

Project versterking bestuurlijke organisatie

Rapportage en vooruitblik

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	2
Hoofdstuk 2 Voorgeschiedenis	3
Hoofdstuk 3 Clustergesprekken	5
Hoofdstuk 4 De aanpak van knelpunten en onze rol daarbij	6
Hoofdstuk 5 De lokaal-bestuurlijke situatie in Fryslân	8
5.1 Noordoost en Zuidoost Fryslân.....	8
5.2 Zuidwest Fryslân.....	11
5.3 Noordwest Fryslân	15
5.4 Boarnsterhim, Smallingerland en Tytsjerksteradiel.....	20
5.5 Leeuwarden	22
Hoofdstuk 6 Hoe nu verder?	24

Hoofdstuk 1 Inleiding

Op grond van het beleidsprogramma 2000-2003 hebben wij in de afgelopen jaren samen met de Friese gemeenten in een aantal stappen een verkenning van knelpunten in de organisatie van het openbaar bestuur in Fryslân uitgevoerd. Wij hebben Provinciale Staten eerder over dit proces geïnformeerd op 18 december 2002 via onze notitie "Opmaat naar maatwerk", die de procesfase van knelpunteninventarisatie door middel van gemeentelijke zelfevaluaties inluidde. In de maanden februari en maart van dit jaar is met de Friese gemeenten overleg gevoerd over de uitkomsten van deze zelfevaluaties. Nu dit overleg is afgerond is het aan ons om ons standpunt te bepalen inzake een vervolgaanpak die moet leiden tot concrete maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur in onze provincie. Op deze drempel staand, willen wij u andermaal informeren over het verloop van de knelpunteninventarisatie, over onze bevindingen op grond van de resultaten daarvan en het gevoerde overleg met de gemeentebesturen, en over de ons voor ogen staande vervolgaanpak.

Een ander project dat betrekking heeft op de kwaliteit van het openbaar bestuur is het landelijk project professionalisering van de milieuhandhaving, in het kader waarvan de Friese gemeenten, naast de andere handhavingsorganisaties, eveneens een zelfevaluatie hebben uitgevoerd. Wij hebben u als Provinciale Staten eind mei 2003 de provinciale rapportage nulmeting milieuhandhaving in Fryslân toegezonden.

In de hoofdstukken 2 en 3 van deze notitie brengen wij verslag uit van het verloop van het proces van knelpunteninventarisatie en bestuurskrachtmeting tot nu toe. Daarbij komen achtereenvolgens het SGBO-onderzoek in 2001, het gemeentelijk zelfevaluatieproject en het in vervolg daarop met de gemeenten gevoerde overleg, de zogenoemde clusteroverleggen, aan de orde. Voor de toonzetting van onze analyse van de uitkomsten van de inventarisatie en het overleg en voor de vormgeving van het vervolgtraject is het bepalend hoe wij onze rol en onze positie met betrekking tot het vervolg zien. In hoofdstuk 4 schetsen wij onze zienswijze op dit punt. In hoofdstuk 5 presenteren wij deelgebiedsgewijs onze bevindingen aan de hand van de uitkomsten van de gemeentelijke zelfevaluaties en van het met de gemeenten gevoerde overleg. Tenslotte zetten wij in hoofdstuk 6 onze zienswijze inzake het vervolgtraject uiteen, en wij leggen u in verband daarmee een voorstel voor met betrekking tot de manier waarop u als Provinciale Staten bij dit vervolg zou kunnen worden betrokken. Gelet op de kaderstellende rol van Provinciale Staten achten wij het gepast dat uw Staten in deze belangrijke bestuurlijke aangelegenheid ons eerst op basis van de aangereikte analyse een kader voor de oplossingsrichtingen aanbieden, voorafgaand aan een concreet eindvoorstel van ons college tot besluitvorming.

Hoofdstuk 2 Voorgeschiedenis

Op grond van het Beleidsprogramma 2000-2003 heeft de provincie samen met de Friese gemeenten een verkenning van knelpunten in de organisatie van het openbaar bestuur in Fryslân aangevat. Als eerste stap daartoe heeft in 2001 een eerste verkennend vooronderzoek naar knelpunten in het Friese lokaal bestuur plaatsgevonden. Dit onderzoek werd uitgevoerd door SGB0, het onderzoeksbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, in opdracht van de provincie. Bespreking van de rapportage van dit onderzoek met de gemeenten op 6 december 2001 leidde tot de conclusie dat er meer feitelijke informatie over concrete situaties per gemeente nodig is om zinnig over oplossingsrichtingen te kunnen spreken. Daarop volgde in het voorjaar van 2002 een duidelijke positiebepaling van de Vereniging van Friese Gemeenten (VFG). De ledenvergadering van de VFG nam op 18 april unaniem een resolutie aan waarin werd uitgesproken dat de problemen rond de bestuurskracht van het Friese lokaal bestuur verder moeten worden onderzocht en voor 1 januari 2006 moeten zijn opgelost. De provincie werd uitgenodigd om 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 tekst van de VFG-resolutie en de toelichting daarop vindt u bijgevoegd.

Over de ontwikkeling van normen en criteria voor de toetsing van de lokale bestuurskracht zoals bedoeld in de VFG-resolutie van 18 april 2002 heeft vervolgens intensief overleg met het VFG-bestuur plaatsgevonden. Dat heeft ertoe geleid dat wij een afwegingskader met een omschrijving van basiskwaliteiten en ijkpunten aan de gemeentebesturen hebben voorgelegd met het verzoek om daarop onder raadpleging van de gemeenteraden hun zienswijze te geven. Het afwegingskader, opgenomen in de in hoofdstuk 1 genoemde notitie "Opmaat naar maatwerk", werd op 18 december 2002 door Provinciale Staten vastgesteld. Daarnaast heeft in het najaar van 2002 met het VFG-bestuur overleg plaatsgevonden over de wijze waarop het knelpuntenonderzoek feitelijk aangepakt zou moeten worden. Dat heeft ertoe geleid dat de gemeenten zijn uitgenodigd om via een zelfevaluatie hun bestuurskracht en daarmee verband houdende problemen in beeld te brengen. Aan het adviesbureau KPMG werd de opdracht verleend om daar een werkbare methode voor te ontwikkelen. Op 6 februari 2003 is het zelfevaluatie-instrument met de daarbij behorende handleiding en vergezeld van het door Provinciale Staten vastgestelde afwegingskader aan de gemeenten toegezonden. De gemeenten werd daarbij gevraagd om via het zelfevaluatie-instrument hun sterke en zwakke punten in verband met hun vervulling van een zestal rollen in beeld te brengen: de gemeente als beleidsontwikkelaar, als dienstverlener, als toezichthouder en handhaver, als platform van lokale democratie, als bestuurlijk partner en als werkgever.

Voor het project werd een begeleidingscommissie onder het voorzitterschap van de Commissaris van de Koningin ingesteld. Verder werden door ons college gedeputeerde Ploeg en door de VFG de heer E. Fennema, burgemeester van Schiermonnikoog en VFG-voorzitter, en de heer J.L. Eggens, burgemeester van Dantumadeel en portefeuillehouder bestuurlijke organisatie van de VFG als lid van de commissie aangewezen. Na de benoeming van de heer Fennema als burgemeester van Zuidhorn per 1 november 2003 trad wethouder G. Krol als vice-voorzitter (en sinds 26 april 2004 voorzitter) van de VFG in diens plaats. Voor de praktische dagelijkse begeleiding van het zelfevaluatieproject fungeerde een ambtelijk projectteam van provinciale en gemeentelijke medewerkers. De gemeenten hebben gedurende het eerste halfjaar van 2003 hun zelfevaluatie uitgevoerd. KPMG heeft op basis van deze rapportages een totaalrapport op geaggregeerd niveau opgesteld, getiteld "Resultaten zelfevaluatie bestuurskwaliteit Friese gemeenten - eindrapportage". Het rapport is medio december 2003 aan de gemeenten en aan u als leden van Provinciale Staten toegezonden.

In het rapport wordt een totaalbeeld van de uitkomsten van de zelfevaluaties van de gemeenten van hun functioneren in de bovengenoemde lokaal-bestuurlijke rollen alsmede een reflectie van de zijde van KPMG op deze uitkomsten gepresenteerd. Tevens worden met het oog op het vervolgtraject verschillende mogelijkheden ter versterking van de lokale bestuurskwaliteit belicht.

De Friese Waddeneilandgemeenten waren overigens niet bij het zelfevaluatieproject betrokken. Zij participeren, samen met Texel, in een eigen samenwerkingsproject ter versterking van hun bestuurskracht. Wij hebben u over dit samenwerkingsproject geïnformeerd via onze toelichting op ons voorstel tot het verlenen van een financiële bijdrage aan dit project, opgenomen in de lijst van "Niet-uitstelbare projecten" bij de Kadernota voor de begroting 2005.

Hoofdstuk 3 De clustergesprekken

Het KPMG-rapport bood naar ons oordeel een voldoende basis om aan de hand daarvan nadere bestuurlijke gesprekken met de gemeenten over de door hen aangedragen knelpunten en oplossingsrichtingen aan te gaan.

Voor deze gesprekken werd een zestal clusters van gemeenten gevormd. De clustergesprekken, die het karakter hadden van “ronde tafelconferenties”, zijn in de maanden van februari en maart van dit jaar gevoerd, en wel op de volgende data:

- 11 februari 2004: overleg met de gemeentebesturen van Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel en Kollumerland en Nieuwkruisland;
- 11 februari 2004: overleg met de gemeentebesturen van Heerenveen, Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Opsterland en Skarsterlân;
- 13 februari 2004: overleg met de gemeentebesturen van Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel;
- 16 februari 2004: overleg met de gemeentebesturen van Het Bildt, Ferwerderadiel, Franekeradeel, Harlingen, Leeuwarderadeel en Menaldumadeel;
- 8 maart 2004: overleg met de gemeentebesturen van Boarnsterhim, Smallingerland en Tytsjerksteradiel;
- 22 maart 2004: overleg met het gemeentebestuur van Leeuwarden.

De gesprekken werden namens ons college gevoerd door onze voorzitter en door gedeputeerde Ploeg.

Hoofdstuk 4 De aanpak van knelpunten en onze rol daarbij

In de notitie "Opmaat naar maatwerk", die Provinciale Staten op 18 december 2002 hebben vastgesteld, is het in hoofdstuk 2 genoemde afwegingskader ten dienste van de gemeentelijke zelfevaluaties opgenomen. Het afwegingskader omvat een aantal basiskwaliteiten en ijkpunten ter toetsing van de gemeentelijke bestuurskracht. Als basiskwaliteiten waaraan gemeenten dienen te voldoen worden in het afwegingskader de volgende genoemd:

1. het samen met en ten behoeve van de inwoners en de vele maatschappelijke organisaties realiseren en instandhouden van een veilige, leefbare en geordende leefomgeving;
2. het bieden van uitzicht en zingeving aan groepen van burgers via belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal-economisch beleid;
3. het bieden van een klantgerichte en dienstverlenende organisatie aan de bewoners (bijvoorbeeld vergunningen, rijbewijs, vuilophaal);
4. het hebben van voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak enzovoorts) om ook in de komende decennia als een robuuste gemeente een volwaardige speler te zijn in het publieke domein, dat wil zeggen voldoende competent om - ook bij verdere decentralisatie - nieuwe taken aan te kunnen.

Op grond van de gemeentelijke zelfevaluaties en de uitkomsten van de clustergesprekken zijn wij van oordeel dat er, gemeten aan de zojuist genoemde basiskwaliteiten, op een aantal plaatsen in onze provincie duidelijk behoefte is aan versterking van de gemeentelijke bestuurskracht. In het volgende hoofdstuk zullen wij dit oordeel met een nadere analyse onderbouwen. Vooraf hebben wij er behoefte aan om ons rekenschap te geven van onze rol als provincie bij de aanpak van de gesignaleerde problemen op het vlak van de gemeentelijke bestuurskracht. Wij achten ons gebonden aan het collegeprogramma 2003-2007. Daarin is in hoofdstuk 2 over 'Inrichting Bestuur' de afspraak vastgelegd dat als de gemeentelijke zelfevaluatie tot consequentie heeft dat de bestuurskracht verbetering behoeft, de provincie actief aan de oplossing daarvan zal meewerken. Wij hechten er aan op deze passage in het collegeprogramma te wijzen, omdat tijdens de clustergesprekken sommige gemeentebesturen van mening bleken te zijn dat de rol van de provincie met betrekking tot de gemeentelijke zelfevaluaties louter faciliterend diende te zijn, en dat de oplossing van de gesignaleerde knelpunten verder aan de gemeenten zou moeten worden overgelaten. Gezien ons collegeprogramma kunnen wij daar niet mee volstaan. Een regierol van de provincie bij de oplossing van de in kaart gebrachte bestuurlijke knelpunten ligt overigens ook besloten in de VFG-resolutie van 18 april 2002 .

Vandaar dat wij het tot onze verantwoordelijkheid rekenen om thans een vervolg te geven aan de gemeentelijke zelfevaluaties en de clustergesprekken in de vorm van een aanzet voor een actieve aanpak van de naar voren gekomen problemen en knelpunten.

Op basis van de op handen zijnde Wet Handhavingstructuur krijgt het provinciaal bestuur na 1 januari 2005 meer sturingsmogelijkheden. In het uiterste geval kan zij hierbij gebruik maken van een aanwijzingsbevoegdheid om te komen tot een doelmatige handhaving. Wanneer sprake is van onvoldoende waarborgen, kan zij zonodig een structuur opleggen.

In het volgende hoofdstuk nemen wij de lokaal-bestuurlijke situatie in Fryslân in ogenschouw, aan de hand van de uitkomsten van de gemeentelijke zelfevaluaties en de clustergesprekken. Daarbij geven wij per cluster een kort overzicht van wat met name in termen van oplossingsrichtingen in de gemeentelijke zelfevaluatie rapporten wordt aangereikt. Naar aanleiding daarvan schetsen wij vervolgens onze benadering van de situatie in het desbetreffende deelgebied, waarbij wij wat in de clustergesprekken naar voren is gekomen betrekken.

Volledigheidshalve vermelden wij in dit verband nog dat de provincie ook in het kader van het project professionalisering milieuhandhaving een regierol heeft. Vanuit die rol houden wij de voortgang van het project professionalisering milieuhandhaving nauwlettend in de gaten en ondernemen wij zonedig actie waar dit nodig en gewenst is. In het kader van dit project heeft in april 2004 een tussenmeting in combinatie met een visitatieronde bij de betrokken organisaties plaatsgevonden. In het volgende hoofdstuk zullen wij per deelgebied kort aan de resultaten van deze tussenmeting refereren.

Hoofdstuk 5 De lokaal-bestuurlijke situatie in Fryslân

5.1 Noordoost en Zuidoost Fryslân

Cluster Noordoost Fryslân: de gemeentelijke zelfevaluatie-rapporten

Achtkarspelen:

In het zelfevaluatie-rapport van Achtkarspelen worden per gemeentelijke rol een aantal verbeterpunten voor de eigen organisatie geformuleerd. Met name als het gaat om de rollen van de gemeente als beleidsontwikkelaar en toezichthouder en handhaver is het gemeentelijk functioneren voor verbetering vatbaar.

De gemeente is tevreden over de samenwerking in Noordoost-Fries verband met de gemeenten Dantumadeel, Dongeradeel en Kollumerland c.a. Deze samenwerking dient verder geïntensiveerd te worden, onder meer als het aangewezen kader voor gezamenlijk toezicht en gezamenlijke handhaving. De gemeente vindt wel dat er bij samenwerking meer concrete doelen gesteld moeten worden. Verbeterpunten liggen onder andere op het vlak van de bovenregionale oriëntatie en het behartigen van lokale belangen richting rijk en provincie.

Dantumadeel:

De gemeente concludeert in haar zelfevaluatie-rapport dat er met name reden is om te investeren in de gemeentelijke dienstverlening, in de gemeentelijke rol van toezichthouder en handhaver en in de omvang van de kwaliteit van het personeel.

Ook Dantumadeel is tevreden over de samenwerking met de buurgemeenten Achtkarspelen, Dongeradeel en Kollumerland c.a. De gemeente wil deze samenwerking verder intensiveren. Daarbij wordt in het zelfevaluatie-rapport gewezen op de voortgaande ontwikkeling en uitbouw van de Noordoost-Friese bestuurlijke samenwerking. De insteek was in eerste instantie samenwerking op bedrijfsvoeringniveau, maar in de praktijk wordt ook steeds meer samenwerking op beleidsniveau gezocht.

Dongeradeel:

Het gemeentelijk zelfevaluatie-rapport geeft aan dat er met name verbeteringen zijn door te voeren als het gaat om de gemeentelijke rollen van ontwikkelaar van beleid, van dienstverlener en van toezichthouder en handhaver. Daartoe dient in de eigen organisatie te worden geïnvesteerd en met andere gemeenten te worden samengewerkt. Wat het laatste betreft is het Noordoost-Friese samenwerkingsverband ook voor Dongeradeel het prominente samenwerkingskader.

Kollumerland en Nieuwkruisland:

De gemeente ziet vooral verbeterpunten liggen als het gaat om de rollen van ontwikkelaar van beleid, dienstverlener en toezichthouder en handhaver.

Dat vergt investeringen in de eigen organisatie. Daarnaast vormt de samenwerking van de gemeenten in Noordoost Fryslân een aangewezen kader voor een beter gemeentelijk functioneren. Die samenwerking is van groeiend belang, niet alleen uit een oogpunt van bedrijfsvoering en de daarbij behorende kwaliteit van de dienstverlening, maar ook uit een oogpunt van het formuleren van beleid. Dat laatste geldt zeker in de sociaal-economische sfeer.

Cluster Zuidoost Fryslân: de gemeentelijke zelfevaluatie-rapporten

Heerenveen:

De gemeente signaleert met name verbeterpunten waar het gaat om haar rollen van ontwikkelaar van beleid, dienstverlener en toezichthouder en handhaver. Een lijst van concrete actiepunten is als bijlage bij het zelfevaluatie-rapport gevoegd.

Het rapport vermeldt dat er ten tijde van de uitvoering van de zelfevaluatie overleg op gang is gebracht tussen de gemeenten Ooststellingwerf, Opsterland, Weststellingwerf en Heerenveen. In augustus 2003 hebben de gezamenlijke colleges besloten te onderzoeken welke samenwerking mogelijk is op de terreinen van sociale zaken, handhaving, rampenbeheersing en rekenkamer(functie). Elke gemeente is aangewezen als trekker van een traject. Voor de gemeente Heerenveen is dat de rampenbeheersing.

Ooststellingwerf:

De gemeente is over het geheel genomen redelijk tevreden over het eigen functioneren. Wel wordt in elke gemeentelijke rol nog een aantal verbeterpunten geformuleerd. Deze kunnen worden aangepakt door te investeren in de eigen organisatie en werkwijzen. Daarnaast geeft de gemeente hoog op van de mogelijkheden tot samenwerking. In verband daarmee verwijst ook het Ooststellingwerfse zelfevaluatie-rapport naar het in augustus 2003 op gang gekomen samenwerkingsoverleg met de buurgemeenten Heerenveen, Opsterland en Weststellingwerf. Verder kijkt Ooststellingwerf als het om samenwerking gaat ook naar gemeenten in Drenthe. Daarbij wordt aangetekend dat de animo en ambities van Ooststellingwerf wellicht sterker zijn dan die van sommige andere gemeenten. Als het om de bevordering van samenwerking gaat zou de provincie haar nogal afstandelijke imago kunnen verbeteren door zich initiërend en leidinggevend op te stellen. Dat kan door actief mee te werken en te denken, door het (helpen) formeren van "natuurlijke" gemeentelijke samenwerkingscombinaties, en door het (helpen) instellen van een effectief besluitvormings- en operationaliseringproces.

Weststellingwerf:

Volgens het Weststellingwerfse zelfevaluatie-rapport kan er op alle fronten nog wel winst geboekt worden als het gaat om een beter functioneren van de gemeente. Voor de aanpak daarvan ligt de nadruk op het investeren in de eigen organisatie en werkwijzen.

Het rapport noemt de bestaande vormen van samenwerking met gemeenten en andere overheden en met private partijen alsmede het klimaat van vertrouwen binnen deze samenwerkingsvormen als een sterk punt. Maar er zijn op het vlak van het omgaan van de gemeente met samenwerking ook verbeterpunten te noemen: het ontwikkelen van een visie en concrete doelen op het gebied van samenwerking, het verbeteren van samenhang en integraliteit, het verhogen van de deskundigheid en de kwaliteit van de eigen organisatie als randvoorwaarde voor een goede inbreng in samenwerkingsvormen, en het verhelderen van de terugkoppelings- en verantwoordingsstructuur.

Opsterland:

Volgens haar zelfevaluatie-rapport functioneert de gemeente over het geheel genomen redelijk tot goed. Niettemin vallen er voor elke gemeentelijke rol nog wel verbeterpunten te formuleren. Deze kunnen worden aangepakt door te investeren in de eigen organisatie en werkwijzen. Daarnaast noemt ook Opsterland de op gang gekomen samenwerking met de buurgemeenten Heerenveen, Ooststellingwerf en Weststellingwerf. Binnen dit samenwerkingsverband is Opsterland de bestuurlijke trekker voor de ontwikkeling van de rekenkamerfunctie. Verder werkt de gemeente samen met Smallingerland, aan welke gemeente de uitvoerende taken op het gebied van sociale aangelegenheden zijn uitbesteed.

Skarsterlân:

De gemeente beoordeelt haar functioneren als redelijk of goed, in iets mindere mate als het gaat om de rollen van dienstverlener en toezichthouder en handhaver. Verbeteringen kunnen worden gerealiseerd door in de eigen organisatie en werkwijzen te investeren, en door samenwerking met andere gemeenten en medeoverheden. Zo vormt de relatie met de provincie op een breder terrein dan het hoogste bestuursniveau een verbeterpunt.

De gemeente werkt bewust en actief samen met andere gemeenten om regionale vraagstukken aan te pakken. Het zelfevaluatie-rapport noemt een reeks voorbeelden van samenwerking en uitbesteding. Er is sprake van goede werkrelaties met de omliggende gemeenten, waarbij de relatie met Heerenveen een bijzondere positie inneemt.

Onze bevindingen en benadering

In de beide eerste clustergesprekken is overlegd met de gemeenten in het noordoosten en zuidoosten van de provincie. In beide regio's zijn de gemeenten voor Friese begrippen relatief grootschalig en naar omvang min of meer aan elkaar gelijkwaardig. De schaal van deze gemeenten vormt geen wezenlijk punt van zorg. Niettemin signaleren deze gemeenten in de rapportages van hun zelfevaluatie aanknopingspunten voor verbetering. De uitvoering van sommige taken vraagt ook bij deze gemeenten om een ruimere schaal. Door samenwerking kan de dienstverlening aan de burgers worden verbeterd en kunnen financiële en efficiencyvoordelen worden behaald. De "front office/back office"-formule is ook voor deze gemeenten een aantrekkelijke optie. Daarbij moeten zij gezien hun schaal in staat worden geacht om de "front offices" op de afzonderlijke gemeentehuizen goed te bemensen en om op grond van eigen visie en beleid sturing te geven aan de in de samenwerking ingebrachte taken.

In beide regio's hebben de gemeenten hun onderlinge samenwerking intussen in de steigers gezet. In de noordoosthoek gaat het daarbij om de zogeheten NOFA-gemeenten: Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel en Kollumerland c.a. (de afkorting NOFA staat voor NoordOost Friese Alliantie). In de zuidoosthoek zijn de gemeenten Heerenveen, Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland samen op weg gegaan. Vanuit beide samenwerkingsclusters is ons tijdens het clusteroverleg toegezegd dat wij op de hoogte zullen worden gehouden van de verdere voortgang van de samenwerking. Van het NOFA-samenwerkingsverband hebben wij intussen het Werkplan NOFA-samenwerking ontvangen, vergezeld van het gezamenlijke besluit van de colleges van B en W. van de vier gemeenten van 6 april 2004 over de vormgeving van de ondersteuningsstructuur voor de samenwerking met de daarbij behorende kostenbegroting.

Toegevoegd kan nog worden dat de gemeenten Achtkarspelen en Kollumerland nauw samenwerken bij de uitvoering van hun handhavingstaken. Dantumadeel en Dongeradeel hebben in het kader van het professionaliseringsproject aangegeven de uitvoering van hun verbeterplannen zoveel mogelijk gezamenlijk op te zullen pakken. Men heeft de intentie om tijdig te voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Zoals gezegd is voor de gemeenten Heerenveen, Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland handhaving een speerpunt. Voor de uitvoering van hun verbeterplannen werken deze vier gemeenten in regionaal verband samen met Smallingerland en Tytsjerksteradiel. Men heeft voldoende vertrouwen om tijdig te voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Wij zien het als onze rol om de verdere ontwikkeling en uitbouw van de onderlinge samenwerking in beide samenwerkingsclusters actief te volgen en zonedig een oplossingsgerichte regie ter hand te nemen wanneer er onverhoopt stagnatie mocht optreden.

Het gemeentebestuur van Skarsterlân zat mee aan tafel bij het clustergesprek met de zuidoosthoekgemeenten, maar de gemeente valt buiten het bestek van de samenwerking van de andere vier gemeenten. Ook voor Skarsterlân geldt dat haar schaal geen bijzonder punt van zorg vormt. Gezien de cruciale ligging van Skarsterlân in de A7-zone en op het knooppunt van de A6 en de A7 is het bij uitstek de opgave van deze gemeente om constructief vorm te geven aan een doeltreffende en niet-vrijblijvende ruimtelijk-economische samenwerking met enerzijds Heerenveen en anderzijds Lemsterland. Wij gaan uit van een constructieve en actieve opstelling van de gemeente op dit vlak. Het ligt in onze regierol besloten dat wij in dit opzicht de vinger aan de pols houden.

Met betrekking tot de professionalisering van de milieuhandhaving haakt Skarsterlân aan bij de regionale samenwerking in de zuidwesthoek.

5.2 Zuidwest Fryslân

De gemeentelijke zelfevaluatie rapporten

Boslward:

De conclusie in het zelfevaluatie rapport van Bolsward luidt dat de gemeente het op een aantal essentiële punten beter kan doen. Als oplossingsrichtingen worden het doorvoeren van interne verbeteringen en intensivering van samenwerking met andere gemeenten aangedragen. Wat de eerstgenoemde oplossing betreft, zal nog dit jaar een plan van aanpak aan de gemeenteraad worden aangeboden. Wat intergemeentelijke samenwerking betreft denkt de gemeente met name aan samenwerking op uitvoeringsniveau tussen de zes kleinere zuidwesthoekgemeenten, in kleiner verband of aan uitbesteding van taken aan een centrumgemeente.

Samenwerking kent een grens, aldus het Bolswarder zelfevaluatie rapport. Die grens wordt overgestoken als beleidstaken van colleges en raden alleen op grotere schaal goed tot ontplooiing kunnen komen. Uit de zelfevaluatie is niet gebleken dat de gemeente haar ambities niet kan waarmaken of onder de maat presteert. Mocht het die kant wel uitgaan, dan is met het oog op de democratische legitimatie en duidelijkheid herindeling het devies.

Gaasterlân-Sleat:

College en raad kiezen voor een combinatie van maatregelen om knelpunten op te heffen en verbeteringen door te voeren. Het zelfevaluatie rapport noemt twee hoofdoplossingsrichtingen: investeren in de eigen organisatie en intergemeentelijke samenwerking. Wat de laatstgenoemde oplossingsrichting betreft zal gedurende de lopende zittingstermijn met de raad een discussie plaatsvinden over twee mogelijke hoofdkeuzen: een principiële keuze voor samenwerking met steeds dezelfde gemeenten, of een pragmatische keuze voor een samenwerkingscombinatie van gemeenten per specifieke taak.

In het door het college voorgelegde conceptrapport wordt uitgesproken dat het denkbaar is dat intergemeentelijke samenwerkingsrelaties op termijn tot gemeentelijke opschaling ofwel fusie leiden. Op dit moment is dit echter wenselijk noch haalbaar. Een grootschalige fusie in de zuidwesthoek wordt afgewezen. De gemeente wil echter een gemeentelijke herindeling met één andere gemeente in de regio niet uitsluiten.

De gemeenteraad heeft bij de behandeling van het zelfevaluatie rapport de laatstgenoemde uitspraken inzake een mogelijke gemeentelijke schaalvergroting niet overgenomen. De raad vindt deze uitspraken voorbarig, en acht nadere discussie op dit punt wenselijk.

Lemsterland:

De gemeente Lemsterland legt in haar zelfevaluatie rapport het accent op verbeteringen in eigen huis, zoals het investeren in de eigen organisatie, met name op het gebied van handhaving, en het verbeteren van de communicatie en de burgerparticipatie.

In het kader van de beoordeling van het functioneren van de gemeente in haar rol als bestuurlijke partner noemt de gemeente de samenwerking van de zes kleinere gemeenten in de zuidwesthoek. Gesteld wordt dat er bij deze samenwerking sprake is van concrete doelen, en dat het niet meer gaat om vrijblijvend overleg. Het is van belang dat de gemeenteraad zich bewust is van de beperkingen die de gemeentelijke organisatie heeft om in de komende jaren op een aantal terreinen alle nieuwe ontwikkelingen aan te kunnen. In verband daarmee is het zaak dat de gemeente de regie in eigen handen houdt en niet afhankelijk wordt van andere partners. Daarbij is de gemeenteraad van oordeel dat er harder zou moeten worden opgekomen voor de lokale belangen.

Littenseradiel:

De gemeente Littenseradiel ziet aanknopingspunten voor interne verbeteringen op met name de terreinen van toezicht en handhaving en de dienstverlening aan de burgers.

Daarnaast noemt het rapport als oplossingsrichting dat de gemeente de huidige samenwerking met de buurgemeenten moet intensiveren om de huidige prestaties te verbeteren.

Nijefurd:

In het zelfevaluatie rapport van Nijefurd vormt het ambitieniveau van de gemeente, neergelegd in het collegeprogramma 2002-2006, het ijkpunt voor de keuze van oplossingsrichtingen. Als de gemeente zou moeten kiezen voor handhaving van het ambitieniveau of aanpassing daarvan aan de schaal van de gemeente, dan kiest het college uitdrukkelijk voor het eerste. Dat uitgangspunt is leidend bij het doorvoeren van interne verbeteringen. Datzelfde uitgangspunt leidt verder tot een positieve houding tegenover verdergaande intergemeentelijke samenwerking en samenvoeging van gemeenten, mits dat leidt tot een robuust openbaar bestuur in zuidwest Fryslân. Nijefurd is niet geheel afhankelijk van samenwerking, maar samenwerking met andere gemeenten kan de gemeente helpen om haar ambities te verwezenlijken en de bestuurskracht te verbeteren. De gemeente streeft dan ook naar verdergaande bestuurlijke en ambtelijke samenwerking met omliggende gemeenten. De lappendeken van (toekomstige) gemeenschappelijke regelingen zal op termijn echter afbreuk kunnen doen aan de transparantie, de daadkracht en het democratisch gehalte van het lokaal bestuur. De gemeente is zich ervan bewust dat de vele vormen van samenwerking op den duur kunnen leiden tot een fusie van meerdere gemeenten, aldus het zelfevaluatie rapport.

Sneek:

Teneinde de toekomstige problemen het hoofd te kunnen bieden noemt het zelfevaluatie rapport van de gemeente Sneek een drietal oplossingsrichtingen. De gemeente moet investeren in de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Verder moet de gemeente trachten externe middelen te verkrijgen van provincie, rijk en EU om de geformuleerde ambities waar te kunnen maken. Als derde punt noemt het rapport dat de gemeente nog meer moet samenwerken met omliggende gemeenten, met name met Wymbritseradiel. Ook de samenwerking binnen de A7-zone moet worden geïntensiveerd.

Wûnseradiel:

Raad en college van Wûnseradiel menen dat mits een aantal verbeteringen wordt doorgevoerd de gemeente op dit moment haar taken goed aankan. De druk om goed te presteren wordt echter steeds groter als gevolg van de toenemende veeleisendheid van de burger en nieuwe eisen en opgaven van de zijde van provincie en rijk. Daar komt nog bij dat de financiële situatie van de gemeente de komende jaren aanzienlijk zal verslechteren. Voor een deel kan de gemeente het niet langer alleen opbrengen om aan de op haar afkomende eisen en opgaven te voldoen. De gemeente moet daarom een bestuurlijke toekomstvisie ontwikkelen. Bundeling van krachten met buurgemeenten en/of andere (private) partners is geboden om haar takenpakket op een goede manier uit te kunnen voeren.

Wymbritseradiel:

Het zelfevaluatie rapport van de gemeente Wymbritseradiel geeft twee oplossingsrichtingen aan. De gemeente kan meer investeren in de (kwaliteit van de) organisatie en leiding. Verder kan de gemeente intensiever samenwerken met omliggende gemeenten (met name met Sneek) om de huidige prestaties te verbeteren.

Schaalvergroting door middel van gemeentelijke samenvoeging is geen gewenste oplossing om de gemeente financieel en organisatorisch in staat te stellen om een hoger ambitieniveau te realiseren, aldus het zelfevaluatie rapport.

Onze bevindingen en benadering

In de zelfevaluatie rapporten van de zuidwesthoekgemeenten wordt een groot aantal knelpunten en verbeterpunten gesignaleerd, met name op het vlak van de vervulling van de gemeentelijke rollen als beleidsontwikkelaar, als toezichthouder en handhaver en als dienstverlener. De problematiek die aan deze knelpunten ten grondslag ligt, blijkt voornamelijk van personele en financiële aard te zijn.

Wat betreft de rol van toezichthouder en handhaver wordt dit beeld bevestigd door de tussenmeting in het kader van het project professionalisering milieuhandhaving. De acht gemeenten in het zuidwestelijke cluster en Skarsterlân werken nauw samen bij de uitvoering van hun verbeterplannen. Over het algemeen hebben zij de intentie om tijdig te voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria. Of dit ook daadwerkelijk lukt, is echter mede afhankelijk van onder andere externe ondersteuning en/of de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen.

De oplossingsrichtingen die de gemeenten aangeven zijn, als grootste gemene deler geformuleerd, het investeren in de eigen organisatie en samenwerking met buurgemeenten. De laatstgenoemde oplossingrichting wordt in de meeste rapporten in algemene termen geformuleerd. Uitgewerkte concepten van samenwerking met voorwaarden en criteria waar samenwerking aan moet voldoen ontbreken. Daardoor wordt ook niet toegekomen aan de vraag of intergemeentelijke samenwerking een afdoende oplossing vormt voor de gesignaleerde problemen. Alleen in de rapporten van Bolsward en Nijefurd wordt een duidelijk ijkpunt voor de noodzaak en de toereikendheid van intergemeentelijke samenwerking genoemd: de gemeente moet kunnen blijven presteren overeenkomstig de door haarzelf gestelde ambities. Daarnaast worden in de rapporten van beide gemeenten de criteria van het democratisch gehalte, de duidelijkheid en de transparantie genoemd. In beide rapporten klinkt dan ook de notie door dat de optie van intergemeentelijke samenwerking op grenzen kan stuiten.

Wij menen dat er in de maatschappelijke en bestuurlijke situatie in de zuidwesthoek dringende redenen gelegen zijn om de vraag te stellen of de door de gemeenten aangegeven oplossingsrichtingen afdoende antwoorden geven op de gesignaleerde problemen en knelpunten. Als we kijken naar de maatschappelijke situatie, dan moet worden opgemerkt dat er in de zuidwesthoek sprake is van dynamische ontwikkelingen op het gebied van recreatie en toerisme. Het stelt hoge eisen aan het bestuurlijk vermogen van de gemeenten om deze ontwikkelingen te sturen en in goede banen te leiden.

Meer in het algemeen wordt de zuidwesthoek gekenmerkt door een zwakke economische structuur. De zuidwesthoekgemeenten zullen in goed onderling samenspel alle zeilen moeten bijzetten om structurele verbeteringen van de economie en de werkgelegenheid in de regio te realiseren. Ook dat vraagt om een sterk lokaal bestuur dat op de daarmee samenhangende opgaven en uitdagingen berekend is.

De bestuurlijke situatie in de zuidwesthoek wordt overwegend gekenmerkt door kleinschaligheid. Zes van de acht gemeenten die bij het clusteroverleg aan tafel zaten hebben iets meer of iets minder dan 10.000 inwoners. De vraag moet gesteld worden of daarmee voldoende voorwaarden aanwezig zijn voor een lokaal bestuur in dit gebied dat in staat is om nu en in de toekomst te voldoen aan de in hoofdstuk 4 genoemde basiskwaliteiten en om aan de zo-even genoemde maatschappelijke en economische opgaven het hoofd te bieden.

In enkele situaties achten wij de bestuurlijke kleinschaligheid in de zuidwesthoek een minder problematisch gegeven.

Littenseradiel is met haar ruim 10.000 inwoners een kleinschalige plattelandsgemeente, die bezijden het brandpunt van de dynamische ontwikkelingen op het gebied van toerisme en recreatie in de zuidwesthoek ligt. De gemeente is bestuurlijk grotendeels op de zuidwesthoek georiënteerd, maar heeft als Midden-Friese gemeente een verscheidenheid aan buurgemeenten die in meerderheid buiten de zuidwesthoek liggen.

Naar onze opvatting heeft de bestuurlijke kleinschaligheid van Littenseradiel in combinatie met de maatschappelijke situatie en ontwikkelingen binnen de gemeente tot dusver niet tot manifeste bestuurlijke problemen geleid. Het laat zich niet aanzien dat zich in dit Friese "groene hart" ontwikkelingen zullen voordoen die dit beeld in de overzienbare toekomst wezenlijk zullen veranderen.

Naar ons gevoelen zullen de knelpunten die samenhangen met de relatieve kleinschaligheid van Littenseradiel behalve door interne organisatorische verbeteringen moeten worden ondervangen door creatieve vormen van samenwerking met buurgemeenten en, als de schaal van de desbetreffende beleidsuitvoering daar aanleiding toe geeft, in het verband van de zuidwesthoek als geheel.

De gemeente Lemsterland is eveneens relatief kleinschalig. In het bestuurscentrum Lemmer beschikt de gemeente echter over een stevige kern van in Friese verhoudingen stedelijke allure en betekenis. Verder onderscheidt de gemeente zich door de historische zeewaartse gerichtheid van Lemmer naar karakter en identiteit van omliggende gemeenten.

In het clusteroverleg kwam naar voren dat de gemeente Lemsterland wat de oriëntatie op samenwerking met andere gemeenten betreft geneigd is om, met het eigen voordeel als maatstaf, zowel naar de zuidwesthoek als richting Skarsterlân te kijken. De andere gemeentelijke gesprekspartners in het clusteroverleg waren van oordeel dat Lemsterland in dit opzicht een duidelijke keus zou dienen te maken. Wij onderschrijven dat. De ruimtelijk-functionele samenhang met Skarsterlân in verband met de A6-as Lemmer-Sint Nicolaasga-Joure zou bij die keuze een punt van aandacht kunnen zijn.

De gemeenten Sneek en Wymbritseradiel zijn er in de afgelopen tijd in geslaagd om via constructief en coöperatief bestuurlijk overleg inhoud te geven aan de optie van een hechte onderlinge samenwerking. Dit wordt door beide gemeenten als een “win-win-situatie” ervaren. De gemeente Wymbritseradiel, die met haar ruim 16.000 inwoners een slag groter is dan de overige plattelandsgemeenten in de zuidwesthoek, moet in deze samenwerkingsrelatie in staat worden geacht tot een gelijkwaardig bestuurlijk partnerschap met de stedelijke centrumgemeente Sneek.

Van belang is dat de beide gemeenten de gezamenlijke inzet die zij nu aan de dag leggen weten vast te houden en dat hun samenwerking “blijvend niet-vrijblijvend” zal zijn.

Vanuit deze invalshoek zullen wij de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen beide gemeenten actief blijven volgen.

De beperkingen van de bestuurlijke kleinschaligheid doen zich naar ons oordeel met name gelden in het gebied van de resterende vier gemeenten: Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Wûnseradiel en Bolsward. De eerstgenoemde drie plattelandsgemeenten hebben voluit te maken met de genoemde kritische recreatieve ontwikkelingen in het Merengebied, Gaasterland en langs de IJsselmeerkust. Daarbij heeft Bolsward meer in het bijzonder gestalte te geven aan de functie van de stad als regionaal centrum. De daarmee samenhangende bestuurlijke uitdagingen en opgaven nopen in combinatie met de eisen die voortvloeien uit de in hoofdstuk 4 genoemde gemeentelijke basiskwaliteiten tot een hoog bestuurlijk ambitieniveau. In de zelfevaluatie rapporten van in elk geval Bolsward en Nijefurd wordt daar terecht gewag van gemaakt. Dat levert een aanzienlijke spanning op met de financiële en personele mogelijkheden van deze kleinschalige gemeenten op. In het licht van deze gegevens zijn deze vier gemeenten kwetsbaar.

Wij zijn van mening dat een structurele versterking van het lokaal bestuur in het gebied van deze vier gemeenten onontkoombaar is. Langs welke lijnen die versterking vorm zou moeten krijgen is in de gemeentelijke zelfevaluatie rapporten en in het clustergesprek niet voldoende duidelijk geworden.

Wij menen dat er op dit punt op korte termijn klaarheid moet komen en dat daarbij aansluitend beleidskeuzen geboden zijn die voor de naaste en verdere toekomst een duurzaam krachtig lokaal bestuur in dit gebied waarborgen.

Gezien de in het collegeprogramma neergelegde opdracht, zoals hierboven aangehaald in hoofdstuk 4, ligt het naar ons oordeel op onze weg als provincie om daartoe nadere initiatieven en stappen te nemen.

Wij willen dat graag doen in samenspel met u als Provinciale Staten. In hoofdstuk 6 zullen wij u in verband daarmee een voorstel voorleggen.

5.3 Noordwest Fryslân

De gemeentelijke zelfevaluatie-rapporten

Het Bildt:

Bij het aangeven van oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde knelpunten wordt in het Bildtse zelfevaluatierapport een onderscheid gemaakt tussen zorgtaken en ordeningstaken. Bij de zorgtaken gaat het om taken die rechtstreeks op de burger betrekking hebben zoals dienstverlening en voorzieningen. Met het oog op een optimale taakvervulling is er voor gekozen om bepaalde zorgtaken samen met andere gemeenten uit te voeren (zoals sociale zaken en werkgelegenheid, afvalinzameling, brandpreventie, gebruiksvergunningen). Op onderdelen kan die samenwerking verder ontwikkeld worden. Zo zou om verzuim in het primaire proces te kunnen opvangen de mogelijkheid om met andere gemeenten een "arbeids-pool" op te zetten moeten worden onderzocht. Verder zou in het kader van lopende verbeteringsprocessen ook samenwerking op andere gebieden kunnen worden geïntensiveerd, bijvoorbeeld als het gaat om ICT-ontwikkeling en inkoop.

Bij ordeningstaken gaat het om taken op een meer strategisch niveau, zoals ruimtelijke ordening, werkgelegenheid en plattelandsontwikkeling. De daarbij in het geding zijnde beleidsopgaven overstijgen op bepaalde terreinen het niveau van de eigen gemeente. Bestuurlijke samenwerking is dan geboden. Op verschillende gebieden is er al sprake van samenwerking, bijvoorbeeld bevordering toerisme, stimulering sportdeelname jeugd en werkgelegenheid. Op andere terreinen, zoals de economische ontwikkeling, kan de samenwerking verbeteren. Stadsregio Leeuwarden - Westergozone vormt daarvoor het kader.

Ferwerderadiel:

Het Ferwerderadielster zelfevaluatie-rapport besluit met de conclusie dat de huidige schaal van de gemeente in de gegeven situatie geen grote problemen oplevert. Het huidige prestatieniveau wordt voldoende geacht. Op vitale beleidsfuncties is en wordt extra personeel aangevraagd. In het algemeen wordt de huidige kwaliteit van het ambtelijk apparaat als goed ervaren. Dit niveau dient ook in de toekomst tenminste gehandhaafd te blijven. Dat vereist blijvend investeren in kwaliteit en formatie.

Verder moet de gemeente alert zijn op de noodzaak en de mogelijkheden van praktische samenwerking. Waar nodig en mogelijk zullen onder regie van de gemeente taken worden uitbesteed.

Franekeradeel:

In het zelfevaluatierapport wordt een reeks verbeterpunten in de eigen organisatie gesignaleerd. Voor een aantal taken noemt het rapport samenwerking met andere gemeenten, met private partijen en met andere (semi-)overheidsinstellingen als oplossingsrichting. Het gaat daarbij om beleidsontwikkeling en -uitvoering op het gebied van handhaving, werkgelegenheidsbevordering en het instandhouden van voorzieningen. Het rapport stelt dat er soms kan worden gekozen voor een regionale aanpak, zoals op het gebied van onderwijs en bedrijventerreinen. Om meer te bereiken en de burger er beter van te laten worden kunnen opties als samenwerking en schaalvergroting worden onderzocht. Voorop staat dat de gemeente voor de burger herkenbaar en bereikbaar is, aldus het rapport.

Harlingen:

In het zelfevaluatierapport wordt gesignaleerd dat de ambtelijke capaciteit op bepaalde onderdelen een beperkende factor kan zijn bij het gemeentelijk functioneren en het doorvoeren van verbeteringen. Dat knelpunt kan worden ondervangen door te investeren in uitbreiding en kwaliteitsverhoging en door samenwerking met omliggende gemeenten.

Deze samenwerking kan zowel betrekking hebben op de werkgeversrol (regionale arbeids-pool) als op de uitvoering van kerntaken zoals publieke dienstverlening en handhaving. In de komende periode zal worden bezien op welke terreinen en op welke wijze verdere samenwerking invulling kan krijgen.

Een belangrijke vraag is op welke schaal samenwerking met andere gemeenten moet plaatsvinden. Thans is er sprake van een "lappendeken" van samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt. Het gemeentebestuur denkt dat er meer uniformiteit gerealiseerd zou kunnen worden bij samenwerking op een schaal van 5 à 6 gemeenten. Op die manier kan de bestuurlijke en ambtelijke regie van de gemeente op de samenwerking worden versterkt. Waar samenwerking niet van de grond komt zou deze van hogerhand moeten worden afgedwongen. Het gemeentebestuur is gecharmeerd van een constructie waarbij de gemeentelijke autonomie grotendeels behouden blijft en er intensief wordt samengewerkt in een "back office".

Leeuwarderadeel:

Het streven naar behoud van de gemeentelijke zelfstandigheid staat hoog op de Leeuwarderadeelster politiek-bestuurlijke agenda. Het gemeentebestuur realiseert zich dat dit streven op termijn op enigszins gespannen voet kan komen te staan met de veranderende financiële perspectieven. Dat noopt tot voortdurende alertheid op effectiviteit en efficiëntie. Verder wil de gemeente waar nodig en zinvol met omliggende gemeenten samenwerken. Er is op dit moment reeds sprake van enkele succesvolle vormen van samenwerking. Steeds moet een afweging worden gemaakt in hoeverre schaalvergroting de gemeente financieel en organisatorisch in staat stelt om de gewenste prestaties te leveren. Samenwerking mag niet leiden tot een bestuurlijke lappendeken en tot sterke versnippering in de uitvoering. Op dit punt dienen zich nieuwe vormen van samenwerking aan, zoals het concept "Samen en toch apart" (SETA). Verder is het voor elke gemeente zaak om elders opgedane ervaringen zoveel mogelijk te benutten. Een suggestie daarbij is dat de provincie een rol zou kunnen spelen op het gebied van de uitwisseling van kennis, ervaringen en expertise tussen de verschillende gemeenten. Een dergelijke bemiddelende rol zou ook vorm gegeven kunnen worden ten aanzien van diverse uitvoeringstaken.

Menaldumadeel:

De gemeente is zich bewust van haar kwaliteiten en ze kent haar beperkingen. Die beperkingen worden ondervangen door het inhuren van externe expertise en door samenwerking. De gemeente is betrokken bij diverse samenwerkingsnetwerken, zoals de Stadsregio, de Westergozone en de Milieu-adviesdienst. Ook werkt Menaldumadeel intensief met andere gemeenten samen op een aantal gebieden als onderwijs, sport, sociale zaken en werkgelegenheid en gemeentereiniging. Het eigen gemeentelijk apparaat op deze terreinen is afgebouwd. De ambtelijke en bestuurlijke regie op de beleidsvorming en op de uitvoering van samenwerkingstaken is echter voldoende in eigen hand gebleven. Verder werkt Menaldumadeel met verscheidene gemeenten samen ten aanzien van plattelandsvernieuwing en de programbegroting. Wellicht kan in de toekomst ook op het terrein van de brandweer met andere gemeenten worden samengewerkt.

De gemeente dient overigens nog wel te werken aan wat meer structurele samenwerkingsverbanden, aldus het evaluatierapport. Nu is nog vaak sprake van planning op de korte termijn, terwijl er ook een visie en planning voor de langere termijn moet worden ontwikkeld. De bestaande samenwerkingsverbanden zijn niet transparant (genoeg). De gemeente moet een duidelijke visie ontwikkelen op wat zij onder samenwerking verstaat en wat zij daarvan verwacht. Verder valt te denken aan de oprichting van een intergemeentelijk facilitair bedrijf of expertisebureau, een zogeheten "shared servicesbureau".

Onze bevindingen en benadering

Binnen het noordwest-Friese cluster is er sprake van twee duidelijk van elkaar onderscheiden deelgebieden: de langs het Van Harinxmakanaal gelegen Westergozone-gemeenten Harlingen, Franekeradeel en Menaldumadeel, en de drie plattelandsgemeenten het Bildt, Leeuwarderadeel en Ferwerderadiel.

Van de drie laatstgenoemde gemeenten hebben de eerste twee iets meer dan 10.000 inwoners, en de derde een kleine negenduizend. Ferwerderadiel is naar inwonertal de kleinste Friese vastelandsgemeente.

Het gebied van deze gemeenten wordt dus gekenmerkt door lokaal-bestuurlijke kleinschaligheid. Teneinde de daarmee samenhangende knelpunten het hoofd te bieden hebben deze gemeenten gekozen voor de zogenoemde G4-formule: onderlinge samenwerking, waarbij overigens ook de gemeente Menaldumadeel is betrokken. De vier gemeenten hebben zich tijdens het clusteroverleg ook nadrukkelijk onder deze vlag gepresenteerd. In het kader van het professionaliseringstraject milieuhandhaving stemmen de vier gemeenten een aantal onderdelen van hun aanpak op elkaar af.

Het valt overigens op dat het G4-samenwerkingsverband in de zelfevaluatierapporten van de vier gemeenten niet prominent naar voren komt.

Dat de betrokken gemeenten de kleinschaligheidsproblematiek onderkennen en bereidheid tonen over de eigen grenzen heen te kijken verdient positieve waardering. Wij hebben wel een aantal vragen ten aanzien van de door deze gemeenten gekozen koers die naar onze opvatting in de komende tijd expliciet beantwoord zouden moeten worden. In de zelfevaluatierapporten van de G4-gemeenten blijft het G4-samenwerkingsverband namelijk goeddeels onzichtbaar: een gemeenschappelijk bestek van samenwerking alsmede een motivering van in verband daarmee gedane en te maken keuzen ontbreken.

Op het eerste gezicht lijkt de G4-formule overeen te komen met de in noordoost en zuidoost Fryslân gekozen intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Toch is er naar onze opvatting sprake van een belangrijk verschil. De gemeenten in oostelijk Fryslân moeten gezien hun schaal in staat worden geacht tot aansturing en begeleiding van de in de samenwerking ingebrachte taken vanuit een autonome positie. De vraag is of de G4-gemeenten in staat zijn om op de desbetreffende beleidsterreinen voldoende expertise in eigen huis te houden om de in de samenwerking ingebrachte of aan een partnergemeente uitbestede uitvoeringstaken met een eigen beleidsinbreng te blijven volgen. In dat opzicht is er eerder sprake van een parallel met de situatie in een groot deel van de zuidwesthoek. Bij kleinschalige gemeenten is eerder dan bij grotere gemeenten het dilemma aan de orde dat lichte vormen van samenwerking onvoldoende tegemoet komen aan aanwijsbare schaalknelpunten, terwijl intensieve samenwerking die op belangrijke beleidsterreinen betrekking heeft al gauw leidt tot uitholling van de eigen gemeentelijke autonomie. Daarmee is uiteraard ook de controle en de democratische legitimatie van het beleid door de gemeenteraad in het geding.

Wij vragen ons af of de G4-gemeenten zich hier voldoende rekenschap van hebben gegeven alvorens de weg naar onderlinge samenwerking in te slaan. Uit de zelfevaluatierapporten van deze gemeenten en uit het clusteroverleg is ons dat niet gebleken.

Wij nemen daarmee in dit stadium geen standpunten in; wij werpen vragen op. Wij vinden wel dat die vragen beantwoord zullen moeten worden. Wij menen dat er op dit moment nog onvoldoende duidelijkheid is voor een standpuntbepaling aangaande beleidskeuzes betreffende de gewenste lokaal-bestuurlijke structuur in dit bouwhoekgebied. Wij achten een nadere verkenning van voorwaarden en oplossingsrichtingen ten dienste van de vormgeving van een sterk en zelfdragend lokaal bestuur in dit gebied onontkoombaar.

Bij deze verkenning dient overigens naar onze opvatting de bestuurlijke positie van de gemeente Menaldumadeel een bijzonder punt van aandacht te vormen. Daarmee nemen wij tevens de wissel in ons betoog naar de gemeenten langs het Van Harinxmakanaal. Door zich aan te sluiten bij het G4-verband kiest de gemeente Menaldumadeel voor een koers die naar onze opvatting de samenhang binnen de Westergozone doorbreekt.

Met betrekking tot de Westergozone is de ruimtelijke discussie gevoerd en dat heeft tot afspraken geleid. De Westergozone is van centrale betekenis voor de sociaal-economische ontwikkeling van het noordelijk deel van Fryslân, en dat leidt voor de gemeenten in dit gebied tot belangrijke opgaven en taakstellingen. Dat vraagt om een sterke bestuurlijke structurering van de Westergozone, en de gemeenten in dit gebied hebben daarin elk een eigen en elkaar onderling aanvullende rol te spelen. Dat dient naar onze opvatting consequenties te hebben voor de primaire bestuurlijke oriëntatie van Menaldumadeel.

Wanneer wij het Westergozonegebied van de Harlinger havenmond tot Leeuwarden in ogenschouw nemen zien wij het volgende beeld.

Harlingen is een relatief kleinschalige gemeente, niet zozeer op zichzelf en in vergelijking met andere gemeenten in Fryslân, maar ontegenzeggelijk wel in relatie tot de specifieke bestuurlijke opgaven waar deze gemeente met name in verband met de zeehavenontwikkeling voor staat.

Franekeradeel behoort tot de wat grotere Friese gemeenten, zeker in de noordwest-Friese omgeving. Niettemin blijken de opgaven waarvoor de gemeente op ruimtelijk en infrastructuur gebied staat momenteel haar financiële spankracht te boven te gaan.

Menaldumadeel is een relatief kleinschalige gemeente. Zoals wij hebben aangegeven zijn wij van opvatting dat het bestuurlijk toekomstperspectief van Menaldumadeel primair binnen de Westergozone dient te liggen. De vraag is welke concrete bestuurlijke consequenties dit dient te hebben. Intergemeentelijke samenwerking, in welke vorm ook, vraagt van de betrokken gemeenten te allen tijde een hoge inzet van bestuurskracht, organisatorisch prestatievermogen en ambtelijke expertise, teneinde als zelfstandige en krachtige partner te kunnen functioneren. Uit haar zelfevaluatie-rapport blijkt dat de gemeente zwaar op intergemeentelijke samenwerking leunt. Een reeks belangrijke lokale bestuurstaken is in diverse intergemeentelijke samenwerkingsvormen ingebracht. Voor een aantal andere evenzeer belangrijke taken ziet de gemeente dat in het verschiet liggen. Daarbij blijkt de gemeente zich ervan bewust te zijn (meer dan uit nogal wat andere gemeentelijke zelfevaluatie-rapporten expliciet blijkt) dat intergemeentelijke samenwerking een duidelijke bestuurlijke visie, een goed overdachte structuur en transparantie vergt. De vraag is welke bestuurlijke visie in de situatie van Menaldumadeel concreet vereist is, en of de beschikbaarheid van een dergelijke visie voldoende waarborgen biedt voor een zelfstandige en krachtige rol van Menaldumadeel in het bestuurlijk samenspel binnen de Westergozone.

In het kader van het project professionalisering milieuhandhaving behoren Harlingen, Franekeradeel en Menaldumadeel, evenals overigens het Bildt, Ferwerderadiel en Leeuwarderadeel, tot de categorie gemeenten die in het algemeen de intentie hebben om aan de gestelde kwaliteitscriteria te voldoen, maar ten aanzien waarvan een doelgerichte regie en begeleiding van de provincie vereist is om dat te bereiken.

Hiermee hebben wij de bestuurlijke problematiek binnen het Westergozonegebied in kaart gebracht. Daarin liggen de probleemstellingen besloten: het vraagstuk van het lokaal-bestuurlijk vermogen van de betrokken gemeenten in relatie tot voor heel Fryslân belangrijke ruimtelijke, economische en infrastructurele opgaven, en mede in verband daarmee het vraagstuk van de kleinschaligheid van en de overwegende bestuurlijke blikrichting van Menaldumadeel. Het gaat daarbij om een tamelijk complex en in elkaar grijpend geheel, waarin de geëigende antwoorden zich niet terstond aftekenen. De zelfevaluatie-rapporten van de drie betrokken gemeenten en het clusteroverleg hebben op dit punt niet tot voldoende aanknopingspunten geleid. In de drie zelfevaluatie-rapporten vormt het goed functioneren van de eigen gemeente de optiek van waaruit naar intergemeentelijke samenwerking wordt gekeken. Dat is op zichzelf terecht, maar een specifieke toespitsing op de bestuurlijke vereisten en randvoorwaarden voor een goed functionerende Westergozone ontbreekt in elk van de drie rapporten.

Naar ons oordeel zijn daarom nadere verkenning en toegespitst onderzoek geboden. Bij de daaruit voortvloeiende keuzen dient uiteraard ook de verhouding met de gemeente Leeuwarden als belangrijke bestuurlijke partner in het verband van de Westergozone te worden betrokken.

Daarmee hebben wij het gehele gebied van het noordwestelijke cluster aangemerkt als gebied waarvoor ten behoeve van beleidskeuzen inzake de gewenste vormgeving van het lokaal bestuur nadere verkenning en onderzoek noodzakelijk zijn. Daarbij geldt voor elk van de

beide deelgebieden die wij hebben onderscheiden een eigen probleemstelling. In de noordelijke bouwhoekgemeenten vloeit de probleemstelling vooral voort uit bestuurlijke kleinschaligheid. In het gebied van de “kanaalgemeenten” is dat deels ook aan de orde, maar daarnaast staat met name ook de vraag naar de gewenste bestuurlijke structurering van de Westergozone op de voorgrond.

De bestuurlijke positie en blikrichting van Menaldumadeel vormt daarbij een bijzonder punt van aandacht, evenals in beide deelgebieden de verhouding en samenwerking met Leeuwarden.

Het ligt op onze weg als provincie om de verkenning en het onderzoek vanuit deze probleemstellingen ter hand te nemen. Zoals gezegd komen wij in hoofdstuk 6 terug op de ons voor ogen staande aanpak daarvan.

5.4 Boarnsterhim, Smallingerland en Tytsjerksteradiel

De gemeentelijke zelfevaluatie rapporten

Boarnsterhim:

Boarnsterhim werkt met betrekking tot een reeks dienstverlenende en meer strategische taken met diverse omliggende gemeenten samen. Leidraad bij het zoeken van samenwerking is het zo concurrerend mogelijk aanbieden van producten aan de burgers, zonder dat het gemeentebestuur zijn beïnvloedingsmogelijkheden verliest.

Smallingerland:

Het gemeentebestuur van Smallingerland geeft aan dat het in de samenwerking met andere gemeenten soms op een ander kwaliteitsniveau stuit. Samenwerking wordt daardoor soms bemoeilijkt. In die zin is een relevant verschil in grootte soms een belemmerende factor. De gemeente is voor de uitvoering van taken niet afhankelijk van andere gemeenten, aldus het zelfevaluatie rapport.

In termen van oplossingsrichtingen kiest het gemeentebestuur vanuit een organisatorische invalshoek voor handhaving van de status quo. Volgens de zelfevaluatie presteert de gemeente namelijk over de hele linie goed. In bestuurlijke zin valt de keuze op schaalvergroting. Het gaat daarbij overigens niet om een voorwaarde voor het adequaat functioneren van de gemeente; een integrale benadering staat als motief voorop. Deze keuze wordt verder niet uitgewerkt en geconcretiseerd in het zelfevaluatie rapport.

Tytsjerksteradiel:

De gemeente trekt uit haar zelfevaluatie de conclusie dat haar prestaties over het algemeen voldoende zijn. Wel is er het voortdurende besef dat de gemeente meer moet investeren in de ambtelijke organisatie om de prestaties te verbeteren.

De gemeente is volgens het zelfevaluatie rapport voor de uitvoering van haar taken niet of nauwelijks afhankelijk van andere gemeenten. Samenwerking wordt aangegaan op grond van rationele overwegingen of ter verhoging van efficiency en effectiviteit. Daarbij moet de gemeente (meer) alert zijn op de mogelijkheden om uit samenwerking met andere gemeenten maximaal voordeel te halen, aldus het zelfevaluatie rapport.

Onze bevindingen en benadering

Met de gemeentebesturen van Boarnsterhim, Smallingerland en Tytsjerksteradiel is het vijfde clusteroverleg in successie gevoerd.

De drie gemeenten hebben elk, Boarnsterhim in mindere mate dan de beide andere, een behoorlijke schaal. Smallingerland is inwonertal de tweede gemeente van Fryslân, Tytsjerksteradiel de vijfde. De drie gemeenten zien op grond van hun zelfevaluatie diverse aanknopingspunten voor interne organisatorische verbeteringen. Voor het overige vormt de schaal van de drie gemeenten als zodanig geen (bijzonder) probleem.

De gemeenten Tytsjerksteradiel en Smallingerland werken in regionaal verband nauw samen bij de uitvoering van hun verbeterplannen in het kader van het project professionalisering milieuhandhaving. De gemeente Boarnsterhim werkt hiervoor samen met de gemeenten in noordelijk Fryslân in het kader van de Milieu-adviesdienst regio Noord.

Voor Boarnsterhim dient het patroon van samenwerkingsrelaties met omliggende gemeenten naar onze mening wel een punt van aandacht te vormen. Boarnsterhim geeft aan in alle richtingen met omliggende gemeenten samen te werken, hetgeen in de hand wordt gewerkt door de centrale ligging van de gemeente. Deze “waaier” van samenwerkingsvormen lijkt werkende weg zo gegroeid te zijn. Dat doet de vraag rijzen of de gemeente wel een geëxpliciteerde visie op intergemeentelijke samenwerking in haar situatie heeft. Dat zou, meer dan uit het

zelfevaluatierapport van de gemeente naar voren komt, een onderwerp van bezinning voor college en raad moeten zijn. Daarbij is met name ook de vraag aan de orde hoe de gemeente vanuit eigen beleidsopvattingen sturing kan geven aan taken met betrekking waartoe met andere gemeenten wordt samengewerkt, zodat ook de democratische controle door de gemeenteraad ten aanzien van deze taken kan blijven functioneren. In samenhang daarmee komt verder de vraag op of de gemeente toch niet zou moeten kiezen voor een primaire blikrichting als het om intergemeentelijke samenwerking gaat.

In het clusteroverleg hebben de drie gemeentebesturen overigens aangegeven met name ook elkaar als prominente samenwerkingspartners te zien. Wij waarderen dat positief. Wij zullen de ontwikkelingen op dit vlak met belangstelling blijven volgen.

5.5 Leeuwarden

Het gemeentelijk zelfevaluatie-rapport

In het Leeuwarder zelfevaluatie-rapport wordt een reeks mogelijkheden tot verbetering gesignaleerd, met name in verband met de rollen van de gemeente als dienstverlener, toezichthouder en handhaver en als werkgever. Verbeteringen kunnen worden gerealiseerd door te investeren in de organisatie: beter besturen, beter bedienen, beter beheersen, beter benutten.

Eén van de achterliggende vragen bij de zelfevaluatie is of gemeenten voldoende kritische massa hebben om ook de uitdagingen van de toekomst het hoofd te bieden. Voor wat Leeuwarden betreft hoeft daar weinig twijfel over te bestaan, aldus het rapport.

Omdat maatschappelijke vraagstukken doorgaans niet beginnen of ophouden bij gemeentegrenzen is samenwerking in de Stadsregio en in de Westergozone geboden. Leeuwarden vervult daarin een actieve rol, onder andere in de vorm van de ontwikkeling van een regiovisie. In dat verband is Leeuwarden bereid waar mogelijk bijdragen te leveren aan de oplossing van eventuele vraagstukken die in de betrokken gemeenten worden geconstateerd.

Leeuwarden en mogelijk ook andere stedelijke gebieden zouden bijzonder gebaat zijn met meer aandacht van de provincie voor de specifieke vraagstukken die met steden en stedelijke gebieden zijn verbonden.

Onze bevindingen en benadering

Met het gemeentebestuur van Leeuwarden hebben wij een bilateraal overleg gevoerd. Gezien de bovenregionale betekenis van de stad lag exclusieve indeling van de gemeente bij één van de aangrenzende clusters niet voor de hand. Dat betekent uiteraard niet dat in het overleg de diverse relaties tussen Leeuwarden en de omliggende gemeenten buiten beschouwing zijn gebleven.

De gemeente Leeuwarden werkt in verschillende kaders met andere gemeenten samen. De belangrijkste samenwerkingskaders zijn de Westergozone en het Bestuurlijk Overleg Stads-gewest Leeuwarden (BOSL).

De gemeente voert het verbeterplan in het kader van de professionalisering milieuhandhaving zelfstandig uit. Er kan op worden vertrouwd dat de gemeente tijdig aan de gestelde kwaliteitscriteria zal voldoen.

Een belangrijk kenmerk van de samenwerkingsverhouding tussen Leeuwarden en de omliggende gemeenten is dat het gaat om samenwerking tussen verreweg de grootste en meest stedelijke gemeente van Fryslân en kleinere gemeenten met een meer landelijk karakter. Dat kan, ook bij wederzijdse en gemeenschappelijke erkenning van de noodzaak van samenwerking, aanleiding geven tot verschillende invalshoeken en spanningen. Tijdens het overleg kwam naar voren dat hiervan ook wel sprake is in de samenwerking tussen Leeuwarden en de omliggende gemeenten.

In het overleg met Leeuwarden is ook de optie van uitbreiding van het grondgebied van Leeuwarden door middel van gemeentelijke herindeling aan de orde geweest. Aanleiding hiertoe was de uitspraak van het gemeentebestuur dat het voor de eerstkomende vijftien jaar geen gebiedsuitbreiding nastreeft. Binnen de huidige gemeentegrenzen is voldoende ruimte beschikbaar voor de benodigde planologische uitleg, aldus het gemeentebestuur.

Wij kunnen ons in deze benadering vinden. In de tweede helft van de jaren negentig heeft in intensief overleg tussen ons en de gemeente Leeuwarden en de omliggende gemeenten een afweging plaatsgevonden tussen de optie van een gemeentelijke herindeling rondom Leeuwarden en die van een niet-vrijblijvende samenwerking tussen Leeuwarden en haar buurgemeenten die een goede ontwikkeling van de stad dient te garanderen en te ondersteunen. Daarbij is uiteindelijk voor de laatste optie gekozen, hetgeen geresulteerd heeft in de oprichting van het BOSL in 1999. Het ook nu door Leeuwarden aangevoerde gezichtspunt dat de gemeente op eigen grondgebied over voldoende ruimte beschikt voor de realisering van de in de naaste toekomst benodigde woningbouw heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld.

Dat er in het overleg tussen Leeuwarden en haar buurgemeenten bij tijd en wijle sprake is van verschillende invalshoeken en van daarmee samenhangende wrijvingen en spanningen is in het algemeen eigen aan samenwerking tussen stedelijke centrumgemeenten en omliggende gemeenten. Het vormt de belangrijkste structurele beperking van deze vorm van samenwerking. Wanneer deze beperking zich in een concrete situatie te sterk laat gelden moeten andere oplossingsrichtingen voor de bestuurlijke problematiek rondom grotere centrumsteden onder ogen worden gezien.

Wij constateren dat de aan Leeuwarden grenzende gemeenten tot dusver een coöperatief commitment jegens de samenwerking in BOSL-verband aan de dag leggen. Het is mogelijk gebleken om in het BOSL stringente en niet-vrijblijvende afspraken te maken over de per gemeente te realiseren woningbouw. De volledige uitvoering van de voor Leeuwarden vastgelegde taakstelling wat woningbouw betreft, blijkt tot dusver nog een knelpunt te vormen. Voor de oplossing daarvan heeft de gemeente Leeuwarden zelf voor een belangrijk deel de sleutel in handen.

Wij zullen er vanuit onze regierol op toezien dat er strikt en blijvend de hand wordt gehouden aan de in BOSL-verband gemaakte afspraken, onvoorziene omstandigheden en evidente overmacht daargelaten. Dat laatste dient echter niet te snel als alibi voor bij afspraken achterblijvende prestaties te worden aangevoerd. Wij gaan uit van een volledige bestuurlijke en organisatorische inzet van elk van de BOSL-partners voor de realisering van hun deel van de afgesproken taakstellingen, of dit nu intensivering van inspanningen dan wel juist terughoudendheid vergt.

Tenslotte zal, zoals wij hierboven in 5.3 al hebben aangegeven, bij de te maken keuzen ter versterking van de lokaal-bestuurlijke structuur van de Westergozone ook gekeken moeten worden naar de relatie met Leeuwarden als belangrijke bestuurlijke partner in deze corridor.

Hoofdstuk 6 Hoe nu verder?

In het voorafgaande hebben wij per overlegcluster onze bevindingen naar aanleiding van de gemeentelijke zelfevaluaties en de clusteroverleggen uiteengezet. De problemen en knelpunten die uit de zelfevaluaties en het overleg naar voren zijn gekomen zijn van tweeërlei aard: knelpunten op het vlak van de bestuurskwaliteit van de afzonderlijke gemeenten, en problemen en knelpunten die betrekking hebben op de lokale bestuurlijke structuur in gebieden die meer dan één gemeente omvatten.

Voor de versterking van de eigen bestuurskwaliteit hebben de gemeenten in hun zelfevaluaties tal van oplossingen ofwel “verbeterpunten” in termen van intern-organisatorische maatregelen aangegeven. Wij hebben de gemeenten tijdens de clusteroverleggen gevraagd ons dit najaar te informeren over de stand van zaken wat de uitvoering van deze maatregelen betreft. Van een enkele gemeente (Littenseradiel) hebben wij al een plan van aanpak ter verbetering van de gemeentelijke bestuurskwaliteit ontvangen.

Waar de noodzaak van versterking van de lokaal-bestuurlijke structuur in gebieden die meer dan een gemeente omvatten aan de orde is onderscheiden wij twee situaties:

Versterking bestuurskwaliteit door samenwerking

Voor een aantal gebieden en situaties in de provincies is het naar ons oordeel op grond van de gemeentelijke zelfevaluaties en de clustergesprekken duidelijk geworden dat de gewenste versterking van de lokale bestuurskracht door samenwerking tussen gemeenten kan worden bereikt. De gemeenten in deze gebieden en situaties moeten in staat worden geacht om vanuit voldoende zelfdragend vermogen aan doeltreffende intergemeentelijke samenwerking gestalte te geven en om op grond van eigen beleid en visie sturing te geven aan in samenwerkingsvormen ingebrachte taken. Wij zullen de verdere ontwikkeling van gekozen en nog te kiezen vormen van samenwerking actief blijven volgen. Bij onze beoordeling en toetsing van verdere ontwikkelingen en de uitkomsten daarvan hanteren wij de volgende criteria:

- vormen van samenwerking moeten doeltreffend bijdragen aan de oplossing van geconstateerde knelpunten en aan verbetering van de bestuurskwaliteit;
- samenwerkingsvormen zullen niet-vrijblijvend en duurzaam moeten zijn;
- de bij samenwerkingsvormen betrokken gemeenten moeten in staat zijn om vanuit eigen beleidsvisies en met behulp van eigen deskundigheid een eigen inhoudelijke inbreng in de samenwerking te leveren en sturing te geven aan de in de samenwerking ingebrachte taken;
- samenwerkingsvormen zullen transparant moeten zijn, en de democratische legitimatie, met name in termen van betrokkenheid van de gemeenteraden, moet goed zijn geregeld.

Vanuit deze criteria zullen wij de verdere ontwikkelingen op het gebied van intergemeentelijke samenwerking actief volgen, en zo nodig op grond van onze regierol in overleg met de betrokken gemeenten bijsturen.

Nader onderzoek en nadere beleidskeuzen inzake oplossingsrichtingen geboden

Zoals wij in de hoofdstukken 5 en 6 hebben aangegeven kan naar ons gevoelen voor een viertal gemeenten in de zuidwesthoek en voor het gebied van het noordwestelijke cluster als geheel niet met een actief-volgende opstelling worden volstaan. In de zuidwesthoek gaat het daarbij om het gebied van de gemeenten Bolsward, Wûnseradiel, Gaasterlân-Sleat en Nijefurd. In de noordwesthoek gaat het om de bouwhoekgemeenten het Bildt, Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel, en de langs het Van Harinxmakanaal gelegen gemeenten Harlingen, Franekeradeel en Menaldumadeel.

Wij achten het onontkoombaar dat ter versterking van de lokaal-bestuurlijke structuur in deze gebieden een aantal verdergaande stappen wordt gezet. Deze verdergaande stappen en daaruit voortvloeiende beleidskeuzen zullen ertoe moeten leiden dat de lokale bestuursstructuur in deze gebieden de in hoofdstuk 4 genoemde basiskwaliteiten waarborgt en voorts opgewassen is tegen specifiek aan de orde zijnde regionale opgaven. Wij hebben daarbij in het bijzonder het oog op de recreatieve ontwikkelingen en de zwakke economische structuur in de zuidwesthoek, en op een sterke bestuurlijke vormgeving van de Westergozone. Wij hebben ter oplossing van de daarbij aan de orde zijnde problemen en knelpunten nog geen keuzen en beleidsvoornemens geformuleerd. Wij hebben in probleemstellende zin de noodzaak van nadere beleidskeuzen ten behoeve van een structurele versterking van het lokaal bestuur in deze gebieden aangegeven.

Wij willen graag met u de discussie aangaan over de vraag hoe tot deze beleidskeuzen te komen. Daarbij hechten wij er aan om deze keuzen binnen expliciet door u als Provinciale Staten gestelde kaders en randvoorwaarden te kunnen maken. Wij willen u daarom uitnodigen om ons van een dergelijke kaderstelling te voorzien. Het is uiteraard aan uw staten om hiervoor de meest gereede vorm te kiezen.

Financiële facilitering

Voor het zojuist bedoelde onderzoek ten dienste van nadere beleidskeuzen zullen financiële middelen noodzakelijk zijn. Verder hebben wij in de clusteroverleggen aangegeven dat wij bereid zijn de ontwikkeling van samenwerkingsvormen tussen gemeenten financieel te faciliteren waar daartoe aanleiding is teneinde de samenwerking goed van de grond te krijgen. In de ontwerpbegroting 2005 zullen wij u voorstellen een budget voor nader onderzoek en verdere financiële facilitering vrij te maken.

Behandelvoorstel

Wij stellen u voor om bij de behandeling van onze rapportage in ieder geval in te gaan op de navolgende vraagpunten:

- Herkennen uw staten de bestuurlijke situatie in Fryslân zoals wij deze op basis van de rapportages van de gemeenten en de daarop gevoerde gesprekken hebben weergegeven?
- Deelt u de door ons daarop gebaseerde conclusies?
- Kunt u zich vinden in onze opvatting dat ten aanzien van een aantal concreet door ons genoemde gemeenten bestuurlijke oplossingen geboden zijn die verder gaan dan een simpele intensivering van intergemeentelijke samenwerking?

Het is uiteraard een taak voor uw staten zelf om te bepalen op welke wijze de kaderstelling voor het vervolgtraject vorm dient te krijgen.

Wij zeggen u toe om binnen een termijn van zes maanden na de afronding van deze kaderstelling met een afrondend voorstel naar uw Staten te komen.

Leeuwarden, juli 2004

Gedeputeerde Staten van Fryslân