

Vergaderjaar 2016–2017

34 592

Herindeling van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-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 TOELICHTING¹

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel betreft de vrijwillige wijziging van de gemeentelijke indeling in het noordwesten van de provincie Fryslân. De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2018. Het wetsvoorstel behelst drie herindelingen waar in totaal zeven gemeenten bij betrokken zijn en die door de opheffing en splitsing van Littenseradiel sterk met elkaar samenhangen:

- door middel van een lichte samenvoeging zal de gemeente Leeuwarden met ingang van de datum van herindeling worden gevormd door het grondgebied van de huidige gemeente Leeuwarden, de gemeente Leeuwarderadeel en het noordoostelijke deel van de gemeente Littenseradiel. De gemeente zal ongeveer 121.400 inwoners tellen;
- door middel van een lichte samenvoeging zal de gemeente Súdwest-Fryslân met ingang van de datum van herindeling worden gevormd door het grondgebied van de huidige gemeente Súdwest-Fryslân en het zuidelijke deel van de gemeente Littenseradiel. De gemeente zal ongeveer 90.000 inwoners tellen;
- met ingang van de datum van herindeling zal de nieuw in te stellen gemeente Waadhoeke bestaan uit het grondgebied van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel en het noordwestelijke deel van de gemeente Littenseradiel. De nieuw te vormen gemeente zal ongeveer 46.500 inwoners tellen.

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is het gezamenlijke herindelingsadvies van de betrokken gemeenten, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Fryslân. De voorgenomen herindeling is een wens van de gemeenten en komt tegemoet aan de door de gemeenten zelf geconstateerde behoefte om de bestuurskracht van het lokale bestuur te versterken.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Van de gelegenheid wordt voorts gebruik gemaakt om enkele technische wetswijzigingen te bewerkstelligen naar aanleiding van de naamswijzigingen van de gemeenten Dantumadeel en De Friese Meren, die respectievelijk per 1 januari 2009 en 1 juli 2015 Dantumadiel en De Fryske Marren heten.²

In hoofdstuk 2 worden de herindelingsvarianten «samenvoeging» en «lichte samenvoeging» toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt de voorgeschiedenis van de voorgestelde wijziging van de gemeentelijke indeling beschreven. In hoofdstuk 4 worden de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 beschreven. De financiële consequenties van het voorstel komen in hoofdstuk 5 aan de orde. In hoofdstuk 6 wordt tot slot ingegaan op de positie van de Friese taal en het Bildts, de herindelingsverkiezingen, de naamgeving en de inwerkingtreding en referendabiliteit van het wetsvoorstel. Het herindelingsadvies van de gemeenten en de zienswijze van gedeputeerde staten zijn als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen³.

2. Twee herindelingsvarianten in één wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot samenvoeging van enkele gemeenten op basis van de herindelingsvariant «lichte samenvoeging». Dit is een bijzondere wijze van herindelen waarvoor aanvullende toepassingscriteria gelden.⁴ In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de specifieke criteria en de toetsing.

Bij een reguliere samenvoeging worden alle betrokken gemeenten opgeheven en wordt een nieuwe gemeente ingesteld. Bij een lichte samenvoeging wordt ten minste één gemeente niet opgeheven, waardoor de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor die gemeente(n) achterwege blijven. In dit wetsvoorstel worden Súdwest-Fryslân en Leeuwarden niet opgeheven. Leeuwarderadeel en Littenseradiel worden wel opgeheven.

De betrokken gemeenten kiezen voor deze lichte variant van herindelen omdat de gevolgen van een reguliere herindeling, waarbij Súdwest-Fryslân en Leeuwarden ook zouden worden opgeheven, niet in verhouding zouden staan tot de omvang van de herindeling; Súdwest-Fryslân en Leeuwarden zijn grote bestuurskrachtige gemeenten die als gevolg van deze herindeling relatief weinig in omvang zullen toenemen. Het voordeel van het niet opheffen van deze gemeenten is dat het ambtelijk apparaat en de burgemeester in functie blijven en er minder administratieve lasten zijn ten opzichte van een reguliere herindeling. Ook staan de niet op te heffen gemeenten niet onder preventief financieel toezicht op grond van artikel 21 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi).

De vorming van de nieuwe gemeente Waadhoeke betreft een reguliere samenvoeging van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel en het noordwestelijke deel van Littenseradiel. In alle gemeenten, dus ook in de niet op te heffen gemeenten, worden herindelingsverkiezingen georganiseerd (zie paragraaf 6.2).

² Deze wijzigingen worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 28 750, nr. 62.

3. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

3.1. Voorgeschiedenis

De betrokken gemeenten hebben in aanloop naar de herindeling uiteenlopende voortrajecten doorlopen. Vanwege de onderlinge samenhang tussen de drie herindelingen en de rol van de provincie hierin worden eerst een aantal algemene ontwikkelingen in de provincie beschreven, alvorens in wordt gegaan op de voorgeschiedenis per herindeling.

Vanaf 2009 is er in de provincie Fryslân een grotere aandacht voor de versterking van de kwaliteit van het lokale bestuur en is met de vorming van de gemeente Súdwest-Fryslân in 2011 en De Friese Meren in 2014 het politiek-bestuurlijk landschap ook aanzienlijk veranderd. Bij de provincie Fryslân ontstond, als medeverantwoordelijke voor de kwaliteit van het lokaal bestuur, behoefte aan een provinciebrede visie op het lokale bestuur. In 2010 is hiertoe een externe Commissie van Wijzen ingesteld met de opdracht om de wenselijkheid en haalbaarheid van duurzame versterking van het lokaal bestuur te onderzoeken.⁵ Diverse oplossings-richtingen passeerden hierbij de revue, waaronder herindeling en intensievere samenwerking, maar ook handhaving van de status quo. Ook vanuit de Tweede Kamer bleek behoefte aan een visie van de provincie Fryslân.⁶

De Commissie van Wijzen concludeerde in maart 2011 dat schaalvergroting in het noordwesten van Fryslân onontkoombaar is gezien de taakverzwaring en demografische ontwikkelingen. Tevens bevat het advies diverse uitgangspunten ten behoeve van de provinciale standpuntbepaling ten aanzien van herindelingen: gemeentelijke herindelingen moeten van onderop tot stand komen en leiden tot herkenbare, toekomstbestendige gemeenten. Naar aanleiding van het advies van de Commissie van Wijzen hebben gedeputeerde staten van Fryslân alle Friese gemeenten geconsulteerd, waarna de provinciebrede visie uiteindelijk in januari 2013 door provinciale staten is omarmd. Deze visie vormde een basis voor de gemeenten om te kunnen toewerken naar een herindelingsontwerp. De provinciale visie was gericht op een nieuwe gemeente in Noordwest-Fryslân, gevormd uit het Bildt, Franekeradeel, Harlingen, Littenseradiel en Menameradiel. Ook Leeuwarden en Leeuwarderadeel zouden in deze visie samengaan.

Splitsing Littenseradiel

Naast het provinciale visietraject hebben in Littenseradiel en Harlingen eigen besluitvormingsprocedures plaatsgevonden waaruit bleek dat er geen draagvlak is voor een samenvoeging in deze vorm. De gemeenteraad van Harlingen heeft op basis van een referendum uitgesproken zelfstandig te willen blijven. Het gemeentebestuur van Littenseradiel zag vanaf 2011 zelfstandigheid niet langer als een reële mogelijkheid en opteerde in eerste instantie voor een herindeling conform de provinciale visie. Tijdens twee hoorzittingen met inwoners bleek dat er onder inwoners begrip was voor de noodzaak tot een herindeling, maar werd de herindeling in de voorgestelde vorm (samenvoeging van vijf gemeenten) afgewezen. De gemeenteraad heeft daarom na een uitgebreide inspraakprocedure in juni 2013 besloten tot een herindeling waarbij het gebied van

⁵ De commissie van Wijzen bestond uit prof. em. dr. L. Koopmans, mr. M.J.H. Marijnen en D.W. de Cloe.

⁶ Met de start van een provinciebreed visietraject over de kwaliteit van het lokale bestuur heeft de provincie Friesland uitvoering gegeven aan de motie van het lid Heijnen (Kamerstukken II 2009/10, 32 242, nr. 12).

de gemeente wordt verdeeld over een drietal gemeenten. Door het gemeentebestuur van Littenseradiel is vervolgens contact gezocht met de betrokken buurgemeenten, wat heeft geresulteerd in principebesluiten van gelijke strekking van de betreffende buurgemeenten. Op 24 november 2014 zijn er in een bestuursovereenkomst afspraken gemaakt over het voorbereiden van een herindelingsvoorstel. Het gaat om de volgende kernen in Littenseradiel:

- naar Súdwest-Fryslân: Waaksens, Kûbaard, Wommels, Iens, Easterein, Hidaard, Hinnaard, Lytsewierrum, Itens, Reahûs, Boazum, Easterwierum, Britswert, Wiuwert en Rien;
- naar Leeuwarden: Jellum, Bears, Hilaard, Mantgum, Weidum, Baard, Easterlittens, Hûns, Leons en Jorwert;
- naar de nieuw in te stellen gemeente Waadhoeke: Winsum, Spannum, Wjelsryp en Baaium.

Vorming Waadhoeke

De verkenning voor de vorming van de nieuw te vormen gemeente Waadhoeke begon met gesprekken tussen vijf gemeenten: het Bildt, Franekeradeel, Menameradiel, Leeuwarderadeel en Harlingen. Leeuwarderadeel zou in de provinciale visie fuseren met Leeuwarden, maar is ook bij de verkenning van een herindeling in het noordwesten van Fryslân betrokken geweest. In juli 2012 hebben de vijf gemeenteraden afgesproken samen te verkennen wat hun opgaven en inhoudelijke agendapunten zijn en in welke organisatorische context (samenwerking) zij opereren, alvorens te bepalen welke stappen gezet zouden moeten worden voor de gewenste bestuurskrachtversterking. Dat resulteerde in een gedragen eindperspectief van een bestuurlijke fusie van de vijf gemeenten. Op basis van de resultaten van de verkenning hebben de vijf gemeenteraden de colleges gevraagd een principebesluit tot herindeling voor te bereiden. In de tussentijd heeft Leeuwarderadeel naar aanleiding van de provinciale visie onderzocht of een samenvoeging met de gemeente Leeuwarden ook tot de mogelijkheden behoorde. Nog voor het principebesluit van de vijf gemeenten veranderde de situatie aanzienlijk als gevolg van de uitkomsten van raadplegende referenda in Harlingen en Leeuwarderadeel. Harlingen koos hierna voor zelfstandigheid en Leeuwarderadeel voor samenvoeging met de gemeente Leeuwarden, conform de visie van de provincie. De drie overgebleven gemeenten het Bildt, Franekeradeel en Menameradiel achtten het, na bestuurlijk overleg met Harlingen en de provincie, niet nodig om de breed gedragen visie op de inhoudelijke opgaven in de regio en de bestuurlijke organisatie (het eindperspectief van een fusie) bij te stellen. In de drie gemeenten bleek op basis van bewonersbijeenkomsten en enquêtes draagvlak voor een samenvoeging van de drie gemeenten en een deel van Littenseradiel. Daarom werd besloten de voorbereidingen voor de nieuw te vormen gemeente Waadhoeke voort te zetten, wat resulteerde in het principebesluit tot herindeling in oktober 2013.

Samenvoeging Leeuwarden, Leeuwarderadeel en een deel van Littenseradiel

Het initiatief voor de samenvoeging van Leeuwarden met Leeuwarderadeel en een deel van Littenseradiel kwam van de laatste twee gemeenten (respectievelijk medio 2012 en medio 2013). Leeuwarden heeft geen reden om te twijfelen aan haar eigen bestuurskracht. Desalniettemin stond Leeuwarden positief tegenover het verzoek van Leeuwarderadeel om een herindeling te onderzoeken. In een *position paper* heeft Leeuwarden uiteengezet welke voordelen en aandachtspunten een gemeentelijke herindeling tot gevolg heeft. Leeuwarden ziet een fusie als een natuurlijk gevolg van de sterke samenhang die er altijd al is geweest

tussen beide gemeenten. Om diezelfde reden heeft Leeuwarden ook positief gereageerd op het verzoek van Littenseradiel om een deel van die gemeente samen te voegen met Leeuwarden. Op 27 oktober 2014 heeft de gemeenteraad van Leeuwarden besloten akkoord te gaan met de herindeling en het college de opdracht te geven om samen met de andere betrokken gemeenten een herindelingsontwerp op te stellen.

Samenvoeging Súdwest-Fryslân en een deel van Littenseradiel

In maart 2012 deed de gemeente Littenseradiel een verzoek aan het gemeentebestuur van Súdwest-Fryslân om een mogelijke fusie te verkennen. Súdwest-Fryslân reageerde medio 2012 met een positieve grondhouding tegenover de samenvoeging met (een deel van) Littenseradiel omdat een aanzienlijk deel van de inwoners van die gemeente gericht is op de centrumsteden van Súdwest-Fryslân, namelijk Sneek en Bolsward. Op 23 oktober 2014 besloot de raad van Súdwest-Fryslân een proces te starten, gericht op samenvoeging van het zuidelijk deel van Littenseradiel met de gemeente Súdwest-Fryslân. Daarop kreeg het college de opdracht om samen met de andere betrokken colleges een herindelingsontwerp op te stellen.

3.2. Totstandkoming herindelingsadvies

Na de principebesluiten van de zeven gemeenteraden zijn de gemeenten gekomen tot een plan van aanpak, inclusief een gezamenlijke projectorganisatie met ambtelijke werkgroepen voor onder meer het opstellen van het herindelingsontwerp en het opstellen van rapporten over de uitgangspunten en harmonisatie van het beleid, personeel, financiën, archief, ICT en communicatie. Met het plan van aanpak werd beoogd te komen tot een voor de zeven gemeenten gelijklozend herindelingsontwerp dat de herindeling van zeven naar drie gemeenten beschrijft en gelijktijdig aan alle raden zou worden voorgelegd.

Vier van de zeven gemeenten (Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel en Súdwest-Fryslân) hebben eensgezind gekozen voor toepassing van de herindelingsvariant «lichte samenvoeging», waarbij de gemeenten Leeuwarderadeel en Littenseradiel worden opgeheven en de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân blijven bestaan.

De raden van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân hebben op 12 respectievelijk 16 november 2015 conform artikel 5 van de Wet arhi een eensluidend herindelingsontwerp vastgesteld. Dit ontwerp heeft vervolgens in de periode van 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 ter inzage gelegen op de gemeentehuizen. In totaal zijn er 345 zienswijzen ingediend, waarvan 341 identieke zienswijzen uit de gemeente het Bildt (zie paragraaf 4.1.2). Twee zienswijzen hebben geleid tot kleine aanpassingen van het herindelingsontwerp, namelijk een aanvulling in de tekst over de gemeente Leeuwarderadeel, en een aanpassing in de grensbeschrijving tussen Súdwest-Fryslân en de nieuw te vormen gemeente Waadhoeke.

Op 21 april 2016 hebben de zeven gemeenteraden met unanimiteit dan wel met grote meerderheid van stemmen een eensluidend herindelingsadvies vastgesteld. Dit advies is vervolgens op 29 juni 2016 door gedeputeerde staten van de provincie Fryslân, met een positieve zienswijze, doorgestuurd naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies is getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2013 (verder: Beleidskader).⁷ Volgens het Beleidskader dienen herindelingsadviezen aan de volgende criteria te worden getoetst: draagvlak, interne samenhang/dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid. Tevens is getoetst aan een tweetal aanvullende criteria met betrekking tot de herindelingsvariant «lichte samenvoeging»: er dient overeenstemming te bestaan tussen alle gemeenteraden over de toepassing van deze variant en er dienen afspraken gemaakt te worden over de rechtspositie van het personeel van de op te heffen gemeente(n).⁸

4.1. Draagvlak

4.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

De onderhavige wijziging van de gemeentelijke grenzen in Noordwest-Fryslân is door de gemeenteraden van Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân geïnitieerd. Op 21 april 2016 hebben de gemeenteraden het herindelingsadvies met unanimititeit dan wel met grote meerderheid van stemmen vastgesteld. De beoogde herindeling kan derhalve rekenen op breed lokaal bestuurlijk draagvlak.

Daarnaast blijkt lokaal bestuurlijk draagvlak uit de voortvarende gezamenlijke voorbereiding van de herindeling door het opstellen van een plan van aanpak voor ieder stadium van de herindeling: van de voorbereiding van het ontwerp, voorbereiding van het advies tot de harmonisatie van beleid en de overgang van personeel.

4.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Een gemeentelijke herindeling is een ingrijpende verandering voor inwoners, bedrijven, instellingen en de bestuurlijke omgeving van gemeenten. Daarom vraagt het kabinet van gemeenten om de mate van maatschappelijk draagvlak voor de herindeling kenbaar te maken in het herindelingsadvies. In dit geval blijkt uit het herindelingsadvies dat in alle gemeenten meerdere bijeenkomsten hebben plaatsgevonden waar inwoners, dorpsraden, ondernemers en maatschappelijke organisaties kennis hebben kunnen nemen van het voornemen tot herindeling en daarover hun opvatting hebben gedeeld met het gemeentebestuur. Het maatschappelijk draagvlak blijkt tevens uit het relatief beperkte aantal ingediende zienswijzen (345). De zienswijzen hebben tot twee kleine aanpassingen in het herindelingsadvies geleid.

Hieronder wordt per gemeente beschreven op welke wijze zij heeft geïnvesteerd in het maatschappelijk draagvlak en hoe zij is omgegaan met de binnengekomen zienswijzen.

Littenseradiel

Na de organisatie van twee rondetafelgesprekken in de dorpen Wommels en Mantgum bleek dat er onder de bevolking zeer weinig steun was voor een herindeling zoals voorgesteld in de provinciale visie, waarbij Littenseradiel in haar geheel samen zou gaan met het Bildt, Franekeradeel, Harlingen, en Menameradiel. In maart 2012 is deze optie verworpen door de gemeenteraad. Een nieuw voorstel, ditmaal voor opsplitsing van de gemeente over drie gemeenten, kon in oktober 2012

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53.

⁸ Kamerstukken II 2014/15, 28 750, nr. 62.

wel rekenen op steun van de raad. Dit voorstel werd onderwerp van een brede inspraakcampagne waarin gedurende twee maanden 23 dorpen zijn bezocht door het gemeentebestuur. Voorafgaand aan de bijeenkomsten werden inwoners over de herindeling geïnformeerd door middel van een huis-aan-huis folder, de gemeentelijke website en via sociale media. Dit resulteerde in een opkomst van in totaal ruim duizend belangstellenden. Van de belangstellenden bleek ongeveer 60 procent voor een herindeling. Ruim 76 procent van de belangstellenden was voor de voorgestelde geografische toedeling van de dorpen aan de nieuw te vormen gemeente Waadhoeke en de gemeenten Súdwest-Fryslân en Leeuwarden. Uit Littenseradiel is één zienswijze binnengekomen die heeft geleid tot een kleine wijziging van het voorgestelde grensbeloop ten opzichte van het herindelingsontwerp.

Franekeradeel

Voorafgaand aan het principebesluit van de raad van Franekeradeel in oktober 2013 heeft het gemeentebestuur inwoners en ondernemers geraadpleegd door middel van een enquête over de herindeling, die door 668 personen is ingevuld. Hieruit bleek 38 procent van de respondenten voor de herindeling, 45 procent was neutraal en 16 procent sprak zich uit tegen de herindeling. Naast de draagvlakmeting gaf de enquête aan het gemeentebestuur inzicht in hetgeen haar inwoners van de nieuwe gemeente verwachten en welke kansen en bedreigingen zij zien. Die inzichten zijn vervolgens in rondetafelgesprekken met dorpsbelangen, wijkverenigingen en ondernemers getoetst en aangevuld en vormen de basis voor de toekomstvisie van de nieuwe gemeente Waadhoeke, die is opgenomen in het herindelingsadvies. In Franekeradeel zijn geen zienswijzen ingediend.

Menameradiel

In Menameradiel zijn in mei 2012 vijf bijeenkomsten georganiseerd in vijf verschillende kernen: Menaam, Marsum, Deinum, Berltsum en Dronryp. Het voornemen van de herindeling werd toegelicht door de burgemeester en de locoburgemeester, waarna aan de hand van twee stellingen werd gediscussieerd over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. De eerste stelling betrof de zelfstandigheid van de gemeente dan wel de noodzaak van een herindeling in de regio Noordwest-Fryslân. De tweede stelling ging over eventuele suggesties van belangstellenden voor thema's waar zij aan hechten, en die meegenomen zouden moeten worden in de gesprekken met buurgemeenten en in de toekomstvisie van de nieuwe gemeente. De circa honderd belangstellenden bleken in overgrote meerderheid eensgezind met het gemeentebestuur dat zelfstandigheid niet langer een optie was en dat een herindeling met de gemeenten in Noordwest-Fryslân de meest logische keuze was. Aan de oostkant van de gemeente waren er nog stemmen voor een samenvoeging met Leeuwarden. Hiervoor is in 2013 een aantal extra bijeenkomsten georganiseerd, waarna het gemeentebestuur ervoor heeft gekozen de gemeente in het geheel samen te voegen met Franekeradeel, het Bildt en een deel van Littenseradiel. Tijdens de terinzagelegging van het ontwerp is hierover één zienswijze binnengekomen. Het gemeentebestuur weerlegt de zienswijze door te stellen dat de nieuwe gemeenteraden tot een grenscorrectie kunnen besluiten als na de herindeling blijkt dat de meerderheid van de inwoners van enkele kernen in het oosten van de gemeente liever aansluiting zoekt bij Leeuwarden.

In de gemeente het Bildt zijn vanaf juni 2012 inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en dorpsbelangen onderdeel van de dialoog over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Het gemeentebestuur voelde een urgentie om te komen tot snelle oplossingen voor het bestuurskrachtprobleem van de gemeente en zette vanaf februari 2013 actief in op het intensiveren van de samenwerking met buurgemeenten op de korte termijn, maar met een bestuurlijke fusie als stip op de horizon. Het besluit hiertoe had daarnaast betrekking op de wijze waarop inwoners betrokken zouden moeten worden. De informatievoorziening bestond uit het verspreiden van huis-aan-huisbladen met informatie over de herindeling, de standpunten van de fracties en een uitnodiging voor het bijwonen van de bijeenkomsten. In juni 2013 zijn in alle dorpskernen van het Bildt bijeenkomsten georganiseerd waar het gemeentebestuur het voornemen tot herindeling heeft toegelicht, en waar belangstellenden hun visie hebben gedeeld. De uitkomsten van de bijeenkomsten zijn opgenomen in een eindrapportage die ter bespreking voorlag op een centrale slotavond. De raadsfracties zijn tijdens de slotavond gesterkt in hun standpunt dat de toekomstige opgaven het beste het hoofd geboden kunnen worden met een gemeentelijke herindeling. Er zijn 341 identieke zienswijzen ingediend bij het gemeentebestuur van het Bildt. De zienswijzen richten zich tegen het ontbreken van een representatief onderzoek naar het draagvlak voor de herindeling, hetgeen door het gemeentebestuur is weerlegd in de reactienota. Het collegebestuur is van mening dat de gekozen methode, de dorpenronde, een passende draagvlakmeting is omdat er een gesprek gevoerd wordt over de kansen en zorgen van een herindeling. De opbrengst van de dorpenronde is gebruikt bij het opstellen van een visie op de nieuwe gemeente. De zienswijzen hebben geen aanleiding gegeven tot wijzigingen in het herindelingsadvies.

Leeuwarderadeel

Het besluit van de gemeenteraad van Leeuwarderadeel voor een herindeling met Leeuwarden is in hoge mate gestoeld op de mening van inwoners. In 2012 zijn alle inwoners van Leeuwarderadeel in de gelegenheid gesteld een enquête in te vullen die tot doel had op te halen wat inwoners van belang vinden bij de keuze voor een herindeling. Dit heeft geresulteerd in vier kernwaarden: vitaal platteland, vitale gemeenschap, cultuurhistorie, en laagdrempelig en betrokken bestuur. Tijdens de dorpsgesprekken met ongeveer 400 belangstellenden, waarbij naast inwoners ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zoals dorpsbelangen, culturele verenigingen en sportverenigingen aanwezig waren, bleek dat de kernwaarden goed zouden kunnen worden gerealiseerd vanuit zowel een herindeling met de gemeenten in het noordwesten van Fryslân als met de gemeente Leeuwarden. Eind 2012 heeft het gemeentebestuur besloten de voorkeur van inwoners te peilen door middel van een raadplegend referendum. Om de opkomst te bevorderen is door de gemeente actief gecommuniceerd over het voornemen tot herindeling. Met een opkomst van ruim 62 procent bleek een overgrote meerderheid van 77 procent voor een herindeling met Leeuwarden. Er is een zienswijze ontvangen die heeft geleid tot een kleine uitbreiding van de paragraaf «maatschappelijke kenmerken van Leeuwarderadeel» in het herindelingsadvies. De suggestie om de nieuwe gemeente Leeuwarderadeel te noemen, in plaats van Leeuwarden, wijst het gemeentebestuur af omwille van de aard van de samenvoeging, waarbij de gemeente Leeuwarden niet wordt opgeheven.

Voorafgaand aan een informatieavond in Leeuwarden op 15 juni 2015 zijn inwoners geïnformeerd over de herindeling door middel van huis-aan-huisbladen, de gemeentelijke website en een videoboodschap van de burgemeester. Ook zijn er advertenties geplaatst in de lokale media en zijn gerichte brieven gestuurd aan wijkpanels, dorpsbelangen en verenigingen. Het doel van de informatieavond was het geven van inzicht in de herindelingsprocedure en de gevolgen van de herindeling. De belangstelling vanuit de bevolking bleek zoals verwacht gering. Er werden enkele verduidelijkende vragen gesteld, die geen aanleiding gaven tot heroverweging van het voornemen tot herindeling. Ook zijn er geen zienswijzen ingediend.

Súdwest-Fryslân

Direct na het principebesluit van de raad voor een herindeling zijn in oktober 2014 de inwoners van Súdwest-Fryslân geïnformeerd over het voornemen om een deel van Littenseradiel samen te voegen met Súdwest-Fryslân. Hierna is op 28 mei 2015 een informatieavond georganiseerd waarvoor gerichte uitnodigingen zijn verstuurd naar dorpsbelangen, sportverenigingen, cultuurinstellingen, ondernemers, zorginstellingen en woningcorporaties. De belangstelling voor de herindeling bleek, net als in Leeuwarden, gering. Met de aanwezigen werd aan het einde van de avond geconcludeerd dat de vijftien dorpen van Littenseradiel een waardevolle toevoeging zijn voor de gemeente Súdwest-Fryslân. Het gemeentebestuur heeft één zienswijze ontvangen en ter kennisgeving aangenomen omdat er in de zienswijze geen argumenten worden aangedragen. De zienswijze heeft derhalve niet geleid tot aanpassing van het herindelingsadvies.

4.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

De herindelingen kunnen rekenen op een zeer breed regionaal bestuurlijk draagvlak. Dat blijkt onder meer uit het feit dat er vanuit de omliggende gemeenten (ondanks de expliciete uitnodiging hiertoe van de herindelende gemeenten) geen zienswijzen zijn ingestuurd. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel een serie van drie herindelingen betreft met grote onderlinge samenhang, is in de periode voorafgaand aan het herindelingsontwerp al veel afgestemd tussen de zeven betrokken gemeenten en met de buurgemeenten die geen deel uitmaken van de herindeling (onder meer Harlingen). Het zorgvuldig doorlopen proces van de zeven gemeenten heeft geleid tot een grote eensgezindheid over de bestuurlijke toekomst in het westelijke deel van Fryslân. Gedeputeerde staten van de provincie Fryslân kwalificeren het regionale draagvlak als optimaal.

4.2. Interne samenhang

4.2.1. Splitsing Littenseradiel

De opheffing en splitsing van de gemeente Littenseradiel over drie gemeenten maakt dat er bij de gemeenten en de provincie veel aandacht is voor de mate van interne samenhang binnen de nieuwe gemeenten. Het leidende principe is nodaliteit, waarbij gekeken wordt naar de oriëntatie van inwoners, historische banden, het woon-werkverkeer en natuurlijke en infrastructurele grenzen. Littenseradiel ligt tussen een aantal grotere Friese steden in (Leeuwarden, Sneek, Bolsward en Franeker) die alle bovenlokale functies vervullen voor het omliggende platteland, en dus ook voor de verschillende gemeenschappen van het uitgestrekte en dunbevolkte plattelandsgebied van Littenseradiel. Op basis van deze argumentatie en een uitgebreide inspraakprocedure waarbij inwoners en andere belanghebbenden zijn betrokken, kan worden

geconcludeerd dat het gemeentebestuur van Littenseradiel op zorgvuldige wijze is gekomen tot een verdeling van de dorpen en het grondgebied over de gemeenten Waadhoeke, Leeuwarden en Súdwest-Fryslân.

4.2.2. Waadhoeke

De gemeenten Franekeradeel, het Bildt en Menameradiel en de vier dorpen die vanuit Littenseradiel naar Waadhoeke overgaan, hebben naar eigen zeggen in hoge mate overeenkomende uitdagingen op maatschappelijk, ruimtelijk en economisch gebied. Deze gezamenlijke inhoudelijke opgaven zijn dan ook leidend geweest bij het opstellen van een toekomstvisie voor de nieuwe gemeente. Aandachtspunten zijn onder meer het stimuleren van bedrijvigheid en het op peil houden van de leefbaarheid in het gebied in een context van een veranderende bevolkingssamenstelling (vergrijzing en ontgroening).

De huidige plattelandsgemeenten kenmerken zich door een groot aantal kleinere kernen met een sterke sociale cohesie en een rijk verenigingsleven. In de nieuwe gemeente Waadhoeke wordt voorzien in de doorontwikkeling van het huidige dorps- en kernenbeleid. In het bijzonder zal in de nieuwe gemeente aandacht worden besteed aan het behoud van korte lijnen tussen bestuur en burger, enerzijds door het stimuleren van actief burgerschap en anderzijds door laagdrempelige gemeentelijke dienstverlening, zowel digitaal als fysiek. Tot slot zet de nieuwe gemeente actief in op de ontwikkeling van een gemeentebrede (culturele) identiteit. Hiermee wordt de gemeente ook een herkenbare entiteit.

4.2.3. Leeuwarden

Met de samenvoeging van Leeuwarderadeel, Leeuwarden en een deel van Littenseradiel wordt de gemeente Leeuwarden uitgebreid met de zeven kernen van Leeuwarderadeel, en tien kernen van Littenseradiel. Ook hier is uitgegaan van het nodale principe. Inwoners uit deze kernen zijn in grote mate georiënteerd op Leeuwarden voor bovenlokale functies zoals culturele voorzieningen, voortgezet onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid. De bereikbaarheid van Leeuwarden vanuit de kernen is dan ook goed. De gemeenten zijn er daarnaast van overtuigd dat een grotere landschappelijke diversiteit (uitbreiding van natuur- en recreatiegebied en diverse woonmilieus) binnen de nieuwe gemeente de aantrekkelijkheid van de nieuwe gemeente zal bevorderen. Dit is positief voor het toeristische profiel van Leeuwarden en voor de aantrekkelijkheid van Leeuwarden als vestigingsgemeente voor bedrijven.

In Leeuwarden wordt op een aantal terreinen gebiedsgericht gewerkt, waardoor de gemeente herkenbaar is voor inwoners. Dit is bijvoorbeeld het geval in het sociaal domein (sociale wijkteams) en ruimtelijk domein (teams van de buitendienst). Ook zijn er nu al wijk- en dorpsmanagers werkzaam in de gemeente Leeuwarden die burgerbetrokkenheid vanuit de verschillende kernen bevorderen en een brug slaan met het gemeentebestuur. Ook worden er dorpsvisies opgesteld. Op die manier wordt concreet vorm gegeven aan één van de kernwaarden van de nieuwe gemeente, namelijk een vitaal platteland. De interne samenhang van de nieuwe gemeente is hiermee geborgd.

4.2.3. Súdwest-Fryslân

De vijftien kernen van Littenseradiel die overgaan naar de gemeente Súdwest-Fryslân kennen een grote ruimtelijke en sociale samenhang met de huidige gemeente Súdwest-Fryslân. Dit komt enerzijds tot uiting in de oriëntatie van inwoners op Sneek en Bolsward voor werk, (voortgezet) onderwijs en zorg, anderzijds door de overeenkomende kenmerken van beide gemeenten als veelkernige plattelandsgemeenten met een grote sociale cohesie. Het kernenbeleid van Littenseradiel sluit naar het oordeel

van beide gemeenten dan ook naadloos aan bij de manier waarop het kernenbeleid in Súdwest-Fryslân is vormgegeven. In de visie van de gemeente Súdwest-Fryslân is er ruimte voor diversiteit en maatwerk al naar gelang de opgaven in de verschillende delen van de gemeente verschillen. De dorpen- en wijkencoördinatoren hebben sinds de vorming van de gemeente Súdwest-Fryslân in 2011 geïnvesteerd in het opbouwen van een netwerk in de kernen. De gemeente Súdwest-Fryslân zet deze werkwijze voort en heeft voor de komende periode extra aandacht voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid.

4.3. Bestuurskracht

De wens om de bestuurskracht te versterken is voor vijf van de zeven betrokken gemeenten (Littenseradiel, Menameradiel, het Bildt, Leeuwarderadeel en Franekeradeel) het belangrijkste motief om in te zetten op een gemeentelijke herindeling. Het bestuurskrachttekort manifesteert zich volgens de gemeenten vooral in relatie tot de immer complexer wordende gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. Hier liggen diverse oorzaken aan ten grondslag, waaronder een veranderende bevolkingssamenstelling (ontgroening, vergrijzing en een kleiner wordende beroepsbevolking), de decentralisatie van diverse taken en verantwoordelijkheden, en de toenemende noodzaak voor gemeenten om op meerdere niveaus tegelijk te acteren. Gemeenten hebben daarnaast een aantal specifieke verwachtingen van de herindelingen omtrent bestuurskracht die hieronder worden toegelicht.

4.3.1. Waadhoeke

De gemeenten die de nieuwe gemeente Waadhoeke gaan vormen, constateren dat het steeds moeilijker wordt om op kleine schaal gemeentelijke taken op een goed kwaliteitsniveau te blijven uitvoeren. Het gevolg is een grotere afhankelijkheid van buurgemeenten en regionale samenwerkingsverbanden. Het gemeentebestuur van Littenseradiel is van mening dat inwoners ervan uit moeten kunnen gaan dat het eigen bestuur beslissingen neemt en invloed heeft op het beleid. Als gevolg van de multinodale oriëntatie van de inwoners van Littenseradiel was dit volgens het gemeentebestuur echter steeds minder het geval. Een herindeling biedt hiervoor een oplossing. De gemeenten Frankeradeel, het Bildt en Menameradiel zijn naar eigen zeggen kleine spelers ten opzichte van andere gemeenten in de regio, maar ook ten opzichte van maatschappelijke partners (zoals zorg- en onderwijsinstellingen) en bedrijven. De grotere schaal stelt de nieuwe gemeente Waadhoeke (circa 46.500 inwoners) in staat beter met haar partners samen te werken. Een grotere gemeentelijke organisatie maakt verdergaande specialisatie mogelijk, waardoor er meer kennis in huis wordt gehaald. Het wordt dan makkelijker om mee te praten in diverse fora en er kan beter regie gevoerd worden op samenwerkingsverbanden. De gemeentelijke organisatie is bovendien minder kwetsbaar omdat er minder eenmansposten zijn. Tot slot verwachten de gemeenten dat de nieuwe gemeentelijke organisatie een betere positie kan innemen op de arbeidsmarkt.

4.3.2. Leeuwarden

De huidige gemeente Leeuwarden ondervindt geen tekort aan bestuurskracht maar is onderdeel van de bestuurlijke oplossing in regionaal verband. Op verzoek van Leeuwarderadeel en Littenseradiel heeft Leeuwarden ingestemd met een samenvoeging als oplossing voor de kwetsbaarheden. Leeuwarden ziet de samenvoeging als een logisch gevolg van de onderlinge samenhang tussen de gemeenten en de oriëntatie van inwoners uit de omliggende kernen op Leeuwarden. Voor de inwoners van Leeuwarderadeel en delen van Littenseradiel betekent de samenvoeging dat zij invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van

voorzieningen waarvan zij al gebruik maken. Voor de inwoners van Leeuwarden geldt dat zij gebruik maken van de recreatieve voorzieningen in Leeuwarden en delen van Littenseradiel, en hier zeggenschap over krijgen. De nieuwe gemeente richt zich daarom op een goede balans tussen stad en platteland. De inwoners van Leeuwarderadeel en Littenseradiel kunnen bovendien profiteren van de relaties die de gemeente Leeuwarden (als provinciehoofdstad en middelgrote gemeente) onderhoudt in Europa en met medeoverheden. De samenvoeging biedt ook kansen op economisch vlak. Zo zijn er meer mogelijkheden voor versterking van het arbeids- en vestigingsklimaat in de nieuwe gemeente en kunnen ondernemers uit Leeuwarderadeel en Littenseradiel gebruik maken van netwerken in de stad, bijvoorbeeld door intensievere samenwerking te zoeken met onderwijsinstellingen.

4.3.3. Súdwest-Fryslân

De huidige gemeente Súdwest-Fryslân kan worden gekenschetst als een reeds bestuurskrachtige gemeente die in staat is om eigenstandig uitvoering te geven aan haar gemeentelijke taken. De samenvoeging van Súdwest-Fryslân met de vijftien kernen van Littenseradiel zal een grotere en sterkere gemeente tot gevolg hebben van circa 90.000 inwoners en 89 kernen. De samenvoeging zal naar verwachting weinig betekenen voor de manier waarop de huidige gemeente Súdwest-Fryslân werkt, omdat het profiel van beide gemeenten in hoge mate overeenkomt. De manier waarop Súdwest-Fryslân invulling geeft aan een gebiedsgerichte aanpak en lokaal maatwerk is aantrekkelijk voor de overgaande kernen van Littenseradiel. Daarnaast kunnen de overgaande kernen profiteren van deelname in diverse economische programma's die de gemeente Súdwest-Fryslân heeft opgezet in samenwerking met andere Friese gemeenten ter bevordering van de sectoren landbouw, zorg en recreatie.

4.4. Evenwichtige regionale verhoudingen

De in het onderhavige wetsvoorstel betrokken gemeenten maken onderdeel uit van diverse formele en informele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De gemeenten hebben de ambitie geformuleerd om de bestuurlijke drukte zoveel mogelijk te verminderen. Dat kan enerzijds door efficiëntere besluitvorming op regionaal niveau dankzij een beperkter aantal spelers als gevolg van de herindelingen (van zeven naar drie gemeenten) en anderzijds verwachten de gemeenten dat zij door de grotere schaal het overgrote deel van de gemeentelijke taken in eigen beheer kunnen uitvoeren. Desalniettemin blijft ook na de schaalvergroting op tal van terreinen samenwerking nodig, bijvoorbeeld in het sociaal domein, voor milieutaken, veiligheidstaken en woningbouw. Alle gemeenten onderschrijven het belang van samenwerking op deze terreinen en zijn tot deelname in regioverband bereid als de opgaven daarom vragen. Ook de samenwerkingsrelaties (van met name Frankeeradeel, het Bildt en Menameradiel) met de gemeente Harlingen worden voortgezet en waar nodig geïntensiveerd.

De voorgestelde herindeling is niet belemmerend voor andere bestuurlijke ontwikkelingen in de regio. Dit wordt ondersteund door het feit dat buurgemeenten geen bezwaren hebben geuit in de periode voorafgaand aan de vaststelling van het herindelingsontwerp. Ook zijn er tijdens de terinzagelegging van het ontwerp geen (negatieve) zienswijzen van buurgemeenten ontvangen. Leeuwarden en Súdwest-Fryslân vervullen in de huidige gemeentelijke constellatie diverse centrumfuncties. Na de herindeling zullen de posities van deze twee gemeenten ten opzichte van de nieuwe gemeente Waadhoeke en de overige Friese gemeenten niet wezenlijk veranderen. De provincie Fryslân onderschrijft de verwachting

van de gemeenten dat de wijziging van de gemeentelijke indeling zal leiden tot evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen.

4.5. Duurzaamheid

Met de samenvoeging van de gemeenten Franekeradeel, Menameradiel, het Bildt en een deel van Littenseradiel wordt een robuuste en bestuurskrachtige gemeente gevormd bestaande uit 41 kernen en ongeveer 46.500 inwoners, die voor lange tijd toegerust zal zijn op haar lokale en regionale opgaven en (wettelijke) taken. De samenvoeging past in de visie van de provincie Fryslân, met dien verstande dat in het eindbeeld van de provincie (visie 2011) ook de gemeente Harlingen zou aansluiten. In aanloop naar de principebesluiten van de gemeenten die op zullen gaan in de nieuwe gemeente Waadhoeke is echter duidelijk geworden dat er in Harlingen geen politiek-bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak bestaat voor een fusie met Franekeradeel, Menameradiel, en het Bildt. Omdat deze Waadhoeke-gemeenten de urgentie voelen om op zo kort mogelijke termijn te komen tot bestuurskrachtversterking, is na bestuurlijk overleg met Harlingen en de provincie Fryslân besloten het proces zonder Harlingen voort te zetten. De betrokken gemeenten hebben in bestuurlijke overleggen aangegeven dat de nieuwe gemeente Waadhoeke open zal staan voor samenwerkingsinitiatieven met de gemeente Harlingen. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de gemeente Waadhoeke op korte termijn nogmaals bij een gemeentelijke herindeling betrokken zal zijn, maar als het standpunt van Harlingen in de toekomst wijzigt, dan ziet de nieuwe gemeente Waadhoeke een verzoek voor herindeling met een positieve grondhouding tegemoet.

Naar eigen oordeel en dat van gedeputeerde staten hebben de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân een robuuste en professionele organisatie, die in staat is om de gemeentelijke taken goed uit te voeren. De voorgestelde herindelingen zullen de gemeenten verder versterken en bieden kansen om de gemeentelijke organisatie verder te ontwikkelen door bundeling van expertise en eventueel het maken van nieuwe beleidskeuzes. Voor de gemeente Leeuwarden geldt bijvoorbeeld dat de samenvoeging met twee plattelandsgemeenten noopt tot een goede balans tussen stad en platteland. Voor Súdwest-Fryslân betekent de samenvoeging vooral een uitbreiding van bestaande samenwerkingsrelaties met de dorpskernen, waarbij ingezet wordt op meer maatschappelijke betrokkenheid bij het beleid van de gemeente.

4.6. Aanvullende criteria met betrekking tot de herindelingsvariant «lichte samenvoeging»

In het onderhavige wetsvoorstel worden de gemeenten Súdwest-Fryslân en Leeuwarden niet opgeheven, waardoor de rechtsgevolgen van de herindeling voor deze gemeenten verschillen van de rechtsgevolgen voor de gemeenten die wel worden opgeheven (Littenseradiel, Franekeradeel, Menameradiel, het Bildt en Leeuwarderadeel). Het is van belang dat alle gemeenten achter de keuze voor toepassing van de herindelingsvariant «lichte samenvoeging» staan. Met de vaststelling van een eensluidend herindelingsadvies hebben alle betrokken gemeenteraden hiermee ingestemd.

Het tweede criterium is dat de betrokken gemeenten afspraken maken over de rechtspositie van het personeel. Medewerkers van op te heffen gemeenten vallen onder het regime van de Wet arhi (zij krijgen een tijdelijke aanstelling en binnen zes maanden na de herindeling een besluit over definitieve plaatsing), terwijl de medewerkers van een gemeente die niet wordt opgeheven hun aanstelling behouden. De colleges van alle

betrokken gemeenten hebben op 8 december 2015 een convenant vastgesteld, waarin afspraken staan met betrekking tot de borging van de arbeidsmarktpositie van het personeel van de vijf op te heffen gemeenten. In het Sociaal Statuut herindeling dat op 14 juli 2016 in werking is getreden zijn die afspraken nader uitgewerkt. Afgesproken is onder meer dat medewerkers van de op te heffen gemeenten met ingang van 1 januari 2018 overgaan naar een passende functie in de gemeente Leeuwarden, Súdwest-Fryslân of Waadhoeke. Er vindt voor de start van het plaatsingsproces een inventarisatie plaats van de voorkeuren van medewerkers. Als gevolg van de herindeling zullen er geen gedwongen ontslagen plaatsvinden en de positie en arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers zijn gelijk, ongeacht de gemeente waar zij vóór de herindeling werkzaam waren.

De betrokken gemeenten geven hiermee op passende wijze invulling aan de toetsingscriteria voor toepassing van de herindelingsvariant «lichte samenvoeging».

4.7. Conclusies toets beleidskader

Uit het voorgaande blijkt dat het voorstel voldoet aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 en de aanvullende criteria voor de toepassing van de herindelingsvariant «lichte samenvoeging». De samenvoeging is door de gemeenten zelf geïnitieerd en kan rekenen op brede steun van de gemeenteraden en op maatschappelijk draagvlak in de betrokken gemeenten. De splitsing van Littenseradiel en de drie samenvoegingen passen bovendien goed binnen de bestuurlijke ontwikkelingen in de regio. De herindeling is een duurzame oplossing voor de zorgen die de gemeenten hebben over de bestuurskracht van de individuele gemeenten.

5. Financiële aspecten

De provincie Fryslân voert jaarlijks een onderzoek uit naar de financiële posities van gemeenten. De bij het onderhavige wetsvoorstel betrokken gemeenten hebben de afgelopen jaren allemaal een structureel en reëel sluitende begroting opgesteld. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een financieel gezonde basis voor de nieuwe gemeente Waadhoeke en de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân.

In 2013 heeft de provincie Fryslân in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een herindelingscan uitgevoerd voor samenvoeging van de gemeenten Franekeradeel, Menameradiel en het Bildt. De resultaten van dit onderzoek geven geen aanleiding om te twijfelen aan de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente Waadhoeke. Op verzoek van de gemeente Leeuwarden is in 2013 de financiële positie van de gemeente Leeuwarderadeel onderzocht met als doel de risico's en kansen van een samenvoeging te inventariseren. Uit het onderzoek blijken geen bijzondere risico's die een samenvoeging in de weg staan. De overgaande dorpen van Littenseradiel zijn in beide onderzoeken niet meegenomen maar hebben naar verwachting een relatief beperkt effect op de financiële situatie van de (nieuwe) gemeenten.

Naar verwachting zal de algemene uitkering aan de drie nieuwe gemeenten ongeveer 1,3 miljoen euro lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de gemeenten in 2018 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dat komt vooral door het verlies van viermaal het vaste bedrag in de algemene uitkering. Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een verwachte afname van de kosten. Het betreft

hier onder meer besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer, gemeentesecretaris).

Daarnaast zullen de huidige gemeenten en de toekomstige gemeenten kosten maken om de splitsing en de drie samenvoegingen gestalte te geven. Op grond van de maatstaf herindeling krijgen de gemeenten hiervoor een uitkering uit het gemeentefonds:

- voor de splitsing van Littenseradiel en samenvoeging van delen van Littenseradiel met Súdwest-Fryslân, Leeuwarden en de nieuwe gemeente Waadhoeke, krijgen de betrokken gemeenten gezamenlijk ruim 6,5 miljoen, gespreid over 5 jaar. Hiervan wordt circa 1,3 miljoen euro uitgekeerd in het jaar voorafgaand aan de herindeling, ofwel circa 330.000 euro per gemeente;⁹
- voor de samenvoeging van Franekeradeel, Menameradiel en het Bildt ontvangen de gemeenten gezamenlijk ruim 10,2 miljoen euro, gespreid over 5 jaar. In het jaar voorafgaand aan de herindeling ontvangen de betrokken gemeenten circa 2 miljoen euro, ofwel ruim 680.000 euro per gemeente;
- voor de samenvoeging van Leeuwarden en Leeuwarderadeel ontvangen de betrokken gemeenten gezamenlijk ruim 4,9 miljoen euro. In het jaar voorafgaand aan de herindeling ontvangen deze gemeenten ongeveer 980.000 euro, ofwel ruim 490.000 euro per gemeente.

6. Overige aspecten

6.1. De positie van de Friese taal en het Bildts

De provincie en betrokken gemeenten onderschrijven in hun zienswijze en het herindelingsadvies het belang van de positie van de Friese taal, die in de betrokken gemeenten zeer sterk is. Dit blijkt onder meer uit de meest recente cijfers in de Friese Taalatlas 2015 over de positie en het gebruik van het Fries. Er zijn wel onderlinge verschillen tussen de betrokken gemeenten. Zo is de positie van het Fries in een verstedelijkt gebied als Leeuwarden relatief minder sterk in vergelijking tot de omliggende gemeenten, die te kwalificeren zijn als (zeer) sterk Friestalig. Gedeputeerde staten wijzen in hun zienswijze in het bijzonder op de sterke positie van het Fries in de op te splitsen gemeente Littenseradiel, waar het Fries bijzonder diepgeworteld is. In dit verband benadrukt de provincie de grote verantwoordelijkheid van de ontvangende gemeenten Leeuwarden, Waadhoeke en Súdwest-Fryslân, voor wat betreft de borging van het Fries en de bevordering van het gebruik daarvan in deze gemeenten na de herindeling.

De gemeente Leeuwarden voert thans reeds een actief taalbeleid en heeft aangegeven haar beleid en ambities op dit vlak te continueren en waar mogelijk te versterken. Het uitdragen en behouden van de Friese taal (en cultuur) heeft haar volle aandacht. Ook de gemeente Súdwest-Fryslân onderschrijft het belang van de Friese taal. Zij geeft aan de Friese taal als belangrijke drager van de Friese cultuur en identiteit te beschouwen, en zet zich in voor het behouden en meer zichtbaar maken van het Fries. In de nieuwe gemeente Waadhoeke zal ook ruim aandacht zijn voor de positie van de Friese taal. De gemeenten die op zullen gaan in deze nieuwe gemeente benadrukken dat gebruikers van het Fries er in de nieuwe gemeente niet op achteruit mogen gaan, en hebben in hun harmonisatietraject een prominente plaats gegeven aan het Friese taalbeleid.

⁹ In 2017 bestaat de gemeente Waadhoeke nog niet. Hiervoor dienen de constituerende gemeenten van Waadhoeke een praktische oplossing te vinden.

De provincie Fryslân en de gemeenten die op zullen gaan in de nieuwe gemeente Waadhoeke wijzen tevens op het belang van het Bildts, dat door 6.000 van de 11.000 inwoners van de huidige gemeente het Bildt op dagelijkse basis gebruikt wordt (ruim vijftig procent). In de in te stellen gemeente Waadhoeke, die 46.500 inwoners zal tellen, zullen de verhoudingen anders zijn. De betrokken gemeenten benadrukken in het herindelingsadvies dat zij het gebruik van het Bildts in de nieuwe gemeente willen behouden, onder meer door het toepassen van gedifferentieerd taalbeleid voor aardrijkskundige namen. De gemeentebesturen van de betrokken gemeenten hebben aangegeven voldoende waarborgen in te zullen bouwen om eventuele zorgen over de gevolgen van de herindeling voor de positie van het Bildts weg te nemen.

Het college van de gemeente het Bildt heeft bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 19 februari 2016 een aanvraag ingediend om het Bildts te erkennen onder deel II van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. Deze aanvraag wordt ondersteund door de provincie, die in het kader van haar zienswijze op het herindelingsadvies de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoekt om de aanvraag te honoreren.¹⁰ De Minister heeft deze aanvraag thans in behandeling.

6.2. Herindelingsverkiezingen

Op grond van de Wet arhi vinden bij een wijziging van de gemeentelijke indeling tussentijdse raadsverkiezingen plaats (artikel 52). Hier is sprake van indien gemeenten worden ingesteld of opgeheven, dan wel indien sprake is van een wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwoneraantal van tenminste één van de betrokken gemeenten met tien procent of meer zal doen toe- of afnemen (artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet arhi). In dit geval dienen in alle ontvangende gemeenten tussentijdse raadsverkiezingen te worden georganiseerd, hetgeen betekent dat zowel herindelingsverkiezingen plaats zullen vinden voor de raad van de nieuw in te stellen gemeente Waadhoeke, als voor de raden van de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân.

De herindelingsverkiezingen zullen naar verwachting plaatsvinden op 22 november 2017. De verkiezingen voor de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân zullen door deze gemeenten zelf georganiseerd worden, en de verkiezingen voor de nieuwe gemeente Waadhoeke door de gemeente Franekeradeel. Dit laatste volgt uit de Wet arhi, waarin is bepaald dat indien een nieuwe gemeente wordt ingesteld, de gemeente met het grootste aantal inwoners belast is met de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen (artikel 52).

Indien de herindeling op 1 januari 2018 doorgang vindt, worden in maart 2018 geen reguliere gemeenteraadsverkiezingen gehouden in de gemeenten Waadhoeke, Leeuwarden en Súdwest-Fryslân. Dit volgt uit artikel 56e van de Wet arhi, waarin is bepaald dat de reguliere gemeenteraadsverkiezingen achterwege blijven als de datum van herindeling valt binnen drie jaar voorafgaand aan die verkiezingen. De eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen die wel weer doorgaan in deze gemeenten vinden plaats in maart 2022. Dit betekent dat de raden die verkozen worden tijdens de herindelingsverkiezingen in 2017, vier jaar en drie maanden zitting zullen hebben.

¹⁰ De steunverklaring van gedeputeerde staten is als bijlage opgenomen bij de zienswijze van gedeputeerde staten op het herindelingsadvies.

6.3. Naamgeving

De gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân worden in het onderhavige wetsvoorstel niet opgeheven. De samenvoeging van Leeuwarden met Leeuwarderadeel en een deel van Littenseradiel en de samenvoeging van Súdwest-Fryslân met een deel van Littenseradiel hebben derhalve geen naamsverandering tot gevolg.

De gemeenten Franekeradeel, Menameradiel, het Bildt en een deel van de gemeente Littenseradiel hebben een zorgvuldig proces doorlopen om te komen tot een naam van de nieuwe gemeente. Dat heeft geresulteerd in de breed gedragen naam «Waadhoeke». De colleges van de drie gemeenten hebben ervoor gekozen inwoners te betrekken bij het naamgevingsproces. In de eerste ronde heeft eenieder binnen enkele kaders naamvoorstellen kunnen doen. Alle ruim vijfhonderd suggesties zijn vervolgens beoordeeld door een naamgevingcommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de vier gemeenten, een adviseur van de Fryske Akademy, een adviseur van de Adviescommissie Aardrijkskundige namen in Nederland (AaniN) en een marketingadviseur. De naamgevingscommissie heeft daarna drie geschikte namen geselecteerd en voorgelegd aan inwoners door middel van een (digitale) stemming. In twee stemronden (een absolute meerderheid was vereist) is gekozen voor de naam Waadhoeke. Op 18 januari 2016 en 21 februari 2016 hebben de gemeenteraden van Littenseradiel respectievelijk Franekeradeel, Menameradiel, het Bildt ingestemd met de nieuwe naam.

6.4. Inwerkingtreding en Wet raadgevend referendum

Dit wetsvoorstel treedt in werking bij koninklijk besluit. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Wet arhi zal de herindeling ingaan op 1 januari volgend op de dag van inwerkingtreding. De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2018. Opdat voldoende tijd resteert voor de voorbereidingen van de herindelingsverkiezingen in november 2017, is het van belang dat de herindelingswet uiterlijk half september 2017 in werking treedt.

In het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding van de onderhavige wet regelt, zal terugwerkende kracht worden verleend aan de bepalingen die betrekking hebben op de naamswijzigingen van de gemeenten Dantumadeel en De Friese Meren, thans Dantumadiel en De Fryske Marren geheten, die respectievelijk zijn ingegaan per 1 januari 2009 en 1 juli 2015. Deze technische wijzigingen worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

Het onderhavige wetsvoorstel is referendabel in de zin van de Wet raadgevend referendum (Wrr). In het koninklijk besluit waarbij de inwerkingtreding van de herindelingswet geregeld zal worden, zal rekening gehouden worden met de geldende termijnen uit de Wrr.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 7

Vanwege de opheffing en splitsing van de gemeente Littenseradiel wordt in artikel 7 de gemeente Súdwest-Fryslân aangewezen als rechtsopvolger van rechten en verplichtingen van de gemeente Littenseradiel. In het herindelingsadvies hebben de betrokken gemeenten zelf aangegeven dat Súdwest-Fryslân de rechtsopvolger wordt van de gemeente Littenseradiel. Hoewel de betreffende bepalingen uit de Wet arhi niet genoemd worden, is om een onduidelijke verdeling van rechten en plichten te voorkomen de

gemeente Súdwest-Fryslân in dit voorstel aangewezen voor de toepassing van alle genoemde bepalingen.

Artikel 8, eerste en tweede lid

Bij besluit van respectievelijk 18 december 2007 en 23 april 2014 hebben de raden van de Friese gemeenten Dantumadeel en De Friese Meren besloten om de gemeentenamen te wijzigen. Als gevolg hiervan heet de gemeente Dantumadeel per 1 januari 2009 Dantumadiel, en heet de gemeente De Friese Meren per 1 juli 2015 De Fryske Marren. Met de onderhavige bepaling wordt de Wet veiligheidsregio's afgestemd op deze naamswijzigingen. Gelet op het feit dat de naamswijzigingen reeds van kracht zijn, wordt aan de betreffende wijzigingen van de Wet veiligheidsregio's terugwerkende kracht verleend tot en met de datum waarop de naamswijzigingen zijn ingegaan.

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