



# Taakbewust toekomstbestendig

Versterking van de kwaliteit van het Friese lokaal bestuur in perspectief



# Inhoudsopgave

1	Voorwoord	4
2	Inleiding	6
3	Voorgeschiedenis	8
4	Toepasselijke generieke beleidskaders	10
5	Lokaal-bestuurlijke taakverzwareing	12
6	Onze uitgangspunten en inzet bij de versterking van de lokale bestuurskracht	14
7	BZK-beleidskader gemeentelijke herindeling	16
8	Provinciale visie inzake gemeentelijke herindelingen	18
9	Wettelijke procedure gemeentelijke herindelingen	20
10	Hoe't it lân der op dit stuit hinne leit	22
11	Financiële facilitering	30

# 1

## Voorwoord

Voor u ligt de notitie *Taakbewust toekomstbestendig*. In deze notitie plaatsen wij het ingezette proces van gerichte versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur in Fryslân in nader perspectief. In de notitie schetsen wij een aantal actuele lokale en regionale ontwikkelingen met betrekking tot de versterking van de lokaal-bestuurlijke organisatie en de visie die wij op dit beleidsterrein hebben ontwikkeld.

Het is ons uitgangspunt dat het ingezette traject leidt tot een herkenbare versterking van het Friese openbaar bestuur. Het voorgenomen besluit tot herindeling in de Zuidwesthoek vormt daarbij een belangrijk referentiepunt, ook in de discussie over de bestuurlijke toekomstoriëntatie van andere gemeenten. Analoog aan onze betrokkenheid bij het proces van bestuurskrachtversterking in de Zuidwesthoek willen wij eveneens een faciliterende rol spelen bij vergelijkbare initiatieven elders in de provincie. Ook in andere clusters willen wij toewerken naar een niet vrijblijvende uitwerking van het bestuurlijke toekomstbeeld op de middellange termijn. Hiertoe moeten de komende tijd concrete stappen worden gezet. Naar onze opvatting zijn de gemeenten in eerste instantie zelf aan zet. Op basis van de uitgangspunten die wij in deze notitie schetsen willen wij hen hierbij ondersteunen door hierover met hen clustersgewijs gesprekken te voeren. Wij constateren met voldoening dat de door ons voorgestane werkwijze door de gemeenten op waarde wordt geschat en zijn vruchten afwerpt.

Daarnaast is het ons voornemen om uw Staten te betrekken bij de wettelijk bepaalde toetsende rol van ons College bij de voorgenomen herindeling op basis van gemeentelijk initiatief in de Zuidwesthoek. In onze zienswijze zullen wij toetsen aan de toepasselijke criteria uit het beleidskader gemeentelijke herindeling en de hierop gebaseerde visie zoals in paragraaf 8 wordt beschreven. Wij willen deze zienswijze voorleggen aan de Statencommissie *Boarger & Mienskip*.

Het spreekt voor zich dat de totstandkoming van duurzaam bestuurskrachtige gemeenten ook zijn weerslag zal hebben op de rol en het takenpakket van de provincie. Het past de provincie dan ook om zijn eigen positie in relatie tot die van de gemeenten kritisch onder de loep te nemen. Een nadrukkelijker concentratie op de provinciale kerntaken ten aanzien van het ruimtelijk-fysieke domein en cultuurbeleid ligt hierbij in de rede. Naar aanleiding van het vaststellen van het Bestuursakkoord Rijk-Provincies 2008-2011 hebben uw Staten hiertoe reeds een expertmeeting belegd om in de specifiek Friese bestuurlijke context de toegevoegde waarde van de provincie te kunnen duiden. Dit kan in onze ogen de opmaat vormen voor het in ogenschouw nemen van de eigen bestuurskracht van de provincie Fryslân.

Leeuwarden, 3 februari 2009

Gedeputeerde Staten van Fryslân



## Inleiding

De kwaliteit van het lokaal bestuur in Nederland staat prominent op de politieke agenda. Fryslân vormt daarop in de discussie over gemeentelijke bestuurskracht geen uitzondering. Een krachtig lokaal bestuur is in staat om zijn wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren; om hieraan een impuls te geven is ook een inspanning van de medeoverheden noodzakelijk. Al enige tijd geleden hebben de provincie Fryslân en de Friese gemeenten gezamenlijk knelpunten in het Friese lokale openbaar bestuur gesignaleerd. Door deze breed gedragen constatering is de versterking van de lokale bestuurskracht en bestuurskwaliteit in Fryslân sindsdien een continue en complementaire verantwoordelijkheid van gemeenten en provincie samen.

Als autonome bestuurlijke entiteiten zijn gemeenten in beginsel zelf verantwoordelijk voor het waarborgen van hun eigen bestuurlijke kwaliteit en ambtelijke slagkracht. Dit neemt niet weg dat Rijk en provincie een rol hebben te spelen bij het toezien op een effectief en efficiënt lokaal bestuur, dat zijn taken nu en in de toekomst adequaat kan uitvoeren. De kwaliteit van het lokaal bestuur is een provinciale verantwoordelijkheid. De provincie Fryslân heeft aan deze rol invulling gegeven door na de eerste knelpuntenverkenning in het lokaal bestuur samen met de Vereniging van Friese Gemeenten (VFG) en de gemeenten afzonderlijk dan wel in clusterverband te werken aan passende maatoplossingen.

De voortgaande decentralisatie van Rijkstaken doet een (extra) beroep op de gemeentelijke bestuurskracht. De oplossingsrichtingen voor de versterking van de bestuurskracht zijn velerlei: van intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (*Wgr*), *shared service*-centra, het instellen van een gemeenschappelijke ambtelijke dienst, het uitbesteden van voorzieningen en diensten aan een buurgemeente, tot gemeentelijke herindeling.

Wij vinden dit beleidsonderwerp zo relevant, dat wij van mening zijn dat gemeenten een passende en duurzame oplossing moeten kiezen. Om die reden voeren wij de discussie met de Friese gemeenten vanuit de inhoud en met het oog op de toekomst.

Met deze notitie willen wij Provinciale Staten informeren over de actuele ontwikkelingen op het terrein van versterking van de lokaal-bestuurlijke organisatie en onze visie daarop.

#### LEESWIJZER

- n Paragraaf 3 geeft een kort historisch overzicht van de activiteiten die door gemeenten en provincie gezamenlijk zijn ontplooid op het terrein van de versterking van de kwaliteit van het Friese lokaal bestuur.
- n Paragraaf 4 schetst de nationale en provinciale beleidskaders die van toepassing zijn op het proces van versterking van het lokaal bestuur.
- n In paragraaf 5 wordt nader aandacht besteed aan de voortgaande decentralisatie van Rijkstaken, en de taakverzwaring die dit voor de gemeenten met zich meebrengt.
- n In paragraaf 6 wordt de provinciale insteek bij de versterking van het lokaal bestuur in Fryslân uiteengezet.
- n Paragraaf 7 schetst de samenhangende toetsingscriteria uit het beleidskader gemeentelijke herindelingen van het ministerie van BZK, die betrokken dienen te worden bij de beoordeling van concrete herindelingsvoorstellen.
- n In paragraaf 8 wordt vervolgens nader ingegaan op de uitgangspunten van de provincie ten aanzien van initiatieven tot gemeentelijke herindeling.
- n In paragraaf 9 wordt de wettelijke procedure uiteengezet die geldt voor gemeentelijke herindelingen, zoals vastgelegd in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi).
- n Paragraaf 10 schetst per regio een beeld van het huidige lokaal-bestuurlijke krachtenveld; hierbij wordt ook ingegaan op de actuele ontwikkelingen op het gebied van versterking van de bestuurskracht en concrete initiatieven voor gemeentelijke herindelingen.
- n In paragraaf 11 wordt tot slot het begrotingsvoorstel met betrekking tot het budget voor het project Versterking Bestuurskracht Gemeenten nader toegelicht.



## Voorgeschiedenis

In 2001 heeft de provincie samen met de Friese gemeenten de knelpunten in het Friese lokaal bestuur verkend. De provincie heeft hiertoe de opdracht verstrekt aan onderzoeksbureau SGBO. Aan de hand van de onderzoeksresultaten is het provinciebestuur in consulterend overleg getreden met de gemeenten. Uit dit overleg bleek dat er behoefte was aan nadere informatie per afzonderlijke gemeente, zodat tot in nader detail een uitspraak gedaan kon worden over wenselijke en passende oplossingsrichtingen.

In het voorjaar van 2002 leidde dit tot een heldere positiebepaling door de ledenvergadering van de Vereniging van Friese Gemeenten (VFG). In een unaniem aangenomen resolutie werd gesteld dat de provincie de regie van het proces van het adresseren van de problematiek van de bestuurskracht van het Friese lokaal bestuur ter hand moest nemen. In de notitie 'Opmaat naar maatwerk' heeft de provincie een afwegingskader over de basiskwaliteiten van het lokaal bestuur opgenomen.

Nader overleg met de VFG heeft erin geresulteerd dat de feitelijke aanpak van de problematiek zijn beslag heeft gekregen met behulp van gemeentelijke zelfevaluaties. In opdracht van de provincie heeft adviesbureau KPMG deze methodiek ontwikkeld, die vervolgens door de provincie aan de gemeenten is aangeboden. Deze zelfevaluaties hebben in de loop van 2003 plaatsgevonden.

De evaluaties van het lokaal-bestuurlijke functioneren zijn in de vorm van meerdere clusteroverleggen met de gemeenten besproken. Naar aanleiding van deze gesprekken heeft het College van Gedeputeerde Staten (GS) de notitie 'Project Versterking Bestuurlijke Organisatie, rapportage en vooruitblik' (2004) opgesteld. Daarin is per overlegcluster de stand van zaken weergegeven, waaraan GS hun zienswijze hebben verbonden. In die zienswijze werd enerzijds geconstateerd dat in bepaalde gebieden de bestuurskracht van afzonderlijke gemeenten urgente aanpak behoefde, anderzijds was er in andere gebieden meer sprake van een noodzaak van het toewerken naar oplossingen in een regionaal-samenhangend verband.



In aansluiting op deze bevindingen hebben GS aan Provinciale Staten gevraagd nadere kaders en randvoorwaarden vast te stellen. Om hieraan invulling te geven hebben Provinciale Staten in december 2004 uit hun midden de Bestuurlijke Organisatie Commissie (BOC) ingesteld. De werkzaamheden van deze tijdelijke Statencommissie hebben geresulteerd in de notitie "Kaders voor kwaliteit" (2005). Daarin worden oplossingen van onderop en lokaal en regionaal maatwerk bepleit. Voor de eveneens in die notitie voorgestelde vierjaarlijkse bestuurskrachtvisitatie bleek onder de gemeenten evenwel geen draagvlak te bestaan. Hierop hebben GS aangegeven met de gemeenten gebiedsgerichte gesprekken te zullen voeren, om te komen tot passende oplossingen voor een wezenlijke versterking van de lokale bestuurskracht.

Medio 2006 hebben GS met de notitie "Friese gemeenten samen sterk" Provinciale Staten wederom geïnformeerd over de stand van zaken van het project Versterking Bestuurskracht Gemeenten. GS hebben zich daarbij zoveel mogelijk laten leiden door het uitgangspunt om bij het terugdringen van de bestuurlijke kwetsbaarheid aan te haken bij initiatieven vanuit de betrokken gemeenten zelf. De gedachte daarbij was dat gemeenten in staat dienen te zijn tot zelfstandige beleidsontwikkeling en tot het dragen van een reële verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering. In deze notitie werd geconcludeerd dat er sprake was van een gemeenschappelijke agendering van dit vraagstuk. Naast het besef van een intrinsieke urgentie van de borging van de kwaliteit van het lokaal bestuur heeft de gevoelde druk op de gemeentelijke slagkracht op grond van het doorgaande proces van decentralisatie van Rijkstaken eveneens bijgedragen aan een breed draagvlak onder gemeenten en provincie.

# 4

## Toepasselijke generieke beleidskaders

### REGEERAKKOORD KABINET BALKENENDE IV

Het openbaar bestuur staat ten dienste van zijn burgers. Maatschappelijke ontwikkelingen dwingen de overheid tot een voortdurend proces van herijking om tegemoet te kunnen blijven komen aan de eisen en wensen van deze burgers. Gemeenten worden hierbij steeds meer gezien als *eerste overheid*, het *frontoffice* voor dienstverlening aan de burger.

De centrale gedachte op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is dat Rijk, provincies en gemeenten als *één overheid* in een goede onderlinge samenwerking en afstemming de maatschappelijke opgaven benoemen. Dit heeft geleid tot bestuursakkoorden met zowel VNG als IPO, waarin aanzetten voor een grotere beleidsvrijheid zijn opgenomen.

In lijn hiermee is in het regeerakkoord het vergroten van de beleidsruimte van medeoverheden als beleidsuitgangspunt opgenomen. Dit zal primair worden bewerkstelligd door een verdergaande decentralisatie van Rijkstaken. Het Kabinet stelt hierbij wel de voorwaarde dat de decentrale overheden zorg moeten dragen voor een aantoonbaar voldoende mate van bestuurskracht. Het efficiënt en effectief kunnen opvangen van deze taakverzwaring stelt eisen aan de organisatie. Anders gezegd: bestuurlijk en organisatorisch krachtige gemeenten zijn voor het kabinet een voorwaarde om aanvullende taken te decentraliseren.

#### **BESTUURSAKKOORD RIJK - PROVINCIES 2008 - 2011**

Het Bestuursakkoord bevat de inhoudelijke agenda voor de interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk en provincies. Het akkoord stelt - terecht - dat de opgaven van gemeenten en provincies veel in elkaars verlengde liggen. Dit pleit logischerwijs voor een goede onderlinge afstemming tussen beide bestuurslagen. Ook wordt in dit verband geconstateerd dat hiertoe behoefte bestaat aan voldoende bestuurskrachtige gemeenten. In het Bestuursakkoord is om die reden afgesproken dat de provincies de inzet van instrumenten die bijdragen aan de versterking van de lokale bestuurskracht bevorderen en coördineren.

#### **PROVINCIAAL KOERSDOCUMENT 2007 - 2011**

In het provinciale Koersdocument staan over de versterking van de lokale bestuurskracht enkele beleidsuitgangspunten. Deze uitgangspunten liggen eraan ten grondslag dat wij, in lijn met de eerder door de BOC opgestelde notitie "Kaders voor kwaliteit", kiezen voor een 'van-onderop'-benadering. Daar waar op basis van een dergelijk traject aangekoerst wordt op bestuurlijke opschaling willen wij een faciliterende rol spelen, op voorwaarde dat er voor deze opschaling voldoende lokaal draagvlak bestaat en dat zij past in een breder provinciaal perspectief van de lokaal-bestuurlijke organisatie in Fryslân.



## Lokaal-bestuurlijke taakverzwaring

De afgelopen jaren zijn er veel rapporten verschenen over de nadere stroomlijning van de bevoegdheidsverdeling in het Nederlandse decentraal bestuur. Voor zover deze rapporten onder auspiciën van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn verschenen, wordt een roep om meer autonomie voor gemeenten bepleit. Het Rijk wil gemeenten ondersteunen zich beter te positioneren om de maatschappelijke problemen waar zij mee geconfronteerd worden, als bestuurslaag met de meeste *Bürgernähe*, goed aan te kunnen. De verdere decentralisatie van taken, het vergroten van de beleidsruimte en het terugdringen van de bestuurslasten vormen hierbij de uitgangspunten.

De Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (*commissie-d'Hondt*) adviseert om meer taken naar gemeenten over te hevelen, waarbij gemeenten zelf bepalen hoe ze de huidige én toekomstige taken daadwerkelijk kunnen uitvoeren. Aldus krijgen de gemeenten alle vrijheid hierin naar eigen goeddunken oplossingsrichtingen te kiezen.

De VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet (*commissie-Van Aartsen*) heeft zich op dit punt in 2007 meer expliciet uitgesproken. Van Aartsen stelt dat gemeenten de bereidheid tot opschalen niet uit de weg moeten gaan. Over intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zegt Van Aartsen: "Kleinere gemeenten kunnen buurgemeenten, samenwerkingsverbanden of de provincies vragen die taken over te nemen. Deze variant wordt in de praktijk al veelvuldig beproefd en heeft een wirwar van samenwerkingsverbanden en andere ondoorzichtige constructies tot gevolg. Dat betekent een toename van overlegstructuren, stroperigheid en ondoorzichtigheid, bestuurlijke drukte en een belemmering van de democratische controle."

In zijn reactie op het rapport van de *commissie-d'Hondt* stelt het Kabinet dat gemeenten weliswaar een eigen verantwoordelijkheid hebben om hun bestuurskracht en de kwaliteit van het gemeentelijk beleid goed in te bedden, maar dat er wel gestreefd moet worden naar een betere bestuurlijke transparantie.

Wij onderschrijven het kabinetsuitgangspunt dat de decentralisatie van taken dient te betekenen dat er duidelijkheid komt over de wijze waarop gemeenten deze extra taken zullen gaan uitvoeren. Belangrijk aspect is dat ervoor moet worden gewaakt dat gemeenten deze taken zodanig onderbrengen in gemeenschappelijke regelingen, dat de raden daardoor de grip op het beleid verliezen door hooguit indirecte politieke controle te kunnen uitoefenen.

In tegenstelling tot de *commissie-Van Aartsen* ontwijkt de *commissie-d'Hondt* de schaalvraag en houdt deze het perspectief van het gebruik van hulpconstructies binnen de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur te nadrukkelijk in het vizier. Dit kan evenwel inhouden dat bestuurlijk lastige, maar soms noodzakelijke, keuzes worden vermeden of naar de toekomst doorgeschoven.

In onze visie gaat het erom dat gemeenten niet slechts taken binnenhengelen om vervolgens te bezien hoe hieraan een goede taakuitvoering te geven, maar dat de zaken voor de burgers goed geregeld worden. Wat betreft gemeenschappelijke regelingen vinden wij het essentieel dat de gemeenteraden hun rol als volksvertegenwoordiging kunnen blijven waarmaken, door een daadwerkelijke controlerende en kaderstellende rol op het gevoerde en te voeren beleid.

## Onze uitgangspunten en inzet bij de versterking van de lokale bestuurskracht

De in deze provincie georganiseerde dialoog met gemeenten over versterking van de bestuurskracht heeft, in combinatie met de discussie over taakdecentralisatie, de afgelopen periode in onze ogen tot positieve ontwikkelingen geleid. In een groot aantal gemeenten is op bestuurlijk en politiek niveau sprake van een bestuurlijke toekomstoriëntatie. De Friese gemeenten dienen het formaat te hebben dat past bij de kwaliteit van dienstverlening die de burgers van hen verwachten. Burgers moeten met alle vragen bij hun eigen lokale overheid terecht kunnen. Hieruit volgt dat gemeenten zodanig georganiseerd zijn, dat zij hieraan kunnen voldoen vanuit een transparante structuur met helder belegde politieke verantwoordelijkheden.

Indachtig deze lijn hanteren wij het uitgangspunt dat het voor een goede dienstverlening aan de burger noodzakelijk is dat de gemeenten beschikken over enerzijds voldoende slagkracht en anderzijds organische samenhang. Onder de combinatie van die beide voorwaarden achten wij gemeenten in staat hun beleidstaken zelfstandig vorm te geven én reële sturing te geven aan de beleidsuitvoering.

Van de zijde van de gemeenten betekent dit dat van onderop gewerkt moet worden aan het ontplooiën van duurzame initiatieven, die een concrete bijdrage leveren aan de borging van de gemeentelijke bestuurskwaliteit. De provincie dient er in dit kader op toe te zien dat de lokale initiatieven zich ontwikkelen binnen de marges van een visie op een uitgebalanceerde lokaalbestuurlijke constellatie in Fryslân op de langere termijn.

Het is daarom de inzet van zowel de gemeenten als ons College om de bestuurlijke en organisatorische kwetsbaarheid bij gemeenten te verminderen. In principe gaat onze voorkeur daarbij uit naar oplossingen binnen de bestuurlijke hoofdstructuur. De inhoud is leidend bij onze inzet in het Friese bestuurskrachtdebat. Het vraagstuk van de structuur is hiervan een afgeleide, maar niet minder relevant.



Van groot belang is een voldoende borging van de democratische controle. Sterke, ambitieuze gemeenten beantwoorden aan dit profiel. Daarbij geldt overigens dat 'zo sterk mogelijk' niet gelijk staat aan 'zo groot mogelijk'. Lokale herkenbaarheid en ruimtelijk-economische samenhang staan voorop. Anders geformuleerd: de kring van betrokken partijen moet niet kleiner, maar ook niet groter zijn dan het criterium van samenhang en herkenbaarheid gebiedt. In aansluiting hierop denken wij aan een samenhangende aanpak per logisch clustergebied.

Conform het kader van het Koersdocument willen wij, daar waar op bestuurlijke opschaling wordt aangekoerst, een faciliterende rol spelen mits er voor deze opschaling lokaal draagvlak is. In de dialoog met de gemeenten over bestuurskrachtversterking is telkens benadrukt initiatieven vanuit het lokaal bestuur te stimuleren en faciliteren; ook om op die wijze recht te kunnen doen aan de specifieke omstandigheden per regio. Het standpunt dat de stedelijke gemeenten vanuit hun eigen positie een positieve bijdrage kunnen leveren aan de versterking van het lokaal bestuur in hun ruimere geografische omgeving sluit daar logisch op aan.

Ondanks dit bredere perspectief hebben wij primair aandacht voor het oplossen van de kwetsbaarheidsproblematiek in de gebieden waar deze zich het meest urgent manifesteert. Bij eventueel nieuw te vormen constellaties moet aandacht zijn voor de totstandkoming van voor burgers herkenbare entiteiten, die een samenhangend én duurzaam organisch geheel vormen. De omvang van eventueel opgeschaalde gemeenten in termen van bevolkingsaantallen moet hierbij geen doorslaggevende rol spelen.

Een ander aspect waaraan wij aandacht geven, is het waken voor onwenselijke neveneffecten in een proces van opschaling. Er mogen geen kwetsbare gemeenten 'overblijven'. Ook willen wij erop toezien dat er geen logisch samenhangende verbanden worden doorbroken op plaatsen waar dit in negatieve zin van invloed is op de maatschappelijke werkelijkheid. Gekozen oplossingen mogen niet leiden tot restproblematiek. Zo mag er geen nieuw gevormde gemeente ontstaan, die met de rug staat naar een buurgemeente waarmee een natuurlijke samenhang is.

Op basis van eensluitende initiatieven vanuit clusters van gemeenten is het een provinciale taak om toe te zien op de voortgang van de versterking van de lokaal-bestuurlijke kwaliteit. Een probleemgestuurde en streekgebonden aanpak vraagt om een gebiedsoverstijgende strategische doorkijk, waarin staat op welke wijze een specifieke regionale oplossing zich verdraagt ten opzichte van het perspectief op samenhangende en duurzame lokaal-bestuurlijke oplossingen in andere delen van de provincie. Wij vragen de betrokken gemeenten nadrukkelijk bij het aandragen van voorstellen hierop een visie te schetsen en geven hieraan de voorkeur boven het ontwikkelen van een eigen provinciaal 'masterplan'. Dat staat immers op gespannen voet met het 'van-onderop'-principe, en zou pas in beeld komen als gemeenten niet in staat blijken deze visie te ontwikkelen.

## BZK-beleidskader gemeentelijke herindeling

Het Kabinet vindt dat herindeling van gemeenten alleen kan plaatsvinden als daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. Dit betekent in de praktijk dat het Kabinet deze regeerperiode niet zelf een herindeling van bovenaf zal opleggen. Wanneer herindeling het middel is om een versterking van de bestuurskracht te realiseren, is 'van onder op' het uitgangspunt: het initiatief hiertoe kan daarom alleen bij gemeenten zelf of bij de provincie liggen.

Voor het Kabinet geldt dat herindelingen van onderop steeds het leidend motief zijn. De kwaliteit van het lokaal bestuur is gebaat bij een herindeling op maat, hetgeen bijdraagt aan de maximalisatie van het noodzakelijke draagvlak. Naar het oordeel van het Kabinet kan dit het best op lokaal en regionaal niveau worden ingeschat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces.

In 2002 heeft de toenmalige minister van BZK het Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld. Volgens dat kader moeten de volgende criteria, in onderlinge samenhang, betrokken worden bij de toetsing van herindelingsvoorstellen:

n *Draagvlak onder de bevolking*

Het draagvlak moet goed in beeld worden gebracht. Het is voorts van belang om aannemelijk te maken dat een optimaal draagvlak is nagestreefd.

n *Bestuurskracht*

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een gemeente moeten adequaat kunnen worden uitgevoerd.

n *Duurzaamheid*

De gemeente moet weer een langere periode vooruit kunnen. Het moet niet zo zijn dat er over een jaar of tien een volgende herindelingslag nodig is.

n *Interne samenhang*

Het is gewenst dat er een herkenbare identiteit aanwezig is in de nieuwe gemeente (cultureel, sociaal, economisch, geografisch).

n *Regionale samenhang en evenwicht*

Door de vorming van een nieuwe gemeente moeten goede regionale verhoudingen ontstaan. Nieuwe en omringende gemeenten moeten allen in staat zijn om goed hun taken uit te kunnen oefenen. Evenwichtige verhoudingen zijn van belang. Restproblematiek moet worden voorkomen.

n *Planologische ruimtebehoefte*

Het eigen grondgebied wordt te klein om bepaalde functies nog te kunnen vervullen. Er is een voorkeur van het Kabinet voor samenwerking. Is dat geen begaanbare weg, "dan moet de provincie het antwoord van herindeling of grenswijziging kunnen kiezen".

Dit vigerende beleidskader bevat vooral inhoudelijke criteria, terwijl de Wet algemene regels herindeling (arhi) onder andere voorschriften bevat over de rol van gemeenten en provincies bij de totstandkoming van het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies.

Het Ministerie van BZK werkt op dit moment aan een vernieuwd beleidskader gemeentelijke herindelingen, dat waarschijnlijk nog het eerste kwartaal van dit jaar aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden. Het uitgangspunt bij het vernieuwde kader is de uitdieping van het criterium draagvlak. Daarnaast vloeit uit het Rijkscoalitieakkoord voort dat de wetgever zich in hoofdzaak zou moeten beperken tot een procesmatige toets van de decentrale voorbereidingen van een herindeling.

Het concept-kader voorziet, nadrukkelijker dan het huidige kader, in een inhoudelijke toets door de betreffende provincie(s). Het gaat dan specifiek om een gemotiveerde belangenafweging, waarbij de nadruk ligt op de criteria draagvlak en regionale inpasbaarheid.

Bij het criterium draagvlak is er onderscheid tussen bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak op lokaal niveau en bestuurlijk draagvlak op regionaal niveau. In geval van herindelingen op gemeentelijk initiatief is het bestuurlijk draagvlak af te meten aan de besluitvorming hierover in de betrokken gemeenteraden: de vaststelling van een eensluidend herindelingsontwerp en -advies.

Voor het genereren van maatschappelijk draagvlak zijn de gemeenten zelf verantwoordelijk, *in casu* het betrekken van de inwoners en andere belanghebbenden bij het herindelingsproces. Om regionaal draagvlak te bereiken is het van belang dat omliggende en naburige gemeenten in staat worden gesteld hun zienswijze te geven op een voorgenomen herindeling. Zo kan worden getoetst of er sprake is van voldoende regionaal draagvlak. De provincie voert hierop een inhoudelijke toets uit in haar zienswijze op het gemeentelijke herindelingsadvies.

In het vernieuwde kader wordt nog steeds uitgegaan van de 6 toetsingscriteria bij gemeentelijke herindeling. De Wet arhi zelf blijft daarbij ongewijzigd.

In zowel het bestaande Beleidskader herindeling uit 2002 als in het nieuwe (concept)-Beleidskader van BZK is één van de criteria erop gericht om bij de vorming van nieuwe gemeenten ervoor te zorgen dat er goede, en blijvende, regionale verhoudingen ontstaan. Evenwichtige verhoudingen zijn nodig om een goede bestuurlijke partner te kunnen zijn voor omringende gemeenten en andere bestuursorganen.

Overigens stelt BZK dat een gemeentelijke herindeling één van de mogelijke oplossingen is voor geconstateerde bestuurskrachtproblematiek. In dit verband is dit herindelingskader een eerste document dat door de Programmadirectie Krachtig Bestuur wordt opgeleverd. Het is de bedoeling dat daarnaast (en daarna) handreikingen volgen over de diverse samenwerkingsmodaliteiten (Wgr, Ten Boer, BEL, gastheergemeente/Fins model).

## Provinciale visie inzake gemeentelijke herindelingen

Het algemene uitgangspunt voor gemeentelijke herindelingen is dat deze in beginsel van onderop dienen plaats te vinden, waarbij een perspectiefrijke en toekomstbestendige (duurzame) oplossing op maat voor urgente bestuurskrachtproblematiek moet worden nagestreefd. Deze lijn staat ook verwoord in het provinciale Koersdocument. Dit betekent dat er op dit moment geen sprake is van een provinciale totaalvisie, in de zin van een wenselijk eindbeeld van de lokaal-bestuurlijke organisatie in Fryslân.

Toch is de provincie zich terdege bewust van haar toetsende rol in een herindelingsproces, met name ook ten aanzien van de regionale effecten van voorgenomen besluiten door betrokken gemeenten. Dit betekent dat een voorgestelde herindelingsconstellatie zal worden gezien in het licht van de regionale inpasbaarheid, waarbij van belang is dat de oplossing in een bepaald geografisch gebied niet in negatieve zin van invloed mag zijn op het bestuurlijk toekomstperspectief van omliggende gemeenten. Bij het opstellen van een zienswijze op een gelijkkluidend herindelingsadvies is het voor ons ook van belang dat er sprake is van een gemotiveerd en realistisch kernenbeleid. Bij het ontstaan van gemeenten met een grote oppervlakte vinden wij dat lokale gemeenschappen blijvend goed moeten worden bediend door het gemeentebestuur.

Bij een herindeling is het voor ons niet in alle gevallen vanzelfsprekend dat de bestaande buitengrens van de betrokken gemeenten intact gelaten hoeft te worden. Herindelingen waarbij complete gemeenten in een nieuwe samenstellende gemeente opgaan kennen het voordeel dat deze zelfstandig kunnen plaatsvinden zonder dat andere gemeenten hierbij worden 'geraakt'. In die gevallen waarin wordt gekozen voor het opsplitsen van (een) gemeente(n) moet voorkomen worden dat een deel van een gemeente, dat niet meer bij een nieuw gevormde gemeente wordt betrokken, en nog niet bij een bestaande, dan wel andere nieuw te vormen gemeente, 'overblijft'. Het is daarom van groot belang dat de verschillende delen een logisch en in tijd gelijkgeschakeld opschalingsperspectief hebben. Het is voor ons helder dat de interne samenhang van een nieuw te vormen gemeente vooropstaat. De bestaande grenzen zijn daaraan in beginsel ondergeschikt.

In het geval van splitsing van een gemeente of gemeenten zal er derhalve tegelijkertijd een oplossing moeten worden gevonden voor deze resterende delen. Dat vergt parallel lopende procedures met één of enkele omliggende gemeenten. Wij gaan in voorkomende gevallen de betreffende gemeente vragen om aan te geven of, en zo ja hoe, eventueel zou moeten worden gesplitst. Uitzonderingen daargelaten, zou de keuze van de gemeente moeten worden gerespecteerd.

Wanneer er wordt gekozen voor splitsing, is het heel lastig om de procedures door de verschillende gemeenten op elkaar te laten afstemmen. In dat geval kunnen wij ons voorstellen dat de gemeenten de provincie verzoeken de regie op zich te nemen. Het is in onze optiek overigens ook niet uitgesloten dat de provincie dat ongevraagd moet gaan doen.

## Wettelijke procedure gemeentelijke herindelingen

Nu het Kabinetsstandpunt erop is gericht om gemeentelijke herindelingen 'van-onderop' te realiseren, resteren er twee manieren om tot herindeling te komen. De eerste is op initiatief van de gemeenten, waarbij de provincie eventueel het initiatief kan overnemen als gemeenten er niet uit komen. De tweede is op initiatief van de provincie, als zij dit nodig acht en er geen activiteiten van gemeenten zijn. In het hierboven genoemde (concept-)Beleidskader gemeentelijke herindeling moet de provincie daarbij in ieder geval voldoen aan een aantal zogeheten procescriteria.

Het voert in het kader van deze notitie te ver om daar uitgebreid op in te gaan. Kort gezegd gaat het om de volgende criteria:

- n aantonen dat gewerkt is aan een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak onder de betrokken gemeenten;
- n gemeenten hebben alternatieven kunnen aandragen;
- n omliggende gemeenten hebben zienswijzen/alternatieven kunnen aangeven;
- n deze zienswijzen/alternatieven moeten zijn beoordeeld;
- n gemotiveerd aangeven waarom een gemeente die niet wilde, toch in het herindelingsvoorstel is opgenomen.

Bij een herindelingsvoorstel op initiatief van gemeenten stellen de betrokken gemeenteraden een eensluidend herindelingsontwerp vast, dat aansluitend acht weken ter inzage ligt. Op basis van de ontvangen zienswijzen van belanghebbenden kan het herindelingsontwerp vervolgens worden aangepast. Daarna stellen de raden het aldus opgestelde eensluidende herindelingsadvies vast. Volgens artikel 5, vierde lid van de Wet arhi sturen GS het herindelingsadvies, samen met hun zienswijze op het herindelingsadvies, naar de minister van BZK.



Bij een herindeling op initiatief van de provincie geeft artikel 8 van de Wet arhi GS de verplichting om de colleges van B&W van de betrokken gemeenten in de gelegenheid te stellen in overleg te treden. Voorts stellen GS een herindelingsontwerp vast, en behandelen GS eventuele zienswijzen. Provinciale Staten stellen vervolgens het herindelingsadvies vast, dat aan de minister van BZK wordt gezonden.

#### **FINANCIEEL HERINDELINGSTOEZICHT**

De Wet arhi geeft aan, dat vanaf de dag dat blijkt een vastgesteld herindelingsontwerp wordt besloten tot een gemeentelijke herindeling, de provincie een bepaalde mate van financieel toezicht op de betreffende gemeenten heeft. De door GS aangewezen besluiten van de raden en de colleges van B&W van de betrokken gemeenten behoeven de goedkeuring van GS. Zo wordt voorkomen dat gemeenten uitgaven doen (of nalaten) die nog voordelen opleveren voor de betreffende gemeente, maar nadelig zijn voor de nieuw op te richten gemeente.



## Hoe't it lân der op dit stuit hinne leit

Zoals wij hiervoor hebben geschetst, is het versterken van de kwaliteit van het lokaal bestuur in Fryslân een gezamenlijke opgave voor gemeenten en provincie - elk vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid. De afgelopen jaren zijn er door betrokken partijen serieuze inspanningen verricht om op maat gesneden en toekomstbestendige oplossingen te kiezen voor de borging van de gemeentelijke slagkracht. Thans stellen wij vast dat de gemeenten zelf hun bestuurlijk toekomstperspectief nader kleur geven, in het licht van de actuele landelijke en provinciale ontwikkelingen. Mede op basis van de uitgangspunten van het Koersdocument vinden wij dat de gemeenten hierbij primair zelf aan zet zijn.

Ons beleid ziet erop toe dat hierbij - binnen de marges van een uitgebalanceerde lokaalbestuurlijke constellatie op de langere termijn - voldoende rekening wordt gehouden met de totstandkoming van een lokaal bestuur dat kan bogen op een profiel met herkenbaarheid, samenhang en duurzaamheid als kenmerkende aspecten. Graag zien wij dat gemeenten binnen dit kader zelf werken aan passende oplossingen binnen logische clusterverbanden.

De constellaties waarbinnen het door ons gevoerde gebiedsgerichte overleg met de gemeenten gedurende de afgelopen periode heeft plaatsgevonden (onder meer: Zuidwesthoek, NOFA, Middelsee) zijn hierbij voor ons onverkort maatgevend; volgens ons moet er binnen deze samenhangende clusters concreet toegewerkt worden naar bestuurlijke maatoplossingen, zonder dat de buitengrenzen hiermee per definitie zouden zijn afgebakend. Al eerder hebben wij aangeboden in dergelijke processen een faciliterende en stimulerende rol te willen spelen, op het moment dat zich op lokaal niveau een heldere en gemotiveerde gedachtevorming aftekent. Wij beschouwen het als positief dat gemeenten en provincie op dit punt constructief met elkaar samenwerken.

Wij constateren dat de ontwikkelingen in de bestuurlijke toekomstoriëntatie van de Friese gemeenten elkaar in snel tempo opvolgen. Het spreekt voor zich dat dit van invloed is op de houdbaarheid van de hieronder beschreven stand van zaken.

## ZUIDWESTHOEK

Wij hebben de Zuidwesthoek altijd als een samenhangend cluster gezien, waarbij in bestuurlijk overleg het uitgangspunt is geweest om binnen het verband van dit cluster een oplossing op maat tot stand te brengen. Naar ons oordeel vormt de Zuidwesthoek een ruimtelijk en economisch samenhangend gebied. Dit vormt het maatschappelijk cement voor een nieuw bestuurlijk verband. De maatschappelijke samenhang binnen het gebied brengt met zich mee dat er goede voorwaarden aanwezig zijn voor betrokkenheid van de bevolking en het maatschappelijk veld bij de bestuurlijke en beleidsinhoudelijke ontwikkelingen in het gebied. Daarmee kan worden bereikt dat het gezamenlijk bestuurlijk traject wordt ondersteund door een voldoende mate van sociaal-maatschappelijke cohesie.

Wij constateren dat de door informateur Bruins Slot voorgestelde fusievariant voldoet aan bovengenoemde beleidsuitgangspunten. Daarbij geldt voor ons, als provinciaal bestuur, dat de herindelingsvariant, en het hierop gebaseerde voorgenomen besluit door de betrokken gemeenten, tegemoetkomt aan de criteria van interne samenhang en regionale inpasbaarheid; én waarbij de oplossing voor de vijf betrokken gemeenten niet in negatieve zin van invloed is op het bestuurlijke toekomstperspectief van de omliggende gemeenten.

Met een herindeling van deze vijf gemeenten ontstaat een schaalomvang die passend is bij de voor dit gebied geldende inhoudelijke ontwikkelingsagenda voor de toekomst. Dit leidt tot een toekomstbestendige oplossing op maat voor de bestuurskrachtproblematiek in de regio. Hoewel de gemeente Gaasterlân-Sleat, gelet op de historie van de gevoerde discussie over de versterking van de lokaalbestuurlijke slagkracht, volgens ons een goede plaats had kunnen vinden bij de andere vijf gemeenten, constateren wij dat hiervoor in Gaasterlân-Sleat momenteel onvoldoende draagvlak bestaat.

Afgelopen 16 december hebben de raden van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel een gelijkkludend herindelingsontwerp vastgesteld. Daarin staat beschreven wat de aanleiding is tot deze gemeentelijke herindeling, hoe het proces verlopen is en welke afwegingen de gemeenten gemaakt hebben ten aanzien van de voorgenomen herindeling.

Op dit moment ligt het herindelingsontwerp in de betrokken gemeenten ter inzage. Op basis van de ingebrachte zienswijzen zullen de betrokken raden in april 2009 in de vorm van een herindelingsadvies een definitief besluit nemen. Daarna zal dit advies aan ons College worden voorgelegd. Wil de voorgenomen herindeling per 1 januari 2011 zijn beslag krijgen, dan moet dit advies, vergezeld van een provinciale zienswijze, uiterlijk 1 juli 2009 naar de minister van BZK worden doorgeleid.

Nu in de Zuidwesthoek een gemeente met zo'n 80.000 inwoners lijkt te ontstaan, is er geen sprake meer van een blanco situatie voor de rest van de provincie. Het is een provinciale taak om toe te zien op de zojuist genoemde evenwichtige verhoudingen bij veranderingen in de bestuurlijke organisatie. Dit betekent dat er op langere termijn geen extreem grote verschillen moeten ontstaan in omvang van gemeenten. Dit neemt echter niet weg dat wij evenzeer belang hechten aan het uitgangspunt dat er altijd een bestuurlijke omvang moet worden nagestreefd die passend is bij de regionale beleidsopgaven en ambities. Wat ons betreft is de regionale opgave maatgevend voor de omvang.

Binnen de gemeenten die in de Zuidwesthoek oorspronkelijk hebben overwogen om deel te gaan uitmaken van een Zuidwesthoekgemeente is sprake van een veelheid aan samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Nu de inzet is om een gemeente te laten ontstaan uit 5 bestaande gemeenten, heeft dit consequenties voor alle gemeenschappelijke regelingen waarin deze 5 gemeenten (nog) zijn vertegenwoordigd. Wij verwachten dat de nieuwe gemeente groot genoeg is om niet langer deelnemer te (hoeven) zijn in die verschillende gemeenschappelijke regelingen. Het is op dit moment nog niet duidelijk wat dit concreet betekent voor de gemeenten die niet in de Zuidwesthoekgemeente zullen opgaan. Maar duidelijk is dat het consequenties zal hebben voor verschillende gemeenschappelijke regelingen en dus voor die gemeenten. Hier ligt het gevaar van het ontstaan van restproblematiek op de loer. Hoewel het oplossen van deze specifieke problematiek een gemeentelijke bevoegdheid en aangelegenheid is, wordt in het huidige beleidskader gemeentelijke herindelingen wel duidelijk aangegeven dat een dergelijke problematiek moet worden voorkomen. Daarmee achten wij het een provinciaal belang om in deze (en vergelijkbare gevallen) de vinger aan de pols te houden.

#### ZUID-FRYSLÂN

Er is sinds enige maanden duidelijk sprake van een bestuurlijke toenadering tussen de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân. Bij het traject van bestuurlijk overleg dat wij in eerste instantie met een achttal gemeenten in het Zuidwesthoek-cluster zijn gestart waren eveneens de gemeenten Gaasterlân-Sleat en Lemsterland van meet af aan betrokken.

In het raadsstandpunt van Gaasterlân-Sleat om een fusie na te streven met de gemeenten Skarsterlân en Lemsterland (de "Sleattemervariant"), in plaats van aansluiting te zoeken bij de ontwikkelingen in de Zuidwesthoek (de "Marrenvariant"), herkennen wij een historische trendbreuk. De door het gemeentebestuur van Gaasterlân-Sleat zelf geconstateerde bestuurlijke kwetsbaarheid is juist mede aanleiding geweest voor het opstarten van het lopende herindelingstraject in de Zuidwesthoek. Daar komt bij dat de gemeente in ruimtelijk-economisch en sociaal-cultureel opzicht zulke duidelijke overeenkomsten vertoont met het vijftal Zuidwesthoekgemeenten, dat een andere oriëntatie dan deze naar ons oordeel niet voor de hand ligt.

Wij betreuren het daarom dat Gaasterlân-Sleat niet lijkt op te gaan in de nieuwe Zuidwesthoekgemeente. Niet in de laatste plaats omdat dit uitstel betekent van een snelle aanpak van de bestuurlijke kwetsbaarheid. Gerelateerd aan de uitgangspunten in het Koersdocument respecteren wij echter het raadsbesluit van Gaasterlân-Sleat om de haalbaarheid te onderzoeken van een vorming van een fusiegemeente met Skarsterlân en Lemsterland. Overigens willen wij hiermee niet uitsluiten dat Gaasterlân-Sleat in de toekomst alsnog aansluiting kan vinden bij de nieuw te vormen gemeente in de Zuidwesthoek.

Ten aanzien van de toekomstige bestuurlijke oriëntatie heeft de raad van Lemsterland zich inmiddels uitgesproken voor een 'strategisch partnerschap' met Skarsterlân en Gaasterlân-Sleat. De gemeente wil op korte termijn met beide buurgemeenten om de tafel om te kunnen komen tot een gezamenlijk gedragen modus voor de versterking van de bestuurskracht. Duidelijk is dat dit naar het oordeel van de raad van Lemsterland niet op voorhand in de vorm van een herindeling hoeft te gebeuren. Wij constateren dat zowel Gaasterlân-Sleat als Skarsterlân een fusie wel als einddoel heeft geformuleerd, waardoor er op dit moment nog geen sprake lijkt van gelijke uitgangspunten van dit drietal gemeenten.

De gemeente Skarsterlân staat op het standpunt dat er in beginsel geen directe aanleiding bestaat om op eigen initiatief tot herindeling over te gaan. Wij kunnen onderschrijven dat de bestuurlijke, organisatorische en financiële uitgangspositie hier ook niet toe noopt. Toch is in de Toekomstvisie 2030 opgenomen dat de gemeente openstaat voor gesprekken over een eventuele fusie, voor zover dit het profiel als plattelandsgemeente zou kunnen versterken. In reactie op de initiatieven vanuit Gaasterlân-Sleat en Lemsterland om te komen tot een nadere bestuurlijke toekomstoriëntatie heeft Skarsterlân een positieve grondhouding aangenomen.

Hierboven gaven wij al onze opvatting over de positie van Gaasterlân-Sleat in Zuidwest-Fryslân. Van een ruimtelijk-fysieke samenhang tussen Lemsterland en Skarsterlân is naar ons oordeel zeker sprake, waarmee een toenadering tussen deze beide gemeenten als voor de hand liggend kan worden beschouwd. Evenzeer staat het voor ons buiten kijf dat er sprake is van een evidente mate van ruimtelijk-economische samenhang tussen de gemeenten Skarsterlân en Heerenveen.

Heerenveen staat als centrumplaats voor grote bovenlokale opgaven. Dit betreffen nieuwe initiatieven met een bredere betekenis en uitstraling voor de hele provincie, zoals de plannen rond de bouw van een nieuw ijsstadion. Daarnaast kent de gemeente in zuidelijk Fryslân een breed verzorgingsgebied op terreinen als voortgezet onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid, waarbij Heerenveen momenteel sterk een éézijdige verantwoordelijkheid voor de regionale voorzieningen draagt. Bovendien is Heerenveen aan de westzijde sterk beperkt in toekomstige groeimogelijkheden vanwege de grens met buurgemeente Skarsterlân.

Nu met de hierboven geschetste ontwikkelingen de bestuurlijke toekomst van Skarsterlân aan de orde is, hebben wij aangegeven dat een debat over de toekomst van deze gemeente niet los kan worden gezien van het toekomstperspectief van de gemeente Heerenveen. Beide gemeenten hebben elkaar over en weer meermaals als preferente partner aangeduid. Gezien de cruciale ligging van Skarsterlân in de A7-zone en op het knooppunt van de A6 en de A7, staat deze gemeente in onze visie voor de opgave om constructief vorm te geven aan een doeltreffende en niet-vrijblijvende samenwerking met in elk geval de gemeenten Heerenveen en Lemsterland. Wij zijn van opvatting dat in het geval van een concreet herindelingstraject waarin Skarsterlân een partij is, de betrokken gemeenten uitgebreid in zullen moeten gaan op elkaars positie en standpunt. Daarbij zal de bestaande samenwerkingsrelatie tussen Skarsterlân en Heerenveen, en de gevolgen die een nieuwe gemeentelijke constellatie ten aanzien daarvan zal hebben, een belangrijk punt van orde zijn. Het perspectief voor Heerenveen en de opgaven waarvoor deze gemeente staat zullen wij in onze zienswijze zwaar laten meewegen.

De in verschillende gemeentelijke documenten genoemde streefdatum voor een eventuele herindeling van Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân van 1 januari 2012 achten wij vanuit praktisch oogpunt onhaalbaar, omdat de reguliere raadsverkiezingen in deze gemeenten in maart 2010 plaatsvinden en daarna het proces van collegevorming aan de orde is. Dit betekent dat er, gezien de beperkte tijd, voor 1 juli 2010 geen zorgvuldig traject kan worden afgerond om de minister van BZK te adviseren over een voorgenomen herindeling.

## LEEWARDEN E.O.

In het Streekplan Fryslân 2007 "Om de kwaliteit fan de romte", is over Leeuwarden onder andere het volgende aangegeven:

*"Wij kiezen op tal van terreinen onvoorwaardelijk voor een versterking van de positie van Leeuwarden als hoofdstad van onze provincie, met accenten op een kwantitatief en kwalitatief voldoende aanbod van woningen en op een verbetering van de bereikbaarheid...Een sterk Leeuwarden is van belang voor de hele provincie."*

Hieruit vloeit onder meer voort, dat bij een gemeentelijke herindeling elders in de provincie, zoals in de Zuidwesthoek in gang is gezet, ook Leeuwarden zich zal beraden over mogelijkheden om te groeien. Wij willen komend jaar nadrukkelijk gebruiken om een versterkte positie van Leeuwarden als hoofdstad met een ruim verzorgingsgebied verder vorm te geven.

In het geval van Leeuwarden doet zich de bijzondere situatie voor dat de stad als enige Friese gemeente onder het grotestedenbeleid van de Rijksoverheid valt. Het is voor geheel Fryslân van groot belang dat de hoofdstad temidden van andere steden in ons land in aanmerking blijft komen voor bijzondere beleidsaandacht van het Rijk en ten opzichte van die categorie steden blijvend de concurrentie aankan.

Wij hebben eerder al het standpunt ingenomen dat de grotere gemeenten een positieve bijdrage kunnen leveren aan de versterking van het lokaal bestuur in hun ruimere geografische omgeving. Wij vinden het een logische gedachte dat Leeuwarden hierbij zijn blik ook zuidwaarts wendt, mede gelet op de actuele positie van de gemeente Boarnsterhim en de samenwerkingsrelatie die hieruit is ontstaan. Dit perspectief kan bijdragen aan de vorming van een nieuwe ontwikkelingsas langs de A32 tussen Leeuwarden en Heerenveen, als katalysator van verdere ruimtelijk-economische ontwikkelingen. In verband met de te verwachten stedelijke ontwikkeling in het gebied rondom de Haak om Leeuwarden is er veel voor te zeggen dit op termijn op het grondgebied van de hoofdstad te laten plaatsvinden; dit kan worden gerealiseerd door middel van grenscorrecties met de omliggende gemeenten aan de westzijde van Leeuwarden.

Daarnaast is er, in tegenstelling tot de afgelopen jaren, een beweging gaande in de opstelling van Leeuwarderadeel ten opzichte van Leeuwarden over een versterkte band tussen beide gemeenten. Recentelijk is onderzoek gedaan naar de toekomstmogelijkheden van Leeuwarderadeel. Leeuwarden is daarbij één van de mogelijke partners. Gelet op de sterke maatschappelijke en ruimtelijk-economische samenhang tussen beide gemeenten kunnen wij ons vinden in een dergelijk vooruitzicht.

## NOORDOOST-FRYSLÂN

De NOFA-gemeenten Dantumadeel, Dongeradeel, Kollumerland c.a. en Achtkarspelen hebben de afgelopen jaren diverse initiatieven ontplooid om hun onderlinge samenwerking verder te intensiveren. Deze samenwerking is hoofdzakelijk ingegeven om het faseverschil in de sociaal-economische ontwikkeling ten opzichte van de rest van de provincie te verkleinen. Eind 2006 hebben de 4 gemeenten aangegeven gaandeweg te willen toewerken naar een concreet eindperspectief van de samenwerking. In 2007 heeft dit geresulteerd in het aanstellen van een NOFA-regisseur, om het samenwerkingsproces te bevorderen en verder uit te bouwen.



Op grond van een bestuurlijke toenadering tussen de gemeenten Dongeradeel en Dantumadeel in de loop van 2007 is het NOFA-brede eindperspectief in een ander daglicht komen te staan. Het uitgangspunt van een versterkte 'Don-Dan'-samenwerking noopte de gemeenten Achtkarspelen en Kollumerland c.a. zich te beraden op de implicaties van deze coöperatie voor hun eigen samenwerkingsrelatie. In 2008 hebben de 4 gemeenten elk individueel onderzoeksopdrachten verstrekt om een bestuurlijke toekomstanalyse op te stellen, met een aantal varianten reikend van een verdergaande intergemeentelijke samenwerking tot herindeling.

Naar aanleiding van de onderzoeksrapporten vindt op dit moment in alle gemeenten een nadere bezinning op de bestuurlijke toekomst plaats. De gemeenten lijken daarbij in eerste instantie in te willen zetten op een verdieping van de samenwerkingsrelaties, waarbij niet per definitie hoeft te worden vastgehouden aan de buitengrenzen van het NOFA-gebied. Wij sluiten niet uit dat in deze regio op termijn toegewerkt zal worden naar een bestuurlijke opschaling. Wij zien, mede gezien de geformuleerde beleidsprioriteiten, maatschappelijke samenhang in het gebied en de centrumfunctie van Dokkum, perspectief voor een dergelijke ontwikkeling. Daarbij is het van belang dat er binnen afzienbare termijn toegewerkt wordt naar een duidelijke en breed gedragen bestuurlijke stip aan de horizon.

Daarbij plaatsen wij nog de volgende kanttekening. Indien Leeuwarden op enig moment zou opschalen met de gemeente Leeuwarderadeel komt Ferwerderadiel in Middelsee-verband excentrisch en geïsoleerd te liggen. Het ligt daarmee voor de hand deze gemeente dan nader bij de toekomstige ontwikkelingen in de Noordoosthoek te betrekken.

#### OOST-FRYSLÂN

Uit recent extern onderzoek komt naar voren dat de gemeente Achtkarspelen op de langere termijn haar beleidsopgaven niet op zelfstandige wijze kan blijven uitvoeren. Binnen een regionale context zal de gemeente naar bestuurlijke oplossingen moeten zoeken, waarbij niet vaststaat dat dit per definitie in NOFA-verband zal behoeven te zijn. De gemeente heeft zich naar aanleiding van deze bevindingen vooralsnog niet expliciet uitgesproken voor een nader samengaan, dan wel een nadere samenwerking met één of meerdere gemeenten. De gemeente heeft evenwel nadrukkelijk ook een intensievere samenwerkingsrelatie met Tytsjerksteradiel en Smallingerland in het vizier.

Onlangs heeft ook Tytsjerksteradiel zich over zijn toekomst uitgesproken, in het zogeheten koersdocument "Taak en toekomst". Daarin geeft de gemeente de voorkeur aan samenwerking op meerdere terreinen met een vaste partner. Achtkarspelen ligt, gezien de gelijkwaardigheid in taken en opgaven, het meest voor de hand. Onderzocht wordt of er voor specifieke taken ook kan worden samengewerkt met Leeuwarden, Smallingerland en/of Dantumadeel.

Zoals wij ook in relatie tot Leeuwarden hebben gesteld, kan ook Drachten als centrumplaats een stevige bijdrage leveren aan de versterking van het lokaal bestuur in zijn geografische omgeving. In bestuurlijke overleggen hebben wij de gemeente uitgenodigd op dit punt een eigen visie op te stellen die kan bogen op een regionaal draagvlak. Naast de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel ligt het volgens ons in de rede dat ook de gemeente Opsterland hierbij zal worden betrokken.

Gezien de samenhang van het natuurgebied *De Alde Feanen* kan het wenselijk zijn, afhankelijk van de bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen in deze regio, dit gebied in de toekomst onder te brengen in één gemeente. Dit zou in onze ogen de afstemming van taken en beheer kunnen bevorderen. Op dit moment willen wij nog niet aangeven welke gemeente dat zou kunnen worden.

#### MIDDELSEE

De gemeenten Het Bildt, Menaldumadeel, Ferwerderadiel en Leeuwarderadeel werken al enige jaren op verschillende terreinen samen binnen het Middelsee-verband. Eén van de grondslagen onder deze samenwerking is juist om de zelfstandigheid van de deelnemende gemeenten te kunnen waarborgen. Gekozen is voor een pragmatische aanpak van de uitbouw van de samenwerkingsrelatie, wat er mede in resulteert dat er vooralsnog geen sprake is van een al te robuuste vormgeving van de samenwerking en een concrete visie op de bestuurlijke toekomst van het Middelsee-verband.

Voor een deelproject in de samenwerking (bundeling van de ambtelijke organisaties) is in 2008 onderzoek verricht. Geconcludeerd kan worden dat waar het in elkaar schuiven van de ambtelijke diensten voor de gemeente Leeuwarderadeel de minimale variant behelst, dit voor de overige 3 gemeenten in dit stadium te ver reikt. Recent hebben de Middelsee-gemeenten de intentie uitgesproken een aantal taken gezamenlijk te gaan uitvoeren, waarbij telkens één van de gemeenten de uitvoering ter hand zal nemen.

In opdracht van het presidium van Leeuwarderadeel is daarnaast een nader onderzoek uitgevoerd naar het bestuurlijk toekomstperspectief van deze gemeente. In dit onderzoek zijn naast de Middelsee-partners ook de gemeenten Leeuwarden, Franekeradeel en Harlingen betrokken. De bevindingen zullen door de raad worden betrokken bij een fundamentele discussie medio 2009 over het zelfstandig voortbestaan van de gemeente.

#### NOORDWEST-FRYSLÂN

De gemeente Franekeradeel heeft onlangs de enigszins gereserveerde houding ten opzichte van herindeling laten varen. De raad heeft uitgesproken dat, mede met het oog op de ontwikkelingen in de Zuidwesthoek, Franekeradeel niet zou moeten achterblijven met een bestuurlijke toekomstoriëntatie. Er zijn geen nadere voorkeuren uitgesproken.

De raad van de gemeente Harlingen heeft recent vastgesteld dat, mede in relatie tot een intern-organisatorisch ontwikkelingstraject, op korte termijn geen concrete initiatieven voor gemeentelijke herindeling te verwachten zijn. Dit neemt niet weg dat de gemeente ten aanzien van een eventuele toekomstige herindeling alle opties open wil houden.

De gemeente Littenseradiel heeft zich eerder op het standpunt gesteld dat gemeentelijke herindeling niet noodzakelijk is en kiest voor behoud van zijn gemeentelijke zelfstandigheid. Vanwege dit standpunt is deze gemeente niet nader betrokken bij het lopende herindelingstraject in de Zuidwesthoek.

Gelet op de ontwikkelingen in en tussen het aangrenzende gebied, kunnen wij ons voorstellen dat Harlingen, Franekeradeel en Littenseradiel op termijn werk zullen maken van een onderlinge bestuurlijke toenadering. Mogelijk kunnen daar ook de beide westelijk gelegen Middelseegemeenten Het Bildt en Menaldumadeel bij worden betrokken. Dan wordt, ook in samenspraak met de gemeente Leeuwarden, tegelijkertijd een impuls gegeven aan de dynamiek in de Westergozone.

#### ZUIDOOST-FRYSLÂN

De samenwerking die nu al plaatsvindt tussen Smallingerland en Opsterland, zoals onder meer op ruimtelijk-functioneel gebied inzake de bedrijvigheid langs de A7, is naar onze opvatting vergelijkbaar met de eerder beschreven relatie tussen Skarsterlân en Heerenveen. Van de gemeente Smallingerland is bekend dat het zich voor een toekomstige herindeling primair richt op Opsterland. Overigens is een dergelijke ontwikkeling vanuit de gemeente Opsterland, ondanks een zekere mate van natuurlijke oriëntatie op Drachten, binnen afzienbare termijn niet te verwachten. Voor Opsterland geldt dat er ook een perspectiefrijke versterking van de relatie met (het niet-verstedelijkte deel van) Heerenveen in het verschiet kan liggen.

De gemeenten Ooststellingwerf en Weststellingwerf hebben zich nog niet expliciet uitgesproken over hun bestuurlijke toekomst. Gelet op de onderlinge culturele verbondenheid, die sterk is geworteld in de gedeelde streektaal, kunnen wij ons voorstellen dat de Stellingwerven op enig moment zullen besluiten de krachten duurzaam te bundelen in de vorm van een herindeling.

Er is in de Zuidoosthoek van Fryslân geen sprake van urgente bestuurskrachtproblematiek. Dit neemt naar ons oordeel niet weg dat de gemeenten er goed aan doen zich te beraden op het ook voor de toekomst duurzaam borgen van de bestuurlijke slagkracht, waarbij een indeling langs de hierboven geschetste lijnen in de rede kan liggen.

#### WADDENEILANDEN

Voor de volledigheid merken wij op dat de Waddeneilanden een geheel eigen problematiek kennen. Samen met deze gemeenten wordt momenteel hard gewerkt aan een adequate oplossing. Het ministerie van BZK (Programmadiirectie Krachtig Bestuur) heeft eveneens bijzondere aandacht voor de bijzondere positie van de Waddeneilanden. Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog werken samen met de provincie aan een toekomstbestendig samenwerkingsverband dat recht doet aan de bijzondere positie van deze gemeenten.

## Financiële facilitering

Bij de vaststelling van de begroting 2009 op 12 november 2008 jongstleden hebben Provinciale Staten besloten dat er over een aantal bedragen in de begroting nog onvoldoende inhoudelijke discussie heeft plaatsgevonden. De budgetten waar het om gaat, zullen beschikbaar worden gesteld nadat hierover nader inhoudelijk is gesproken in de Staten dan wel Statencommissie. Tot die tijd zijn deze posten aangeduid als stelpost. Dit geldt ook voor het project Versterking Bestuurskracht Gemeenten.

Ons begrotingsvoorstel is een voortzetting van een eerder door Provinciale Staten geaccordeerde beleidslijn op het terrein van versterking van bestuurskracht, waarmee naar ons inzicht sprake is van voortzetting van bestaand beleid. Op 15 maart 2006 hebben Provinciale Staten ingestemd met het beschikbaar stellen van een budget voor de financiële facilitering van projecten die een zichtbare en bestendige bijdrage leveren aan de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht. Per gehonoreerde aanvraag verlenen wij een provinciale cofinanciering voor gemeentelijke initiatieven die een zichtbare en bestendige bijdrage leveren aan de versterking van de lokale bestuurskracht. Hierbij wordt van de gemeente(n) een substantiële eigen bijdrage verwacht. De provinciale bijdrage is bedoeld als een éénmalige financiële impuls als tegemoetkoming in de totale kosten van een gemeentelijk initiatief. Dit beantwoordt aan de faciliterende rol die ons College in dit proces wil spelen, conform de uitgangspunten van het Koersdocument.

De afgelopen jaren zijn verschillende intergemeentelijke initiatieven op dit vlak door de provincie financieel gefaciliteerd of zijn er bestuurlijk financiële toezeggingen gedaan. Verwacht kan worden dat diverse (clusters van) gemeenten zich ook de komende jaren tot de provincie zullen wenden voor financiële ondersteuning voor bestuurskrachtversterkende initiatieven. Bij honorering van een aanvraag voor een provinciale bijdrage geldt als voorwaarde dat de desbetreffende gemeenten zelf het grootste deel van de benodigde financiële inspanning opbrengen. Verder gaat het bij provinciale bijdragen altijd om éénmalige faciliteringsbijdragen, niet om structurele subsidiëring.

De discussie binnen en tussen gemeenten over een gerichte aanpak van de versterking van hun lokale bestuurskracht is inmiddels provinciebreed op gang gekomen. Uit bestuurlijke en ambtelijke contacten blijkt dat concrete initiatieven 'van onder op' op dit moment volop in ontwikkeling zijn. In de diverse regio's binnen de provincie lopen processen waarvan het zich laat aanzien dat deze binnen een tijdsbestek van één à twee jaar zullen uitmonden in aanvragen richting provincie voor financiële facilitering. Gelet op deze dynamiek heeft het proces van lokale bestuurskrachtversterking een langere doorlooptijd dan 2008. Ten behoeve van de continuering van beleid stellen wij u voor om in 2009 het budget van €100.000 beschikbaar te stellen.