkeling dat de gemeenten hebben aangegeven dat zij "Middelsee" als een niet-vrijblijvend samenwerkingsverband zien, dat zij "voor elkaar kiezen", en niet langer elk voor zich structurele samenwerkingsopties in andere richtingen open houden.

## 7. Franekeradeel en Harlingen

In verband met het in de vorige paragraaf aangestipte belang van een goede ontwikkeling van de Westergozone willen wij nog kort ingaan op de positie van de gemeenten Franekeradeel en Harlingen. Wij hebben beide gemeenten in onze notities van juli 2004 en december 2005 ook genoemd als behorend tot het gebied in Noordwest Fryslân waarin de versterking van het lokale bestuur om gerichte aandacht vraagt. Het gesprek met deze gemeenten hebben wij verdaagd vanwege de burgemeestersvacature in Harlingen. Nu deze is vervuld zullen wij op korte termijn het gesprek met beide gemeenten aangaan.

In onze notitie van juli 2004 hebben wij de vinger gelegd bij de relatie tussen de schaal van deze gemeenten en de ruimtelijk-economische ontwikkelingsopgaven waarvoor zij staan. De schaal van beide gemeenten is overigens op zichzelf genomen en in de Friese verhoudingen niet al te klein, en beide beschikken over de massa van een stevige stedelijke kern. In het licht daarvan en mede gezien de belangrijke historische identiteitsverschillen tussen beide gemeenten zien wij vooralsnog geen directe noodzaak en ook weinig reële basis voor een vèrgaande samenwerkingsaanpak langs de lijnen van ambtelijk-organisatorische en bestuurlijke samenwerking en integratie. De bestuurlijke inspanningsverplichtingen in het kader van de Westergozone vereisen wel dat beide gemeenten zich naar elkaar toewenden op het vlak van een stevige beleidsinhoudelijke samenwerking op ruimtelijk-economisch en sociaal-economisch gebied.

Zoals wij in de vorige paragraaf hebben aangegeven verwachten wij van het Middelsee-samenwerkingsverband een krachtige impuls voor de ontwikkeling van de Westergozone. Wij gaan ervan uit dat dat een belangrijke stimulans zal betekenen voor een doeltreffende samenwerkingsrelatie tussen het Middelsee-samenwerkingsverband en Franekeradeel en Harlingen én tussen beide laatstgenoemde gemeenten onderling.

Wij willen in Westergo-verband overleg voeren en tot nadere afspraken komen over de verdere uitbouw en intensivering van de samenwerking van de betrokken gemeenten. Daarbij zou ook bekeken moeten worden hoe de onderlinge samenwerkingsrelaties op een doelgerichte wijze nader gestructureerd kunnen worden.

#### 8. Systematisering van gegevens

In onze notitie van 13 december 2005 hebben wij aangekondigd dat wij positief zullen ingaan op de handreiking van de VFG-ledenvergadering van 31 oktober 2005 om bij de verdere aanpak gebruik te maken van bestaande rapportages en reeds voorhanden zijnde gemeentelijke data en rapportages. Een essentieel onderdeel is het ontwikkelen van een methodologie voor de meting en beoordeling van de lokale bestuurskracht. Het is hierbij van belang te bepalen op basis van welke indicatoren de bestuurskracht van de gemeenten beoordeeld kan worden. Het identificeren van indicatoren is een voorwaarde voor de uiteindelijke objectieve beoordeling van de bestuurskracht. Met het VFG-bestuur hebben wij in juli 2006 afspraken gemaakt over een gezamenlijke aanpak.

Het gaat erom een systematiek te ontwikkelen aan de hand waarvan de gegevens gemeten en onderling vergelijkbaar gemaakt kunnen worden. De gedachte is dat de totale score per gemeente op een set samenhangende indicatoren een reëel en betrouwbaar inzicht geeft in de gemeentelijke bestuurskracht. Deze werkwijze biedt de mogelijkheid structurele tekortkomingen aantoonbaar te maken, terwijl wordt voorkomen dat eventuele incidentele mindere scores automatisch de indruk wekken maatgevend te zijn voor het totaalbeeld van de bestuurskracht per gemeente.

#### 9. Budget voor financiële facilitering

Bij de behandeling op 15 maart jongstleden van onze notitie van 13 december 2005 hebben Provinciale Staten op ons voorstel € 150.000,- beschikbaar gesteld voor inschakeling van externe expertise en het concretiseren en intensiveren van samenwerkingsvormen tussen gemeenten. Enkele gemeenten hebben reeds aangegeven een beroep op deze middelen te willen doen. In de komende periode zullen wij met deze gemeenten nader overleg voeren over de aanwending van dit budget.

In onze optiek zal een provinciale bijdrage alleen kunnen worden verstrekt wanneer deze leidt tot positieve en direct waarneembare effecten in de samenwerking. Wij denken daarbij niet zozeer aan het verrichten van haalbaarheidsstudies en het inwinnen van soortgelijke adviezen maar aan het van start doen gaan van concrete samenwerkingsprojecten met meetbare resultaten.

#### 10. Tot slot

De afgelopen periode wordt gekenmerkt door intensief overleg over de bestuurskracht van de Friese gemeenten. Zowel onderling als in gesprek met ons hebben de Friese gemeenten veel aandacht aan het onderwerp besteed. Het onderwerp is daarmee duidelijk geagendeerd en in discussie.

De door ons gevoerde gesprekken hebben in een zeer open en constructieve sfeer plaatsgevonden. Wij constateren dat op soortgelijke wijze binnen de verschillende gemeenten gesprekken hebben plaatsgevonden. Naar ons oordeel is daarmee reeds veel bereikt en in beweging gezet. Er is derhalve sprake van een gemeenschappelijke probleemstelling en een gemeenschappelijke agenda. De komende tijd zal vooral in het teken staan van het zoeken naar breed gedragen oplossingsrichtingen. Het is vooral aan de gemeenten, de gemeenteraden en hun burgers om hieraan van onderop verder vorm en richting aan te geven.

Wij hebben er alle vertrouwen in dat adequate en op maat gesneden oplossingen gevonden zullen worden.

Met het vorenstaande hebben wij u op de hoogte gebracht van de belangrijkste ontwikkelingen die zich de afgelopen maanden hebben voorgedaan. Het proces staat niet stil, onze rapportage draagt daarom het karakter van een tussenrapportage. Indien zich nieuwe ontwikkelingen voordoen, zoals bijvoorbeeld het uitkomen van de definitieve notitie Minister Remkes, zullen wij u hiervan op de hoogte stellen.

Leeuwarden, 11 juli 2006

Gedeputeerde Staten van Fryslân