

Vergaderjaar 2012–2013

33 496

Wijziging van de gemeentelijke indeling in een deel van de provincie Fryslân

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel betreft de wijziging van de gemeentelijke indeling van een deel van de provincie Fryslân. Het betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân tot de nieuw te vormen gemeente De Friese Meren. Tevens vindt een kleine wijziging plaats in het grensbeloop tussen de gemeente Heerenveen en de op te heffen gemeente Skarsterlân, waarbij het grondgebied van de gemeente Heerenveen wordt uitgebreid. Daarnaast wordt de huidige gemeente Boarnsterhim opgeheven en vervolgens gesplitst, door het grondgebied aan een aantal aangrenzende gemeenten toe te voegen. Dit geschiedt, ten eerste, via twee samenvoegingen: een deel van het grondgebied van de op te heffen gemeente Boarnsterhim wordt aan de nieuw te vormen gemeente Leeuwarden toegevoegd en een deel wordt toegevoegd aan de nieuw te vormen gemeente Heerenveen. Daarnaast vindt er een wijziging plaats in het grensbeloop tussen de nieuwe gemeente De Friese Meren en de gemeente Boarnsterhim. Ten slotte zal er een grenscorrectie plaatsvinden van de gemeentegrens van de gemeente Súdwest-Fryslân, dat daarbij een deel van de op te heffen gemeente Boarnsterhim krijgt.

Aan dit wetsvoorstel liggen twee afzonderlijke herindelingsadviezen¹ ten grondslag. Vanwege de nauwe samenhang van, en de onderlinge geografische relatie tussen, beide adviezen vindt het kabinet het wenselijk beide herindelingsadviezen gezamenlijk en in één wetsvoorstel te behandelen,

In deze memorie van toelichting wordt in aparte hoofdstukken ingegaan op de voorgeschiedenis, de procedure en de toetsing aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van beide herindelingsadviezen. De aspecten die voor beide voorstellen gelijk zijn, zoals de positie van de Friese taal, de inwerkingtreding en de verkiezingen, worden in een hoofdstuk gezamenlijk toegelicht. Omdat op basis van dit voorstel de huidige gemeente Skarsterlân bij een samenvoeging en twee grenscorrecties en de huidige gemeente Heerenveen bij een samenvoeging en een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

grenscorrectie zijn betrokken, zorgt deze opbouw ervoor dat het gevolgde proces voor deze gemeenten in beide hoofdstukken beschreven wordt. Het betreft twee verschillende processen die in de tijd ook op een ander moment plaatsvonden.

Vooraf wordt nog gewezen op de Commissie van Wijzen die op 2 december 2010 door de provincie Fryslân is ingesteld om advies uit te brengen over de lokaal-bestuurlijke inrichting van Fryslân. Hoewel de herindelingsadviezen gericht op de vorming van een nieuwe gemeente De Friese Meren en de opheffing en splitsing van de gemeente Boarnsterhim reeds in ontwikkeling waren tijdens de start van deze Commissie, onderschrijft de Commissie in zijn advies (van 15 maart 2011) de beide herindelingsadviezen, met enkele kanttekeningen waarop hieronder bij de betreffende onderdelen nader wordt ingegaan, inclusief de provinciale zienswijzen op de herindelingsadviezen. Deze Commissie is door de provincie Fryslân ingesteld om invulling te geven aan de motie Heijnen¹, waarin de regering wordt verzocht de provincie te vragen samen met gemeenten te komen tot een – gezamenlijke – visie op de bestuurlijke inrichting van de provincie.

2. Samenvoeging van de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân

2.1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt het herindelingsadvies van de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân overgenomen. Het herindelingsvoorstel is tot stand gekomen ten tijde van het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling.² Op 8 juli 2011 heeft het kabinet het huidige Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld.³ Het herindelingsvoorstel voldoet aan de uitgangspunten in beide Beleidskaders. In hoofdstuk 2.4 wordt nader ingegaan op de vraag aan welk Beleidskader dit voorstel door het kabinet is getoetst.

De – door de gemeenten zelf aangereikte – naam voor de nieuwe gemeente is De Friese Meren. Daarbij dient te worden opgemerkt, dat de raad van de nieuw gevormde gemeente, op basis van artikel 158 van de Gemeentewet, de mogelijkheid heeft de naam van de gemeente op enig moment te wijzigen.

De gemeenten Gaasterlân-Sleat en Skarsterlân zijn op 1 januari 1984 ontstaan, de gemeente Lemsterland bestaat al langer. Deze gemeenten willen samen de nieuwe gemeente De Friese Meren vormen, een nieuwe gemeente die voldoende bestuurskrachtig en duurzaam is en een sterke eigen identiteit kent. De gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân zijn plattelandsgemeenten in het gebied dat wordt gekenmerkt door de Friese Meren, met een sterk ontwikkelde recreatieve en toeristische sector. De nieuwe gemeente zal ruim 50 000 inwoners tellen – op een gebied van ruim 55 000 hectare – en 51 kernen hebben.

Gedeputeerde Staten van Fryslân hebben een positieve zienswijze uitgebracht over dit herindelingsadvies. Het voorstel kan daarnaast rekenen op breed regionaal bestuurlijk draagvlak; de besturen van de omliggende gemeenten staan positief tegenover deze herindeling, met uitzondering van het gemeentebestuur van Heerenveen dat een negatieve zienswijze heeft uitgebracht op het herindelingsontwerp, in paragraaf 2.3 wordt hier nader op ingegaan.

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 32 242, nr. 12

² Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5

³ Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 28

In het herindelingsadvies hebben de betrokken gemeenten aangegeven voorkeur te hebben voor herindeling per 1 januari 2013. Vanwege de

nauwe samenhang tussen deze beoogde herindeling en de opheffing en splitsing van de gemeente Boarnsterhim, heeft mijn ambtsvoorganger besloten de behandeling van het herindelingsadvies tot de vorming van de gemeente De Friese Meren met een jaar uit te stellen. De vorming van de nieuwe gemeente De Friese Meren en de opheffing en splitsing van Boarnsterhim kunnen hierdoor gelijktijdig plaatsvinden. De provincie en de betrokken gemeenten zijn hierover door mijn ambtsvoorganger bij brief van 9 september 2011 geïnformeerd¹.

Voor dit uitstel waren een aantal overwegingen van belang. De eerste overweging was dat vorming van de nieuwe gemeente De Friese Meren per 1 januari 2013 zou hebben betekend, dat de inwoners van het dorp Terherne – dat behoort tot de huidige gemeente Boarnsterhim en dat met de opheffing en splitsing van Boarnsterhim per 1 januari 2014 over zou gaan naar De Friese Meren – niet in de gelegenheid zouden zijn geweest hun stem uit te brengen bij de herindelingsverkiezingen in november 2012 voor de raad van de nieuwe gemeente. Een en ander zou hebben betekend dat de inwoners van Terherne pas in maart 2018 voor het eerst hadden kunnen deelnemen aan de verkiezingen voor de raad van hun gemeente.

De tweede overweging was dat in de fase tussen de ter inzage legging van het herindelingsontwerp en vaststelling van het herindelingsadvies een grenscorrectie tussen de huidige gemeenten Skarsterlân en Heerenveen is toegevoegd aan het voorstel, waarover de betrokken inwoners geen zienswijze hebben kunnen indienen. Het uitstel van de behandeling van het herindelingsadvies heeft de mogelijkheid gecreëerd voor een aanvullende zienswijzenprocedure met betrekking tot deze grenscorrectie. Het is uiteraard niet noodzakelijk een aanvullende zienswijzenprocedure te volgen voor elke wijziging die wordt aangebracht in het herindelingsadvies. Het betrof in dit geval echter een wijziging, die geen onderdeel uitmaakte van het herindelingsontwerp en ook niet voortkwam uit zienswijzen van inwoners van het betrokken gebied, waardoor het nodig was de inwoners de kans te geven alsnog een zienswijze uit te brengen over deze grenscorrectie.

Het kabinet is ten slotte van mening dat het wenselijk is om gemeenten niet meerdere malen kort na elkaar te betrekken bij opeenvolgende Arhi-trajecten die reeds voorzienbaar zijn. Om die situatie te voorkomen is het eerste voorstel een jaar aangehouden, totdat er duidelijkheid was over het herindelingsadvies over de op te heffen gemeente Boarnsterhim.

2.2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

Het herindelingsadvies is het resultaat van een proces dat in 2007 is gestart. Voor de betrokken gemeenten is deze discussie afgerond met de vaststelling van het herindelingsadvies door de gemeenteraden van Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân op 27 april 2011 en is op 15 juni 2011 door gedeputeerde staten van de provincie Fryslân, met hun positieve zienswijze, doorgestuurd naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2.2.1. Gaasterlân-Sleat

De gemeenteraad van Gaasterlân-Sleat heeft in oktober 2007 de notitie «Samenwerken of samenvoegen» vastgesteld. Deze raad sprak hierin uit te streven naar een herindeling, onder meer vanwege de beperkte omvang en financiële kwetsbaarheid van de gemeente. De gemeente Gaasterlân-Sleat stond in 2006 en 2007 onder preventief financieel toezicht van de provincie. Intergemeentelijke samenwerking werd door deze gemeente niet gezien als een toekomstbestendige oplossing voor de benoemde kwetsbaarheden.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 28 750, nr. 29

In februari en maart van 2008 heeft de gemeente informatie- en discussie-bijeenkomsten georganiseerd met burgers, bedrijfsleven, medewerkers en besturen van verenigingen van plaatselijk belang. Een herindeling bleek niet omstreden te zijn. Wel waren er verschillen van opvatting over de meest gewenste herindelingsvariant. Vanuit de ondernemers bestond een voorkeur voor aansluiting van Gaasterlân-Sleat bij de destijds nog te vormen gemeente Súdwest-Fryslân. Bij andere deelnemers bestond een voorkeur voor samenvoeging van de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân tot één grote plattelandsgemeente. De gemeenteraad van Gaasterlân-Sleat heeft vervolgens in zijn vergaderingen in mei en oktober 2008 gekozen een samenvoeging met de gemeenten Lemsterland en Skarsterlân na te streven.

2.2.2. Lemsterland

In september 2007 heeft de gemeenteraad van Lemsterland het college opgedragen een sterkte-zwakte-analyse van de eigen gemeente uit te laten voeren. Uit deze externe analyse bleek dat de gemeente strategische partners nodig heeft, waarbij gedacht werd aan de gemeente Skarsterlân en eventueel de gemeente Gaasterlân-Sleat. De gemeente werd voorts geadviseerd open te staan voor een gemeentelijke herindeling. In oktober 2008 heeft de gemeenteraad het college opgedragen de mogelijkheden tot een strategisch partnerschap met Skarsterlân en Gaasterlân-Sleat te onderzoeken. Naar aanleiding van dit onderzoek kwam naar voren dat deze beide gemeenten een strategisch partnerschap als onvoldoende duurzaam beoordeelden. Voor de gemeenteraad van Lemsterland was dit aanleiding om in het najaar van 2009 met de inwoners in gesprek te gaan over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Hieruit bleek voldoende steun te bestaan voor de herindeling. Tijdens de raadsverkiezingen van maart 2010 was de bestuurlijke toekomst van de gemeente een onderwerp in de campagne. De nieuw gekozen gemeenteraad heeft vervolgens in mei 2010 het principebesluit genomen om te komen tot samenvoeging met de gemeenten Skarsterlân en Gaasterlân-Sleat.

2.2.3. Skarsterlân

Medio 2008 is in de gemeente Skarsterlân de gemeentelijke toekomstvisie vastgesteld, waarin is opgenomen dat deze gemeente zelf geen gesprekken over gemeentelijke herindeling zal initiëren, maar wel open staat voor gesprekken indien andere gemeenten Skarsterlân zouden benaderen. In het najaar van 2008 gebeurde dit al door verzoeken tot herindeling dan wel samenwerking van Gaasterlân-Sleat (herindeling) en Lemsterland (samenwerking). In december 2008 heeft de gemeenteraad van Skarsterlân uitgesproken dat hij een positieve grondhouding zou aannemen ten aanzien van een eventuele herindeling met de gemeenten Gaasterlân-Sleat en Lemsterland. De gemeenteraad wilde het uiteindelijke besluit nemen aan de hand van een onderzoek naar kansen, risico's en toekomstbestendigheid van de nieuwe gemeente. Uit dit onderzoek – dat in april 2009 is verschenen – bleek dat een herindeling met Gaasterlân-Sleat en Lemsterland het beste toekomstperspectief gaf, afgezet tegen de opties van behoud van zelfstandigheid en een strategisch partnerschap. Uit gesprekken met de bevolking is het gemeentebestuur gebleken dat er onder inwoners draagvlak bestaat voor een herindeling. De gemeenteraad heeft zich vervolgens in juli 2009 voor deze herindeling uitgesproken.

2.3. Arhi-procedure

De hierboven beschreven stappen hebben geleid tot een herindelingsontwerp dat op 6 oktober 2010 door de drie betrokken gemeenteraden is vastgesteld en vervolgens voor acht weken voor een ieder ter inzage heeft gelegen. Er zijn in deze periode in totaal negen zienswijzen ingediend op het herindelingsontwerp. Twee zienswijzen waren negatief, waaronder die van het gemeentebestuur van Heerenveen. Het gemeentebestuur van Heerenveen pleitte voor een andere herindelingsvariant, namelijk een samenvoeging van de gemeenten Heerenveen, Lemsterland en Skarsterlân of, indien de vorming van de gemeente De Friese Meren toch doorgang zou vinden, een grenscorrectie tussen het oostelijk deel van de huidige gemeente Skarsterlân en Heerenveen.

De gemeentebesturen van Lemsterland en Skarsterlân hebben een duidelijke keuze gemaakt voor een herindeling met de gemeente Gaasterlân-Sleat om zo een vergelijkbaar profiel samen te voegen. Een keuze die volgt op consultatie van inwoners en bedrijfsleven in de betrokken gemeenten. De door het gemeentebestuur van Heerenveen voorgestelde grenswijziging wordt door de drie betrokken gemeentebesturen afgewezen, waarbij zij wel hebben toegezegd de bestaande bestuursovereenkomst tussen de gemeenten Skarsterlân en Heerenveen na te zullen komen. Op grond van deze overeenkomst verplicht de huidige gemeente Skarsterlân zich tot medewerking aan de stadsuitleg van Heerenveen indien daartoe geen andere mogelijkheden meer zijn. Het kabinet concludeert met de provincie dat er geen bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak is voor de alternatieve voorstellen die door het gemeentebestuur van Heerenveen zijn gedaan.

De overige zienswijzen onderschreven het herindelingsontwerp, zoals bijvoorbeeld die van de verenigingen voor Dorpsbelangen en de Ondernemersvereniging uit de drie gemeenten, of bevatten suggesties voor alternatieve namen voor de nieuwe gemeente.

In overleg met de provincie is vervolgens één wijziging in het herindelingsontwerp aangebracht, namelijk een grenscorrectie tussen de gemeenten Skarsterlân en Heerenveen. Deze grenscorrectie behelst een gebied waarin onder meer de dorpen Nieuwebrug en Haskerdijken zijn gelegen. Uit het overleg dat de provincie met het gemeentebestuur van Heerenveen over deze grenscorrectie heeft gevoerd, is gebleken dat deze grenscorrectie op steun van deze gemeente kan rekenen. Met deze grenscorrectie wordt het rapport van de eerdergenoemde Commissie van Wijzen gevolgd. Deze grenscorrectie leidt tot een logischer grensbeloop tussen beide gemeenten, omdat de beoogde nieuwe grens komt te lopen langs een kanaal en een spoorlijn. Gelet op de gebiedstoedeling aan Heerenveen vanuit Boarnsterhim ontstaat daarmee een eenduidige gebiedsbegrenzing. Bovendien zorgt deze grenscorrectie voor een herkenbare gebiedsaansluiting in termen van bereikbaarheid en maatschappelijke oriëntatie. Zo is het op dit moment onmogelijk om dit gebied via het grondgebied van de huidige gemeente Skarsterlân te bereiken; de enige route loopt over het grondgebied van Heerenveen. Een ander voordeel van deze grenscorrectie is dat het beheer van de bedrijventerreinen langs de A7 onder verantwoordelijkheid van één gemeente komt te vallen. Op dit moment is daarvoor samenwerking, die de vorm heeft gekregen van een gemeenschappelijke regeling, tussen beide gemeenten noodzakelijk. Deze grenscorrectie maakt deze samenwerking overbodig.

De drie betrokken gemeenteraden hebben op 27 april 2011 het herindelingsadvies vastgesteld.

2.3.1. Aanvullende zienswijzenprocedure

Omdat de voornoemde grenscorrectie tussen Skarsterlân en Heerenveen geen onderdeel uitmaakte van het oorspronkelijke herindelingsontwerp dat ter inzage is gelegd, hebben de inwoners van de betrokken gemeenten, en dan in het bijzonder van het betrokken gebied, in de eerste instantie geen zienswijze konden uitbrengen over deze beoogde grenscorrectie. Door het besluit de beoogde herindeling van De Friese Meren aan te houden, onder meer ook vanwege de samenloop met het toen nog in voorbereiding zijnde herindelingsadvies tot opheffing van de gemeente Boarnsterhim, was er nog tijd om een aanvullende zienswijzenprocedure te houden, die in overleg met de betrokken gemeenten is vormgegeven.

De aanvullende zienswijzenprocedure heeft 55 aanvullende zienswijzen opgeleverd. Sommige zienswijzen zijn echter ingediend door een vereniging ter behartiging van plaatselijk belang of zijn ondertekend door meerdere personen. Zo heeft de Belangengroep Spitsendijk-Haskerdijken een zienswijze ingediend die door 17 personen is ondertekend. Deze wordt ook in de meeste ingediende zienswijzen van individuen onderschreven.

Nagenoeg alle zienswijzen betreffen een voorgedrukte brief en zijn bijna ook allemaal negatief over de beoogde grenscorrectie. De zienswijzen stellen niet de herindeling als zodanig ter discussie, maar pleiten voor een ongedeelde overgang van Skarsterlân naar de nieuwe gemeente De Friese Meren.

Het kabinet begrijpt dat een grenscorrectie die, na vaststelling van het herindelingsontwerp, alsnog in het herindelingsadvies wordt ingevoegd vragen kan oproepen bij de inwoners. Door de aanvullende zienswijzenprocedure zijn de inwoners in de gelegenheid geweest zich alsnog uit te spreken over deze grenscorrectie.

De kritiek die uit de zienswijzen naar voren komt richt zich op de historisch-culturele band tussen Haskerdijken-Nieuwebrug en Skarsterlân en de inhoudelijke onderbouwing van de grenscorrectie door de gemeenten en de provincie.

Het kabinet is van mening, samen met de betrokken gemeenten en de provincie, dat de hierboven genoemde overwegingen om deze grenscorrectie door te voeren voldoende overtuigend zijn en aansluiten op de feitelijk bestaande maatschappelijke oriëntatie. Zo valt bijvoorbeeld het beheer van enkele industrieterreinen onder één en het zelfde bestuurlijk gezag, hetgeen bijdraagt aan het verminderen van de bestuurlijke drukte en aan een eenduidiger legitimatie van beleid. Daarnaast zijn de inwoners, van het gebied dat overgaat, voor het gebruik van bovenlokale voorzieningen meer op Heerenveen georiënteerd.

2.4. Toets aan Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies en de zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie zijn in juni 2011 toegezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ongeveer gelijktijdig met de herindelingsadviezen met betrekking tot de nieuw te vormen gemeenten Molenwaard, Schagen en Goeree-Overflakkee. In de memories van toelichting bij deze wetsvoorstellen is de toets aan het Beleidskader beschreven aan de hand van de criteria van het huidige Beleidskader gemeentelijke herindeling, terwijl deze voorstellen door de betrokken gemeenten en provincies waren voorbereid en ingediend onder het vorige Beleidskader uit 2009.

Hetzelfde is van toepassing als het gaat om het herindelingsadvies met betrekking tot de nieuwe gemeente De Friese Meren, dat in deze memorie ook wordt beoordeeld aan de hand van de criteria van het huidige Beleidskader.

In mijn brief van 29 maart 2012¹ ben ik nader ingegaan op de relatie tussen het vorige en huidige Beleidskader gemeentelijke herindeling. Tevens heb ik in deze brief aangegeven, dat de aanvullende eisen uit het nieuwe Beleidskader niet gelden voor dit voorstel. Dit betekent concreet dat de aanvullende eisen van het zogeheten logboek en het maatschappelijk draagvlakonderzoek niet van toepassing zijn op dit voorstel. Niettemin hebben de betrokken gemeenten een logboek gemaakt en bijgevoegd bij het herindelingsadvies. Hieruit blijkt dat de gemeenten gekozen hebben voor een proces waarbij veelvuldig overleg is gezocht met inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.

2.4.1. Draagvlak

2.4.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

Dit voorstel kan rekenen op breed lokaal bestuurlijk draagvlak. Het voorstel is opgesteld door de drie betrokken gemeenten en het herindelingsadvies is door alle de drie betrokken gemeenteraden vastgesteld in hun vergaderingen op 27 april 2011.

2.4.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn vanaf 2008 door de drie gemeenten betrokken bij de discussie over herindeling. Hieruit bleek steun onder de bevolking voor herindeling. Uiteindelijk zijn er negen zienswijzen ingediend gedurende de ter inzage legging van het herindelingsontwerp, waarvan twee negatief waren. In maart 2010 zijn er gemeenteraadsverkiezingen geweest voordat de betrokken raden instemden met het herindelingsontwerp. De nieuw gekozen gemeenteraden hebben vervolgens het herindelingsontwerp en -advies vastgesteld.

2.4.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

De besturen van de omliggende gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven op deze herindeling. Alleen vanuit de gemeente Heerenveen is een negatieve zienswijze ingediend. De overige buurgemeenten hebben een positieve reactie gegeven of niet gereageerd. Het gemeentebestuur van Heerenveen heeft een alternatief voor deze herindeling voorgesteld, bestaande uit samenvoeging van de gemeenten Heerenveen, Lemsterland en Skarsterlân, dan wel een omvangrijke grenscorrectie waarbij het oostelijke deel van de gemeente Skarsterlân naar Heerenveen gaat. In paragraaf 2.3 is reeds ingegaan op de overwegingen van Heerenveen en het oordeel van de betrokken gemeenten en het kabinet hierover.

2.4.2. Inhoudelijke noodzaak

2.4.2.1. Bestuurskracht

Versterking van de bestuurskracht is een belangrijke overweging geweest bij het starten van dit herindelingstraject. Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de bestuurlijke toekomst van de betrokken gemeenten. Uit deze onderzoeken komt, voor de versterking van de bestuurskracht van de betrokken gemeenten, steeds een gemeentelijke herindeling naar voren als meest duurzame oplossing. Door de beoogde samenvoeging van de drie betrokken gemeenten ontstaat een nieuwe, robuuste gemeente die voldoende bestuurskrachtig is en in staat moet worden geacht de huidige en nieuwe (boven)lokale

¹ Kamerstukken II 2011/12, 28 750, nr. 49

taken adequaat uit te kunnen voeren en die een sterkere partner kan worden in samenwerkingsrelaties met andere gemeenten, het waterschap, de provincie en het Rijk.

Daarnaast geven de betrokken gemeenten aan dat de nieuwe gemeente verder kan werken aan het opbouwen van een ambtelijk apparaat dat goed op zijn taken is berekend en waarbij de dienstverlening aan de burger kan worden geoptimaliseerd. Door schaalvergroting van het ambtelijke apparaat vermindert ook de kwetsbaarheid op cruciale functies, wat helpt bij het professionaliseren van de dienstverlening. De betrokken gemeenten geven aan dat zij voor de nieuwe gemeente als belangrijke ambitie zien, dat zij in staat is om haar taken en maatschappelijke opgaven zoveel mogelijk in eigen beheer op te pakken. Om dat te kunnen realiseren is deze herindeling nodig. Gedeputeerde staten onderschrijven dit standpunt van de betrokken gemeenten.

Het kabinet deelt op dit punt het oordeel van de betrokken gemeenten en van de provincie.

2.4.2.2. Regionale opgaven en samenhang

De nieuwe gemeente ligt in het zuidwesten van de provincie, een gebied met veel meren. Daardoor zijn in deze regio veel voorzieningen op het gebied van toerisme en recreatie aanwezig.

Er zijn geen directe regionale ruimtelijke of planologische redenen voor de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân die ten grondslag liggen aan deze herindeling. Maar, de nieuwe gemeente komt in de regio tussen (middel)grote gemeenten te liggen. Met de gemeente Súdwest-Fryslân in het westen, de gemeente Heerenveen in het oosten, de gemeente Noordoostpolder in het zuiden en – na de opheffing en splitsing van Boarnsterhim – de gemeente Leeuwarden in het noorden. Door de drie individuele gemeenten samen te voegen ontstaat een nieuwe gemeente die een krachtige positie kan innemen in dit gebied en daarmee bijdragen aan het oppakken van de regionale opgaven. Er ligt een bijzondere opgave voor het gebied rond de rijksweg A7. Voor dit ontwikkelgebied is een ontwikkelingsvisie vastgesteld door de gemeenten Skarsterlân en Heerenveen, waarbij voor de ontwikkeling van dit gebied de verschillen in ruimtelijk-geografische kenmerken tussen beide gemeenten als elkaar versterkend worden gezien. Overige belangrijke opgaven zijn de bereikbaarheid en ontsluiting van de Zuidwesthoek van de provincie, alsmede een samenhangende toeristische ontwikkeling van het totale Friese merengebied.

2.4.2.3. Financiële perspectief

Er zijn geen directe financiële overwegingen die ten grondslag liggen aan dit herindelingsvoorstel. De gemeente Gaasterlân-Sleat heeft weliswaar in 2006 en 2007 onder preventief toezicht van de provincie gestaan, maar dat is in 2008 beëindigd.

De financiële positie van de nieuwe gemeente wordt door de provincie als toereikend beoordeeld, gelet op de huidige financiële positie van de betrokken gemeenten en het thans gevoerde financiële beleid. Het kabinet deelt het oordeel van de provincie.

2.4.3. Urgentie

Uit de weging van de criteria draagvlak en inhoudelijke noodzaak blijkt sprake te zijn van veel draagvlak en een heldere inhoudelijke aanleiding voor deze herindeling – te weten de versterking van de bestuurskracht. Verschillende alternatieven zijn beproefd en besproken met de bevolking, het bedrijfsleven en verenigingen van plaatselijk belang, zoals een samenvoeging van de betrokken gemeenten met de gemeente Súdwest-Fryslân of een samenvoeging waarbij de gemeente Heerenveen betrokken

is. De drie betrokken gemeenten hebben verkend of de eigen bestuurskracht versterkt kon worden door onderling een strategisch partnerschap aan te gaan, maar hebben geconcludeerd dat dit onvoldoende duurzaam was. Samenvoeging van deze drie gemeenten, zo geven de gemeenten aan, is de beste en meest duurzame oplossing en doet recht aan de keuze van inwoners en gemeenten om te komen tot een grote plattelandsgemeente.

2.4.4. Overige criteria

2.4.4.1. Duurzaamheid

Met deze herindeling ontstaat een robuuste nieuwe gemeente met ruim 50 000 inwoners, die bestuurlijk en ambtelijk een professionaliseringsslag kan maken en zo kan komen tot een optimale dienstverlening aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven en die een sterke bestuurlijke partner in de regio kan worden. De betrokken gemeenten verwachten dat de nieuwe gemeente het grootste deel van haar takenpakket zelfstandig uit zal kunnen voeren en zij zien dit als een pluspunt van de opschaling. Het uitgangspunt is dat de nieuwe gemeente samenwerking zal zoeken wanneer dat een meerwaarde voor de gemeente heeft, zo geven de betrokken gemeenten aan.

Door deze herindeling een jaar later te laten plaatsvinden dan was beoogd door de drie betrokken gemeenten, wordt voorkomen dat de nieuw gevormde gemeente een jaar na haar instelling te maken zou krijgen met een grenscorrectie als gevolg van de opheffing en splitsing van de gemeente Boarnsterhim. Er is geen sprake van zogeheten restproblematiek als gevolg van dit voorstel; met de opheffing en splitsing van de gemeente Boarnsterhim en de grenscorrecties, waarbij de aangrenzende gemeenten Súdwest-Fryslân en Heerenveen betrokken zijn, wordt de indeling van het lokale bestuur in dit deel van de provincie Fryslân voldoende toekomstbestendig.

2.4.4.2. Interne samenhang

De drie betrokken gemeenten hebben een vergelijkbaar maatschappelijk en landschappelijk profiel. Het betreft drie landelijke gemeenten waarin watertoerisme en -recreatie en de agrarische sector de belangrijkste economische dragers zijn. De nieuwe gemeente zal beter dan de huidige gemeenten in staat zijn om optimale samenhang in het gebied aan te brengen, bijvoorbeeld op het terrein van woon- en bedrijvenlocaties, en biedt daarmee kansen om de sterke punten van het gebied, met onder andere een gevarieerd landschap en cultuuroerisme, te versterken.

2.4.4.3. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen

De nieuwe gemeente ligt in een regio tussen vier andere (middel)grote gemeenten. Door de schaalvergroting neemt de bestuurlijke en ambtelijke slagkracht toe. Zowel de betrokken gemeenten als de provincie verwachten dat dit de regionale verhoudingen ten goede komt en dat de nieuwe gemeente in staat zal zijn haar taken grotendeels zelfstandig uit te voeren en bij samenwerking een volwaardige bestuurlijke partner zal worden. De betrokken gemeenten geven aan dat de nieuwe gemeente de bestaande bestuursovereenkomst tussen de huidige gemeente Skarsterlân en Heerenveen met betrekking tot de mogelijkheden voor Heerenveen wat betreft woningbouw, zal respecteren.

2.5. Conclusie toets Beleidskader

Het kabinet concludeert op basis van het voorgaande dat het voorstel past binnen de criteria van het huidige Beleidskader gemeentelijke herindeling.

Het voorstel kan rekenen op brede steun van de drie betrokken gemeenteraden en op maatschappelijke draagvlak in de betrokken gemeenten. Daarnaast bestaat er bestuurlijk draagvlak bij de besturen van de omliggende gemeenten in de regio, met uitzondering van het gemeentebestuur van Heerenveen dat een negatieve zienswijze heeft uitgebracht op het herindelingsontwerp. Daarnaast hebben gedeputeerde staten van de provincie Fryslân een positieve zienswijze uitgebracht.

Voor de beoogde samenvoeging van de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân bestaat voldoende inhoudelijke noodzaak en urgentie. Met de herindeling ontstaat een nieuwe, robuuste en tevens duurzame gemeente, die beter is toegerust om de huidige en toekomstige opgaven en taken op zich te nemen en waarbij de (financiële) randvoorwaarden aanwezig zijn om in de komende jaren zowel de interne samenhang van de nieuwe gemeente te versterken als de eigenheid van de wijken en dorpskernen te borgen. Tot slot draagt de vorming van de nieuwe gemeente bij aan evenwichtigere bestuurlijke verhoudingen in de regio.

2.6. Financiële aspecten

De provincie beoordeelt de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente als toereikend, dit op basis van de financiële positie en het gevoerde financiële beleid van de drie betrokken gemeenten. Het kabinet deelt het oordeel van de provincie.

Door de herindeling zal de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, op basis van de huidige inzichten, naar verwachting met ongeveer € 1 200 000 dalen. Deze daling is vooral het gevolg van het wegvallen van het vaste bedrag dat elke gemeente ontvangt en het gevolg van een lagere uitkering op basis van de maatstaf buitenwater, die gemaximeerd is op 10 000 hectare. De nieuwe gemeente heeft meer hectare buitenwater, waardoor de uitkering op basis van de maatstaf buitenwater lager is dan de optelsom van de uitkeringen aan de huidige drie betrokken gemeenten. Daarnaast treedt een negatief effect op bij de maatstaf algemene bijstandswet schaalvoordeel. De structurele verlaging van de algemene uitkering kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van bestuurskosten en andere te behalen efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie.

De financiële effecten van de grenscorrectie tussen Skarsterlân en Heerenveen zijn bij deze berekeningen niet meegenomen. De beoogde grenscorrectie tussen Skarsterlân en Heerenveen kan de gemeenten onderling aanleiding geven tot een vorm van verrekening van kosten. Hierover vindt momenteel overleg plaats tussen deze gemeenten.

De nieuwe gemeente zal bij herindeling per 1 januari 2014 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van ongeveer € 8,6 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling uitgekeerd, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt.

3. Opheffing en splitsing van Boarnsterhim

3.1. Inleiding

De gemeente Boarnsterhim, die per 1 januari 1984 is ontstaan ligt centraal in de provincie, in het zogeheten merengebied. De gemeente heeft ongeveer 19 000 inwoners en bestaat uit 18 middelgrote en kleine dorpen.

Dit herindelingsvoorstel komt voort uit het standpunt van de gemeenteraad van Boarnsterhim dat deze gemeente geen zelfstandig bestaansrecht meer heeft. In plaats van een samenvoeging van de gemeente met een of meer andere gemeenten, heeft de gemeenteraad van Boarnsterhim zijn voorkeur uitgesproken voor opheffing van de gemeente, waarbij het grondgebied wordt gesplitst en verdeeld over de gemeenten Leeuwarden, Heerenveen, de nieuwe gemeente De Friese Meren en Súdwest-Fryslân. Dat leidt tot een wijziging van de gemeentelijke indeling door middel van twee samenvoegingen, namelijk de vorming van de nieuwe gemeente Heerenveen en Leeuwarden. Daarnaast zal de nieuwe gemeente De Friese Meren een deel van de gemeente Boarnsterhim toegevoegd krijgen. Die wijziging maakt onderdeel uit van de samenvoeging als zodanig, en is dus niet als zelfstandige grenscorrectie te beschouwen. Dat is wel het geval bij het deel van het grondgebied van de gemeente Boarnsterhim dat wordt toegevoegd aan de gemeenten Súdwest-Fryslân.

De gemeente Boarnsterhim heeft, zoals aangegeven, 18 kernen. In onderhavig wetsvoorstel wordt het volgende geregeld. De huidige gemeente Boarnsterhim wordt opgeheven en er vindt splitsing plaats van het grondgebied van deze gemeente, waarbij:

- de dorpen Wergea, Warten, Warstiens, Eagum, Idaerd, Grou, Reduzum, Jirnsum en Friens worden samengevoegd met de gemeente Leeuwarden, waarbij de huidige gemeente Leeuwarden wordt opgeheven en instelling van de nieuwe gemeente Leeuwarden plaatsvindt;
- de dorpen Akkrum, Nes en Aldeboarn worden samengevoegd met de gemeente Heerenveen, waarbij de huidige gemeente Heerenveen wordt opgeheven en instelling van de nieuwe gemeente Heerenveen plaatsvindt;
- de dorpen Raerd, Dearsum, Poppenwier, Tersoal en Sibrandabuorren via een grenscorrectie naar de huidige gemeente Súdwest-Fryslân gaan;
- het dorp Terherne via een grenscorrectie naar de nieuwe gemeente De Friese Meren gaat, die wordt ingesteld met het opheffen van de huidige gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân.

De keuze van de gemeenteraad van Boarnsterhim voor een splitsing van het grondgebied van deze gemeente betekent dat ook nieuwe grenzen getrokken moeten worden. De gemeenteraad heeft daarbij de voorkeuren van de inwoners gevolgd, maar daarmee is niet automatisch een precieze grenslijn gegeven. De betrokken gemeenten hebben daartoe in het herindelingsadvies de volgende twee uitgangspunten gehanteerd:

- logische en natuurlijke grenzen: bestaande dorpstructuren worden in stand gehouden en grenzen lopen langs kunstmatige of natuurlijke barrières in het landschap, en
- passend bij landschapstypen en landschapshistorie: grenzen moeten passen bij bestaande landschapstypen.

De uitwerking hiervan is te vinden in de kaart die te vinden is als bijlage bij het wetsvoorstel. Daarbij dient te worden aangetekend dat de vaststelling van de beschrijving van de grenzen die zijn aangegeven op de bij dit wetsvoorstel gevoegde kaarten een taak is van gedeputeerde staten op grond van de Wet arhi.

3.2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

Het herindelingsadvies van de vijf betrokken gemeenten is het eindresultaat van een traject dat in 2009 is gestart. Voor de betrokken gemeenten is deze discussie afgerond met de vaststelling op 17 april 2012 van het herindelingsadvies door de vijf betrokken gemeenteraden. Gedeputeerde staten hebben vervolgens een positieve zienswijze gegeven

op het herindelingsadvies, dat op 27 juni 2012 naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verzonden.

3.2.1. Boarnsterhim

Op 21 april 2009 heeft de gemeenteraad van Boarnsterhim, mede vanwege de slechte financiële positie van de gemeente (de gemeente zit sinds 2010 tot de beoogde datum van herindeling in een zogeheten artikel-12-traject), besloten tot een tweetal onderzoeken naar de bestuurlijke toekomst van Boarnsterhim. Op basis van deze onderzoeken en negen bijeenkomsten met inwoners en vertegenwoordigers van belangenorganisaties, heeft de gemeenteraad op 15 december 2009 de keuze gemaakt voor opheffing en splitsing van de gemeente, omdat een zelfstandig voortbestaan van de gemeente als onvoldoende duurzaam werd beschouwd en het belangrijk werd gevonden rekening te houden met de bestuurlijke opgaven en identiteiten van de verschillende kernen van Boarnsterhim. Uit de inspraakbijeenkomsten bleek bij de bevolking van Boarnsterhim ook een duidelijke voorkeur voor splitsing van de gemeente te bestaan, omdat veel inwoners in de verschillende kernen van Boarnsterhim een oriëntatie op verschillende buurgemeenten hebben.

Het college van Boarnsterhim is naar aanleiding van dit raadsbesluit gesprekken gestart met de gemeentebesturen van Leeuwarden, Opsterland, Skarsterlân en Heerenveen over de mogelijkheden van en draagvlak voor een splitsing en verdeling van het grondgebied van Boarnsterhim over deze gemeenten. In een latere fase is ook overleg gepleegd met de gemeenten Tytsjerksteradiel, Smallingerland en de toenmalige gemeente Sneek (sinds 1 januari 2011 opgegaan in de gemeente Súdwest-Fryslân). Het gemeentebestuur van Boarnsterhim heeft vervolgens aan de gemeentebesturen van Leeuwarden, Heerenveen, Skarsterlân, Tytsjerksteradiel en Opsterland gevraagd elk een *position paper* over een mogelijke herindeling in te dienen en daarbij bijzondere aandacht te besteden aan de relatie tussen gemeentebestuur en dorpskernen. Deze *position papers* hebben gediend als basis voor verdere bestuurlijke gesprekken tussen Boarnsterhim en de omliggende gemeenten. De wensen van de inwoners en de bestuurlijke gesprekken bleken overeen te komen, waardoor beide hebben geresulteerd in een principebesluit van de gemeenteraad van Boarnsterhim op 24 augustus 2010 over de voorgenomen gebiedsindeling. De inwoners van Boarnsterhim hebben hierna de kans gehad nogmaals hun inbreng te leveren op de voorgenomen splitsing van de gemeente. Hierop zijn enkele zienswijzen binnengekomen die door de gemeente zijn meegenomen, waarna op 30 november 2010 een definitief raadsbesluit is genomen omtrent de gewenste gebiedsindeling. Het college kreeg tegelijkertijd de opdracht het verdere traject met de buurgemeenten te starten, waarbij 1 januari 2014 werd genoemd als gewenste herindelingsdatum.

3.2.2. Heerenveen

De gesprekken met het college van Boarnsterhim, maar ook het rapport van de eerdergenoemde Commissie van Wijzen over de lokaal-bestuurlijke inrichting van Fryslân, de vorming van de gemeente Súdwest-Fryslân en de voorgenomen vorming van de gemeente De Friese Meren, zijn voor het gemeentebestuur van Heerenveen aanleiding geweest een *position paper* op te stellen over de door Heerenveen gewenste gebiedstoedeling, waarin drie herindelingsvarianten zijn uitgewerkt. Een samenvoeging van Heerenveen met het zuidelijk deel van de gemeente Boarnsterhim maakte van elke variant deel uit. Op 18 november 2010 heeft de gemeenteraad van Heerenveen deze drie herindelingsvarianten vastgesteld, waarna het college van Heerenveen in

het voorjaar van 2010 gesprekken heeft gevoerd met het college van Boarnsterhim. De gemeenteraad van Heerenveen heeft vervolgens op 27 juni 2011 een voorkeur uitgesproken voor een samenvoeging van de dorpen Akkrum, Nes en Aldeboarn met Heerenveen.

3.2.3. Leeuwarden

Nadat de gemeenteraad van Boarnsterhim zich in december 2009 had uitgesproken voor opheffing en splitsing van deze gemeente, heeft begin 2010 bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen Boarnsterhim en Leeuwarden over een herindeling waarbij het noordelijk deel van Boarnsterhim zou worden samengevoegd met Leeuwarden. De gemeenteraad van Leeuwarden heeft op 20 oktober 2010 de voorgenoemde splitsing besproken en ingestemd met een verdere verkenning. In het voorjaar van 2011 is de gemeenteraad van Leeuwarden nader geïnformeerd over de voorbereiding van de herindeling en de financiële positie van Boarnsterhim. Op 27 juni 2011 heeft de gemeenteraad van Leeuwarden zich uitgesproken voor de beoogde samenvoeging van de dorpen Wergea, Warten, Warstiens, Eagum, Idaerd, Grou, Reduzum, Jirnsum en Friens met Leeuwarden.

3.2.4. Skarsterlân

De gemeente Skarsterlân is in dit proces opgetreden als vertegenwoordiger van de gemeenten die samengaan in de nieuwe gemeente De Friese Meren. De aansluiting van de gemeenten Gaasterlân-Sleat en Lemsterland – de beoogde fusiepartners van Skarsterlân bij de vorming van de gemeente De Friese Meren – is belegd bij de projectorganisatie voor de fusie De Friese Meren, waar de drie gemeenten ieder in zitten. Hiermee was de betrokkenheid van Gaasterlân-Sleat en Lemsterland – als gemeenten die samen met Skarsterlân op gaan in de nieuwe gemeente De Friese Meren, waar Terherne bij wordt gevoegd – bij de grenscorrectie goed verankerd.

In het voorjaar van 2010 heeft het bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen Skarsterlân en Boarnsterhim over een grenscorrectie waarbij het dorp Terherne over zou gaan naar de gemeente Skarsterlân. Op 6 juli 2011 heeft de gemeenteraad van Skarsterlân zich voor deze grenscorrectie uitgesproken. De grenscorrectie past volgens de gemeenteraad van Skarsterlân ook goed bij de voorgenoemde vorming van de nieuwe gemeente De Friese Meren.

3.2.5. Súdwest-Fryslân

Hoewel de gemeente Súdwest-Fryslân pas per 1 januari 2011 is ontstaan, heeft de voormalige gemeente Sneek in 2010 bestuurlijke gesprekken gevoerd met Boarnsterhim over een mogelijke grenscorrectie met betrekking tot de dorpen Raerd, Dearsum, Poppenwier, Tersoal en Sibrandabuorren, die zijn gelegen in het gebied de Lege Geaën. Vanwege de oriëntatie van inwoners van deze dorpen op Sneek en omgeving, heeft de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân op 23 juni 2011 ingestemd met deze grenscorrectie.

3.3. Arhi-procedure

Bovenstaande stappen hebben geleid tot een herindelingsontwerp dat op 22 november 2011 door de betrokken gemeenteraden is vastgesteld. Het herindelingsontwerp heeft vervolgens gedurende acht weken ter inzage gelegen. In totaal zijn tien zienswijzen ingediend; acht daarvan zijn afkomstig uit Boarnsterhim, één uit Heerenveen en één uit Skarsterlân.

Van deze tien zienswijzen is één zienswijze buiten de termijn ingediend en daarom niet in behandeling genomen. De overige negen indieners zijn vervolgens uitgenodigd om hun zienswijze tijdens een hoorzitting nader toe te lichten. Twee indieners hebben hiervan gebruik gemaakt. In zijn algemeenheid wordt in de zienswijzen het nut van deze herindeling niet betwist. De zienswijzen hebben dan ook niet tot grote wijzigingen in het ontwerp geleid. Wel is naar aanleiding van de zienswijzen een tweetal kleinere grenswijzigingen doorgevoerd in het definitieve herindelingsontwerp.

Het herindelingsadvies is vervolgens op 17 april 2012 vastgesteld door de betrokken gemeenteraden. Gedeputeerde staten hebben vervolgens een positieve zienswijze gegeven op het herindelingsadvies, dat op 27 juni 2012 is verzonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3.4. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het voorstel is in het herindelingsadvies beschreven en onderbouwd aan de hand van de criteria van het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling van 3 april 2009. Gelet op het moment waarop de gemeenten zijn begonnen met het herindelingstraject vindt het kabinet deze keuze begrijpelijk, hoewel het herindelingsadvies is vastgesteld toen het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling (van 8 juli 2011) in werking was getreden. De betrokken gemeenten hebben wel een zogeheten logboek in het herindelingsadvies opgenomen, maar een representatief onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor deze herindeling is niet gehouden. Dit neemt niet weg dat in Boarnsterhim, als zichzelf opheffende gemeente, sprake is geweest van een gedegen vorm van burgerbetrokkenheid over de bestuurlijke toekomst van die gemeente, ten tijde van het voorgaande Beleidskader.

Gedeputeerde staten hebben hun zienswijze opgebouwd en beschreven aan de hand van de criteria van het huidige Beleidskader gemeentelijke herindeling.

3.4.1. Draagvlak

3.4.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

Dit voorstel kan rekenen op zeer breed bestuurlijk draagvlak bij de betrokken gemeenten, wat kan worden afgeleid uit het feit dat het herindelingsadvies op 27 april 2012 door de gemeenteraden van Boarnsterhim, Heerenveen, Skarsterlân en Súdwest-Fryslân unaniem en door de gemeenteraad van Leeuwarden nagenoeg unaniem is vastgesteld.

3.4.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Inwoners, verenigingen van plaatselijk belang en andere maatschappelijke organisaties zijn vanaf 2009 intensief betrokken geweest bij de voorbereiding van het voorstel tot opheffing en splitsing van Boarnsterhim. De keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de verdeling van het grondgebied van Boarnsterhim zijn van onderop ontstaan. In paragraaf 3.2.1 is hierop al uitvoerig ingegaan.

Hoewel geen representatief onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak is gehouden, zijn in de gemeenten Leeuwarden, Heerenveen en Súdwest-Fryslân inwoners al voorafgaand aan de stemming in de raad over het herindelingsontwerp actief betrokken geweest. Zo is in deze gemeenten het principebesluit van juni 2011 ter inzage gelegd en zijn er informatieavonden georganiseerd. De inwoners zijn daarover onder meer via huis-aan-huisbladen en internet geïnformeerd. De informatieavond is in

Leeuwarden door tien inwoners van Leeuwarden en vijf uit Boarnsterhim bezocht. In Heerenveen was het aantal deelnemers ongeveer gelijk. In deze beide gemeenten zijn geen zienswijzen binnengekomen op het principebesluit.

Ter illustratie van het maatschappelijk draagvlak voor dit voorstel kan ook gewezen worden op de symbolische inschrijving van ongeveer 200 inwoners van Terherne bij de gemeente Skarsterlân. Voorafgaand aan deze actie is een enquête gehouden in Terherne waarbij 98% van de respondenten zich uitsprak voor aansluiting bij Skarsterlân/De Friese Meren bij een opkomst van 56%.

Na aanvaarding van het herindelingsontwerp is het ontwerp ter inzage gelegd, waarbij ook de inwoners van Gaasterlân-Sleat en Lemsterland in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze in te dienen vanwege de voorgenoemde herindeling van deze gemeenten met de gemeente Skarsterlân. De uitkomsten van deze zienswijzenprocedure zijn reeds in paragraaf 3.3 aan de orde gekomen.

Het kabinet stelt vast dat geen representatief draagvlakonderzoek is gehouden, maar concludeert op basis van de gang van zaken zoals hierboven weergegeven, dat voor deze herindeling maatschappelijk draagvlak bestaat dat kenbaar en toetsbaar is.

3.4.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

Alle buurgemeenten van Boarnsterhim zijn tijdig betrokken bij de herindeling, onder meer doordat Boarnsterhim aan buurgemeenten gevraagd heeft een position paper in te dienen. Daarnaast zijn de buurgemeenten in de gelegenheid gesteld een zienswijze op het herindelingsontwerp uit te brengen. Alleen de besturen van de gemeenten Smallingerland en Tytsjerksteradiel hebben hiervan gebruik gemaakt, waarbij erop gewezen dient te worden dat vier omliggende gemeenten van Boarnsterhim direct betrokken zijn bij deze herindeling.

De zienswijzen van de gemeenten Smallingerland en Tytsjerksteradiel hadden betrekking op het gebied rond het nationaal park De Alde Feanen, een natuurgebied dat thans op het grondgebied ligt van de gemeenten Boarnsterhim, Smallingerland en Tytsjerksteradiel. Op basis van het onderhavige voorstel gaat het Boarnsterhimse deel over naar de gemeente Leeuwarden.

De gemeente Smallingerland heeft in haar zienswijze aangegeven erop te vertrouwen dat in de toekomst op een goede wijze tot afstemming wordt gekomen met de gemeente Leeuwarden. De gemeente Tytsjerksteradiel heeft in haar zienswijze het standpunt ingenomen dat dit deel van Boarnsterhim naar Tytsjerksteradiel zou moeten overgaan vanwege:

- het zoveel mogelijk onder één bestuurlijk gezag brengen van het beheer van het gebied;
- de ervaring die de gemeente Tytsjerksteradiel heeft opgedaan met het beheer van dit park;
- de positie van het dorp Earnewâld in het gebied.

De betrokken gemeenten hebben deze zienswijze niet overgenomen in het herindelingsadvies, waarbij onder meer een rol speelt dat ook na de door Tytsjerksteradiel voorgestelde wijziging in de gebiedstoedeling drie gemeenten verantwoordelijk blijven voor het beheer van De Alde Feanen. Gedeputeerde staten voegen hier in hun zienswijze aan toe, dat in eerste instantie inderdaad was voorzien in de door Tytsjerksteradiel voorgestelde grenscorrectie, maar dat de gemeenteraad van Boarnsterhim zijn standpunt hierover heeft gewijzigd, omdat de inwoners van het gebied een voorkeur hebben uitgesproken voor een overgang naar Leeuwarden. Daarnaast is de overweging geweest dat ook Leeuwarden ruime ervaring heeft met het beheer van natuur- en recreatiegebied. De drie bij het

beheer van het gebied betrokken gemeenten werken inmiddels aan afspraken om te komen tot afstemming van standpunten. De gemeente Tytsjerksteradiel werkt hieraan mee.

3.4.2. Inhoudelijke noodzaak

De inhoudelijke noodzaak voor dit voorstel ligt in de constatering van één gemeentebestuur – dat van Boarnsterhim – dat de bestuurskracht en financiële positie van deze gemeente onvoldoende is om zelfstandig te blijven voortbestaan, waarbij vier omliggende gemeenten zich bereid hebben getoond mee te werken aan de toedeling van grondgebied van Boarnsterhim na de opheffing en splitsing van deze gemeente. Zo geeft de gemeente Boarnsterhim aan dat de begroting van 2010 een tekort kende van € 15 miljoen, waarvan bijna € 4 miljoen structureel. Om de begroting als zelfstandige gemeente weer in evenwicht te krijgen moeten de inkomsten gemaximaliseerd worden, terwijl het voorzieningenniveau wordt versoerd. Als bestuurlijke overwegingen noemt de gemeente Boarnsterhim dat het een kunst zal zijn geschikte bestuurders te blijven vinden en organisatorisch om te gaan met de uitdagingen (zoals decentralisatie) die op gemeenten afkomen. Samenwerking is een mogelijke oplossing, maar wordt door Boarnsterhim niet gekozen, omdat dit de bestuurlijke legitimatie en ambtelijke sturingsmogelijkheden niet ten goede komt, aldus Boarnsterhim.

Het kabinet is van oordeel dat de opvatting van een gemeente over het eigen bestaansrecht, zeker wanneer de omliggende gemeenten op deze manier meewerken aan de opheffing en splitsing, in principe gevolgd moet worden.

3.4.2.1. Bestuurskracht

De gemeente Boarnsterhim heeft geconstateerd dat de eigen bestuurskracht en financiële positie een zelfstandig voortbestaan van de gemeente niet meer rechtvaardigt.

Als gevolg van de herindeling ontstaan twee robuuste gemeenten – Leeuwarden en Heerenveen – die in staat moeten worden geacht hun maatschappelijke opgaven en wettelijke taken goed uit te voeren en nieuwe taken op te kunnen pakken, temeer daar de aanleiding voor deze herindeling niet is gelegen in bestuurskrachtproblemen van de huidige gemeenten Heerenveen en Leeuwarden.

Gedeputeerde staten geven aan dat deze twee herindelingen ten gunste van de gemeenten Heerenveen en Leeuwarden verdere impulsen kunnen geven met betrekking tot de ontwikkelopgaven en bestaande beheersvraagstukken in het gebied, zoals de economie, recreatie en toerisme, herstructurering van woningen en infrastructuur. Daarnaast merken gedeputeerde staten op dat met de schaalvergroting de kwaliteit van het lokaal bestuur geborgd wordt, waardoor een hoogwaardig niveau van dienstverlening en een goede invulling aan de maatschappelijke opgaven gegeven kan worden.

3.4.2.2. Regionale opgaven en samenhang

Voor zowel Heerenveen als Leeuwarden geldt dat door de herindeling een krachtiger gemeente ontstaat waarbij aanbod en gebruik van voorzieningen meer in één hand komt te liggen. In beide gevallen gaat het om een herindeling waarbij landelijk gebied bij een gemeente met een centrumfunctie wordt gevoegd waar het reeds op is georiënteerd.

Voor Leeuwarden biedt de herindeling kansen op terreinen als (water)recreatie en toerisme, maar ook voor de economie. De gemeente ziet bijvoorbeeld kansen om de sterke punten van Leeuwarden op het gebied van watertechnologie verder uit te bouwen en om de bedrijvigheid op het

terrein van watersport en -recreatie te versterken. Heerenveen ziet de herindeling als een verrijking van de combinatie stedelijke dynamiek met landelijk gebied en karakteristieke dorpen. De toeristische potentie, cultuurhistorie en agrarische en economische sectoren van Boarnsterhim-zuid (Akkrum-Nes en Aldeboarn) sluiten naadloos aan bij Heerenveen, zo geeft deze gemeente aan. Met de voorgestelde herindeling gaan Heerenveen en Leeuwarden aan elkaar grenzen, waardoor ontwikkelingskansen ontstaan voor de infrastructuur, zoals de spoor- en waterweg. Gedeputeerde staten geven aan dat met deze twee herindelungen (en de twee grenscorrecties) bestaande maatschappelijke verbanden bestuurlijk-organisatorisch worden bestendigd.

3.4.2.3. Financieel perspectief

Eén van de aanleidingen voor deze herindelungen was de financiële positie van Boarnsterhim. In 2010 heeft Boarnsterhim een aanvraag gedaan voor een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). In het kader van het artikel 12-traject is met Boarnsterhim afgesproken dit traject zo vorm te geven dat de gemeente met ingang van de beoogde herindelingsdatum schoon zal worden opgeleverd, zodat de andere betrokken gemeenten niet worden geconfronteerd met financiële tekorten.

Gelet op de huidige financiële positie van de betrokken gemeenten beoordeelt de provincie de financiële uitgangspositie van de nieuwe gemeenten Heerenveen en Leeuwarden als toereikend. Vanwege de splitsing van grondgebied van Boarnsterhim zal op grond van artikel 50 van de Wet arhi een verrekening tussen de gemeenten plaatsvinden. De hoogte van het bedrag en de wijze van betaling wordt, ingevolge dat artikel, vastgesteld door gedeputeerde staten, na de gemeentebesturen te hebben gehoord. Het is overigens gebruikelijk dat de verrekening in onderling overleg geschiedt tussen gemeente(n) en provincie.

Daarnaast hebben de betrokken gemeenten een bestuursovereenkomst gesloten waarin de volgende verdeelprincipes zijn opgenomen:

- zaken die deelbaar zijn volgen met het grondgebied dat overgaat;
- zaken die ondeelbaar zijn worden (financieel) verdeeld op basis van een verdeelsleutel.

Gedeputeerde staten van Fryslân zijn van mening dat de bestuursovereenkomst voldoende waarborgen biedt om tot onderlinge verrekening over te gaan en uitvoering te geven aan artikel 50 Wet arhi.

3.4.3. Urgentie

De urgentie van dit herindelingsvoorstel is gelegen in de positie van de gemeente Boarnsterhim. De constatering van de gemeenteraad van Boarnsterhim dat deze gemeente geen zelfstandig bestaansrecht meer heeft vanwege haar moeilijke bestuurlijke en financiële positie, geeft op zichzelf al voldoende urgentie aan voor dit voorstel.

3.4.4. Overige criteria

3.4.4.1. Duurzaamheid

De verwachting is dat door deze herindeling twee nieuwe gemeenten ontstaan die voldoende robuust zijn om voor langere tijd goed toegerust zijn. Daarbij speelt onder meer een rol dat door de toename van het inwonertal de beide gemeenten bestuurlijk en ambtelijk een professionaliseringsslag kunnen maken, zo geven gedeputeerde staten aan. Voorts ontstaat een betere verhouding tussen het aantal inwoners dat thans gebruik maakt van bepaalde bovenlokale voorzieningen en het

aantal inwoners dat deze voorzieningen in stand houden. Hierdoor kan een betere afstemming plaatsvinden tussen het gebruik van voorzieningen en de daarbij horende kosten. Naar verwachting van de provincie leidt dit tot een evenwichtiger financieel draagvlak voor de instandhouding van deze voorzieningen.

3.4.4.2. Interne samenhang nieuwe gemeenten

Door de keuze van de inwoners te volgen bij de verdeling van het grondgebied van de huidige gemeente Boarnsterhim over vier omliggende gemeenten, wordt aangesloten bij de bestaande maatschappelijke oriëntatie van veel inwoners in kernen op de onderscheidenlijke buurgemeenten. Aldus kan de interne samenhang van de nieuwe gemeenten Leeuwarden en Heerenveen hierdoor worden versterkt.

Wel zal het aantal kernen binnen de betrokken gemeenten toenemen. De betrokken gemeenten geven in het herindelingsadvies aan dat zij reeds een goed kernenbeleid voeren en dit willen uitbreiden naar de nieuwe kernen. De uiteindelijke keuzes ten aanzien van de invulling van het kernenbeleid zullen door de raden van de nieuwe gemeenten gemaakt moeten worden.

3.4.4.3. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen

Het herindelingsvoorstel kan rekenen op bestuurlijk draagvlak in de regio en van de provincie. De eerdere bespreking van de discussie rond de toedeling van het grondgebied van Boarnsterhim waar het natuurpark De Alde Feanen ligt, laat zien dat de gemeenten goed in staat zijn meningsverschillen op te lossen en afspraken te maken over gezamenlijke standpuntbepaling. Hierbij speelt ook een rol dat met de opheffing en splitsing van Boarnsterhim geen «nieuwe» gemeente ontstaat in de Friese verhoudingen. Formeel worden Leeuwarden en Heerenveen opnieuw ingesteld, maar bestuurlijk zijn het geen nieuwe gemeenten. Het kabinet vertrouwt er daarom op dat de bestuurlijke verhoudingen goed blijven.

De provincie ziet in deze herindelingen geen negatieve effecten voor het ontwikkelperspectief van de omliggende gemeenten. Er is daardoor geen sprake van een zogeheten restproblematiek. Deze herindeling zal daarom geen invloed hebben op de huidige goede bestuurlijke verhoudingen. Dit mede doordat de gebiedstoedelingen in bestuurlijk-organisatorisch opzicht de bestaande maatschappelijke verbanden bestendigen.

3.5. Conclusie toets Beleidskader

Het kabinet concludeert op basis van het voorgaande dat het voorstel past binnen de criteria van het huidige Beleidskader gemeentelijke herindeling. Het voorstel kan rekenen op (nagenoeg) unanieme steun van de betrokken gemeenteraden en op maatschappelijk draagvlak in de betrokken gemeenten. Daarnaast bestaat er bestuurlijk draagvlak bij de omliggende gemeenten in de regio en wordt het voorstel gesteund door de provincie.

Voor de beoogde splitsing van de gemeente Boarnsterhim per 1 januari 2014 bestaat voldoende inhoudelijke noodzaak en urgentie. Met de herindelingen die hiermee gepaard gaan ontstaan nieuwe, robuuste en tevens duurzame gemeenten, die beter zijn toegerust om de (toekomstige) opgaven en taken op zich te nemen en waarbij de (financiële) randvoorwaarden aanwezig zijn om in de komende jaren zowel de interne samenhang van de nieuwe gemeenten te versterken als de eigenheid van de wijken en dorpskernen te borgen. Tot slot draagt de vorming van de nieuwe gemeenten bij aan evenwichtiger bestuurlijke verhoudingen in de regio.

3.6. Financiële aspecten

De provincie beoordeelt de financiële positie van de nieuwe gemeenten als toereikend. Hierbij kijkt de provincie naar de financiële positie van de huidige gemeenten en het gevoerde financiële beleid. Het kabinet deelt het oordeel van de provincie.

Door de herindeling zal de algemene uitkering uit het Gemeentefonds op basis van de huidige inzichten voor elk van de vier ontvangende gemeenten toenemen. Dit kan verklaard worden door bijvoorbeeld een groter grondgebied en een groter inwonertal, waardoor de uitkering aan de gemeenten stijgt. De uitkering per inwoner zal naar verwachting wel dalen, met name doordat het vaste bedrag gelijk blijft terwijl het aantal inwoners stijgt.

De nieuwe gemeente Leeuwarden zal bij herindeling per 1 januari 2014 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van ongeveer € 4,9 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling uitgekeerd, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt.

4. Friese Taal

Bij gemeentelijke herindelingen in de provincie Fryslân is bijzondere aandacht nodig voor de positie van de Friese taal. Met het «Europees handvest voor regionale talen of talen van minderheden» en het «Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden» is Nederland verplichtingen aangegaan inzake de bescherming van minderheidstalen. Eén van deze verplichtingen is dat inwoners bij wijzigingen van de bestuurlijke indeling, zoals gemeentelijke herindeling, geen nadelige effecten mogen ondervinden op het bestaande niveau van taalrechten. Het taalbeleid is een gemeentelijke aangelegenheid, waardoor bij gemeentelijke herindelingen aandacht besteed moet worden aan verschillen in (Fries) taalbeleid.

In het kader van de opheffing en splitsing van Boarnsterhim vraagt dit om bijzondere aandacht, omdat het niveau van het Friese taalbeleid in Boarnsterhim hoger is dan in de huidige gemeenten Heerenveen en Leeuwarden. Het niveau van het Friese taalbeleid in de gemeente Skarsterlân ligt weliswaar op een hoger niveau dan in Lemsterland en Gaasterlân-Sleat, maar het aantal Friestaligen in deze gemeenten is ongeveer gelijk, waardoor makkelijker tot een nieuw taalbeleid gekomen kan worden.

In hun zienswijze op het herindelingsadvies stellen gedeputeerde staten voor om te komen tot een convenant met betrekking tot de Friese taal tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de provincie en de betrokken gemeenten, zoals dat ook is gesloten bij de vorming van de gemeente Súdwest-Fryslân. De minister zal hier graag aan meewerken.

5. Overige aspecten

5.1. Inwerkingtreding en datum van herindeling

Ingevolge artikel 1, onderdeel h, van de Wet arhi is de datum van herindeling 1 januari volgend op de dag van inwerkingtreding van de herindelingsregeling omwille van administratieve eenvoud.¹ Tevens zorgt deze datum van voor eenduidigheid ten aanzien van de begrotingsjaren van de bij de herindeling betrokken gemeenten.² De beoogde datum van deze herindeling is 1 januari 2014. Om deze beoogde datum van herin-

¹ Kamerstukken II, 1980/81, 16 405, nr. 3, p. 4

² Kamerstukken II, 2008/09, 31 916, nr. 3, p. 4

deling te kunnen realiseren dient het wetsvoorstel uiterlijk medio september 2013 in het Staatsblad gepubliceerd te worden en in werking te treden. De provincie en gemeenten moeten voldoende tijd krijgen voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen. Om die reden dient voor wat betreft de datum van inwerkingtreding te worden afgeweken van de Vaste verandermomenten, die gelegen zijn op 1 januari en 1 juli.

De datum van herindeling is een jaar later dan de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân wensten. De reden om deze herindeling aan te houden is de samenhang met de opheffing van de gemeente Boarnsterhim, die niet haalbaar was op 1 januari 2013. In september 2011 zijn, vanwege de samenhang met de opheffing van de gemeente Boarnsterhim, deze gemeenten geïnformeerd over het besluit om die herindeling een jaar uit te stellen en gezamenlijk in een wetsvoorstel in te dienen.

5.2. Tussentijdse raadsverkiezingen

Indien realisering van de herindelingen per 1 januari 2014 mogelijk blijkt, zullen in november 2013 herindelingsverkiezingen plaatsvinden. Het provinciebestuur van Fryslân bepaalt de precieze datum hiervan. De huidige gemeenten Leeuwarden, Heerenveen en Skarsterlân zijn op grond van artikel 6, tweede lid, van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de voorbereiding van deze tussentijdse raadsverkiezing.

Ervan uitgaande dat de herindeling per 1 januari 2014 plaatsvindt, zullen de eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen in maart 2014 voor de nieuwe gemeente vervallen, omdat de zittingsduur van de raad die bij de herindelingsverkiezingen wordt gekozen anders slechts drie maanden zou bedragen. De raad van de nieuwe gemeente zal derhalve zitting hebben tot de reguliere raadsverkiezingen in maart 2018. De eerste zittingstermijn bedraagt daarmee vier jaar en drie maanden.

5.4. Aanpassing Wet op de rechterlijke indeling en Politiewet 1993

In het wetsvoorstel wordt geanticipeerd op de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart¹ en de Politiewet 2012² op 1 januari 2013.³ Na de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart zal in de Wet op de rechterlijke indeling het arrondissement Noord-Nederland, onder andere, de gehele provincie Fryslân omvatten. Hierdoor hoeven er geen gemeentenamen gewijzigd te worden. Dit wetsvoorstel voorziet tevens niet in aanpassing van de Politiewet 1993, en de daartoe behorende bijlage, nu de Politiewet 1993 bij het inwerkingtreden van de Politiewet 2012 zal worden ingetrokken.

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

¹ Stb. 2012, 313

² Stb. 2012, 315

³ Bij koninklijke besluiten van 12 juli 2012 (Stb. 2012, 314 en Stb. 2012, 317) is de datum van inwerkingtreding van beide wetten bepaald op 1 januari 2013.