

Aan de staatssecretaris van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten  
Postbus 20011  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Leeuwarden, 30 juni 2009

Verzonden, **30 JUNI 2009**

Ons kenmerk : 00826629  
Afdeling : Bestuurszaken en Financieel Toezicht Gemeenten  
Behandeld door : I. Koenders / +31 58 292 50 19 of i.s.koenders@fryslan.nl  
Uw kenmerk :  
Bijlage(n) : 16

Onderwerp : Zienswijze herindelingsadvies Súdwest Fryslân

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,

De gemeenteraden van Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel hebben op 20 april 2009 een gelijkkluidend herindelingsadvies vastgesteld. Het advies strekt ertoe de vijf gemeenten volledig samen te voegen tot één nieuwe gemeente per 1 januari 2011. Conform artikel 5, lid 4 van de Wet algemene regels herindeling (Arhi) zenden wij u hierbij het herindelingsadvies *Súdwest Fryslân (werknaam)* toe (bijlage 1), vergezeld van een vijftiental daarbij behorende bijlagen (bijlage 2 tot en met 16).

#### Leeswijzer

Alvorens wij onze zienswijze op de voorgenomen herindeling schetsen presenteren wij kort de structuur van deze brief.

Achtereenvolgens gaan wij in op de totstandkoming van de zienswijze en de politiek-bestuurlijke context waarbinnen wij herindelingsvoorstellen beoordelen, mede gerelateerd aan het reeds gestarte proces van versterking van de lokaal-bestuurlijke organisatie in Fryslân. Daarna beschrijven wij het procesverloop van de besluitvorming in de Zuidwesthoek. Vervolgens beoordelen wij vanuit onze rol de voorgenomen herindeling op grond van de toetsingscriteria zoals deze zijn neergelegd in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Wij sluiten onze zienswijze af met ons eindoordeel over de voorgenomen herindeling op basis van het herindelingsadvies.

#### Totstandkoming zienswijze

Het opstellen van een zienswijze op een herindelingsvoorstel op gemeentelijk initiatief is een wettelijke bevoegdheid van het College van Gedeputeerde Staten. Gelet op het belang van het onderwerp en de impact van de voorgenomen herindeling voor Fryslân hebben wij, voorafgaand aan de definitieve besluitvorming, onze concept-zienswijze ter bespreking aan Pro-

vinciale Staten voorgelegd. Hiermee hebben wij Provinciale Staten in de gelegenheid gesteld hun gevoelens ten aanzien van de zienswijze aan ons kenbaar te maken. Provinciale Staten gehoord hebbend hebben wij de nu voorliggende zienswijze opgesteld.

### **Politiek-bestuurlijke context**

In het Rijksbeleid is als uitgangspunt geformuleerd dat gemeentelijke herindelingen van onderop dienen plaats te vinden. Parallel hieraan is in het provinciale Coalitieakkoord 2007-2011 vastgelegd dat het initiatief tot gemeentelijke herindeling door het lokaal bestuur moet worden geïnitieerd. Dit vloeit voort uit onze opvatting dat gemeenten in eerste instantie zelf verantwoordelijkheid dragen voor het waarborgen van hun eigen bestuurlijke kwaliteit en ambtelijke slagkracht. In die gevallen waarin een dergelijk initiatief van onderop leidt tot een door betrokken gemeenten breed gedragen herindelingsvoorstel, is dit voor ons een zwaarwegend element in onze beoordeling.

Dit neemt niet weg dat wij van opvatting zijn dat de provincie een eigen verantwoordelijkheid heeft als het gaat om de borging van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Vanuit deze rol voeren wij gesprekken met gemeenten waarin wij hen nadrukkelijk vragen een visie te schetsen op regionale oplossingen voor de versterking van de lokaal-bestuurlijke kwaliteit. In de Zuidwesthoek heeft dit geresulteerd in een concreet voorstel tot herindeling. Op basis van het 'van onder op'-beginsel heeft dit voornemen voor ons hierbij als uitgangspunt gegolden voor de vervolggesprekken, waarin wij de gemeenten op diverse aspecten van de voorgenomen herindeling hebben bevestigd.

### **Versterking lokaal-bestuurlijke organisatie**

In 2001 heeft de provincie Fryslân in samenwerking met de Friese gemeenten een verkenning uitgevoerd naar knelpunten in het Friese lokaal bestuur. Op grond van de gesignaleerde kwetsbaarheden is een traject gestart waarbij in gezamenlijkheid wordt toegewerkt naar de gerichte versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Uitgangspunt hierbij is het realiseren van oplossingen op maat, waarbij de provincie Fryslân de voorkeur geeft aan een benadering van onderop. Op basis van gemeentelijke initiatieven ter versterking van de bestuurskracht vanuit samenhangende clusters van gemeenten speelt de provincie Fryslân hierbij een faciliterende rol. Een dergelijke benadering doet naar onze overtuiging recht aan de specifieke omstandigheden per regio, en daarmee aan de mate waarin deze initiatieven leiden tot het wezenlijk verminderen van de bestuurlijke en organisatorische kwetsbaarheid. Naar ons oordeel kan op een drietal wijzen worden toegewerkt naar de versterking van de lokale bestuurskracht: binnengemeentelijke kwaliteitsverbetertrajecten, intergemeentelijke samenwerking en gemeentelijke herindeling. Deze drie werkwijzen zijn voor ons gelijkwaardig. Wij hebben geconstateerd dat er in Provinciale Staten van Fryslân een breed draagvlak bestaat dat gemeentelijke herindeling als zodanig een geëigend middel kan zijn ten behoeve van de versterking van de lokaal-bestuurlijke organisatie.

### **Procesverloop besluitvorming Zuidwesthoek**

Onder verwijzing naar het bovenstaande hebben de gemeenten in de Zuidwesthoek van Fryslân, vanuit de gevoelde urgentie van de problematiek, een strategische oriëntatie op hun bestuurlijke toekomst ter hand genomen. In elk van de gemeenten heeft hiertoe een interactief voortraject plaatsgevonden. Na afweging is door de gemeenten vastgesteld dat intergemeentelijke organisatieontwikkelingstrajecten of versterking van de intergemeentelijke samenwerking geen afdoende toekomstbestendige oplossingsrichtingen vormen. Dit heeft geresulteerd in een breed gedragen besef dat gemeentelijke herindeling in Zuidwest-Fryslân de passende oplossing is voor de gewenste versterking van de lokale bestuurskracht. Vanuit het gebied zelf is hiertoe onderzoek geïnitieerd (*Een kleurrijk perspectief voor Zuidwest Fryslân*).

*lân en Van samenwerken naar samengaan*, welke beide integraal in het herindelingsadvies zijn opgenomen) alsmede een bestuurlijke “Zuidwesthoekdag” belegd over deze thematiek. Wij zijn door middel van periodiek bestuurlijk overleg met de gemeenten Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel nauw betrokken geweest bij de voortgang van dit traject. Bij de gevoerde bestuurlijke overleggen hebben wij de gemeenten actief bevroegd op de omvang en samenhang van de door henzelf voorgestelde herindelingsvariant.

Wij hebben altijd op het standpunt gestaan dat binnen het cluster van Zuidwesthoekgemeenten toegewerkt zou moeten worden naar een passende oplossing voor de gesignaleerde kwetsbaarheid. In dit verband kan geconstateerd worden dat er twee mogelijke herindelingsvarianten aan de orde zijn geweest, te weten de zogeheten ‘Merensvariant’ en de variant op basis van het voorliggende herindelingsadvies. De ‘Merensvariant’ betrof het samengaan van de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Sneek en Wymbritseradiel. Met het oog op de sterke onderlinge samenhang tussen deze gemeenten kan deze variant vanuit provinciaal oogpunt als acceptabel worden 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.

Van het bovengenoemde achttal Zuidwesthoekgemeenten hebben Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel in de zomer van 2008 een informateur aangezocht. Deze informateur, de heer H.J.E. Bruins Slot, heeft een advies opgesteld waarin herindelingsvarianten zijn verkend die leiden tot een duurzame versterking van de bestuurskracht in de Zuidwesthoek en tevens op een groot draagvlak kunnen rekenen. In zijn advies pleit de informateur voor een herindeling van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. Aansluiting van de gemeente Gaasterlân-Sleat bij deze vijf gemeenten zou naar haar eigen oordeel resulteren in een te grote constellatie. Dit proces heeft zich van onder op voltrokken en heeft aldus bijgedragen aan het in kaart brengen van de voor deze regio meest haalbare, en door de gemeenten in de Zuidwesthoek geaccepteerde variant. Wij stellen vast dat er sprake is van vastberadenheid bij de bestuurders en volksvertegenwoordigers in de Zuidwesthoek om het opgestarte proces te laten slagen.

Op basis van het advies van de informateur hebben de raden van de betrokken vijf gemeenten op 28 oktober 2008 een principebesluit genomen, naar aanleiding waarvan de voorbereidingen zijn getroffen tot het opstellen van een herindelingsontwerp. De communicatie hierover heeft in alle openbaarheid plaatsgevonden. Op 16 december 2008 hebben de gemeenteraden het herindelingsontwerp *Gemeente Súdwest Fryslân (werknaam)* vastgesteld. Het herindelingsontwerp is na vaststelling gedurende de wettelijk vereiste termijn van acht weken ter inzage gelegd. Gedurende die termijn hebben burgers, instanties en gemeenten de gelegenheid gehad om hun zienswijze kenbaar te maken. Het herindelingsadvies *Súdwest Fryslân (werknaam)* is door de gemeenteraden op 20 april 2009 vastgesteld, welke wij op 24 april jongstleden hebben ontvangen.

De Zuidwesthoekgemeenten hebben, na een zorgvuldig afwegingsproces en een informatieperiode, gekozen voor een andere oplossing dan de ‘Merensvariant’. Daarmee is al op grond van het beginsel van bestuurlijk draagvlak, de ‘Merensvariant’ als denkbare oplossing vervalLEN. Uitgaande van het primaat van de gemeenten bij herindelingsprocessen is daarmee ook voor ons de ‘Merensvariant’ in deze fase niet meer aan de orde.

**Toetsingscriteria Beleidskader gemeentelijke herindeling**

Provinciale Staten van Fryslân hebben op 13 mei jongstleden besloten dat de provincie bij de beoordeling van een voorgenomen herindeling het nieuwe Rijksbeleidskader gemeentelijke herindeling als uitgangspunt zal nemen, waarbij ruimte wordt geboden aan de specifiek Friese inkleuring. In dit Beleidskader wordt een zestal criteria genoemd waaraan een herindelingsadvies dient te worden getoetst. Hieronder wordt per criterium aangegeven hoe wij de voorgenomen herindeling beoordelen. Zoals reeds gesteld geschiedt deze toetsing op basis van de toepasselijke uitgangspunten uit ons provinciale coalitieakkoord.

Draagvlak

Conform het nieuwe Beleidskader wordt hieronder onderscheid gemaakt tussen een drietal vormen van draagvlak.

*Bestuurlijk draagvlak*

Aan de hand van de breed gedragen besluiten in de betrokken gemeenteraden stellen wij vast dat er sprake is van een grote mate van bestuurlijk draagvlak 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. In onderstaande tabel zijn de stemverhoudingen weergegeven.

|                 | voor | tegen |
|-----------------|------|-------|
| Bolsward        | 13   | 0     |
| Nijefurd        | 11   | 4     |
| Sneek           | 20   | 3     |
| Wûnseradiel     | 11   | 4     |
| Wymbritseradiel | 12   | 5     |

Deze besluiten zijn ingegeven door een intensief voortraject in de (voorlopige) standpuntbepaling door de raden, waarbij ook de inwoners intensief zijn betrokken, alsmede door het advies van de informateur, getiteld *Een gemeente uit één stuk*, dat integraal is opgenomen in het herindelingsadvies.

*Maatschappelijk draagvlak*

Ten aanzien van het verkrijgen van een aanzienlijke mate van maatschappelijk draagvlak hebben de gemeenten zich ingespannen inwoners en overige belanghebbenden bij het herindelingsproces te betrekken. In alle gemeenten zijn bevolking, maatschappelijke instellingen en bedrijfsleven door middel van meerdere bijeenkomsten in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van het voornemen tot herindeling. Wij hechten er waarde aan te vermelden dat de noodzaak tot herindeling als oplossing voor de gevoelde bestuurlijke knelpunten bij deze bijeenkomsten onomstreden is gebleken. Het gemeentebestuur van Wymbritseradiel heeft, na een aanvankelijk gereserveerde houding ten opzichte van herindeling, juist naar aanleiding van de burgerconsultatie er voor gekozen 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.

Pas in de laatste fase van visievorming en vooral na afloop daarvan zijn initiatieven gestart waarin bezwaren tegen de voorgenomen herindeling zijn aangedragen. In samenhang met

deze constatering is het voor ons een lastige beoordeling wat nu precies onder een voldoende mate van maatschappelijk draagvlak moet worden verstaan. 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. Conform het Rijksbeleidskader dient de eigenstandige standpuntbepaling in de gemeenteraden als toetssteen beschouwd te worden van de aanwezigheid van lokaal draagvlak. Daarnaast geeft het Beleidskader aan dat een regionaal wenselijke herindeling niet geblokkeerd kan worden door een afwijkend standpunt van één van de beoogde fusiepartners. Dat geldt dan temeer indien vaststaat dat een dergelijk voor-nemen tot gemeentelijke herindeling kan bogen op een groot bestuurlijk draagvlak. Dit laatste is in de Zuidwesthoek nadrukkelijk het geval.

Alle gemeenten hebben zich hiertoe ingespannen in zowel het voortraject als in de afhandeling van de binnengekomen zienswijzen op het herindelingsontwerp. In de periode van terinzagelegging is in de vijf gemeenten een onderscheidend aantal zienswijzen ingediend, in aantal variërend van 6 in Sneek tot 462 in Nijefurd.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het totaal aantal ingediende zienswijzen.

|                 | aantal |
|-----------------|--------|
| Bolsward        | 9      |
| Nijefurd        | 462    |
| Sneek           | 6      |
| Wûnseradiel     | 12     |
| Wymbritseradiel | 8      |

In de reactienota (bijlage 13) gaan de gemeenten inhoudelijk in op de ingebrachte zienswijzen. Deze richten zich voor het overgrote deel op de betrokkenheid bij het besluitvormingsproces en voor een beperkter deel op de voorgestelde constellatie.

In die gevallen waarin wordt gesteld dat in de lokale besluitvormingsprocedures onvoldoende ruimte is geboden voor burgerconsultatie, wordt naar onze overtuiging voorbij gegaan aan de zorgvuldigheid waarmee de gemeentebesturen deze trajecten hebben ingekleed.

#### Burgerconsultatie

Ten aanzien van de burgerconsultatie willen wij verder het volgende opmerken.

In de gemeente Nijefurd is weerstand waar te nemen op de voorgenomen herindeling. Deze weerstand is evenwel niet zozeer gericht tegen het middel van herindeling als zodanig, maar veeleer tegen de wijze van betrokkenheid van de burgers bij het voorlichtingstraject en in mindere mate tegen de voorgestelde fusievariant.

In de gemeente Wûnseradiel is 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 haar eigenstandige politieke afweging. Binnen de daarvoor gestelde wettelijke periode zijn twaalf zienswijzen binnengekomen. Dit alles in aanmerking nemende, heeft de gemeenteraad van Wûnseradiel met zeer grote meerderheid de keuze voor herindeling gemaakt.

Zonder afbreuk te willen doen aan de genoemde acties stellen wij vast dat binnen het totaal van de vijf gemeenten het draagvlak ruim voldoende moet worden geacht. Uit het nieuwe Beleidskader kan overigens ook worden opgemaakt dat een unaniem lokaal draagvlak niet een vereiste is om toch te kunnen spreken van een voldoende mate van draagvlak.

Na vaststelling van het herindelingsadvies hebben de gemeenten 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 verder bij (de voortgang van) het herindelingstraject te betrekken.

#### Alternatieve herindelingsvarianten

Zoals wij hierboven reeds hebben aangestipt wordt in de als negatief aan te merken zienswijzen noch de noodzaak van herindeling als zodanig betwijfeld noch worden daarin gemotiveerde alternatieve varianten voor herindeling worden aangedragen die op bestuurlijk draagvlak kunnen bogen. Dit geldt voor de eerder genoemde 'Merenvariant', maar ook voor een eventueel samengaan van de gemeenten Wûnseradiel, Bolsward en Harlingen. Gelet op deze situatie kan gesteld worden dat er, naast een stevig bestuurlijk draagvlak, tevens sprake is van maatschappelijk draagvlak voor herindeling als middel op zichzelf in de Zuidwesthoek van Fryslân. De verschillen van mening ontstaan wanneer het gaat om de keuze tussen denkbare fusievarianten. Een aanmerkelijk aantal burgers van Wûnseradiel en Nijefurd kiest daarbij kennelijk voor varianten die niet op bestuurlijk draagvlak kunnen rekenen. De conclusie in het voorliggende herindelingsadvies dat de aard van de in elk van de gemeenten aangedragen inhoudelijke en procedurele bezwaren tegen de voorgenomen herindeling geen beletsel vormt het ingezette fusietraject voort te zetten kan worden onderschreven.

#### Regionaal draagvlak

De fusiegemeenten hebben de besturen van de naburige gemeenten in de gelegenheid gesteld tot een bestuurlijk overleg naar aanleiding van het vastgestelde herindelingsontwerp. De gemeenten Gaasterlân-Sleat, Harlingen, Lemsterland, Littenseradiel en Skarsterlân hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De verslagen van deze overleggen zijn als gebundelde bijlage 14 bijgevoegd. De aspecten van mogelijke restproblematiek en het voortbestaan van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn hierbij belangrijke aandachtspunten geweest. De gemeente Littenseradiel heeft een zienswijze op de voorgenomen herindeling ingediend, waarin aandacht wordt gevraagd voor de noodzaak van het ontstaan van goede regionale verhoudingen, en het belang van een constructieve opstelling ten aanzien van de continuïteit dan wel goede afhechting van de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waarin geparticipeerd wordt.

Gelet op het groeiende en complexer wordende gemeentelijke takenpakket zal er ondanks de voorgenomen fusie naar verwachting een noodzaak blijven bestaan voor intergemeentelijke samenwerking. Niettemin heeft de beoogde fusie mede als oogmerk om het aantal gemeenschappelijke regelingen, daar waar mogelijk, terug te dringen vanuit de wens de democratische legitimiteit van de besluitvorming, en de politieke controle daarop, te bevorderen. De fusiegemeenten werken dit uitgangspunt verder uit in een op te stellen visiedocument, waarbij nadrukkelijk gesteld zij, dat daar waar sprake zal zijn van een afbouw van gemeenschappelijke regelingen, hierbij een passende mate van redelijkheid zal worden betracht en dit in nauw overleg met de overige betrokkenen zal geschieden. Het door Littenseradiel genoemde aspect van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zal dus zeker een aandachtspunt zijn, maar kan als zodanig niet op voorhand een doorslaggevend argument tegen herindeling zijn.

Ten slotte delen wij de opvatting van de vijf gemeenten dat de voorgenomen fusie het bestuurlijke toekomstperspectief van de omringende gemeenten niet in negatieve zin hoeft te beïnvloeden.

Voor ons geldt draagvlak als een zeer belangrijk toetsingscriterium. Juist ook om die reden hebben wij ons op dit punt veelvuldig door de gemeenten laten informeren. Wij hebben terdege kennis genomen van de initiatieven die in Nijefurd en Wûnseradiel zijn opgestart, maar stellen alles overwegende vast dat een meerderheid van de bevolking, zowel per gemeente afzonderlijk als in totaliteit bezien, de vorming van de nieuwe gemeente ondersteunt, althans zich niet expliciet heeft uitgesproken tegen de nieuw te vormen gemeente. Mede op grond hiervan beoordelen wij het draagvlak voor de voorgenomen herindeling, bij de gemeenteraden, de burgers en het provinciaal bestuur, als voldoende.

#### Bestuurskracht

De Rijksoverheid maakt bewust de keuze om door middel van verdergaande decentralisatie de beleidsuitvoering zo dicht mogelijk bij de burger - derhalve de gemeente - neer te leggen. Dit vraagt om bestuurskrachtige gemeenten die hierop voldoende zijn toegerust. De gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel zijn van oordeel dat de voorgenomen herindeling een adequate respons biedt op het toenemende aantal taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden dat bij de lokale overheid wordt belegd. Dit oordeel is gevoed door de conclusies van de uitgevoerde gemeentelijke zelfevaluaties en de externe vervolgonderzoeken.

De voorgenomen herindeling biedt de randvoorwaarden om de door de gemeenten gesignaleerde organisatorische kwetsbaarheden het hoofd te bieden. De beoogde omvang van de nieuwe gemeente (82.000 inwoners) stelt haar in staat om voldoende gespecialiseerd personeel aan zich te binden waardoor de continuïteit in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering duurzaam zeker kan worden gesteld. Tegelijkertijd maakt deze schaalomvang het mogelijk de gewenste bestuurlijke kwaliteit te borgen, daar waar in de huidige lokaalbestuurlijke constellatie nog niet alle betrokken gemeenten kunnen beschikken over fulltime wethouders. Hiermee achten wij de gemeente in staat een hoogwaardige dienstverlening aan burgers en bedrijven te realiseren en een goede invulling te geven aan de maatschappelijke opgaven en ambities - ook in de regionale context.

#### Duurzaamheid

Met de voorgestelde fusiegemeente, welke naar ons oordeel een goed evenwicht tussen verstedelijkt gebied en platteland kent, ontstaat een robuuste gemeente die in staat geacht kan worden het huidige en toekomstige gemeentelijke takenpakket goed te kunnen adresseren. Deze schaalomvang stelt de gemeente in staat om zowel bestuurlijk als ambtelijk een duidelijke professionaliseringsslag te maken, waardoor een optimale dienstverlening aan de burgers nu en in de toekomst gewaarborgd kan worden.

Ten aanzien van het financiële perspectief van de betrokken gemeenten, en de te verwachten ontwikkelingen voor wat betreft de nieuwe gemeente, hebben de gemeenten onderzoek laten verrichten. Dit is in het herindelingsadvies opgenomen. In het besef dat in geen enkele situatie op voorhand een garantie gegeven kan worden inzake de toekomstige financiële armslag, en dientengevolge de lokale lastendruk, komen wij gezien de bevindingen tot de conclusie dat de huidige financiële positie van de gemeenten voldoende aanleiding geeft te veronderstellen dat de nieuw te vormen gemeente een financieel gezonde uitgangspositie kent.

Hoewel de gemeente Gaasterlân-Sleat, gelet op de historie van de gevoerde discussie over de versterking van de lokaalbestuurlijke slagkracht, naar ons oordeel een goede plaats had kunnen vinden in de nieuw te vormen gemeente, moeten wij concluderen dat hiervoor in Gaasterlân-Sleat thans onvoldoende draagvlak bestaat. Vanuit de overweging dat het standpunt van de raad van Gaasterlân-Sleat de voortgang van het ingezette fusieproces inhoudelijk noch procedureel in de weg zou mogen staan kunnen wij, in samenhang met ons oordeel ten aanzien van de overige criteria, instemmen met de voorgestelde omvang van de nieuwe gemeente. Mede afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen elders in Fryslân is de aansluiting van Gaasterlân-Sleat bij de nieuw te vormen gemeente voor de provincie een optie voor de langere termijn. Dit mag naar ons oordeel echter op geen enkele wijze de afronding van het lopende fusietraject van de vijf gemeenten in de weg staan.

Wij verwachten derhalve dat de nieuwe gemeente goed toegerust zal zijn voor een langere periode, zodat voorkomen wordt dat de gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling betrokken zal worden.

#### Interne samenhang van de nieuwe gemeente

Met de fusie van Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel ontstaat een grote gemeente, zowel naar oppervlakte (circa 81.000 ha) als naar inwonertal (circa 82.000). Wij zijn ons ervan bewust dat dit een grote gemeente is. Wij hebben de Zuidwesthoek altijd als een samenhangend cluster gezien, met als uitgangspunt om binnen het verband van dit cluster een oplossing op maat tot stand te brengen. Zoals eerder opgemerkt zouden andere herindelingsvarianten ook mogelijk zijn geweest indien hiervoor voldoende lokaal draagvlak zou zijn geweest.

In verband met de omvang van de nieuw te vormen gemeente hebben wij het volgende overwogen.

De vijf 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 nieuwe gemeente kan in staat gebracht worden meer samenhang en harmonisatie aan te brengen in deze regionale opgave. De verstedelijkte kernen Sneek en Bolsward vervullen met betrekking tot de concentratie van voorzieningen en werkgelegenheid van oudsher beide een centrumfunctie voor de Zuidwesthoekregio. Door de omvang van het areaal platteland is er voldoende evenwicht ten opzichte van de stedelijke kernen. In onze optiek bestendigt de voorgenomen herindeling daarmee in bestuurlijk-organisatorisch opzicht de bestaande relatie tussen stad en platteland.

Wij hechten er aan te benadrukken, dat de omvang van de voorliggende fusievariant niet automatisch moet worden opgevat als maatgevend voor eventuele herindelingsvoorstellen in de toekomst.

#### *Kernenbeleid*

Aangezien de nieuw te vormen gemeente het aanzienlijke aantal van 69 kernen zal tellen hebben wij de gemeenten bevraagd op welke wijze zij voor de nieuwe gemeente de voorwaarden kunnen scheppen om een voor de burgers herkenbaar lokaal bestuur te blijven. Hierbij moet verwezen worden naar het feit dat de Friese lokaal-bestuurlijke context zich bij uitstek kenmerkt door veelkernigheid. Binnen de Friese context is de gemeente, als bestuurlijke entiteit, niet de natuurlijke schaal waarmee mensen zich vereenzelvigen. De oriëntatie ligt op de onderscheiden kernen, die hun eigenheid door een stelsel van Verenigingen van Dorpsbelangen beklemtonen. Het behouden van de leefbaarheid op kernenniveau en de menselijke maat is een voorname opgave voor de nieuwe gemeente. Wij zijn van mening dat de uitvoering van een adequaat beleid op dit punt uiteindelijk een verantwoordelijkheid is van



het nieuw te kiezen gemeentebestuur, maar dat neemt niet weg dat het belangrijk is vooraf te kunnen constateren of er voldoende voorwaarden aanwezig zijn om de gevoelde zorgen weg te kunnen nemen.

De gemeenten hebben aangegeven reeds veel ervaring te hebben opgedaan met het voeren van een effectief en gewaardeerd kernenbeleid. Een dergelijk beleid, gericht op het behoud van de bestaande leefbaarheid en verbondenheid, vormt de voorwaarde voor het adequaat kunnen blijven bedienen van de verschillende lokale gemeenschappen. Het op deze wijze beheersbaar houden van de afstand tussen burger en bestuur draagt in essentie bij aan een voor burgers herkenbaar lokaal bestuur. Binnen deze randvoorwaarden zijn wij van opvatting dat de voorgestane schaalvergroting niet op gespannen voet hoeft te staan met de betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur.

De huidige gemeenten Wûnseradiel en Wymbritseradiel tellen samen 55 kernen bij een oppervlakte van circa 50.000 hectare: tegen deze achtergrond is met de vorming van de nieuwe gemeente sprake van een relatieve schaa sprong. Wij beoordelen het als positief dat de fusiegemeenten hebben aangegeven dat zij de verworvenheden van het bestaande kernenbeleid ten volle zullen benutten voor de vormgeving van een kernenbeleid van de nieuw te vormen gemeente.

Gelet op de samenhang in de nieuwe gemeente zijn wij van oordeel dat dit het benodigde perspectief biedt op het ontstaan van een krachtige gemeente die in staat is haar inwoners goed te blijven faciliteren. Wij hebben er vertrouwen in dat door de vorming van de nieuwe gemeente deze samenhang verder zal worden versterkt.

#### Regionale samenhang en evenwicht

Het gaat er hierbij om, dat wordt aangegeven wat de effecten zijn voor de samenhang en het evenwicht in de regio. In het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt opgemerkt dat evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen inhouden, dat een nieuwe gemeente een bestuurlijke partner is, die in staat is een meerwaarde te leveren bij het oppakken van regionale opgaven en taken. Voorts moet worden voorkomen dat er zogeheten restproblematiek ontstaat.

In het herindelingsadvies constateren de gemeenten dat schaalvergroting noodzakelijk zal zijn voor het verkrijgen van de wenselijk geachte grotere bestuurlijke slagkracht. De gemeenten verwachten dat daarmee goede regionale verhoudingen zullen ontstaan. Wij achten deze verwachting gerechtvaardigd, nu ook de bestuurskracht van de regio kan toenemen, doordat het aantal gemeenten, en daarmee het aantal samenwerkingspartners, 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 toerisme en (water)recreatie.

De criteria regionaal evenwicht en regionaal draagvlak hangen naar onze opvatting sterk met elkaar samen. Mede op grond hiervan heeft na vaststelling van het herindelingsontwerp bestuurlijk overleg plaatsgevonden met buurgemeenten. Deze samenhang blijkt met name ook uit aspecten als intergemeentelijke samenwerking en mogelijke restproblematiek.

#### *Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*

De Zuidwesthoek van Fryslân kent enkele grote samenwerkingsverbanden, waaronder het ICT Samenwerkingsverband Zuidwest Fryslân (ISZF) en de Gemeenschappelijke Régeling Samenwerking Sociale Zaken Zuidwest Fryslân (ISDzwf). Een totaaloverzicht van deze regelingen is opgenomen in het herindelingsadvies. In haar zienswijze geeft de gemeente Litten-

seradiel ook aan, dat er enkele gemeenschappelijke regelingen zijn, waarin naast deze gemeente ook de huidige vijf gemeenten deelnemer zijn. De gemeente vreest dat er voor haar nadelige gevolgen uit zullen voortvloeien in relatie tot de samenwerking middels die gemeenschappelijke regelingen, indien de huidige vijf gemeenten opgaan in één nieuwe. Hieruit maken wij op dat de gemeente op zich geen problemen heeft met de vorming van de nieuwe gemeente.

Met het ontstaan van een nieuwe bestuurlijke constellatie is het zinvol om in gezamenlijkheid te beoordelen welke van de bestaande samenwerkingsverbanden als verworvenheden met een duidelijke meerwaarde voor alle deelnemers kan worden beschouwd.

Naar onze opvatting is het daarbij van belang een onderscheid te maken naar de aard van de taken die in de gemeenschappelijke regelingen zijn ondergebracht. Daar waar schaalvoordelen behaald kunnen worden door intergemeentelijke samenwerking zonder dat dit het politieke primaat van de gemeenteraden in de weg staat kunnen gemeenschappelijke regelingen zich een zinvolle vorm van verlengd lokaal bestuur betonen.

Naar onze opvatting zal dit vooral betrekking hebben op beleidsarme taakvelden. Bij beleidsrijke taken zijn wij voorstander van een situatie dat de raad rechtstreeks horizontale politieke controle moet kunnen uitoefenen. Vanuit dit standpunt kunnen wij ons voorstellen dat de nieuw te vormen gemeente deelname in gemeenschappelijke regelingen waar daarvan sprake is heroverweegt.

De vijf gemeenten hebben aangegeven dat zij na de zomer van 2009 met een standpunt zullen komen over hoe zij denken om te gaan met de bestaande samenwerkingsverbanden. Zij vinden dat zij een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de samenwerkingsverbanden. Naar onze mening kan daar redelijkerwijs uit worden opgemaakt dat de belangen van Littenseradiel hierin voldoende zullen worden meegewogen. Hierop zullen wij dan ook toezien. Naar ons oordeel zal de nieuw te vormen gemeente ook faciliterend kunnen optreden voor andere gemeenten.

#### *Restproblematiek*

Terecht is in de loop van het herindelingsproces de vraag aan de orde gesteld in welke mate er door de vorming van de voorgestelde gemeente sprake zou kunnen zijn van restproblematiek. Wij zijn van mening dat het zich manifesteren van mogelijke restproblematiek een onwenselijk neveneffect in een proces van bestuurlijke opschaling zou betekenen. Naast het eventueel 'overblijven' van gemeenten achten wij het ook van belang dat een voorgenomen gemeentelijke herindeling niet het doorbreken van logisch samenhangende verbanden tot gevolg heeft.

In het herindelingsadvies geven de vijf gemeenteraden aan, dat er aan de randen van de nieuwe gemeente op voorhand geen gemeenten zijn aan te wijzen die in een beklemd positie raken. Wij kunnen onderschrijven dat voor de omliggende gemeenten alle opties met betrekking tot het bestuurlijk toekomstperspectief nog mogelijk zijn. De door ons gerespecteerde keuzes van de gemeenten Littenseradiel, Gaasterlân-Sleat en Harlingen om op dit moment niet te opteren voor bestuurlijke opschaling, dan wel te kiezen voor een andere oriëntatie, ondersteunen ons in onze opvatting, dat deze gemeenten niet in hun ontwikkeling worden belemmerd.

Wij zijn van opvatting dat het opgavenprofiel voor de regio vraagt om de totstandkoming van een robuuste gemeente die in staat is voldoende bestuurlijk gewicht in de schaal te leggen om deze majeure belangen afdoende te kunnen behartigen. Tegelijkertijd willen wij waken voor onwenselijke neveneffecten in de zin dat door de voorgestelde opschaling mogelijk kwetsbare gemeenten overblijven, noch logisch samenhangende verbanden worden doorbroken, op plaatsen waar dit in negatieve zin van invloed is op de maatschappelijke werkelijkheid. Wij stellen vast dat van dergelijke neveneffecten geen sprake is. Mede in dat licht

bezien komen wij tot het oordeel dat de voorliggende herindelingsvariant bijdraagt aan een duurzaam lokaal-bestuurlijk regionaal toekomstperspectief.

#### Planologische ruimtebehoefte

De wens van Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel om te willen fuseren is niet ingegeven door ruimtelijke of planologische motieven. Om die reden wordt dit criterium verder buiten beschouwing gelaten.

#### **Positie van de Friese taal**

Een specifiek punt van aandacht in de Friese situatie vormen de verplichtingen die voortvloeien uit het Handvest voor Regionale of Minderheidstalen. Daarin staat bepaald dat nieuwe bestuurlijke indelingen geen belemmering mogen vormen voor het bevorderen van de betreffende streektaal of taal van een minderheid. Gelet op de bijzondere aandacht die in de vijf samenstellende gemeenten bestaat voor de Friese taal mag verwacht worden dat dit ook in de nieuwe gemeente het geval zal zijn. Wij hebben vernomen dat er reeds vergevorderde plannen bestaan voor het opstellen van een Fries taalbeleid. Vanuit de provincie zullen wij hierin een faciliterende rol vervullen. Het is uiteraard aan het bestuur van de nieuwe gemeenten om een dergelijk taalbeleid vast te stellen, maar wij vinden het positief dat reeds in dit stadium wordt nagedacht op welke wijze in de nieuwe constellatie de Friese taal kan worden bevorderd.

#### **Behandeling in Provinciale Staten**

Voorafgaand aan de definitieve vaststelling van deze zienswijze hebben wij Provinciale Staten geconsulteerd. Op basis van het feit dat het een herindelingsvoorstel op gemeentelijk initiatief betreft was dit op grond van de Wet Arhi geen verplichting. Niettemin hebben wij Provinciale Staten willen betrekken bij onze besluitvorming, door hen in staat te stellen hun gevoelens op onze concept-zienswijze mee te geven. Wij hebben hiervoor gekozen vanwege het feit dat de voorgaande herindeling dateert van 1984 alsmede vanwege de (lokaal) bestuurlijk-organisatorische gevolgen voor Fryslân.

De concept-zienswijze is achtereenvolgens besproken in de vergadering van de Statencommissie *Boarger en Mienskip* van 17 juni jongstleden en de Statenvergadering van 24 juni jongstleden. Provinciale Staten hebben zich op onderdelen kritisch getoond, wat heeft geresulteerd in een motie die met een kleine meerderheid is aangenomen. In de zienswijze in haar huidige vorm hebben wij het gevoelens van Provinciale Staten meegewogen. Volledigheidshalve voegen wij ter kennisname tevens de woordelijke verslagen van beide vergaderingen toe (bijlagen 15 en 16).

#### **Afsluiting**

Elk traject van gemeentelijke herindeling is zonder uitzondering een emotioneel proces, waarbij het de uitdaging is een goede verhouding te bewaren tussen gevoel en ratio. Wij realiseren ons terdege dat met de vorming van de voorgestelde nieuwe gemeente in de Zuidwesthoek een bestuurlijk novum wordt nagestreefd, dat in Nederland weinig gerealiseerde voorbeelden kent. Deze noviteit is met name gelegen in de omvang van de gemeente en het aantal kernen. Dit aspect is door de samenstellende gemeenten erkend. Zij zijn zich bewust van de zorgen die op dit punt leven.

Het is uiteraard mogelijk om bij de vorming van de nieuwe gemeente de vraag te stellen over de voorgestelde samenstelling en omvang. Bij elk voorstel tot gemeentelijke herindeling zijn dergelijke vragen gerechtvaardigd. Bij de weging van de toetsingscriteria in hun onderlinge samenhang is het altijd de vraag wat als doorslaggevende factor dient te gelden. Gezien de verantwoordelijke rol die ons College is toebedeeld hebben wij de besluitvorming hierover niet lichtzinnig opgevat.

Alles overwegend stellen wij vast dat er sprake is geweest van een uitvoerig, intensief en transparant proces. Ten aanzien van de toetsing op het criterium draagvlak hebben wij zowel de bestuurlijke standpunten als de burgerinitiatieven meegewogen. Onder verwijzing naar het Beleidskader gemeentelijke herindeling hebben wij het bestuurlijke draagvlak als uitgangspunt genomen.

Wij stellen vast dat het voornemen tot herindeling in het gebied zelf reeds zijn zichtbare weerslag krijgt. Het is waarneembaar dat de maatschappelijke verbanden zich al voorbereiden op de nieuwe situatie. Zo hebben de grootste politieke partijen in de Zuidwesthoek al besloten om te komen tot lokale afdelingen op het niveau van de nieuw te vormen gemeenten.

Al met al herkennen wij de kritische kanttekeningen en zorgen, zoals deze in de loop van het besluitvormingsproces naar voren zijn gekomen, maar komen wij tot de slotsom dat deze de verdere voortgang van het herindelingstraject niet zouden mogen tegenhouden. Gelet op het enthousiasme en de voorwaardenscheppende wijze waarop de bestuurders uit de regio zelf hun bestuurlijke toekomstvisie tot stand brengen legt het herindelingsadvies *Súdwest Fryslân* naar onze opvatting de basis voor een fusie uit kracht en met perspectief op een bestuurskrachtige nieuwe gemeente.

Wij verzoeken u daarom om op basis van dit herindelingsadvies, en onze zienswijze hierop, een voorstel van wet in voorbereiding te nemen, gericht op een effectuering van de voorgestelde herindeling per 1 januari 2011.

Gedeputeerde Staten van Fryslân,

J.A. Jorritsma, voorzitter

Mr. J. Wibier, secretaris

0107200

Als bijlage bij deze brief zijn toegevoegd:

- het herindelingsadvies *Súdwest Fryslân (werknaam)*
- een vijftal getekende raadsbesluiten d.d. 20 april 2009
- een vijftal verslagen van de raadsvergaderingen d.d. 20 april 2009
- de gebundelde binnengekomen zienswijzen
- de reactienota op de binnengekomen zienswijzen
- de gebundelde verslagen van de gevoerde bestuurlijke overleggen met buurgemeenten
- conceptverslag van de vergadering van de Statencommissie *Boarger en Mienskip* d.d. 17 juni 2009
- conceptverslag van de vergadering van Provinciale Staten d.d. 24 juni 2009

I.a.a.:

- de raden van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel (door tussenkomst van de colleges van burgemeester en wethouders)
- de leden van Provinciale Staten van Fryslân

0167266