

**Meer burger,
minder bestuur.**

**Advies over de toekomstige
lokaal-bestuurlijke inrichting van
de Provincie Friesland.**

De Commissie van Wijzen:

Prof. em. dr. L. Koopmans

Mr. M.J.H. Marijnen

D.W. de Cloe

Leeuwarden, 15 maart 2011

De aanleiding

Door het ontstaan van de nieuwe gemeente SudWestFryslân per 1 januari 2011 veranderde het politiek-bestuurlijke landschap van de provincie Friesland ingrijpend.

De herindeling van Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel leidde tot één grote gemeente in de zuidwest hoek van de provincie Friesland met ongeveer 82.000 inwoners; de tweede gemeente van Friesland wat inwoners betreft.

De behandeling van deze herindeling in de zuidwesthoek door de Tweede Kamer leidde op 12 mei 2010 tot de motie-Heijnen.(zie bijlage 1) De provincie Friesland werd daarin indirect gevraagd om met een visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van Friesland te komen.

Op 2 december 2010 benoemde het College van Gedeputeerde Staten (GS) een Commissie van Wijzen met de opdracht een advies op te stellen over de lokaal-bestuurlijke inrichting van de Provincie Friesland in de toekomst. In het advies spreken we korthedshalve over de commissie.

De Commissie van Wijzen bestaat uit:

1. de heer prof. em. dr. L. Koopmans (voorzitter)
2. de heer mr. M.J.H. Marijnen (lid)
3. de heer D.W. de Cloe (lid)

De heer drs. F. Schriever (procesarchitect) heeft de commissie bijgestaan als secretaris en mevr. C. Overes heeft de commissie administratief en redactioneel ondersteund.

De opdracht aan de commissie luidt:

“Ten behoeve van onze strategische visievorming op de toekomstige lokaal-bestuurlijke inrichting van Fryslân (conform de motie-Heijnen c.s., Kamerstuk 32242, nr. 11. vergaderjaar 2009-2010) verzoeken wij u een integraal advies uit te brengen over de mogelijkheden, wenselijkheid en haalbaarheid van duurzame versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur, aan de hand van een verkenning van (boven)lokale opgaven op grond van Rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid, en de mede daarop te identificeren bestuurlijk en maatschappelijk samenhangende gebiedsclusters.

Wij vragen de commissie daarbij om te komen tot een gemotiveerde analyse over geëigende gebiedsgerichte oplossingsrichtingen (herindeling, intergemeentelijke samenwerkingsmodaliteiten, danwel handhaving van de status quo) ter realisatie van een dergelijke toekomstbestendige lokaal-bestuurlijke inrichting, in tijd gefaseerd op basis van draagvlak, urgentie en samenhang met voorgestelde oplossingen van bestuurlijke constellaties elders in de provincie. Het advies zal zich richten op effectuering van de voorstellen rond de gemeenteraadsverkiezingen van 2014.

Met inachtneming van bovenstaande kaderstelling is de commissie vrij in het bepalen van haar werkwijze, waarbij wij evenwel uitgaan van een transparante, toegankelijke en onafhankelijke positionering bij de voor deze opdracht wenselijk en noodzakelijk geachte externe informatievergaring.

De commissie wordt gevraagd om voor 9 maart 2011 advies aan ons uit te brengen.”

Samen met de opdracht ontving de commissie een overzicht van herindelingscriteria die het Rijk en de provincie hanteren. Dat overzicht is als bijlage 2 bij het advies gevoegd.

De provincie Friesland voegde daar twee uitgangspunten aan toe, te weten:

- “grenzeloosheid” ofwel bestaande gemeentegrenzen zijn niet heilig.
- natuurlijke barrières: bij de begrenzing van een nieuwe gemeente dienen weg, spoor en water te worden betrokken.

Interpretatie van de opdracht door de commissie

De commissie heeft de opdracht als volgt opgevat. Zij analyseert de huidige en toekomstige trends op het gebied van maatschappelijke en lokaal-bestuurlijke ontwikkelingen in het algemeen en die van Friesland in het bijzonder. De analyse leidt tot de criteria die de commissie hanteert en waaraan de huidige indeling van Friese gemeenten wordt getoetst. Deze toetsing leidt tot een gemotiveerde visie op de toekomstige gewenste bestuurlijke indeling van Friesland en de bestuursstijl die daarbij past. Met name het laatste element, de bestuursstijl, past bij het deel van de opdracht waarin aandacht wordt gevraagd voor de ‘duurzame versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur’.

De commissie ervaart de aan de ene kant beleden 'van onderop filosofie' en aan de andere kant de gegeven behoefte om een zekere 'sturing van bovenaf' te organiseren als een spanningsveld waarbinnen zij haar opdracht moet uitvoeren. Dat spanningsveld manifesteert zich weliswaar vooral in de bestuurlijke arena, maar de commissie is zich er van bewust dat begrippen als “haalbaarheid” en “draagvlak” in de discussie over het onderhavige onderwerp een belangrijke rol spelen.

In de opdracht staat als één van de gebiedsgerichte oplossingsrichtingen de intergemeentelijke samenwerking genoemd. In de visie van de commissie heeft die samenwerking echter wel beperkingen. Met name waar het gaat om het democratische karakter, de doorzichtigheid, trage besluitvorming en de afname van de gemeentelijke autonomie, gepaard gaande met bestuurlijke drukte. Dat neemt niet weg dat in de optiek van de commissie, ongeacht de grootte van de gemeente, intergemeentelijke samenwerking efficiënt kan zijn en op verschillende gebieden - ook beleidsmatig en strategisch - nodig blijft. Maar de commissie ziet niets in intergemeentelijke samenwerking als panacee om aan herindeling te ontkomen.

Een element in de gegeven randvoorwaarden is de mogelijkheid om 'grenzeloos' te kunnen adviseren. De commissie begrijpt daaruit dat zij de vrijheid heeft de bestaande gemeentegrenzen te laten vervallen en anders te laten lopen dan nu of in het verleden.

Het eindproduct is een onderbouwd eindbeeld van de inrichting van het lokaal bestuur in de provincie Friesland zoals dat er in de toekomst uit zou kunnen zien. Dat eindbeeld bestaat uit een schets van de contouren. Het precieze grensverloop ziet de commissie als een nadere uitwerking die de provincie in overleg met betrokken gemeenten in een later stadium ter hand moet nemen.

De commissie is een commissie 'van buiten' die, zo realiseert zij zich ter dege, adviseert over een lastig en emotioneel beladen onderwerp. Dat is de reden dat de commissie zich onafhankelijk opstelt en met een advies komt dat gebaseerd is op eigen inzichten, los van partijpolitieke overwegingen.

De werkwijze van de commissie

De verkennende gesprekken, die de heer Schriever vanaf oktober 2010 met gemeenten voerde, maakten het de commissie mogelijk haar werk binnen de gegeven – korte - tijd uit te voeren.

De commissie heeft zich daarbij geconcentreerd op een “toekomstbestendige lokaal-bestuurlijke inrichting”, zoals dat in de opdracht is meegegeven. Het huidige functioneren van gemeenten is dus niet onderzocht en heeft ook geen rol gespeeld in de overwegingen van de commissie.

De commissie startte op 21 december 2010 met een eerste overleg om de opdracht en de uitleg ervan te bespreken. In totaal kwam de commissie negen keer bijeen.

Zoals al genoemd, zijn de gesprekken tussen de heer Schriever en de vertegenwoordigers van gemeenten een belangrijk fundament van het advies van de commissie. Tevens benutte de commissie de verslagen van gesprekken tussen een delegatie van GS met alle Friese gemeenten als input voor het advies.

Op 21 januari, 31 januari en 1 februari 2011 nodigde de commissie een aantal burgemeesters uit om met hen van gedachten te wisselen over de visie op de toekomst van hun gemeenten. Het ging met name over de gemeenten die in hun omgeving worden geconfronteerd met (de consequenties van) de vorming van de gemeente SudWestFryslân en die ten gevolge daarvan zouden moeten nadenken over herindeling of samenwerking. Daarnaast is gesproken met stedelijke gemeenten en, enkele, daaraan grenzende gemeenten.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft de filosofie en de daaruit volgende criteria, die de basis vormen voor het advies van de commissie.

Hoofdstuk 2 bevat een perspectievenschets en een eindbeeld voor de lokaal-bestuurlijke inrichting van de provincie Friesland in de toekomst.

Tot slot bevat het advies als bijlagen de motie-Heijnen en de criteria van Rijk en provincie voor herindeling.

Hoofdstuk 1

De filosofie en criteria die de commissie bewegen

Ruimte voor de burger vergt bestuur op afstand

Onderwerpen als 'schaalvergroting' en herindeling' zijn omgeven met sentimenten en emoties. Dat zijn begrijpelijke reacties van bestuurders en burgers vanuit het perspectief dat de fysieke afstand tussen gekozenen en hun kiezers, de burgers, groter wordt. Dit geldt vooral ook voor plattelandsgemeenten waar vele dorpen en kernen samen "de gemeente" vormen.

Aan de andere kant is er de constatering dat de bestuurlijke inrichting aanpassing behoeft om de maatschappelijke dynamiek beter te faciliteren. De bestuurlijke trend is om steeds meer aan burgers zelf over te laten als het gaat om de directe woonomgeving en de lokale gemeenschap. Burgers zijn geen sluitstuk van een proces maar horen centraal te staan met meer verantwoordelijkheid; dat geeft herkenbaarheid en aanspreekbaarheid bij processen van schaalvergroting.

Minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken schreef onlangs in een brief aan de Tweede Kamer dat hij burgers meer invloed wil geven op de leefbaarheid van hun woonomgeving (dorp of wijk). Deze trend past bij uitstek bij Friesland waar immers al heel lang een goed ontwikkeld systeem van verenigingen van dorpsbelangen bestaat.

De burger voelt zich primair verbonden met zijn woon- en leefgemeenschap, met zijn dorp. In mindere mate identificeert hij zich met zijn gemeente. Om die reden kiest de commissie principieel voor de filosofie waarbij de betrokkenheid van burgers voor hun eigen directe leefomgeving het vertrekpunt is voor het denken over schaalvergroting. De commissie noemt dit in het advies *decentrale burgerparticipatie*.

Juist in Friesland, dat historisch gezien een toonbeeld is van die betrokkenheid door burgers en dorpsbelangen, vindt de commissie dit een adequaat instrument.

De commissie voelt zich daarin ook gesterkt door de Minister die daarover bij de Begrotingsbehandeling 2011 in de Tweede Kamer zei: “We hebben grootschaligheid nodig, maar de vraag is of dit niet gepaard kan gaan met het organiseren van kleinschaligheid daarbinnen.” Voor de commissie is dat geen vraag maar een voorwaarde. In de wijze waarop dit uiteindelijk vorm krijgt, laat de commissie ruimte voor differentiatie bij en door de gemeenten.

Burgers meer ruimte geven om die verantwoordelijkheid te assumeren, vraagt een bestuur op voldoende afstand van die burgers. Sterker nog, een bepaalde schaalgrootte is nodig om het bestuur op voldoende afstand te brengen van de dorpen. Het bevordert objectivering van de keuzes en remt cliëntelisme. Dit speelt onder anderen daar, waar door demografische ontwikkelingen, pijnlijke keuzes op een hoger niveau van abstractie moeten worden gemaakt.

Randvoorwaarde is dat de decentrale burgerparticipatie goed is vormgegeven en geborgd in de gemeentelijke organisatie. Dat vraagt toegewijde en betrokken ambtenaren in de rol van “accountmanager” tussen burgers en bestuurders. Het gemeentebestuur stelt de kaders en financiële prioriteiten en hakt knopen door bij dorpsoverstijgende belangen en belangenconflicten tussen kernen en dorpen of tussen beleidsterreinen.

Sceptici kunnen tegen deze filosofie inbrengen dat niet in elk dorp of elke kern burgers deze nieuwe rol meteen voor 100% kunnen oppakken.

De commissie is er echter van overtuigd dat je tegelijkertijd burgers alleen de verantwoordelijkheid kunt laten nemen als je hen het vertrouwen geeft.

Schaalvergroting wordt vaak ingegeven door efficiency, een bundeling van expertise en kwaliteitsmotieven. De schaal die gewenst is om het bestuur op voldoende afstand van de burgers te brengen, sluit goed aan bij de schaalvergroting die nodig is om de gewenste kwaliteit van de dienstverlening te kunnen leveren. Een schaalvergroting die bij de meeste maatschappelijke partners van de gemeenten ook heeft plaats gevonden in de afgelopen tijd..

De commissie ziet aankomen dat in de komende jaren de overheveling van taken van Rijk naar gemeente niet zal stoppen. Zij ziet ook dat deze overheveling niet zelden gepaard gaat met het niet evenredig meegeven van de noodzakelijke financiële middelen.

Dat legt een grote efficiencydruk op lokale overheden. De commissie stelt dat aan schaalvergroting van gemeenten moeilijk valt te ontkomen om de toekomstige taken aan te kunnen zonder te vervallen in een onoverzichtelijke bestuurlijke drukte die gemeenschappelijke regelingen nu eenmaal meebrengen. Voor demografische ontwikkelingen, zoals krimp, vergrijzing en ontgroening, is schaalvergroting zelfs de meest effectieve manier om een optimaal voorzieningenniveau te garanderen.

De commissie acht derhalve schaalvergroting onontkoombaar om te geraken tot een toekomstbestendige lokaal-bestuurlijke inrichting.

Oriëntatie van burgers als ordeningsprincipe voor schaalvergroting

Uitgaand van het principe dat schaalvergroting gewenst is, uit kwaliteits- en efficiencyoverwegingen en om burgers meer eigen verantwoordelijkheid te geven, kan vervolgens op verschillende manieren die schaalvergroting vorm worden gegeven. De commissie kiest hierbij voor het *nodale principe* als een logisch vervolg op de genoemde filosofie. Schaalvergroting via de oriëntatie van bewoners sluit aan bij de relaties die er in het dagelijkse leven al zijn. Dit betekent dat de commissie ervoor kiest om de grenzen van een gemeente zoveel mogelijk overeen te laten komen met de grenzen van een verzorgingsgebied. Hiermee wordt aan de positie van burgers recht gedaan doordat ze via hun stemmen invloed hebben op voorzieningen waar ze gebruik van maken. Het nodale principe creëert ook een rechtvaardig financieel draagvlak voor een gemeente (en haar inwoners) om voorzieningen in stand te kunnen houden.

De commissie vindt het belangrijk dat de grotere kernen in de provincie (Leeuwarden, Heerenveen, Drachten en Sneek), die zij beschouwt als 'economische motoren', ook in de toekomst voldoende draagvlak en vitaliteit hebben om hun economische en werkgelegenheidscheppende rol te kunnen blijven vervullen. Tevens moeten de voor de provincie zeer belangrijke toeristische en agrarische belangen op een goede manier behartigd kunnen worden..

Tegelijkertijd realiseert de commissie zich dat het nodale principe niet al te dogmatisch gehanteerd moet worden. Bij het beoordelen van logische combinaties voor schaalvergroting zijn ook cultuurhistorie, de culturele oriëntatie van burgers en soms zelfs politieke realiteit elementen van overweging.

Hoofdstuk 2

Perspectievenschets voor de lokaal-bestuurlijke inrichting van de provincie Friesland

Recente ontwikkelingen

Algemeen

De commissie onderscheidt in het advies drie verschillende situaties: de situatie waar al bestuurlijke besluitvorming plaatsvond (SudWestFryslân), de situatie waarin de besluitvorming in een vergevorderd stadium is (De Friese Meren en Boarnsterhim) en de situatie waarin initiatieven leven die nog niet tot volle wasdom zijn gekomen.

De commissie sluit haar ogen niet voor de realiteit. Vanwege het stadium waarin de ontwikkelingen zich bevinden en de politiek-bestuurlijke werkelijkheid accepteert de commissie de recente ontwikkelingen rondom de gemeenten SudWestFryslân, Boarnsterhim en De Friese Meren als gegeven. De commissie plaatst echter, gelet op de door haar gehanteerde criteria en uitgangspunten, wel enige kanttekeningen bij deze ontwikkelingen. Wellicht inspireren zij de provincie of gemeenten tot aanpassingen waar dat wenselijk is.

Gemeente SudWestFryslân

Het nodale principe is voor de commissie een leidend criterium bij het kijken naar de lokaal-bestuurlijke inrichting van Friesland. Als de commissie dit criterium toetst aan de samenstelling van de *gemeente SudWestFryslân* dan zou Gaasterlan-Sleat daar een onderdeel van moeten zijn. Deze gemeente is immers sterk op Sneek gericht en zou vooral om die reden tot de combinatie moeten behoren.

Aan de noordkant zou de commissie voor andere grenzen gekozen hebben vanwege de oriëntatie van dorpen als Zurich, Pingjum en Lollum op Harlingen en Franeker. In het zuiden van de nieuwe gemeente zou het grensverloop rond Bakhuizen en Hemelum aan een nadere beschouwing moeten worden onderworpen.

Zowel de provincie als de Tweede Kamer spreken steeds van 'van onderop'. Het proces rond SudWestFryslân toont aan dat dit criterium alleen niet voldoet. Als de provincie (en in navolging ook de Tweede Kamer) bij dit proces goed regie had gevoerd of kaders had gesteld dan zou de nieuwe gemeente er naar verwachting van de commissie anders uit hebben gezien.

Gemeente De Friese Meren

De herindeling die leidt tot de nieuwe plattelandsgemeente De Friese Meren is ontstaan van onderop. De commissie neemt kennis van deze combinatie en onderkent ook de politiek-culturele verschillen tussen de drie betrokken gemeenten en Heerenveen.

Een grenscorrectie tussen de nieuwe gemeente De Friese Meren en Heerenveen, die ongeveer loopt langs de spoorlijn van Akkrum tot Vegelinsoord, van Vegelinsoord richting Oudehaske tot de A7, langs de A7 en het industrieterrein van Nijehaske vindt de commissie echter wel op zijn plaats. Daardoor komen de beide grote bedrijventerreinen in één bestuurlijke hand en is er dus voor alle bedrijven hetzelfde vergunningen- en handhavingsbeleid van toepassing. Dan maken ze beiden deel uit van de 'economische motor' Heerenveen.

Ook de in het verleden bestuurlijk overeengekomen afspraken in de gezamenlijke visie op de toekomstige woningbouwlocatie bij Rottum, kunnen in dezelfde aanpassing bevestigd worden.

Gemeente Boarnsterhim

De derde ontwikkeling die gaande is, is de opdeling van de gemeente Boarnsterhim. Hier wordt een raadsbesluit, over de wijze van opdeling van de gemeente, uitgevoerd. De commissie herkent zich in het raadsbesluit met als enige kanttekening dat zij het logisch vindt dat het natuurgebied De Alde Feanen in één beheershand komt en overgaat naar de gemeente Tytsjerksteradiel.

Door de vele betrokkenen bij deze opdeling en de daardoor ontstane gecompliceerde situatie acht de commissie een sturende rol van de provincie onontbeerlijk.

Middelseegemeenten (het Bildt, Menaldumadeel , Ferwerderadiel en

Leeuwarderadeel)

Bij de Middelseegemeenten is er sprake van een intergemeentelijke samenwerking. Op basis van de gesprekken en verslagen komt de commissie tot de conclusie dat zij het huidige samenwerkingsverband van Middelseegemeenten niet duurzaam bestendig acht. De commissie heeft sterk de indruk dat deze samenwerking vooral is ingegeven door defensieve motieven. Ook aan de voorwaarden om een goede decentrale burgerparticipatie te creëren, wordt niet voldaan. Bovendien blijkt uit de verslagen en uit de gevoerde gesprekken dat de deelnemende gemeenten, in geval een herindeling onvermijdelijk wordt, zij niet voor elkaar zouden kiezen. Het nodale principe volgend is het logisch om deze gemeenten in verschillende combinaties onder te brengen.

Nieuwe ontwikkelingen

Noordwest-Friesland

Franekeradeel, Harlingen, Het Bildt , Menaldumadeel, Littenseradiel

De commissie vindt dat deze gemeenten in de toekomst met elkaar zouden moeten samengaan om bestuurlijk het hoofd te kunnen bieden aan de taakverzwaringen die op de gemeenten afkomen en aan de demografische ontwikkelingen zoals die zich in Noordwest-Friesland aandienen.

Bij een herindeling zou vervolgens nog eens goed gekeken moeten worden naar een mogelijke grenscorrectie met de noordkant van SudWestFryslân ter hoogte van de lijn Zurich, Pingjum, Lollum.

De oostelijke delen van Littenseradiel en Menaldumadeel zouden, vanwege de nadrukkelijke oriëntatie op Leeuwarden, logischerwijs moeten worden toegevoegd aan Leeuwarden.

Leeuwarden

De commissie ziet Leeuwarden- naast het reeds genomen besluit over de toevoeging van een deel van Boarnsterhim- in de toekomst als één gemeente in combinatie met de gemeenten Leeuwarderadeel en de oostelijke delen van Menaldumadeel en Littenseradiel. Leeuwarden wordt daarmee een provinciehoofdstad met een inwoneraantal boven de 100.000. Daardoor wordt de centrale rol van Leeuwarden nadrukkelijk verstevigd. De commissie is van oordeel dat daarmee ook de nationaal-politieke betekenis van Leeuwarden en Friesland wordt versterkt.

Zuidoost Friesland

Ooststellingwerf en Weststellingwerf

Deze gemeenten werken op dit moment al op veel terreinen samen. De commissie gaat er vanuit dat deze samenwerking in de toekomst leidt tot een herindeling. Kennelijk sluit de gemeenteraad van Ooststellingwerf dit ook niet uit gezien het amendement op het Collegevoorstel, dat de gemeenteraad van op 14 december 2010 aannam.

Heerenveen, Smallingerland/Drachten en Opsterland

De commissie beschouwt Heerenveen en Drachten (naast Leeuwarden en Sneek) als economische motoren van Friesland. Die positie moeten zij in de toekomst voor heel Friesland kunnen blijven behouden. Het nodale principe volgend is het volgens de commissie logisch dat het grondgebied van deze twee gemeenten wordt uitgebreid. Dat leidt tot het opsplitsen van de gemeente Opsterland. Het zuidelijke deel van de gemeente (Gorredijk en omgeving) naar Heerenveen; het noordelijke deel (Beetsterzwaag en omgeving) naar Smallingerland/Drachten en het landelijke oostelijke deel past qua karakter en cultuur het beste bij Ooststellingwerf.

De gemeente Opsterland heeft de commissie in een brief laten weten dat het functioneren van de gemeente geen aanleiding geeft tot herindeling. De zienswijze van de commissie is echter gericht op een toekomstbestendige lokaal-bestuurlijke inrichting van de provincie – zoals haar is opgedragen - en niet ingegeven door het huidige functioneren van deze noch andere gemeenten. Het gaat de commissie om het volgen van het nodale principe en het versterken van de genoemde economische motoren.

Noordoost- Friesland

Dantumadeel, Ferwerderadiel, Dongeradeel, Kollumerland

De commissie heeft kennis genomen van de goede samenwerking in Noordoost-Friesland in het kader van het Sociaal-Economisch Masterplan, waarbij ook grensoverschrijdend wordt overlegd. Zij is echter van mening dat er in de toekomst meer slagvaardigheid en bestuurskracht nodig is dan samenwerking kan bieden en komt daarom tot de conclusie dat de huidige vier gemeenten (Dantumadeel, Ferwerderadiel, Dongeradeel en Kollumerland,) moeten worden samengevoegd tot één sterke plattelandsgemeente. Opschaling van dit gebied zal – vooral gelet op demografische ontwikkelingen - bijdragen aan de leefbaarheid in dit gebied

Achtkarspelen en Tytjerksteradiel

Deze gemeenten werken reeds op veel terreinen samen en zijn voornemens dit verder uit te bouwen. De commissie is zich er van bewust dat een fusie op dit moment niet als einddoel wordt nagestreefd, maar zij gaat er vanuit – en acht het ook gewenst - dat het in de toekomst wel gaat gebeuren.

Ten aanzien van de overweging inzake de reeds eerder genoemde grensaanpassing bij De Alde Feanen vindt de commissie dat op basis van dezelfde overweging - een samenhangend gebied in één beheershand brengen - het gebied De Groene Ster moet overgaan naar Leeuwarden.

De Waddeneilanden

Aangezien de Waddeneilanden enige tijd geleden een convenant hebben gesloten met de Provincie en het Rijk over de bestuurlijke inrichting van de eilanden heeft de commissie dit gebied buiten beschouwing gelaten.

Hoofdstuk 3

Slotopmerkingen

De rol van de provincie in de toekomst

Het toegroeien naar grotere gemeenten vraagt ook om herbezinning op de positie, taken en werkwijze van de provincie. Uit de gesprekken die de commissie voerde met burgemeesters is naar voren gekomen dat een regierol van de provincie bij de lokaal-bestuurlijke inrichting de afgelopen jaren niet is gemist. De ontwikkeling van de gemeente SudWestFryslân, aanleiding voor de opdracht aan de commissie, illustreert het gebrek aan provinciale regie.

Het toetsen door de provincie van een door gemeenten opgesteld herindelingsvoorstel aan een op provinciaal niveau bestuurlijk vastgestelde visie vindt de commissie onvoldoende. De commissie adviseert de provincie een actieve rol te spelen om de bestuurlijk vastgestelde visie ook daadwerkelijk te realiseren en nadrukkelijk daarvoor ook de verantwoordelijkheid te nemen. Als dit niet gebeurt is het risico groot dat de aandacht voor dit onderwerp verflauwt en het “momentum” verloren gaat. Daarbij is het beoordelen door de provincie van voorstellen van gemeenten over de wijze waarop is nagedacht over het vormgeven van decentrale burgerparticipatie en modern besturen, van groot belang.

De commissie wil er verder op wijzen dat er bovengemeentelijke vraagstukken zijn die niet zijn op te lossen door een verandering in de lokaal-bestuurlijke inrichting. Daarbij zal de provincie een ondersteunende en – zo nodig – regisserende rol moeten vervullen, zoals dat nu ook al wel gebeurt.

Daarnaast vindt de commissie het niet meer dan logisch dat de provincie zich bezint op de taken die zij nu uitvoert. Grotere, krachtige, zelfbewuste gemeenten zullen taken kunnen overnemen van de provincie en mede daardoor het Rijksbeleid om gemeenten als eerste overheid te laten functioneren, inhoud geven.

Ter afsluiting

De commissie heeft de overtuiging dat haar advies tot een evenwichtige lokaal-bestuurlijke inrichting met min of meer gelijkwaardige gemeenten leidt in de provincie Friesland. De belangrijkste resultaten zijn:

- een negental krachtige, toekomstbestendige gemeenten(de Waddeneilanden niet meegerekend)
- reductie van bestuurlijke drukte
- meer invloed van de burger op zijn directe leefomgeving
- kwalitatieve versterking van bestuur en gemeentelijke organisatie
- efficiënte bedrijfsvoering door de gemeenten

De commissie hoopt hiermee een bijdrage te hebben geleverd aan het tot stand brengen van een effectieve en toekomstbestendige lokaal-bestuurlijke inrichting van de provincie Friesland.

BIJLAGEN

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2009-2010

32 242

**Samenvoeging van de gemeenten Bolsward,
Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en
Wymbritseradiel**

Nr. 12

MOTIE VAN HET LID HEIJNEN C.S.

Voorgesteld 15 april 2010

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat gemeenten in de omgeving van Zuidwest-Friesland zich oriënteren op herindeling;

overwegende, dat het wenselijk is dat hieraan een visie op de bestuurlijke inrichting van de provincie ten grondslag ligt;

verzoekt de regering de provincie te vragen in overleg met de gemeenten in Friesland een, zo mogelijk gezamenlijke, visie op de bestuurlijke inrichting van de provincie op te stellen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Heijnen
Van Beek
Van Gent

Bijlage 2

HERINDELINGSCRITEIA

Door het Rijk gehanteerd:

1. Draagvlak: Het standpunt van de Gemeenteraad ten aanzien van de aanwezigheid van draagvlak is uitgangspunt (Recentelijk door Donner nog eens nadrukkelijk uitgesproken)
2. Bestuurskracht Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten adequaat uitgevoerd kunnen worden.
3. Duurzaamheid Het moet een oplossing voor langere termijn zijn.
4. Interne samenhang De nieuwe gemeente moet een herkenbare identiteit kennen (cultureel, sociaal, economisch, geografisch)
5. Regionale samenhang: Er moeten goede regionale verhoudingen ontstaan. Restproblematiek moet worden voorkomen.
6. Planologische ruimtebehoefte: Als het eigen grondgebied van een gemeente te klein wordt om bepaalde functies nog te kunnen vervullen, ligt de voorkeur van het kabinet bij samenwerking. Als dit niet kan dan kan herindeling de beste oplossing zijn.

Door de Provincie Fryslan gehanteerd:

7. Nodaal principe: Nieuwe bestuurlijke constellaties bij voorkeur te vormen vanuit regionale samenhang en met minimaal één sterke kern met een ruim verzorgingsgebied.
8. Functionele relaties: Samenwerking en/of herindeling ligt het meest voor de hand tussen gemeenten met veel onderlinge functionele relaties (woon/werkpendel, verzorgingsgebied voorzieningen)
9. Urgentie en omvang: Als dit hoog is dienen de provinciale inspanningen zich te concentreren.
10. Bovenlokale opgaven: De nieuwe constellatie dient afgestemd te zijn op de bovenlokale opgaven die spelen in de regio.
11. Positieve keuze: Fuserende gemeenten dienen bij voorkeur een positieve keuze voor elkaar gemaakt te hebben. In uitzonderingsgevallen kan echter afgeweken worden van het uitgangspunt van unanimititeit. "Defensieve allianties" die niet overeenstemmen met de maatschappelijke werkelijkheid zullen kritisch bekeken worden.

Provinciale uitgangspunten.

- a. Grenzeloosheid Bestaande gemeentegrenzen zijn niet heilig.
- b. Natuurlijke barrières: Bij de begrenzing van een nieuwe gemeente dienen weg, spoor, water, te worden betrokken