

Gearkomste :  
Wurklistnûmer :  
Beliedsprogramma : Bestuurlijke Organisatie  
Ôfdieling : SOBD/BGI  
Behanneljend amtner : R.A.H. Monnikhof  
Tastel : 5881  
Registraasjenûmer : 895913  
Primêr nûmer :

**Ûnderwerp** : Regierol provincie inzake versterking kwaliteit lokaal bestuur

**Taheakke** :

**Oanlieding / Beliedsramt** : Toezegging van GS aan PS om voor de zomer een  
(\* foech, wetlik ramt, rol PS) herschreven stuk over dit onderwerp aan te bieden

**Koarte gearfetting** : Bij de Statenbehandeling van de notitie "Taakbewust Toekomstbestendig" en de provinciale zienswijze op het herindelingsadvies *Súdwest Fryslân* hebben de Staten aangegeven met GS te willen discussiëren over de provinciale regierol bij versterking van bestuurskracht van gemeenten, specifiek inzake gemeentelijke herindeling. Een eerste stuk ter ondersteuning van die discussie werd als nog onvoldoende uitgewerkt beschouwd. Een nieuwe versie werd voor de zomer toegezegd.

**Taljochting** : Deze notitie bevat een nieuwe uitwerking van de provinciale regierol ten aanzien van de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht.

## **Aanleiding**

Voor de zomer van 2009 zijn zowel de notitie "Taakbewust Toekomstbestendig" als de provinciale zienswijze op het herindelingsadvies Súdwest Fryslân in uw Staten behandeld. Bij die behandeling bleek een breed gevoelde noodzaak voor een grotere rol van de provincie bij de versterking van de lokale bestuurskracht in het algemeen, en bij gemeentelijke herindeling in het bijzonder. In de brief van het VFG-bestuur van 28 september 2007 wordt de provincie eveneens verzocht om, waar nodig, een regierol op zich te nemen. Dit mede naar aanleiding van gemeentelijke zelfevaluaties in 2003, waaruit naar voren kwam dat in bepaalde gebieden de bestuurskracht van afzonderlijke gemeenten urgent aanpak behoefde.

Mede naar aanleiding van het voorafgaande is afgesproken dat uw Staten en ons College over dit onderwerp nader met elkaar van gedachten zouden wisselen. Hieraan hebben wij invulling gegeven middels een notitie over de invulling van de provinciale regierol inzake de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur, die 27 januari jongstleden werd behandeld in de commissie 'Boarger en Mienskip'.

Bij deze behandeling verzocht u onder andere om heldere eigen provinciale uitgangspunten om daarmee het gesprek met gemeenten aan te kunnen gaan en deed daarvoor een aantal suggesties. Sommigen onder u bepleitten 'grenzeloos herindelen'. U gaf aan te hechten aan het vertrekpunt van het koersdocument, en aan een betere uitwerking van de punten uit het rijksbeleidskader. U gaf het belang aan van een goede voorbereiding van de gesprekken met gemeenten en constateerde onder andere dat een terugkoppeling naar de Staten in de voorziene procesplanning node gemist werd. Ook wees u op het belang ervan om ook andere opties van bestuurskrachtversterking dan herindeling te betrekken.

Naar aanleiding van die behandeling zegden wij toe voor de zomer te komen met een aangepaste versie van de notitie, waarin we zoveel mogelijk aan de door u aangegeven punten aandacht besteden. Deze aangepaste versie ligt nu voor.

## **Actuele ontwikkelingen**

Ook op rijksniveau geven diverse ontwikkelingen aanleiding de provinciale rol ten aanzien van de lokale bestuurskracht nog eens opnieuw te bezien. Zo werd medio 2009 een nieuw rijksbeleidskader voor herindeling vastgesteld, waarin onder andere een nadrukkelijker inhoudelijke toets door provincies dan voorheen is opgenomen.

Daarnaast verzocht de Tweede Kamer op 15 april 2010, naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel inzake de voorgenomen herindeling van de gemeente Súdwest Fryslân, bij motie van het lid Heijnen c.s. de regering om de provincie te vragen in overleg met de gemeenten in Fryslân een, zo mogelijk gezamenlijke, visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van de provincie op te stellen.

In bredere zin speelt op nationaal niveau een discussie over de verhouding tussen en samenstelling van de diverse bestuurslagen in Nederland. Deze discussie staat nationaal hoger op de agenda dan lange tijd het geval is geweest. Tegen een dergelijke achtergrond is het essentieel dat gemeenten en provincie samen de bestuurlijke toekomst van Fryslân bepalen. Fryslân moet zelf de regie in handen houden om daarmee ook de koers te kunnen beïnvloeden die een nieuw kabinet op het terrein van versterking van het lokaal bestuur gaat volgen.

Tenslotte geven recente ontwikkelingen in de constellatie van het Friese lokale bestuur urgentie aan een herbezinning van de provincie op haar rol:

a) In het najaar zullen naar verwachting de eerste verkiezingen plaatsvinden in de nieuw te vormen gemeente Súdwest Fryslân. Daarmee zal een nieuwe gemeente tot stand komen die in inwoneraantal de tweede in omvang binnen Fryslân is, en in oppervlak de grootste.

b) In Boarnsterhim is gedurende de afgelopen maanden het politieke besluitvormingstraject gestart over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Vanwege de specifieke situatie en complexiteit van de problematiek van Boarnsterhim bestaat er een noodzaak tot een spoedige oplossing voor die situatie. Die urgentie maakt dat de oplossing voor deze gemeente niet kan wachten op het ontstaan van helderheid over de lokaal-bestuurlijke toekomst van Fryslân als geheel. De te kiezen oplossing voor Boarnsterhim moet daarom ook in eerste instantie op eigen merites worden beoordeeld. Dat betekent dat een adequate oplossing voor de problematiek in Boarnsterhim als op zichzelf staand geval moet worden beschouwd en een probleemgerichte aanpak vereist. Dit bij voorkeur op een dusdanige wijze dat dit niet strijdig is met een toekomstige regionaal-consistente inrichting van het Friese lokale bestuur.

c) De gemeenten Skarsterlân, Lemsterland en Gaasterlân-Sleat hebben recentelijk bestuurlijke toenadering gezocht. De raden van de drie gemeenten hebben zich uitgesproken voor de wenselijkheid van herindeling per 2013.

Al met al is er zodanig beweging in diverse delen van lokaal-bestuurlijk Fryslân dat de noodzaak voor de provincie om de gevolgen daarvan voor de constellatie van overig lokaal-bestuurlijk Fryslân samen met gemeenten in ogenschouw te nemen groot is. In het navolgende wordt geschetst welke nieuwe (grotere) rol de provincie daarbij aan zou kunnen nemen.

Alvorens onze visie op de regierol van de provincie bij trajecten ter versterking van de gemeentelijke bestuurskracht uiteen te zetten, blikken wij terug op de aanpak van de herindeling van 1984. Vanuit uw Staten is daar expliciet om gevraagd. Een dergelijke terugblik kan inzichten opleveren voor onze aanpak in het heden.

### ***De herindeling van 1984: een retrospectief***

#### *Proces*

Een opvallend verschil tussen toen en nu betreft de start van het proces. Gedurende de afgelopen periode zijn het met name bewegingen en ontwikkelingen vanuit de gemeenten die ons tot bezinning op onze regierol nopen. De herindeling van 1984 is daarentegen het uiteindelijke resultaat geweest van een expliciet initiatief van Gedeputeerde Staten, op instigatie van Provinciale Staten. Dat initiatief voorzag bovendien in een provinciewijde aanpak (minus de Waddeneilanden) in één voorbereidingstraject.

Des te opvallender is het dat in het door dat initiatief in gang gezette procesverloop de rol van de provincie in hoofdzaak faciliterend en minder regisserend van aard is geweest. De gemaakte keuzen zijn voornamelijk 'van onder op' bepaald, ondanks de intentie van de provincie om zelf fors in hoge mate sturend op te treden. In haar eerste rapport maakte de ingestelde ambtelijke 'Werkgroep gemeentelijke herindeling' behalve van een minimumnorm van 10.000 inwoners gewag van een set toetsingscriteria op het vlak van ruimtelijke en maatschappelijke samenhangen en oriëntatiepatronen. Daar is destijds echter meteen bij gezegd dat groot gewicht zou worden toegekend aan de opvattingen van inwoners, dorpsbelangen en gemeentebesturen. Gaandeweg het proces werd daarmee al snel aan de genoemde opvattingen 'van onder op' in combinatie met de 10.000-norm een doorslaggevend gewicht toege-

kend. De ruimtelijke en maatschappelijke criteria verdwenen daarmee goeddeels uit het gezichtsveld.

De combinatie van deze beide leidende gezichtspunten leidde er toe dat de 10.000-norm, die als benedengrens bedoeld was, in de praktijk in een aantal situaties tot bovengrens evolueerde. Voor zover aan de hand van de opvattingen van de bevolking maar een gemeente van zo'n 10.000 inwoners te construeren viel, was de algemene lijn dat dit als afdoende resultaat de instemming van de provincie kon verwachten. In enkele gevallen werd deze norm nog benedenwaarts bijgesteld, met gebruikmaking van de argumentatie dat "als 10.000 volstaat, waarom dan 9500 of 9000 niet?". Hieruit blijkt dat een inwonertalnorm op het eerste gezicht een objectief en ondubbelzinnig criterium lijkt maar in de praktijk een nogal wankel norm vormt en daarmee niet verkieslijk is.

#### *Effecten*

Deze aanpak heeft tot een aantal effecten geleid dat tezamen genomen het resultaat van de herindeling van 1984 minder optimaal heeft gemaakt dan denkbaar was geweest:

A) de gemeentelijke indeling van met name het zuidwesten en het noorden van de provincie is ook na de herindeling van 1984 betrekkelijk kleinschalig gebleven, terwijl de operatie in het bijzonder in juist deze gebieden gericht was op de versterking van de lokale bestuurskracht. Hoewel de aanpak in naam provinciebreed was, heeft de vrijwel absolute nadruk op de 10.000-norm ertoe geleid dat het oosten van de provincie, waar de meeste gemeenten al aanzienlijk meer dan 10.000 inwoners hadden, behoudens enkele incidentele grenscorrecties vrijwel buiten beschouwing is gebleven. Schaalproblemen waren er zo'n 30 jaar geleden eigenlijk nog niet in dit deel van de provincie, maar door de gevolgde aanpak werd niet aan de vraag toegekomen of er wellicht lokaal-bestuurlijke problemen van andere aard waren die evenzeer aandacht verdienen;

B) aan de relaties tussen de stedelijke centra en het omringend platteland (het nodale principe) en de bestuurlijke impact daarvan is goeddeels voorbij gegaan. De gemeenten Sneek, Bolsward en Harlingen bleven kleine stedelijke enclaves te midden van omringende plattelandsgemeenten. Leeuwarden, Drachten, Heerenveen en Dokkum bleven te maken hebben met gemeentegrenzen "dicht op de huid van de stad". Terwijl aan de andere kant bepaalde gemeenten ook uitgestrekte plattelandsgebieden omvatten die heel goed bij een herindeling los van gemeentegrenzen betrokken hadden kunnen worden;

C) de gekozen aanpak en benadering boden geen ruimte om de nieuw te vormen gemeenten op solide en duurzame interne samenhang te toetsen. In de meeste gevallen zijn hier evenwel geen bijzondere problemen uit voortgekomen. Maar door de afwezigheid van dit toetsingscriterium kwam de vraag naar de toekomstbestendigheid van bijvoorbeeld de nieuwe gemeente Boarnsterhim op geen enkel moment op de agenda.

Met betrekking tot Boarnsterhim hebben Provinciale Staten eind 2009 een motie aangenomen waarin ons college wordt verzocht een onderzoek te (laten) doen naar de achtergronden en oorzaken van de gerezen problematiek in deze gemeente. Nu de besluitvorming over de bestuurlijke toekomst van de gemeente helder richting heeft gekregen, zullen wij op korte termijn door middel van het verstrekken van een gerichte onderzoeksopdracht uitvoering geven aan deze motie.

Het is niet moeilijk te concluderen dat de uitkomst van de herindeling van 1984 bij een toetsing aan het verderop in deze notitie te behandelen landelijke Beleidskader gemeentelijke herindeling op belangrijke punten tekort schiet. De oorzaak daarvan moet worden gezocht in het feit dat, bij het goeddeels ontbreken van provinciale regie en bijsturing, de inwonertalnorm en de bewegingen 'van onder op' in combinatie met elkaar te zeer een eigen, eenzijdige en onomkeerbare, dynamiek hebben gekregen.

Het gaat er ons overigens niet om het provinciaal bestuur van destijds te kapitelen. Hun aanpak is in het licht van die tijd in zekere zin begrijpelijk en verklaarbaar. Zij handelden in een uitgangssituatie waarin Fryslân nog een hele reeks kleine tot zeer kleine gemeenten telde: gemeenten met (aanzienlijk) minder dan 5.000 inwoners, waaronder een drietal met minder dan 1000 inwoners. Het werd voor deze gemeenten steeds moeilijker om zelfs hun meest primaire basistaken naar behoren te vervullen. Het was de eerste en grootste prioriteit om deze manifeste lokaal-bestuurlijke knelpunten te verhelpen. De hedendaagse, meer positieve en toekomstgerichte notie dat van de gemeente als 'Eerste overheid' een hoog bestuurlijk ambitieniveau mag worden gevergd leefde in die tijd beduidend minder.

#### *Intergemeentelijke samenwerking*

Wat in dit verband ook voor de huidige situatie van directe relevantie is, is het feit dat 1984 de vooravond vormde van een structurele intergemeentelijke samenwerking op regionaal niveau, op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Daarvan werden hoge verwachtingen gekoesterd: lokale taken die de schaal van gemeenten veelal te boven gingen zouden zo adequaat kunnen worden behartigd. Bovendien werden de Wgr-regio's gezien als een geschikt kader voor de gezamenlijke aanpak van de ruimtelijke en bestuurlijke problematiek van de stedelijke centra: de Friese Wgr-regio's waren gegroepeerd rond de 4 grote stedelijke kernen.

In het licht van deze positieve verwachtingen en vooruitzichten leek een minder rigoureuze schaalsprong bij de herindeling van 1984 gerechtvaardigd. Intussen is duidelijk geworden dat de waardering van de Wgr als instrument niet overeenstemt met de verwachtingen van destijds. Al vanaf de vroege jaren negentig werd het uitgebreide netwerk van gemeenschappelijke regelingen steeds minder als een oplossing voor de Nederlandse lokaalbestuurlijke problematiek en juist steeds meer als een gewichtig deel van diezelfde problematiek ervaren.

Het overwegende gevoel is nu dat de Wgr een nuttig hulpmiddel vormt voor de gezamenlijke behartiging van betrekkelijk beleidsarme taken. Maar de ont-plooiing van een reële gemeentelijke autonomie en een goede democratische legitimatie worden door een meer uitgebreide en structurele toepassing van de Wgr eerder gefrustreerd dan gefaciliteerd. Zo is de gestage uitbreiding van taken in Wgr-verband in de praktijk gepaard gegaan met een navenante uitholling van positie en invloed van gemeenteraden.

Het algemene bestuurlijke inzicht op dit punt is in de loop van de tijd gekanteld: de Wgr is niet geschikt om een kleinere gemeentelijke schaal succesvol te compenseren. Integendeel, een toereikende gemeentelijke schaal is een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle regie vanuit de autonome gemeente ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking (waarbij de toereikendheid van een gemeentelijke schaal samenhangt met de opgaven waarvoor die gemeente zich geplaatst ziet). Gemeenten zullen zelfstandig aan hun autonomie en lokale democratie gestalte moeten geven.

De in 1984 geëffectueerde herindeling was gebaseerd op het denken van eind jaren '70, nu zo'n 30 jaar geleden. Sindsdien heeft zich wereldwijd een onge-looflijke dynamiek ontwikkeld, inclusief een niet voorzien proces van groot-

scheepse maatschappelijke schaalvergroting (bijvoorbeeld de toegenomen afstand tussen wonen en werken), naast overigens in reactie daarop een toegenomen aandacht voor de menselijke maat. Het is mede daarom misschien niet helemaal terecht om een gemeentelijke herindeling van langer dan een kwart eeuw geleden te beoordelen aan de hand van hedendaagse maatstaven en inzichten.

Maar alleen zo kunnen we er lessen voor het heden uit trekken. Oplossingen 'van onder op' zijn van wezenlijk belang willen zij op bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak kunnen bogen. Maar de beweging van onder op zal met het oog op optimaliteit en de duurzaamheid van te kiezen oplossingen moeten worden aangevuld met en geflankeerd door een doeltreffende regie van de provincie. De combinatie van beide is een traject dat bestuurlijke creativiteit vergt.

### *De BOC*

In het begin van dit decennium heeft de provincie samen met de Friese gemeenten de toen gevoelde knelpunten in het Friese lokaal bestuur nader verkend. Dit leidde in het voorjaar van 2002 tot een unaniem aangenomen VFG-resolutie. Daarin werd gesteld dat de provincie de regie van het proces van het adresseren van de problematiek van de bestuurskracht van het Friese lokaal bestuur ter hand moest nemen. Nader overleg met de VFG heeft geresulteerd in gemeentelijke zelfevaluaties in 2003, volgens een in opdracht van de provincie door adviesbureau KPMG ontwikkelde methodiek, die vervolgens door de provincie aan de gemeenten is aangeboden. De evaluaties van het lokaal-bestuurlijke functioneren zijn in meerdere clusteroverleggen met de gemeenten besproken, waarbij enerzijds geconstateerd kon worden dat in bepaalde gebieden de bestuurskracht van afzonderlijke gemeenten urgente aanpak behoefde, anderzijds dat er in andere gebieden meer sprake was van een noodzaak van het toewerken naar oplossingen in een regionaal-samenhangend verband.

In aansluiting op deze bevindingen heeft het College van GS aan Provinciale Staten gevraagd nadere kaders en randvoorwaarden vast te stellen. Om hieraan invulling te geven hebben PS in december 2004 uit hun midden de Bestuurlijke Organisatie Commissie (BOC) ingesteld. De werkzaamheden van deze tijdelijke Statencommissie hebben geresulteerd in de notitie "Kaders voor kwaliteit" (2005). Daarin worden oplossingen van onderop en lokaal en regionaal maatwerk bepleit. Voor de eveneens in deze notitie voorgestelde vierjaarlijkse bestuurskrachtvisiteatie bleek onder de gemeenten evenwel geen draagvlak te bestaan. Hierop hebben GS aangegeven met de gemeenten gebiedsgerichte gesprekken te zullen voeren, om te komen tot passende oplossingen voor een wezenlijke versterking van de lokale bestuurskracht. Een dergelijke gemeenschappelijke aanpak en het uitgangspunt van maatwerk hebben geleid tot een gedeeld besef bij provincie en gemeenten dat er sprake is van urgentie bij de borging van de kwaliteit van het lokaal bestuur, mede in relatie tot de gevoelde druk op de gemeentelijke slagkracht op grond van het doorgaande proces van decentralisatie van Rijkstaken.

### **Naar een nieuwe provinciale rol**

Terugkerend naar het heden is ons eerste uitgangspunt dat gemeenten te allen tijde primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen functioneren, ook vanuit hun rol als 'eerste overheid'. Dit laat onverlet dat de provincie een eigen verantwoordelijkheid draagt om toe te zien op de kwaliteit van het lokaal bestuur. Er bestaan verschillende manieren om de lokaal-bestuurlijke kwaliteit te vergroten: voorbeelden hiervan zijn gemeentelijke herindeling, maar ook verschillende manieren van interbestuurlijke samenwerking, zoals *shared service*

*centra*, een gemeenschappelijke ambtelijke dienst, het uitbesteden van voorzieningen en diensten aan een centrumgemeente, samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, enzovoorts. De rechtstreekse wettelijke verantwoordelijkheden van de provincie zijn ten aanzien van de meeste van deze vormen beperkt. Niettemin willen wij vanuit onze algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur waar mogelijk ook ten aanzien van andere vormen dan herindeling een ondersteunende en stimulerende rol vervullen.

Wij verstaan onder lokale bestuurskracht in navolging van het (rijks-) beleidskader gemeentelijke herindeling (p. 10):

*Het vermogen van gemeenten "om hun maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van hun maatschappelijke omgeving."*

Aanvullend stellen wij dat dit inhoudt dat gemeenten hierbij in staat dienen te zijn tot een ruime mate van zelfstandige beleidsontwikkeling en tot het dragen van een reële verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering, en dat het bij die opgaven gaat om zowel de lokale opgaven als de bovenlokale opgaven waarbij een gemeentelijke bijdrage wordt verwacht.

Verderop in dit stuk zullen wij ingaan op de problematiek van het vaststellen van bestuurskracht, en hoe hiermee om te gaan.

Provincie en gemeenten zien zich geplaatst voor maatschappelijke vraagstukken en problemen. Verschillende gemeenten geven aan dat de vraagstukken waarmee zij worden geconfronteerd, en die in de nabije toekomst door voortgaande decentralisatie van taken alleen nog maar zullen toenemen, steeds moeilijker door de bestaande gemeenten (alleen) het hoofd kunnen worden geboden.

Wij achten het in het belang van gemeenten en provincie om deze opgaven gezamenlijk te benoemen en op te lossen. Wij constateren dat bij veel gemeenten schaal- en samenwerkingsvraagstukken spelen, soms op een manier waarbij de eigen maatschappelijk-strategische agenda uit zicht lijkt te verdwijnen. Wij willen recht doen aan onze verantwoordelijkheid door onze regierol op dit terrein actiever dan voorheen op te pakken, zonder daarbij het principe 'van onderen op' geweld aan te doen.

Als aangegeven in de paragraaf 'Aanleiding' zijn er voldoende redenen voor een grotere provinciale rol ten aanzien van de lokale bestuurskracht. Het rijksbeleidskader (paragraaf 4) ziet als belangrijke rol voor de provincie in processen rondom herindeling die van procesmoderator. Vanuit die rol dienen provincies waar nodig sturing te geven aan de discussie die kan leiden tot een herindelingsvoorstel. De bovenlokale verantwoordelijkheid van de provincie kan aanleiding vormen het initiatief te nemen of van gemeenten over te nemen, in situaties waarin gemeentelijke initiatieven tot onvoldoende resultaat hebben geleid of sprake is van zogeheten restproblematiek. Overigens benadrukt het kader dat gemeenten zich als belangrijkste woordvoerders in deze discussie dienen op te stellen.

Wij volgen in deze het rijksbeleidskader, zonder het uitgangspunt 'van onderen op' van het Koersdocument te verlaten. In onze nieuwe rolopvatting willen wij wel sterker dan voorheen die initiatieven van onder op actief begeleiden en stimuleren en, waar (resultaten van) initiatieven uitblijven gemeenten hierop vergen. Bij blijvende tekortkomingen behoudt de provincie zich de mogelijkheid voor conform het rijksbeleidskader zelf initiatieven te nemen of ge-

meentelijke initiatieven over te nemen. Overigens wordt met initiatieven in dit verband initiatieven ter versterking van bestuurskracht in brede zin bedoeld. Dat kan herindeling zijn, maar ook iets anders.

Wij zullen onze regierol invulling geven door sterker op het proces te sturen en primair ruimte laten aan de gemeenten zelf om bestuurskrachtknelpunten en oplossingen te benoemen en te onderbouwen. De regie bestaat in eerste instantie eruit dat de provincie de aanzet geeft tot het gesprek over bestuurskracht en dat een inhoudelijk kader wordt gegeven waarmee wij initiatieven om bestuurskracht te versterken, herindeling of anderszins, zullen beoordelen. Daarnaast zullen wij ook dit kader hanteren om de voortgang in de bestuurskrachtontwikkeling van gemeenten of clusters periodiek te beoordelen, om de noodzaak van stappen op dit punt te kunnen bepalen.

Verder willen wij daar waar relevant samen met gemeenten hun voorname opgaven en die van de regio waarin zij zich bevinden in kaart brengen. Voorbeelden van belangrijke lokale opgaven voor de komende jaren zijn de omgang met de demografische ontwikkelingen (vergrijzing, krimp), de nog steeds toenemende complexiteit van de samenleving, het ook voor gemeenten veranderende takenpakket, enzovoorts. Concrete opgaven verschillen per gemeente en/of regio, en zullen dus ook voor die specifieke gemeente en/of regio dienen te worden geformuleerd. Dat betekent dat wij het gesprek met gemeenten zullen aangaan met generieke vragen over hun opgaven en bestuurskracht, maar ook met specifiek op de betrokken gemeente gerichte vragen, mede in het besef dat die opgaven breder kunnen zijn dan de eigen gemeente en/of de combinatie met de eigen gewenste partners in een toekomstige bestuurskrachtige constructie.

Ook bieden wij aan mee te denken over al dan niet innovatieve vormen van bestuurskrachtversterking/-ondersteuning. Tenslotte willen wij met gemeenten in gesprek over de wijze waarop zijzelf de lokaalbestuurlijke toekomst van Fryslân en hun rol daarbij zien.

De gekozen rolinvulling van de provincie kenmerkt zich daardoor dat de provincie nadrukkelijker en frequenter dan voorheen gesprekspartner van de gemeenten wil zijn, en ook nadrukkelijker toe zal zien op de mate waarin gemeenten in staat lijken te zijn voldoende bestuurskracht op te brengen om hun opgaven aan te kunnen. Bij aanhoudende inactiviteit van gemeenten om (voorzien) tekortkomingen daarin aan te pakken zou een actievere inzet op herindeling vanuit de provincie denkbaar zijn. Wij zijn van mening dat de (veel energie vergende) maatschappelijke en bestuurlijke discussies die in Fryslân hierover al sinds 2003 lopen in deze raadsperiode hun beslag zouden moeten krijgen.

De actievere opstelling van de provincie laat onverlet dat te allen tijde gemeenten zelf primair verantwoordelijk zijn en blijven voor hun bestuurskracht. Het meest wenselijk is dan ook de situatie dat gemeenten elkaar uit eigen beweging weten te vinden en zelf met voorstellen komen voor de versterking van hun bestuurskracht, al dan niet middels herindeling. Ook bij een manifestere rol van de provincie blijft deze ruimte uitgangspunt. Als gemeenten deze ruimte echter onbenut laten zal de provincie een actievere regierol niet schuwen.

De rol van de provincie is er in eerste instantie in gelegen het gesprek over bestuurskracht te stimuleren en een proces te faciliteren waarin de gemeenten hierover in gesprek raken, binnen de ruime inhoudelijke kaders zoals de provincie die verwoordt. Het gaat er hierbij wel om dat dergelijke initiatieven leiden tot een regionaal consistent eindbeeld en voldoen aan de gestelde criteria (die hieronder worden uiteengezet). Dit kan betekenen dat bij de vorming van nieuwe constellaties afgeweken kan worden van bestaande gemeentelijke buitengrenzen. Tevens houdt dit in dat volledige unanimiteit niet in alle gevallen bereikbaar kan zijn.



### **Het rijksbeleidskader gemeentelijke herindeling en eigen Friese criteria**

Een belangrijk onderdeel van de voorziene nieuwe provinciale rol is het hantieren van een eigen provinciaal toetsingskader, toegesneden op de Friese situatie en in aanvulling op het bestaande rijksbeleidskader, voor zowel initiatieven voor bestuurskrachtversterking (waaronder herindeling) als voor de huidige bestuurskrachtsituatie in een gemeente of gebied.

Volgens het rijksbeleidskader gemeentelijke herindeling moeten de volgende criteria, in onderlinge samenhang, betrokken worden bij de toetsing van herindelingsvoorstellen:

- *draagvlak*. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen van draagvlak: bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak op lokaal niveau, en bestuurlijk draagvlak op regionaal niveau. Het rijksbeleidskader stelt expliciet dat voor het maatschappelijk draagvlak op lokaal niveau de gemeente primair verantwoordelijk is. De provincie wordt verondersteld het standpunt van de gemeenteraad ten aanzien van de aanwezigheid van dat draagvlak als uitgangspunt te nemen.
- *bestuurskracht*. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een gemeente moeten adequaat kunnen worden uitgevoerd
- *duurzaamheid*. De gemeente moet weer een langere periode vooruit kunnen. Een nieuwe herindelingsslag moet niet op enigszins afzienbare termijn nodig zijn
- *interne samenhang*. Het is wenselijk dat de nieuwe gemeente een herkenbare identiteit (cultureel, sociaal, economisch, geografisch) kent
- *regionale samenhang en evenwicht*. Door de vorming van een nieuwe gemeente moeten goede regionale verhoudingen ontstaan. Nieuwe en omliggende gemeenten moeten allen in staat zijn om goed hun taken uit te kunnen oefenen. Evenwichtige verhoudingen zijn van belang. Restproblematiek moet worden voorkomen.
- *planologische ruimtebehoefte*. Als het eigen grondgebied van een gemeente te klein wordt om bepaalde functies nog te kunnen vervullen, ligt de voorkeur van het kabinet bij samenwerking. Is dat geen begaanbare weg, dan kan herindeling de beste oplossing zijn.

In antwoord op de specifieke situatie van Fryslân stellen wij de volgende aanvullende criteria voor, ter toetsing van zowel huidige bestuurskrachtsituaties als initiatieven (waaronder herindeling) ter versterking daarvan:

- *noodal principe*. Bij voorkeur worden nieuwe bestuurlijke constellaties gevormd vanuit regionale samenhang en kent de nieuwgevormde constellatie minimaal één sterke kern met een ruim verzorgingsgebied
- *functionele relaties*. Samenwerking en/of herindeling ligt het meest voor de hand tussen gemeenten met veel onderlinge functionele relaties (woon/werkpand, verzorgingsgebied voorzieningen).
- *urgentie en omvang van de problematiek*. Dit criterium wordt gebruikt om de prioriteit van inspanningen te bepalen. Waar de urgentie en/of omvang van de problematiek het hoogst is, dienen zich de provinciale inspanningen te concentreren.
- *match constellatie – bovenlokale opgavenprofielen*. De nieuwe samenwerkingsvorm of gemeente dient afgestemd te zijn op de bovenlokale opgaven die spelen in de regio
- *positieve keuze voor elkaar*. De deelnemende gemeenten dienen bij voorkeur een positieve keuze voor elkaar te hebben gemaakt. In uitzonderingsgevallen kan echter afgeweken worden van het uitgangspunt van unanimiteit. 'Defensieve allianties' die niet overeenstemmen met de maatschappelijke werkelijkheid zullen eveneens kritisch worden bekeken.

Bij toepassing van deze set toetsingscriteria zullen wij, specifiek bij herindelinge, eveneens de volgende uitgangspunten betrekken:

- "*grenzenloosheid*". Dit houdt in dat bestaande gemeentegrenzen in dat geval niet heilig zijn. Als er op inhoudelijke gronden goede redenen zijn om daarvan af te wijken, dient dat gezien te worden.

- *natuurlijke barrières*. Weg, spoor, water. Deze dienen bij de begrenzing van de nieuwe gemeente te worden betrokken.

Het gewicht van de geformuleerde criteria zal per geval verschillen.

Tenslotte hechten wij aan de synchroniciteit van de diverse processen ter versterking van de bestuurskracht in Fryslân, waarbij voor alle processen 2014 als kristallisatiejaar geldt.

### **Hoe bestuurskracht handen en voeten geven**

Om een zinvolle toepassing te kunnen geven aan het bovengeschetste inhoudelijke kader, is het nodig meer grip te krijgen op het veelomvattende begrip bestuurskracht zelf, waarvan de door ons gehanteerde definitie hierboven is beschreven.

De in deze definitie gebezigde termen zijn echter nog dermate algemeen dat het moeilijk is met gemeenten hierover een concreet gesprek te voeren. Daarnaast hebben wij voor de komende periode het voornemen om daar waar maatschappelijk aan de orde samen met gemeenten in kaart te brengen wat hun (voornaamste) maatschappelijke opgaven/taken en ambities zijn, wat zij en wij verstaan onder het adequaat vervullen van wettelijke taken, het recht doen aan hun maatschappelijke omgeving, en in hoeverre dit gewaarborgd is.

Daarnaast zullen we aan de hand van deze gesprekken nog voor eind 2010 aan u onze bevindingen rapporteren en met mogelijke vervolgvorstellen komen. Daarbij wordt uiteraard rekening gehouden met de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten, waarbij de provincie toeziet op de wijze waarop dergelijke initiatieven van onderop passen binnen de bredere bestuurlijkgeografische context, passend binnen de strekking van de 'motie-Heijnen'.

### **Concrete aanpak**

Het meest urgent is het oplossen van de bestuurlijke problematiek van de gemeente Boarnsterhim. Alle dorpen daar zijn inmiddels gehoord, terwijl er ook al gesprekken gaande zijn met omliggende gemeenten. De gemeente Boarnsterhim, die mikt op effectuering van besluiten in 2014, is hierbij primair aanzet. Zodra duidelijk is tot welke contouren dit leidt voor de toekomstige bestuurlijke constellatie zullen wij u daarover informeren. Dit is een eigenstandig traject. De procesplanning hieronder heeft betrekking op de algehele Friese problematiek.

Concreet is de bedoeling de komende periode gesprekken aan te gaan met clusters van gemeenten, waarbij die clusters zullen worden bepaald uitgaand van het nodale principe. Waar nodig zal deze benadering worden aangevuld met gesprekken met individuele gemeenten. De eerste ronde gesprekken zullen gevoerd worden door een delegatie uit GS. Daarna wordt gekozen voor maatwerk per gebied, afhankelijk van de daar bestaande situatie. Dat kan bijvoorbeeld inhouden dat gesprekken met gemeenten afzonderlijk worden gevoerd, gewerkt wordt met een informateur, of een 'commissie van wijze mannen' (m/v) wordt ingesteld.

In samenwerking met gemeenten zullen voorafgaand aan de gesprekken waar nodig de opgaven die voor hen liggen in hoofdlijnen in kaart worden gebracht.

Zowel ter voorbereiding van de gesprekken met clusters van gemeenten als in de gesprekken zelf zullen gemeenten bevestigd worden over de opgaven die zij op zich zien afkomen, hun gepercipieerde bestuurskracht, en mogelijkheden om hun bestuurskracht te versterken. Vervolgens zullen gezamenlijk acties ter ondersteuning/versterking van die bestuurskracht worden vastgesteld en belegd, gekoppeld aan een tijdpad.

Deze werkwijze laat de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten intact en is passend bij de rol die de provincie inneemt als systeemverantwoordelijke (regierol) en als facilitator van de voortgang van het proces van bestuurskrachtversterking. Ook geven wij met deze werkwijze concreet uitvoering aan (de toegenomen urgentie door) de motie-Heijnen c.s. De werkwijze moet leiden tot een visie op de lokaalbestuurlijke organisatie in Fryslân, die samen met gemeenten wordt gedragen en waarin belangrijke dragende partijen in Fryslân zich herkennen.

### Procesplanning

wanneer	wie	wat
zomer 2010	GS en PS	nota in PS. Indien instemming met nota dan volgende stappen
september 2010	delegatie uit GS	gesprek met VFG-bestuur, over voorgestelde aanpak en clusterindeling
september – december 2010	wisselende delegaties uit GS, gemeenten	eerste ronde clustergesprekken met gemeenten. Vooralsnog wordt gedacht aan zes gebiedsclusters: Noordwest, Noordoost, West, Zuid, Zuidoost, BOSL. Waar geboden zullen gesprekken met afzonderlijke gemeenten plaatsvinden.
januari 2011	GS	terugkoppeling aan PS. Verslag van de gevoerde gesprekken, geconstateerde opgaven, gestelde bestuurskrachtdiagnoses en beoogde vervolgstappen per (cluster van) gemeente(n). Indien instemming PS met vervolgstappen volgende fase
februari 2011 – december 2013	gemeenten, GS, op gezette tijden betrokkenheid PS, eventueel externe ondersteuning	vervolgstappen met gedifferentieerde aanpak per (cluster van) gemeente(n). Precieze aanpak voorgelegd aan PS in voorgaande stap
1 januari 2014	alle betrokkenen	robuuste bestuurskrachtsituatie in Fryslân

Ljouwert,  
Deputearre Steaten fan Fryslân,

J.A. Jorritsma , foarsitter

G. van den Berg , siktaris

**BESLÚT NR.** :

**PROVINSJALE STEATEN fan FRYSLÂN**

Nei it lêzen fan it útstel fan Deputearre Steaten fan Fryslân fan 29 juni 2010, nr. 895905

Oerwagende dat : - de provincie een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de kwaliteit van het lokaal bestuur;  
- actuele ontwikkelingen aanleiding geven tot het heroverwegen van de provinciale regierol bij de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur

**Beslute** : in te stemmen met:  
- de door GS voorgestelde nieuwe provinciale regierol ten aanzien van gemeentelijke bestuurskracht  
- het eigen provinciaal toetsingskader voor bestuurskracht (de Friese criteria)  
- de voorgestelde concrete aanpak en procesplanning

Sa feststeld troch Provinsjale Steaten  
Fan Fryslan yn harren iepenbiere gearkomste fan,

, foarsitter

, griffier