

Vergaderjaar 2009–2010

**32 242**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Dit voorstel voorziet in de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. De gemeenten liggen in de provincie Fryslân. Met de fusie van deze gemeenten ontstaat een gemeente met een oppervlakte van circa 81 000 ha. en ongeveer 82 000 inwoners.

Het herindelingsadvies van 30 juni 2009 betreffende de eerdergenoemde gemeenten is voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van Fryslân.

Met dit voorstel wordt het herindelingsadvies ongewijzigd overgenomen. Het voorstel voldoet eveneens aan de criteria van het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling. In deze toelichting zal nader op de toetsing aan die criteria worden ingegaan. Tevens wordt een overzicht gegeven van de gevoerde procedure.

#### **2. Totstandkoming van het herindelingsadvies en voorgeschiedenis**

##### *2.1. Voorgeschiedenis*

Het herindelingsadvies moet worden gezien in de context van de discussie over versterking van de bestuurskracht van de Friese gemeenten. In april 2002 heeft de ledenvergadering van de Vereniging Friese Gemeenten (VFG) uitgesproken dat er problemen rondom de bestuurskracht van het Friese lokaal bestuur zijn waar te nemen en dat deze in kaart moeten worden gebracht. Het provinciebestuur werd uitgenodigd de regie van dit proces ter hand te nemen en om in overleg met het VGF-bestuur normen en criteria voor de toetsing van de lokale bestuurskracht te ontwikkelen. De zelfevaluaties van de Friese gemeenten hebben in de loop van 2003 plaatsgevonden. Gedeputeerde staten van Fryslân hebben op 13 augustus 2004 het rapport «Project versterking bestuurlijke organisatie – Rapportage en Vooruitblik» aan provinciale staten van Fryslân aangeboden. Dit was het startpunt van het gesprek tussen de

gemeenten en de provincie over de vraag hoe de bestuurskracht kon worden versterkt.

Eind 2007 is mede als vervolg hierop een op verzoek van de gemeenten Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Littenseradiel, Sneek en Wûnseradiel uitgebracht rapport verschenen, getiteld «Een kleurrijk perspectief voor Zuidwest Fryslân: een verkenning naar herindeling». Het doel was om een zogeheten SWOT-analyse (**S**trengths-**W**eaknesses-**O**pportunities-**T**hreats) uit te voeren om inzicht te verkrijgen welke gemeenten qua samenhang en opgave het beste bij elkaar passen. In oktober 2007 verscheen het rapport «Van Samenwerken naar samengaan», een onderzoek in opdracht van de gemeenteraad van Wymbritseradiel naar herindelingsmogelijkheden voor deze gemeente.

Uit deze en andere rapporten kan worden geconcludeerd dat sprake is van een uniek homogeen gebied. Een gebied met een rijke historie, bestaande uit zes van de elf Friese steden en vele kernen met een bloeiend verenigingsleven, dat door het water en het groen, recreatie en toerisme, de economie, een sterke agrarische sector, de voorzieningen en de infrastructuur, met elkaar verweven en verbonden is.

De gemeenten ervaren knelpunten in het waarborgen van een goede dienstverlening aan burgers. Daarnaast liggen er kansen op de terreinen werkgelegenheid, woningbouwopgaven, toerisme en recreatie of het handhaven van landschappelijke waarden. Om die kansen optimaal te kunnen benutten is volgens de betrokken gemeenten en de provincie een grotere bestuurlijke schaal een noodzakelijke randvoorwaarde.

Gelet op de sterke samenhang in cultuur, historie, natuur, toerisme, industrie en de agrarische sector kunnen de vijf gemeenten in Zuidwest Fryslân met recht worden gekenschetst als een robuust geheel.

Medio 2008 hebben de gemeenteraden van Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel dan ook geconcludeerd dat herindeling noodzakelijk is en kansen biedt.

## *2.2. De totstandkoming van het herindelingsadvies*

Op 8 juli 2008 hebben de betrokken gemeenten een informateur, de heer H.J.E. Bruins Slot, opdracht gegeven een advies uit te brengen over gemeentelijke herindeling in Zuidwest Fryslân. Het advies van de informateur resulteerde in een herindelingsvariant die op een stevig draagvlak mag rekenen en de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel omvat. Gelet op de streefdatum van herindeling met ingang 1 januari 2011, heeft de informateur geadviseerd de gemeente Gaasterlân-Sleat niet meer te betrekken bij het vervolgtraject, indien door deze gemeente uiterlijk in oktober 2008 geen duidelijkheid zou worden gegeven. Verder uitstel zou het draagvlak in de andere vijf gemeenten hebben verzwakt en het vervolgtraject gecompliceerder gemaakt. De gemeenteraad van Gaasterlân-Sleat heeft op 14 oktober 2008 besloten niet mee te doen aan het voorgenomen fusieproces van de vijf gemeenten in Zuidwest Fryslân.

Op 28 oktober 2008 hebben de gemeenteraden van de vijf betrokken gemeenten onderschreven dat er sprake is van een stevig bestuurlijk draagvlak om een nieuwe gemeente te vormen uit Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel en met het oog daarop een arhi-traject gestart, dat is gericht op herindeling van deze gemeenten per 1 januari 2011. Op 16 december 2008 hebben de gemeenteraden het herindelingsontwerp «Gemeente Súdwest Fryslân» vastgesteld, waarna

het gelijknamige herindelingsadvies op 20 april 2009 door de gemeenteraden is vastgesteld.

Op 17 juni 2009 hebben gedeputeerde staten van Fryslân hun conceptzienswijze op het gemeentelijke herindelingsadvies vastgesteld en ervoor gekozen om, gelet op het belang van het onderwerp en de impact van de voorgenomen herindeling, Provinciale Staten te betrekken bij hun besluitvorming. Op grond van de Wet arhi is dit geen verplichting aangezien het hier een herindelingsvoorstel op gemeentelijk initiatief betreft.

Op 24 juni 2009 hebben Provinciale Staten van Fryslân de zienswijze van de gedeputeerde staten op het herindelingsadvies besproken. Hierbij is kritisch stilgestaan bij met name het (lokaal) draagvlak, de omvang van de nieuwe gemeente en de te verwachten versterking van de lokale bestuurskracht. De bespreking heeft geresulteerd in een aangenomen motie, die ertoe strekt dat de zienswijze van gedeputeerde staten op het herindelingsadvies niet onverdeeld positief maar met enige kanttekeningen zou moeten zijn.

In de definitieve zienswijze op het herindelingsadvies die op 30 juni 2009 is vastgesteld hebben gedeputeerde staten duidelijk het gevoel van de Provinciale Staten meegewogen met als resultaat een genuanceerdere maar nog immer positieve zienswijze waarin mogelijk alternatieve varianten met voor- en nadelen in beeld worden gebracht en waarin wordt ingegaan op de noodzaak voor aandacht voor de gevolgen het grote aantal kernen.

### *2.3. Herindelingsbeleid van de provincie Fryslân*

In het provinciale Koersdocument (het provinciale Coalitieakkoord 2007–2011) is met betrekking tot de versterking van de lokale bestuurskracht neergelegd dat gedeputeerde staten een benadering van onderop nastreven. Daar waar op basis van een dergelijk traject wordt gekoerst op bestuurlijke opschaling, zullen gedeputeerde staten een faciliterende rol vervullen, onder de voorwaarde dat voor deze opschaling lokaal draagvlak bestaat. Ten aanzien van het proces van versterking van de lokale bestuurskwaliteit hebben gedeputeerde staten het uitgangspunt, dat het voor een goede dienstverlening aan de burger noodzakelijk is dat de gemeenten in voldoende mate beschikken over enerzijds voldoende slagkracht en anderzijds sterke samenhang. Gedeputeerde staten hebben primair aandacht voor het mede oplossen van de kwetsbaarheidsproblematiek in die gemeenten waar dit zich het meest urgent manifesteert.

Dit uitgangspunt sluit aan op de beleidslijn die in de notitie «Friese gemeenten samen sterk» (juli 2006) is uitgezet. In deze notitie is aangegeven dat gedeputeerde staten, in samenhang met de uitkomsten van de gemeentelijke zelfevaluaties van 2003, met de gemeentebesturen gebiedsgericht en clustersgewijs in overleg willen treden om per gebied tot een wezenlijke versterking van de lokale bestuurskracht te komen. Gedeputeerde staten hebben hierbij zoveel mogelijk aangehaakt bij initiatieven vanuit de gemeenten zelf. Dit heeft in het zuidwestelijk deel van Fryslân geleid tot periodieke bestuurlijke overleggen met de gemeenten Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. De inzet hierbij was het verminderen van de bestuurlijke en organisatorische kwetsbaarheid en het waarborgen dat gemeenten in staat zijn tot zelfstandige beleidsontwikkeling en het kunnen dragen van reële verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering met lokale herkenbaarheid.

Naar het oordeel van gedeputeerde staten vormt Zuidwest Fryslân ruimtelijk en economisch gezien een samenhangend gebied. Gemeentelijke

herindeling wordt in dit gebied de passende oplossing geacht voor de gewenste versterking van de lokale bestuurskracht.

In de zienswijze van gedeputeerde staten wordt aangegeven dat er twee mogelijke herindelingsvarianten aan de orde zijn geweest, te weten de zogeheten «Merenvariant» en de variant zoals is neergelegd in het voorliggende herindelingsadvies. De «Merenvariant» betrof de samenvoeging van de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Sneek en Wymbritseradiel. Met het oog op de sterke onderlinge samenhang tussen deze gemeenten wordt deze variant door de provincie als acceptabel beschouwd. In samenhang daarmee zouden de gemeenten Harlingen, Wûnseradiel en Bolsward samen een oplossing voor de versterking van hun bestuurskracht kunnen zoeken. De gemeente Harlingen heeft zich echter niet in de discussie willen mengen, waardoor deze variant niet aan de orde is gekomen. Gedeputeerde staten stellen zich in hun zienswijze achter het eerder genoemde advies van de informateur (zie hierboven) dat aansluiting van de gemeente Gaasterlân-Sleat bij de vijf betrokken gemeenten een te grote bestuurlijke constellatie zou vormen.

Gedeputeerde staten respecteren de uiteindelijke keuze van de vijf betrokken gemeenten en beoordelen de voorliggende herindelingsvariant als de meest haalbare en door de gemeenten in het zuidwestelijk deel van Fryslân als de meest gewenste en de meest zorgvuldig afgewogen variant.

In het verleden heeft de provincie het gebied dat de bestaande gemeenten Nijefurd, Wymbritseradiel, Gaasterlân-Sleat en Sneek beslaat, als een samenhangend gebied gezien.

Dat wil echter niet zeggen dat andere combinaties van gemeenten daarmee zouden zijn uitgesloten voor wat betreft herindeling. Dat zou bovendien in strijd zijn met het uitgangspunt, van zowel Rijk als provincie, dat initiatieven (voor met name herindeling) van onder op moeten komen. Dit uitgangspunt betekent, dat de provincie geen provinciale totaalvisie heeft, in de zin van een (wenselijk) eindbeeld van gemeentelijke herindelingsen.

Thans ligt voor een herindelingsadvies van de 5 betrokken gemeenten, met eveneens een sterke samenhang en een sterk draagvlak.

Mede ook gezien het uitgangspunt «van onder op», respecteert de provincie het standpunt van het gemeentebestuur van Gaasterlân-Sleat, dat heeft aangegeven niet te willen aansluiten bij de te vormen fusiegemeente in de Zuidwesthoek.

### **3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het coalitieakkoord**

Op 3 april 2009 heeft het kabinet het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld. In dit beleidskader zijn de afspraken uit het coalitieakkoord over gemeentelijke herindeling nader uitgewerkt. De gemeente is als eerste aan zet om maatregelen te nemen om de bestuurskracht te vergroten, indien deze tekortschiet. Het kabinet ziet voor zichzelf een terughoudende rol, omdat het van mening is dat voorstellen tot gemeentelijke herindeling van onderop geïnitieerd moeten worden, dat wil zeggen in eerste instantie door gemeenten zelf en, waar nodig, door de provincie. Wanneer gemeenten onderling geen consensus bereiken kan de provincie het initiatief (over)nemen tot het vaststellen van een herindelingsadvies, mits wordt voldaan aan de procescriteria uit het vernieuwde beleidskader. In die situatie is de provincie de eerst nabije bestuurslaag die de lokale situatie goed kan beoordelen.

Het kabinet toetst voorstellen tot gemeentelijke herindeling primair op het gevoerde proces. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling zijn procesmatige criteria opgenomen om invulling te geven aan deze toetsende rol. Daarnaast toetst het kabinet herindelingsvoorstellen aan de volgende inhoudelijke criteria: draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang en regionale samenhang en evenwicht.

### **3. Toets draagvlak**

#### *3.1 Toets bestuurskracht en duurzaamheid*

Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een inschatting bevat van de bestuurskracht en duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente. Het totale oordeel hierover dient positief te zijn. Ook dient in het herindelingsadvies te zijn aangegeven in welke mate de bestuurskracht een rol heeft gespeeld. Daarnaast wordt getoetst op de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente mede in relatie tot haar regionale omgeving. Mede door de voorgenomen herindeling zal de nieuwe gemeente in staat zijn de nieuwe taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die bij de lokale overheid wordt belegd door middel van verdergaande decentralisatie, adequaat uit te oefenen.

Met een omvang van ruim 80 000 inwoners wordt het mogelijk in de nieuw te vormen gemeente een deskundig en op deze taken berekende robuuste ambtelijke organisatie op te bouwen waarmee voor burgers en bedrijven een hoogwaardige dienstverlening kan worden gerealiseerd en maatschappelijke opgaven en ambities – ook in de regionale context – goed kunnen worden ingevuld.

De nieuw te vormen gemeente zal met een stevige ambtelijke organisatie goed toegerust zijn om voor een langere periode zowel haar huidige als haar toekomstige taken op te pakken. Ik heb er vertrouwen in dat met de samenvoeging er een duurzaam evenwicht ontstaat tussen meer verstedelijkt gebied en platteland. Door de nieuwe schaal kunnen de belangen van het gebied ook eenduidig worden behartigd.

#### *3.2 Toets interne samenhang*

De vijf betrokken gemeenten kennen een sterke onderlinge samenhang in ruimtelijk-economisch, landschappelijk en maatschappelijk opzicht. Het gebied kent een duidelijke focus op de agrarische en toeristisch-recreatieve functie, met water(sport) en de daaraan gerelateerde dienstverlening en industrie als regionaal bindend element. De nieuw te vormen gemeente biedt het perspectief die samenhang nog beter te kunnen benutten en de toekomst van de leefgemeenschappen van de 69 kernen, dorpen en steden goed te blijven faciliteren. De verstedelijkte kernen Sneek en Bolsward vervullen met betrekking tot de concentratie van voorzieningen en werkgelegenheid van oudsher beide een centrumfunctie voor het zuidwestelijk deel van Fryslân. Door de omvang van het areaal platteland is er voldoende evenwicht ten opzichte van de stedelijke kernen. De samenvoeging van de gemeenten consolideert de bestaande relatie tussen verstedelijkt en landelijk gebied.

#### *Kernenbeleid*

Met de samenvoeging van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek Wûnseradiel en Symbritseradiel ontstaat een relatief grote gemeente, zowel naar oppervlakte als naar inwonertal. Dit is een grote gemeente voor de huidige verhoudingen binnen de provincie Fryslân. De nieuw te vormen gemeente zal 69 kernen tellen. Zowel uit het herindelingsadvies als de zienswijze van de gedeputeerde staten kan worden afgeleid af dat

de veelkernigheid nadrukkelijk een belangrijk punt van aandacht is geweest en in de toekomst in het overleg tussen de nieuwe gemeente en de provincie ook een punt van aandacht zal blijven. Dit vormt een belangrijk punt, omdat in de Friese lokale en bestuurlijke en maatschappelijke context de het zwaartepunt van die oriëntatie ligt op de kernen binnen een gemeente, die hun eigenheid door een stelsel van verenigingen en dorpsbelangen beklemtonen.

Het behouden van de leefbaarheid op kernenniveau en van de menselijke maat is een belangrijke opgave voor de nieuw te vormen gemeente. Het nieuw te vormen gemeentebestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering van een adequaat kernenbeleid, waarvoor de voorwaarden voor het welslagen hiervan wel degelijk aanwezig zijn. De betrokken gemeenten hebben namelijk reeds ervaring opgedaan met het voeren van een effectief kernenbeleid.

Vanuit deze bestaande ervaring hebben de gemeenteraden nadrukkelijk aangegeven dat in het traject van visievorming van de nieuw te vormen gemeente een kernenbeleid wordt ontwikkeld, waarin identiteit, leefbaarheid, woonklimaat en werken centraal staan. Hierbij worden de kernen gestimuleerd een eigen visie op de toekomstige ontwikkeling van de eigen kern te formuleren, die zal worden betrokken bij periodiek overleg met het gemeentebestuur. Ten behoeve van de totstandkoming van het visievormingsdocument is in de afgelopen maanden door de vijf gemeenten op interactieve wijze hard gewerkt aan het opstellen van een visie op de nieuw te vormen gemeente.

Zowel de betrokken gemeenten als de provincie hebben de ambitie om scherp te blijven op de noodzaak van een voor de burgers herkenbare en bereikbare ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de nieuw te vormen gemeente.

### *3.3 Toets regionale samenhang en evenwicht*

Hierbij is de vraag aan de orde of door de vorming van de nieuwe gemeente goede regionale bestuurlijke verhoudingen ontstaan, respectievelijk dat voorkomen wordt, dat die verhoudingen ongunstig worden beïnvloed. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen houden in dat een nieuwe gemeente een bestuurlijke partner is, die in staat is een meerwaarde te leveren bij het oppakken van regionale opgaven en taken.

Reeds sinds de jaren '80 van de vorige eeuw is in Zuidwest Fryslân ervaring opgedaan met intergemeentelijke samenwerking op tal van terreinen. Onder de toenmalige Wet gemeenschappelijke regelingen was in Fryslân de gehele zuidwesthoek van de provincie aangewezen als samenwerkingsgebied met Sneek als centrale plaats. Samenwerking gebeurde o.a. op het terrein van de brandweer, de GGD's en de milieudienst. In de jaren '90 zijn deze samenwerkingsverbanden weer opgeheven, waarna sommige afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen zijn voortgezet. Deze intensieve samenwerkingsverbanden omvatten ten minste de 5 gemeenten die nu het voornemen tot herindeling hebben uitgesproken.

Deze samenwerkingsverbanden, en mogelijk het versterken daarvan, vormen één van de alternatieven die in de 5 gemeenten zijn betrokken bij hun onderzoeken naar mogelijkheden voor het versterken van de gemeentelijke bestuurskracht. In het herindelingsadvies wordt ingegaan op de motieven voor herindeling en de keuze voor de vorming van een nieuwe gemeente. De gemeenten hebben hun bestuurskracht, zowel ambtelijk als bestuurlijk, vanuit de navolgende verschillende invalshoeken bekeken:

- kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie
- beperking gemeenschappelijke regelingen/samenwerkingsverbanden
- landelijke ontwikkelingen (decentralisatie van beleid)
- wens om beleid te harmoniseren

- draagvlak voor voorzieningen
- gewenste synergie-effecten.

De uitkomsten daarvan hebben bij de gemeenten tot de conclusie geleid dat herindeling in de regio de bestuurskracht zal versterken. Hierbij is derhalve rekening gehouden met de eerder opgedane praktijkervaring van intergemeentelijke samenwerking.

Daarnaast leeft bij de volksvertegenwoordigers de behoefte aan grip en controle op het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces, alsmede aan voldoende democratische legitimatie met betrekking tot beleidsrijke onderwerpen. De keuze voor meer samenwerking werd daardoor in de afweging van de raden niet wenselijk geacht.

In het herindelingsadvies constateren de gemeenten dat schaalvergroting noodzakelijk zal zijn voor het verkrijgen van de wenselijk geachte grotere bestuurlijke slagkracht en verwachten zij dat daarmee goede regionale bestuurlijke verhoudingen zullen ontstaan. Met de voorgenomen fusie kan de bestuurskracht van de regio kan toenemen, doordat het aantal gemeenten, en daarmee het aantal samenwerkingsconstructies en -partners afneemt. Verwacht mag worden dat het daarmee eenvoudiger wordt om tot overeenstemming te komen over regionale opgaven, zoals de verdere ontwikkeling van de voor dit gebied belangrijke economische pijlers als toerisme en waterrecreatie.

Het zuidwestelijk deel van Fryslân kent enkele grote samenwerkingsverbanden, waaronder het ICT Samenwerkingsverband Zuidwest Fryslan (ISZF) en de gemeenschappelijke regeling Samenwerking Sociale Zaken Zuidwest Fryslan (ISDzwf). In haar zienswijze heeft de gemeente Litterenseradiel ook aangegeven dat er enkele gemeenschappelijke regelingen zijn, waarin naast deze gemeente ook de vijf betrokken gemeenten deelnemer zijn. De gemeente Litterenseradiel vreest dat er voor haar nadelige gevolgen zullen voortvloeien uit de voorgenomen herindeling als het gaat om de samenwerking in de gemeenschappelijke regelingen.

Gelet op het groeiende en complexer wordende gemeentelijke takenpakket, zal er ondanks de vorming van de nieuwe gemeente een noodzaak blijven bestaan tot intergemeentelijke samenwerking. De fusie heeft mede als oogmerk om het aantal gemeenschappelijke regelingen waar mogelijk terug te dringen, maar het is ook heel goed voorstelbaar dat binnen een gemeenschappelijke regeling slecht het aantal deelnemers terugloopt. De fusiegemeenten zullen dit nog nader uitwerken in een op te stellen visiedocument. Daarbij is nadrukkelijk gesteld dat daar waar sprake is van een afbouw van het aantal gemeenschappelijke regelingen, een passende mate van redelijkheid zal worden betracht en bovendien dat dit in nauw overleg met de betrokkenen zal geschieden. De nieuw te vormen gemeente geeft daarmee aan haar verantwoordelijkheid voor gemeente-overstijgende samenwerking in het omliggende gebied te onderkennen.

Het herindelingsadvies duidt niet op een mogelijke restproblematiek in het gebied. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat bijvoorbeeld voor gemeenten als Litterenseradiel, Gaasterlan/Sleat en Harlingen, die op dit moment niet kiezen voor bestuurlijke opschaling, in hun ontwikkeling worden belemmerd, mochten zij in de toekomst voor een andere bestuurlijke oriëntatie kiezen. Voor Gaasterlân-Sleat ligt er bijvoorbeeld perspectief in oostelijke richting. Deze gemeente onderhoudt in verband daarmee inmiddels contacten met Lemsterland en Skarsterlân, waarbij mogelijk ook Heerenveen nog een rol kan spelen.

Ook aan de noordzijde van de nieuw te vormen gemeente is er voor de gemeenten voldoende ontwikkelingsperspectief. Er blijven geen kwetsbare gemeenten over als gevolg van dit voorstel.

### 3.4. Toets draagvlak

#### 3.4.1. Bestuurlijk draagvlak

Draagvlak is een centraal begrip bij voorstellen tot gemeentelijke herindeling. In het coalitieakkoord is opgenomen dat voor gemeentelijke herindeling het noodzakelijk is dat er sprake is van voldoende draagvlak. Het streven dient bij herindelingsprocessen gericht te zijn op het bereiken van een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak.

Uit het herindelingsadvies blijkt dat er een grote mate van bestuurlijk draagvlak is voor de voorgenomen herindeling van Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. De raad van Bolsward heeft het herindelingsadvies unaniem vastgesteld, in de andere vier gemeenten is het advies met een zeer grote meerderheid vastgesteld.

#### 3.4.2. Maatschappelijk draagvlak

In alle gemeenten zijn bevolking, maatschappelijke instellingen en bedrijfsleven door middel van meerdere bijeenkomsten in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van en mee te praten over het voornemen tot herindeling. De noodzaak tot herindeling als oplossing voor de gevoelde bestuurlijke knelpunten bij deze bijeenkomsten is onomstreden gebleken. Het gemeentebestuur van Wymbritseradiel heeft, na een aanvankelijk gereserveerde houding ten opzichte van herindeling, juist naar aanleiding van de burgerconsultatie besloten onvoorwaardelijk in te zetten op herindeling.

Voor de bij een herindelingsproces betrokken gemeenten zijn verschillende fasen te onderscheiden: de voorbereiding op het besluitvormingstraject, de vaststelling en terinzagelegging van het herindelingsontwerp, de afdoening van de binnengekomen zienswijzen en de vaststelling van het herindelingsadvies. In de eerste twee fasen van het proces zijn vooral instemmende reacties op het voornemen tot herindeling gekomen.

In de periode van terinzagelegging is in de vijf betrokken gemeenten een onderscheidend aantal zienswijzen ingediend, te weten:

Bolsward (9 800 inwoners)	9
Nijefurd (11 041 inwoners)	462
Sneek (33 220 inwoners)	6
Wûnseradiel (11 859 inwoners)	12
Wymbritseradiel (16 080 inwoners)	8

De gemeentelijke voorbereidingstrajecten zijn mede ingekleurd op basis van de gevoelens die tijdens vroegtijdige burgerconsultatie naar voren zijn gekomen. Pas in de laatste fase van besluitvorming hebben tegenstanders zich actief gegroepeerd.

Met name in de gemeente Nijefurd bestond weerstand tegen de voorgenomen herindeling. Deze weerstand is evenwel niet zozeer gericht tegen het middel van herindeling als zodanig, maar veeleer tegen de wijze waarop burgers zijn betrokken bij het voorlichtingstraject en in mindere mate tegen de voorgestelde fusievariant.

Daarnaast is in de gemeente Wûnseradiel in de afgelopen maanden een handtekeningenactie tegen de voorgenomen herindeling gestart die een aanzienlijk aantal reacties heeft voortgebracht. De verzamelde handtekeningen zijn op 16 april 2009 aangeboden tijdens de raadsbrede commissiebijeenkomst over de voorgenomen herindeling. Dat betekent dat de gemeenteraad van Wûnseradiel voor de definitieve besluitvorming kennis heeft genomen van dit initiatief en deze heeft betrokken in zijn eigenstan-



dige politieke afweging. Binnen de daarvoor gestelde wettelijke periode zijn twaalf zienswijzen binnengekomen. De gemeenteraad van Wûnseradiel heeft de keuze voor herindeling met zeer grote meerderheid gemaakt.

Zonder afbreuk te willen doen aan de genoemde acties kan worden geconstateerd dat binnen het totaal van de vijf gemeenten het draagvlak ruim voldoende moet worden geacht. Na de vaststelling van het herindelingsadvies hebben de betrokken gemeentebesturen het initiatief genomen een aantal bijeenkomsten te organiseren, waarvoor burgers, verenigingen en instellingen zijn uitgenodigd om mee te discussiëren over de visievorming van de nieuwe gemeente. De gemeenten leveren hiermee een blijvende inspanning om de bevolking intensief bij de voortgang van het herindelingsproces te betrekken.

Van belang is te vermelden dat in de als negatief aan te merken zienswijzen noch de noodzaak van herindeling als zodanig betwijfeld wordt, noch gemotiveerde alternatieve varianten worden aangedragen voor herindeling die op bestuurlijk draagvlak kunnen bogen. Dit geldt voor de eerder genoemde «Merensvariant», maar ook voor een eventueel samengaan van de gemeenten Wûnseradiel, Bolsward en Harlingen.

Het herindelingsadvies concludeert op grond hiervan dat naast een stevig bestuurlijk draagvlak, er tevens sprake is van voldoende maatschappelijk draagvlak voor herindeling als middel op zichzelf in het zuidwestelijk deel van Fryslân.

### *3.5. Conclusies toets beleidskader*

Het herindelingsadvies is getoetst aan de daarvoor opgestelde criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Het proces is verlopen conform de vereisten van de Wet arhi en volgens criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. In het gevolgde proces dat heeft geleid tot het herindelingsadvies alsook in het advies zelf zijn de procesmatige en inhoudelijke criteria uit het Beleidskader op een zorgvuldige en evenwichtige wijze gehanteerd.

Er is breed bestuurlijk draagvlak voor de voorgenomen herindeling. In vier gemeenten (Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel) is het herindelingsadvies met een zeer grote meerderheid vastgesteld, terwijl de raad van Bolsward het advies unaniem heeft vastgesteld.

Het is begrijpelijk dat een traject van gemeentelijke herindeling door burgers wordt ervaren als een ingrijpend proces dat mede daarom op een zorgvuldige wijze moet worden georganiseerd. Bestuurders staan voor de moeilijke opgave om verschillende belangen tegen elkaar af te wegen, waarbij de uitkomst niet altijd op unanieme instemming kan rekenen. Het maatschappelijke draagvlak voor het voorstel is in voldoende mate aanwezig, maar het is ook een feit dat er maatschappelijke initiatieven zijn geweest die waren gericht tegen de voorgenomen herindeling. De gemeentebesturen hebben hun inwoners betrokken bij het bepalen van het standpunt en op basis van een eigen afweging gekozen voor het voorliggende herindelingsvoorstel. Alles overwegend, is het begrijpelijk dat gemeenten tot dit oordeel zijn gekomen. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat met effectuering van het herindelingsvoorstel er een bestuurskrachtige en tevens duurzame gemeente ontstaat in het zuidwestelijk deel van de provincie Fryslân, die de bestuurlijke en maatschappelijke uitdagingen aan kan gaan.

#### **4. Financiële aspecten**

De financiële aspecten zijn in de rapporten «Een kleurrijk perspectief voor Zuidwest Fryslân»: een verkenning naar herindeling» en «Van samenwerken naar samengaan» onderzocht.

Op grond van de bevindingen uit deze onderzoeken, inclusief de analyse van de tarieven en mede gelet op de meest recente begrotingen 2009, deel ik de conclusie uit het herindelingsadvies dat er geen onoverkomelijke financiële knelpunten te verwachten zijn. Ook de financiële toezichthouder geeft dit aan. Ten aanzien van de woonlasten is de conclusie, dat de totale woonlasten per gemeente redelijk vergelijkbaar zijn. Dat biedt alle mogelijkheid om harmonisatie van belastingen en tarieven zonder majeure ingrepen te realiseren.

Via de algemene uitkering ontvangt elke gemeente een vast bedrag voor uitgaven die gemeenten hebben, ongeacht de omvang van de gemeente en taakuitvoering. De consequentie van deze herindeling is, dat de nieuwe gemeente in plaats van vijf keer nog slechts eenmaal het vaste bedrag ontvangt. De algemene uitkering uit het gemeentefonds aan de nieuwe gemeente zal volgens de meest recente inzichten € 2,8 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2011 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dit is naast het effect van het vaste bedrag het gevolg van effecten bij de schaalfactoren van de ABW-maatstaven, buitenwater (ongeveer € 0,365 miljoen, omdat de gemeente nog maar één keer de maximale uitkering voor buitenwater ontvangt) en het vaste bedrag in de integratie-uitkering WMO. Deze structurele verlaging kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. De nieuwe gemeente zal bij herindeling per 1 januari 2011 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van circa € 18,0 miljoen euro. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling betaald, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt. Deze berekeningen zijn gebaseerd op de gegevens uit de meicirculaire 2009.

#### **5. Overige aspecten**

##### *5.1 Friese taal*

De verplichtingen die voortvloeien uit het Europees Handvest voor Regionale of Minderheidstalen schrijven voor dat nieuwe bestuurlijke indelingen geen belemmeringen mogen vormen voor het bevorderen van de betreffende streektaal of taal van een minderheid, in dit geval de Friese taal. De betrokken gemeenten hebben al aangegeven dat er reeds gevorderde plannen bestaan voor het opstellen van een Fries taalbeleid, dat gefaciliteerd zal worden door de provincie Fryslân.

##### *5.2 Inwerkingtreding*

De voorgenomen samenvoeging zal naar het streven van het kabinet per 1 januari 2011 effectief kunnen worden. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de provincie en de betrokken gemeenten. Dit wetsvoorstel zal uiterlijk september 2010 in werking moeten treden om tijdig de voorbereidingen te kunnen treffen voor de verkiezingen naar aanleiding van de beoogde gemeentelijke herindeling.

##### *5.3 Verkiezingen*

Bij een datum van herindeling per 1 januari 2011, zal in november of december 2010 een herindelingsverkiezing plaatsvinden voor de raad van

de nieuw te vormen gemeente. Op grond van artikel 55, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling bepalen gedeputeerde staten de datum voor de herindelingsverkiezing. De huidige gemeente Sneek is op grond van dit voorstel verantwoordelijk voor de voorbereidingen van deze gemeenteraadsverkiezing. De gemeenteraad die bij de herindelingsverkiezing wordt gekozen zal zitting hebben tot maart 2014.

De eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen op 3 maart 2010 zullen voor de gemeenten genoemd in dit wetsvoorstel niet doorgaan. Dit wordt geregeld in de Wet van 9 november tot verlenging van de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor een wijziging van de gemeentelijke indeling met ingang van 1 januari 2011 in voorbereiding is (Stb. 2009, 476). De raad van de nieuwe gemeente houdt zitting tot de eerste reguliere verkiezingen na de datum van herindeling.

#### *5.4. Naamgeving te vormen gemeente*

De voorgestelde naamgeving van de nieuw te vormen gemeente is Súdwest Fryslân.

Hierbij kan worden aangetekend dat de gemeenten op grond van artikel 158 van de Gemeentewet de bevoegdheid hebben hun naam te wijzigen.

### **6. Samenloop met het voorstel voor de Wet veiligheidsregio's**

In artikel 8 is een bepaling opgenomen die regelt dat de indeling van de veiligheidsregio's in het voorstel voor een Wet veiligheidsregio's, wordt aangepast aan de voorgestelde herindeling. Op het moment van indiening van dit voorstel is nog onduidelijk wanneer dat wetsvoorstel in werking zal treden. Wanneer de Wet veiligheidsregio's voor de datum van herindeling in werking treedt, regelt het eerste lid dat de bijlage bij de Wet veiligheidsregio's wordt aangepast met ingang van de datum van herindeling. Wanneer de Wet veiligheidsregio's in werking treedt op of na de datum van de herindeling, regelt het tweede lid dat die bijlage wordt aangepast op het moment van de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.

*Bijlage: herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel tot de nieuwe gemeente Súdwest Fryslân alsmede de zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Friesland.<sup>1</sup>*

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.