

Vergaderjaar 2016–2017

**34 592**

## **Herindeling van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 30 januari 2017

#### **Inhoudsopgave**

1.	Inleiding	1
2.	Twee herindelingsvarianten in één wetsvoorstel	1
3.	Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies	2
4.	Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling	4
5.	Financiële aspecten	6
6.	Overige aspecten	7

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen in het verslag. De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA en de SGP hechten aan of merken op dat de herindeling door de gemeenten zelf is geïnitieerd en dus vrijwillig en van onderop tot stand komt. De leden van deze fracties hebben enkele vragen en opmerkingen. Bij de beantwoording heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Een aantal vragen heb ik samengenomen omdat deze eenzelfde onderwerp raken.

#### **2. Twee herindelingsvarianten in één wetsvoorstel**

De leden van de PvdA-fractie lezen dat vier van de zeven gemeenten hebben gekozen voor toepassing van de herindelingsvariant «lichte samenvoeging» en zij vragen hoe dit rijmt met het criterium dat alle betrokken gemeenten achter toepassing van deze bijzondere herindelingsvariant moeten staan.

De toepassing van de herindelingsvariant «lichte samenvoeging» heeft uitsluitend betrekking op de vier gemeenten Súdwest-Fryslân, Leeuwarden, Leeuwarderadeel en Littenseradiel. De vorming van de nieuwe gemeente Waadhoeke betreft een reguliere samenvoeging van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel en het noordwestelijke

deel van Littenseradiel. In dit geval is dus voldaan aan het in het Beleidskader opgenomen instemmingscriterium voor toepassing van de herindelingsvariant «lichte samenvoeging».

### **3. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies**

De leden van de VVD-fractie willen graag een nadere toelichting op de toekomstige ontwikkeling en positionering van de gemeente Harlingen. De leden van de CDA-fractie vragen naar de consequenties van het zelfstandig blijven van Harlingen voor de omliggende gemeenten en voor Harlingen zelf. Ook vragen deze leden welke andere argumenten een rol hebben gespeeld in de discussie in Harlingen, anders dan de uitslag van het referendum.

De gemeente Harlingen maakte in eerste instantie deel uit van de groep gemeenten die gezamenlijk een verkenning heeft uitgevoerd naar een toekomstige gemeentelijke indeling van Noordwest-Fryslân. Bij deze verkenning waren ook de Waadhoeke-gemeenten en Littenseradiel en Leeuwarderadeel betrokken. In 2013 zijn er in de betrokken gemeenten draagvlakonderzoeken gedaan waardoor de samenstelling van een mogelijke herindelingsgemeente in Noordwest-Friesland wezenlijk veranderde. Leeuwarderadeel besloot na een raadplegend referendum tot een samenvoeging met Leeuwarden. Littenseradiel besloot tot opheffing van de gemeente, waarvan een deel zou opgaan in een nieuw te vormen gemeente in het noordwesten van Friesland. Ook in Harlingen is medio 2013 een referendum over de herindeling gehouden. De opkomst en de uitslag van het referendum waren voor de gemeenteraad van Harlingen reden om te besluiten niet deel te nemen aan een herindeling en te opteren voor bestuurlijke zelfstandigheid. Buiten de uitslag van het referendum en het ontbreken van gevoelde urgentie bij Harlingen om de bestuurskracht te versterken middels een herindeling, zijn bij mij geen andere argumenten bekend die hebben gespeeld in de discussie.

De zelfstandigheid van Harlingen noopt tot het onderhouden en eventueel intensiveren van goede samenwerkingsrelaties met de buurgemeenten. Zowel Harlingen zelf als de bij de herindeling betrokken gemeenten hebben de bereidheid uitgesproken samenwerking te continueren en waar nodig te versterken. Een voorbeeld hiervan is de Streekagenda Noardwest Fryslân.<sup>1</sup> Er heeft lokaal, zowel in Harlingen als in de andere gemeenten, een zorgvuldige procedure plaatsgevonden met als uitkomst een herindeling zonder Harlingen. Ik constateer op basis van het herindelingsadvies van de gemeenten en de zienswijze van de provincie Friesland dat het toekomst- en ontwikkelperspectief van Harlingen niet ongunstig wordt beïnvloed nu Harlingen geen deel uitmaakt van het wetsvoorstel tot herindeling. Het ligt dan ook niet in de lijn der verwachting dat de gemeente Waadhoeke op korte termijn nogmaals bij een gemeentelijke herindeling betrokken zal zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen of het logisch is om de in 2011 gevormde gemeente Súdwest-Fryslân opnieuw te betrekken bij een herindeling en of de gemeente gebaat is bij de toevoeging van de 15 kernen van de gemeente Littenseradiel. De leden vragen in hoeverre nog te waarborgen is dat de bevolking als geheel vertegenwoordigd is door het gemeentebestuur.

---

<sup>1</sup> Streekwurk Noardwest Fryslân is een initiatief van de gemeenten het Bildt, Franekeradeel, Harlingen, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Leeuwarden, Wetterskip Fryslân en de provincie Fryslân. De Streekagenda van Noardwest Fryslân zet in op de thema's economie, bereikbaarheid, leefbaarheid en de relatie tussen stad en platteland.

De gemeente Súdwest-Fryslân is bij het voorstel tot herindeling betrokken om te kunnen komen tot een logische gebiedsoplossing voor de op te splitsen gemeente Littenseradiel. Het nodale principe (de oriëntatie van inwoners, historische banden, het woon-werkverkeer en natuurlijke en infrastructurele grenzen) is hierbij leidend geweest en dat wordt ook door Súdwest-Fryslân ondersteund. De inwoners van het toe te voegen gebied van de gemeente Littenseradiel zijn met name gericht op de voorzieningen in Sneek en Bolsward. Een voordeel hiervan voor de gemeente Súdwest-Fryslân is dat de gebruikers van die voorzieningen na herindeling ook binnen de gemeentegrens wonen en hierover zeggenschap en invloed hebben. Het toe te voegen gebied sluit goed aan bij de steden- en dorpenstructuur van Súdwest-Fryslân en zal onderdeel worden van het succesvolle dorps- en kernenbeleid van Súdwest-Fryslân. Met het kernenbeleid worden actief burgerschap en interactie gestimuleerd tussen maatschappelijke instellingen, inwoners, bedrijven en het gemeentebestuur. Daarnaast zijn er in de gemeenteraad verschillende initiatieven om de band tussen burger en gemeentebestuur sterk te houden, zoals «Gast van de raad» en «Polityk op de Dyk».<sup>2</sup> Deze initiatieven maken het gemeentebestuur benaderbaar en herkenbaar. Uit de vele inspraakavonden in de gemeente Littenseradiel is gebleken dat er onder de inwoners van de 15 kernen een groot draagvlak bestaat voor aansluiting bij de gemeente Súdwest-Fryslân.

De leden van de SGP-fractie merken op dat gezien het beperkt aantal ontvangen zienswijzen uit Littenseradiel de splitsing van de gemeente op weinig bezwaar stuit. Zij vragen of de regering niet op andere wijze de indruk heeft gekregen dat het splitsen van de gemeente Littenseradiel op bezwaren stuit.

Het voornemen tot splitsing van de gemeente Littenseradiel is in een zorgvuldige en uitgebreide inspraakprocedure (23 inspraakavonden en meer dan duizend bezoekers) aan de inwoners voorgelegd. Het voornemen heeft in het proces niet op bezwaren gestuit juist omdat er bij de splitsing rekening gehouden wordt met onder meer de oriëntatie van inwoners. Er hoefde in het splitsingsvoorstel van het gemeentebestuur dan ook geen enkele wijziging te worden aangebracht.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de gemeente Leeuwarden concreet zal inzetten op een goede verhouding tussen stad en platteland.

De gemeente Leeuwarden is nadrukkelijk een gemeente van stad én dorpen. Leeuwarden zet daarom in op goed relatiebeheer met het platteland en de dorpen. Elk dorp is onder de verantwoordelijkheid van een wethouder gebracht, heeft een ambtelijk aanspreekpunt en ook wordt er gewerkt met gebiedsgebonden teams voor onderhoud van de openbare ruimte. Daarnaast is het gemeentelijk beleid van Leeuwarden erop gericht om activiteiten en initiatieven ter bevordering van de leefbaarheid zo veel mogelijk te stimuleren. Dat geldt ook voor de dorpen, organisaties en bewonersinitiatieven op het platteland. Leeuwarden stelt hiervoor wijk- en dorpsbudgetten beschikbaar. Er is tevens een «Mienskipfonds» ingesteld waarop inwoners en dorpsbelangen een beroep kunnen doen wanneer zij activiteiten of voorzieningen willen op het terrein van leefbaarheid en participatie. In de huidige bestuurlijke constellatie is de relatie stad en platteland daarnaast vormgegeven in de Stadsregio Leeuwarden waarin bijvoorbeeld recreatieve en toeristische mogelijk-

---

<sup>2</sup> Het initiatief «Gast van de raad» is bedoeld voor belangstellenden die meer willen weten over hoe de gemeenteraad werkt en ook wordt er kennis gemaakt met raadsleden. Tijdens «Polityk op de Dyk» (twee jaarmarkten in Bolsward en Sneek) kunnen inwoners in gesprek gaan met raadsleden en collegeleden over allerlei actuele onderwerpen.

heden worden ontwikkeld en in de Streekagenda waarin Leeuwarden, de provincie en plattelandsgemeenten samenwerken rond de thema's Economie, Bereikbaarheid en Leefbaarheid.

#### **4. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling**

De leden van de PvdA-fractie vragen of Leeuwarden en Súdwest-Fryslân een ander motief hadden dan «versterking van de bestuurskracht» om deel te nemen aan de herindeling. Voorts vragen deze leden of dit (afwijkende) motief consequenties heeft gehad voor het wetsvoorstel.

Zowel Súdwest-Fryslân als Leeuwarden ondervinden geen tekort aan bestuurskracht maar zijn onderdeel van de bestuurlijke oplossing in regionaal verband. De betrokkenheid van deze gemeenten is nodig om te komen tot een logische gebiedsoplossing, waarbij Littenseradiel wordt gesplitst over drie gemeenten. Súdwest-Fryslân en Leeuwarden zijn van meet af aan betrokken geweest bij de herindelingsprocedure.

De leden van de CDA-fractie vragen of het voorliggende wetsvoorstel voortbouwt op de samenwerking waar de gemeente het Bildt vanaf 2013 aan deelneemt of dat het voorstel een herverkaveling van samenwerkingsverbanden met zich meebrengt.

Het voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel en een deel van Littenseradiel, bouwt voort op eerdere samenwerking tussen deze gemeenten. Mogelijk zal het aantal samenwerkingsverbanden verminderen omdat de grotere schaal van de nieuwe gemeente het mogelijk maakt om meer gemeentelijke taken in eigen beheer te kunnen uitvoeren. Op de terreinen waar samenwerking nodig blijft ligt het niet in de lijn der verwachting dat de herindeling een herverkaveling van samenwerkingsverbanden met zich meebrengt. Het beantwoorden van de vraag of dit nodig of wenselijk is, is echter voorbehouden aan de raad van de nieuwe gemeente Waadhoeke.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de bij het onderhavige wetsvoorstel betrokken gemeenten concreet inzetten op korte lijnen tussen bestuur en burger en behoud van eigenheid van wijken en dorpen.

De manier waarop Leeuwarden inzet op korte lijnen tussen bestuur en burger en behoud van eigenheid van de kernen is reeds toegelicht in het antwoord op de vraag van de SGP-fractie over de verhouding tussen stad en platteland. Voor Súdwest-Fryslân wordt deze vraag in samenhang beantwoord met de overige vragen van de CDA-fractie over het dorps- en kernenbeleid van Súdwest-Fryslân (zie hieronder).

Voor de vier Waadhoeke-gemeenten is de nabijheid van bestuur nu al een zeer kenmerkende eigenschap. Alle vier de gemeenten hebben een actief dorpen- en wijkenbeleid en onderkennen het belang van goede informatie en het betrekken van inwoners uit de verschillende kernen. In de te vormen gemeente Waadhoeke worden de succesvolle elementen van het huidige beleid voortgezet. Gedacht kan worden aan de zogenaamde Rûntepetear (rondetafelgesprekken) die iedere twee weken in Littenseradiel voorafgaand aan raadsvergaderingen worden gehouden. Bij deze rondetafelgesprekken worden belanghebbenden en andere betrokkenen actief door de raad uitgenodigd om raadsleden van informatie te voorzien. Een ander voorbeeld zijn de vergaderingen van de Dorpsbelangen in het Bildt die voorafgaand aan de raads- en commissievergaderingen plaatsvinden. Tijdens deze vergaderingen wordt gesproken over de raads- en commissievoorstellen die voor het Bildt relevant zijn. De nabijheid van bestuur komt vooral tot uiting in de houding van inwoners en bestuurders die elkaar weten te vinden. Diverse werkvormen kunnen die houding

stimuleren, zoals dorpschouwen (gezamenlijke inventarisatie van verbeterpunten), het opstellen van een dorpsvisie, het benoemen van dorpscoördinatoren of het instellen van een dorpenfonds. De gemeenten die de gemeente Waadhoeke zullen vormen hebben een werkgroep ingesteld die deze werkvormen zal inventariseren en advies zal uitbrengen over wat het beste werkt in de verschillende kernen van de nieuwe gemeente.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de inwoners van Leeuwarden op dit moment geen zeggenschap hebben over de recreatieve voorzieningen in Leeuwarden.

De inwoners van de gemeenten Littenseradiel en Leeuwarderadeel maken nu al veel gebruik van de voorzieningen in Leeuwarden. Omgekeerd maken de inwoners van Leeuwarden gebruik van met name de recreatieve voorzieningen in Leeuwarderadeel. Als al deze voorzieningen straks onder één gemeentelijk bestuur vallen hebben de inwoners van de nieuwe gemeente Leeuwarden zeggenschap over deze voorzieningen.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie op welke wijze de samenhang is geborgd tussen het grote aantal kernen in Súdwest-Fryslân als daar ook 15 kernen uit Littenseradiel bijkomen. Ook vragen deze leden in hoeverre er in Súdwest-Fryslân sprake is van een multinodale oriëntatie van inwoners.

Naast het uitgebreide dorps- en kernenbeleid dat de gemeente Súdwest-Fryslân heeft, wordt in deze gemeente ook gewerkt met deelgebieden (clusters van kernen) als het beleid of de interacties met inwoners, bedrijven en instellingen daarom vragen. Hiervoor zijn gebiedsteams ingesteld en gebiedsagenda's ontwikkeld. De vijftien kernen in het «deelgebied Littenseradiel» passen volgens de betrokken gemeenten naadloos binnen deze werkwijze van Súdwest-Fryslân. Daarin komen onderwerpen aan de orde die van belang zijn voor de kernen afzonderlijk, maar die een gecoördineerde kernoverstijgende aanpak vergen. Gedacht kan worden aan ruimtelijke opgaven in de gemeente (waterhuishouding, infrastructuur, bebouwing en groen), maatschappelijke opgaven (bevolkingsontwikkeling; vergrijzing, krimp) en economische opgaven (stimulering van de werkgelegenheid). Naast een primaire betrokkenheid bij de eigen woonkern en de directe leefomgeving bindt de oriëntatie op de centrumkernen (Sneek, Bolsward) alle dorpen in de gemeente. De oriëntatie van de inwoners van de vijftien dorpen die vanuit Littenseradiel zullen overgaan is ook sterk gericht op die centrumkernen. Het gaat bijvoorbeeld om woon-werkverkeer, culturele banden en het voorzieningengebruik (zorg, onderwijs). Er is na de herindeling, ook met de kernen van Littenseradiel, dan ook sprake van een samenhangend gebied.

De leden van de CDA-fractie vragen of niet veeleer grotere betrokkenheid van de gemeente bij maatschappelijke initiatieven gewenst is in plaats van meer maatschappelijke betrokkenheid bij het beleid van de gemeente. Zij vragen om in dit verband ook in te gaan op de resultaten van de evaluatie Súdwest-Fryslân waaruit blijkt dat het strategische vermogen van de gemeente is verbeterd, maar dat de waardering van inwoners van de lokale democratie is verslechterd.

De gemeente Súdwest-Fryslân heeft door het kernenbeleid en het cluster- of gebiedsgericht werken, een meer faciliterende rol als het gaat om lokale initiatieven. Dit is een beweging die door de gemeente ook wordt benadrukt. Uit de evaluatie (een ervaringsonderzoek) uit 2014 bleek een verslechtering van de waardering van de lokale democratie vergeleken met de situatie van voor de herindeling in 2011. Dat is mogelijk te

verklaren door het feit dat er na de herindeling minder gemeenteraadsleden per inwoner zijn, waardoor de ervaren afstand tot het bestuur groter wordt. Dit negatieve effect heeft de gemeente Súdwest-Fryslân zoveel mogelijk gemitigeerd door een uitgebreid dorps- en kernenbeleid te ontwikkelen. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat er veel waardering is voor het (toen nog in de beginfase verkerende) dorps- en kernenbeleid van de gemeente. Zo blijkt dat er goed contact is tussen de gemeente en de besturen van stads-, dorps- en wijkbelangen en dat de afstand tussen deze besturen en de gemeente niet groter is geworden na de herindeling. Tevens is er in vrijwel alle dorpen, steden en wijken door de inwoners een stads-, dorps- of wijkvisie opgesteld en bleek er waardering voor het werk van de dorpscoördinatoren. Het dorps- en kernenbeleid is volgens de gemeente succesvol en biedt een goede basis voor de bevordering van lokale initiatieven en betrokkenheid. De gemeente Súdwest-Fryslân is inmiddels drie jaar verder en blijft inzetten op het organiseren van de nabijheid van bestuur, bijvoorbeeld met de organisatie van de «De week van Súdwest-Fryslân». Deze week is georganiseerd om samen met inwoners, ondernemers en andere belangstellenden terug te kijken op bijna zes jaar Súdwest-Fryslân en om vooruit te kijken naar onder meer de bestuurlijke toekomst van de gemeente.

## **5. Financiële aspecten**

De leden van de PvdA-fractie hebben signalen gekregen met betrekking tot een neveneffect van ambtelijke fusies: als gevolg van de werkkostenregeling worden gemeenten die tot een ambtelijke fusie overgaan, geconfronteerd met een extra belastingheffing op verstrekkingen en/of vergoedingen. De leden komt deze extra belastingheffing als onbillijk over omdat het wettelijk verplichte vergoedingen betreffen en vragen de regering hier nader op in te gaan.

Onder het systeem van de werkkostenregeling is het mogelijk verstrekkingen en vergoedingen aan te wijzen als eindheffingsbestanddeel waarbij dan geldt dat deze onbelast aan de werknemer kunnen worden verstrekt. De werkgever hoeft geen eindheffing af te dragen als deze verstrekkingen en vergoedingen onder 1,2% van de totale loonsom van de bij de organisatie werkzame personen blijven. Het meerdere boven de 1,2% wordt bij de werkgever belast tegen een tarief van 80%.

Bij een fusie van uitsluitend de ambtelijke organisaties ontstaat er een groot verschil in de totale loonsommen van de bij de verschillende organisaties werkzame personen. Dat komt doordat de ambtenaren niet meer behoren tot de loonsom van de gemeenten, maar tot die van de ambtelijke fusieorganisatie. Doordat uitsluitend de politieke ambtsdragers worden gerekend tot de resterende loonsommen van de bestaande gemeenten, worden deze loonsommen navenant kleiner. Omdat de werkkostenregeling uitgaat van een percentage van de *totale* loonsom (1,2%) als zogenaamde «vrije ruimte», heeft deze splitsing van ambtenaren en politieke ambtsdragers gevolgen voor de uitwerking van de werkkostenregeling per organisatie. Als de loonsom kleiner wordt bij gelijkblijvende omvang van vergoedingen en verstrekkingen, neemt de kans toe dat de vrije ruimte van 1,2% van de loonsom wordt overschreden en dat daardoor de gemeente 80% eindheffing over het meerdere moet afdragen.

Vóór de invoering van de werkkostenregeling werden de onkostenvergoedingen gebruteerd om politieke ambtsdragers te compenseren voor de belastingheffing op onkostenvergoedingen. De onkostenvergoedingen werden verhoogd met 108,3% om de loonbelasting over deze vergoedingen te compenseren. Om € 100 netto te kunnen verstrekken, diende de

gemeente dus € 208,30 euro aan een politieke ambtsdrager te betalen. Met ingang van 1 januari 2015 is de werkkostenregeling ingevoerd. De werkkostenregeling werkt niet met bruteringen, maar met een ander systeem. In dit systeem kunnen verstrekkingen en vergoedingen die zijn aangewezen als eindheffingsbestanddeel, onbelast oftewel netto aan de werknemer worden verstrekt. Als het totaalbedrag van die vergoedingen boven de vrije ruimte van 1,2% uitkomt, wordt het meerdere tegen een eindheffing van 80% alleen *bij de werkgever* belast. Om € 100 netto te kunnen verstrekken terwijl de vrije ruimte anderszins al is benut, dient de gemeente onder het systeem van de werkkostenregeling dus € 180 te betalen. In de praktijk is de belastingdruk voor gemeenten nog lager omdat in dit voorbeeld geen rekening is gehouden met de vrije ruimte van 1,2% van de loonsom. Voor gemeenten betekende de invoering van de werkkostenregeling dus een besparing.

Het terugkeren naar het oude systeem van bruteren maakt de uitwerking niet billijker. Het uitzonderen van vergoedingen en verstrekkingen aan politieke ambtsdragers bij ambtelijke fusies van de werkkostenregeling zou dan geen lastenverlichting betekenen maar juist een lastenverzwaring. Zoals betoogd, brengt het oude systeem voor de gemeente hogere kosten met zich mee. Niet bruteren is ook geen optie omdat dan de netto bedragen niet meer onbelast kunnen worden verstrekt. De verschuldigde belasting moet dan worden opgebracht door de politieke ambtsdrager.

## **6. Overige aspecten**

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vragen naar de stand van zaken van de aanvraag om het Bildts te erkennen onder deel II van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden.

Het erkenningsverzoek van het Bildts is door mij afgewezen op basis van een daartoe uitgebracht advies door de Taalunie. Dit besluit heb ik in mijn brief van 16 december jl. aan uw Kamer en aan de gemeente het Bildt kenbaar gemaakt. De Waadhoeke-gemeenten bezien thans op welke wijze de positie en het gebruik van de Bildtse taal lokaal kan worden verankerd.

De leden van de CDA-fractie hechten grote waarde aan de borging van de Friese taal in de nieuwe gemeenten en vragen, gelet op de Tussenevaluatie bestuursafspraken Friese taal en cultuur 2013–2018, of er al een beleidsovereenkomst Fries taalbeleid is gesloten met de gemeenten die in 2018 zullen herindelen.

In de Bestuursafspraken Friese taal en cultuur staat dat provincie en Rijk zich ervoor inspanssen om in het geval van gemeentelijke herindelingsplannen de desbetreffende gemeenten te wijzen op de noodzaak om te komen tot adequaat gemeentelijk taalbeleid. Uit het herindelingsadvies blijkt dat alle bij het onderhavige wetsvoorstel betrokken gemeenten de positie van de Friese taal en de noodzaak om te komen tot adequaat gemeentelijk taalbeleid erkennen. De provincie Friesland en het Rijk zijn voornemens om voorafgaand aan de datum van herindeling met de gemeenten een beleidsovereenkomst Fries taalbeleid te sluiten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk