

Aan de minister van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties  
De heer dr. R.H.A. Plasterk  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

Leeuwarden, 28 juni 2016

Verzonden, **29 JUNI 2016**

Ons kenmerk : 01327765  
Afdeling : Stafbureau Ondersteuning Bestuur en Directie  
Behandeld door :  
Uw kenmerk :  
Bijlage(n) : 5

Onderwerp : Zienswijze herindelingsadvies gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân

Geachte heer Plasterk,

De gemeenteraden van Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân hebben op 21 april 2016 een gelijkluidend herindelingsadvies vastgesteld. Met dit advies beogen de zeven betrokken gemeenten een wijziging van de gemeentelijke indeling te realiseren, waarbij met ingang van 1 januari 2018 een drietal (nieuwe) gemeenten wordt gevormd met onderstaande naamgeving:

- *Leeuwarden*, als gevolg van een lichte samenvoeging van huidige gemeente Leeuwarden met de gehele gemeente Leeuwarderadeel en een deel van de gemeente Littenseradiel;
- *Súdwest-Fryslân*, als gevolg van een lichte samenvoeging van de huidige gemeente Súdwest-Fryslân met een deel van de gemeente Littenseradiel;
- *Waadhoeke*, als gevolg van een samenvoeging van de huidige gehele gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel en een deel van de gemeente Littenseradiel.

Voor Littenseradiel betekent dit dat deze gemeente wordt opgeheven en gesplitst, waarbij het grondgebied van de gemeente wordt toebedeeld aan drie ontvangende gemeenten. Voor de visualisatie van het nieuwe grensbeloop in het herindelingsgebied verwijzen wij u naar het kaartmateriaal in de bij het herindelingsadvies behorende integrale bijlage 1, alsmede naar de bijgevoegde notitie 'Toelichting nieuwe grenzen Littenseradiel'.

Gelet op de evidente samenhang tussen deze herindelingen hebben de betrokken gemeenten, in nadrukkelijke samenspraak met ons en met uw ministerie, één integraal herindelingsvoorstel opgesteld. Deze samenhangende herindelingen die wij met onze

zienswijze aan u voorleggen draagt daarmee naar aard (meerdere modaliteiten van herindeling - samenvoeging, lichte samenvoeging en opsplitsing - in één procedure) en omvang (van het betrokken gebied) een bijzonder karakter.

Conform artikel 5, lid 3 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) zenden wij u hierbij het *Herindelingsadvies Gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân* toe (bijlage 1), vergezeld van de daarbij behorende bijlagen.

Deze brief vervat onze zienswijze op het herindelingsadvies. Wij beoordelen de voorgenomen herindelingen als positief. In het vervolg van deze brief geven wij aan hoe wij tot dit oordeel zijn gekomen.

### **Leeswijzer**

Alvorens wij onze zienswijze op de drie voorgenomen samenhangende vrijwillige gemeentelijke herindelingen uiteen zetten, gaan wij in op de politiek-bestuurlijke context waarbinnen voorliggend herindelingsvoorstel tot stand is gekomen. Vervolgens beoordelen wij de voorgenomen herindeling op basis van de toetsingscriteria uit het vigerende 'Beleidskader gemeentelijke herindeling'. Daarbij zullen wij ook nader ingaan op de wijze waarop binnen en door de betrokken gemeenten het arhi-proces is doorlopen. Vervolgens gaan wij in op het financiële perspectief van de 3 (nieuwe) gemeenten. Daarna besteden wij op grond van het "Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden" specifiek aandacht aan de rol en positie van het Fries en het Bildts in relatie tot voorliggend herindelingsvoorstel. Wij besluiten deze zienswijze met ons eindoordeel over de voorgenomen herindeling op basis van het voorliggende herindelingsadvies.

### **Politiek-bestuurlijke context**

In ons coalitieakkoord hanteren wij het uitgangspunt dat gemeenten in eerste instantie zelf verantwoordelijkheid dragen voor de borging van hun eigen bestuurskwaliteit. Binnen deze context faciliteert de provincie initiatieven die bijdragen aan het tot stand brengen van een toekomstbestendig lokaal bestuur. Daar waar door gemeenten een voorgestelde gemeentelijke herindeling als oplossingsrichting wordt nagestreefd, achten wij het onze rol en bevoegdheid om dit voornemen te bezien binnen de context van het geheel aan lokaal-bestuurlijke ontwikkelingen in Fryslân.

### **Motie-Heijnen, Commissie van Wijzen en provinciale visie**

In 2009 is de provincie gestart met een debat over de provinciale regierol bij versterking van bestuurskracht van gemeenten, specifiek ten aanzien van gemeentelijke herindeling. De provincie draagt immers een medeverantwoordelijkheid voor de borging van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Daarnaast heeft de Tweede Kamer bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel inzake de voorgenomen herindeling van de gemeente *Súdwest Fryslân* op 15 april 2010 bij motie van het lid Heijnen c.s. (Kamerstuk 32242, nr. 12, vergaderjaar 2009-2010) de regering verzocht om de provincie te vragen in overleg met de gemeenten in Fryslân een, zo mogelijk gezamenlijke, visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van de provincie op te stellen.

Op basis van deze beide uitgangspunten zijn wij gestart met een dergelijk visievormings-traject, waarbij wij alle gemeenten actief hebben geraadpleegd.

Voorts hebben wij een externe Commissie van Wijzen ingesteld, die in maart 2011 het

adviesrapport “Meer burger, minder bestuur” heeft uitgebracht, ten behoeve van de verdere provinciale standpuntbepaling terzake. Na een tweede gemeentelijke consultatieronde hebben wij onze definitieve visie vastgesteld. Daarmee hebben wij invulling gegeven aan voornoemde motie-Heijnen, om op gebiedsgerichte wijze een toekomstbestendig en regionaal-consistent eindbeeld te schetsen van de lokaal-bestuurlijke inrichting van onze provincie. Met deze provinciale visie hebben wij een duidelijke perspectievenschets gepresenteerd, op basis waarvan door de gemeenten kan worden toegewerkt naar een duurzame lokaal-bestuurlijke inrichting van onze provincie.

#### *(Noord)west-Fryslân*

Ten aanzien van het versterken van de gemeentelijke bestuurskracht is de bestendige provinciale beleidslijn dat deze in beginsel van onderop tot stand moet komen. Voor zover in dat verband sprake is van een bestuurlijke opschaling in de vorm van een gemeentelijke herindeling zijn wij van mening dat deze moet leiden tot een herkenbare, toekomstbestendige en gedragen versterking van het Friese openbaar bestuur.

In aanvulling op de criteria uit de opeenvolgende Rijksbeleidskaders gemeentelijke herindeling achten wij met name de aspecten ‘nodaliteit’ en ‘bovenlokale opgaven’ van belang bij de beoordeling van de vorming van nieuwe gemeentelijke entiteiten.

Mede vanuit deze context bezien hebben wij in onze visie aangegeven voorstander te zijn van een herindeling tussen de gemeenten Leeuwarden en Leeuwarderadeel enerzijds en van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel, Littenseradiel en Harlingen anderzijds.

Sindsdien hebben in de gemeenten Littenseradiel en Harlingen afwijkende besluitvormingsprocessen over de bestuurlijke toekomst plaatsgevonden, die elk in de lokale gemeenschap worden gedragen. Als resultante van een serie inspraakbijeenkomsten met inwoners in 23 dorpen heeft de gemeenteraad van Littenseradiel op 24 juni 2013 besloten te kiezen voor een herindeling waarbij de gemeente wordt opgesplitst over een drietal (nieuwe) gemeenten. De gemeenteraad van Harlingen heeft - op basis van een referendum over de bestuurlijke toekomst van de gemeente - op 2 juli 2013 besloten zelfstandig te blijven en niet te participeren in een herindeling met Franekeradeel, het Bildt en Menameradiel. Op grond daarvan hebben wij vastgesteld dat er draagvlak bestaat voor een oplossingsvariant die in belangrijke mate bijdraagt aan het uiteindelijke doel, te weten het versterken van de lokale bestuurskracht in dit deel van de provincie. Dat is doorslaggevend voor ons oordeel over de aldus ontstane herindelingsvariant in (noord)west-Fryslân, die tegemoet komt aan de door gemeenten zelf gevoelde urgente behoefte om hun bestuurskracht op zo kort mogelijke termijn te versterken door middel van gemeentelijke herindeling, met behoud van een voor de inwoners herkenbaar lokaal bestuur.

Op grond hiervan hebben wij in augustus 2013 aan de betrokken gemeenten aangegeven, dat ten aanzien van de herindelingsvoornemens naar ons oordeel sprake dient te zijn van nadrukkelijke afstemming van de herindelingsprocedures conform de Wet arhi. Deze afstemming dient daarbij betrekking te hebben op zowel de te vormen constellaties als op de nagestreefde datum van effectuering van de herindelingen. Dit pleit voor een integrale voorbereidings- en wetgevingsprocedure, waaraan de gemeenten gehoor hebben gegeven.

De raden van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân hebben op 12 respectievelijk 16 november 2015 een eensluidend herindelingsontwerp vastgesteld. Vanuit onze eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid zijn wij reeds vroegtijdig in periodiek overleg getreden met de

Stuurgroep Herindeling, ter bevordering van een soepel herindelingsproces. Hierbij hebben wij aangegeven het van belang te achten dat in het herindelingsvoorstel adequaat aandacht wordt besteed aan de wijze waarop de voorgenomen fusie past binnen de bredere provinciale context, op basis van de adviesrapportage van de Commissie van Wijzen en onze standpuntbepaling op basis hiervan. Gelet op de gemeentelijke besluitvorming over de bestuurlijke toekomst, en de samenhang hiertussen, wordt naar ons oordeel hieraan met het voorliggende herindelingsadvies tegemoet gekomen.

De betrokken gemeenten hebben in aanloop naar de voorgenomen fusies uiteenlopende voortrajecten doorlopen, die in het herindelingsadvies uitvoerig worden beschreven. Wij constateren dat de betrokken gemeenten na een zorgvuldige interne politieke afweging over de bestuurlijke toekomst van de eigen gemeente en aansluitend een uitvoerige informatie- en consultatieronde met burgers en instellingen een gedegen voorbereidingstraject hebben doorlopen, dat voldoet aan de eisen die de Wet arhi en het Beleidskader gemeentelijke herindeling daaraan stellen.

### **Toetsingscriteria Beleidskader gemeentelijke herindeling**

In het vigerende Beleidskader d.d. 28 mei 2013 wordt een vijftal criteria genoemd waaraan een herindelingsvoorstel dient te worden getoetst. Hieronder wordt per criterium aangegeven hoe wij de voorgenomen herindelingen beoordelen.

#### 1. Draagvlak

Conform het Beleidskader wordt hieronder onderscheid gemaakt tussen een drietal vormen van draagvlak, te weten lokaal bestuurlijk draagvlak, regionaal draagvlak en maatschappelijk draagvlak.

##### *Lokaal bestuurlijk draagvlak*

De zeven betrokken gemeenten kennen elk hun eigen voorgeschiedenis, die ten grondslag heeft gelegen aan het besluit tot het opstarten van het arhi-proces dat heeft geleid tot het voorliggende herindelingsadvies. Korthedshalve verwijzen wij naar de desbetreffende paragrafen in het herindelingsadvies.

Aan de hand van duidelijke meerderheidsbesluiten, ten aanzien van zowel het herindelingsontwerp als het herindelingsadvies, blijkt dat in de betrokken gemeenteraden sprake is van een zeer ruime mate van lokaal bestuurlijk draagvlak voor de voorgenomen herindelingen. In onderstaande tabel zijn de stemverhoudingen ten aanzien van het vastgestelde herindelingsadvies weergegeven:

	voor	tegen	afwezig
Franekeradeel	17	0	2
het Bildt	10	4	1
Leeuwarden	31	2	6
Leeuwarderdeel	15*	0	0
Littenseradiel	12	0	3
Menameradiel	15**	0	0
Súdwest-Fryslân	35	0	2
<b>Totaal</b>	<b>135</b>	<b>6</b>	<b>14</b>

\* De fractie van de FNP heeft ingestemd met het voorstel, vergezeld van een stemverklaring.

\*\* De fractie van de PvdA heeft ingestemd met het voorstel, vergezeld van een stemverklaring.

Ten aanzien van de stemverhouding bij het herindelingsontwerp kan hierbij worden opgemerkt dat het aantal tegenstemmen eveneens 6 bedroeg: het lokaal bestuurlijk draagvlak is vanaf aanvang derhalve evident geweest.

Binnen de context van de vertegenwoordigende democratie nemen wij de standpunten van de gemeenteraden als primair uitgangspunt bij de beoordeling van het algehele draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Op grond van bovenstaande beoordelen wij het lokaal bestuurlijk draagvlak voor de voorgenomen herindeling als zeer groot.

#### *Regionaal draagvlak*

Zoals de gemeenten in het herindelingsadvies hebben aangegeven heeft een gemeentelijke herindeling invloed op de positie van de omliggende gemeenten. Dat geldt eens te meer voor een complex samengesteld herindelingsvoorstel als het onderhavige. De herindelingsgemeenten hebben, naar aanleiding van het vastgestelde herindelings-ontwerp, de besturen van de naburige gemeenten uitgenodigd tot het indienen van een zienswijze. Wij stellen vast dat door geen enkele buurgemeente - waaronder Harlingen - een zienswijze is ingediend. Hieruit leiden wij af dat het regionaal draagvlak als optimaal is te kwalificeren.

#### *Maatschappelijk draagvlak*

Het Beleidskader geeft aan dat het gemeentebestuur verantwoordelijk is voor het investeren in en organiseren van maatschappelijk draagvlak. Ten aanzien van het organiseren van maatschappelijk draagvlak voor de voorgenomen fusie hebben de gemeenten zich ingespannen om inwoners en overige belanghebbenden actief bij het herindelingsproces te betrekken.

In alle gemeenten zijn bevolking, verenigingen van plaatselijk belang, maatschappelijke instellingen en bedrijfsleven door middel van meerdere bijeenkomsten in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van het voornemen tot herindeling en daarover hun opvatting kenbaar te maken<sup>1</sup>. In dit verband dient vermeld te worden dat de wenselijkheid van herindeling als oplossing voor de gevoelde bestuurlijke knelpunten bij deze bijeenkomsten in beginsel onomstreden is gebleken. Hieruit kan worden opgemaakt dat er sprake is van een groot draagvlak voor de voorgenomen herindeling onder de bevolking. De grote mate van maatschappelijk draagvlak blijkt eveneens uit het relatief beperkte aantal ingediende zienswijzen op het herindelingsontwerp. Conform de bepalingen van artikel 5, tweede lid Wet arhi heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. Gedurende deze wettelijke periode van acht weken (17 november 2015 tot en met 14 januari 2016) zijn in totaal 345 zienswijzen ingediend. Wij stellen vast dat de gemeenten daarmee hebben voldaan aan de procesvereisten van de Wet arhi.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal ingediende zienswijzen op het herindelingsontwerp:

	aantal
Franekeradeel	0
het Bildt	341
Leeuwarden	0
Leeuwarderdeel	1
Littenseradiel	1
Menameradiel	1
Súdwest-Fryslân	1
<b>Totaal</b>	<b>345</b>

<sup>1</sup> De inwoners van Leeuwarderadeel hebben zich in een referendum in meerderheid uitgesproken voor aansluiting bij Leeuwarden. Gelet op de opsplitsing van Littenseradiel is het voortraject in die gemeente op intensieve wijze met de inwoners op dorpsniveau ingericht, op basis waarvan een gedragen gebiedsverdeling is ontstaan, waarbij geen enkel gebiedsdeel in bestuurlijke zin ontheemd raakt: daarmee wordt voldaan aan de uitgangspunten van de provinciale visie.

Wij leiden hieruit af dat het voorstel ook kan rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak. In die optiek springt het in verhouding grote aantal ingediende zienswijzen in het Bildt in het oog. Het betreft identieke zienswijzen, met dien verstande dat in drie gevallen een aanvullende tekst op de voorgedrukte standaardtekst is opgesteld<sup>2</sup>. Deze zienswijzen gaan in op de veronderstelde gebrekkige wijze van het uitvoeren van draagvlakonderzoek, hetgeen door het gemeentebestuur wordt weerlegd.

In de bij het herindelingsadvies gevoegde reactienota wordt gemotiveerd ingegaan op de ingekomen zienswijzen. Op grond van de inhoudelijke beoordeling van de zienswijzen is het herindelingsontwerp op 2 punten gewijzigd: een marginale aanpassing van het voorgestelde grensbeloop ten aanzien van de gebiedsverdeling van Littenseradiel en een kleine tekstuele aanpassing ten aanzien van de situatiebeschrijving van Leeuwarderadeel.

Naar ons oordeel hebben de gemeenten hiermee op adequate wijze de ingekomen zienswijzen afgehandeld.

Wij hebben de gemeente gewezen op de wenselijkheid van het opnemen in het herindelingsadvies van een logboek, waarin wordt beschreven op welke wijze de gemeentebesturen de burgers bij het herindelingsproces heeft betrokken en geraadpleegd. Dergelijke logboeken zijn als integrale bijlage 2 bij het herindelingsadvies opgenomen.

## 2. Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid

### *Interne samenhang van de (nieuwe) gemeenten*

Het gebied van de herindelingsgemeenten is gelegen in het (noord)westen van Fryslân. Vanwege de opsplitsing en gebiedsverdeling van Littenseradiel zijn alle zeven gemeenten procedureel aan elkaar verbonden in het herindelingstraject. Voor opdeling van Littenseradiel over 3 (nieuw te vormen) gemeenten is gekozen vanwege de multi-nodale oriëntatie van deze gemeente. De oriëntatie van inwoners is een wezenlijk aspect dat van belang is bij het samenstellen van stabiele (nieuwe) gemeentelijke entiteiten, en zijn daarmee een voorname indicator van de interne samenhang van de (nieuwe) gemeenten. Het betreft daarbij de logische samenhang binnen de (nieuwe) gemeenten ten aanzien van sociaal-maatschappelijke en functionele oriëntatiepatronen, als ook de sociale, culturele, economische en geografische verbanden. Toedeling van de dorpen vanuit Littenseradiel aan de nieuwe constellaties is qua aard, ligging en natuurlijke oriëntatie een logische stap.

De constituerende gemeenten van de nieuw te vormen gemeente *Waadhoeke* zijn te kenschetsen als plattelandsgemeenten, met een grote samenhang in inhoudelijke gebiedsopgaven. De vier dorpen die vanuit Littenseradiel overgaan naar *Waadhoeke* zijn alle in belangrijke mate op Franeker gericht. Het vraagstuk van de demografische ontwikkeling legt in deze gemeenten druk op de bevolkingssamenstelling en bijgevolg ook op de vitaliteit, de (toegankelijkheid en spreiding van) de voorzieningen en leefbaarheid in het gebied. Dit vraagstuk overstijgt de bestaande gemeentegrenzen en dient in samenhang worden aangepakt. De nieuwe gemeente *Waadhoeke* heeft de samenhang om passende bestuurlijke antwoorden te formuleren op deze opgaven. De gemeenten zijn qua karakter vergelijkbaar met elkaar en kennen een sterke onderlinge samenhang in landschappelijk, ruimtelijk-economisch en maatschappelijk opzicht. Het gebied kent een duidelijke focus op de agrarische (landbouw, akkerbouw en (glas)tuinbouw) en toeristisch-recreatieve functie. Daarnaast zijn de zorg en het MKB stevige pijlers in de werkgelegenheid in de dorpen en de stad Franeker. Naast een prettig woongebied met een hoge ruimtelijke kwaliteit is het behoud en vergroten van de lokale bedrijvigheid essentieel om de randvoorwaarden te scheppen voor het toekomstbestendig borgen van de leefbaarheid. De nieuwe gemeente

<sup>2</sup> Dit identieke drukwerk is opgesteld en verspreid door het Comité 'Stop de Fusie'.

kan in staat worden geacht om meer samenhang en harmonisatie aan te brengen in deze regionale opgaven. Daarmee komt deze constellatie ook tegemoet aan een belangrijk aspect van het Friese toetsingskader, namelijk de match tussen de bestuurlijke eenheid en de primaire opgavenprofielen. Wij onderschrijven daarmee de conclusie van de betrokken gemeenten dat een belangrijk resultaat van de samenvoeging is dat de complementariteit tussen de verschillende gebiedskwaliteiten de gelegenheid schept voor een meer afgewogen ontwikkeling van woon- en bedrijvenlocaties, alsmede van recreatieve en toeristische voorzieningen in het gebied. Dit leidt tot een optimalisering van de samenhang in keuzes. De nieuw te vormen gemeente Waadhoeke wordt de rechtsopvolger van Franekeradeel, het Bildt en Menameradiel.

De (nieuwe) gemeente *Leeuwarden* vanaf 1 januari 2018 zal bestaan uit de bestaande gemeente Leeuwarden, die aan de noordzijde wordt uitgebreid met de gemeente Leeuwarderadeel (bestaand uit zeven kernen) en aan de zuidwestzijde met een tiental kernen vanuit de gemeente Littenseradiel. De huidige gemeente Leeuwarden bestaat thans ook al uit de stad Leeuwarden en een ruim aantal dorpen dat op de stad is georiënteerd. De voorgenomen herindeling vormt een bestuurlijk-organisatorische bestending van bestaande nodale verbanden, zowel wat betreft werken, recreëren als het gebruik van voorzieningen. Met nadruk zij gesteld dat het toeristisch-recreatieve profiel van de aan Leeuwarden toe te delen gebieden naadloos aansluit op het huidige buitengebied van die gemeente. Vanuit de stad is dit een belangrijk gebied voor dagrecreatie, waardoor ook op die wijze sprake is van duidelijke aansluiting op maatschappelijke oriëntatiepatronen. De toevoeging van Leeuwarderadeel en het deel van Littenseradiel leiden tot ene betere afstemming tussen stad en omliggend platteland, en daarmee een aantrekkelijke uitbreiding van de diversiteit aan woonmilieus in de nieuwe gemeente Leeuwarden. Vanuit de samenwerking in Stadsregionaal-verband zijn de woningbouwplannen goed op elkaar afgestemd. Vanuit deze uitgangspositie kan de nieuwe gemeente het beleid en de uitvoering op nog meer integrale wijze inrichten. De wederkerige relatie tussen stad en ommeland kent ten aanzien van de kennis- en innovatiefunctie van de Dairy-campus een interessant aanknopingspunt door de toevoeging van het belangrijke veeteeltgebied van De Greiden. Voorts zorgt de voorgestelde gebiedsuitbreiding van Leeuwarden voor een evenwichtiger financieel draagvlak voor belangrijke regionale voorzieningen ten aanzien van voortgezet onderwijs, zorg en cultuur. De nieuwe gemeente Leeuwarden wordt de rechtsopvolger van Leeuwarderadeel.

De (nieuwe) gemeente *Súdwest-Fryslân* zal bestaan uit de bestaande gemeente Súdwest-Fryslân en een vijftiental dorpen van de gemeente Littenseradiel. Deze gebiedstoevoeging is een toepassing van het nodale principe, waarbij uitgegaan wordt van de primaire oriëntatie van deze dorpen op de centrumsteden Sneek en Bolsward. Op grond van deze oriëntatie op de voorzieningen in de stedelijke rand van Súdwest-Fryslân hebben de inwoners van het overgaande gebied van Littenseradiel een sterke binding met deze gemeente. Dit komt met name tot uitdrukking met betrekking van het gebruik van de voorzieningen op het gebied van voortgezet onderwijs, zorg, welzijn en sport alsook ten aanzien van de werkgelegenheid. Naast deze sociaal-maatschappelijke samenhang is ten aanzien van het toe te voegen gebied eveneens sprake van duidelijke ruimtelijk-landschappelijke overeenkomsten met het noordelijk deel van de huidige gemeente Súdwest-Fryslân. Súdwest-Fryslân en Littenseradiel kennen al langere tijd een stevige samenwerkingsrelatie binnen het sociaal domein, de politie en de brandweer, hetgeen eveneens een duidelijke indicator is voor de samenhang in dit gebied.

Zoals ook het geval is ten aanzien van Leeuwarden draagt deze herindeling bij aan een optimalere verhouding tussen het aantal mensen dat gebruik maakt van bovenlokale voorzieningen en het aantal mensen dat ook daadwerkelijk woonachtig is in de gemeente die dergelijke voorzieningen in stand houdt. Een betere afstemming tussen het gebruik van voorzieningen en de daarmee gemoeide kosten leiden tot een rechtvaardiger financieel draagvlak voor de instandhouding en ontwikkeling van deze voorzieningen. De nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân wordt de rechtsopvolger van Littenseradiel.

#### *Dorps- en kernenbeleid*

De gemeente *Waadhoeke* zal in 2018 circa 46.500 inwoners tellen, verspreid over 41 kernen.

De gemeente *Leeuwarden* zal in 2018 zo'n 121.400 inwoners tellen, verspreid over 36 kernen.

De gemeente *Súdwest-Fryslân* zal in 2018 naar verwachting ongeveer 90.000 inwoners tellen, verspreid over 89 kernen.

Gemeentelijke opschaling vraagt om een doordacht kernenbeleid, waarbinnen de voorwaarden kunnen worden geschapen om een voor de burgers en leefgemeenschappen binnen de kernen herkenbaar lokaal bestuur te blijven. Fryslân kenmerkt zich overigens bij uitstek door zijn veelkernigheid: de gemeente als bestuurlijke entiteit is daarbij niet de natuurlijke schaal waarmee inwoners zich vereenzelvigen, maar die oriëntatie en identiteit ligt primair in de onderscheiden kernen zelf.

De huidige gemeenten hebben elk afzonderlijk veel ervaring opgedaan met een goed functionerend en gewaardeerd wijken- en dorpenbeleid, gericht op behoud van de leefbaarheid en verbondenheid. Wij hebben er bij de gemeenten op aangedrongen de verworvenheden van het bestaande kernenbeleid ten volle te benutten voor de vormgeving van een kernenbeleid van de nieuw te vormen gemeente. Wij gaan er dan ook vanuit dat een dergelijk beleid van de nieuw te vormen gemeente tijdig wordt voorbereid ten behoeve van uiteindelijke besluitvorming door het nieuw te kiezen gemeentebestuur. Wij stellen vast dat voor elk van de nieuwe gemeentelijke constellaties in het herindelingsadvies een toekomstvisie is opgenomen, waarin de gemeenten aangeven op welke wijze zij vanaf 2018 het beleid willen vormgeven om ook in de nieuwe situatie een voor de burgers nabij bestuur te kunnen blijven.

Al met al delen wij onverkort de conclusie van de gemeenten dat de drie respectievelijke herindelingen de mogelijkheden van de nieuwe gemeentebesturen versterkt om de opgaven en wenselijke ontwikkelingen vanuit een integrale visie op het gehele samenhangende gebied van de nieuwe gemeenten aan te sturen. De voorgenomen samenvoeging en de onderscheiden gebiedstoedelingen van(uit) Leeuwarderadeel en Littenseradiel hebben een profielversterkende uitwerking op de nieuwe c.q. ontvangende gemeente(n). Daarnaast verwachten wij dat de gemeenten, op basis van de goede ervaringen in de huidige situaties, adequaat beleid ten uitvoer zullen brengen om de maatschappelijke betrokkenheid door een doordacht en actief wijken-, dorps- en kernenbeleid te behouden. Wij stellen vast dat in de beoogde gemeentelijke constellaties de interne samenhang als zeer groot, en het te voeren beleid ten dienste van en met de lokale gemeenschappen als zeer adequaat zijn te kwalificeren.



### 3. Bestuurskracht

Mede als gevolg van het proces van verdergaande decentralisatie van overheidstaken kiest de rijksoverheid bewust voor het beleggen van beleidsuitvoering zo dicht mogelijk bij de burger. Dit sluit ook aan bij het uitgangspunt van de gemeente als 'eerste overheid'. Dit vraagt om bestuurskrachtige gemeenten die hierop op toekomstbestendige wijze zijn toegerust. In het belang van de inwoners en de lokale gemeenschappen dient een nieuwe danwel nieuw te vormen gemeente te beschikken over voldoende bestuurskracht. In essentie kan worden gesteld dat een gemeente bestuurskrachtig is als zij in staat is haar maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken en eigen ambities adequaat uit te voeren, waarbij recht wordt gedaan aan de maatschappelijke omgeving. Hierdoor kunnen gemeenten kwalitatief goed bestuur bieden en goede dienstverlening leveren die voldoet aan de eisen van deze tijd, zonder daarbij overmatig (beleidsrijke) taken te moeten onderbrengen in samenwerkingsverbanden, die het vaak moeten stellen zonder adequate besturingsfilosofie en bijbehorend passend opdrachtgeverschap.

De gemeenten zijn van oordeel dat de voorgenomen herindelingen een adequate respons bieden op het toenemende aantal taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden dat bij de lokale overheid wordt belegd. Op deze wijze kunnen de gemeenten op passende wijze eigenstandig sturing geven aan de complexe maatschappelijke vraagstukken die nu en in de toekomst aan de orde zijn.

De gemeenten beschrijven in het herindelingsadvies op welke wijze de respectievelijke herindelingen bijdragen aan het (verder) versterken van de bestuurskracht, waaronder ook een vergroting van de slag- en ontwikkelingskracht jegens medeoverheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

De voorgenomen samenvoeging van de Waadhoeke-gemeenten biedt naar ons oordeel de randvoorwaarden om de door de gemeenten zelf gesignaleerde organisatorische kwetsbaarheden het hoofd te bieden. De beoogde omvang van de nieuwe gemeente (46.500 inwoners) stelt haar in staat om voldoende gespecialiseerd personeel aan zich te binden ter bevordering van de continuïteit in de beleidsvoorbereiding en uitvoering. Dit stelt de gemeente in staat het leeuwendeel van haar taken in eigen beheer uit te voeren. Tegelijkertijd maakt deze schaa sprong het mogelijk de gewenste bestuurlijke kwaliteit te borgen.

De gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân zijn betrokken bij deze herindelingsprocedure, niet omdat zij zelf bestuurskrachtproblemen ondervinden, maar vanwege de omstandigheid dat zij een essentieel onderdeel vormen voor de bestuurlijk-organisatorische oplossing in regionaal verband. Bij het beoordelen van de inhoudelijke noodzaak van de voorgenomen herindelingen dient te worden gerefereerd aan de bijzondere ontstaansgeschiedenis en inrichting van dit herindelingsproces, ten aanzien van de besluitvorming in Leeuwarderadeel en Littenseradiel, die ertoe strekte dat hun bestuurlijke zelfstandigheid, zeker op termijn, niet in het belang was van hun inwoners. Naar aanleiding hiervan was een logische gebiedstoedeling op grond van nodale samenhang aan de orde. De vier betrokken gemeenten (Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel en Súdwest-Fryslân) hebben in eendrachtigheid tot het voorliggende herindelingsvoorstel gekozen. Daarbij is bewust geopteerd voor toepassing van de herindelingsvariant van 'lichte samenvoeging', waarbij de gemeenten Leeuwarderadeel en Littenseradiel worden opgeheven en de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân als ontvangende gemeenten blijven bestaan. Een reguliere samenvoeging zou betekenen dat ook beide laatstgenoemde gemeenten zouden worden opgeheven, met alle administratieve lasten en kosten die daaraan zijn verbonden. Deze

ingrijpende gevolgen staan niet in verhouding tot de omvang van deze beide herindelingen. Beide voorstellen tot lichte samenvoeging, en het doorlopen traject om tot deze voorstellen te komen, voldoen in onze ogen in alle aspecten aan de procesvereisten zoals gesteld in uw brief d.d. 30 juni 2015, inhoudende een aanvulling op het vigerende Beleidskader, te weten: er is overeenstemming tussen de betrokken gemeenten over de toepassing van de herindelingsmodaliteit van 'lichte samenvoeging' en er zijn afspraken gemaakt over de rechtspositie van het overgaande personeel vanuit de op te heffen gemeenten Leeuwarderadeel en Littenseradiel. Als werkgevers achten de betreffende op te heffen gemeenten het essentieel dat de rechts- en arbeidsmarktpositie van hun personeel goed geborgd is. Hiertoe zijn reeds eind 2015 afspraken opgesteld in een Convenant P&O, dat door de colleges van de zeven gemeenten is vastgesteld. Eveneens werken de gemeenten met een zogeheten 'open arbeidsmarkt', waarbij in geval van vacatures medewerkers van de herindelingspartners voorrang krijgen. Er is inmiddels een sociaal statuut afgesloten voor de zeven gemeenten. Naar ons oordeel geven de gemeenten hiermee op passende wijze uitvoering aan het borgen van de rechtspositie van het personeel.

De effectuering van de drie beoogde herindelingen leidt, mede gelet op de gebiedseigen kenmerken, in onze ogen tot een optimale match tussen de te vormen bestuurlijke constellatie en de bovenlokale opgavenprofielen, zonder daarbij in bijzondere mate afhankelijk te zijn van samenwerkingsverbanden (binnen welke het lastig is om voldoende regie te kunnen voeren). De beoogde omvang van de nieuwe gemeenten maakt het mogelijk de gewenste bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit te borgen.

Wij achten de gemeenten daarmee in staat om een hoogwaardige dienstverlening aan burgers en bedrijven te kunnen realiseren en een goede invulling te geven aan de maatschappelijke opgaven en ambities, ook in de regionale context.

Ten aanzien van het financieel perspectief van de gemeenten verwijzen wij u naar de separate paragraaf verderop in deze zienswijze.

#### 4. Evenwichtige regionale verhoudingen

In een voorstel tot herindeling moet worden aangegeven wat de voorziene effecten van de voorgenomen fusie zijn voor de samenhang en het evenwicht in de regio. Tevens dient met een nagestreefde herindeling te worden voorkomen dat er zogeheten 'restproblematiek' ontstaat, zodat omliggende gemeenten niet ongunstig worden beïnvloed in hun bestuurlijke toekomstperspectief. Dit geldt eens te meer in geval van een opsplitsing van een bestaande gemeente en de daaruit voortvloeiende gebiedsverdeling, aangezien in een dergelijk geval bij uitstek rekening gehouden kan worden met een optimale aansluiting van de nieuwe grenzen aan de maatschappelijke opgaven die in de regio spelen. In het herindelingsadvies wordt hierop uitgebreid ingegaan, waaronder bij de beschrijving van de motieven en achtergronden van de voorgestelde herindelingen.

Het Beleidskader stelt dat de provincie een bovenlokale verantwoordelijkheid heeft die uitstijgt boven de belangen van afzonderlijke gemeenten. Vanuit deze verantwoordelijkheid hebben wij de mate van regionale samenhang en evenwicht beoordeeld, zowel op inhoud als op procesgang. Conform de richtlijnen die daarvoor gelden hebben de gemeenten het vastgestelde herindelingsontwerp toegezonden aan alle buurgemeenten. Eveneens zijn deze gemeenten uitgenodigd voor nader overleg. Wij stellen vast dat geen enkele buurgemeente - waaronder Harlingen - een zienswijze heeft ingediend, hetgeen een duidelijke indicator is voor de perceptie dat de voorgenomen herindelingen hun positie niet nadelig beïnvloedt.

In Fryslân zijn door de geëffectueerde herindelingen in 2011 en 2014 reeds stappen gezet in de wenselijk geachte opschaling van het lokaal bestuur. De voorgestelde herindelingen sluiten aan bij deze trend van gerichte gemeentelijke schaalvergroting.

De adviesrapportage van de door ons ingestelde Commissie van Wijzen heeft in het bijzonder ook betrekking op het toetsingscriterium 'evenwichtige regionale verhoudingen'. Immers, uit het herindelingsadvies moet blijken hoe de voorgenomen herindelingen passen binnen de bredere provinciale context die geschetst wordt in het advies van de Commissie, en de door ons ingenomen standpuntbepaling op basis hiervan. Het is hierbij voor ons van belang dat de voorgenomen herindelingsconstellaties, naast een voldoende mate van logische interne samenhang, ook tegemoetkomen aan een bestendinging van de regionale samenhang, die overeenstemt met de maatschappelijke realiteit.

De positie van zowel Leeuwarden als Súdwest-Fryslân in de regio wordt door de beoogde herindelingen verder bevestigd. Het samenvoegen van het omliggende gebied met beide centrumkernen dragen bij aan zowel het versterken van de positie als provinciehoofdstad c.q. regionaal centrum als aan de verbinding met de omliggende landelijke gemeenten. Franekeradeel, het Bildt en Menameradiel geven in het herindelingsadvies aan dat de vorming van de gemeente Waadhoeke de verhouding met Harlingen ongewijzigd laat ten aanzien van de huidige samenwerking. Waar regionale opgaven erom vragen zal de samenwerking tussen Waadhoeke en Harlingen worden gezocht en zo nodig geïntensiveerd. Daarbij geldt dat de zelfgekozen bestendinging van de zelfstandigheid van Harlingen hiervoor voor Waadhoeke geenszins een belemmering vormt, waarop wij hieronder bij de onderdelen 'Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden' en 'Restproblematiek' nader ingaan.

Het samenstel aan voorgenomen herindelingen komen in zeer ruime mate tegemoet aan het nodaliteitsbeginsel dat wij zelf als leidraad hanteren bij de beoordeling van voorgestelde nieuwe lokaal-bestuurlijke indelingen. De voorgestelde nieuwe indeling van het gebied draagt bij aan een integrale bestuurlijke benadering van de voor het gebied majeure opgaven.

In het herindelingsadvies constateren de gemeenten voorts dat de schaalvergroting in belangrijke mate bijdraagt aan het vergroten van de wenselijk geachte grotere ambtelijke en bestuurlijke slagkracht. De gemeenten verwachten dat er hiermee goede regionale verhoudingen zullen ontstaan. Wij achten deze verwachting gerechtvaardigd, nu ook de bestuurskracht van de regio kan toenemen, doordat door de vorming van deze robuuste gemeenten het aantal gemeenten - en daarmee het aantal samenwerkingspartners - afneemt. Wij onderschrijven de verwachting dat de herindelingen zullen leiden tot evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen. De nieuwe gemeenten kennen elk een schaal en positie in de regio die hun in staat stelt een adequate bijdrage te leveren aan het oppakken van gemeentegrensoverschrijdende regionale opgaven.

#### *Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*

Als integrale bijlage 3 is bij het herindelingsadvies per gemeente een overzicht opgenomen van de gemeenschappelijke regelingen waaraan zij thans deelneemt. In het herindelingsadvies geven de gemeenten aan dat door de vorming van de voorgestelde constellaties gemeenten van een zodanige schaal ontstaan, dat het overgrote deel van het gemeentelijke takenpakket in eigen beheer zal kunnen worden uitgevoerd. Wij delen de opvatting van de gemeenten dat dit uit oogpunt van democratische legitimiteit en beheersbaarheid ook nagestreefd zou moeten worden, en waarbij excessieve 'bestuurlijke drukte' kan worden teruggebracht. Daar waar participatie in een dergelijk samenwerkingsverband in termen van een maatschappelijke of gebiedsgerichte/regionale meerwaarde en/of tot evidente efficiencyvoordelen leidt, sluiten de (nieuwe) gemeenten deelname aan dergelijke verbanden als hulpstructuur echter uiteraard niet op voorhand uit. Daarbij kan worden gewezen op

bestaande (al dan niet verplichte) samenwerking op het terrein van onder andere sociale zaken, VTH-taken ten aanzien van het milieu, veiligheid en woningbouw (Waadhoeke), Stadsregionaal, shared-service center ICT-dienstverlening vanuit Leeuwarden als centrum-gemeente (Leeuwarden) en ICT, recreatie, afvalverwijdering en welstandszorg (Súdwest-Fryslân). In dit verband is het gepast een nadere toelichting te geven op de Inter-gemeentelijke Sociale Dienst Noordwest-Fryslân; dit betreft een gemeenschappelijke regeling waarin naast de gemeenten Franekeradeel, het Bildt en Menameradiel ook Harlingen, Leeuwarderadeel, Terschelling en Vlieland participeren.

In Waadhoeke-verband is een discussie ontstaan over het vraagstuk of de nieuwe gemeente na herindeling een eigenstandige sociale dienst zou moeten hebben. Diverse raadsfracties in die gemeenten hebben daarop ingezet. Aangezien Leeuwarderadeel gaat herindelen met Leeuwarden zal die gemeenten uit de regeling treden. Voorjaar 2016 hebben de raden van Franekeradeel, het Bildt en Menameradiel in eensluidende raadsbesluiten het advies aan de nieuw te vormen gemeente Waadhoeke uitgesproken om het sociaal domein per 1 januari 2020 onder directe gemeentelijke sturing te brengen door het te plaatsen in de (dan eigen) gemeentelijke organisatie. Harlingen, Vlieland en Terschelling zouden dan diensten kunnen inkopen bij Waadhoeke. Deze termijn geeft alle betrokken gemeenten voldoende tijd om zich voor te bereiden op de liquidatie van de regeling (danwel uittreding van Waadhoeke als de overgebleven gemeenten de regeling in stand wensen te houden).

#### *Restproblematiek*

Wij zijn van oordeel dat voorkomen moet worden dat een herindelingsvoorstel leidt tot zogeheten 'restproblematiek'. Dat wil zeggen dat door de vorming van een nieuwe gemeente (een) omliggende gemeente(n) niet onnodig in haar/hun ontwikkeling mag/mogen worden belemmerd, waardoor het toekomstperspectief van deze gemeente(n) ongunstig wordt beïnvloed.

Wij delen de opvatting van de betrokken gemeenten dat beide voorgenomen 'lichte samenvoegingen' ertoe leiden dat de posities van Leeuwarden en Sneek/Bolsward als hoofdstad c.q. centrumplaatsen verder worden versterkt.

Gelet op de voorliggende opsplitsing van Littenseradiel is het voortraject in die gemeente op intensieve wijze op dorpsniveau met de inwoners ingericht, op basis waarvan een gedragen gebiedsverdeling is ontstaan, waarbij op adequate wijze is voorkomen dat een gebiedsdeel in bestuurlijke zin ontheemd zou raken.

Tevens zijn wij met de Waadhoeke-gemeenten van opvatting dat de voorgenomen samenvoeging voor Harlingen geen onevenredig nadeel oplevert. Ten aanzien van de bestaande samenwerking tussen Harlingen en Waadhoeke blijft de relatie vooralsnog ongewijzigd. De Waadhoeke-gemeenten staan op het standpunt dat de nieuwe gemeente zichzelf allerminst met de rug naar Harlingen zal plaatsen: vanzelfsprekend zullen samenwerkingsinitiatieven die tot wederzijds voordeel strekken worden aangegaan. Voor zover Harlingen op enig moment in de toekomst bestuurlijk-organisatorisch aansluiting zoekt zal de nieuw te vormen gemeente Waadhoeke dat gesprek met een positieve grondhouding tegemoet treden.

Wij concluderen dat de effectuering van de voorgestelde herindelingen bijdragen aan evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen, en voor de niet-participerende buurgemeenten geen onevenredig nadeel in hun ontwikkelperspectief oplevert.

## 5. Duurzaamheid

Met het samenstel aan voorgestelde herindelingen ontstaat een drietal robuuste gemeenten die elk in staat geacht kunnen worden zowel het huidige als het toekomstige gemeentelijke takenpakket goed te adresseren. De schaalomvang stelt het lokaal bestuur in het desbetreffende gebied in staat om zowel bestuurlijk als ambtelijk een (verdere) professionaliseringsslag te maken, waardoor een optimale dienstverlening tegen acceptabele kosten ook in de toekomst gewaarborgd kan worden. Wij zijn ervan overtuigd dat de nieuwe gemeenten met deze herindelingen een voldoende schaa sprong maken, die het bevordert dat de lokale en regionale opgaven, de wettelijke taken en eigen ambities adequaat kunnen worden uitgevoerd.

Hierbij tekenen we met nadruk aan dat de betrokkenheid van Leeuwarden en Súdwest-Fryslân bij deze herindelingen in geen geval is ingegeven door een onvoldoende intrinsieke toekomstbestendigheid van deze beide bestaande gemeenten. Zij zijn betrokken bij deze herindelingen als onderdeel van een logische gebiedsoplossing in dit deel van de provincie.

Met de Waadhoeke-gemeenten zijn wij van opvatting dat in dit deel van het herindelingsgebied aansluiting van Harlingen in beginsel zou bijdragen aan de meest duurzame herindelingsvariant in regionaal perspectief. Zoals wij hierboven al hebben aangegeven bestaat hiervoor in Harlingen evenwel geen enkel lokaal draagvlak, noch bestuurlijk noch maatschappelijk. Samen met Franekeradeel, het Bildt en Menameradiel accepteren wij dit standpunt van Harlingen als vaststaand feit. Hiermee is sprake van een situatie die in het vigerende beleidskader wordt genoemd, namelijk het gegeven dat een gedragen regionale oplossing niet mogelijk is, terwijl de Waadhoeke-gemeenten de urgente noodzaak voelen om op zo kort mogelijke termijn tot opschaling van hun gemeenten te komen. Nadat Harlingen zich heeft teruggetrokken uit de herindelingsvoorbereidingen is daar door Franekeradeel, het Bildt en Menameradiel ook volop op ingezet. Wij komen in dit verband tot de slotsom dat met de vorming van de gemeente Waadhoeke wordt voldaan aan de voorwaarden tot relativering van het duurzaamheids criterium ten faveure van het belang van het versterken van de gemeentelijke bestuurskracht op korte termijn, waarbij de vorming van Waadhoeke Harlingen geen onevenredig nadeel oplevert. De eigen keuze voor zelfstandigheid door Harlingen brengt naar onze opvatting ook met zich mee dat dit de buurgemeenten niet dient te belemmeren in hun behoefte tot opschaling. Zoals eerder al gesteld heeft Harlingen ook geen zienswijze tegen het herindelingsontwerp ingediend.

Ten aanzien van de drie voorgestelde herindelingen verwachten wij dat de nieuwe gemeenten qua schaal en het bijbehorende ontwikkelperspectief goed toegerust zullen zijn voor een langere periode. Daarmee is het niet te verwachten dat de gemeenten binnen afzienbare termijn bij nieuwe herindelingen betrokken zullen zijn vanuit de noodzaak dat de nu voorgestelde schaa sprong niet toereikend zal blijken om hun taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Voor zover in de voorzienbare toekomst een wijziging van de gemeentegrenzen bij grenscorrectie aan de orde zou komen, stellen wij ons op het standpunt dat dit geschiedt op basis van een evident draagvlak daartoe onder de betrokken gemeenten.

### **Financieel perspectief**

Vanaf de dag dat door de betrokken gemeenten blijkens een vastgesteld herindelingsontwerp is besloten tot een gemeentelijke herindeling, houden wij van rechtswege financieel toezicht op de betreffende gemeenten. De door ons aangewezen besluiten van de raden en de colleges van B&W behoeven onze goedkeuring. Zo wordt voorkomen dat gemeenten uitgaven doen (of nalaten) die nog voordelen opleveren voor de betreffende gemeente, maar nadelig (kunnen) zijn voor de nieuw op te richten gemeente. Bij brief van 17 november 2015 zijn de betrokken gemeenten op de hoogte gesteld van de besluiten waarop het toezicht betrekking heeft en de daarbij behorende werkafspraken. Indien gemeenten uitgaven doen (of inkomsten verlagen) vinden wij onderlinge afstemming van groot belang.

De gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel en Harlingen hebben in 2013 door middel van een herindelingsscan een onderzoek verricht naar het financiële perspectief van de nieuw te vormen gemeente en de te verwachten ontwikkelingen. Nadat Harlingen heeft besloten zich terug te trekken uit de herindelingsvoorbereidingen zijn de gegevens uit de scan daarop aangepast, om zo een accuraat beeld te kunnen schetsen op de aldan nagestreefde constellatie.

Om een reëel beeld te krijgen van de financiële positie van de gemeenten Leeuwarden en Leeuwarderadeel is er op verzoek van de gemeente Leeuwarden in 2014 een onderzoek ingesteld naar de mogelijke financiële risico's van deze gemeenten, waaronder het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen.

De financiële positie van de gemeenten is in het herindelingsadvies opgenomen. Uit het jaarlijks onderzoek dat wij uitvoeren naar de financiële posities van de gemeenten blijkt, dat er bij de betrokken gemeenten de laatste jaren steeds sprake is geweest van structureel en reëel sluitende begrotingen. De gemeenten hebben voor het begrotingsjaar 2016 de volgende begrotingsresultaten aangeboden.

<b>Gemeente</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Franekeradeel	182.000	-/- 53.000	-/- 385.000	-/- 468.000
het Bildt	35.152	15.960	45.781	98.302
Menameradiel	204.000	69.000	-/-13.000	11.000
Leeuwarderadeel	159.920	7.308	58.021	137.081
Littenseradiel	139.176	101.277	220.757	253.487
Leeuwarden	4.252.000	4.682.000	706.000	0
Súdwest-Fryslân	521.000	781.000	3.505.000	4.296.000

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat alle betrokken gemeenten in het jaar 2016 een structureel en reëel sluitende begroting hebben aangeboden. Hoewel vanwege de economische ontwikkelingen op voorhand nog geen garantie kan worden gegeven over de toekomstige financiële positie kan hieruit worden afgeleid dat dit een goede uitgangspositie biedt voor de nieuwe gemeenten om tot een duurzaam gezond financieel beleid te komen.

Bij een gemeentelijke herindeling kan een verrekening van rechten en verplichtingen plaatsvinden. Dit zal zeker het geval zijn indien het grondgebied van een bij de herindeling betrokken gemeente overgaat naar meer dan één gemeente of anders gezegd, als de gemeente bij een herindeling over twee of meer gemeenten wordt gesplitst. Deze opsplitsing doet zich voor bij de gemeente Littenseradiel, die wordt opgesplitst met gebiedstoedelingen aan de gemeenten Súdwest-Fryslân, Leeuwarden en Waadhoeke. Door de provincie zijn hieromtrent beleidsregels opgesteld, waarvan de gemeenten bij separate brief van

17 november 2015 op de hoogte zijn gesteld. Met nadruk moet worden gesteld dat deze beleidsregels alleen van toepassing zijn indien de door de gemeenten zelf gemaakte afspraken op dit punt niet worden nagekomen, danwel tot een onredelijke en/of onbillijke uitkomst leiden. Onderdeel van deze afspraken tussen de betrokken gemeenten betreffen specifiek ook de financiële ontvlechting. Daarover zijn de gemeenten in een bestuurs-overeenkomst d.d. 24 november 2014 een aantal verdeelprincipes overeengekomen, met als hoofdregels:

- datgene wat deelbaar is volgt het overgaande grondgebied;
- wat ondeelbaar is wordt verdeeld op basis van een vaste verdeelsleutel: Súdwest-Fryslân 51%, Leeuwarden 32% en Waadhoeke 17%.

### ***De positie van de Friese en Bildtse taal***

Wij stellen vast dat de betrokken gemeenten in het herindelingsadvies aangeven welke ambities aangaande het taalbeleid zij in de nieuwe situatie willen voeren met betrekking tot het Fries en het Bildts. Wij vinden het van groot belang dat de gemeenten adequaat beleid voeren ten aanzien van de effecten van de herindelingen op de positie van het Fries en het Bildts.

### ***Fries taalbeleid***

In de 'Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2013-2018' zijn het Rijk en de provincie Fryslân overeengekomen dat in het geval van gemeentelijke herindelingen er, in samenspraak met de betrokken partijen, afspraken gemaakt zullen worden over de bescherming van de positie van de Friese taal in de nieuwe gemeenten. Dat als uitwerking van de aangegane verplichtingen ten aanzien van het Fries, die voortvloeien uit het ondertekenen en bekrachtigen door Nederland van het "Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden" en het "Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden". Daarin wordt gesteld dat nieuwe bestuurlijke indelingen het bestaande niveau van taalrechten voor inwoners van een deelnemende gemeente niet mag verminderen (Handvest artikel 7, lid 1b en Kaderverdrag artikel 5). Daarnaast wordt in het eerste artikel van het Handvest ook genoemd dat het gebruik van de taal in het openbare en particuliere leven aangemoedigd moet worden.

Op basis van de meest recente cijfers in de Friese Taalatlas 2015 over de positie en het gebruik van het Fries (als spreek-, schrijf-, lees- en moedertaal, maar ook met betrekking tot de overdracht naar de volgende generaties), blijkt dat de positie van het Fries in de betrokken gemeenten zeer sterk is. Daarbij zijn er wel onderlinge verschillen aan te wijzen, waarbij over het algemeen Leeuwarden als verstedelijk gebied minder hoog scoort en de omliggende gemeenten als (zeer) sterk Friestalig aan te merken zijn. Het is in het kader van deze herindeling van groot belang om erop te wijzen dat de positie van het Fries in de gemeente Littenseradiel bijzonder diep geworteld is, wellicht het meest van de gehele provincie. Het feit dat juist die gemeente zal worden verdeeld onder drie gemeenten (Leeuwarden, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke) maakt dat er bij die gemeenten een grote verantwoordelijkheid rust daar waar het gaat om de borging van het Fries, maar zeker om de bevordering daarvan in de nieuwe gemeente. Het is immers een groot risico dat de vanzelfsprekende positie en Friestalige 'dynamiek' tot stilstand komt in de nieuwe gemeenten. Dat geldt voor elke nieuwe gemeente, omdat de ervaring bij de nieuwe gemeenten die sinds 2011 in de provincie ontstaan zijn intussen leert dat het Fries taalbeleid in het algemeen niet automatisch de hoogste prioriteit heeft bij diezelfde gemeenten. De

gemeenten moeten er daarom op worden geveerd dat de huidige voornemens ten aanzien van het taalbeleid ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en ook in de toekomst met ambitie geformuleerd moeten blijven worden. Dit temeer omdat de beleidsaansturing ten aanzien van de behartiging van het taalbeleid in de nieuwe situaties vanuit de verstedelijkte centrumkernen tot stand zal komen. Naar onze overtuiging is dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken overheidspartijen. Van belang is ook dat sinds 2014 de Wet gebruik Friese taal van kracht is en dat die wet voorziet in rechten en plichten van burgers en bestuursorganen daar waar het de Friese taal betreft. De nieuwe gemeenten moeten zich daar bewust van zijn en rekening houden met een aanscherping van hun voorzieningen en taalbeleid vanwege de wijzigingen in hun verzorgingsgebied. Daarom willen wij graag met de huidige gemeenten en het Rijk een adequate invulling geven aan de afspraak zoals die omschreven staat in de Bestuursafpraak. Daarbij heeft de provincie een integrale bestuurlijke overeenkomst Fries taalbeleid voor ogen, zoals wij die eerder in 2010 en 2013 hebben gesloten. Daarbij is het wel zaak om de ervaringen van de afgelopen jaren en de Wet gebruik Friese taal nadrukkelijk te betrekken bij de inhoud van de afspraken. Het doet ons deugd dat de gemeenten die betrokken zijn bij de totstandkoming van Waadhoeke, in hun harmoniseringstraject het Friese taalbeleid een prominente plaats geven en dat wij daar als provincie bij betrokken worden. Ook voor de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân geldt dat het Fries taalbeleid zowel in het harmonisatietraject, als vanaf 2018 gebaseerd moet zijn op ambitie en bevordering zoals het Europees Handvest aangeeft.

#### *Erkenning van de Bildtse taal onder Deel II van het Europees Handvest*

Ten aanzien van de gemeente Waadhoeke is er sprake van een nog pluriformere taalsituatie vanwege de Bildtse taal, als identiteitsdrager van het 'Bildts Aigene', zoals die sinds meer dan 500 jaar in de betrokken gemeente het Bildt bestaat. Voor meer dan 50% van de huidige inwoners van de gemeente het Bildt is de Bildtse taal hun eerste taal: 6.000 van de 11.000 inwoners spreken en gebruiken immers dagelijks het Bildts. In de nieuwe gemeente Waadhoeke van 46.500 inwoners zullen de verhoudingen totaal anders zijn. Zowel het bestuur, als de politiek en de inwoners van het Bildt hebben duidelijk aangegeven dat zij op dit punt voldoende waarborgen worden ingebouwd teneinde de zorgen over de gevolgen van de herindeling voor de positie van het Bildts in de nieuw te vormen gemeente weg te nemen. Dat heeft er dan ook toe geleid dat de gemeente het Bildt een stevig onderbouwde aanvraag bij het Rijk heeft ingediend om het Bildts te erkennen onder Deel II van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. Die aanvraag heeft de provincie van harte ondersteund en onze steunverklaring maakt onderdeel uit van het totaalpakket van de erkenningsaanvraag. Gezien het feit dat die erkenningsaanvraag een direct gevolg is van de herindeling, vinden wij het van groot belang dat diezelfde erkenningsaanvraag ook onderdeel uitmaakt van deze arhi-procedure. Daarom sturen wij u onze steunverklaring nu nogmaals als bijlage mee. Wij benadrukken daarbij, zoals ook in die aanvraag beschreven wordt, dat het gaat om erkenning onder Deel II en dat zowel de gemeente als de provincie niet streven naar een (uiteindelijke) erkenning van het Bildts onder Deel III. In het kader van deze zienswijze verzoeken wij u om deze aanvraag te honoreren, waarmee voorkomen wordt dat een bestuurlijke opschaling negatieve gevolgen heeft voor het Bildts als eeuwenoude en historisch gegroeide regionale taal in het noordwesten van Fryslân.



**Tot besluit**

Hierboven hebben wij het *Herindelingsadvies Gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân* beoordeeld aan de hand van de daarvoor geldende toetsingscriteria - in hun onderlinge samenhang - en hebben wij een oordeel gevormd over de kwaliteit van de doorlopen arhi-procedure.

Op grond van deze afweging verzoeken wij u om op basis van dit herindelingsadvies - met inbegrip van het daarin voorgestelde grensbeloop - en onze zienswijze hierop, een voorstel van wet in voorbereiding te nemen, dat erop is gericht de voorgenomen herindelingen met de per 1 januari 2018 te effectueren. Met nadruk wijzen wij in dat verband op het belang van instemming met de toepassing van de twee zogeheten 'lichte samenvoegingen', aangezien naar onze overtuiging en die van de betrokken gemeenten op passende wijze wordt voldaan aan de daaraan gestelde procedurele voorwaarden.

Wij gaan ervan uit dat u een spoedige behandeling van het wetsvoorstel zult bevorderen.

Gedeputeerde Staten van Fryslân,



J.A. Jorritsma, voorzitter



A.J. van den Berg, secretaris

Als bijlagen bij deze brief zijn toegevoegd:

- Herindelingsadvies *Gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân* (inclusief integrale bijlagen);
- een zevental getekende raadsbesluiten tot vaststelling van het herindelingsadvies d.d. 21 april 2016;
- *Reactienota zienswijzen* d.d. 26 februari 2016;
- notitie *Toelichting nieuwe grenzen Littenseradiel* d.d. 17 maart 2016;
- afschrift GS-brief met steunverklaring erkenningsaanvraag Bildtse taal d.d. 18 februari 2016.

I.a.a.:

- de raden van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân (door tussenkomst van de colleges van Burgemeester en Wethouders)
- Provinciale Staten van Fryslân

# HERINDELINGSADVIES

*Gemeenten Franekeradeel, het Bildt,  
Leeuwarden, Leeuwarderadeel,  
Littenseradiel, Menameradiel  
en Súdwest-Fryslân*

VERSIE 21 APRIL 2016



# INHOUDSOPGAVE:

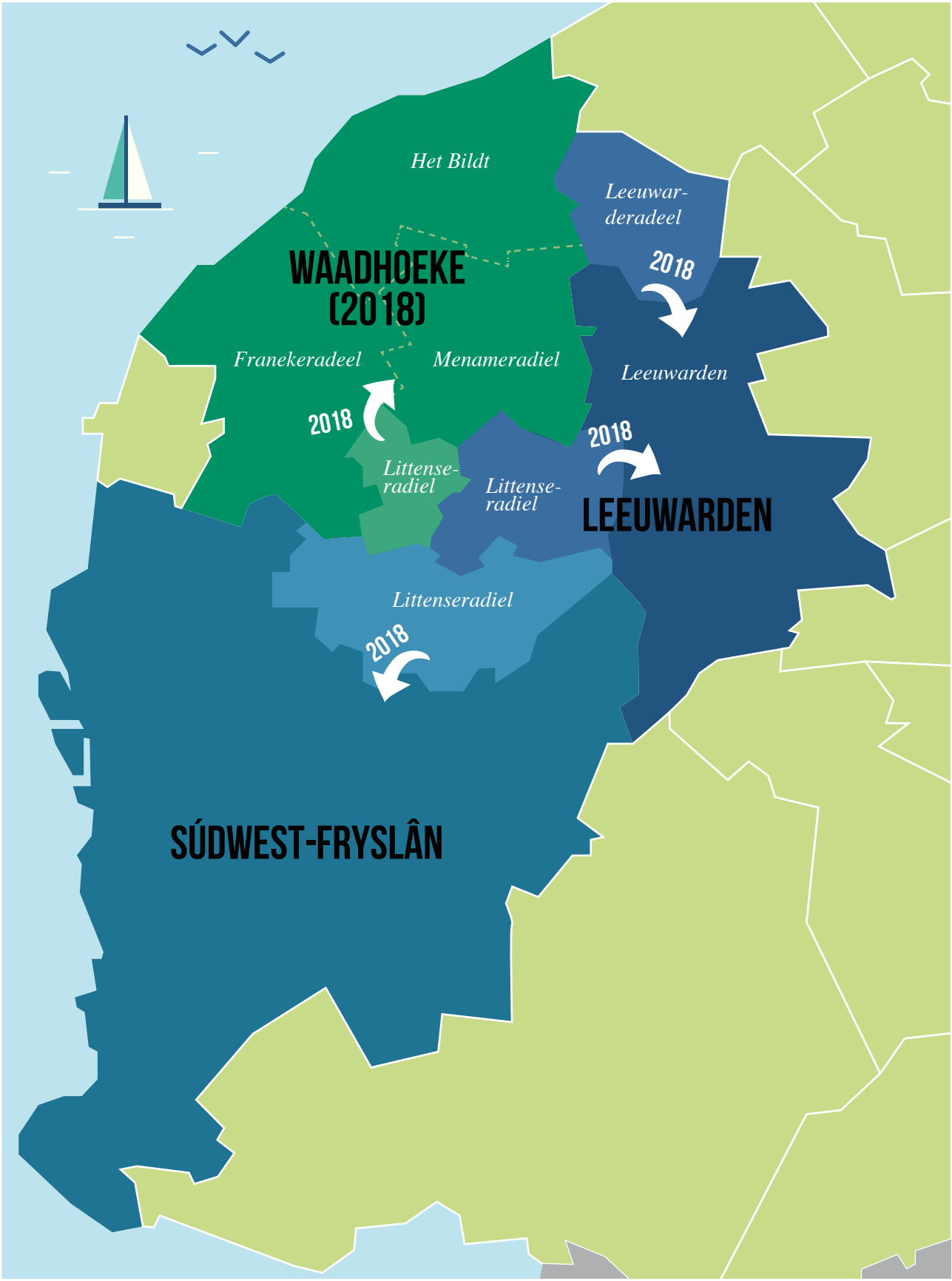
7	Samenvatting
9	Inleiding: drie herindelingen in Fryslân
11	<b>DEEL I - Samenvoeging Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel en deel Littenseradiel (Waadhoeke)</b>
13	<b>1. Situatiebeschrijving en voorgeschiedenis</b>
13	1.1 Situatiebeschrijving Franekeradeel
15	1.2 Situatiebeschrijving het Bildt
17	1.3 Situatiebeschrijving Menameradiel
18	1.4 Situatiebeschrijving Littenseradiel
20	1.5 Voorgeschiedenis van de betrokken gemeenten
24	<b>2. Motieven en achtergronden van deze samenvoeging</b>
24	2.1 Landelijke ontwikkelingen
25	2.2 Provinciale context
26	2.3 Onderbouwing van de voorgestelde samenvoeging
27	2.4 Geografische uitwerking van de voorgestelde samenvoeging
29	<b>3. De nieuwe gemeente Waadhoeke</b>
29	3.1 Kenmerken van het gebied en de gemeenschap
32	3.2 Taal en cultuur
32	3.3 Naamgeving
33	<b>4. Toetsing aan het beleidskader</b>
33	4.1 Draagvlak
36	4.2 Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid
36	4.3 Bestuurskracht
37	4.4 Evenwichtige regionale verhoudingen
37	4.5 Duurzaamheid
37	4.6 Personeel
38	<b>5. Financiële aspecten</b>
38	5.1 Financiële positie van de betrokken gemeenten
38	5.2 Lokale lastendruk van de betrokken gemeenten
39	5.3 Gemeentelijke belastingen voor bedrijven

# INHOUDSOPGAVE:

41	<b>DEEL II - Samenvoeging Leeuwarderadeel, Leeuwarden en deel Littenseradiel</b>
43	<b>1. Situatiebeschrijving en voorgeschiedenis</b>
43	1.1 Situatiebeschrijving Leeuwarden
45	1.2 Situatiebeschrijving Leeuwarderadeel
47	1.3 Situatiebeschrijving Littenseradiel
49	1.4 Voorgeschiedenis Leeuwarden
50	1.5 Voorgeschiedenis Leeuwarderadeel
50	1.6 Voorgeschiedenis Littenseradiel
53	<b>2. Motieven en achtergronden van deze samenvoeging</b>
53	2.1 Landelijke ontwikkelingen
54	2.2 Provinciale context
55	2.3 Onderbouwing van de voorgestelde lichte samenvoeging
57	2.4 Geografische uitwerking van de voorgestelde samenvoeging
59	<b>3. De gemeente Leeuwarden per 1 januari 2018</b>
59	3.1 Kenmerken van het gebied en de gemeenschap
61	3.2 Taal en cultuur
61	3.3 Naamgeving
62	<b>4. Toetsing aan het beleidskader</b>
62	4.1 Draagvlak
64	4.2 Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid
65	4.3 Bestuurskracht
65	4.4 Evenwichtige regionale verhoudingen
65	4.5 Duurzaamheid
66	4.6 Overeenstemming
66	4.7 Personeel
67	<b>5. Financiële aspecten</b>
67	5.1 Financiële positie van de betrokken gemeenten
67	5.2 Lokale lastendruk van de betrokken gemeenten
68	5.3 Gemeentelijke belastingen voor bedrijven

# INHOUDSOPGAVE:

71	<b>DEEL III – Samenvoeging Súdwest-Fryslân en deel Littenseradiel</b>
73	<b>1. Situatiebeschrijving en voorgeschiedenis</b>
73	1.1 Situatiebeschrijving Súdwest-Fryslân
74	1.2 Situatiebeschrijving Littenseradiel
76	1.3 Voorgeschiedenis Littenseradiel
78	1.4 Voorgeschiedenis Súdwest-Fryslân
79	<b>2. Motieven en achtergronden van deze samenvoeging</b>
79	2.1 Landelijke ontwikkelingen
80	2.2 Provinciale context
81	2.3 Onderbouwing van de voorgestelde lichte samenvoeging
82	2.4 Geografische uitwerking van de samenvoeging
83	<b>3. De gemeente Súdwest-Fryslân per 1 januari 2018</b>
83	3.1 Kenmerken van het gebied en de gemeenschap
85	3.2 Taal en cultuur
85	3.3 Naamgeving
86	<b>4. Toetsing aan het beleidskader</b>
86	4.1 Draagvlak
88	4.2 Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid
88	4.3 Bestuurskracht
88	4.4 Evenwichtige regionale verhoudingen
89	4.5 Duurzaamheid
89	4.6 Overeenstemming
89	4.7 Personeel
90	<b>5. Financiële aspecten</b>
90	5.1 Financiële positie van de betrokken gemeenten
90	5.2 Lokale lastendruk van de betrokken gemeenten
91	5.3 Gemeentelijke belastingen voor bedrijven
93	<b>BIJLAGEN</b>



# SAMENVATTING:

---

Zeven Friese gemeenten hebben op eigen initiatief en in gezamenlijkheid besloten om over te gaan tot gemeentelijke herindeling per 1 januari 2018, door middel van een opsplitsing, een samenvoeging en twee lichte samenvoegingen.

De volgende drie nieuwe gemeenten worden per 1 januari 2018 gevormd:

- Leeuwarden, als gevolg van een lichte samenvoeging van de huidige gemeente Leeuwarden met gemeente Leeuwarderadeel en een deel van de gemeente Littenseradiel.
- Súdwest-Fryslân, als gevolg van een lichte samenvoeging van de huidige gemeente Súdwest-Fryslân met een deel van de gemeente Littenseradiel.
- Waadhoeke, als gevolg van een samenvoeging van de huidige gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel en een deel van de gemeente Littenseradiel.

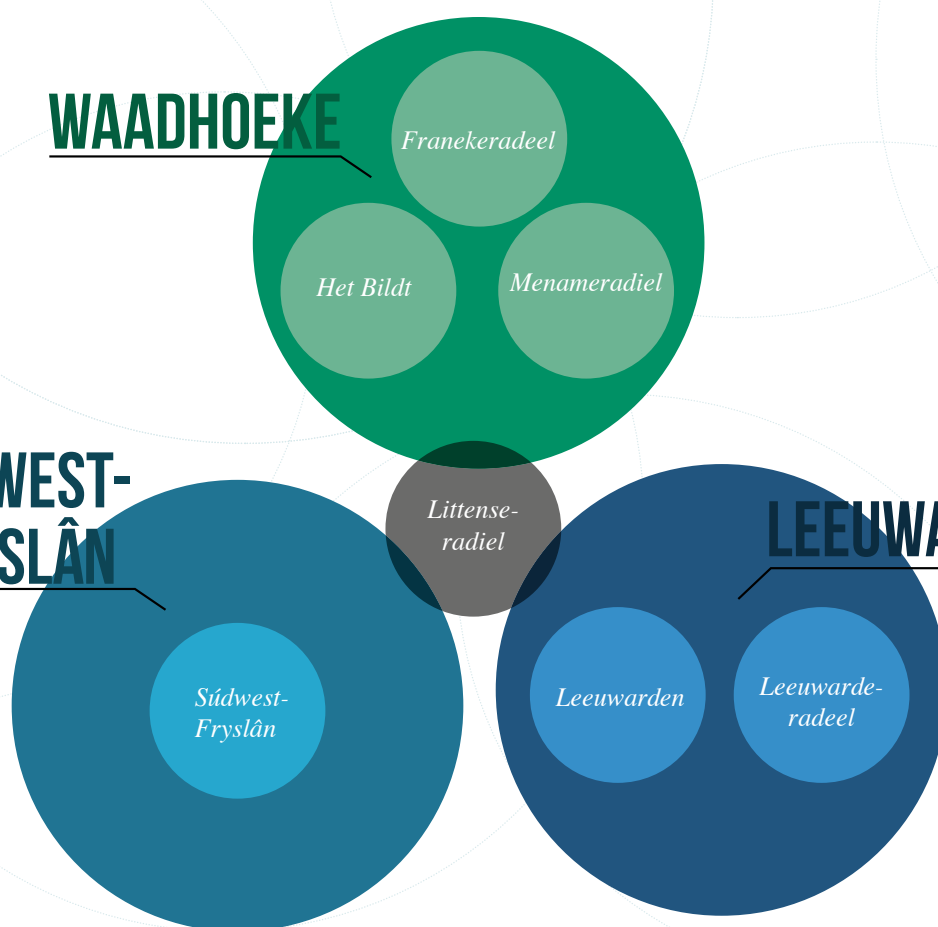
Met dit samenspel van gemeentelijke samenvoegingen worden sterke gemeenten gevormd die voldoende robuust zijn om het complexe takenpakket te kunnen hanteren en om maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden. Deze koers is geïnitieerd door de gemeentebesturen en kent een breed maatschappelijk draagvlak. Het te doorlopen herindelingsproces kent een wettelijke basis in de Wet Arhi (Algemene regels herindeling). Met deze nieuwe gemeenten wordt de bestuurskracht in Noordwest-Fryslân verder versterkt.



## SÚDWEST- FRYSLÂN

## WAADHOEKE

## LEEWARDEN



# INLEIDING:

## *drie herindelingen in Fryslân*

Voor u ligt het herindelingsadvies van zeven Friese gemeenten: Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân, waarmee zij een voorstel doen voor de vorming van drie (nieuwe) gemeenten per 1 januari 2018.

- De (nieuwe) gemeente Leeuwarden wordt gevormd door een lichte samenvoeging van de huidige gemeente Leeuwarden met de gemeente Leeuwarderadeel en het noordoostelijke deel van Littenseradiel. De (nieuwe) gemeente Leeuwarden wordt daarmee de rechtsopvolger van Leeuwarderadeel.
- De (nieuwe) gemeente Súdwest-Fryslân wordt gevormd door een lichte samenvoeging van de huidige gemeente Súdwest-Fryslân met het zuidelijke deel van Littenseradiel. De (nieuwe) gemeente Súdwest-Fryslân wordt de rechtsopvolger van de gemeente Littenseradiel.
- De nieuwe gemeente Waadhoeke wordt gevormd door een samenvoeging van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel en het noordwestelijke deel van Littenseradiel. De gemeente Waadhoeke wordt daarmee de rechtsopvolger van Franekeradeel, het Bildt en Menameradiel.

Door de opheffing en opsplitsing van de gemeente Littenseradiel zijn de drie voorgenomen herindelingen en dus de zeven betrokken gemeenten met elkaar verbonden. Deze samenhang is voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de provincie Fryslân aanleiding geweest om de gemeenten te verzoeken met een gezamenlijk herindelingsadvies te komen, om uiteindelijk één wetsvoorstel aan de ministerraad en de Tweede en Eerste Kamer voor te leggen.

### **Uitgangspunten**

Het voorgestelde samenspel van drie herindelingen is uniek in Nederland. Niet eerder was er sprake van een constellatie waar in zeven gemeenten betrokken zijn, waarvan een gemeente zich opsplitst en zo drie (nieuwe) gemeenten gevormd gaan worden. De voorgestelde herindelingen zijn geen doel op zich, maar een middel om toekomstbestendige gemeenten te vormen die hun wettelijke taken kunnen uitvoeren en hun eigen en gezamenlijke opgaven kunnen oppakken. Hierbij zijn de inhoudelijke opgaven en de oriëntaties van inwoners en ondernemers leidend geweest.

Voor de samenvoeging van gemeenten door middel van gemeentelijke herindeling bestaat een wettelijk kader in de vorm van de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi). Deze wet schrijft voor dat gemeenten met een voornemen tot herindeling dit beschrijven en onderbouwen in een herindelingsadvies.

### **Zienswijzen**

Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingontwerp ter inzage gelegen op de gemeentehuizen van de betrokken gemeenten. Gedurende de wettelijke periode van acht weken zijn in totaal 345 zienswijzen ingediend. Dit is als volgt verdeeld over de individuele gemeenten:

- 1 zienswijze Súdwest-Fryslân
- 1 zienswijze Littenseradiel
- 1 zienswijze Menameradiel
- 1 zienswijzen Leeuwarderadeel
- 341 (identieke) zienswijzen het Bildt

Daarnaast is er één zienswijze buiten de wettelijke termijn ingediend bij de gemeente Leeuwarderadeel.

De ingediende zienswijzen hebben betrekking op het proces, naamgeving en voorstellen voor een andere begrenzing. De 341 (identieke) zienswijzen die zijn ingediend bij gemeente het Bildt richten zich op de betrokkenheid van de bevolking bij de besluitvorming. Na behandeling en beoordeling van de zienswijzen is de conclusie dat in één geval de ingediende zienswijze leidt tot een wijziging van het herindelingontwerp. Het gaat hierbij om een kleine wijziging in de begrenzing. Daarnaast leidt één zienswijze tot een tekstuele aanvulling.

Alle zienswijzen zijn samengevat en door de betreffende gemeenten van een antwoord voorzien in een reactienota.

### **Leeswijzer**

Dit herindelingsadvies kent drie delen: een voor elk van de voorgenomen herindelingen. Deze delen zijn identiek in de hoofdstukindeling en zelfstandig leesbaar. Hoofdstuk 1 bevat een beschrijving van de situatie en de voorgeschiedenis van elke betrokken gemeente. Hoofdstuk 2 beschrijft de motieven en achtergronden voor de voorgestelde samenvoeging. Voor de te vormen gemeente wordt een beknopte toekomstvisie uiteengezet in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 wordt gewijd aan de toetsing van de herindeling aan de criteria uit het *Beleidskader gemeentelijke herindeling* van het ministerie van BZK. In hoofdstuk 5 komen enkele financiële kerncijfers van de betrokken gemeenten aan bod.

Bij dit herindelingsadvies is een drietal bijlagen gevoegd: detailkaarten van de nieuwe gemeentegrenzen, de logboeken voor het draagvlakonderzoek en een overzicht van de gemeenschappelijke regelingen.



# DEEL I

*Samenvoeging Franekeradeel,  
het Bildt, Menameradiel en deel  
Littenseradiel (Waadhoeke)*



PLANETARIUM

# 1.

## Situatie- beschrijving en voorgeschiedenis

In dit hoofdstuk worden de ruimtelijke, maatschappelijke en economische kenmerken van de betrokken gemeenten beschreven. Ook wordt de voorgeschiedenis per betrokken gemeente uiteengezet.

### 1.1 Situatiebeschrijving Franekeradeel

De stad Franeker en de omliggende dorpen en buurtschappen vormen samen de gemeente Franekeradeel, ontstaan in 1984 door een samenvoeging van Franekeradeel, Franeker en een deel van Barradeel.

Tabel 1.1 – Kerncijfers gemeente Franekeradeel

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Werkgelegenheid	Raadszetels	FTE
20.330	109 km <sup>2</sup>	17	6.222	19	119

Bron: Cijfers van CBS, provincie en gemeente, 2015

#### 1.1.1 Ruimtelijke kenmerken

Het stedelijke centrum met de historische binnenstad, het platteland met haar karakteristieke dorpen en de ligging aan de Waddenzee typeren Franekeradeel in ruimtelijk perspectief.

Franeker, gelegen tussen Harlingen en Leeuwarden, is een van de Friese Elfsteden. Franeker is een bewaard gebleven vestingstad met schitterende monumenten en unieke gebouwen. De oude stadswallen (bolwerken) en stadsgrachten zijn nog aanwezig en de ontstaansgeschiedenis van de stad is nog duidelijk zichtbaar. Daarnaast is Franeker een oude universiteitsstad, waarvan de professorenhuizen,

het academiegebouw en de oudste studenten kroeg van Nederland resteren.

Naast het unieke van de historische binnenstad, maken de diversiteit aan woonmilieus in de verschillende woonwijken en de ruime en groene uitstraling Franeker tot de aantrekkelijke woonstad waar ze om bekend staat.

Mooi wonen is het ook in Achlum, Boer, Dongjum, Firdgum, Herbajum, Hitzum, Peins, Pietersbierum, Oosterbierum, Ried, Klooster Lidlum, Schalsum, Sexbierum, Tzum, Tzummarum en Zweins. Deze karakteristieke dorpen bepalen samen met het uitgestrekte landschap de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Het landschap is uniek vanwege de in kwelderwallen, terpen en dijken nog altijd herkenbare en afleesbare ontstaansgeschiedenis van het gebied. De ligging aan de Waddenzee heeft de ontstaansgeschiedenis - en daarmee de inrichting van het huidige landschap - getypeerd en is natuurlijk ook nu nog van grote waarde.

#### 1.1.2 Economische kenmerken

De bedrijvigheid, ontwikkeling en mogelijkheden van de stad Franeker, de hoogwaardige landbouw op het platteland en de kleine innovatieve bedrijvigheid in de dorpen typeren Franekeradeel in economisch perspectief.

Franeker levert een substantiële bijdrage aan de werkgelegenheid in de regio. In Franeker bevinden zich meerdere bedrijventerreinen en kantoren waar mensen uit Franeker en omgeving hun werk vinden. De binnenstad kent een relatief breed aanbod aan winkels en horeca en heeft daarmee een duidelijke regiofunctie.

Van belang voor deze bedrijvigheid is de bereikbaarheid. Door de ligging aan de A31 zijn zowel Amsterdam, Zwolle als Groningen binnen ongeveer een uur bereikbaar. Daarnaast ligt Franeker aan het Van Harinxmakanaal en aan de spoorlijn Leeuwarden-Harlingen, verbindingen die van belang zijn voor de bereikbaarheid per boot en per trein.

Het platteland staat bekend om zijn hoogwaardige landbouw, glastuinbouw en om de gas- en zoutwinning. De agrarische sector speelt met veeteelt, akkerbouw en glastuinbouw een belangrijke economische rol in het gebied. De delfstoffenwinning kent, naast de economische functie, een duidelijke keerzijde in de bodemdaling.

Naast de industrie en landbouw is de zorgsector een belangrijke economische pijler voor Franekeradeel. De werkgelegenheid in de zorgsector zal gezien de vergrijzing alleen maar toenemen. Op toerisme en recreatie zet Franekeradeel actief in gezien de unieke kansen die de aanwezige kunst, cultuur, sport en water bieden.

### 1.1.3 Maatschappelijke kenmerken

Vraagstukken rond bevolkingsontwikkeling, het voorzieningenniveau en de vitaliteit van de plattelandsgemeenschap, zijn de thema's die Franekeradeel typeren vanuit maatschappelijk perspectief.

Hoewel voor Franekeradeel nog geen krimp van de bevolking wordt voorzien, verandert de bevolkingsopbouw wel substantieel. Vergrijzing, ontgroening, minder gezinnen, meer alleenstaanden en een kleinere beroepsbevolking zijn de duidelijke trends. Trends die consequenties hebben voor wonen en werken, de woning- en de arbeidsmarkt, maar ook voor de instandhouding van voorzieningen en dus voor de leefbaarheid.

Met veel voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, sport, cultuur en recreatie vervult de stad Franeker een regiofunctie voor de omliggende dorpen en op sommige terreinen zelfs voor heel Noordwest-Fryslân. Voor grootstedelijke voorzieningen als hoger onderwijs of ziekenhuiszorg vervult Leeuwarden die regiofunctie.

Franeker kenmerkt zich van oudsher door een groot en divers aanbod aan zorgfuncties, in het bijzonder het Psychiatrisch Ziekenhuis. Franeker wil zich nadrukkelijk blijven profileren

als zorgstad en waar mogelijk deze zorgfunctie versterken. Franeker is ook een echte onderwijsstad. De stad heeft, naast zes basisscholen, twee scholen voor speciaal (basis)onderwijs en twee middelbare scholen. Met name de scholen voor het voortgezet onderwijs, CSG Anna Maria van Schurman en RSG Simon Vestdijk, en voor het speciaal (basis)onderwijs, SBO de Bolder en ZML-onderwijs It Twalûk, vervullen een regio-functie.

Franeker heeft, onder meer als hoofdstad van het kaatsen, een uitgebreid en divers aanbod aan sportvoorzieningen. Deze zijn veelal geclusterd op de locatie aan de Hertog van Saxenlaan (voetbal, tennis, kaatsen en de binnensporten in sporthal De Trije) en op Bloemketerp (zwembad, atletiek en schaatsen). Daarnaast wordt er sinds mensenheugenis geëerd op het Sjúkelân in het centrum van de stad.

Naast de zorg, het onderwijs en de sport trekt ook de kunst en cultuur mensen naar Franeker. Mensen uit de regio komen naar Franeker voor een bezoek aan Theater de Koornbeurs, Museum Martena of de bibliotheek. Uniek is het oudst werkende planetarium ter wereld. Het Koninklijk Eise Eisinga Planetarium staat op de definitieve kandidatenlijst voor het UNESCO Werelderfgoed.

De stad Franeker telt zo'n 13.000 inwoners. De dorpen tellen samen ongeveer 7.500 inwoners, verdeeld over de grotere kernen als Sexbierum, Tzummarum en Tzum met meer dan 1.000 inwoners en de kleinere buurtschappen met soms minder dan 100 inwoners.

De meeste dorpen hebben een dorpshuis waar het vaak bloeiende verenigingsleven samenkomt. De dorpsgemeenschappen zijn hecht en georganiseerd. Om die sociale cohesie te behouden staat al jaren het in stand houden van het voorzieningenniveau centraal in het plattelandsbeleid. Voorzieningen dragen immers onmiskenbaar bij aan de leefbaarheid, de binding van de gemeenschap en het leefklimaat in de dorpen.

Toch is de afname van het voorzieningenniveau als gevolg van de veranderende bevolkingsopbouw, met name in de kleinere dorpen, onontkoombaar en reeds zichtbaar. In drie dorpen wordt of is inmiddels de school opgeheven. Het winkel- en horecabestand in de dorpen stond al langer onder druk. In de grotere kernen worden voorzieningen steeds meer geclusterd en multifunctioneel gemaakt, waarmee ze een groter verzorgingsgebied bedienen.

## 1.2 Situatiebeschrijving het Bildt

Gemeente het Bildt bestaat uit zeven dorpen (St.-Annaparochie, Vrouwenparochie, St.-Jacobiparochie, Oudebildtzijl, Nij Altoenae, Westhoek en Minnertsga) en twee buurtschappen (Nieuwebildtzijl en Zwarte Haan). De huidige gemeentegrenzen stammen uit 1984, als gevolg van de samenvoeging van het Bildt met Minnertsga. In de gemeente het Bildt worden drie talen gesproken: Nederlands, Fries en Bildts.

Tabel 1.2 – Kerncijfers gemeente het Bildt

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Werkgelegenheid	Raadszetels	FTE
10.620	116 km <sup>2</sup>	7	2.642	15	57

Bron: Cijfers van CBS, provincie en gemeente, 2015

### 1.2.1 Ruimtelijke kenmerken

Het Bildt bestaat in hoofdlijnen uit bedijkingslandschap met de Bildtpolders en het terpenlandschap Minnertsga. Het terpenlandschap maakt deel uit van het oude kerngebied Westergo. De Bildtpolders zijn in de late Middeleeuwen ontstaan door aanslibbing langs de dijken van de voormalige Middelsee. Zowel het terpenlandschap als het bedijkingslandschap worden gekenmerkt door een grote mate van openheid. De Bildtdijken, door de Minister van OCW aangewezen als beschermd dorpsgezicht in de zin van de Monumentenwet 1988, vormen belangrijke structuurbepalende elementen in het landschap. Zij markeren de ontstaansgeschiedenis van het Bildt.

St.-Annaparochie is de hoofdkern met een regionaal verzorgende functie. Het dorp vervult een regionale functie

op het gebied van retail, onderwijs, zorg en welzijn. Het is een aantrekkelijke kern met een mooi centrum. De dorpen Vrouwenparochie, St.-Jacobiparochie, Oudebildtzijl, Nij Altoenae, Westhoek en Minnertsga zijn karakteristiek. Oudebildtzijl is eveneens beschermd dorpsgezicht. De buurtschappen Nieuwebildtzijl en Zwarte Haan zijn gelegen aan de Nieuwebildtdijk, nabij de Waddenzee.

### 1.2.2 Economische kenmerken

Het Bildt is een plattelandsgemeente met werkgelegenheid in verschillende sectoren. Handel en reparatie, industrie en landbouw en zakelijke dienstverlening leveren de meeste banen. De landbouw is een dragende sector en speelt met zijn pootaardappelteelt internationaal een belangrijke rol. Het gebied is kwetsbaar voor hogere werkloosheid vanwege onder meer een gemiddeld relatief laag opleidingsniveau en het niet goed op elkaar aansluiten van vraag en aanbod. De bevolking kenmerkt zich door een relatief laag inkomensniveau.

### Landbouw

Het noordelijke deel van het bedijkingslandschap op het Bildt heeft zich ontwikkeld tot een belangrijk akkerbouwgebied, waaraan de pootaardappelteelt de grootste en belangrijkste bijdrage levert. In het zuidelijke weidegebied vindt overwegend veeteelt plaats. De verdergaande schaalvergroting in de landbouw, met name in de akkerbouw, zorgt voor een toenemende druk op de infrastructuur en het kleinschalige cultuurhistorische landschap. De ontsluitingsfunctie van de Bildtdijken en de instandhouding van de cultuurhistorische waarde van deze dijken met het tussenliggende gebied, blijven punten van aandacht.

### Toerisme

Gemeente het Bildt grenst aan de zuidkant aan de Elfstedenroute en aan de noordkant aan de Waddenzee. Het gebied wordt dan ook graag en veelvuldig bezocht door rust- en natuurliefhebbers. Zo is St.-Jacobiparochie een startplaats voor de pelgrimsroute naar Santiago



de Compostela en kent het vroegere havenplaatsje Oudebildtzijl een beschermd dorpsgezicht. Bij Zwarte Haan ontwikkelt zich in de nabije toekomst meer dag- en verblijfsrecreatie. De afgelopen jaren heeft het Bildt fors geïnvesteerd in watersport. Het noordelijke deel van de Elfstedenroute is bevaarbaar en er zijn voorzieningen voor watersporters. Het Bildt herbergt van oorsprong veel kunstenaars, wat ook een toeristische aantrekkingskracht heeft. Andere grote toeristische trekkers zijn activiteiten rondom Rembrandt van Rijn, die trouwde op het Bildt, en de Bildtse aardappelweken.

### 1.2.3 Maatschappelijke kenmerken

#### **Bevolkingsontwikkeling**

Hoewel er aandacht is voor mogelijk toekomstige krimp, meet het Bildt nog geen krimp. De bevolkingsopbouw kenmerkt zich door vergrijzing, ontgroening, minder gezinnen, meer alleenstaanden en een kleinere beroepsbevolking. Deze trends hebben gevolgen voor de woning- en de arbeidsmarkt en voor het in stand houden van voorzieningen en dus de leefbaarheid.

#### **Leefbaarheid, vitaliteit van het platteland**

De gemeente hecht waarde en besteedt aandacht aan een intensieve en over en weer stimulerende relatie tussen gemeente en dorpen. Het Bildt heeft vitale dorpen waarin 'verenigingen van plaatselijk belang' de spil zijn. Deze verenigingen zijn vertegenwoordigd in het Overkoepelend Orgaan. In dit Overkoepelend Orgaan wisselen gemeente en dorpen informatie uit en stemmen zij af over onderwerpen die de dorpen en het gemeentebestuur raken en aan elkaar verbinden. Op een na beschikken alle dorpen over een dorpsvisie, opgesteld onder verantwoordelijkheid van de vereniging voor plaatselijk belang. Via het dorpenfonds van de gemeente kunnen verenigingen voor plaatselijk belang eenvoudig en laagdrempelig subsidie aanvragen voor concrete leefbaarheidprojecten die voortvloeien uit hun dorpsvisie.

#### **Onderwijs en ondernemerschap**

De gemeente telt negen basisscholen waarvan twee samenwerkingsscholen en een internationale schakelklas bij het AZC. St.-Annaparochie heeft twee scholen voor voortgezet onderwijs, met als verzorgingsgebied Menameradiel, Leeuwarderadeel, Ferwerderadiel en het Bildt. Beide middelbare scholen vormen samen de Onderwijscampus Middelsee en werken in de Stichting Leer – Werkplein intensief samen met het regionale bedrijfsleven onder meer om, door een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, de demografische ontgroening van het gebied tegen te gaan.

#### **Sociale infrastructuur en zorg**

Het Bildt heeft een hechte en fijnmazige sociale infrastructuur. Enerzijds wordt deze bepaald door de dorpsinwoners zelf en de verenigingen die elk dorp heeft, zoals de voetbalclub, de toneelvereniging en het muziekkorps. Anderzijds zijn er gemeentebrede netwerken en deels specifiek Bildtse organisaties die, met name op prestatievelden van de Wmo, van grote betekenis zijn. Organisaties zoals Zorgcentrum het Bildt, Welzijn Ouderen het Bildt, Wonen Noordwest Friesland, Thuiszorg Het Friese Land en huisartsen werken samen in een Bildtse begeleidingscommissie waarin wordt besproken welk zorgaanbod voor de individuele zorgvragers het meest doeltreffend is. De gemeente richt zich in haar (subsidie)beleid op het versterken van deze sociale infrastructuur.

#### **Bereikbare voorzieningen**

Het Bildt kent een hoog voorzieningenniveau. St.-Annaparochie heeft een regionale centrumfunctie. Er zijn scholen voor voortgezet onderwijs, een middelkern bibliotheek, een muziekschool, een zwembad en een sporthal en een aantrekkelijk winkelcentrum. In de dorpen zijn onder meer multifunctionele accommodaties, peuterspeelzalen, basisscholen en voetbal-, tennis-, schaats- en kaatsvelden. Het Bildt kent ook voorzieningen zoals Cultuur Sintrum de Groate Kerk in St.-Jacobiparochie en De Aerden Plaats in

Oudebildtzijl, die bezoekers van buiten de gemeente trekken. Behoud van deze voorzieningen wordt uit het oogpunt van leefbaarheid van belang gevonden.

### Dienstverlening aan burgers dichtbij

De gemeente vindt het belangrijk de dienstverlening aan inwoners dichtbij te organiseren. Dit is ook wat de inwoners in de dorpenronde, die de gemeente organiseerde ter voorbereiding op de aanstaande fusie, als een van de kernbehoeften naar voren brachten. Deze wens loopt samen met de wens tot behoud van korte lijnen en behoud van 't Bildts Aigene. Dit zijn enkele speerpunten van de gemeente het Bildt bij de vorming van de nieuwe gemeente.

### Bildts Aigene

Het Bildt hecht grote waarde aan haar eigen identiteit die zich onder andere kenmerkt door de eigen taal, cultuur en het landschap. Zo loopt er een onderzoek naar de mogelijkheden om het Bildts officieel te erkennen als regionale taal onder het Europees handvest voor Regionale Minderheidstalen. Daarnaast organiseert het Bildt sterke samenwerking tussen alle Bildtse culturele organisaties en initiatieven, zoals die van de Stichting Ons Bildt.

## 1.3 Situatiebeschrijving Menameradiel

De gemeente Menameradiel is een karakteristieke Friese gemeente bestaande uit dertien dorpen en twee buurtschappen.

Tabel 13 – Kerncijfers gemeente Menameradiel

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Werkgelegenheid	Raadszetels	FTE
13.613	70 km <sup>2</sup>	13	2.657	15	68

*Bron: Cijfers van CBS, provincie en gemeente, 2015*

### 1.3.1 Ruimtelijke kenmerken

De gemeente Menameradiel bestaat uit de dorpen Bitgum, Bitgummole, Berltsum, Blessum, Boksum, Deinum, Dronryp, Ingelum, Marsum, Menaam, Skingen, Slappeterp, Wier en de buurtschappen Kleaster Anjum en Ritsumasyl. De dorpen liggen

dicht bij elkaar en de gemeente heeft een open landschap, waardoor de dorpen met hun kerktorens al van verre te zien zijn.

De gemeente kent veel rust en ruimte en ligt in het overgangsgebied tussen de kleibouwstreek met zijn akker- en tuinbouw en de Greidhoek met vooral veeteelt. Kenmerkende landschappelijke elementen in de gemeente zijn de oude zeedijken van de Middelsee, waaraan onder andere de dorpen Bitgum, Wier en Berltsum liggen. Deze plaatsen lagen in de dertiende eeuw aan de Middelsee en waren haven- en/of vissersplaatsen.

### 1.3.2 Economische kenmerken

Menameradiel is een aantrekkelijke kleinschalige gemeente, waar met name kleine bedrijven volop de gelegenheid krijgen zich te ontplooien. In de gemeente zijn op verschillende locaties kleinere en grotere bedrijventerreinen aanwezig. Op deze bedrijventerreinen is ruimte voor vestiging, verplaatsing en uitbreiding van bedrijven die naar aard en schaal passen bij de gemeente. De grotere bedrijventerreinen in de gemeente bevinden zich in Dronryp, Berltsum en Menaam. Naast deze bedrijventerreinen zijn er tal van agrarische bedrijven binnen de gemeentegrenzen gevestigd.

Menameradiel heeft een gunstige ligging aan de A31 en is daarmee goed bereikbaar. De Randstad en de grote steden in Noord-Nederland zijn binnen een uur bereikbaar. Daarnaast loopt het Van Harinxmakanaal door de gemeente en liggen de treinstations in Deinum en Dronryp (Hatzum) aan de spoorlijn van Leeuwarden naar Harlingen.

De gemeente kent, met name in het dorp Berltsum, een rijke tuinbouwhistorie. Dit komt door de bijzonder geschikte gronden ten zuiden van Berltsum en de afvoermogelijkheden van de producten over water. Eind jaren negentig is de tuinbouw nieuw leven ingeblazen door de ontwikkeling van ruim 180 hectare groot glastuinbouwgebied. In dit gebied, tussen Berltsum en Bitgum, hebben zich tuinders vanuit alle delen van het land gevestigd. Zij telen hier, met toepassing van de

modernste teelt- en energietechnieken, groente en fruit en bieden aan tientallen mensen werk.

Ook voor recreatie en toerisme biedt Menameradiel een aantrekkelijke omgeving. De dertien kerkdorpen en twee buurtschappen liggen in een groen landschap met veel natuur. Elk dorp ademt een geheel eigen sfeer uit. Ideaal om op de fiets, wandelend of in een boot te verkennen. Per boot is de Kleiroute een recreatief hoogtepunt. Een schilderachtige waterweg van Franeker tot aan het Van Harinxmakanaal, waar onderweg in diverse dorpen van Menameradiel aangelegd kan worden. Twee belangrijke bezienswaardigheden in Menameradiel zijn het landhuis Schatzenburg in Dronryp en het Poptaslot in Marsum. Landhuis Schatzenburg ligt op een terrein met uitgebreide tuinen, omringd door grachten en een bos. Het Poptaslot is een goed bewaarde state uit vroegere tijden.

### 1.3.3 Maatschappelijke kenmerken

De komende jaren wordt geen krimp van de bevolking verwacht in Menameradiel. Wel zal, door vergrijzing en ontgroening, de samenstelling van de bevolking veranderen. Dit zal gevolgen hebben voor de woning- en de arbeidsmarkt en met name voor het voorzieningenniveau in de dorpen. Menameradiel maakt zich er hard voor om de leefbaarheid in de dorpen op peil te houden. Er is daarom nauw contact met de verenigingen van dorpsbelang en individuele inwoners. Menameradiel beschikt over acht dorpshuizen en dertien verenigingen van dorpsbelang.

De gemeente kent een rijk verenigingsleven. In elk dorp zijn diverse sportverenigingen te vinden. Kaatsen, voetballen, tennissen of vissen, bijna alles is mogelijk in Menameradiel. Ook zijn er veel verenigingen en instellingen actief op het gebied van cultuur, zang, muziek en dans tot toneel, kunst, musea en monumenten.

Menameradiel heeft in totaal twaalf basisscholen. De achtergrond van deze scholen is zeer divers: enkele christelijke en openbare basisscholen, een katholieke, een algemeen bijzondere en een samenwerkingschool. De scholen zijn verspreid over de gemeente, waarbij alle grote dorpen minimaal één basisschool hebben.

In Menaam is het woonzorgcentrum Nij Statelân gevestigd. Nij Statelân verhuurt bijna 200 woningen aan ouderen verdeeld over drie gebouwen en de omliggende straten. Ook kunnen ouderen in Menameradiel terecht bij de zorgsteunpunten in Berltsum en Dronryp voor allerlei diensten op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Vrijwel alle dorpen beschikken daarnaast over een bejaardensociëteit.

## 1.4 Situatiebeschrijving Littenseradiel

De gemeente Littenseradiel is op 1 januari 1984 ontstaan uit een fusie van de voormalige gemeenten Baarderadeel en Hennaarderadeel. De gemeente telt een kleine 11.000 inwoners en heeft een oppervlakte van ruim 13.000 hectare. De gemeente – volgens de statistieken van het CBS de minst verstedelijkte van Nederland – telt 29 dorpen en enkele tientallen buurtschappen.

Tabel 1.4 – Kerncijfers gemeente Littenseradiel

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Werkgelegenheid	Raadszetels	FTE
10.876	132,6 km <sup>2</sup>	29	2.468	15	60

Bron: Cijfers van CBS, provincie en gemeente, 2015



### 1.4.1 Ruimtelijke kenmerken

De dorpen van Littenseradiel kennen een karakteristieke bebouwing, grotendeels daterend uit de negentiende en vroege twintigste eeuw. Zes dorpskernen hebben de status van beschermd dorpsgezicht.

Het buitengebied is open en dun bevolkt. Aan de oostkant wordt de gemeente begrensd door het Middelseegebied, een voormalige zeearm. Het gebied wordt gekarakteriseerd door een open en grootschalig weidelandschap en weinig bebouwing. Het vaarwater dat Sneek en Leeuwarden verbindt, de Swette, vormt tevens de oostgrens van de gemeente. Vrijwel de gehele rest van de gemeente is onderdeel van het voor Westergo typerende kleiterpenlandschap, met veel archeologische waarden. De gemeente kent enkele belangrijke weidevogelreservaten die in totaal zo'n 300 hectare beslaan.

#### **Bereikbaarheid**

Dit uitgestrekte plattelandsgebied in centraal Fryslân heeft goede verbindingen met de omliggende steden. De gemeente wordt doorsneden door twee belangrijke provinciale wegen (Bolsward-Leeuwarden en Dearsum-Franeker) en de spoorlijn Sneek-Leeuwarden, met in de gemeente één treinstation in Mantgum. Deze nieuwe infrastructuur is als het ware over de oude heen geschoven. Frjentsjerterfeart, Boalsserterfeart en Swette hadden vroeger voor een belangrijk deel dezelfde functie als de genoemde provinciale wegen en spoorlijn nu. Daarnaast is er een buslijnnet dat een groot aantal dorpen in de gemeente verbindt met de steden in de omgeving. De buslijn tussen Bolsward en Leeuwarden via Wommels en Winsum is daarvan de belangrijkste.

#### **Wonen**

Grote en ambitieuze woningbouwprogramma's zijn in Littenseradiel in het recente verleden niet uitgevoerd. De dorpsuitleg is over het algemeen bescheiden van omvang en betreft in de kleinere dorpen vaak een gering aantal woningen of inbreidingsprojecten.

### 1.4.2 Economische kenmerken

#### **Werkgelegenheid**

Veel inwoners van Littenseradiel werken in de omliggende steden Leeuwarden, Sneek, Bolsward en Franeker of vaak nog verder weg. Melkveebedrijven vormen nog steeds een belangrijke economische drager in het gebied, ook al wordt het aantal minder, net als de werkgelegenheid in deze sector. De trend van agrarische schaalvergroting gaat ook aan Littenseradiel niet voorbij. Een deel van de dorpen in Littenseradiel heeft een eigen bedrijventerrein, waarvan de belangrijkste zich in Wommels en Winsum bevinden.

#### **Relatie stad-platteland**

Littenseradiel is een gemeente zonder steden en grote dorpen. Dit plattelandsgebied oriënteert zich vanouds op de steden er omheen. Dit is onderwerp van studie geweest in de voorbereiding van deze herindeling. Het noordoostelijke deel van de gemeente is georiënteerd op Leeuwarden, het zuidelijke deel op Bolsward en Sneek, terwijl een klein gebied in het noordwesten meer op Franeker is gericht. Voor grotere voorzieningen zoals theaters, bioscopen, voortgezet en hoger onderwijs en een groot winkelaanbod, zijn de inwoners al sinds jaar en dag op de omgeving aangewezen. Omgekeerd fungeert Littenseradiel als een woon- en recreatiegebied voor degenen die in de omliggende steden werken of wonen. Er is een breed scala aan kleinschalige toeristische accommodaties, zoals campings en bed and breakfasts. Het netwerk van toeristische wandel- en fietspaden en vaarroutes is de laatste decennia flink uitgebreid.

### 1.4.3 Maatschappelijke kenmerken

#### **Bevolking**

Littenseradiel kent een naar verhouding jonge bevolking en ook de omvang van de gezinnen ligt boven het Friese gemiddelde. Relatief zijn er minder alleenstaanden. Hoewel Littenseradiel tot de Noordwest-Friese anticiperregio wordt gerekend en dus wordt gezien als een mogelijk toekomstig krimpgebied, is er van feitelijke bevolkingsteruggang nog maar beperkt sprake. Demografische

verschuivingen, zoals teruglopende leerlingenaantallen in het basisonderwijs, spelen wel een rol. Voor de grote meerderheid van de bevolking is Fries de moedertaal en de omgangstaal. De gemeente Littenseradiel voert een actief taalbeleid.

### **Vorzieningen**

Voor de aard en de schaal van de gemeente heeft Littenseradiel een passend voorzieningenniveau en op enkele gebieden zelfs meer dan dat. De 29 dorpen kunnen worden verdeeld in verschillende groottecategorieën met daarbij behorende faciliteiten. Littenseradiel kent 19 basisscholen en 1 instelling voor voortgezet onderwijs.

Het gemeenschapsleven wordt gefaciliteerd door 23 dorpshuizen en 22 verenigingen van dorpsbelang. Er zijn talloze culturele organisaties en sportverenigingen. Zo telt Littenseradiel onder meer 21 toneelverenigingen, 18 biljartclubs, 11 koren en zangverenigingen, twee voetbalverenigingen, 23 kaatsverenigingen, twee musea, en een bibliotheek.

Littenseradiel is ook bekend van enkele belangrijke culturele en sportieve evenementen.

De belangrijkste zijn de jaarlijkse Freulekaatspartij in Wommels, de belangrijkste jongenskaatswedstrijd van Nederland, die begin augustus voor een publiek van duizenden kaatsliefhebbers gespeeld wordt, het fierljepen in Winsum, het iepenloftspul in het openluchttheater in de notaristuin van Jorwert, het Berneiepenloftspul in Easterwierrum en de vierjaarlijkse Slachtemarathon voor wandelaars en hardlopers die het 42 kilometer lange tracé van deze middeleeuwse binnendijk volgt.

### **Sociale cohesie**

Littenseradiel kent een hechte sociale structuur en een rijk verenigingsleven. De gemeente werd tot voor kort genoemd als de veiligste van Nederland. Dit heeft ongetwijfeld iets te maken met de extreme kleinschaligheid van het gebied waardoor, behalve de sociale samenhang, ook de sociale

‘controle’ groot is. Er zijn wel zorgen over de vraag hoe het goed functionerende, maar ook kwetsbare sociale leven in de dorpen het hoofd zal moeten bieden aan de vergrijzing, wanneer steeds minder actieve dorpsgenoten de sociale lasten moeten dragen van een toenemend aantal ouderen.

### **1.4.4 De vier overgaande dorpen van Littenseradiel**

Van de 29 dorpen die samen de gemeente Littenseradiel uitmaken, gaan er vier naar de nieuwe gemeente Waadhoeke. Dit betreffen de dorpen Winsum, Spannum, Wjelsryp en Baaium, die in meer of mindere mate op elkaar en op Franeker zijn georiënteerd. Ze tellen 1.938 inwoners op een oppervlakte van 2.032 hectare. Van de inwoners woont ruim de helft in Winsum. Dit dorp heeft met zijn supermarkt, zijn bedrijventerrein en een bescheiden winkelbestand een zekere regiofunctie voor de omliggende dorpen. Er is een modern multifunctioneel centrum en een bekende fierljepschans. Winsum wordt met Franeker verbonden door de Froonackerdyk, een provinciale weg. Het nabijgelegen Spannum is sterk op Winsum georiënteerd. Spannum en het kleinere lens vormden zowel kerkelijk als qua dorpsbelang tot nu toe een eenheid. De drukke provinciale weg Bolsward-Leeuwarden vormt tegenwoordig echter een barrière tussen de twee dorpen. Lens heeft daardoor gekozen voor samenvoeging met de gemeente Súdwest-Fryslân. Wjelsryp en Baaium liggen nog dicht bij Franeker, in de uiterste noordwesthoek van de gemeente, waarbij het dorpsgebied van Baaium ook grenst aan de gemeente Menameradiel. Het onder Wjelsryp behorende buurtschap Tsjeppenbûr ligt praktisch onder de rook van Franeker ingeklemd tussen de spoorlijn Leeuwarden-Harlingen en het Van Harinxmakanaal.

## **1.5 Voorgeschiedenis**

De vier betrokken gemeenteraden hebben elk een principebesluit genomen om tot de voorgestelde herindeling over te gaan. Deze besluiten kennen een eigen voorgeschiedenis die in deze paragraaf beschreven wordt. De voorgeschiedenis voor het Bildt, Franekeradeel en Menameradiel is onlosmakelijk met

elkaar verbonden en wordt daarom gezamenlijk beschreven. De voorgeschiedenis van Littenseradiel kent een eigen dynamiek en wordt daarom separaat beschreven.

### 1.5.1 Voorgeschiedenis het Bildt, Franekeradeel en Menameradiel

In oktober 2013 namen de gemeenteraden van het Bildt, Franekeradeel en Menameradiel het principebesluit tot herindeling, samen met een deel van Littenseradiel, per uiterlijk 1 januari 2018. Aan dat principebesluit ging een proces van verkennen tussen zes gemeenten vooraf.

De provinciale visie op de lokale bestuurlijke inrichting uit 2011 was gericht op een nieuwe gemeente in Noordwest-Fryslân, gevormd uit het Bildt, Franekeradeel, Harlingen, Littenseradiel en Menameradiel. Leeuwarderadeel zou in die visie fuseren met Leeuwarden, maar is ook bij het verkenningproces in Noordwestverband betrokken. De raad van Littenseradiel besloot zich juist niet langer op de Noordwest-gemeenten maar op Súdwest-Fryslân en Leeuwarden te richten.

In juli 2012 stelden daarom de vijf gemeenteraden van het Bildt, Franekeradeel, Harlingen, Leeuwarderadeel en Menameradiel de volgende bestuursopdracht vast:

1. Lever een globale en samenhangende verkenning voor de inhoudelijke agenda en toekomstvisie van Noordwest-Fryslân i.c. de opgaven voor het lokaal bestuur.
2. Verken welke organisatorische context thans aanwezig is (taakonderdelen van gemeenten, in gemeenschappelijke regelingen etc.) en welke daarop gerichte bestuurlijke visie nodig is als basis voor beter gestroomlijnde en bestuurskrachtige samenwerkingsverbanden respectievelijk gemeenten.
3. Verken vanuit de hiervoor geschetste inhoudelijke opgaven en organisatorische context welke organisatorische dan wel bestuurlijke stappen al gezet kunnen worden.

De vijf gemeenten besloten met deze bestuursopdracht vanuit de inhoud, vanuit de opgaven voor het lokaal bestuur, een visie te ontwikkelen op de bestuurlijke inrichting van Noordwest-Fryslân. De resultaten van dat onderzoek, de gedeelde visie op die inhoudelijke opgaven, op het gebied en de daarbij passende bestuurlijke organisatie (het eindperspectief van een fusie), werden door de vijf gemeenteraden onderschreven in februari 2013. Toen werd op basis van die resultaten besloten een fusie verder te onderzoeken en de vijf colleges op te dragen een principebesluit tot herindeling voor te bereiden.

Na die bestuursopdracht in februari 2013 en voor het principebesluit in oktober 2013, veranderde de samenstelling wezenlijk. Leeuwarderadeel besloot, na een raadplegend referendum, tot fusie met Leeuwarden. Harlingen besloot, eveneens na een raadplegend referendum, af te zien van herindeling. Littenseradiel besloot tot opheffing van de gemeente, waarvan een deel zou opgaan in een nieuw te vormen gemeente in Noordwest-Fryslân.

Per saldo resteerden daarmee voor het principebesluit in 2013 de gemeenten het Bildt, Franekeradeel, Menameradiel en een deel van Littenseradiel. Hoewel deze gemeenten het niet aansluiten van Harlingen betreurden, respecteerden zij dat besluit. Na bestuurlijk overleg met Harlingen en de provincie was er geen aanleiding om de breed gedragen visie op de inhoudelijke opgaven in de regio en de daarvoor noodzakelijke bestuurlijke organisatie (en dus het eindperspectief van een fusie) bij te stellen. Met de instemming van de provincie besloten het Bildt, Franekeradeel en Menameradiel de voorbereidingen voort te zetten, wat resulteerde in het principebesluit tot herindeling in oktober 2013.

### 1.5.2 Voorgeschiedenis Littenseradiel

Sinds het oplaaien van de discussie over een nieuwe bestuurlijke indeling van de provincie Fryslân (zie paragraaf 2.2 voor een beschrijving hiervan) in 2001 heeft Littenseradiel

zich steeds laten horen. De strategische visie die de gemeenteraad op 22 november 2010 heeft vastgesteld, kreeg dan ook de titel *In eigen lûd*, een eigen geluid. Daarin zijn de voorwaarden geformuleerd waaronder de gemeente haar zelfstandigheid, waartoe na een bevolkingsraadpleging was besloten, zou kunnen behouden. In de periode daarna bleek echter dat de gemeente onvoldoende aan die voorwaarden kon voldoen. Littenseradiel werd geconfronteerd met toenemende schaalvergroting op allerlei maatschappelijke terreinen, met belangrijke decentralisaties van rijkstaken en de publicatie van de *Visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van Noord Fryslân* van de provincie in 2011. Net als veel andere kleine gemeenten bleek Littenseradiel niet opgewassen tegen de zelfstandige uitvoering van de vele nieuwe taken. Samenwerking in het sociale domein was al langer noodzakelijk en als zodanig niets nieuws, ook voor de decentralisaties. De bestuurlijke verhoudingen waren echter door de komst van de grote gemeente Súdwest-Fryslân grondig gewijzigd. Zo werd de gemeente Littenseradiel in korte tijd steeds afhankelijker van de grote buurgemeente Súdwest-Fryslân. Bij de democratische legitimatie van dit beleid konden steeds meer vraagtekens worden geplaatst. De inwoners van Littenseradiel moeten ervan uit kunnen gaan dat het hun eigen bestuur is dat de beslissingen neemt en invloed heeft op de uitvoering van het beleid.

Het college van Littenseradiel heeft in eerste instantie aan de raad voorgesteld de visie van de provincie te volgen, die de gemeente met de gemeenten Franekeradeel, Menameradiel, het Bildt en Harlingen wilde samenvoegen tot een nieuwe gemeente Noordwest-Fryslân. Tijdens twee hoorzittingen in maart 2012 wezen de aanwezige inwoners dit voorstel vrijwel unaniem af. Dat 'niets doen' geen optie meer was, werd in het algemeen wel begrepen maar de voorkeur ging in dat geval uit naar samenvoeging met Leeuwarden en eventueel met Súdwest-Fryslân. De gemeenteraad gaf het college van B en W vervolgens opdracht de versterking van de samenwerking met die gemeenten te onderzoeken, waarbij samengaan op termijn

niet werd uitgesloten. Zowel de gemeente Leeuwarden als de gemeente Súdwest-Fryslân reageerde positief op deze vraag, maar beide benadrukten dat deze samenwerking wel tot een fusie zou moeten leiden. Na de terugkoppeling besloot de raad op 16 juli 2012 de mogelijkheden van samenwerking met Leeuwarden en Súdwest-Fryslân verder te onderzoeken en de gesprekken met Noordwest-Fryslân, gericht op een gezamenlijke bestuurlijke toekomst, stop te zetten. Vervolgens heeft het college een voorstel voor de verdeling van de dorpen voorgelegd aan de gemeenteraad. Uitgangspunt hierbij was de uiteenlopende oriëntatie van dorpen en inwoners op hun omgeving: het zuiden is op Sneek en Bolsward gericht, het noorden is georiënteerd op de stad Leeuwarden en enkele dorpen in het noordwesten richten zich op Franeker. De raad heeft er op 15 oktober 2012 mee ingestemd dat dit voorstel werd voorgelegd aan de bevolking. Evenals in 2008 zouden alle dorpen met een eigen dorpsbelang worden bezocht en worden gevraagd om hun reactie en zienswijze.

Een uitgebreide inspraakprocedure, waaraan begin 2013 meer dan duizend inwoners deelnamen, leidde tot draagvlak van de meerderheid voor het verdelingsvoorstel. De gemeenteraad besloot na deze inspraakronde op 24 juni 2013 - met een meerderheid van elf tegen vier stemmen - het collegevoorstel te volgen en te kiezen voor een herindeling in de voorgestelde zin.

In de verdeling van de dorpen hoefden op basis van de inspraakavonden geen wijzigingen te worden aangebracht. Voorgesteld werd om de dorpen als volgt te verdelen.

- naar Súdwest-Fryslân: Waaksens, Kûbaard, Wommels, lens, Easterein, Hidaard, Hinnaard, Lytsewierrum, Itens, Reahûs, Boazum, Easterwierrum, Britswert, Wiuwert en Rien
- naar Leeuwarden: Jellum, Bears, Hilaard, Mantgum, Weidum, Baard, Easterlittens, Húns, Leons en Jorwert
- naar de nieuw op te richten gemeente Waadhoeke: Winsum, Spannum, Wjelsryp en Baaium.

Volgend op het raadsbesluit van 24 juni 2013 heeft de gemeente contact gezocht met alle betrokken buurgemeenten. Dit heeft geleid tot principebesluiten van de betreffende gemeenteraden met dezelfde strekking en tot afspraken over de voorbereiding van het herindelingsproces. Deze afspraken werden vastgelegd in een bestuursovereenkomst die op 24 november 2014 door de burgemeesters in Wommels werd ondertekend.





## 2.

# Motieven en achtergronden van deze samenvoeging

### 2.1 Landelijke ontwikkelingen

De inrichting van het openbaar bestuur is de afgelopen decennia aan verschillende veranderingen onderhevig. Al sinds de jaren '90 is er een trend van opschaling in het Nederlandse openbaar bestuur waar te nemen. De taakverdeling tussen verschillende overheden is in de loop der jaren verschoven, het takenpakket van gemeenten is daarmee uitgebreid en de complexiteit van de maatschappelijke en ruimtelijke opgaven is toegenomen. De belangrijkste wijziging in die zin is de verschuiving van zorg, jeugd- en participatietaken naar gemeenten per 1 januari 2015, als gevolg van de 'decentralisaties in het sociale domein'.

Diverse onderzoeks- en adviescommissies hebben zich voor wisselende opdrachtgevers met dit onderwerp beziggehouden. Zo stelde de VNG in mei 2007 het rapport *De eerste overheid* vast. De grondtoon van dit rapport is 'wat lokaal kan, moet lokaal'. De gemeente wordt daarmee beschouwd als eerste overheid. Gemeenten moeten zich gaan inzetten voor een volwaardig, bestuurskrachtig lokaal bestuur, dat is toegerust op een integraal en substantieel takenpakket. Opschaling van gemeenten is nodig om de robuustheid van het lokaal bestuur te vergroten.

In april 2010 kwam de werkgroep Openbaar Bestuur (werkgroep Kalden) met een ander rapport over de inrichting van het openbaar bestuur. De werkgroep stelt in haar analyse dat schaalvergroting ertoe leidt dat gemeenten beter in staat zijn om taken van het Rijk en de provincies – met

name in het sociale domein – over te nemen. Grotere gemeenten zijn slagvaardiger om zelfstandig hun taken uit te voeren. Hierbij is de democratische legitimatie gewaarborgd en bestuurlijke drukte wordt gereduceerd. Daar waar samenwerking nodig is om maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden, zijn zij beter in staat om rol- en taakbewust hun verantwoordelijkheid te nemen en waar te maken.

Het Regeerakkoord *Bruggen slaan* uit 2012 stelt dat de overheid alleen dat doet wat zij moet doen, het liefst zo dicht mogelijk bij de mensen. Daarom streeft het kabinet naar minder bestuurlijke drukte door een heldere toebedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het openbaar bestuur. Overheidstaken die de burger direct aangaan worden ook zo dicht mogelijk bij de burger belegd. Dan is de gemeente, als eerste overheid, de meest voor de hand liggende bestuurslaag. De decentralisatie van taken, bijvoorbeeld in het sociale domein, betekent dat gemeenten steeds vaker geconfronteerd worden met complexe en voor hen nieuwe vraagstukken die veelal vragen om een gemeentegrens-overschrijdende aanpak. Dergelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat gemeenten eigenstandig kiezen voor opschaling door middel van gemeentelijke herindeling.

In 2013 heeft het kabinet een nieuw *Beleidskader gemeentelijke herindeling* vastgesteld. In dit beleidskader geeft het kabinet aan hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst, met een voorkeur voor 'herindeling van onderop'. Het is primair aan gemeenten zelf om te werken aan versterking van hun bestuurskracht, waarvoor herindeling - naast samenwerking - een oplossingsrichting is. De eerder door het kabinet uitgesproken ambitie van opschaling naar 100.000+-gemeenten is – na bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO – uiteindelijk niet in het kader opgenomen.

Bovengenoemde ontwikkelingen dragen in algemene zin bij aan de continue schaalvergroting van gemeenten.

Kleine gemeenten zullen in de toekomst in toenemende mate moeite ondervinden om voldoende bestuurskrachtig te opereren, om wettelijke en autonome taken uit te voeren en om oplossingen te bieden aan de verschillende vraagstukken vanuit de gemeenschap en het gebied. Schaalvergroting is nodig om dit te kunnen bewerkstelligen. De raden van Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel, Littenseradiel, Leeuwarderadeel, Leeuwarden en Súdwest-Fryslân zijn van mening dat de voorgestelde samenvoegingen passen bij de geschetste ontwikkelingen.

## 2.2 Provinciale context

Bestuurlijke schaalvergroting is sinds 2011 met het ontstaan van de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân en in 2014 de nieuwe gemeente De Fryske Marren en de opheffing van de gemeente Boarnsterhim, weer volop gaande in Fryslân. Het bestuurlijk landschap van de provincie Fryslân wijzigt met voorliggend voornemen de komende periode opnieuw ingrijpend. Er worden per 1 januari 2018 drie (nieuwe) gemeenten gevormd: Leeuwarden, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke. Ook in andere delen van de provincie Fryslân is een beweging gaande van verdere samenwerking en fusie tussen gemeenten.

In december 2010 geeft de provincie opdracht aan de Commissie van Wijzen om te komen tot een gemotiveerde visie op de toekomstige gewenste bestuurlijke indeling van Fryslân. In het advies *Meer burger, minder bestuur* uit 2011 concludeert de Commissie van Wijzen dat zij, gezien de ontwikkelingen ten aanzien van burgers en decentralisatie, "schaalvergroting onontkoombaar acht om te geraken tot een toekomstbestendige lokaal-bestuurlijke inrichting" (pagina 10).

Gedeputeerde Staten van Fryslân hebben alle Friese gemeenten geconsulteerd naar aanleiding van het advies van de Commissie van Wijzen. Dit heeft geresulteerd in een tweetal voorlopige deelvisies, waarvan één betrekking had op Noord-Fryslân. In de provinciale notitie *Visie op de lokaal*

*bestuurlijke inrichting van Noord-Fryslân* van 13 december 2011 geeft de provincie haar reactie op het adviesrapport van de Commissie van Wijzen. Daarin wordt de toekomstbestendige borging van de kwaliteit van het lokaal bestuur onderkend als een medeverantwoordelijkheid van de provincie, waarbij de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeenten zelf ligt. Het uitgangspunt is dat initiatieven tot herindeling van onderop moeten komen; deze moeten leiden tot een herkenbare en duurzame versterking van het Friese openbaar bestuur. De betrokken gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld een schriftelijke reactie op de voorlopige provinciale standpuntbepaling kenbaar te maken, mede op basis waarvan Gedeputeerde Staten de visie op Noord-Fryslân definitief hebben vastgesteld. Deze deelvisie maakt integraal deel uit van de provinciebrede eindvisie, die in januari 2013 door Provinciale Staten is geaccordeerd. Dit visiedocument vormt het kader waaraan de provincie de voorgenomen vorming van nieuwe gemeenten toetst. De notitie besteedt specifieke aandacht aan gevallen waarin wordt gekozen voor het opsplitsen van een gemeente. Voorkomen moet worden dat een gebiedsdeel van de te splitsen gemeente in bestuurlijke zin ontheemd raakt. In het geval van splitsing van een gemeente of meerdere gemeenten, zal er tegelijkertijd een bestemming moeten worden gevonden voor alle gebiedsdelen.

De provincie heeft in augustus 2013 aangegeven dat er met de in dit document voorgestelde samenvoeging en opsplitsing voldaan wordt aan de geschetste uitgangspunten. Omdat de samenvoegingen door de opsplitsing van Littenseradiel een zeer sterke samenhang vertonen, dient er sprake te zijn van afstemming van de herindelingsprocedures conform de Wet Arhi. Dit ten aanzien van zowel de samenstelling van de te vormen gemeenten als de datum van effectivering van deze herindelingen. Daarom is één herindelingsadvies opgesteld voor drie herindelingen.

De betrokken gemeenten zijn van mening dat voor de bestuurskracht in de provincie versteviging van de

grotere Friese stadscentra nodig is. Zo worden krachtige gesprekspartners op regionaal, landelijk en Europees niveau gecreëerd. De versteviging van de grote Friese centra is ook van belang om het nodige draagvlak te behouden voor allerlei grootstedelijke en plattelandsvoorzieningen en economische en culturele activiteiten in Fryslân. De voorgestelde samenvoegingen dragen daaraan bij.

## 2.3 Onderbouwing van de voorgestelde samenvoeging

### 2.3.1 Gemeenten het Bildt, Franekeradeel en Menameradiel

De gemeenten het Bildt, Franekeradeel en Menameradiel komen vanuit de inhoud tot de conclusie dat een bestuurkrachtige gemeente in Noordwest-Fryslân het gewenste eindperspectief is. De verkenning van de inhoudelijke opgaven voor het lokaal bestuur laat zien dat deze gemeenten voor dezelfde complexe uitdagingen staan. Er is een aantal ontwikkelingen dat van grote invloed is op de toekomst van het gebied en de gemeenschap(en) en daarmee op het besturen ervan.

Ten eerste is dat de *bevolkingsontwikkeling*. Vergrijzing en ontgroening leggen in veel regio's druk op de bevolkings-samenstelling en de daarmee gepaard gaande vitaliteit van gemeenschappen en de leefbaarheid van en de voorzieningen in het gebied. Noordwest-Fryslân is nog niet te typeren als krimpregio. De verwachting is dat het aantal inwoners min of meer stabiel blijft. De regio heeft inmiddels wel de status van 'anticiperregio krimp'. Hoewel volgens de prognose de bevolking in totaliteit niet zal krimpen, verandert deze in de nabije toekomst wel van samenstelling: het aantal ouderen neemt sterk toe (vergrijzing), het aantal jeugdigen neemt sterk af (ontgroening), er zijn minder gezinnen en meer alleenstaanden, en er is sprake van een kleiner wordende beroepsbevolking.

Ten tweede is de *druk op taken en financiën van het lokale bestuur* fors toegenomen. Het aantal taken van de lokale overheid neemt toe; echter de financiële middelen om deze goed uit te voeren staan sterk onder druk. Enerzijds komt dit door de lagere uitkeringen vanuit het Rijk. Anderzijds nemen de eigen

inkomsten van gemeenten als gevolg van de financiële en economische crisis af. Talrijke bezuinigingen met zichtbare maatschappelijke consequenties zijn overal het gevolg.

Daarnaast is de maatschappij in een razend tempo aan het veranderen als gevolg van globalisering, technologie en informatisering. De *maatschappelijke en ruimtelijke opgaven* worden alsmaar complexer en beperken zich niet tot bestuurlijke grenzen. Dat maakt het voor gemeenten steeds ingewikkelder om alle taken op een goed kwaliteitsniveau uit te voeren. Daarbij komt dat verschillende opgaven vragen om een robuuste aanpak waarbij schakelen tussen verschillende partners en tussen verschillende schaalniveaus de standaard wordt.

Een fundamentele heroriëntatie is nodig op sociaalmaatschappelijk en economisch gebied. Grote decentralisatiebewegingen zijn ingezet. Naar verwachting zullen deze bewegingen door de Rijksoverheid worden doorgezet, met de gemeenten als 'eerste overheid', dicht bij de burger. Voor gemeenten verschuift hierbij het zwaartepunt van 'zelf doen en regelen' naar 'ruimte geven en condities scheppen' voor burgers en maatschappelijke partners om zoveel mogelijk samen en op eigen kracht problemen op te lossen en resultaten te bereiken. Dat speelt op de schaal van de lokale gemeenschappen in de dorpen en steden, waar dit op regionale en provinciale schaal meer betrekking heeft op ruimtelijke en economische opgaven. Gemeenten moeten daaraan richting geven en hebben een uitdaging in de allocatie van de middelen en de verantwoording daarover.

Ten derde is er in Fryslân een *beweging in de inrichting van het lokaal bestuur* waar te nemen: gemeenten bundelen de krachten. De provincie heeft een visie ontvouwd op de toekomst van het lokale bestuur in Fryslân. De bewegingen die daarmee in gang zijn gezet zijn van invloed geweest op het denken over de toekomst van de gemeenten in Noordwest-Fryslân. De herindelingsbewegingen die al gemaakt zijn en die nog gemaakt worden, maken dat de gemeenten in de noordwesthoek kleine spelers worden in de provincie. Dit roept de vraag op, op welke manier zij hun stem kunnen laten blijven gelden. Dat enige





omvang hierbij helpt, is evident. Samenvoeging van deze drie gemeenten met een deel van Littenseradiel, is de oplossingsrichting.

### 2.3.2 Gemeente Littenseradiel

In de provinciale *Visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van Noord Fryslân* van 2011 hanteert het provinciaal bestuur het 'nodale principe' als het gaat om de toekomst van bestuurlijk Fryslân (p. 4). Dit principe gaat ervan uit dat de provincie in onder meer sociaal en economisch opzicht gebaat is bij een beperkt aantal sterkere bevolkingskernen die bovenlokale functies vervullen voor het omliggende platteland en de kleinere kernen. De provincie heeft deze visie toegepast op de gemeenten als geheel. Dat was niet zozeer om principiële als wel om praktische redenen, zoals Gedeputeerde Staten in de nota schrijft. Provinciale Staten hebben in 2010 aangegeven de huidige gemeentegrenzen bij herindeling niet als maatgevend te beschouwen. Gedeputeerde Staten wees in de nota (p. 8) op de ambtelijke en bestuurlijke complexiteit van opsplitsing van gemeenten. Het gemeentebestuur van Littenseradiel was zich van deze complexiteit ten volle bewust, maar heeft doelbewust de voorkeur gegeven aan een logische en voor alle partijen bevredigende verdeling boven een 'snellere' oplossing die uiteindelijk tot meer onvrede zou leiden.

Het gemeentebestuur van Littenseradiel heeft dus de oriëntatie van de eigen bevolking in dit uitgestrekte en dunbevolkte plattelandsgedebied als uitgangspunt genomen en het principe ook toegepast op het eigen grondgebied. Juist doordat het grootste deel van het tussenliggende platteland tussen Leeuwarden, Sneek, Bolsward en Franeker tot het huidige Littenseradiel behoort, is het ook niet meer dan logisch dat de oriëntaties van de inwoners uiteenlopen.

De oriëntatie is op verschillende aspecten nader geanalyseerd. Daarbij is gekeken naar de historische oriëntatie zoals de gemeentelijke indeling van voor 1984 die teruggaat tot de late middeleeuwen, de economische oriëntatie (woon-werkverkeer),

koopstromen, natuurlijke grenzen, infrastructurele grenzen en zelfs naar de netnummers van het vaste telefoonverkeer. Wie de op basis van deze aspecten samengestelde kaarten over elkaar legt, ontwaart al snel een duidelijk patroon. Dat geografische patroon is de basis geweest voor het voorstel van het gemeentebestuur aan de bevolking en is in een uitgebreide inspraakprocedure aan de orde geweest. De aldus ontstane indeling kon steunen op een meerderheid van stemmen van de bij de inspraakavonden opgekomen inwoners en belangenverenigingen.

### 2.4 Geografische uitwerking van de voorgestelde samenvoeging

De in paragraaf 1.2 beschreven voorgeschiedenis en de hiervoor beschreven onderbouwing leiden tot een nieuwe gemeente in Noordwest-Fryslân door een samenvoeging van de gemeenten het Bildt, Franekeradeel, Menameradiel en een deel van Littenseradiel. Dit deel van Littenseradiel betreft de dorpen Winsum, Spannum, Wjelsryp en Baaium. De buitengrenzen van deze gemeenten en de vier overgaande dorpen van Littenseradiel vormen samen de buitengrens van de nieuwe gemeente Waadhoeke. Overigens kan in een evaluatie na de herindeling nog bekeken worden of er behoefte is om enkele grenscorrecties toe te passen aan bijvoorbeeld de oostkant van Menameradiel.

De provincie noemt in haar visie op de lokale bestuurlijke inrichting de mogelijkheid van een beperkte grenscorrectie aan de oostkant van de gemeente Menameradiel. Deze mogelijkheid wordt voor ogen gehouden na de complete herindelingsoperatie per 1 januari 2018. Door het gemeentebestuur van Menameradiel is aan de betreffende dorpen beloofd dat zij hierover hun mening kunnen laten horen en dat hiermee rekening zal worden gehouden bij de beantwoording van de vraag of er inderdaad moet worden overgegaan tot een grenscorrectie.

Een kaart van de nieuw te vormen gemeente is opgenomen in bijlage 1.



# 3.

## *De Nieuwe Gemeente Waadhoeke*

De gemeente Waadhoeke zal in 2018 naar verwachting circa 46.500 inwoners tellen, verspreid over 41 kernen over een oppervlakte van circa 305 km<sup>2</sup>.

Een gedeelde visie op de toekomst van het gebied en de gemeenschap(pen) vormen het inhoudelijke vertrekpunt voor de nieuwe gemeente Waadhoeke. Dit hoofdstuk beschrijft deze visie op de ruimtelijke, economische en maatschappelijke kenmerken, de taal en cultuur en de naamgeving van de nieuwe gemeente.

### **3.1 Kenmerken van het gebied en de gemeenschap**

Deze paragraaf beschrijft de kenmerken van de nieuwe gemeente Waadhoeke. Het betreft een visie op hoofdlijnen vanuit de invalshoeken ruimtelijk, economisch, maatschappelijk en bestuurlijk.

#### **3.1.1 Ruimtelijke kenmerken**

##### **Ruimtelijke kwaliteit**

De ruimtelijke kwaliteit in het grondgebied van de nieuwe gemeente Waadhoeke is hoog. Het kleilandschap, de dijken, de Waddenzee en de landschappelijke en karakteristieke dorpen, zijn hiervoor kenmerkend. Ze zijn van grote waarde want ze maken het mooi wonen en leven in de gemeente. Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen die hiermee op gespannen voet kunnen staan, zoals woningbouw, landbouw, akkerbouw, tuinbouw en recreatie. De zoektocht naar balans tussen deze waarden, waarbij het één niet ten koste gaat van het ander, is een opgave voor onze gemeente. De gemeente Waadhoeke streeft naar complementariteit tussen deze stedelijke, plattelands- en zeegebonden kwaliteiten,

zodat deze elkaar aanvullen en versterken in plaats van tegenwerken. Gezamenlijke inzet door de gemeente en haar partners helpt om bij elke ruimtelijke (gebieds)ontwikkeling oog voor deze balans te houden om er voor te zorgen dat de ruimtelijke kwaliteit behouden blijft.

##### **Wonen**

De woningmarkt verandert. De vraag naar seniorenwoningen neemt toe als gevolg van de bevolkingsontwikkeling en er zijn meer starterswoningen nodig om de leeftijdsopbouw in ons gebied in evenwicht te houden. Tegelijkertijd staat er druk op de beschikbare financiële middelen, waardoor geplande projecten niet altijd of volledig kunnen worden uitgevoerd. Dit maakt dat de huidige focus met name ligt op herstructurering en verbetering van de huidige woningvoorraad en op inbreiding.

Bij het (door)ontwikkelen van woningvoorzieningen moet de nieuwe gemeente een antwoord bieden op de veranderende vraag, die vooral draait om levensloopbestendig bouwen, gericht op starters en senioren. Dit met inachtneming van de beperkte middelen en het behoud van ruimtelijke kwaliteit. Dit kan onder meer door gebruik te maken van passende en streekeigen bebouwingselementen. Samenwerking in de regio draagt bij aan de verwezenlijking hiervan: complementariteit van de woningvoorraad, gericht op een goede spreiding die aansluit bij de vraag naar (typen) woningen en met oog en aandacht voor de kwaliteit van het landschap.

#### **3.1.2 Economische kenmerken**

##### **Economie**

In het verlengde van de beschreven ruimtelijke kwaliteiten in het gebied, is er sterke bedrijvigheid zichtbaar in een aantal sectoren. De landbouw, de glastuinbouw, toerisme en recreatie, de zorg en het midden- en kleinbedrijf zijn stevige pijlers. Dat neemt niet weg dat de economische positie relatief minder sterk is dan het Nederlandse gemiddelde, wat zich uit in productiviteit, innovatie en export. Daarbij is sprake van een dalende beroepsbevolking.

De uitdaging voor Waadhoeke is om niet alleen een prettige regio te zijn om te wonen, maar ook een regio te zijn waar in de toekomst gewerkt kan worden. Dat is belangrijk voor het lokale bedrijfsleven maar ook om de leefbaarheid in de stad en de dorpen op peil te houden. Het betekent dat de streekeigen, unieke en sterke punten beter dan nu benut moeten worden om bedrijven in het gebied te behouden en mogelijk aan te trekken, zowel grote ondernemingen als de kleinere innovatieve bedrijvigheid.

De samenvoeging is nodig om de belangrijkste economische pijlers te behouden en te verstevigen. Meer dan nu is samenwerking met het bedrijfsleven en het onderwijs nodig, zodat er een optimale aansluiting ontstaat tussen vraag naar en aanbod van arbeidskrachten en de rol die de overheid daarin kan spelen. De gemeente ziet met name een faciliterende rol in de doorontwikkeling van bedrijventerreinen en (digitale) infrastructuur.

### 3.13 Maatschappelijke kenmerken

#### Voorzieningen

Franeker, St.-Annaparochie en de grotere dorpen hebben een regionale centrumfunctie in het voorzieningenniveau: van sport en onderwijs tot zorg en welzijn. Hiermee zijn mobiliteit en bereikbaarheid van deze voorzieningen belangrijk voor het wonen buiten deze grotere kernen. Het voorzieningenniveau loopt, met name in kleine dorpen, terug. Dit wordt onder meer zichtbaar in het onderwijs: de ontgroening legt een grote druk op de levensvatbaarheid van scholen.

Het wordt niet eenvoudig om het huidige voorzieningenniveau in stand te houden. Tegelijkertijd is dit wel van waarde want het draagt sterk bij aan de binding van de gemeenschap en het leefklimaat. De opgave is hier om (alternatieve) vormen te vinden met een optimale spreiding waarin het voorzieningenniveau nog steeds die bijdrage levert aan de leefbaarheid.

We willen, ook in samenwerking met partners in de regio

(andere overheden, maatschappelijke instellingen, bedrijfsleven, inwoners), het voorzieningenniveau zo goed mogelijk op peil houden. Daartoe is het voornemen om een actief spreidingsbeleid te voeren, waarbij wordt ingezet op bereikbaarheid van voorzieningen.

#### Bereikbaarheid van voorzieningen

De bereikbaarheid, zowel in de fysieke infrastructuur als in de zin van digitale voorzieningen, kan een impuls gebruiken. Veel inwoners van de dorpen en het buitengebied zijn voor een groot aantal voorzieningen aangewezen op de eigen kern. Dat zal in de toekomst nog meer het geval zijn. Daarom zijn mobiliteit en bereikbaarheid voor onze inwoners van grote waarde voor het leven in de dorpen en het buitengebied. Bereikbaarheid is ook belangrijk voor de economische functie.

Dit vraagt ook om vervoerbeleid op regionale schaal. De vraag die beantwoord moet worden is: wat heeft het gebied nodig voor een goede bereikbaarheid van de belangrijkste voorzieningen. Dit is bij uitstek een gemeentegrens-overschrijdend vraagstuk, waarbij gezamenlijkheid nodig is en meerwaarde heeft. Vervoersstromen beperken zich niet tot gemeentegrenzen. Daarnaast staat de nieuwe gemeente voor de ondersteuning van digitale infrastructuur en de inzet van internet en sociale media om de zelfredzaamheid en onderlinge hulp van de inwoners te faciliteren.

#### Sociale cohesie

De gemeente Waadhoeke kent een sterke sociale cohesie. De gemeenschappen zijn, met name op dorpsniveau, hecht en goed georganiseerd, met een rijk verenigingsleven en tal van initiatiefrijke organisaties. Krimp en vergrijzing leggen echter druk op de vitaliteit van de gemeenschap. In toeneemende mate zal 'eigen kracht' van burgers en maatschappelijke organisaties benut moeten worden. Het in stand houden van die vitale gemeenschappen is een belangrijke opgave voor de nieuwe gemeente. Daarvoor is het van belang dat de gemeente verbinding zoekt met partners in de samenleving (maatschappelijke organisaties, burgers,

bedrijfsleven). De uitdaging voor de gemeente is om de juiste rol te kiezen - regisseur, partner of facilitator – en deze op een juiste wijze in te vullen om zo de kracht in de gemeenschap optimaal te benutten en te ondersteunen.

### **Het sociale domein**

Het takenpakket van gemeenten is met de eerder genoemde verschuiving van zorg-, jeugd- en participatietaken fors toegenomen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de nieuwe Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Deze decentralisaties geven kansen en mogelijkheden voor het geïntegreerd ontwikkelen en uitvoeren van beleid in het sociale domein. Er is gekozen voor een uitvoering in gebiedsteams zodat hulp en ondersteuning zo dicht mogelijk bij de inwoners, in de buurt of wijk aangeboden worden.

#### **3.1.4 Bestuurlijke kenmerken**

De hiervoor beschreven toekomstvisie op het gebied, gedeelde opgaven en ambities, leiden tot een gedeelde visie op de bestuurlijke inrichting: de voorgestelde herindeling draagt bij aan de realisatie van deze toekomstvisie. Hier worden de uitgangspunten voor de bestuurlijke organisatie van Waadhoeke uiteengezet.

### **Nabij besturen**

Kenmerkend voor de huidige bestuurlijke organisatie en schaal is de korte lijn tussen burger en bestuur: het nabij besturen. Bestuurders weten goed wat er speelt in de lokale gemeenschappen en burgers weten op hun beurt het bestuur goed te vinden en te benaderen. Dat stelt de lokale bestuurders in staat acties te ondernemen en beleid vast te stellen dat past bij de lokale behoeften. Burgerparticipatie is geen doel op zich maar een middel om de burger intensiever te betrekken bij het ontwikkelen van gemeentelijk beleid. Die laagdrempelige toegang en korte lijnen zullen in de nieuwe situatie behouden en - waar mogelijk - versterkt moeten worden. Nabij besturen wordt verder ontwikkeld, met als doel actief burgerschap te stimuleren door de betrokkenheid van inwoners bij hun eigen

leefomgeving en het lokale bestuur te vergroten. Het is niet alleen belangrijk dat bestuurders bereikbaar zijn, maar ook dat de dienstverlening vanuit de gemeente laagdrempelig, toegankelijk en van hoge kwaliteit is. De ambitie is om de dienstverlening aan inwoners en ondernemers 'nabij' te organiseren, via alle mogelijke kanalen.

### **Samenwerken blijft nodig**

De realiteit is dat de schaal van de nieuwe gemeente Waadhoeke niet voor alle opgaven en taken toereikend is. Samenwerking blijft nodig, bijvoorbeeld in het sociale domein, en op het gebied van milieutaken, veiligheid en woningbouw. Hiervoor zijn tal van samenwerkingsverbanden ontstaan en historisch gegroeid die niet altijd congruent zijn. Deze lappendeken van samenwerkingsverbanden leidt tot zogenaamde 'bestuurlijke drukte' in de regio.

De gemeente Waadhoeke streeft naar vermindering van het aantal samenwerkingsverbanden. Daar waar samenwerking, vanuit de inhoudelijke opgaven, noodzakelijk is, wordt gestreefd naar congruentie door waar mogelijk voor gelijke gebiedsomgrenzingen te kiezen. Dat maakt het eenvoudiger om overzicht te bewaren en een bestuurlijke lijn te volgen in relatie tot de ambities van de samenwerking of regio.

### **Democratische legitimatie van samenwerking**

Omdat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geen direct gekozen bestuur hebben, roepen ze vaak vragen op over de democratische legitimatie en kunnen ze gemeentebestuurders het gevoel geven onvoldoende overzicht, inzicht en grip te hebben.

Het kunnen uitoefenen van bestuurlijke en beleidsmatige invloed is voor de nieuwe gemeente het uitgangspunt voor toekomstige samenwerkingsverbanden. Dat vereist dat wordt voldaan aan randvoorwaarden ten aanzien van de besturingsfilosofie en opdrachtgeverschap van een samenwerkingsverband. Als taken op afstand worden georganiseerd, moet de bestuurlijke aansturing zo geregeld worden dat onze (democratisch gelegitimeerde) bestuurders hun invloed kunnen laten gelden en de planning- en controlcyclus van



een samenwerkingsverband aansluit op die van de deelnemende gemeenten. De inhoudelijke en financiële kaders van de deelnemende gemeenten dienen leidend te zijn voor de organisatie, taakuitvoering en verantwoording van het samenwerkingsverband en niet andersom. Binnen de gemeente moet het opdrachtgeverschap professioneel zijn ingericht om het samenwerkingsverband, zowel inhoudelijk als procesmatig, aan te sturen om de beoogde doelen en gewenste resultaten te bereiken.

### Slagkracht richting partners

Een belangrijk uitgangspunt voor de nieuwe gemeente Waadhoeke is dat er voldoende slagkracht richting haar partners bestaat, zowel medeoverheden, verbonden partijen, maatschappelijke organisaties als bedrijven. Door de bestuurlijke opschaling in de provincie Fryslân nam de slagkracht van de huidige individuele gemeenten relatief af. Grotere gemeenten en doelgerichte samenwerkingsverbanden krijgen meer voor elkaar in de provincie, in Nederland en in Europa. Ze hebben inhoudelijk meer ontwikkelingskracht en kunnen een stevigere lobby neerzetten. Dit geldt niet alleen richting medeoverheden, maar ook richting bedrijfsleven en onderwijs. Met de voorgestelde herindeling wordt niet alleen de eigen slagkracht vergroot, maar heeft de nieuwe gemeente ook meer te bieden aan haar partners.

### 3.2 Taal en cultuur

*‘Cultuur is ons verleden en ons heden. Cultuur is wat ons bindt en beweegt. Cultuur is wie we zijn en wat we doen.’* Dat maakt cultuur van onschatbare waarde voor het gebied en de gemeenschap. Wat vorige generaties opbouwden, is mede bepalend voor de identiteit van de huidige samenleving. Historische sporen zijn karakteristiek voor het gebied. Dit erfgoed versterkt het cultureel en historisch zelfbewustzijn. Monumenten en kunstschaten maken een gedeeld verleden zichtbaar en versterken de culturele band tussen de verschillende plaatsen. Door cultuurhistorische waarden te respecteren, blijft het karakter van het gebied bewaard, ook als er door de tijd heen ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden.

De ontstaansgeschiedenis van het gebied is niet alleen in het landschap goed zichtbaar. Het komt zeker ook tot uiting in het taalgebruik. Naast de twee rijkstalen, het Fries en het Nederlands, wordt er een derde taal gebruikt: het Bildts. In de stad Franeker wordt een dialect gesproken: het Franekers. Met recht kan gesproken worden van een meertalige regio. Die meertaligheid wil de nieuwe gemeente behouden, onder meer door het toepassen van gedifferentieerd taalbeleid voor aardrijkskundige namen. De plaatsnamen en komborden blijven zoals ze nu zijn. Daarmee wordt inhoud gegeven aan het uitgangspunt, voortvloeiend uit het ‘Europees Handvest voor Regionale Talen of Talen van Minderheden’, dat gebruikers van het Fries er in de nieuwe gemeente niet op achteruit mogen gaan. Dat uitgangspunt is ook het vertrekpunt voor het (door de nieuwe raad te bepalen) taalbeleid. Daarnaast is het de ambitie om de Bildtse taal te laten erkennen als streektaal onder het ‘Europees Handvest voor Regionale Talen of Talen van Minderheden’.

### 3.3 Naamgeving

Een gemeentelijke herindeling biedt de kans om een nieuwe gemeentenaam te kiezen. Voor de voorgestelde herindeling werd de werknaam Westergo gehanteerd. Voor de definitieve gemeentenaam is een participatieproces met inwoners, ondernemers en belangenpartijen doorlopen.

In twee rondes is de inbreng van burgers gevraagd. In de eerste ronde kon iedere inwoner van de toekomstige gemeente, binnen enkele kaders, namen aandragen. Een naamgevingscommissie beoordeelde de ingezonden namen en legde drie gelijkwaardige opties voor aan de bevolking. In twee stemrondes is vervolgens de naam voor de nieuwe gemeente ge-

kozen. De definitieve naam van de nieuwe gemeente is Waadhoeke geworden en door de gemeenteraden vastgesteld.



# 4.

## Toetsing aan het beleidskader

Op 28 mei 2013 heeft minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het vernieuwde *Beleidskader gemeentelijke herindeling* aan de Tweede Kamer gezonden. Dit beleidskader geeft inhoudelijke en procesmatige kaders aan voor gemeentelijke herindeling. Om te kunnen beoordelen of en op welke wijze het voorstel tot herindeling wordt omgezet in een herindelingswet, toetst de minister elk herindelingsadvies aan vijf criteria, waarbij per geval wordt gekeken naar de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context.

Het *Beleidskader gemeentelijke herindeling* kent de volgende criteria op basis waarvan een herindelingsvoorstel wordt beoordeeld:

1. *Draagvlak*: hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen lokaal bestuurlijk (gemeenteraden), regionaal (buurgemeenten, provincie) en maatschappelijk draagvlak (inwoners en maatschappelijke organisaties).
2. *Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid*: de nieuwe vormen gemeente moet een logische interne samenhang tussen kernen kennen die identiteit geeft (sociaal, cultureel, economisch etc.) aan de nieuwe bestuurlijke eenheid.
3. *Bestuurskracht*: de nieuwe te vormen gemeente moet in staat zijn haar maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen, waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van haar maatschappelijke omgeving wordt gehandeld.
4. *Evenwichtige regionale verhoudingen*: de nieuwe gemeente moet een krachtige bestuurlijke partner zijn voor medeoverheden en door samenwerking of

anderszins een bijdrage kunnen leveren aan regionale opgaven en taken.

5. *Duurzaamheid*: de gemeente moet toekomstbestendig en krachtig genoeg zijn om voor langere tijd als autonome gemeente te bestaan.

In dit hoofdstuk wordt voor elk van deze criteria een onderbouwing gegeven.

### 4.1 Draagvlak

Het criterium draagvlak wordt onderverdeeld in drie categorieën: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk. Deze criteria worden hierna onderbouwd.

#### 4.1.1 Lokaal bestuurlijk draagvlak

Onder bestuurlijk draagvlak bij een herindeling op initiatief van gemeenten wordt verstaan 'de democratische legitimatie van het voorstel'. Gebruikelijk is dat de gemeenteraad een besluit neemt om een herindelingsontwerp op te stellen en het college te verzoeken de herindeling voor te bereiden. Hier is voor de voorgestelde herindeling aan voldaan met de principebesluiten tot herindeling door de gemeenteraden van Littenseradiel en het Bildt, Menameradiel en Franekeradeel in respectievelijk juni en oktober 2013. Dit herindelingsontwerp is in november 2015 door alle betrokken gemeenteraden vastgesteld en daarna ter inzage gelegd.

#### 4.1.2 Maatschappelijk draagvlak

Voor het maatschappelijke draagvlak voor een gemeentelijke herindeling geldt als uitgangspunt dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het betrekken van inwoners en andere belanghebbenden bij het herindelingsproces. Een ieder kan zienswijzen indienen na vaststelling van het herindelingsontwerp. Deze worden dan samen met de reacties opgenomen in het herindelingsadvies. Betrokken gemeenten hebben daarnaast een inspanningsverplichting om te investeren in het maatschappelijke draagvlak voor een herindeling. Het kabinet hecht eraan dat gemeenten

onderzoek (laten) doen naar het maatschappelijke draagvlak onder inwoners en maatschappelijke organisaties voor een herindelingsvoorstel. Per gemeente worden hierna de inspanningen en resultaten beschreven. In bijlage 2 is per gemeente een logboek van de ondernomen activiteiten ten behoeve van maatschappelijk draagvlak opgenomen.

### **Het Bildt**

De opheffing van een gemeente als zelfstandige bestuurlijke entiteit is een ingrijpende beslissing die alle inwoners, bedrijven en instellingen raakt. Vanaf 2012 heeft het Bildt daarom inwoners, dorps- en streekbelangen, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in een bijeenkomst naar hun mening gevraagd over een mogelijke herindeling, voornamelijk over wat er in de toekomst belangrijk is voor het gebied en de gemeenschap. De uitkomsten hiervan zijn meegenomen in de besluitvorming door de raad en de deelnemers zijn regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het besluitvormingsproces. Bij de dorpenronde in juni 2013 heeft de gemeenteraad in elk van de zeven dorpen van de gemeente het Bildt zijn voorgenomen besluit tot herindeling toegelicht. Aan de aanwezigen is gevraagd naar hun visie op dit voorgenomen besluit. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in een eindrapportage en zijn leidend geweest voor de in dit herindelingsadvies opgenomen uitgangspunten en toekomstvisie voor de nieuwe gemeente. Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingontwerp ter inzage gelegen. Er zijn binnen deze termijn 341 (grotendeels identieke) zienswijzen ingediend.

### **Franekeradeel**

In september 2012, dus voorafgaand aan het principebesluit tot herindeling in oktober 2013, hield Franekeradeel een raadpleging onder burgers en ondernemers over mogelijke herindeling. De raadpleging bestond uit een enquête onder alle burgers en rondetafelgesprekken met dorpsbelangen, wijkverenigingen en ondernemers. Deze raadpleging had als doel inzicht te krijgen in wat inwoners van een nieuwe gemeente verwachten: hoe moet de nieuwe gemeente zich organiseren om een goede dienstverlening aan de burger te geven, wat vindt de

burger belangrijk, wat ziet men als kansen en bedreigingen?

De resultaten van de enquête en de rondetafelgesprekken (de verwachtingen, kansen en bedreigingen) zijn leidend geweest voor de in het herindelingsadvies opgenomen toekomstvisie en uitgangspunten voor de nieuwe gemeente. In 2015 is over de toekomstvisie van de nieuwe gemeente nog een terugkoppeling georganiseerd.

Daarnaast is met de enquête het draagvlak voor de herindeling gemeten. Uit de enquête bleek dat 38% van de burgers voor de fusie is, 45% er neutraal tegenoverstaat en 16% van de burgers er tegen is. De enquête gaf een representatief beeld van de hele gemeente en was voor de gemeente een extra onderbouwing voor het besluit tot herindeling.

Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingontwerp ter inzage gelegen. Er zijn binnen deze termijn geen zienswijzen ingediend.

### **Littenseradiel**

Begin 2012 heeft het college van B en W van Littenseradiel na ampele overwegingen besloten om het herindelingsvoorstel van de provincie te volgen. Dit betekende dat de gemeente in haar geheel op zou gaan in een nieuw te vormen gemeente in Noordwest-Fryslân. Op twee goed bezochte 'rûntepetearen' (rondetafelgesprekken; zie onder) in Wommels en Mantgum bleek dat er onder de bevolking bijzonder weinig steun was voor dit voorstel. Vervolgens nam de gemeenteraad op 19 maart 2012 het collegestandpunt niet over. In het daaropvolgende proces heeft het college uiteindelijk een voorstel tot opsplitsing van de gemeente aan de raad voorgelegd.

Na het raadsbesluit van 15 oktober 2012 werd dit voorstel vrijgegeven voor inspraak door de bevolking. Het college organiseerde een brede inspraakcampagne, waarbij in de periode januari tot maart 2013 in 23 dorpen avonden werden georganiseerd om de mening van de inwoners te peilen. Deze campagne werd niet door een extern bureau maar door het college zelf met enkele ambtenaren georganiseerd en uitgevoerd. Deze vorm, waarin (loco-)burgemeester en gemeentesecretaris zelf het voorstel toelichtten en er volop gelegenheid

bestond om vragen te stellen en ook om het nut van de herindeling als zodanig aan de orde te stellen, werd door de bevolking zeer gewaardeerd. De opkomst op de avonden was boven verwachting hoog: meer dan duizend inwoners namen de moeite om zich persoonlijk uit te spreken over de herindeling. Naast de reacties tijdens de inspraakavonden ontving de gemeente ook enkele tientallen reacties via andere kanalen, zoals per post en via de e-mail. In het rapport *In nije wei, in nij lûd* dat op 24 juni 2013 ter besluitvorming aan de gemeenteraad werd voorgelegd, zijn deze reacties meegenomen. Een duidelijke minderheid van 33% keerde zich op de inspraakavonden tegen herindeling. Al met al waren de verhoudingen omgekeerd aan die van de eerdere inspraakcampagne van 2007-2008, toen zich nog een duidelijke meerderheid tegen herindeling uitsprak. Tussen 2008 en 2013 groeide het aandeel voorstanders van herindeling van 41,9% naar 60,2% en het aandeel tegenstanders daalde van 54,7% naar 33,0%. Op de vraag of de geografische verdeling zoals het college die voorstelde op instemming kon rekenen, antwoordde 76,9% van de aanwezigen positief. Vermeldenswaardig is nog dat in de zogenaamde *rûntepetearren*, die kunnen worden beschouwd als een belangrijke – niet vrijblijvende – voorbereiding op de raadsvergadering, steeds volop ruimte is gegeven (en genomen) door maatschappelijke partijen en andere betrokkenen om zich over de herindeling uit te spreken. Daarnaast is de herindeling een vast onderwerp van gesprek tijdens de tweejaarlijkse bezoeken van het college van B en W aan alle dorpen in de gemeente. Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingontwerp ter inzage gelegen. Er is binnen deze termijn 1 zienswijze ingediend. Deze heeft geleid tot een grenswijziging ten opzichte van het herindelingsontwerp.

### **Menameradiel**

Menameradiel heeft in mei 2012 vijf inwonersbijeenkomsten georganiseerd, verspreid over de gemeente: in Menaam, Marsum, Deinum, Berltsum en Dronryp. De aanwezigen werden geïnformeerd over de historie, de visie van de provincie en de actuele ontwikkelingen. Aan de hand van drie stellingen en

vragen is gediscussieerd over de toekomst van Menameradiel.

In totaal hebben ongeveer honderd inwoners de bijeenkomsten bezocht. De meerderheid van de aanwezigen was het erover eens dat zelfstandigheid voor Menameradiel geen optie meer is. Een herindeling in Noordwest-Fryslân was volgens hen het meest logisch.

In 2013 is een informatieavond georganiseerd in het gemeentehuis voor alle geïnteresseerde inwoners, waarbij vijftig belangstellenden aanwezig waren. De dorpen aan de oostkant van de gemeente hebben in 2013 afzonderlijk voorlichting gekregen omdat hier, na de bijeenkomsten in mei 2012, nog een aantal vragen leefde over mogelijke aansluiting bij de gemeente Leeuwarden. Deze avonden werden gecombineerd met de jaarvergaderingen van de verenigingen voor dorpsbelang in deze dorpen. Het gaat om Marsum, Boksum, Deinum, Blessum en het buurtschap Ritsumasyl. Deze avonden zijn in 2015 herhaald.

Daarnaast heeft het college van B en W van Menameradiel jaarlijks overleg met alle verenigingen voor dorpsbelang. De herindeling is hier een vast agendapunt. Ook organiseert Menameradiel elk jaar in november een gezamenlijke bijeenkomst voor de gemeentelijke federatie van de gezamenlijke verenigingen voor dorpsbelang. Ook hier staat dit onderwerp standaard op de agenda. Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingontwerp ter inzage gelegen. Er is binnen deze termijn 1 zienswijze ingediend.



### 4.13 Regionaal draagvlak

Een gemeentelijke herindeling heeft invloed op de positie van omliggende en naburige gemeenten en op de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Aan het criterium van regionaal draagvlak is voldaan wanneer omliggende of naburige gemeenten in staat zijn gesteld hun zienswijze te geven op een voorgenomen herindeling en de motieven van de voorgenomen herindeling desgevraagd worden toegelicht. De omliggende en naburige gemeenten zijn na vaststelling van het herindelingsontwerp in november 2015 in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen kenbaar te maken. Er zijn door de buurgemeenten geen zienswijzen ingediend.

In de verkenning van de bestuurlijke inrichting in Noordwest-Fryslân heeft de provincie al aangegeven in te kunnen stemmen met de voorgestelde herindeling. De provincie is met de betrokken gemeenten van mening dat aansluiting van Harlingen zou bijdragen aan de meest duurzame oplossing in regionaal perspectief. In Harlingen is echter geen lokaal bestuurlijk draagvlak en geen maatschappelijk draagvlak om bij deze herindeling betrokken te worden. Dit wordt door de betrokken gemeenten en door de provincie gerespecteerd, gezien de urgentie bij de betrokken gemeenten waar wel bestuurlijk draagvlak is. Daarnaast is deze herindeling onderdeel van een samenspel van drie samenvoegingen en een opsplitsing waar bestuurlijk de nodige verkenning en afstemming reeds hebben plaatsgevonden. Dit maakt dat er regionaal draagvlak bestaat voor de voorliggende herindeling tot de nieuwe gemeente Waadhoeke, met als belangrijkste doel het versterken van de noodzakelijke lokale bestuurskracht in dit deel van de provincie.

### 4.2 Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid

Op basis van dit criterium wordt beoordeeld of de nieuwe gemeente een logische samenhang heeft en welke visie men heeft op het betrekken van inwoners, dorpen, wijken en organisaties bij beleidsvorming en -uitvoering. Zoals in de hoofdstukken 1 en 3 is beschreven kennen de vier betrokken gemeenten een grote samenhang in maatschappelijke, ruimtelijke en economische opgaven. Het zijn dan ook deze

inhoudelijke opgaven in het gebied die leidend zijn geweest voor de keuze om een nieuwe gemeente Waadhoeke te vormen. In de toekomstvisie (hoofdstuk 3) zijn ook de uitgangspunten en ambities ten aanzien van nabij besturen uiteengezet. Die moeten waarborgen dat de nieuwe gemeente niet slechts een administratieve eenheid wordt waarmee burgers en maatschappelijke organisaties zich nauwelijks verbonden voelen. De huidige situatie, vier echte plattelandsgemeenten, kent veel kernen. Alle vier gemeenten hebben een actief dorpen- en wijkenbeleid en onderkennen het enorme belang hiervan. De succesvolle elementen uit dat beleid zullen worden behouden, maar *nabij besturen* wordt vooral ook doorontwikkeld omdat de nieuwe gemeente meer is dan een optelsom van vier delen.

### 4.3 Bestuurskracht

Gemeenten zijn bestuurskrachtig als zij zelfstandig (dus zonder te grote afhankelijkheid van andere gemeenten of samenwerkingsverbanden) in staat zijn hun maatschappelijke opgaven op te pakken en hun wettelijke taken adequaat uit te voeren. De ambtelijke organisatie moet voldoende robuust zijn om (ook toekomstige) taken adequaat en professioneel uit te voeren en een bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing van maatschappelijke opgaven en taken in de regio. Dat vereist een organisatie die in personele zin niet kwetsbaar is, een goede positie op de arbeidsmarkt heeft, in staat is samen te werken met medeoverheden en maatschappelijke partners, en bovendien een verantwoord financieel perspectief heeft.

De voorgestelde herindeling heeft een positief effect op deze elementen. Het leidt tot een gemeente met voldoende schaal en slagkracht om de belangrijkste taken zelf uit te voeren dan wel bij een externe partij te beleggen en daar regie op te voeren. Ook de regievoering op samenwerkingsverbanden wordt beter mogelijk door verdergaande specialisatie binnen de ambtelijke organisatie. De positie op de arbeidsmarkt zal verbeteren in zowel absolute als relatieve zin. In absolute zin omdat het mogelijk wordt functies aan te bieden met inhoudelijk een grotere uitdaging en relatief omdat de arbeidsvoorwaarden in evenwicht blijven met die van de omliggende gemeenten. De

<sup>1</sup> Brief college van Gedeputeerde Staten aan colleges van Franekeradeel, het Bildt en Menameradiel, d.d. 27 augustus 2013

keuze voor deze herindeling is gebaseerd op de inhoudelijke opgaven en oriëntaties van de inwoners, waardoor de nieuwe gemeente hierop adequaat kan inspelen (zie ook hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3). Een verantwoord financieel perspectief is haalbaar in een gemeente met voldoende schaal om keuzes te kunnen maken in een evenwichtige spreiding van voorzieningen (zie ook hoofdstuk 5).

#### 4.4 Evenwichtige regionale verhoudingen

Dit criterium gaat in op de vraag of door de vorming van de nieuwe gemeente goede regionale verhoudingen ontstaan en het toekomstperspectief van omliggende gemeenten niet nadelig wordt beïnvloed.

De opschaling van gemeenten binnen Fryslân is al lang gaande. Een grote stap werd gezet met de vorming van de gemeente Súdwest-Fryslân in 2011. De herindeling van De Fryske Marren en de opsplitsing van Boarnsterhim volgden per 1 januari 2014. Ook binnen andere regio's wordt nagedacht over opschaling. De voorgestelde herindeling in Noordwest-Fryslân past in die ontwikkeling.

Ten aanzien van de samenwerking blijven de verhoudingen tussen Harlingen en Waadhoeke ongewijzigd ten opzichte van de huidige samenwerking. Waar regionale opgaven erom vragen zal samenwerking tussen Waadhoeke en Harlingen worden gezocht en waar nodig geïntensiveerd.

#### 4.5 Duurzaamheid

Bij het criterium duurzaamheid dient onderbouwd te worden dat door herindeling de bestuurskracht zodanig wordt versterkt dat er vitale en toekomstbestendige gemeenten ontstaan die de taken op langere termijn zelfstandig aankunnen en niet na enkele jaren opnieuw genoodzaakt zijn om te herindelen.

Los van de vraag hoe de huidige gemeenten functioneren, gaat het takenpakket zowel in omvang als in complexiteit de mogelijkheden van de huidige gemeenten te boven. Dit is een uitdaging die voor gemeenten in het algemeen geldt. De voorgestelde herindeling leidt, zoals hiervoor beschreven,

onmiskienbaar tot een bestuurskrachtiger gemeente dan de huidige gemeenten.

#### 4.6 Personeel

Vanwege de opsplitsing van de gemeente Littenseradiel maken de zeven gemeenten in gezamenlijkheid afspraken over de overgang van personeel. Bovendien heeft de keuze voor de herindelingsvariant van 'lichte samenvoeging' tot gevolg dat de gemeenten Súdwest-Fryslân en Leeuwarden niet worden opgeheven. De organisatie-inrichting van deze twee gemeenten blijft ongewijzigd en de medewerkers van deze gemeenten behouden hun functies.

De betrokken werkgevers vinden het essentieel dat de rechts- en arbeidsmarktpositie van het overgaande personeel geborgd is. Zij hebben daarom met elkaar afspraken gemaakt in een Convenant P&O dat op 8 december 2015 door de zeven Colleges van B&W is vastgesteld. De afspraken die hierin zijn vastgelegd, zijn leidend bij de uitwerking van de personele en organisatorische aspecten en vormen daarom de basis voor de besprekingen in het georganiseerd overleg.

Hoewel er meer afspraken zijn gemaakt, lichten wij hier drie belangrijke afspraken eruit:

- de eerste twee jaar na herindelingsdatum is er geen sprake van boventaligheid ten gevolge van de herindeling
- vanaf 1 januari 2018 heeft het zittende personeel van de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân en het personeel dat overgaat van de gemeenten Leeuwarderadeel en Littenseradiel dezelfde uitgangspositie, net zoals het personeel van de nieuwe gemeente Waadhoeke per 1 januari 2018 eenzelfde uitgangspositie heeft.
- er wordt gewerkt met een 'open arbeidsmarkt', waarbij in het geval van vacatures medewerkers van de herindelingspartners voorrang krijgen. Deze werkwijze wordt al in de praktijk gebracht.

# 5.

## Financiële aspecten

Bij een gemeentelijke samenvoeging dienen de financiën van de deelnemende gemeenten op elkaar te worden afgestemd. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de belangrijkste financiële cijfers van de betrokken gemeenten.

In dit herindelingsadvies is vanuit de volgende 2 invalshoeken informatie per gemeente opgenomen:

- de omvang van de begroting 2014 en 2015 en het meerjarenbeeld van de begrotingsomvang
- een overzicht van de huidige lokale lasten voor diverse typen huishoudens

### 5.1 Financiële positie van de betrokken gemeenten

De in deze paragraaf gepresenteerde cijfers over de begrotingsomvang geven een beeld van de kwantitatieve verhoudingen tussen de gemeenten op financieel terrein. De cijfers over de begrotingsomvang per gemeente laten bij de vergelijking tussen 2014 en 2015 duidelijk het effect van de decentralisaties in het sociale domein zien.

Tabel 5.1. Begrotingsomvang lasten per gemeente (x € 1.000)

Gemeente	Begrotingsomvang	
	Primitief 2014	Primitief 2015
Het Bildt	23.420	27.640
Franekeradeel	49.980	61.120
Menameradiel	22.165	34.720
Littenseradiel	19.080	22.240

Bron: gemeentelijke cijfers

Het hoge begrotingstotaal van Menameradiel in 2015 heeft, naast de decentralisaties sociaal domein, een incidentele

oorzaak. Uit de volgende tabel blijkt dat de omvang rond € 27 mln. ligt.

Tabel 5.2. Meerjarenbegrotingen lasten per gemeente (x € 1.000)

Gemeente	Meerjaren-begroting	Meerjaren-begroting	Meerjaren-begroting
	2016	2017	2018
Het Bildt	27.630	27.290	27.130
Franekeradeel	61.170	61.240	61.060
Menameradiel	27.050	26.990	27.060
Littenseradiel	21.650	21.720	21.690

Bron: gemeentelijke cijfers

### 5.2 Lokale lastendruk van de betrokken gemeenten

Voor de inwoners van de bij een herindeling betrokken gemeenten is de ontwikkeling van de lokale lasten in de toekomst een punt van aandacht. Hoewel het vaststellen van de belastingtarieven in de heringedeelde gemeenten de bevoegdheid van de nieuw te kiezen gemeenteraden is, geeft de vergelijking van de huidige tarieven in de deelnemende gemeenten een eerste indicatie van de richting waarin de nieuwe tarieven zich zullen ontwikkelen. Tabel 5.3 geeft voor verschillende typen huishoudens de huidige omvang van de lokale lasten weer. In tabel 5.4 zijn de gemeentelijke belastingen voor woningeigenaren en woninghuurders per gemeente opgenomen. Bij deze overzichten zijn voor alle gemeenten gestandaardiseerde WOZ waarden gebruikt. De werkelijke gemiddelde WOZ waarde per gemeente zal hiervan afwijken, voor de tariefsvergelijking is dit echter geen bezwaar.

Tabel 5.3. Lastendruk per gemeente volgens landelijk gestandaardiseerde methodiek

Gemeente	Woonlasten	
	Eenpersoonshuishouden	Meerpersoonshuishouden
Het Bildt	608	735
Franekeradeel	642	689
Menameradiel	642	764
Littenseradiel	593	628

Bron: [www.coelo.nl](http://www.coelo.nl) - Digitale atlas 2015

Tabel 5.4. Lastendruk per gemeente volgens landelijk gestandaardiseerde methodiek

	Het Bildt	Franekeradeel	Menameradiel	Littenseradiel
Totaal woning eigenaar (meerpersoons)	861	782	820	657
Totaal woning eigenaar (eenpersoons)	734	735	698	622
Totaal woning huurder (meerpersoons)	452	470	521	361
Totaal woning huurder (eenpersoons)	325	423	398	326

*Bron: gemeentelijke cijfers. OZB-bedragen op basis van een WOZ-waarde van: € 200.000*

De cijfers in tabel 5.4 wijken op een aantal punten af van de Coelo cijfers. Dit komt door keuzes die het Coelo maakt bij het toerekenen in een tweetal situaties:

1. de rioolrechten die bij meer gebruikers dan alleen eigenaren geheven worden. Hierdoor zijn in bovenstaande tabel 5.4 de lasten voor eigenaren soms hoger, omdat ook de als gebruiker te betalen rioolrechten volledig zijn meegeteld.
2. de wijze waarop het Coelo de kosten van afvalstof-fenheffingen op basis van gewicht of containergrootte herleidt tot de kosten van één- en meerpersoonshuishoudens. Dit kan verschillen met de wijze waarop gemeenten de kosten berekenen en in rekening brengen.

Daarnaast treden er afrondingsverschillen op.

### 5.3 Gemeentelijke belastingen voor bedrijven

Het vergelijken van belastingdruk bij bedrijven is, door de grote verscheidenheid in bedrijven, nog lastiger dan bij inwoners. Bij het afvoeren van afval bijvoorbeeld is er vaak de vrijheid om dit via een overeenkomst door een particulier bedrijf te laten doen. Ook de rioolheffing wordt veelal anders berekend dan bij particuliere huisaansluitingen. De OZB voor niet-woningen is de belastingsoort die het meest uniform geheven wordt. Om een beeld te krijgen hoeveel bedrijven met deze belasting bijdragen aan de

gemeentebegroting zijn de geraamde opbrengsten 2015 in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 5.5. Geraamde OZB opbrengst niet-woningen 2015

	Het Bildt	Franekeradeel	Menameradiel	Littenseradiel
Eigenaren (x € 1.000)	334	611	299	316
Gebruikers (x € 1.000)	197	388	157	244

Uit deze cijfers blijkt dat de verhouding tussen de lasten voor de eigenaren en de gebruikers niet erg fluctueert.





## DEEL II

### *Samenvoeging Leeuwarderadeel, Leeuwarden en deel Littenseradiel*



# 1.

## Situatie- beschrijving en voorgeschiedenis

### 1.1 Situatiebeschrijving Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden bestaat uit de stad en 18 omliggende dorpen. Door de gemeentelijke herindeling met een deel van Boarnsterhim in 2014 is de oppervlakte van de gemeente bijna verdubbeld en is het inwonertal de grens van 100.000 gepasseerd.

Tabel 1.1 – Kerncijfers Leeuwarden

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Werkgelegenheid	Raadszetels	FTE
107.701	170,23 km <sup>2</sup>	19	55.230	39	993

Bron: Cijfers van CBS, provincie en gemeente, 2015

#### 1.1.1 Ruimtelijke kenmerken

Leeuwarden is de hoofdstad van de provincie Fryslân met daaromheen een groen, waterrijk en wijds landschap. Leeuwarden heeft een monumentale binnenstad en kent een verzorgingsgebied dat zich op vele terreinen uitstrekt tot de gehele provincie en zelfs daarbuiten. Van de overige kernen in de gemeente is het watersportdorp Grou de grootste. Binnen de gemeentegrenzen zijn de belangrijke natuurgebieden De Alde Feanen en De Groote Wielen gelegen.

#### De stad

Leeuwarden is ontstaan aan de oever van de voormalige Middelsee, op de plaats waar drie kleine rivieren (Vliet, Potmarge en Ee) in zee stroomden. Toen de Middelsee in de veertiende eeuw dichtslabde, behield de stad haar spilfunctie. Dankzij de centrale ligging kreeg de stad ook als

bestuurscentrum steeds meer betekenis. De economische en de bestuurlijke betekenis van Leeuwarden zijn terug te vinden in het stedenbouwkundig patroon, met een kenmerkende radiale structuur.

Leeuwarden ligt centraal in een wijdvertakt infrastructureel netwerk. Het spoor leidt naar vier richtingen: Harlingen, Sneek, Groningen en Zwolle. Belangrijke wegverbindingen zijn de A31 (richting Harlingen), de N31/A7 richting Drachten–Groningen en de A32 richting Heerenveen–Zwolle. Via het water vormen het Van Harinxmakanaal en het Prinses Margrietkanaal belangrijke verbindingen voor beroeps- en pleziervaart.

De gemeente Leeuwarden telt bijna 108.000 inwoners, waarvan er ruim 91.000 in de stad woonachtig zijn. Het inwonertal en de woningvoorraad van Leeuwarden groeien gestaag. Met de ontwikkeling van De Zuidlanden wordt een groot deel van de toekomstige groei van de stad aan de zuidzijde gesitueerd.

#### De dorpen en het landelijk gebied

Enkele van de Leeuwarder dorpen (Goutum, Hempens-Teerns) liggen inmiddels in het stedelijk gebied, maar voelen zich nog nadrukkelijk dorp. Ten noorden van Leeuwarden liggen de dorpen Snakkerburen, Lekkum en Miedum. Hier bevinden zich ook de vliegbasis Leeuwarden en de aanleg van het Leeuwarder Bos. Oostelijk van de stad is het natuurgebied De Grote Wielen gelegen.

Door de gemeentelijke herindeling van 2014 is het grondgebied van Leeuwarden in zuidelijke richting sterk uitgebreid. Niet alleen het landbouwareaal is daardoor gegroeid, ook zijn hierdoor het natuurgebied de Alde Feanen en twee Friese meren binnen de gemeentegrenzen komen te liggen. Grou is met bijna 5.800 inwoners veruit de grootste kern in het buitengebied van Leeuwarden. Dit dorp is gelegen aan de Pikmar en heeft daardoor een belangrijke watersportfunctie. Ook Jirnsom, Wergea, Warten en Warstiens hebben

door hun ligging een sterke band met het water. De andere dorpen in het zuidelijk deel van de gemeente zijn Eagum, Friens, Idaerd, Reduzum, Swichum, Wirdum en Wytgaard. De voorziene groei in de dorpen van Leeuwarden is beperkt. Dorpen als Grou, Wergea, Wirdum en Wytgaard kennen nog (beperkte) mogelijkheden tot uitbreiding.

### 1.1.2 Economische kenmerken

Leeuwarden biedt een veelheid aan woon- en werkmilieus voor verschillende doelgroepen; van binnenstedelijk tot landelijk wonen. De historische binnenstad is met een groot en veelzijdig aanbod van winkels, voorzieningen en monumenten van grote betekenis, ook op economisch gebied. Door de goede bereikbaarheid via het water en de aanlegvoorzieningen in de Prinsentuin, is de binnenstad van Leeuwarden aantrekkelijk voor de watertoerist.

Van de Friese werkgelegenheid is 25% te vinden binnen de gemeentegrenzen van Leeuwarden.

De financiële en zakelijke dienstverlening, zoals banken en verzekeringskantoren, is in Leeuwarden sterk vertegenwoordigd. Grote werkgevers in de gemeente zijn verder Zorgpartners Friesland (o.a. MCL), Justitie (o.a. CJIB), de vliegbasis Leeuwarden, Friesland Campina en de overheden: provincie, waterschap en gemeente en onderwijsinstellingen. De belangrijkste bedrijventerreinen in Leeuwarden zijn De Hemrik, De Zwette, Businesspark en Newtonpark. De afgelopen jaren is fors geïnvesteerd in de bereikbaarheid van Leeuwarden. Een belangrijk doel daarbij is de versterking van de sociaal-economische positie van Leeuwarden. Verder is de grote rol van het HBO onderwijs en Leeuwarden als Europees centrum voor Watertechnologie belangrijk voor de economie van Leeuwarden.

De werkgelegenheid op het platteland is vooral te vinden in de agrarische sector. Verder vormen recreatie en toerisme hier een belangrijke bron van inkomsten. Een aantal dorpen heeft een eigen bedrijventerrein, waarvan een deel aan het water is gelegen.

### 1.1.3 Maatschappelijke kenmerken

Het inwonertal van Leeuwarden blijft de komende jaren groeien. Landelijke ontwikkelingen als vergrijzing, ontgroening, gezinsverdunding en consumentengedrag spelen ook hier en zijn van invloed op de woning- en de arbeidsmarkt en het voorzieningenniveau. Leeuwarden krijgt hiervoor binnen de provincie steeds meer de positie van centrumgemeente.

Leeuwarden kent een hoog percentage werkzoekenden. Dit heeft zijn weerslag op sociaal-maatschappelijk gebied. Een aantal van de armste woonwijken van Nederland is in Leeuwarden te vinden. Werkgelegenheid heeft in Leeuwarden de topprioriteit gekregen. Door de gemeente wordt samen met maatschappelijke partners geïnvesteerd in kennis, innovatie en onderwijs en in verbetering van de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt. Daarnaast biedt de gemeente Leeuwarden ruimte aan inwoners om zelf met onderwerpen aan de slag te gaan die zij belangrijk vinden.

De 43 basisscholen in de gemeente bieden onderwijs aan ruim 9.600 leerlingen. Aan de 6 scholen(gemeenschappen) voor voortgezet onderwijs studeren ongeveer 7.700 leerlingen. Het aantal MBO-leerlingen bedraagt al enige jaren ruim 10.500. Deze leerlingen studeren aan het Friesland College, de Friese Poort of het Nordwin College. De HBO-instellingen Noordelijke Hogeschool, Stenden Hogeschool en Hogeschool Van Hall Larenstein in Leeuwarden bieden onderwijs aan ruim 21.000 studenten. Naast de Kenniscampus, waar de hogescholen Stenden en NHL zijn gevestigd, is er een Watercampus voor watertechnologie. Ten zuiden van de stad is de Dairy Campus te vinden; het landelijke kennis- en innovatiecentrum voor de melkveehouderij. Kennisinstituten als Wetsus, Fryske Akademy, Waddenacademie en Vitens zijn van (inter)nationale betekenis. Kort geleden is Het wetenschappelijk onderwijs in Leeuwarden uitgebreid door een intensieve samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen.

Op het gebied van gezondheidszorg heeft Leeuwarden met het Medich Centrum Leeuwarden een landsdeelfunctie. Het WTC Expo Center is inmiddels het derde beurscomplex van Nederland. Stadsschouwburg De Harmonie, het Fries Museum en het Prinsessehof zijn belangrijke culturele instellingen in Leeuwarden. Leeuwarden ontwikkelt zich met de komst van de broedplaats Blokhuispoort, de titel Culturele Hoofdstad 2018 en diverse poppodia als centrum van (internationale) festivals.

Op sportief gebied trekken de prestaties van SC Cambuur landelijke aandacht. Ook bij andere sporten draaien Leeuwarder clubs mee in landelijke competities. In en rond de stad zijn diverse sportcomplexen aanwezig.

### De dorpen en het landelijk gebied

De 17 dorpen rondom de stad Leeuwarden tellen samen ruim 16.500 inwoners. Daarbij varieert het inwonertal van 12 tot ruim 5.700 inwoners. Gezien de sterk variërende omvang van deze kernen is er sprake van een groot verschil in voorzieningenniveau. Evenals bij andere dorpen in Fryslân is de dreiging van verdere vershraling van de voorzieningen aanwezig. Op dit moment zijn er echter geen concrete aanwijzingen dat scholen, winkels of horecavestigingen in de dorpen tot sluiting willen overgaan.

Belangrijk voor de dorpen is en blijft de aanwezigheid van accommodaties waarvan de talrijke dorpsverenigingen gebruik kunnen maken. Veruit de meeste dorpen in Leeuwarden beschikken over een dergelijke accommodatie in de vorm van een dorphuis of een andere multifunctioneel te benutten ruimte. Het gemeentelijke beleid is erop gericht om activiteiten en initiatieven van onderop zo veel mogelijk te stimuleren. Dit geldt niet alleen voor de dorpen. Door het beschikbaar stellen van wijk- en dorpsbudgetten, door vanuit de gemeente mee te denken en werk-met-werk te maken, en door de instelling van een 'Mienskipsfonds', worden deze initiatieven door de gemeente ondersteund en gestimuleerd.

## 1.2 Situatiebeschrijving Leeuwarderadeel

De gemeente Leeuwarderadeel ligt in het noorden van Fryslân, telt ruim 10.000 inwoners en bestaat uit zeven kernen: Alde Leie, Britsum, Feinsum, Hijum, Jelsum, Koarnjum en Stiens.

Tabel 1.2 – Kerncijfers Leeuwarderadeel

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Werkgelegenheid	Raadszetels	FTE
10.222	41,38 km <sup>2</sup>	7	1.645	15	48

*Bron: Cijfers van CBS, provincie en gemeente, 2015*

### 1.2.1 Ruimtelijke kenmerken

De gemeente Leeuwarderadeel kent zeven kernen, waarvan Stiens de grootste en meest centrale is. Stiens heeft ruim 7.600 inwoners. Het dorp is de grote regionale kern van de gemeente met vele voorzieningen en een breed scala aan winkels. Het gebied tussen Leeuwarden en Stiens kent vrij veel bebossing. Twee in het oog springende elementen zijn het landgoed Dekema State in Jelsum, een van Friesland's oudste states, en de gerestaureerde Martenastate in Koarnjum.

### Wonen

De gemeente Leeuwarderadeel beschikt in 2015 over 4.325 woningen. In de toekomst vindt er nog woningbouwontwikkeling plaats ten oosten van Stiens. Als gevolg van de bevolkingsontwikkeling in Leeuwarderadeel komt er meer vraag naar seniorenwoningen. Echter, om de leeftijdsopbouw in de gemeente in evenwicht te houden zijn er juist meer woningen voor starters nodig. De gemeente Leeuwarderadeel richt zich ook op herstructurering en verbetering van de huidige woningvoorraad.

### Relatie stad-platteland

Er is een sterke samenhang tussen Leeuwarderadeel en Leeuwarden. De inwoners van Leeuwarderadeel zijn voor werk, onderwijs, cultuur en gezondheidszorg in belangrijke mate georiënteerd op de stad Leeuwarden. Zo werkt bijna 60% van de beroepsbevolking uit Leeuwarderadeel in

Leeuwarden, zo blijkt uit pendelonderzoek van de provincie Fryslân. Omgekeerd maken de inwoners van Leeuwarden gebruik van de kwaliteiten en recreatieve mogelijkheden die een plattelandsgemeente als Leeuwarderadeel biedt. In het verleden zijn veel zaken in stadsregionaal verband opgepakt, zoals de aanleg van het Leeuwarder bos en de Noordelijke Elfstedenvaarroute. Verder vormt de gemeente Leeuwarderadeel met Leeuwarden een samenhangend woningmarktgebied. Het grote aantal verhuizingen tussen beide gemeenten komt niet alleen door de nabijheid, maar ook door de aanvullende woonmilieus. De gemeente Leeuwarden biedt vooral stedelijke woonmilieus aan, waar Leeuwarderadeel dorps en landelijk wonen aanbiedt.

### **Bereikbaarheid**

Door de centrale ligging en de aanleg van de Noordwest-tangent, een nieuwe verbindingroute voor de ontsluiting van het noordelijke deel van Fryslân, is de bereikbaarheid van de kernen beter geworden. Tevens kent de gemeente Leeuwarderadeel een openbaarvervoervoorziening (bus) tussen Leeuwarden en Holwerd. De busverbinding vanuit de hoofdkern Stiens is zeer frequent. De gemeente Leeuwarderadeel kan dan ook getypeerd worden als een forensengemeente. Het CBS heeft in 2013 een lijst gepubliceerd van het percentage forensen per woongemeente. Circa 78% van de beroepsbevolking van de gemeente Leeuwarderadeel is forens.

### **1.2.2 Economische kenmerken**

In de gemeente Leeuwarderadeel zijn 543 bedrijven gevestigd. De gemeente kent een bedrijventerrein: Middelsee. Het midden- en kleinbedrijf is sterk ontwikkeld in de gemeente Leeuwarderadeel evenals de landbouw. De trend van schaalvergroting van landbouwbedrijven is de afgelopen jaren niet voorbijgegaan aan de gemeente Leeuwarderadeel. Dat neemt echter niet weg dat de relatieve economische positie van de gemeente Leeuwarderadeel minder sterk is dan het Nederlandse gemiddelde. Dit uit zich vooral in productiviteit, innovatie en export. Daarbij is er sprake van een dalende beroepsbevolking.

Voor toeristen en dagrecreanten is er in de gemeente veel te doen. In 2013 is de Noordelijke Elfstedenvaarroute opengesteld die deels door de gemeente loopt. Op diverse plaatsen zijn passantenhaventjes en aanlegvoorzieningen gerealiseerd. Ook de plaatselijke horeca en recreatieve ondernemers hebben de afgelopen jaren flink ingezet op deze ontwikkeling waardoor diverse initiatieven zijn ontwikkeld. Er is inmiddels een breed scala aan campings en bed and breakfasts zoals de Túnmanswente in Jelsum. Verder kent Leeuwarderadeel een grote kinderboerderij (Doniastate) en een groot binnen- en buitenzwembad als belangrijke toeristische recreatieve voorzieningen in de gemeente. Ook is de gemeente bezig met het uitbreiden van het aantal wandel- en fietspaden en vaarverbindingen.

### **1.2.3 Maatschappelijke kenmerken**

#### **Bevolking**

Het totaal aantal inwoners van de gemeente Leeuwarderadeel is 10.222. De bevolkingsopbouw laat zien dat ook in de gemeente Leeuwarderadeel vergrijzing, ontgroening, meer alleenstaanden en een kleinere beroepsbevolking trends zijn. Deze ontwikkelingen hebben consequenties voor wonen en werken, de woning- en de arbeidsmarkt, maar ook voor het in stand houden van voorzieningen en dus de leefbaarheid.

#### **Voorzieningen**

Waar de kern Stiens een rijk voorzieningenniveau kent, loopt het voorzieningenniveau in de kleine kernen terug. De ontgroening legt vooral druk op de levensvatbaarheid van scholen. De gemeente Leeuwarderadeel kent zeven basisscholen. Voor het middelbaar en hoger onderwijs zijn de inwoners van Leeuwarderadeel vooral aangewezen op Leeuwarden. Verder zijn er in de gemeente Leeuwarderadeel vier dorpshuizen in de kernen Britsum, Koarnjum, Alde Leie en Hijum. De gemeente Leeuwarderadeel beschouwt dorpshuizen als belangrijke schakels binnen de lokale sociale structuur van de gemeente Leeuwarderadeel. In Stiens zijn tevens de bibliotheek en cultureel centrum De Skalm gevestigd. Verder heeft Stiens vijf supermarkten.

In de verschillende dorpen zijn goede sportvoorzieningen en – accommodaties. Stiens beschikt eveneens over een sportcentrum. BV Sportcentrum it Gryn heeft twee sporthallen, binnen- en buitenzwembaden, een grote ligweide en sportcafé Matchpoint. Op het gebied van zorgvoorzieningen kunnen het verzorgingshuis Skilhiem, zorgwoningen Petterhústerstate, en het Gezondheidscentrum Stiens worden genoemd.

### Sociale cohesie

De sociale cohesie kent in de gemeente Leeuwarderadeel een stevige basis. De gemeenschappen zijn op dorpsniveau hecht en georganiseerd in verenigingen. Naast een rijk verenigingsleven zijn er tal van initiatiefrijke instellingen. Krimp en vergrijzing leggen echter druk op de vitaliteit van de gemeenschap.

## 1.3 Situatiebeschrijving Littenseradiel

De gemeente Littenseradiel is op 1 januari 1984 ontstaan uit een fusie van de voormalige gemeenten Baarderadeel en Hennaarderadeel. De gemeente telt een kleine 11.000 inwoners en heeft een oppervlakte van ruim 13.000 hectare. De gemeente – volgens de statistieken van het CBS de minst verstedelijkte van Nederland – telt 29 dorpen en enkele tientallen buurschappen.

Tabel 1.3 – Kerncijfers Littenseradiel

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Werkgelegenheid	Raadzetels	FTE
10.876	132,6 km <sup>2</sup>	29	2.468	15	60

*Bron: Cijfers van CBS, provincie en gemeente, 2015*

### 1.3.1 Ruimtelijke kenmerken

De dorpen van Littenseradiel kennen een karakteristieke bebouwing, grotendeels daterend uit de negentiende en vroege twintigste eeuw. Zes dorpskernen hebben de status van beschermd dorpsgezicht.

Het buitengebied is open en dun bevolkt. Aan de oostkant wordt de gemeente begrensd door het Middelseegebied, een voormalige zeearm. Het gebied wordt gekarakteriseerd door een open en grootschalig weidelandschap en weinig bebouwing. Het vaarwater dat Sneek en Leeuwarden verbindt, de

Swette, vormt tevens de oostgrens van de gemeente. Vrijwel de gehele rest van de gemeente is onderdeel van het voor Westergo typerende kleiterpenlandschap, met veel archeologische waarden. De gemeente kent enkele belangrijke weidevogelreservaten die in totaal zo'n 300 hectare beslaan.

### Bereikbaarheid

Dit uitgestrekte plattelandsg gebied in centraal Fryslân heeft goede verbindingen met de omliggende steden. De gemeente wordt doorsneden door twee belangrijke provinciale wegen (Bolsward-Leeuwarden en Dearsium-Franeker) en de spoorlijn Sneek-Leeuwarden, met in de gemeente één treinstation in Mantgum. Deze nieuwe infrastructuur is als het ware over de oude heen geschoven. Frjentsjerterfeart, Boalsarterfeart en Swette hadden vroeger voor een belangrijk deel dezelfde functie als de genoemde provinciale wegen en spoorlijn nu. Daarnaast is er een buslijnnennet dat een groot aantal dorpen in de gemeente verbindt met de steden in de omgeving. De buslijn tussen Bolsward en Leeuwarden via Wommels en Winsum is daarvan de belangrijkste.

### Wonen

Grote en ambitieuze woningbouwprogramma's zijn in Littenseradiel in het recente verleden niet uitgevoerd. De dorpsuitleg is over het algemeen bescheiden van omvang en betreft in de kleinere dorpen vaak een gering aantal woningen of inbreidingsprojecten.

## 1.3.2 Economische kenmerken

### Werkgelegenheid

Veel inwoners van Littenseradiel werken in de omliggende steden Leeuwarden, Sneek, Bolsward en Franeker of vaak nog verder weg. Melkveebedrijven vormen nog steeds een belangrijke economische drager in het gebied, ook al wordt het aantal minder, net als de werkgelegenheid in deze sector. De trend van agrarische schaalvergroting gaat ook aan Littenseradiel niet voorbij. Een deel van de dorpen in Littenseradiel heeft een eigen bedrijventerrein, waarvan de belangrijkste zich in Wommels en Winsum bevinden.



## Relatie stad-platteland

Littenseradiel is een gemeente zonder steden en grote dorpen. Dit plattelandsgebied oriënteert zich vanouds op de steden er omheen. Dit is onderwerp van studie geweest in de voorbereiding van deze herindeling. Het noordoostelijke deel van de gemeente is georiënteerd op Leeuwarden, het zuidelijke deel op Bolsward en Sneek, terwijl een klein gebied in het noordwesten meer op Franeker is gericht. Voor grotere voorzieningen zoals theaters, bioscopen, voortgezet en hoger onderwijs en een groot winkelaanbod, zijn de inwoners al sinds jaar en dag op de omgeving aangewezen. Omgekeerd fungeert Littenseradiel als een woon- en recreatiegebied voor degenen die in de omliggende steden werken of wonen. Er is een breed scala aan kleinschalige toeristische accommodaties, zoals campings en bed and breakfasts. Het netwerk van toeristische wandel- en fietspaden en vaarroutes is de laatste decennia flink uitgebreid.

### 1.3.3 Maatschappelijke kenmerken

#### Bevolking

Littenseradiel kent een naar verhouding jonge bevolking en ook de omvang van de gezinnen ligt boven het Friese gemiddelde. Relatief zijn er minder alleenstaanden. Hoewel Littenseradiel tot de Noordwest-Friese anticipeerregio wordt gerekend en dus wordt gezien als een mogelijk toekomstig krimpgebied, is er van feitelijke bevolkingsteruggang nog maar beperkt sprake. Demografische verschuivingen, zoals teruglopende leerlingenaantallen in het basisonderwijs, spelen wel een rol. Voor de grote meerderheid van de bevolking is Fries de moedertaal en de omgangstaal. De gemeente Littenseradiel voert een actief taalbeleid.

#### Voorzieningen

Voor de aard en de schaal van de gemeente heeft Littenseradiel een passend voorzieningenniveau en op enkele gebieden zelfs meer dan dat. De 29 dorpen kunnen worden verdeeld in verschillende groottecategorieën met daarbij behorende faciliteiten. Littenseradiel kent 19 basisscholen en 1 instelling voor voortgezet onderwijs.

Het gemeenschapsleven wordt gefaciliteerd door 23 dorpshuizen en 22 verenigingen van dorpsbelang. Er zijn talloze culturele organisaties en sportverenigingen. Zo telt Littenseradiel onder meer 21 toneelverenigingen, 18 biljartclubs, 11 koren en zangverenigingen, 2 voetbalverenigingen, 23 kaatsverenigingen, 2 musea, en 1 bibliotheek.

Littenseradiel is ook bekend van enkele belangrijke culturele en sportieve evenementen. De belangrijkste zijn de jaarlijkse Freulekaatspartij in Wommels, de belangrijkste jongenskaatswedstrijd van Nederland, die begin augustus voor een publiek van duizenden kaatsliefhebbers gespeeld wordt, het fierljeppen in Winsum, het iepenloftspul in het openluchttheater in de notaristuin van Jorwert, het Berneiepenloftspul in Easterwierrum en de vierjaarlijkse Slachtemarathon voor wandelaars en hardlopers die het 42 kilometer lange tracé van deze middeleeuwse binnendijk volgt.

#### Sociale cohesie

Littenseradiel kent een hechte sociale structuur en een rijk verenigingsleven. De gemeente werd tot voor kort genoemd als de veiligste van Nederland. Dit heeft ongetwijfeld iets te maken met de extreme kleinschaligheid van het gebied waardoor, behalve de sociale samenhang, ook de sociale 'controle' groot is. Er zijn wel zorgen over de vraag hoe het goed functionerende, maar ook kwetsbare sociale leven in de dorpen het hoofd zal moeten bieden aan de vergrijzing, wanneer steeds minder actieve dorpsgenoten de sociale lasten moeten dragen van een toenemend aantal ouderen.

### 1.3.4 De tien overgaande dorpen van Littenseradiel

Van de 29 dorpen die samen de gemeente Littenseradiel uitmaken, gaan er 10 naar de gemeente Leeuwarden. Dit betreffen de dorpen Jellum, Bears, Hilaard, Mantgum, Weidum, Baard, Easterlittens, Húns, Leons en Jorwert.

Deze dorpen zijn allemaal in meer of mindere mate



georiënteerd op Leeuwarden. De tien dorpen tellen 3.444 inwoners op een oppervlakte van 4.393 hectare. Van deze inwoners woont ongeveer de helft in Mantgum en Weidum en de rest is verspreid over een dun bevolkt landelijk gebied met (zeer) kleine dorpen. Veruit het grootste deel behoorde tot 1984 tot de gemeente Baarderadeel, waarvan Mantgum de hoofdplaats was. Mantgum is met zijn rentenierswoningen een van de drie beschermde dorpsgezichten in dit deel van de gemeente. De twee andere zijn Huns en Weidum. Door omvangrijke nieuwbouw en een treinstation is Mantgum tegenwoordig een typisch forensendorp. Vlakbij Mantgum ligt Jorwert, dat landelijk vooral geassocieerd wordt met Geert Maks *Hoe God Verdween uit Jorwerd* waarin de teloorgang van de Friese en Nederlandse dorpsamenleving wordt beschreven. In weerwil van de wat sombere bespiegeling van Mak is in Jorwert en de andere dorpen nog sprake van een levenskrachtige sociale structuur. In Weidum bevindt zich een verzorgingstehuis. De dorpen ten noorden van Weidum, Jellum en Bears, liggen door de komst van de Haak (rijksweg N31) en de uitbreiding van bedrijventerreinen door de provinciehoofdstad tegenwoordig bijna letterlijk onder de rook van Leeuwarden.

## 1.4 Voorgeschiedenis Leeuwarden

### Leeuwarden-Leeuwarderadeel

In juli 2012 is de gemeente Leeuwarderadeel het gesprek

aangegaan met buurgemeente Leeuwarden om te vernemen hoe zij staat tegenover een mogelijke herindeling. Leeuwarden heeft als vervolg op dit gesprek een position paper opgesteld waarin, naast feiten en cijfers, de eerste gedachten over een mogelijke herindeling worden geschetst. De boodschap van deze notitie was dat Leeuwarden in principe positief tegenover een herindeling met Leeuwarderadeel staat.

Op 14 februari 2013 heeft de raad van Leeuwarderadeel besloten verder in overleg te treden met Leeuwarden, met als doel te komen tot een samenvoeging van Leeuwarderadeel met Leeuwarden per 1 januari 2018. Hierop volgend heeft de raad van Leeuwarden op 27 mei 2013 het college opdracht gegeven tot een verdere verkenning van de herindeling met Leeuwarderadeel.

Deze verkenning heeft ertoe geleid dat de raad van Leeuwarden op 27 oktober 2014 heeft besloten in principe akkoord te gaan met een herindeling met Leeuwarderadeel per 1 januari 2018 en opdracht heeft gegeven tot het opstellen van een herindelingsontwerp. Daarbij heeft de raad aangekend in overleg met Leeuwarderadeel nadere afspraken te willen maken over de verbetering van de financiële huishouding van de gemeente Leeuwarderadeel tot 2018. Dit op grond van een nader uit te voeren onderzoek naar de financiële positie en een onderzoek naar het onderhoudsniveau van kapitaalgoederen. Tevens is er een motie aangenomen waarbij de raad het college opdracht heeft gegeven de grondpositie van de gemeente Leeuwarderadeel nader te onderzoeken. Het besluit van de raad is op 31 oktober 2014 per brief aan de gemeente Leeuwarderadeel meegedeeld. In overleg met de betrokken herindelingspartner zijn vervolgens de onderzoeksopdrachten uitgevoerd. Daartoe is onder meer opdracht gegeven aan een extern bureau (Grontmij). De uitkomsten van de onderhoudssituatie e.d. zijn aan de gemeenteraad van Leeuwarden overlegd en in

het politiek podium van 5 oktober 2015 door de gemeenteraad besproken.

### **Leeuwarden-Littenseradiel**

De gemeenteraad van Littenseradiel heeft op 24 juni 2013 bij meerderheid besloten in principe over te gaan tot opheffing en splitsing van de gemeente. De herindeling is gericht op verdeling van de gemeente over de buurgemeenten Súdwest-Fryslân, Leeuwarden en de nog te vormen gemeente Waadhoeke. De raad van Littenseradiel heeft vervolgens de buurgemeenten geïnformeerd en gevraagd om een reactie. Op basis van deze vraag heeft de raad van Leeuwarden op 30 oktober 2013 ingestemd met een verdere verkenning van een herindeling met een deel van Littenseradiel.

Deze verkenning heeft ertoe geleid dat de raad van Leeuwarden op 27 oktober 2014 heeft besloten in principe akkoord te gaan met een herindeling met een deel van Littenseradiel en opdracht heeft gegeven tot het opstellen van een herindelingsontwerp. Tevens heeft de raad een motie aangenomen waarbij het college opdracht heeft gekregen de grondpositie van de gemeente Littenseradiel nader te onderzoeken. Het besluit van de raad is per brief van 31 oktober 2014 aan de gemeente Littenseradiel meegedeeld. In overleg met de betrokken herindelingspartner zijn vervolgens de onderzoeksopdrachten uitgevoerd. Daartoe is onder meer opdracht gegeven aan twee externe bureau's (Deloitte en Antea Groep). De uitkomsten zijn aan de gemeenteraad van Leeuwarden overlegd en in het politiek podium van 5 oktober 2015 door de gemeenteraad besproken.

### **1.5 Voorgeschiedenis Leeuwarderadeel**

Intergemeentelijke samenwerking en gemeentelijke herindeling zijn onderwerpen die al gedurende een reeks van jaren, met een zekere regelmaat deel uit hebben gemaakt van de politieke agenda in Leeuwarderadeel. Op ambtelijk en bestuurlijk niveau is met regelmaat geconstateerd dat een kleine gemeente haar kwetsbaarheden - en dus beperkingen - kent ten aanzien van de uitvoering van bepaalde taken.

Tot en met 2011 heeft de gemeente Leeuwarderadeel nauw samengewerkt met de gemeenten het Bildt, Menameradiel en Ferwerderadiel (Middelsee-gemeenten). Eind 2011 verscheen het rapport *Visie op lokaal bestuurlijke inrichting Noord Fryslân* van de provincie Fryslân. In de visie van de provincie zouden Leeuwarden en Leeuwarderadeel bij elkaar gevoegd moeten worden bij een toekomstige herindeling. Mede naar aanleiding daarvan hebben de gemeenteraden van de Middelsee-gemeenten zich beraad op hun toekomst. Daarop heeft de gemeenteraad van Leeuwarderadeel op 15 maart 2012 besloten om enerzijds een herindeling met de gemeenten in Noordwest-Fryslân te onderzoeken en anderzijds te onderzoeken of een herindeling met de gemeente Leeuwarden tot de mogelijkheden behoorde. De gemeenteraad heeft op 15 november 2012 besloten om een raadplegend referendum te houden onder haar bevolking. Bij een opkomstpercentage van ruim 62% liet de uitslag van het referendum zien dat een ruime meerderheid (77%) een voorkeur had voor een herindeling met de gemeente Leeuwarden. Op 14 maart 2013 is door de gemeenteraad van Leeuwarderadeel vervolgens het principebesluit genomen om te komen tot een herindeling met de gemeente Leeuwarden.

### **1.6 Voorgeschiedenis Littenseradiel**

Sinds het oplopen van de discussie over een nieuwe bestuurlijke indeling van de provincie Fryslân (zie paragraaf 2.2 voor een beschrijving hiervan) in 2001 heeft Littenseradiel zich steeds laten horen. De strategische visie die de gemeenteraad op 22 november 2010 heeft vastgesteld, kreeg dan ook de titel *In eigen lûd, een eigen geluid*. Daarin zijn de voorwaarden geformuleerd waaronder de gemeente haar zelfstandigheid, waartoe na een bevolkingsraadpleging was besloten, zou kunnen behouden. In de periode daarna bleek echter dat de gemeente onvoldoende aan die voorwaarden kon voldoen. Littenseradiel werd geconfronteerd met toenemende schaalvergroting op allerlei maatschappelijke terreinen, met belangrijke decentralisaties van rijkstaken en de publicatie van de *Visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting Noord Fryslân* van de provincie in 2011. Net als veel andere kleine gemeenten

bleek Littenseradiel niet opgewassen tegen de zelfstandige uitvoering van de vele nieuwe taken. Samenwerking in het sociale domein was al langer noodzakelijk en als zodanig niets nieuws, ook voor de decentralisaties. De bestuurlijke verhoudingen waren echter door de komst van de grote gemeente Súdwest-Fryslân grondig gewijzigd. Zo werd de gemeente Littenseradiel in korte tijd steeds afhankelijker van de grote buurgemeente Súdwest-Fryslân. Bij de democratische legitiematie van dit beleid konden steeds meer vraagtekens worden geplaatst. De inwoners van Littenseradiel moeten ervan uit kunnen gaan dat het hun eigen bestuur is dat de beslissingen neemt en invloed heeft op de uitvoering van het beleid.

Het college van Littenseradiel heeft in eerste instantie aan de raad voorgesteld de visie van de provincie te volgen, die de gemeente met de gemeenten Franekeradeel, Menameradiel, het Bildt en Harlingen wilde samenvoegen tot een nieuwe gemeente Noordwest-Fryslân. Tijdens twee hoorzittingen in maart 2012 wezen de aanwezige inwoners dit voorstel vrijwel unaniem af. Dat 'niets doen' geen optie meer was, werd in het algemeen wel begrepen maar de voorkeur ging in dat geval uit naar samenvoeging met Leeuwarden en eventueel met Súdwest-Fryslân. De gemeenteraad gaf het college van BenW vervolgens opdracht de versterking van de samenwerking met die gemeenten te onderzoeken, waarbij samengaan op termijn niet werd uitgesloten. Zowel de gemeente Leeuwarden als de gemeente Súdwest-Fryslân reageerde positief op deze vraag, maar beide benadrukten dat deze samenwerking wel tot een fusie zou moeten leiden. Na de terugkoppeling besloot de raad op 16 juli 2012 de mogelijkheden van samenwerking met Leeuwarden en Súdwest-Fryslân verder te onderzoeken en de gesprekken met Noordwest-Fryslân, gericht op een gezamenlijke bestuurlijke toekomst, stop te zetten. Vervolgens heeft het college een voorstel voor de verdeling van de dorpen voorgelegd aan de gemeenteraad. Uitgangspunt hierbij was de uiteenlopende oriëntatie van dorpen en inwoners op hun omgeving: het zuiden is op Sneek en Bolsward gericht, het noorden is georiënteerd op

de stad Leeuwarden en enkele dorpen in het noordwesten richten zich op Franeker. De raad heeft er op 15 oktober 2012 mee ingestemd dat dit voorstel werd voorgelegd aan de bevolking. Evenals in 2008 zouden alle dorpen met een eigen dorpsbelang worden bezocht en worden gevraagd om hun reactie en zienswijze.

Een uitgebreide inspraakprocedure, waaraan begin 2013 meer dan duizend inwoners deelnamen, leidde tot draagvlak van de meerderheid voor het verdelingsvoorstel. De gemeenteraad besloot na deze inspraakronde op 24 juni 2013 - met een meerderheid van elf tegen vier stemmen - het collegevoorstel te volgen en te kiezen voor een herindeling in de voorgestelde zin.

In de verdeling van de dorpen hoefden op basis van de inspraakavonden geen wijzigingen te worden aangebracht. Voorgesteld werd om de dorpen als volgt te verdelen.

- naar Súdwest-Fryslân: Waaksens, Kûbaard, Wommels, lens, Easterein, Hidaard, Hinnaard, Lytsewierrum, Itens, Reahûs, Boazum, Easterwierrum, Britswert, Wiuwert en Rien
- naar Leeuwarden: Jellum, Bears, Hilaard, Mantgum, Weidum, Baard, Easterlittens, Húns, Leons en Jorwert
- naar de nieuw op te richten gemeente Waadhoeke: Winsum, Spannum, Wjelsryp en Baaium.

Volgend op het raadsbesluit van 24 juni 2013 heeft de gemeente contact gezocht met alle betrokken buurgemeenten. Dit heeft geleid tot principebesluiten van de betreffende gemeenteraden met dezelfde strekking en tot afspraken over de voorbereiding van het herindelingsproces. Deze afspraken werden vastgelegd in een bestuursovereenkomst die op 24 november 2014 door de burgemeesters in Wommels werd ondertekend.



## 2.

# Motieven en achtergronden van deze samenvoeging

### 2.1 Landelijke ontwikkelingen

De inrichting van het openbaar bestuur is de afgelopen decennia aan verschillende veranderingen onderhevig. Al sinds de jaren '90 is er een trend van opschaling in het Nederlandse openbaar bestuur waar te nemen. De taakverdeling tussen verschillende overheden is in de loop der jaren verschoven, het takenpakket van gemeenten is daarmee uitgebreid en de complexiteit van de maatschappelijke en ruimtelijke opgaven is toegenomen. De belangrijkste wijziging in die zin is de verschuiving van zorg-, jeugd- en participatietaken naar gemeenten per 1 januari 2015, als gevolg van de 'decentralisaties in het sociale domein'.

Diverse onderzoeks- en adviescommissies hebben zich voor wisselende opdrachtgevers met dit onderwerp beziggehouden. Zo stelde de VNG in mei 2007 het rapport *De eerste overheid vast*. De grondtoon van dit rapport is 'wat lokaal kan, moet lokaal'. De gemeente wordt daarmee beschouwd als eerste overheid. Gemeenten moeten zich gaan inzetten voor een volwaardig, bestuurskrachtig lokaal bestuur, dat is toegerust op een integraal en substantieel takenpakket. Opschaling van gemeenten is nodig om de robuustheid van het lokaal bestuur te vergroten.

In april 2010 kwam de werkgroep Openbaar Bestuur (werkgroep Kalden) met een ander rapport over de inrichting van het openbaar bestuur. De werkgroep stelt in haar analyse dat schaalvergroting ertoe leidt dat gemeenten beter in staat zijn om taken van het Rijk en de provincies – met

name in het sociale domein – over te nemen. Grotere gemeenten zijn slagvaardiger om zelfstandig hun taken uit te voeren. Hierbij is de democratische legitimatie gewaarborgd en bestuurlijke drukte wordt gereduceerd. Daar waar samenwerking nodig is om maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden, zijn zij beter in staat om rol- en taakbewust hun verantwoordelijkheid te nemen en waar te maken.

Het Regeerakkoord *Bruggen slaan* uit 2012 stelt dat de overheid alleen dat doet wat zij moet doen, het liefst zo dicht mogelijk bij de mensen. Daarom streeft het kabinet naar minder bestuurlijke drukte door een heldere toebedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het openbaar bestuur. Overheidstaken die de burger direct aangaan worden ook zo dicht mogelijk bij de burger belegd. Dan is de gemeente, als eerste overheid, de meest voor de hand liggende bestuurslaag. De decentralisatie van taken, bijvoorbeeld in het sociale domein, betekent dat gemeenten steeds vaker geconfronteerd worden met complexe en voor hen nieuwe vraagstukken die veelal vragen om een gemeentegrensoverschrijdende aanpak. Dergelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat gemeenten eigenstandig kiezen voor opschaling door middel van gemeentelijke herindeling.

In 2013 heeft het kabinet een nieuw *Beleidskader gemeentelijke herindeling* vastgesteld. In dit beleidskader geeft het kabinet aan hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst, met een voorkeur voor 'herindeling van onderop'. Het is primair aan gemeenten zelf om te werken aan versterking van hun bestuurskracht, waarvoor herindeling - naast samenwerking - een oplossingsrichting is. De eerder door het kabinet uitgesproken ambitie van opschaling naar 100.000+-gemeenten is – na bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO – uiteindelijk niet in het kader opgenomen.

Bovengenoemde ontwikkelingen dragen in algemene zin bij aan de continue schaalvergroting van gemeenten.

Kleine gemeenten zullen in de toekomst in toenemende mate moeite ondervinden om voldoende bestuurskrachtig te opereren, om wettelijke en autonome taken uit te voeren en om oplossingen te bieden aan de verschillende vraagstukken vanuit de gemeenschap en het gebied. Schaalvergroting is nodig om dit te kunnen bewerkstelligen. De raden van Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel, Littenseradiel, Leeuwarderadeel, Leeuwarden en Súdwest-Fryslân zijn van mening dat de voorgestelde samenvoegingen passen bij de geschetste ontwikkelingen.

## 2.2 Provinciale context

Bestuurlijke schaalvergroting is sinds 2011 met het ontstaan van de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân en in 2014 de nieuwe gemeente De Fryske Marren en de opheffing van de gemeente Boarnsterhim, weer volop gaande in Fryslân. Het bestuurlijk landschap van de provincie Fryslân wijzigt met voorliggend voornemen de komende periode opnieuw ingrijpend. Er worden per 1 januari 2018 drie (nieuwe) gemeenten gevormd: Leeuwarden, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke. Ook in andere delen van de provincie Fryslân is een beweging gaande van verdere samenwerking en fusie tussen gemeenten.

In december 2010 geeft de provincie opdracht aan de Commissie van Wijzen om te komen tot een gemotiveerde visie op de toekomstige gewenste bestuurlijke indeling van Fryslân. In het advies *Meer burger, minder bestuur* uit 2011 concludeert de Commissie van Wijzen dat zij, gezien de ontwikkelingen ten aanzien van burgers en decentralisatie, "schaalvergroting onontkoombaar acht om te geraken tot een toekomstbestendige lokaal-bestuurlijke inrichting" (pagina 10).

Gedeputeerde Staten van Fryslân hebben alle Friese gemeenten geconsulteerd naar aanleiding van het advies van de Commissie van Wijzen. Dit heeft geresulteerd in een tweetal voorlopige deelvisies, waarvan één betrekking had op Noord-Fryslân. In de provinciale notitie *Visie op de lokaal bestuurlijke inrichting van Noord-Fryslân* van 13 december

2011 geeft de provincie haar reactie op het adviesrapport van de Commissie van Wijzen. Daarin wordt de toekomstbestendige borging van de kwaliteit van het lokaal bestuur onderkend als een medeverantwoordelijkheid van de provincie, waarbij de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeenten zelf ligt. Het uitgangspunt is dat initiatieven tot herindeling van onderop moeten komen; deze moeten leiden tot een herkenbare en duurzame versterking van het Friese openbaar bestuur. De betrokken gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld een schriftelijke reactie op de voorlopige provinciale standpuntbepaling kenbaar te maken, mede op basis waarvan Gedeputeerde Staten de visie op Noord-Fryslân definitief hebben vastgesteld. Deze deelvisie maakt integraal deel uit van de provinciebrede eindvisie, die in januari 2013 door Provinciale Staten is geaccordeerd. Dit visiedocument vormt het kader waaraan de provincie de voorgenomen vorming van nieuwe gemeenten toetst. De notitie besteedt specifieke aandacht aan gevallen waarin wordt gekozen voor het opsplitsen van een gemeente. Voorkomen moet worden dat een gebiedsdeel van de te splitsen gemeente in bestuurlijke zin ontheemd raakt. In het geval van splitsing van een gemeente of meerdere gemeenten, zal er tegelijkertijd een bestemming moeten worden gevonden voor alle gebiedsdelen.

De provincie heeft in augustus 2013 aangegeven dat er met de in dit document voorgestelde samenvoeging en opsplitsing voldaan wordt aan de geschetste uitgangspunten. Omdat de samenvoegingen door de opsplitsing van Littenseradiel een zeer sterke samenhang vertonen, dient er sprake te zijn van afstemming van de herindelingsprocedures conform de Wet Arhi. Dit ten aanzien van zowel de samenstelling van de te vormen gemeenten als de datum van effectivering van deze herindelingen. Daarom is toegewerkt naar één herindelingsadvies opgesteld voor drie herindelingen.

De betrokken gemeenten zijn van mening dat voor de bestuurskracht in de provincie versteviging van de grotere

Friese stadscentra nodig is. Zo worden krachtige gesprekspartners op regionaal, landelijk en Europees niveau gecreëerd. De versteviging van de grote Friese centra is ook van belang om het nodige draagvlak te behouden voor allerlei grootstedelijke en plattelandsvoorzieningen en economische en culturele activiteiten in Fryslân. De voorgestelde samenvoegingen dragen daaraan bij.

## 2.3 Onderbouwing van de voorgestelde lichte samenvoeging

De drie betrokken gemeenten Leeuwarden, Leeuwarderadeel en Littenseradiel komen op eigen initiatief en in gezamenlijkheid met dit voorstel tot een herindeling. Er is gekozen voor de variant 'lichte samenvoeging' waarbij de gemeenten Leeuwarderadeel en Littenseradiel worden opgeheven en de gemeente Leeuwarden blijft bestaan. Een reguliere samenvoeging zou betekenen dat ook de gemeente Leeuwarden wordt opgeheven met als gevolg dat er een volledige reorganisatie moet plaatsvinden inclusief alle administratieve lasten en kosten die daar bij horen. Deze ingrijpende gevolgen staan niet in verhouding tot de omvang van de herindeling.

De gemeente Leeuwarden heeft zelf geen bestuurskrachtprobleem maar is betrokken bij de herindeling als onderdeel van een logische gebiedsoplossing.

Hieronder wordt dit voorstel per gemeente onderbouwd.

### 2.3.1 Gemeente Leeuwarden

Leeuwarden ziet het samengaan met Leeuwarderadeel als een natuurlijk gevolg van de sterke samenhang die er altijd al is geweest tussen beide gemeenten. Heden ten dage zijn de inwoners van Leeuwarderadeel immers voor werk, onderwijs, cultuur en gezondheidszorg in belangrijke mate georiënteerd op Leeuwarden. Omgekeerd maken de inwoners van Leeuwarden gebruik van de recreatieve mogelijkheden van Leeuwarderadeel. Door het samengaan van beide gemeenten ontstaat een nog betere balans tussen stad en platteland, waar één sterke, grote gemeente

zorg voor draagt. Zo liggen er kansen op het gebied van bestuurskracht, recreatie en toerisme, en positionering op regionaal en landelijk niveau.

De inwoners van Leeuwarderadeel krijgen door het samengaan meer invloed op de ontwikkeling van voorzieningen waarvan zij gebruikmaken. Daarnaast komen grote maatschappelijke opgaven op de gemeenten af waarbij een groter schaalniveau zal helpen deze opgaven op te pakken. Ook wordt de positie van de stad Leeuwarden versterkt waarvan de gehele regio zal profiteren.

Leeuwarden heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat de oriëntatie van de inwoners uitgangspunt moet zijn bij een herindeling. Met de samenvoeging van het overgaande gebied van de gemeente Littenseradiel met de gemeente Leeuwarden wordt het nodale principe versterkt en gecompliceerd. De inwoners van het toe te voegen gebied van de gemeente Littenseradiel zijn gericht op de voorzieningen in Leeuwarden. Door deze oriëntatie hebben de inwoners van de kernen uit Littenseradiel een sterke binding met Leeuwarden. Uit het onderzoek dat de gemeente Littenseradiel heeft gedaan onder haar inwoners blijkt eveneens een groot draagvlak. Leeuwarden staat dan ook open voor de inwoners van deze tien dorpen. De inwoners krijgen hiermee meer invloed op de ontwikkeling van voorzieningen waarvan zij ook nu al gebruikmaken. Er ontstaat met de samenvoeging met een deel van Littenseradiel daarnaast meer evenwicht tussen stad en platteland.

### 2.3.2 Gemeente Leeuwarderadeel

In hoofdstuk 1 is het besluitvormingsproces van de gemeente Leeuwarderadeel met betrekking tot de herindeling uiteengezet. De gemeente Leeuwarderadeel heeft uiteindelijk geconcludeerd dat de optie om zelfstandig te blijven, zeker op termijn, niet in het belang is van haar inwoners. Het college van B en W en de gemeenteraad van Leeuwarderadeel hebben zich vervolgens beraden over de kernwaarden die van belang zijn voor de toekomst van Leeuwarderadeel. De



volgende kernwaarden worden van belang geacht: *vitaal platteland, vitale gemeenschap, cultuurhistorie, laagdrempelig en betrokken bestuur*. Door de mix van platteland en stad in één gemeente liggen er kansen voor wat betreft die kernwaarden. Deze mix komt de bestuurskracht, de kansen voor recreatie en toerisme, en de positionering op regionaal en landelijk niveau ten goede.

Er is draagvlak voor dit besluit, zowel onder inwoners als bij de provincie Fryslân. Onder de inwoners van de gemeente Leeuwarderadeel is middels een raadplegend referendum het draagvlak van de bevolking getoetst. Een grote meerderheid van de inwoners van de gemeente Leeuwarderadeel wenst te herindelen met de gemeente Leeuwarden (zie verder hoofdstuk 4). Het beleid van de provincie is vertaald in de *Visie op de bestuurlijke toekomst van Noord Fryslân* van 14 december 2011. De provincie ziet de combinatie Leeuwarden - Leeuwarderadeel als meest gewenst.

Er zijn veel onderlinge sociale en economische stromen tussen Leeuwarden en Leeuwarderadeel en onderling maakt men veel gebruik van elkaars voorzieningen. De gemeente Leeuwarderadeel heeft onderzoek gedaan naar de gerichtheid van de inwoners. Van alle buurgemeenten blijken de inwoners van Leeuwarderadeel voor werk, onderwijs, cultuur en gezondheidszorg het meest op Leeuwarden gericht te zijn. Ondernemers uit Leeuwarderadeel kunnen bij een samengaan aanhaken bij de netwerken in de stad. Bovendien zijn er meer vestigingsmogelijkheden. Nu nog grensoverschrijdende opgaven, zoals het woningmarktbeleid, kunnen straks door de grotere schaal door een gelegitimeerd bestuur worden opgepakt. Voor wat betreft het cultuurhistorisch aspect is er sprake van samenhang tussen beide gemeenten. Zij voeren een vergelijkbaar Fries taalbeleid. Bovendien kennen de gemeenten Leeuwarden en Leeuwarderadeel een gezamenlijke historie. Al eerder maakten zij deel uit van dezelfde bestuurlijke eenheid. Ook bestuurlijk en organisatorisch zijn er veel overeenkomsten. De gemeente Leeuwarderadeel kent een eigen portefeuillehouder dorpen. In de gemeente Leeuwarden heeft elk dorp

ook een dorpswethouder, een dorpsmanager en dorpsbeheerder. Daarmee blijven het bestuur en de gemeentelijke organisatie toegankelijk en laagdrempelig.

Leeuwarden heeft als een van de middelgrote steden in Nederland een goede ingang bij het Rijk en Europa. De inwoners van Leeuwarderadeel kunnen daar bij de herindeling van profiteren. Ook door de toenemende druk op het uitvoeren van wettelijke taken en de financiën van het lokale bestuur, leidt herindelen tot het hooghouden van het kwaliteitsniveau. Door de grote decentralisatiebewegingen die zijn ingezet, globalisering, informatievoorziening en schaarste door financiële en economische crises, worden de opgaven voor de kleinere gemeenten er niet gemakkelijker op. Schaalvergroting leidt tot een robuustere aanpak voor de complexe opgaven waar de gemeenten de komende jaren voor komen te staan. Met een herindeling wordt de kwetsbaarheid verminderd, kan meer kwaliteit worden geleverd, is minder inhuur van externe capaciteit nodig en kan een verdere uitbreiding van het takenpakket door decentralisatie vanuit het Rijk en de provincie goed worden opgevangen.

### 2.3.3 Gemeente Littenseradiel

In de provinciale *Visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van Noord Fryslân* van 2011 hanteert het provinciaal bestuur het 'nodale principe' als het gaat om de toekomst van bestuurlijk Fryslân (p. 4). Dit principe gaat ervan uit dat de provincie in onder meer sociaal en economisch opzicht gebaat is bij een beperkt aantal sterkere bevolkingskernen die bovenlokale functies vervullen voor het omliggende platteland en de kleinere kernen. De provincie heeft deze visie toegepast op de gemeenten als geheel. Dat was niet zozeer om principiële als wel om praktische redenen, zoals Gedeputeerde Staten in de nota schrijft. Provinciale Staten hebben in 2010 aangegeven de huidige gemeentegrenzen bij herindeling niet als maatgevend te beschouwen. Gedeputeerde Staten wees in de nota (p. 8) op de ambtelijke en bestuurlijke complexiteit van opsplitsing van

gemeenten. Het gemeentebestuur van Littenseradiel was zich van deze complexiteit ten volle bewust, maar heeft doelbewust de voorkeur gegeven aan een logische en voor alle partijen bevredigende verdeling boven een 'snellere' oplossing die uiteindelijk tot meer onvrede zou leiden.

Het gemeentebestuur van Littenseradiel heeft dus de oriëntatie van de eigen bevolking in dit uitgestrekte en dunbevolkte plattelandsgebied als uitgangspunt genomen en het principe ook toegepast op het eigen grondgebied. Juist doordat het grootste deel van het tussenliggende platteland tussen Leeuwarden, Sneek, Bolsward en Franeker tot het huidige Littenseradiel behoort, is het ook niet meer dan logisch dat de oriëntaties van de inwoners uiteenlopen.

De oriëntatie is op verschillende aspecten nader geanalyseerd. Daarbij is gekeken naar de historische oriëntatie zoals de gemeentelijke indeling van voor 1984 die teruggaat tot de late middeleeuwen, de economische oriëntatie (woon-werkverkeer), koopstromen, natuurlijke grenzen, infrastructurele grenzen en zelfs naar de netnummers van het vaste telefoonverkeer. Wie de op basis van deze aspecten samengestelde kaarten over elkaar legt, ontwaart al snel een duidelijk patroon. Dat geografische patroon is de basis geweest voor het voorstel van het gemeentebestuur aan de bevolking en is in een uitgebreide inspraakprocedure aan de orde geweest. De aldus ontstane indeling kon steunen op een meerderheid van stemmen van de bij de inspraakavonden opgekomen inwoners en belangenverenigingen.

## 2.4 Geografische uitwerking van de voorgestelde samenvoeging

De in paragraaf 1.2 beschreven voorgeschiedenis en de hiervoor beschreven onderbouwing leiden tot de samenvoeging van de gemeenten Leeuwarden, Leeuwarderadeel en een deel van Littenseradiel. Dit deel van Littenseradiel betreft de dorpen Jellum, Bears, Hilaard, Baard, Húns, Leons, Easterlittens, Weidum, Mantgum en Jorwert en een aantal bijbehorende buurtschappen. De buitengrenzen van de

huidige gemeenten Leeuwarden en Leeuwarderadeel en die van de dorpen en buurtschappen van Littenseradiel vormen samen de buitengrens van de (nieuwe) gemeente Leeuwarden.

Een kaart van de nieuw te vormen gemeente is opgenomen in bijlage 1.





# 3.

## *Toekomstvisie voor de gemeente Leeuwarden per 1 januari 2018*

De gemeente Leeuwarden zal in 2018 naar verwachting circa 121.400 inwoners tellen, verspreid over 36 kernen over een oppervlakte van circa 256 km<sup>2</sup>. Aan de noordzijde wordt de huidige gemeente Leeuwarden uitgebreid met in totaal zeven kernen. Hiervan is Stiens met circa 7.600 inwoners veruit de grootste kern. De andere kernen zijn Alde Leie, Britsum, Feinsum, Hijum, Jelsum en Koarnjum. Aan de zuidwestzijde worden in totaal tien kernen aan Leeuwarden toegevoegd: de dorpen Baard, Bears, Easterlittens, Hilaard, Húns, Jellum, Jorwert, Leons, Mantgum en Weidum. Deze kernen verschillen sterk in grootte. Het inwonertal in deze dorpen varieert van 26 tot 1.172 inwoners.

Een gedeelde visie op de toekomst van het gebied en de gemeenschap(en) vormen het inhoudelijke vertrekpunt voor de nieuwe gemeente Leeuwarden. Dit hoofdstuk beschrijft deze visie op de ruimtelijke, economische en maatschappelijke kenmerken, de taal en cultuur en de naamgeving van de nieuwe gemeente.

### **3.1 Kenmerken van het gebied en de gemeenschap**

Deze paragraaf beschrijft de kenmerken van de nieuwe gemeente Leeuwarden na 1 januari 2018. Het betreft een visie op hoofdlijnen vanuit de invalshoeken ruimtelijk, economisch, maatschappelijk en bestuurlijk.

#### **3.1.1 Ruimtelijke kenmerken**

De gemeente Leeuwarden grenst aan de noordkant aan de gemeente Ferwerderadiel, aan de oostkant aan de gemeenten Tytsjerksteradiel en Smallingerland, aan de westkant aan de nieuwe gemeenten Waadhoeke en Súdwest-Fryslân en aan de zuidkant aan de gemeenten Heerenveen en De Fryske Marren. Het grondgebied van de gemeente Leeuwarden wordt doorkruist door de rijkswegen A31 en A32, de provinciale wegen N357 (Leeuwarden–Holwerd) en N359 (Leeuwarden–Bolsward) en door de spoorlijnen Leeuwarden–Zwolle, Leeuwarden–Groningen, Leeuwarden–Harlingen en Leeuwarden–Stavoren. Qua waterwegen loopt het Prinses Margrietkanaal van zuidwest naar noordoost door het gebied, terwijl het Van Harinxmakanaal het gemeentelijke grondgebied van oost naar west doorsnijdt.

Het grondgebied van de gemeente Leeuwarden is te kenmerken als een gebied met een stad, industrieterreinen, een vliegbasis, grote natuurgebieden en landbouwgebied met, naast veeteeltbedrijven, voornamelijk grootschalige landbouw. Het is een toeristisch recreatief aantrekkelijk gebied vanwege de vele vaar-, fiets- en wandelroutes.

#### **Ruimtelijke kwaliteit**

Het gebied dat aan de noordzijde bij Leeuwarden wordt gevoegd vormt landschappelijk een natuurlijk vervolg op het kleigebied van Oostergo. De provinciale weg van Leeuwarden naar Holwerd vormt de landschappelijke overgang van de oeverwal aan de oostzijde naar de jonge zeekleipolders van de voormalige Middellzee aan de westzijde. De Dokkumer Ee vormt de oostelijke begrenzing en heeft samen met de vier opvaarten, die tussen het huidige Leeuwarder Bos en Bartlehiem zijn gegraven, een belangrijke recreatieve en waterhuishoudkundige functie. Daarnaast wordt een groot deel van de noordelijke route van de Elfstedentocht aan de gemeente toegevoegd. Ook belangrijke cultuurhistorische bouwwerken zoals Martena en Dekemastate gaan deel uitmaken van de te vormen gemeente.

Aan de zuidwestzijde wordt een groot deel van de voormalige Middelsee aan de gemeente Leeuwarden toegevoegd, waardoor een groter deel van dit cultuurhistorisch waardevolle landschap tot de gemeente gaat behoren. Het

naastgelegen landschap van De Greiden is een belangrijk veeteeltgebied en een belangrijk foerageergebied voor weidevogels. Naast de Swette gaat ook een groot deel van de Bolswardertrekvaart tot de te

vormen gemeente behoren. Met name voor de vaar-, wandel- en fietsrecreatie zijn dit belangrijke routes in zuidelijke en zuidwestelijke richting.

Leeuwarden profileert zich onder meer met het kennis- en innovatiecentrum de Dairy Campus. De uitbreiding van de gemeente met dit belangrijke veeteeltgebied is een verrijking en biedt nieuwe kansen.

#### **Wonen**

De huidige woningbouwplannen in Leeuwarden, Leeuwarderadeel en

Littenseradiel zijn in goed overleg

op elkaar afgestemd, o.a. vanwege de samenwerking binnen de Stadsregio Leeuwarden. De samenvoeging van de drie gemeenten leidt tot een grote diversiteit aan woonmilieus (dorps wonen, stedelijk wonen, wonen aan het water) en geeft nog meer balans tussen stad en omliggend platteland, waardoor de aantrekkelijkheid van de te vormen gemeente zal toenemen. De huidige gemeenten staan ook op het punt om het woonbeleid te actualiseren. Voor Leeuwarden gaat het bijvoorbeeld om een nieuwbouwkader en de (sociale) huurmarkt. Op die terreinen en aangevuld met de, op basis van de nieuwe Woningwet, verplichte oriëntatie op regionale woningmarkten en nieuwe

prestatieafspraken met corporaties, zullen de betrokken gemeenten hiervoor de samenwerking verder intensiveren.

#### **3.1.2 Economische kenmerken**

Naast zakelijke en financiële dienstverlening vormen zorg en onderwijs belangrijke bronnen van werkgelegenheid in Leeuwarden. Leeuwarderadeel en het overgaande oostelijke deel van Littenseradiel zijn voor wat werkgelegenheid betreft in hoge mate georiënteerd op Leeuwarden. Zo werkt 57% van de beroepsbevolking uit Leeuwarderadeel in Leeuwarden en vanuit Littenseradiel 29%. Belangrijk is dat bedrijventerreinen in de gemeente op elkaar worden afgestemd waardoor versnippering wordt tegengegaan. Op het gebied van detailhandel zijn Stiens en Grou na Leeuwarden belangrijke verzorgingskernen binnen de gemeente. De landbouw heeft in Leeuwarderadeel en in het oostelijke deel van Littenseradiel een leidende positie in het landelijke gebied. De voorgestelde samenvoeging betekent vooral een uitbreiding en aanvulling van deze sector binnen de nieuwe gemeentegrenzen.

De toeristische en recreatieve kwaliteiten van de samen te voegen gebieden, de dorpen en het landschap met de vaarwegen en het fietsnetwerk, zijn een aanvulling op het toeristische profiel dat de gemeente Leeuwarden heeft en ambieert.

#### **3.1.3 Maatschappelijke kenmerken**

De inwoners van de gemeente Leeuwarden zijn georiënteerd op de stad Leeuwarden als het gaat om regionale voorzieningen zoals cultuur, voortgezet onderwijs en gezondheidszorg. Het draagvlak voor deze voorzieningen zal door de herindeling worden verbreed. Een terugloop van het aantal jongeren en de vergrijzing zullen in de toekomst onvermijdelijk leiden tot afwegingen en keuzes over voorzieningen op het gebied van sport, onderwijs en zorg.

#### **3.1.4 Bestuurlijke kenmerken**

De gemeente Leeuwarden is nu al een gemeente die bestaat uit een stad en dorpen die in inwonertal sterk

<sup>2</sup> Friese pendelatlas 2012, Provincie Fryslân

verschillen. Inwoners van dorpen en verenigingen van dorpsbelang mogen rekenen op goede informatie en op een budget op basis van een dorpsvisie. De gemeente Leeuwarden wil goed bereikbaar en aanspreekbaar zijn voor inwoners en ondernemers.

Juist in een grotere, stedelijke gemeente is het belangrijk om te weten en te doorgronden wat er in de wijken en dorpen leeft. Zowel in het sociale domein (de sociale wijkteams) als in het beheer van de openbare ruimte (de teams van de buitendienst) werkt de gemeente in de uitvoering daarom gebiedsgericht, waardoor per gebied vaste personen aan het werk zijn en aangesproken kunnen worden. Daarnaast kent Leeuwarden sinds jaar en dag een goed toegerust en ervaren team van wijk- en dorpsmanagers, die fungeren als brug tussen actieve inwoners en de gemeentelijke organisatie. Zij doen dat voor alle gemeentelijke onderwerpen waar die inwoners mee te maken hebben. In combinatie met een goed klantcontactcentrum betekent dit dat vraagstukken snel op de goede plek terechtkomen en opgelost kunnen worden.

Met het dorpenbeleid komt tot uitdrukking dat de gemeente Leeuwarden kernwaarden als een vitaal platteland, een vitale gemeenschap, cultuurhistorie en een laagdrempelig en betrokken bestuur van groot belang acht voor de toekomst van de gemeente.

De samenwerking met andere gemeenten binnen de provincie Fryslân is de afgelopen jaren aanmerkelijk uitgebreid en verstevigd. Op het vlak van bedrijfsvoering wordt er met steeds meer gemeenten samengewerkt, onder meer door het instellen van een Shared Servicecentrum door de gemeente Leeuwarden. In stadsregionaal verband (Stadsregio Leeuwarden) wordt door en rond projecten samengewerkt en wordt er waar mogelijk gezamenlijk opgetrokken met de Streekagenda Noordwest-Fryslân. Het afgelopen jaar zijn er verkenningen gedaan naar verbreding van de stadsregionale samenwerking naar het noordoosten van de provincie.

Dit heeft geresulteerd in een programma waarin de relatie stad-platteland centraal staat. Allereerst staat in dit programma het uitwisselen van kennis en informatie centraal om van daaruit tot gezamenlijke projecten te komen.

Met de F4 (Heerenveen, Súdwest-Fryslân, Smallingerland, Leeuwarden) is daarnaast een economische uitvoeringsagenda opgesteld. Deze agenda wordt ondersteund door de provincie.

### 3.2 Taal en cultuur

Als hoofdstad van Fryslân, de provincie waarin de tweede taal van Nederland wordt gesproken, voert Leeuwarden een actief taalbeleid. Met de komst van nog meer Friestaligen in de gemeente en de aandacht voor de Friese taal in diverse geledingen van de samenleving, zal Leeuwarden haar actieve taalbeleid en de ambities op dit vlak continueren en waar mogelijk versterken. Zo hebben inwoners de mogelijkheid in het Fries te worden bediend door de gemeentelijke instanties, is er meertalige peuteropvang in de gemeente en worden er subsidies verstrekt ter bevordering van de Friese taal en cultuur (o.a. Afûk, Mercator).

Het uitdragen en behouden van de Friese taal en cultuur heeft de volle aandacht. Zo is Leeuwarden verantwoordelijk voor het Historisch Centrum Leeuwarden (HCL), het centrum voor informatie en activiteiten betreffende de geschiedenis en cultuur van Leeuwarden. Door de titel Culturele Hoofdstad 2018 wordt nadrukkelijk ingezet op festivals en projecten die de Friese taal en cultuur versterken. De nieuwe gemeenteraad na de herindelingsdatum is verantwoordelijk voor de inkleuring en doorontwikkeling van het beleid.

### 3.3 Naamgeving

Deze herindeling geeft geen aanleiding om de gemeentenaam te wijzigen. De gemeente krijgt daarom de naam Leeuwarden.

# 4.

## Toetsing aan het beleidskader

Op 28 mei 2013 heeft minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het vernieuwde *Beleidskader gemeentelijke herindeling* aan de Tweede Kamer gezonden. Dit beleidskader geeft inhoudelijke en procesmatige kaders aan voor gemeentelijke herindeling. Om te kunnen beoordelen of en op welke wijze het voorstel tot herindeling wordt omgezet in een herindelingswet, toetst de minister elk herindelingsadvies aan vijf oorspronkelijke en twee aanvullende criteria, waarbij per geval wordt gekeken naar de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context.

Het *Beleidskader gemeentelijke herindeling* kent de volgende criteria op basis waarvan een herindelingsvoorstel wordt beoordeeld:

1. *Draagvlak*: hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen lokaal bestuurlijk (gemeenteraden), regionaal (buurgemeenten, provincie) en maatschappelijk draagvlak (inwoners en maatschappelijke organisaties).
2. *Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid*: de nieuw te vormen gemeente moet een logische interne samenhang tussen kernen kennen die identiteit geeft (sociaal, cultureel, economisch etc.) aan de nieuwe bestuurlijke eenheid.
3. *Bestuurskracht*: de nieuw te vormen gemeente moet in staat zijn haar maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen, waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van haar maatschappelijke omgeving wordt gehandeld.
4. *Evenwichtige regionale verhoudingen*: de nieuwe gemeente moet een krachtige bestuurlijke partner zijn voor medeoverheden en door samenwerking of anderszins een bijdrage kunnen leveren aan regionale opgaven en taken.
5. *Duurzaamheid*: de gemeente moet toekomstbestendig en

krachtig genoeg zijn om voor langere tijd als autonome gemeente te bestaan.

In een brief aan de Tweede Kamer (30 juni 2015) maakte de minister van BZK kenbaar dat de variant van 'lichte samenvoeging' mogelijk wordt gemaakt. Voor de voorgestelde herindeling wordt deze variant gebruikt. Daarvoor zijn door de minister twee aanvullende beoordelingscriteria voor opgesteld, te weten:

6. *Overeenstemming*: er is overeenstemming tussen de gemeenten.
7. *Personeel*: er zijn afspraken over de rechtspositie van het personeel.

In dit hoofdstuk wordt voor elk van deze criteria een onderbouwing gegeven.

### 4.1 Draagvlak

Het criterium draagvlak wordt onderverdeeld in drie categorieën: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk. Deze criteria worden hierna onderbouwd.

#### 4.1.1 Lokaal bestuurlijk draagvlak

Onder bestuurlijk draagvlak bij herindeling op initiatief van gemeenten wordt verstaan 'de democratische legitimatie van het herindelingsvoorstel aan de hand van de besluitvorming in de gemeenteraden van de betrokken gemeenten'. Hier is aan voldaan met de principebesluiten van de gemeenteraden van Leeuwarden op 27 oktober 2014, Leeuwarderadeel op 14 maart 2013 en Littenseradiel op 24 juni 2013. Hiermee kregen de colleges van B en W opdracht om een herindelingsontwerp op te stellen. Dit herindelingsontwerp is in november 2015 door alle betrokken gemeenteraden vastgesteld en daarna ter inzage gelegd.

#### 4.1.2 Maatschappelijk draagvlak

Bij het bepalen van de mate van maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijke herindeling geldt het uitgangspunt dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het betrekken van de inwoners en andere belanghebbenden bij

het herindelingsproces. Aan dit criterium wordt voldaan wanneer de gemeenten zich inspinnen om de inwoners te betrekken bij het proces door het draagvlak te peilen en te investeren in het creëren van draagvlak.

### Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden organiseerde op 15 juni 2015 een informatieavond voor haar inwoners, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Tijdens deze avond ontvingen geïnteresseerden nadere informatie over het proces en was er gelegenheid voor vraag en antwoord. Voorafgaand aan deze avond is de nodige informatie verstrekt in de huis-aan-huis-bladen, op de gemeentelijke website en is er een video gemaakt met uitleg en uitnodiging door de burgemeester. Inwoners en ondernemers hebben ervaring met het proces en de gevolgen van een herindeling door de recente samenvoeging met een deel van de gemeente Boarnsterhim. Dit alles heeft tot op heden niet geleid tot negatieve reacties of bezwaren. Inwoners en ondernemers hebben de gelegenheid gehad een zienswijze in te dienen. Een logboek van de toetsing van het draagvlak in de zeven gemeenten is opgenomen in bijlage 2.

Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. Er zijn binnen deze termijn geen zienswijzen ingediend.

### Leeuwarderadeel

Het bestuur van de gemeente Leeuwarderadeel heeft uiteindelijk de conclusie getrokken dat, gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen, schaalvergroting wenselijk is. Het gemeentebestuur heeft vervolgens gekeken naar twee varianten voor herindeling: samengaan tot een nieuwe gemeente Noordwest-Fryslân of samengaan met de gemeente Leeuwarden. In die onderzoeksfase heeft het betrekken van de bevolking van de gemeente Leeuwarderadeel op drie manieren vorm gekregen: door middel van een enquête die door alle inwoners in te vullen was en door middel van 'dorpspetearen'. Ten derde door middel van een referendum.

De dorpspetearen waren bijeenkomsten met inwoners in de afzonderlijke dorpen in een openbare setting, waarbij er

ruimte was voor discussie en input voor de te maken keuze met betrekking tot de herindeling. Bij de dorpspetearen hadden ook maatschappelijke organisaties, zoals vertegenwoordigers van dorpsbelangen, culturele verenigingen en sportverenigingen de mogelijkheid om hun input te leveren en hun visie te geven.

In de tweede fase is aan de bevolking middels een referendum voorgelegd naar welke keuze voor een herindeling (Noordwest-Fryslân of Leeuwarden) de voorkeur uitging.

De gemeenteraad van Leeuwarderadeel heeft daartoe een referendumverordening vastgesteld. Het ging daarbij om een raadplegend referendum. Met een opkomstpercentage van 62,06% van de kiesgerechtigden was er sprake van een geldige uitslag. Daarbij heeft 77,28% van de kiesgerechtigden de voorkeur uitgesproken voor een herindeling met de gemeente Leeuwarden. Daarmee is aangetoond dat er groot draagvlak onder de bevolking bestaat voor de voorgestelde herindeling met de gemeente Leeuwarden.

Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. Er zijn 2 zienswijzen ingediend; 1 binnen de termijn en 1 buiten de termijn.

### Littenseradiel

Begin 2012 heeft het college van B en W van Littenseradiel na ampele overwegingen besloten om het herindelingsvoorstel van de provincie te volgen. Dit betekende dat de gemeente in haar geheel op zou gaan in een nieuw te vormen gemeente in Noordwest-Fryslân. Op twee goed bezochte 'rûntepetearen' (rondetafelgesprekken; zie onder) in Wommels en Mantgum bleek dat er onder de bevolking bijzonder weinig steun was voor dit voorstel. Vervolgens nam de gemeenteraad op 19 maart 2012 het collegestandpunt niet over. In het daaropvolgende proces heeft het college uiteindelijk een voorstel tot opsplitsing van de gemeente aan de raad voorgelegd.

Na het raadsbesluit van 15 oktober 2012 werd dit voorstel vrijgegeven voor inspraak door de bevolking. Het college organiseerde een brede inspraakcampagne, waarbij in de periode januari tot maart 2013 in 23 dorpen avonden werden



georganiseerd om de mening van de inwoners te peilen. Deze campagne werd niet door een extern bureau maar door het college zelf met enkele ambtenaren georganiseerd en uitgevoerd. Deze vorm, waarin (loco-)burgemeester en gemeentesecretaris zelf het voorstel toelichtten en er volop gelegenheid bestond om vragen te stellen en ook om het nut van de herindeling als zodanig aan de orde te stellen, werd door de bevolking zeer gewaardeerd. De opkomst op de avonden was boven verwachting hoog: meer dan duizend inwoners namen de moeite om zich persoonlijk uit te spreken over de herindeling.

Naast de reacties tijdens de inspraakavonden ontving de gemeente ook enkele tientallen reacties via andere kanalen, zoals per post en via de e-mail. In het rapport *In nije wei, in nij lûd* dat op 24 juni 2013 ter besluitvorming aan de gemeenteraad werd voorgelegd, zijn deze reacties meegenomen. Een duidelijke minderheid van 33% keerde zich op de inspraakavonden tegen herindeling. Al met al waren de verhoudingen omgekeerd aan die van de eerdere inspraakcampagne van 2007-2008, toen zich nog een duidelijke meerderheid tegen herindeling uitsprak. Tussen 2008 en 2013 groeide het aandeel voorstanders van herindeling van 41,9% naar 60,2% en het aandeel tegenstanders daalde van 54,7% naar 33,0%. Op de vraag of de geografische verdeling zoals het college die voorstelde op instemming kon rekenen, antwoordde 76,9% van de aanwezigen positief.

Vermeldenswaardig is nog dat in de zogenaamde *rûntepetearren*, die kunnen worden beschouwd als een belangrijke – niet vrijblijvende – voorbereiding op de raadsvergadering, steeds volop ruimte is gegeven (en genomen) door maatschappelijke partijen en andere betrokkenen om zich over de herindeling uit te spreken. Daarnaast is de herindeling een vast onderwerp van gesprek tijdens de tweejaarlijkse bezoeken van het college van B en W aan alle dorpen in de gemeente. Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. Er is binnen deze termijn 1 zienswijze ingediend. Deze heeft geleid tot een grenswijziging ten opzichte van het herindelingsontwerp.

#### 4.1.3 Regionaal draagvlak

Een gemeentelijke herindeling heeft invloed op de positie van omliggende en naburige gemeenten en op de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Aan het criterium van regionaal draagvlak is voldaan wanneer omliggende of naburige gemeenten in staat zijn gesteld hun zienswijze te geven op een voorgenomen herindeling en de motieven van de voorgenomen herindeling desgevraagd worden toegelicht. De omliggende en naburige gemeenten zijn, na vaststelling van het herindelingsontwerp in november 2015, in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen kenbaar te maken. Er zijn door de buurgemeenten geen zienswijzen ingediend.

Deze herindeling is onderdeel van een samenspel van drie samenvoegingen en een opsplitsing waar bestuurlijk de nodige verkenning en afstemming reeds hebben plaatsgevonden. Dit maakt dat er regionaal draagvlak bestaat voor de voorliggende herindeling tot de gemeente Leeuwarden, met als belangrijkste doel het versterken van de noodzakelijke lokale bestuurskracht in dit deel van de provincie.

#### 4.2 Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid

Op basis van dit criterium wordt beoordeeld of de nieuwe gemeente een logische samenhang heeft en welke visie men heeft op het betrekken van inwoners, dorpen, wijken en organisaties bij beleidsvorming en -uitvoering.

De beschrijving en de toekomstvisie van de te vormen gemeente Leeuwarden in de hoofdstukken 1 en 3 maken duidelijk dat het karakter van de huidige gemeente niet wezenlijk zal veranderen. Bij de opdeling van de gemeente Littenseradiel staat de oriëntatie van de inwoners, als het gaat om werken, voorzieningen en recreëren, centraal. Vanuit ruimtelijk, historisch-geografisch en functioneel oogpunt zijn er sterke relaties tussen Leeuwarderadeel en de gemeente Leeuwarden. Stiens is sterk georiënteerd op Leeuwarden. De verbindingen binnen de nieuwe geografische eenheden over weg, water, spoor en per fiets zijn goed en spelen een belangrijke rol in de sociaalgeografische oriëntatie.

De gemeente Leeuwarden heeft een lange traditie van het betrekken van burgers bij de gemeentelijke plannen, het gemeentelijke beleid en de gemeentelijke beleidsuitvoering. De inzet van het Leeuwarder wijken- en dorpenbeleid is dat inwoners en inwonersorganisaties actief worden betrokken bij de ontwikkeling van beleid en plannen in hun wijk of dorp. Dat geldt met name voor onderwerpen als het sociale domein, ruimtelijke onderwerpen en veiligheid. Hierbij zal zoveel als mogelijk afstemming gezocht worden met de werkwijze in Leeuwarderadeel en het overgaande gebied van Littenseradiel. Daarnaast staat de gemeente Leeuwarden open voor initiatieven en plannen van inwoners. Waar nodig en mogelijk worden die plannen ondersteund en kiest de gemeente een faciliterende rol. Recentelijk is daarvoor het Mienskipfonds opengesteld, waar inwonersinitiatieven een bijdrage uit kunnen krijgen om hun initiatief werkelijkheid te laten worden. Vaak kunnen initiatieven ook met praktische hulp of deskundigheid vanuit de gemeente geholpen worden.

#### 4.3 Bestuurskracht

De nieuwe gemeente dient over het vermogen te beschikken om voldoende bestuurskracht te ontwikkelen op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Een gemeente is bestuurskrachtig als zij zelfstandig (dus zonder te grote afhankelijkheid van andere gemeenten of samenwerkingsverbanden) in staat is haar maatschappelijke opgaven op te pakken en haar wettelijke taken adequaat te uitvoeren.

De provinciehoofdstad Leeuwarden vormt als de grootste Friese stad reeds een bestuurskrachtige entiteit in de provincie Fryslân. De voorgestelde samenvoeging van Leeuwarderadeel en een deel van Littenseradiel met Leeuwarden draagt bij aan het behouden en verder ontwikkelen van een duurzaam bestuurskrachtige gemeente. Een gemeente die antwoord kan geven op stedelijke en maatschappelijke vraagstukken, een passende afstand tussen burger en bestuur weet te combineren met een goede vormgeving van burgerparticipatie, en die haar taken,

verantwoordelijkheden en bevoegdheden waar kan maken. De voorgestelde herindeling biedt Leeuwarden het perspectief om de organisatie door te ontwikkelen tot een organisatie die de procesregie en het handelingsrepertoire heeft die passen bij de opgaven van het gebied. Ook draagt de herindeling bij aan een robuust bestuurlijk landschap, dat in regionale context haar rol kan waarmaken en verantwoordelijkheid kan dragen voor de ontwikkeling van de regio.

#### 4.4 Evenwichtige regionale verhoudingen

Dit criterium gaat in op de vraag of door de vorming van de nieuwe gemeente goede regionale verhoudingen ontstaan en het toekomstperspectief van omliggende gemeenten niet nadelig wordt beïnvloed.

In Fryslân zijn door de vorming van de (nieuwe) gemeenten Súdwest-Fryslân, De Fryske Marren en Leeuwarden grote gemeenten ontstaan. De voorgestelde samenvoegingen sluiten aan bij de in gang gezette trend van gemeentelijke schaalvergroting in de provincie Fryslân. De positie van Leeuwarden in de regio zal niet wezenlijk veranderen. Het blijft de provinciale hoofdstad met belangrijke centrumfuncties voor regio en provincie. De samenvoeging met landelijk gebied kan wel bijdragen aan de verbinding met omliggende landelijke gemeenten. Voorgestelde toedeling van overgaande gebiedsdelen sluit aan bij de provinciale visie op het lokale bestuur in Fryslân.

#### 4.5 Duurzaamheid

Bij het criterium duurzaamheid dient onderbouwd te worden dat door herindeling de bestuurskracht zodanig wordt versterkt dat er vitale en toekomstbestendige gemeenten ontstaan die de taken op langere termijn zelfstandig aankunnen en niet na enkele jaren opnieuw genoodzaakt zijn om te herindelen.

Leeuwarden kent als grote gemeente een ambtelijk apparaat dat zodanig robuust is dat er zonder meer geconcludeerd kan worden dat zij voor langere tijd in staat is te beantwoorden aan haar taken, verantwoordelijkheden en de

uitdagingen waarvoor zij zich gesteld ziet. De voorgestelde herindeling biedt de gemeente de mogelijkheid zich verder te ontwikkelen als professionele en robuuste ambtelijke organisatie, waarbij efficiëntie, effectieve beleidskeuzes en de bundeling van expertise leiden tot de gewenste kwaliteit van dienstverlening. Leeuwarden profileert zich ook als samenwerkingspartner en centrumgemeente naar omliggende gemeenten.

Voor de gemeente Leeuwarden geldt dat de samenvoeging met twee landelijke gemeenten bijdraagt aan een betere balans tussen verstedelijkt gebied en platteland en een bestuurskrachtige lokale overheid. De samenvoeging met het gebied van Littenseradiel is ingezet op initiatief van Littenseradiel, waarbij Leeuwarden een regionale verantwoordelijkheid heeft genomen om tot samenvoeging met dit gebied over te gaan. Dit heeft onder andere positieve gevolgen voor het draagvermogen voor de voorzieningen. De nieuwe schaal van de gemeente sluit samenwerking niet uit. Integendeel: om de lokale en bovenlokale opgaven aan te kunnen blijven intensieve samenwerking met medeoverheden noodzakelijk. Daarnaast stelt de gemeente Leeuwarden zich op het standpunt dat ook in de (nabije) toekomst een beroep kan worden gedaan op haar dragende positie in de regio.

#### 4.6 Overeenstemming

Met de vaststelling van het herindelingsontwerp in alle betrokken gemeenteraden hebben de gemeenten ingestemd in met de variant van 'lichte samenvoeging'.

#### 4.7 Personeel

Vanwege de opsplitsing van de gemeente Littenseradiel maken de zeven gemeenten in gezamenlijkheid afspraken over de overgang van personeel. Bovendien heeft de keuze voor de herindelingsvariant van 'lichte samenvoeging' tot gevolg dat de gemeenten Súdwest-Fryslân en Leeuwarden niet worden opgeheven. De organisatie-inrichting van deze twee gemeenten blijft ongewijzigd en de medewerkers van deze gemeenten behouden hun functies.

De betrokken werkgevers vinden het essentieel dat de rechts- en arbeidsmarktpositie van het overgaande personeel geborgd is. Zij hebben daarom met elkaar afspraken gemaakt in een Convenant P&O dat op 8 december 2015 door de zeven Colleges van B&W is vastgesteld. De afspraken die hierin zijn vastgelegd, zijn leidend bij de uitwerking van de personele en organisatorische aspecten en vormen daarom de basis voor de besprekingen in het georganiseerd overleg.

Hoewel er meer afspraken zijn gemaakt, lichten wij hier drie belangrijke afspraken eruit:

- de eerste twee jaar na herindelingsdatum is er geen sprake van boventaligheid ten gevolge van de herindeling
- vanaf 1 januari 2018 heeft het zittende personeel van de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân en het personeel dat overgaat van de gemeenten Leeuwarderadeel en Littenseradiel dezelfde uitgangspositie, net zoals het personeel van de nieuwe gemeente Waadhoeke per 1 januari 2018 eenzelfde uitgangspositie heeft.
- er wordt gewerkt met een 'open arbeidsmarkt', waarbij in het geval van vacatures medewerkers van de herindelingspartners voorrang krijgen. Deze werkwijze wordt al in de praktijk gebracht.

# 5.

## Financiële aspecten

Bij een gemeentelijke samenvoeging dienen de financiën van de deelnemende gemeenten op elkaar te worden afgestemd. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de belangrijkste financiële cijfers van de betrokken gemeenten.

In dit herindelingsadvies is vanuit de volgende 2 invalshoeken informatie per gemeente opgenomen:

- de omvang van de begroting 2014 en 2015 en het meerjarenbeeld van de begrotingsomvang
- een overzicht van de huidige lokale lasten voor diverse typen huishoudens

### 5.1 Financiële positie van de betrokken gemeenten

De in deze paragraaf gepresenteerde cijfers over de begrotingsomvang geven een beeld van de kwantitatieve verhoudingen tussen de gemeenten op financieel terrein. De cijfers over de begrotingsomvang per gemeente laten bij de vergelijking tussen 2014 en 2015 duidelijk het effect van de decentralisaties in het sociale domein zien. De gemeente Leeuwarden heeft er voor gekozen de integratie uitkering sociaal domein (ingående 2016) niet op te nemen in het meerjarenbeeld, omdat die uitkering in het meerjarenperspectief door het Rijk als PM-post is opgenomen.

Tabel 5.1. Begrotingsomvang lasten per gemeente (x € 1.000)

Gemeente	Begrotingsomvang	
	Primitief 2014	Primitief 2015
Leeuwarden	406.942	464.071
Leeuwarderadeel	17.887	23.294
Littenseradiel	19.080	22.240

Bron: gemeentelijke cijfers

Tabel 5.2. Meerjarenbegrotingen lasten per gemeente (x € 1.000)

Gemeente	Meerjarenbegroting		
	2016	2017	2018
Leeuwarden	340.938	339.465	334.290
Leeuwarderadeel	23.252	22.987	22.859
Littenseradiel	21.650	21.720	21.690

Bron: gemeentelijke cijfers

### 5.2 Lokale lastendruk van de betrokken gemeenten

Voor de inwoners van de bij een herindeling betrokken gemeenten is de ontwikkeling van de lokale lasten in de toekomst een punt van aandacht. Hoewel het vaststellen van de belastingtarieven in de heringedeelde gemeenten de bevoegdheid van de nieuw te kiezen gemeenteraden is, geeft de vergelijking van de huidige tarieven in de deelnemende gemeenten een eerste indicatie van de richting waarin de nieuwe tarieven zich zullen ontwikkelen. Tabel 5.3 geeft voor verschillende typen huishoudens de huidige omvang van de lokale lasten weer. In tabel 5.4 zijn de gemeentelijke belastingen voor woningeigenaren en woninghuurders per gemeente opgenomen.

Bij deze overzichten zijn voor alle gemeenten gestandaardiseerde WOZ waarden gebruikt. De werkelijke gemiddelde WOZ waarde per gemeente zal hiervan afwijken, voor de tariefsvergelijking is dit echter geen bezwaar.

Tabel 5.3. Lastendruk per gemeente volgens landelijk gestandaardiseerde methodiek

Gemeente	Woonlasten	
	Eenpersoonshuishouden	Meerpersoonshuishouden
Leeuwarden	535	650
Leeuwarderadeel	762	879
Littenseradiel	593	628

Bron: [www.coelo.nl](http://www.coelo.nl) - Digitale atlas 2015

Tabel 5.4. Lastendruk per gemeente door gemeentelijke belastingen per 1-1-2015

	Leeuwarden	Leeuwarderadeel	Littenseradiel
Totaal woning eigenaar (meerpersoons)	814	965	657
Totaal woning eigenaar (eenpersoons)	700	848	622
Totaal woning huurder (meerpersoons)	343	525	361
Totaal woning huurder (eenpersoons)	228	408	326
<i>Bron: gemeentelijke cijfers. OZB-bedragen op basis van een WOZ-waarde van: € 200.000</i>			

De cijfers in tabel 5.4 wijken op een aantal punten af van de Coelo cijfers. Dit komt door keuzes die het Coelo maakt bij het toerekenen in een tweetal situaties:

1. de riolrechten die bij meer gebruikers dan alleen eigenaren geheven worden. Hierdoor zijn in bovenstaande tabel 5.4 de lasten voor eigenaren soms hoger, omdat ook de als gebruiker te betalen riolrechten volledig zijn meegeteld.
2. de wijze waarop het Coelo de kosten van afvalstoffenheffingen op basis van gewicht of containergrootte herleidt tot de kosten van één- en meerpersoonshuishoudens. Dit kan verschillen met de wijze waarop gemeenten de kosten berekenen en in rekening brengen.

Daarnaast treden er afrondingsverschillen op.

### 5.3 Gemeentelijke belastingen voor bedrijven

Het vergelijken van belastingdruk bij bedrijven is, door de grote verscheidenheid in bedrijven, nog lastiger dan bij inwoners. Bij het afvoeren van afval bijvoorbeeld is er vaak de vrijheid om dit via een overeenkomst door een particulier bedrijf te laten doen. Ook de rioolheffing wordt veelal anders berekend dan bij particuliere huisaansluitingen. De OZB voor niet-woningen is de belastingsoort die het meest uniform geheven wordt. Om een beeld te krijgen hoeveel bedrijven met deze belasting bijdragen aan de gemeentebegroting zijn de geraamde opbrengsten 2015 in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 5.5. Geraamde OZB opbrengst niet-woningen 2015

	Leeuwarden	Leeuwarderadeel	Littenseradiel
Eigenaren (x € 1.000)	9.136	236	316
Gebuikers (x € 1.000)	6.276	150	244

Uit deze cijfers blijkt dat de verhouding tussen de lasten voor de eigenaren en de gebruikers niet erg fluctueert.





## DEEL III

### *Samenvoeging Súdwest-Fryslân en deel Littenseradiel*





# 1.

## Situatie- beschrijving en voorgeschiedenis

### 1.1 Situatiebeschrijving Súdwest-Fryslân

De gemeente Súdwest-Fryslân telt ruim 84.000 inwoners en is in oppervlakte met ruim 81.000 hectare grondgebied en water de grootste gemeente van Nederland. De gemeente is op 1 januari 2011 ontstaan uit een fusie tussen de gemeenten Bolsward, Sneek, Nijefurd, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. In 2014 is de gemeente uitgebreid met een deel van de gemeente Boarnsterhim.

Tabel 1.1 – Kerncijfers gemeente Súdwest-Fryslân

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Werkgelegenheid	Raadszetels	FTE
84.135	838,71 km <sup>2</sup>	74	29.958	37	686

Bron: Cijfers van CBS, provincie en gemeente, 2015

#### 1.1.1 Ruimtelijke kenmerken

Kenmerkend voor Súdwest-Fryslân zijn de kleuren groen (het open en weidse landschap), blauw (de vele meren en plassen) en rood (de steden en de vele dorpen). De grootte van het gebied biedt ruimte voor een goede balans en synergie tussen deze functies, wat de kwaliteit van de leefomgeving bepaalt. Súdwest-Fryslân heeft stedelijke elementen met culturele en monumentale eigenschappen en bezit de karakteristieke kenmerken van het Friese platteland. Zes van de elf Friese steden zijn gelegen in de gemeente.

#### Wonen

Van de ruim 84.000 inwoners woont ongeveer de helft in een van de steden Sneek of Bolsward. De andere helft woont op het uitgestrekte platteland of in een van de

andere 72 kernen.

In de gemeente staan circa 37.000 woningen, waarvan tweederde koop- en eenderde huurwoningen. De gemiddelde WOZ-waarde van de woningen ligt met € 201.000 iets boven het gemiddelde van Fryslân.

#### Bereikbaarheid

Súdwest-Fryslân is via een aantal hoofdroutes op een prima wijze verbonden met omliggende regio's over water en land. Het grote vaargebied in de gemeente heeft verbindingen met andere populaire vaargebieden. De rijksweg A7 loopt dwars door de gemeente. Deze biedt in westelijke richting, via de Afsluitdijk, een snelle verbinding met Noord-Holland en de Randstad. In oostelijke richting geldt dit voor Groningen en Noord-Duitsland. Ook is er een treinverbinding vanaf Stavoren via Sneek naar Leeuwarden.

#### 1.1.2 Economische kenmerken

De gemeente staat qua werkgelegenheid op de tweede plaats in Fryslân. De werkgelegenheid groeide ongeveer 4% meer dan het provinciale gemiddelde en het Nederlands gemiddelde. Er zijn ruim 39.000 arbeidsplaatsen, waarvan 9.100 parttime.

Veruit het grootste deel van deze arbeidsplaatsen (70%) bevindt zich in de steden Sneek en Bolsward. Koplopers zijn de zorgsector (onder meer door het ziekenhuis in Sneek) en de industrie. In het landelijke gebied ziet het werkgelegenheidsprofiel er wezenlijk anders uit. Hier zijn de landbouwsector en de toeristisch-recreatieve sector sterk vertegenwoordigd.

De toeristische sector is van groot belang voor de gemeente Súdwest-Fryslân. Door het vele water, de vaarverbindingen en het natuurschoon heeft het gebied een sterke concurrentiepositie. Ruim 10% van de werkgelegenheid in Súdwest-Fryslân is direct verbonden aan recreatie en toerisme. Het gaat dan om 575 bedrijven. Een kwart van de overnachtingscapaciteit van de gehele provincie Fryslân

(ruim 2 miljoen overnachtingen per jaar) concentreert zich binnen de gemeentegrenzen. Van het totaal aantal jachthavens in de provincie Fryslân is ongeveer 85% gevestigd in het Friese merengebied en de IJsselmeerkust. Het gebied vormt een van de belangrijkste vaarverbindingen; vanuit de IJsselmeerkust naar het achterland zoals het Friese merengebied, maar ook richting Noord-Duitsland.

### 1.1.3 Maatschappelijke kenmerken

#### Bevolking

In lijn met het landelijke beeld vergrijsst de bevolking in Súdwest-Fryslân. Het aantal 65-plussers zal tot 2040 met 11% stijgen. In Sneek en Bolsward is de bevolking gemiddeld jonger en zijn er relatief meer alleenstaanden vergeleken met het landelijke gebied. In de kernen, grenzend aan de steden, wonen relatief meer gezinnen met kinderen. De prognoses wijzen uit dat het aantal inwoners in de gemeente tot 2030 stijgt. De verwachte groei vindt vooral plaats in Sneek en Bolsward; de grootste krimp vindt plaats in de voormalige gemeenten Nijefurd en Wûnseradiel.

#### Voorzieningen

Ongeveer de helft van de kernen beschikt over een basisschool en/of winkels die voorzien in de dagelijkse behoeften. Deze voorzieningen zijn over het algemeen evenwichtig verspreid over het gebied en voor bijna iedereen bereikbaar binnen 15 minuten reistijd per auto. De aanwezigheid van algemene voorzieningen heeft ook een positief effect op het draagvlak voor sociale voorzieningen op het gebied van bijvoorbeeld verenigingsleven en sportactiviteiten. Het laatste komt onder andere tot uitdrukking in het grote aantal van 179 sportaccommodaties. Er zijn 52 dorpshuizen en multifunctionele centra waar de inwoners elkaar kunnen ontmoeten en activiteiten kunnen ontplooiën.

Súdwest-Fryslân telt 63 basisscholen en zeven scholen voor voortgezet onderwijs. Er zijn twee scholen voor speciaal basisonderwijs, twee scholen voor voorgezet speciaal onderwijs en twee scholen voor praktijkonderwijs.

Súdwest-Fryslân kent relatief minder voortijdig schoolverlaters dan gemeenten van vergelijkbare grootte.

#### Sociale cohesie

De inwoners van de gemeente zijn zeer tevreden over de leefbaarheid in hun woonbuurt. De woonbuurten worden beoordeeld met een gemiddeld rapportcijfer van 7,8. Voor de veiligheidsbeleving in de buurt geldt dat vier van de vijf respondenten aangeven zich veilig te voelen in de gemeente. De sociale cohesie ligt iets hoger dan het Nederlandse gemiddelde. In het landelijke gebied is het gevoel van sociale samenhang iets groter dan in Bolsward en Sneek. De sociale cohesie wordt ondersteund door de dorpshuizen of de multifunctionele centra voor ontmoeting en sociale activiteiten.

## 1.2 Situatiebeschrijving Littenseradiel

De gemeente Littenseradiel is op 1 januari 1984 ontstaan uit een fusie van de voormalige gemeenten Baarderadeel en Hennaarderadeel. De gemeente telt een kleine 11.000 inwoners en heeft een oppervlakte van ruim 13.000 hectare. De gemeente – volgens de statistieken van het CBS de minst verstedelijkte van Nederland – telt 29 dorpen en enkele tientallen buurschappen.

Tabel 1.2 – Kerncijfers gemeente Littenseradiel

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Werkgelegenheid	Raadszetels	FTE
10.876	132,6 km <sup>2</sup>	29	2.468	15	60

Bron: Cijfers van CBS, provincie en gemeente, 2015

### 1.2.1 Ruimtelijke kenmerken

De dorpen van Littenseradiel kennen een karakteristieke bebouwing, grotendeels daterend uit de negentiende en vroege twintigste eeuw. Zes dorpskernen hebben de status van beschermd dorpsgezicht.

Het buitengebied is open en dun bevolkt. Aan de oostkant wordt de gemeente begrensd door het Middelseegebied, een voormalige zeearm. Het gebied wordt gekarakteriseerd

door een open en grootschalig weidelandschap en weinig bebouwing. Het vaarwater dat Sneek en Leeuwarden verbindt, de Swette, vormt tevens de oostgrens van de gemeente. Vrijwel de gehele rest van de gemeente is onderdeel van het voor Westergo typerende kleiterpenlandschap, met veel archeologische waarden. De gemeente kent enkele belangrijke weidevogelreservaten die in totaal zo'n 300 hectare beslaan.

### **Bereikbaarheid**

Dit uitgestrekte plattelandsg gebied in centraal Fryslân heeft goede verbindingen met de omliggende steden. De gemeente wordt doorsneden door twee belangrijke provinciale wegen (Bolsward-Leeuwarden en Dearsum-Franeker) en de spoorlijn Sneek-Leeuwarden, met in de gemeente één treinstation in Mantgum. Deze nieuwe infrastructuur is als het ware over de oude heen geschoven. Frjentsjerterfeart, Boalsserterfeart en Swette hadden vroeger voor een belangrijk deel dezelfde functie als de genoemde provinciale wegen en spoorlijn nu. Daarnaast is er een buslijnnet dat een groot aantal dorpen in de gemeente verbindt met de steden in de omgeving. De buslijn tussen Bolsward en Leeuwarden via Wommels en Winsum is daarvan de belangrijkste.

### **Wonen**

Grote en ambitieuze woningbouwprogramma's zijn in Littenseradiel in het recente verleden niet uitgevoerd. De dorpsuitleg is over het algemeen bescheiden van omvang en betreft in de kleinere dorpen vaak een gering aantal woningen of inbreidingsprojecten.

### **1.2.2 Economische kenmerken**

#### **Werkgelegenheid**

Veel inwoners van Littenseradiel werken in de omliggende steden Leeuwarden, Sneek, Bolsward en Franeker of vaak nog verder weg. Melkveebedrijven vormen nog steeds een belangrijke economische drager in het gebied, ook al wordt het aantal minder, net als de werkgelegenheid in deze sector. De trend van agrarische schaalvergroting gaat ook

aan Littenseradiel niet voorbij. Een deel van de dorpen in Littenseradiel heeft een eigen bedrijventerrein, waarvan de belangrijkste zich in Wommels en Winsum bevinden.

#### **Relatie stad-platteland**

Littenseradiel is een gemeente zonder steden en grote dorpen. Dit plattelandsg gebied oriënteert zich vanouds op de steden er omheen. Dit is onderwerp van studie geweest in de voorbereiding van deze herindeling. Het noordoostelijke deel van de gemeente is georiënteerd op Leeuwarden, het zuidelijke deel op Bolsward en Sneek, terwijl een klein gebied in het noordwesten meer op Franeker is gericht. Voor grotere voorzieningen zoals theaters, bioscopen, voortgezet en hoger onderwijs en een groot winkelaanbod, zijn de inwoners al sinds jaar en dag op de omgeving aangewezen. Omgekeerd fungeert Littenseradiel als een woon- en recreatiegebied voor degenen die in de omliggende steden werken of wonen. Er is een breed scala aan kleinschalige toeristische accommodaties, zoals campings en bed and breakfasts. Het netwerk van toeristische wandel- en fietspaden en vaarroutes is de laatste decennia flink uitgebreid.

### **1.2.3 Maatschappelijke kenmerken**

#### **Bevolking**

Littenseradiel kent een naar verhouding jonge bevolking en ook de omvang van de gezinnen ligt boven het Friese gemiddelde. Relatief zijn er minder alleenstaanden. Hoewel Littenseradiel tot de Noordwest-Friese anticipeerregio wordt gerekend en dus wordt gezien als een mogelijk toekomstig krimpgebied, is er van feitelijke bevolkingsteruggang nog maar beperkt sprake. Demografische verschuivingen, zoals teruglopende leerlingenaantallen in het basisonderwijs, spelen wel een rol. Voor de grote meerderheid van de bevolking is Fries de moedertaal en de omgangstaal. De gemeente Littenseradiel voert een actief taalbeleid.

#### **Voorzieningen**

Voor de aard en de schaal van de gemeente heeft Littenseradiel een passend voorzieningenniveau en op

enkele gebieden zelfs meer dan dat. De 29 dorpen kunnen worden verdeeld in verschillende groottecategorieën met daarbij behorende faciliteiten. Littenseradiel kent 19 basisscholen en 1 instelling voor voortgezet onderwijs.

Het gemeenschapsleven wordt gefaciliteerd door 23 dorpshuizen en 22 verenigingen van dorpsbelang. Er zijn talloze culturele organisaties en sportverenigingen. Zo telt Littenseradiel onder meer 21 toneelverenigingen, 18 biljartclubs, 11 koren en zangverenigingen, twee voetbalverenigingen, 23 kaatsverenigingen, twee musea, en een bibliotheek.

Littenseradiel is ook bekend van enkele belangrijke culturele en sportieve evenementen.

De belangrijkste zijn de jaarlijkse Freulekaatspartij in Wommels, de belangrijkste jongenskaatswedstrijd van Nederland, die begin augustus voor een publiek van duizenden kaatsliefhebbers gespeeld wordt, het fierljepen in Winsum, het iepenloftspul in het openluchttheater in de notaristuin van Jorwert, het Berneiepenloftspul in Easterwierrum en de vierjaarlijkse Slachtemarathon voor wandelaars en hardlopers die het 42 kilometer lange tracé van deze middeleeuwse binnendijk volgt.

### **Sociale cohesie**

Littenseradiel kent een hechte sociale structuur en een rijk verenigingsleven. De gemeente werd tot voor kort genoemd als de veiligste van Nederland. Dit heeft ongetwijfeld iets te maken met de extreme kleinschaligheid van het gebied waardoor, behalve de sociale samenhang, ook de sociale 'controle' groot is. Er zijn wel zorgen over de vraag hoe het goed functionerende, maar ook kwetsbare sociale leven in de dorpen het hoofd zal moeten bieden aan de vergrijzing, wanneer steeds minder actieve dorpsgenoten de sociale lasten moeten dragen van een toenemend aantal ouderen.

#### **1.2.4 De vijftien overgaande dorpen van Littenseradiel**

Van de 29 dorpen die samen de gemeente Littenseradiel

uitmaken, gaan er vijftien naar de gemeente Súdwest-Fryslân. Dit betreffen de dorpen Waaksens, Kûbaard, Wommels, lens, Easterein, Hidaard, Hinnaard, Lytsewierrum, Itens, Reahûs, Boazum, Easterwierrum, Britswert, Wiuwert en Rien. Deze dorpen zijn allemaal in meer of mindere mate georiënteerd op de steden Sneek en Bolsward. De vijftien dorpen tellen 5.546 inwoners op een oppervlakte van 6.839 hectare. Van deze inwoners woont ruim de helft in de twee grootste dorpen Wommels en Easterein. De overige dorpen zijn gemiddeld bijzonder klein; de kleinste dorpen, zoals lens en Hinnaard, hebben minder dan vijftig inwoners. Veruit het grootste deel van het gebied behoorde tot 1984 tot de gemeente Hennaarderadeel, waarvan Wommels de hoofdplaats was. Ook nu is Wommels in dit zuidelijke deel van de gemeente het grootste dorp en het dorp met de meeste bovenlokale functies. Het is het enige dorp in de gemeente met een zwembad en een school voor voortgezet onderwijs. Ook is er een verzorgingstehuis. Het nabijgelegen dorp Easterein is de kern met de meeste sportfaciliteiten: er is een gemeentelijke sporthal en er zijn bloeiende voetbal- en kaatsverenigingen met meer dan lokale aantrekkingskracht. Door het gebied slingert de Slachtedyk, een middeleeuwse binnendijk, die tegenwoordig eigendom is van It Fryske Gea. De dorpen Easterein, Rien en Lytsewierrum hebben een beschermd dorpsgezicht.

### **1.3 Voorgeschiedenis Littenseradiel**

Sinds het oplaaien van de discussie over een nieuwe bestuurlijke indeling van de provincie Fryslân (zie paragraaf 2.2 voor een beschrijving hiervan) in 2001 heeft Littenseradiel zich steeds laten horen. De strategische visie die de gemeenteraad op 22 november 2010 heeft vastgesteld, kreeg dan ook de titel *In eigen lûd*, een eigen geluid. Daarin zijn de voorwaarden geformuleerd waaronder de gemeente haar zelfstandigheid, waartoe na een bevolkingsraadpleging was besloten, zou kunnen behouden. In de periode daarna bleek echter dat de gemeente onvoldoende aan die voorwaarden kon voldoen. Littenseradiel werd geconfronteerd met toenemende schaalvergroting op allerlei maatschappelijke

terreinen, met belangrijke decentralisaties van rijkstaken en de publicatie van de *Visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van Noord Fryslân* van de provincie in 2011. Net als veel andere kleine gemeenten bleek Littenseradiel niet opgewassen tegen de zelfstandige uitvoering van de vele nieuwe taken. Samenwerking in het sociale domein was al langer noodzakelijk en als zodanig niets nieuws, ook voor de decentralisaties. De bestuurlijke verhoudingen waren echter door de komst van de grote gemeente Súdwest-Fryslân grondig gewijzigd. Zo werd de gemeente Littenseradiel in korte tijd steeds afhankelijker van de grote buurgemeente Súdwest-Fryslân. Bij de democratische legitimatie van dit beleid konden steeds meer vraagtekens worden geplaatst. De inwoners van Littenseradiel moeten ervan uit kunnen gaan dat het hun eigen bestuur is dat de beslissingen neemt en invloed heeft op de uitvoering van het beleid.

Het college van Littenseradiel heeft in eerste instantie aan de raad voorgesteld de visie van de provincie te volgen, die de gemeente met de gemeenten Franekeradeel, Menameradiel, het Bildt en Harlingen wilde samenvoegen tot een nieuwe gemeente Noordwest-Fryslân. Tijdens twee hoorzittingen in maart 2012 wezen de aanwezige inwoners dit voorstel vrijwel unaniem af. Dat 'niets doen' geen optie meer was, werd in het algemeen wel begrepen maar de voorkeur ging in dat geval uit naar samenvoeging met Leeuwarden en eventueel met Súdwest-Fryslân. De gemeenteraad gaf het college van BenW vervolgens opdracht de versterking van de samenwerking met die gemeenten te onderzoeken, waarbij samengaan op termijn niet werd uitgesloten. Zowel de gemeente Leeuwarden als de gemeente Súdwest-Fryslân reageerde positief op deze vraag, maar beide benadrukten dat deze samenwerking wel tot een fusie zou moeten leiden. Na de terugkoppeling besloot de raad op 16 juli 2012 de mogelijkheden van samenwerking met Leeuwarden en Súdwest-Fryslân verder te onderzoeken en de gesprekken met Noordwest-Fryslân, gericht op een gezamenlijke bestuurlijke toekomst, stop te zetten. Vervolgens heeft het college een voorstel voor de

verdeling van de dorpen voorgelegd aan de gemeenteraad. Uitgangspunt hierbij was de uiteenlopende oriëntatie van dorpen en inwoners op hun omgeving: het zuiden is op Sneek en Bolsward gericht, het noorden is georiënteerd op de stad Leeuwarden en enkele dorpen in het noordwesten richten zich op Franeker. De raad heeft er op 15 oktober 2012 mee ingestemd dat dit voorstel werd voorgelegd aan de bevolking. Evenals in 2008 zouden alle dorpen met een eigen dorpsbelang worden bezocht en worden gevraagd om hun reactie en zienswijze.

Een uitgebreide inspraakprocedure, waaraan begin 2013 meer dan duizend inwoners deelnamen, leidde tot draagvlak van de meerderheid voor het verdelingsvoorstel. De gemeenteraad besloot na deze inspraakronde op 24 juni 2013 - met een meerderheid van elf tegen vier stemmen - het collegevoorstel te volgen en te kiezen voor een herindeling in de voorgestelde zin.

In de verdeling van de dorpen hoefden op basis van de inspraakavonden geen wijzigingen te worden aangebracht. Voorgesteld werd om de dorpen als volgt te verdelen.

- naar Súdwest-Fryslân: Waaksens, Kûbaard, Wommels, lens, Easterein, Hidaard, Hinnaard, Lytsewierrum, Itens, Reahûs, Boazum, Easterwierrum, Britswert, Wiuwert en Rien
- naar Leeuwarden: Jellum, Bears, Hilaard, Mantgum, Weidum, Baard, Easterlittens, Húns, Leons en Jorwert
- naar de nieuw op te richten gemeente Waadhoeke: Winsum, Spannum, Wjelsryp en Baaium.

Volgend op het raadsbesluit van 24 juni 2013 heeft de gemeente contact gezocht met alle betrokken buurgemeenten. Dit heeft geleid tot principebesluiten van de betreffende gemeenteraden met dezelfde strekking en tot afspraken over de voorbereiding van het herindelingsproces. Deze afspraken werden vastgelegd in een bestuursovereenkomst die op 24 november 2014 door de burgemeesters in Wommels werd ondertekend.



#### 1.4 Voorgeschiedenis Súdwest-Fryslân

Op 29 maart 2012 deed de gemeente Littenseradiel een officieel verzoek aan het gemeentebestuur van Súdwest-Fryslân met de vraag om de mogelijkheid van een fusie te verkennen. Daarbij kon het gaan om een samenvoeging met de hele gemeente Littenseradiel of een deel ervan. Dezelfde vraag werd door Littenseradiel gesteld aan het gemeentebestuur van Leeuwarden. Burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân overlegden hierover op 17 april 2012 met de gemeenteraad. Daarop liet men aan het college van Littenseradiel weten open te staan voor bestuurlijk overleg hierover.

Het bestuurlijk overleg volgde op 12 juni 2012. Súdwest-Fryslân gaf aan dat de samenwerking voortgezet en geïntensiveerd kon worden. Die samenwerking moest dan wel een 'stip aan de horizon' kennen: een bestuurlijke fusie. Dat kon een fusie met de gehele gemeente Littenseradiel zijn maar ook met een deel ervan.

Op 24 juni 2014 nam de gemeenteraad van Littenseradiel het besluit om de gemeente op te heffen en vijftien kernen samen te voegen met de gemeente Súdwest-Fryslân per 1 januari 2018. Op 12 september 2013 heeft de raad van Súdwest-Fryslân met instemming kennisgenomen van dat besluit. Op 23 oktober 2014 besloot de raad van Súdwest-Fryslân een proces te starten, gericht op samenvoeging van het zuidelijke deel van de huidige gemeente Littenseradiel met de gemeente Súdwest-Fryslân met ingang van 1 januari 2018 en het college opdracht te geven om samen met de andere bij deze herindeling betrokken colleges een herindelingsontwerp op te stellen.

## 2.

# Motieven en achtergronden van deze samenvoeging

### 2.1 Landelijke ontwikkelingen

De inrichting van het openbaar bestuur is de afgelopen decennia aan verschillende veranderingen onderhevig. Al sinds de jaren '90 is er een trend van opschaling in het Nederlandse openbaar bestuur waar te nemen. De taakverdeling tussen verschillende overheden is in de loop der jaren verschoven, het takenpakket van gemeenten is daarmee uitgebreid en de complexiteit van de maatschappelijke en ruimtelijke opgaven is toegenomen. De belangrijkste wijziging in die zin is de verschuiving van zorg-, jeugd- en participatietaken naar gemeenten per 1 januari 2015, als gevolg van de 'decentralisaties in het sociale domein'.

Diverse onderzoeks- en adviescommissies hebben zich voor wisselende opdrachtgevers met dit onderwerp beziggehouden. Zo stelde de VNG in mei 2007 het rapport *De eerste overheid* vast. De grondtoon van dit rapport is 'wat lokaal kan, moet lokaal'. De gemeente wordt daarmee beschouwd als eerste overheid. Gemeenten moeten zich gaan inzetten voor een volwaardig, bestuurskrachtig lokaal bestuur, dat is toegerust op een integraal en substantieel takenpakket. Opschaling van gemeenten is nodig om de robuustheid van het lokaal bestuur te vergroten.

In april 2010 kwam de werkgroep Openbaar Bestuur (werkgroep Kalden) met een ander rapport over de inrichting van het openbaar bestuur. De werkgroep stelt in haar analyse dat schaalvergroting ertoe leidt dat gemeenten beter in staat zijn om taken van het Rijk en de provincies – met name in het sociale domein – over te nemen. Grotere gemeenten zijn slagvaardiger om zelfstandig hun taken uit te voeren. Hierbij is de democratische

legitimatie gewaarborgd en bestuurlijke drukte wordt gereduceerd. Daar waar samenwerking nodig is om maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden, zijn zij beter in staat om rol- en taakbewust hun verantwoordelijkheid te nemen en waar te maken.

Het Regeerakkoord *Bruggen slaan* uit 2012 stelt dat de overheid alleen dat doet wat zij moet doen, het liefst zo dicht mogelijk bij de mensen. Daarom streeft het kabinet naar minder bestuurlijke drukte door een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het openbaar bestuur. Overheidstaken die de burger direct aangaan worden ook zo dicht mogelijk bij de burger belegd. Dan is de gemeente, als eerste overheid, de meest voor de hand liggende bestuurslaag. De decentralisatie van taken, bijvoorbeeld in het sociale domein, betekent dat gemeenten steeds vaker geconfronteerd worden met complexe en voor hen nieuwe vraagstukken die veelal vragen om een gemeentegrens-overschrijdende aanpak. Dergelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat gemeenten eigenstandig kiezen voor opschaling door middel van gemeentelijke herindeling.

In 2013 heeft het kabinet een nieuw *Beleidskader gemeentelijke herindeling* vastgesteld. In dit beleidskader geeft het kabinet aan hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst, met een voorkeur voor 'herindeling van onderop'. Het is primair aan gemeenten zelf om te werken aan versterking van hun bestuurskracht, waarvoor herindeling - naast samenwerking - een oplossingsrichting is. De eerder door het kabinet uitgesproken ambitie van opschaling naar 100.000+-gemeenten is – na bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO – uiteindelijk niet in het kader opgenomen.

Bovengenoemde ontwikkelingen dragen in algemene zin bij aan de continue schaalvergroting van gemeenten. Kleine gemeenten zullen in de toekomst in toenemende mate moeite ondervinden om voldoende bestuurskrachtig te opereren, om wettelijke en autonome taken uit te voeren en om oplossingen te bieden aan de verschillende vraagstukken vanuit de gemeenschap en het gebied. Schaalvergroting is nodig om dit te



kunnen bewerkstelligen. De raden van Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel, Littenseradiel, Leeuwarderadeel, Leeuwarden en Súdwest-Fryslân zijn van mening dat de voorgestelde samenvoegingen passen bij de geschetste ontwikkelingen.

## 2.2 Provinciale context

Bestuurlijke schaalvergroting is sinds 2011 met het ontstaan van de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân en in 2014 de nieuwe gemeente De Fryske Marren en de opheffing van de gemeente Boarnsterhim, weer volop gaande in Fryslân. Het bestuurlijk landschap van de provincie Fryslân wijzigt met voorliggend voornemen de komende periode op-nieuw ingrijpend. Er worden per 1 januari 2018 drie (nieuwe) gemeenten gevormd: Leeuwarden, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke. Ook in andere delen van de provincie Fryslân is een beweging gaande van verdere samenwerking en fusie tussen gemeenten.

In december 2010 geeft de provincie opdracht aan de Commissie van Wijzen om te komen tot een gemotiveerde visie op de toekomstige gewenste bestuurlijke indeling van Fryslân. In het advies *Meer burger, minder bestuur* uit 2011 concludeert de Commissie van Wijzen dat zij, gezien de ontwikkelingen ten aanzien van burgers en decentralisatie, "schaalvergroting onontkoombaar acht om te geraken tot een toekomstbestendige lokaal-bestuurlijke inrichting" (pagina 10).

Gedeputeerde Staten van Fryslân hebben alle Friese gemeenten geconsulteerd naar aanleiding van het advies van de Commissie van Wijzen. Dit heeft geresulteerd in een tweetal voorlopige deelvisies, waarvan één betrekking had op Noord-Fryslân. In de provinciale notitie *Visie op de lokaal bestuurlijke inrichting van Noord-Fryslân* van 13 december 2011 geeft de provincie haar reactie op het adviesrapport van de Commissie van Wijzen. Daarin wordt de toekomstbestendige borging van de kwaliteit van het lokaal bestuur onderkend als een medeverantwoordelijkheid van de provincie, waarbij de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeenten zelf ligt. Het uitgangspunt is dat initiatieven

tot herindeling van onderop moeten komen; deze moeten leiden tot een herkenbare en duurzame versterking van het Friese openbaar bestuur. De betrokken gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld een schriftelijke reactie op de voorlopige provinciale standpuntbepaling kenbaar te maken, mede op basis waarvan Gedeputeerde Staten de visie op Noord-Fryslân definitief hebben vastgesteld. Deze deelvisie maakt integraal deel uit van de provinciebrede eindvisie, die in januari 2013 door Provinciale Staten is geaccordeerd. Dit visiedocument vormt het kader waaraan de provincie de voorgenomen vorming van nieuwe gemeenten toetst. De notitie besteedt specifieke aandacht aan gevallen waarin wordt gekozen voor het opsplitsen van een gemeente. Voorkomen moet worden dat een gebiedsdeel van de te splitsen gemeente in bestuurlijke zin ontheemd raakt. In het geval van splitsing van een gemeente of meerdere gemeenten, zal er tegelijkertijd een bestemming moeten worden gevonden voor alle gebiedsdelen.

De provincie heeft in augustus 2013 aangegeven dat er met de in dit document voorgestelde samenvoeging en opsplitsing voldaan wordt aan de geschetste uitgangspunten. Omdat de samenvoegingen door de opsplitsing van Littenseradiel een zeer sterke samenhang vertonen, dient er sprake te zijn van afstemming van de herindelingsprocedures conform de Wet Arhi. Dit ten aanzien van zowel de samenstelling van de te vormen gemeenten als de datum van effectuering van deze herindelingen. Daarom is één herindelingsadvies opgesteld voor drie herindelingen.

De betrokken gemeenten zijn van mening dat voor de bestuurskracht in de provincie versteviging van de grotere Friese stadscentra nodig is. Zo worden krachtige gesprekspartners op regionaal, landelijk en Europees niveau gecreëerd. De versteviging van de grote Friese centra is ook van belang om het nodige draagvlak te behouden voor allerlei grootstedelijke en plattelandsvoorzieningen en economische en culturele activiteiten in Fryslân. De voorgestelde samenvoegingen dragen daaraan bij.

## 2.3 Onderbouwing van de voorgestelde lichte samenvoeging

De twee betrokken gemeenten Súdwest-Fryslân en Littenseradiel komen op eigen initiatief en in gezamenlijkheid met dit voorstel tot een herindeling. Er is gekozen voor de variant 'lichte samenvoeging' waarbij de gemeente Littenseradiel wordt opgeheven en de gemeente Súdwest-Fryslân blijft bestaan. Een reguliere samenvoeging zou betekenen dat ook de gemeente Súdwest-Fryslân wordt opgeheven met als gevolg dat er een volledige reorganisatie moet plaatsvinden inclusief alle administratieve lasten en kosten die daar bij horen. Deze ingrijpende gevolgen staan niet in verhouding tot de omvang van de herindeling. Súdwest-Fryslân heeft zelf geen bestuurskrachtprobleem maar is betrokken bij de herindeling als onderdeel van een logische gebiedsoplossing.

Hieronder wordt dit voorstel per gemeente onderbouwd.

### 2.3.1 Gemeente Súdwest-Fryslân

De samenvoeging van de vijftien kernen van de gemeente Littenseradiel met de gemeente Súdwest-Fryslân versterkt en completeert het 'nodale principe', de oriëntatie op de centrumsteden van Súdwest-Fryslân. De inwoners van het toe te voegen gebied van de gemeente Littenseradiel zijn gericht op de voorzieningen in Sneek en Bolsward. Door deze oriëntatie hebben de inwoners van de kernen uit Littenseradiel een sterke binding met Súdwest-Fryslân. Daarnaast heeft de gemeenteraad van Littenseradiel de nadrukkelijke wens uitgesproken dat deze vijftien van de negenentwintig dorpen van Littenseradiel overgaan naar Súdwest-Fryslân. Uit het onderzoek dat de gemeente Littenseradiel heeft uitgevoerd onder de inwoners van Littenseradiel, blijkt eveneens een groot draagvlak. Tot slot is evident dat het toe te voegen gebied goed aansluit bij de steden- en dorpenstructuur van Súdwest-Fryslân. Het door Súdwest-Fryslân gevoerde kernen- en clusterbeleid draagt daar in belangrijke mate aan bij.

### 2.3.2 Gemeente Littenseradiel

In de provinciale *Visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van Noord Fryslân* van 2011 hanteert het provinciaal bestuur het 'nodale principe' als het gaat om de toekomst van bestuurlijk Fryslân (p. 4). Dit principe gaat ervan uit dat de provincie in onder meer sociaal en economisch opzicht gebaat is bij een beperkt aantal sterkere bevolkingskernen die bovenlokale functies vervullen voor het omliggende platteland en de kleinere kernen. De provincie heeft deze visie toegepast op de gemeenten als geheel. Dat was niet zozeer om principiële als wel om praktische redenen, zoals Gedeputeerde Staten in de nota schrijft. Provinciale Staten hebben in 2010 aangegeven de huidige gemeentegrenzen bij herindeling niet als maatgevend te beschouwen. Gedeputeerde Staten wees in de nota (p. 8) op de ambtelijke en bestuurlijke complexiteit van opsplitsing van gemeenten. Het gemeentebestuur van Littenseradiel was zich van deze complexiteit ten volle bewust, maar heeft doelbewust de voorkeur gegeven aan een logische en voor alle partijen bevredigende verdeling boven een 'snellere' oplossing die uiteindelijk tot meer onvrede zou leiden.

Het gemeentebestuur van Littenseradiel heeft dus de oriëntatie van de eigen bevolking in dit uitgestrekte en dunbevolkte plattelandsg gebied als uitgangspunt genomen en het principe ook toegepast op het eigen grondgebied. Juist doordat het grootste deel van het tussenliggende platteland tussen Leeuwarden, Sneek, Bolsward en Franeker tot het huidige Littenseradiel behoort, is het ook niet meer dan logisch dat de oriëntaties van de inwoners uiteenlopen.

De oriëntatie is op verschillende aspecten nader geanalyseerd. Daarbij is gekeken naar de historische oriëntatie zoals de gemeentelijke indeling van voor 1984 die teruggaat tot de late middeleeuwen, de economische oriëntatie (woon-werkverkeer), koopstromen, natuurlijke grenzen, infrastructurele grenzen en zelfs naar de netnummers van het vaste telefoonverkeer. Wie de op basis van deze aspecten samengestelde kaarten over elkaar legt, ontwaart al snel een duidelijk patroon. Dat geografische patroon is de basis

geweest voor het voorstel van het gemeentebestuur aan de bevolking en is in een uitgebreide inspraakprocedure aan de orde geweest. De aldus ontstane indeling kon steunen op een meerderheid van stemmen van de bij de inspraakavonden opgekomen inwoners en belangenverenigingen.

## **2.4 Geografische uitwerking van de samenvoeging**

De in paragraaf 1.2 beschreven voorgeschiedenis en de hiervoor beschreven onderbouwing, leiden tot de samenvoeging van de gemeente Súdwest-Fryslân en een deel van Littenseradiel. Dit deel van Littenseradiel betreft de dorpen Wommels, Kûbaard, Easterein, Iens, Hinnaard, Itens, Rien, Lytsewierrum, Reahûs, Britswert, Wiuwert, Easterwierrum, Hidaard, Boazum en Waaksens en een aantal bijbehorende buurtschappen. De buitengrenzen van de gemeente Súdwest-Fryslân en die van de dorpen en buurtschappen van Littenseradiel vormen samen de buitengrens van de (nieuwe) gemeente Leeuwarden.

Een kaart van de nieuw te vormen gemeente is opgenomen in bijlage 1.

# 3.

## *De gemeente Súdwest-Fryslân per 1 januari 2018*

De gemeente Súdwest-Fryslân telt in 2018 naar verwachting circa 90.000 inwoners, zal een oppervlakte van 907,1 km<sup>2</sup> hebben en bestaan uit totaal 89 kernen, waarvan zes (van de Elf)steden. Hiermee is sprake van schaalvergroting via de oriëntatie van inwoners. Een oriëntatie die zich (al dan niet werkgerelateerd) richt op de stedelijke kernen Bolsward en Sneek. De samenvoeging met een deel van de gemeente Littenseradiel versterkt het 'nodale principe' van de gemeente Súdwest-Fryslân. Aan de vorming van de gemeente Súdwest-Fryslân ligt een aantal principes ten grondslag. Bewust en met overtuiging is gekozen voor deze vorm en omvang. Niet alleen politiek-bestuurlijk maar ook 'Ut de Mienskip' gedragen. De uitdagingen zijn omgezet in hoge ambities als het gaat om de sociaal-economische vitaliteit. Alle ambities zijn gericht op de toekomst, waarvoor Súdwest-Fryslân verantwoordelijkheid wil nemen.

Een gedeelde visie op de toekomst van het gebied en de gemeenschap(en) vormen het inhoudelijke vertrekpunt voor de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân. Dit hoofdstuk beschrijft deze visie op de ruimtelijke, economische en maatschappelijke kenmerken, de taal en cultuur en de naamgeving van de nieuwe gemeente.

### **3.1 Kenmerken van het gebied en de gemeenschap**

Deze paragraaf beschrijft de kenmerken van de (nieuwe) gemeente Súdwest-Fryslân. Het betreft een visie op hoofdlijnen vanuit de invalshoeken ruimtelijk, economisch,

maatschappelijk en bestuurlijk.

#### **3.1.1 Ruimtelijke kenmerken**

Het grootste gedeelte van Súdwest-Fryslân maakt deel uit van het Nationaal Landschap Zuidwest Fryslân. De gemeente kan worden verdeeld in vier landschapstypen: De IJsselmeerkust, het kleigebied, het veengebied en de meren en het stuwwallenlandschap.

De A7, N359 en N384 zijn belangrijke verkeersaders in het gebied. De rijksweg A7 loopt dwars door de gemeente en zorgt in westelijke richting, via de Afsluitdijk, voor een snelle en korte verbinding met de kustgemeenten van Noord-Holland en met de Randstad. In oostelijke richting zorgt de A7 voor de verbinding met Groningen en Noord-Duitsland. Een andere belangrijke schakel is de verbinding tussen de A7 en de A6 bij knooppunt Joure. De A6 is een belangrijke verkeersader naar het midden en het westen van het land. De fysieke verbindingen met andere gebieden zijn van bijzonder groot belang voor het goed sociaal en economisch functioneren van de gemeente.

Súdwest-Fryslân kent een waterrijk gebied en is een belangrijke poort naar andere vaargebieden (bijv. het Prinses Margriet kanaal). Naast die doorvaart geeft het water ook toegang tot en legt een verbinding tussen wonen, werken en recreëren in Súdwest Fryslân. De zogenaamde watersteden en waterdorpen in Súdwest-Fryslân bieden diverse mogelijkheden op het gebied van waterrecreatie, watertoe-risme en de innovatie in de scheeps- en machinebouw.

Voor de toekomst is het uitgangspunt dat bij alle ruimtelijke ontwikkelingen de kernkwaliteiten van de verschillende landschapstypen leidend zijn. Daarnaast is er specifieke aandacht voor het versterken van de openheid van het klei- en veengebied en de meren, het versterken van het contrast tussen binnendijk en buitendijks gebied, en het behoud van de authenticiteit en de eenvoud en ruimte voor dynamiek, experiment en contrast.

### 3.12 Economische kenmerken

Het Economisch Actieprogramma Súdwest-Fryslân en de economische agenda F4 (vier grote Friese gemeenten Leeuwarden, Heerenveen, Smallingerland en Súdwest-Fryslân) bieden een stevige basis om het arbeids- en vestigingsklimaat in Súdwest-Fryslân te versterken.

Het Economisch Actieprogramma benut de kracht van de gemeente en de kansrijke sectoren landbouw, zorg en recreatie. De economische agenda F4 benut de kracht van gezamenlijkheid en regionale grensoverschrijdende thema's. Deze programma's vormen een solide basis om de economie van de gemeente te versterken en de regionale aantrekkelijkheid te vergroten, waar het overgaande gebied van Littenseradiel gemakkelijk op kan aansluiten. Daarnaast biedt de Gebiedsagenda Súdwesthoeke (samen met gemeente De Fryske Marren, de provincie Fryslân en het Wetterskip Fryslân) ruimte voor kansrijke initiatieven om de economische ontwikkeling te stimuleren.

### 3.13 Maatschappelijke kenmerken

Súdwest-Fryslân zorgt niet alleen voor fysieke verbindingen via land en water maar staat ook in sociale zin voor "verbindend". Belangrijke bouwstenen daarvoor zijn het rijke verenigingsleven en de ruime ervaring in de regio met samenwerking tussen overheden en met maatschappelijke partners op het gebied van sociale voorzieningen. Ook hier geldt dat de uitbreiding van het gebied een versterkend effect heeft ten gunste van het 'nodale principe'.

De dorpen in het overgaande gebied van de gemeente Littenseradiel zijn georiënteerd op Sneek en Bolsward. Dit betreft een werkgerelateerde oriëntatie alsook een zorggebied (tweedelijns en ziekenhuiszorg) dat een duidelijke verbondenheid met Bolsward en Sneek heeft. Ook op het terrein van onderwijs bestaan de nodige verbanden met een ROC in Sneek en een middelbare school in Bolsward met een dependance in Wommels. Ook de reeds bestaande stevige samenwerkingsrelatie tussen Littenseradiel en Súdwest-Fryslân binnen het sociale domein duidt op een belangrijke samenhang binnen het totale gebied. Hetzelfde geldt al langere tijd voor de politie en de brandweer.

Voor maatschappelijke vraagstukken hanteert de gemeente Súdwest-Fryslân een clustergerichte aanpak in combinatie met kernenbeleid, dat hierna wordt beschreven.

### 3.14 Bestuurlijke kenmerken

Voor alle 89 kernen is het van belang dat de gemeente zich in totaliteit sterk ontwikkelt. De ontwikkelingen in de samenleving vragen om een manier van werken die de afgelopen periode werd gekarakteriseerd als de gebiedsgerichte of clustergerichte aanpak. Het is een manier van werken waarbij de maatschappelijke opgaven leidend zijn en het verkokerd denken wordt doorbroken. Er zijn geen standaardoplossingen; er wordt maatwerk geleverd. De aanpak maakt het mogelijk om met de samenleving intensief in gesprek te gaan over de samenhang van voorzieningen in relatie tot de omgeving. Wat is het juiste niveau om voorzieningen te organiseren voor bijvoorbeeld onderwijs, sport, cultuur en welzijn? De visie van Súdwest-Fryslân op de ontwikkeling van de clusters hangt nauw samen met de eigen unieke ruimtelijke structuur. Deze is terug te vinden in de groene (landschapselementen), blauwe (water), grijze (wegen, openbaar vervoer) en rode (bebouwing) dragers. Andere belangrijke ingrediënten zijn de sociaal-economische kenmerken (zoals levensstijl en werkgelegenheidsstructuur), bevolkingsontwikkeling (onder andere vergrijzing en krimp) en de toekomstvisies van de afzonderlijke kernen.

Een belangrijke pijler binnen de clustergerichte aanpak vormt het kernenbeleid. Het kernenbeleid is in de eerste bestuursperiode van Súdwest-Fryslân succesvol opgezet en krijgt in de komende bestuursperiode een vervolg. Dit kernenbeleid wordt in de tweede bestuursperiode in belangrijke mate faciliterend aan de uitwerking van de clustergerichte aanpak. De in de eerste bestuursperiode opgebouwde netwerken moeten worden gebruikt om de maatschappelijke betrokkenheid binnen de clusters te vergroten. De gebiedsgerichte kennis wordt ingebracht in de te vormen agenda's en in de gebiedsteams. Een geïntegreerd kernenbeleid moet de sociale cohesie stimuleren en de leefbaarheid vergroten. De ervaringen met (kleine) kernen binnen



Súdwest-Fryslân bieden voor de kernen vanuit Littenseradiel kansen voor het borgen van een vitale, sterke en solidaire samenleving waarin burgers elkaar ondersteunen.

Súdwest-Fryslân werkt op verschillende terreinen samen met andere (overheids-)partners waarmee een financiële en/of bestuurlijke relatie bestaat. Daar waar samenwerking vraagt om een zelfstandige organisatie met aansturing op afstand heeft de gemeente Súdwest-Fryslân een kritische grondhouding met het oog op de democratische legitimiteit. De gemeente heeft samenwerkingsverbanden op het terrein van de veiligheid, ICT, werkvoorziening, recreatie, welstandszorg, afvalverwijdering en milieu. Samen met de gemeenten Heerenveen, Smallingerland en Leeuwarden (F4) worden impulsen ontwikkeld voor de economische agenda. Daarnaast is samen met de provincie en de gemeente De Fryske Marrende Gebiedsagenda ontwikkeld.

### 3.2 Taal en cultuur

Een belangrijke kracht van Súdwest-Fryslân is de grote rijkdom aan cultuur en erfgoed. De combinatie van water, cultuur en erfgoed heeft een grote aantrekkingskracht. Dit blijkt uit de grote populariteit van sportieve evenementen als het Skûtsjesilen en de Elfstedentocht. Súdwest-Fryslân heeft landelijk de meeste beschermde stads- en dorpsgezichten.

Het Cultureel Kwartier in Sneek neemt een unieke positie in op de culturele kaart van Friesland, vanwege de bundeling van diverse faciliteiten als het centrum voor de kunsten, het theater en de bibliotheek. Door deze bundeling kunnen de

faciliteiten worden benut voor educatie, ontplooiing en demonstratie van talenten. De samenvoeging met een deel van Littenseradiel verstevigt het draagvlak voor deze culturele voorzieningen.

De Friese cultuur en identiteit worden gekoesterd in Súdwest-Fryslân. De Friese taal is daarvan een belangrijke drager. Er is in de eerste bestuursperiode ingezet op de uitvoering van de met het Rijk en de provincie opgestelde overeenkomst. Daarnaast is binnen de strategische agendavorming gestalte gegeven aan het Fries eigen, het Fryske DNA. Het gaat dan om – naast de taal – het behouden en uitdragen van de Friese cultuur. Met de samenvoeging met de kernen vanuit Littenseradiel met hun unieke culturele posities en waarden, wordt de kracht van cultuur en erfgoed in Súdwest-Fryslân verder verstevigd.

In 2014 werd de Taalnota Frysk opgesteld; het fundament voor samenwerking met de provincie Fryslân rond de eerdergenoemde overeenkomst. De Taalnota vormt tegelijk het aanknopingspunt om het Fries meer zichtbaar te maken in de verschillende gemeentelijke domeinen en een natuurlijker plaats te geven in de (ambtelijke) organisatie. Daarnaast wordt ingezet op het Fries-eigene binnen de contouren van Culturele Hoofdstad 2018 en het bedrijfsleven. Ook wordt aandacht geschonken aan een doorgaande leerlijn van de Friese taal en de drietalige school.

### 3.3 Naamgeving

Deze herindeling geeft geen aanleiding om de gemeentenaam te wijzigen. De gemeente krijgt daarom de naam Súdwest-Fryslân.

# 4.

## Toetsing aan het beleidskader

Op 28 mei 2013 heeft minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het vernieuwde *Beleidskader gemeentelijke herindeling* aan de Tweede Kamer gezonden. Dit beleidskader geeft inhoudelijke en procesmatige kaders aan voor gemeentelijke herindeling. Om te kunnen beoordelen of en op welke wijze het voorstel tot herindeling wordt omgezet in een herindelingswet, toetst de minister elk herindelingsadvies aan vijf criteria, waarbij per geval wordt gekeken naar de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context.

Het *Beleidskader gemeentelijke herindeling* kent de volgende criteria op basis waarvan een herindelingsvoorstel wordt beoordeeld:

1. *Draagvlak*: hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen lokaal bestuurlijk (gemeenteraden), regionaal (buurgemeenten, provincie) en maatschappelijk draagvlak (inwoners en maatschappelijke organisaties).
2. *Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid*: de nieuwe te vormen gemeente moet een logische interne samenhang tussen kernen kennen die identiteit geeft (sociaal, cultureel, economisch etc.) aan de nieuwe bestuurlijke eenheid.
3. *Bestuurskracht*: de nieuwe te vormen gemeente moet in staat zijn haar maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen, waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van haar maatschappelijke omgeving wordt gehandeld.
4. *Evenwichtige regionale verhoudingen*: de nieuwe gemeente moet een krachtige bestuurlijke partner zijn voor medeoverheden en door samenwerking of anderszins een bijdrage kunnen leveren aan regionale opgaven en taken.
5. *Duurzaamheid*: de gemeente moet toekomstbestendig en krachtig genoeg zijn om voor langere tijd als autonome

gemeente te bestaan.

In een brief aan de Tweede Kamer (30 juni 2015) maakte de minister van BZK kenbaar dat de variant van 'lichte samenvoeging' mogelijk wordt gemaakt. Voor de voorgestelde herindeling wordt deze variant gebruikt. Daarvoor zijn door de minister twee aanvullende beoordelingscriteria voor opgesteld, te weten:

6. *Overeenstemming*: er is overeenstemming tussen de gemeenten.
7. *Personeel*: er zijn afspraken over de rechtspositie van het personeel.

In dit hoofdstuk wordt voor elk van deze criteria een onderbouwing gegeven.

### 4.1 Draagvlak

#### 4.1.1 Lokaal bestuurlijk draagvlak

Onder bestuurlijk draagvlak bij herindeling op initiatief van gemeenten wordt verstaan 'de democratische legitimatie van het herindelingsvoorstel aan de hand van de besluitvorming in de gemeenteraden van de betrokken gemeenten'. Hier is aan voldaan met de principebesluiten van de gemeenteraden.

Op 24 juni 2013 besloot de raad van Littenseradiel om de gemeente op te splitsen: het zuidelijke deel zou worden samengevoegd met de gemeente Súdwest-Fryslân. Op 23 oktober 2014 besloot de raad van Súdwest-Fryslân tot samenvoeging van de gemeente met het zuidelijk deel van de gemeente Littenseradiel met ingang van 1 januari 2018. Daarmee gaven de raden de colleges van B en W de opdracht om samen met de andere betrokken colleges een herindelingsontwerp op te stellen. Dit herindelingsontwerp is in november 2015 door alle betrokken gemeenteraden vastgesteld en daarna ter inzage gelegd.

## 4.1.2 Maatschappelijk draagvlak

### Súdwest-Fryslân

De gemeente Súdwest-Fryslân organiseerde op 28 mei 2015 een inwonersbijeenkomst om informatie te verstrekken over de herindeling met een deel van Littenseradiel en om gelegenheid te geven om daar vragen over te stellen. Daaraan voorafgaand is algemene informatie verstrekt via de gemeentelijke website en lokale media. Tijdens de bijeenkomst werd geconcludeerd dat de overgaande dorpen van Littenseradiel een waardevolle toevoeging zijn op Súdwest-Fryslân en de gemeente zullen versterken.

Een logboek van de toetsing van het draagvlak in de zeven gemeenten is opgenomen in bijlage 2.

Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. Er is binnen deze termijn 1 zienswijze ingediend.

### Littenseradiel

Begin 2012 heeft het college van B en W van Littenseradiel na ampele overwegingen besloten om het herindelingsvoorstel van de provincie te volgen. Dit betekende dat de gemeente in haar geheel op zou gaan in een nieuw te vormen gemeente in Noordwest-Fryslân. Op twee goed bezochte 'rûntepetearen' (rondetafelgesprekken; zie onder) in Wommels en Mantgum bleek dat er onder de bevolking bijzonder weinig steun was voor dit voorstel. Vervolgens nam de gemeenteraad op 19 maart 2012 het collegestandpunt niet over. In het daaropvolgende proces heeft het college uiteindelijk een voorstel tot opsplitsing van de gemeente aan de raad voorgelegd.

Na het raadsbesluit van 15 oktober 2012 werd dit voorstel vrijgegeven voor inspraak door de bevolking. Het college organiseerde een brede inspraakcampagne, waarbij in de periode januari tot maart 2013 in 23 dorpen avonden werden georganiseerd om de mening van de inwoners te peilen. Deze campagne werd niet door een extern bureau maar door het college zelf met enkele ambtenaren georganiseerd en uitgevoerd. Deze vorm, waarin (loco-)burgemeester en gemeentesecretaris zelf het voorstel toelichtten en er volop gelegenheid bestond

om vragen te stellen en ook om het nut van de herindeling als zodanig aan de orde te stellen, werd door de bevolking zeer gewaardeerd. De opkomst op de avonden was boven verwachting hoog: meer dan duizend inwoners namen de moeite om zich persoonlijk uit te spreken over de herindeling.

Naast de reacties tijdens de inspraakavonden ontving de gemeente ook enkele tientallen reacties via andere kanalen, zoals per post en via de e-mail. In het rapport *In nije wei, in nij lûd* dat op 24 juni 2013 ter besluitvorming aan de gemeenteraad werd voorgelegd, zijn deze reacties meegenomen. Een duidelijke minderheid van 33% keerde zich op de inspraakavonden tegen herindeling. Al met al waren de verhoudingen omgekeerd aan die van de eerdere inspraakcampagne van 2007-2008, toen zich nog een duidelijke meerderheid tegen herindeling uitsprak. Tussen 2008 en 2013 groeide het aandeel voorstanders van herindeling van 41,9% naar 60,2% en het aandeel tegenstanders daalde van 54,7% naar 33,0%. Op de vraag of de geografische verdeling zoals het college die voorstelde op instemming kon rekenen, antwoordde 76,9% van de aanwezigen positief. Vermeldenswaardig is nog dat in de zogenaamde *rûntepetearen*, die kunnen worden beschouwd als een belangrijke – niet vrijblijvende – voorbereiding op de raadsvergadering, steeds volop ruimte is gegeven (en genomen) door maatschappelijke partijen en andere betrokkenen om zich over de herindeling uit te spreken. Daarnaast is de herindeling een vast onderwerp van gesprek tijdens de tweemaaljaarlijkse bezoeken van het college van B en W aan alle dorpen in de gemeente.

Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. Er is binnen deze termijn 1 zienswijze ingediend. Deze heeft geleid tot een grenswijziging ten opzichte van het herindelingsontwerp.

## 4.1.3 Regionaal draagvlak

Een gemeentelijke herindeling heeft invloed op de positie van omliggende en naburige gemeenten en op de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Aan het criterium van regionaal draagvlak is voldaan wanneer omliggende of naburige gemeenten in staat zijn gesteld hun zienswijze te geven op een voorgenomen



herindeling en de motieven van de voorgenomen herindeling desgevraagd worden toegelicht. De omliggende en naburige gemeenten zijn na vaststelling van het herindelingsontwerp in november 2015 in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen kenbaar te maken. Er zijn door de buurgemeenten geen zienswijzen ingediend.

Deze herindeling is onderdeel van een samenspel van drie samenvoegingen en een opsplitsing waar bestuurlijk de nodige verkenning en afstemming reeds hebben plaatsgevonden. Dit maakt dat er regionaal draagvlak bestaat voor de voorliggende herindeling tot de gemeente Súdwest-Fryslân, met als belangrijkste doel het versterken van de noodzakelijke lokale bestuurskracht in dit deel van de provincie.

#### 4.2 Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid

Op basis van dit criterium wordt beoordeeld of de nieuwe gemeente een logische samenhang heeft en welke visie men heeft op het betrekken van inwoners, dorpen, wijken en organisaties bij beleidsvorming en -uitvoering. De beschrijving en de toekomstvisie van de te vormen gemeente in de hoofdstukken 1 en 3 maken duidelijk dat het karakter van de huidige gemeente niet wezenlijk zal veranderen. Het overgaande gebied van de gemeente Littenseradiel kent grote ruimtelijke en sociale samenhang met de gemeente Súdwest-Fryslân, waarbij het 'nodale principe' wordt versterkt. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft een stevige reputatie opgebouwd als het gaat om de wijze waarop het kernenbeleid is vormgegeven. Met een speciaal team dorpen- en wijkencoördinatoren wordt de relatie met grote en kleine kernen ondersteund en bewaakt. Dit heeft geleid tot relevante netwerken waarbinnen de kracht van de kernen zichtbaar is. De opgebouwde netwerken worden gebruikt om de maatschappelijke betrokkenheid binnen de kernen en clusters van kernen te vergroten. De gebiedsgerichte kennis van de coördinatoren wordt ingebracht in de te vormen (toekomstbestendige) agenda's en in de gebiedsteams in zowel het ruimtelijke als het sociale domein). Met een geïntegreerd kernenbeleid wordt de sociale cohesie

gestimuleerd en de leefbaarheid vergroot. De wijze waarop Littenseradiel een nauwe relatie met haar kernen heeft opgebouwd, sluit naadloos aan bij de wijze waarop Súdwest-Fryslân de relatie met de kernen heeft vormgegeven.

#### 4.3 Bestuurskracht

De nieuwe gemeente dient over het vermogen te beschikken om voldoende bestuurskracht te ontwikkelen op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Een gemeente is bestuurskrachtig als zij zelfstandig (dus zonder te grote afhankelijkheid van andere gemeenten of samenwerkingsverbanden) in staat is haar maatschappelijke opgaven op te pakken en haar wettelijke taken adequaat te uitvoeren.

De gemeente Súdwest-Fryslân kan worden gekenmerkt als een bestuurskrachtige gemeente die in staat is om eigenstandig sturing te geven aan complexe bestuurlijke vraagstukken. Súdwest-Fryslân is een stevige samenwerkingspartner in regionale en bovenregionale zin. Samen met de F4-gemeenten worden maatschappelijke opgaven verkend en aangepakt. De ambtelijke organisatie beschikt over het strategisch vermogen om bestuurlijke vraagstukken en opgaven te realiseren. De samenvoeging met het gebied van Littenseradiel wordt gezien als versterkende factor; de regionale vraagstukken kunnen daarmee in een evenwichtig perspectief en versterkt worden opgepakt. Súdwest-Fryslân is in staat om met de samenleving de maatschappelijke vraagstukken te hanteren. Door in co-creatie met de samenleving deze maatschappelijke vraagstukken op te lossen, wordt maatwerk geleverd. Er wordt niet óver de samenleving beslist maar mèt de samenleving. Deze wijze van handelen is kenmerkend voor het totale gebied, inclusief het overgaande gebied van Littenseradiel.

#### 4.4 Evenwichtige regionale verhoudingen

Dit criterium gaat in op de vraag of door de vorming van de nieuwe gemeente goede regionale verhoudingen ontstaan en het toekomstperspectief van omliggende gemeenten niet nadelig wordt beïnvloed.

De positie van Súdwest-Fryslân in de regio is als belangrijke samenwerkingspartner reeds bevestigd. De toedeling van het gebied van Littenseradiel brengt die positie nog meer in evenwicht. Niet alleen met het oog op de opgaven in de regio. Het 'nodale principe' wordt door Súdwest-Fryslân ondersteund: logische en functionele verbanden vormen de basis van de nieuw te vormen gemeente. Súdwest-Fryslân staat zeer positief tegenover de voorgenomen veranderingen in de bestuurlijke organisatie in de provincie Fryslân. De bestuurskracht wordt door een beperkter aantal spelers en daardoor minder bestuurlijke drukte, aanzienlijk vergroot. Minder partners en minder regelingen leiden bovendien tot een efficiëntere intergemeentelijke samenwerking ten behoeve van grensoverschrijdende opgaven. Het 'nodale principe' leidt eveneens tot relevante gebiedsagenda's rond deze opgaven.

#### 4.5 Duurzaamheid

Bij het criterium duurzaamheid dient onderbouwd te worden dat door herindeling de bestuurskracht zodanig wordt versterkt dat er vitale en toekomstbestendige gemeenten ontstaan die de taken op langere termijn zelfstandig aankunnen en niet na enkele jaren opnieuw genoodzaakt zijn om te herindelen.

De gemeente Súdwest-Fryslân kent een schaal en omvang waarmee de grote opgaven duurzaam kunnen worden opgepakt, met een toekomstgerichte ambtelijke organisatie die zich steeds verder ontwikkelt tot een professionele organisatie. Een schaal waarbij als uitgangspunt geldt dat taken duurzaam zelfstandig kunnen worden uitgevoerd. De samenvoeging met het gebied van Littenseradiel is ingezet op initiatief van Littenseradiel, waarbij Súdwest-Fryslân een regionale verantwoordelijkheid heeft genomen om tot samenvoeging met dit gebied over te gaan. De reeds bestaande intensieve samenwerkingsrelatie met Littenseradiel op diverse terreinen krijgt met de samenvoeging met het gebied een natuurlijk vervolg. De wijze waarop Súdwest-Fryslân samen met de samenleving werkt aan een toekomstbestendig voorzieningenniveau, past uitstekend bij de in Littenseradiel opgebouwde duurzame relatie tussen bestuur en haar kernen.

#### 4.6 Overeenstemming

Met de vaststelling van dit herindelingsadvies in alle betrokken gemeenteraden stemmen de gemeenten in met de variant van 'lichte samenvoeging'.

#### 4.7 Personeel

Vanwege de opsplitsing van de gemeente Littenseradiel maken de zeven gemeenten in gezamenlijkheid afspraken over de overgang van personeel. Bovendien heeft de keuze voor de herindelingsvariant van 'lichte samenvoeging' tot gevolg dat de gemeenten Súdwest-Fryslân en Leeuwarden niet worden opgeheven. De organisatie-inrichting van deze twee gemeenten blijft ongewijzigd en de medewerkers van deze gemeenten behouden hun functies.

De betrokken werkgevers vinden het essentieel dat de rechts- en arbeidsmarktpositie van het overgaande personeel geborgd is. Zij hebben daarom met elkaar afspraken gemaakt in een Convenant P&O dat op 8 december 2015 door de zeven Colleges van B&W is vastgesteld. De afspraken die hierin zijn vastgelegd, zijn leidend bij de uitwerking van de personele en organisatorische aspecten en vormen daarom de basis voor de besprekingen in het georganiseerd overleg.

Hoewel er meer afspraken zijn gemaakt, lichten wij hier drie belangrijke afspraken eruit:

- de eerste twee jaar na herindelingsdatum is er geen sprake van boventalligheid ten gevolge van de herindeling
- vanaf 1 januari 2018 heeft het zittende personeel van de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân en het personeel dat overgaat van de gemeenten Leeuwarderadeel en Littenseradiel dezelfde uitgangspositie, net zoals het personeel van de nieuwe gemeente Waadhoeke per 1 januari 2018 eenzelfde uitgangspositie heeft.
- er wordt gewerkt met een 'open arbeidsmarkt', waarbij in het geval van vacatures medewerkers van de herindelingspartners voorrang krijgen. Deze werkwijze wordt al in de praktijk gebracht.

# 5.

## Financiële aspecten

Bij een gemeentelijke samenvoeging dienen de financiën van de deelnemende gemeenten op elkaar te worden afgestemd. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de belangrijkste financiële cijfers van de betrokken gemeenten.

In dit herindelingsadvies is vanuit de volgende 2 invalshoeken informatie per gemeente opgenomen:

- de omvang van de begroting 2014 en 2015 en het meerjarenbeeld van de begrotingsomvang
- een overzicht van de huidige lokale lasten voor diverse typen huishoudens.

### 5.1 Financiële positie van de betrokken gemeenten

De in deze paragraaf gepresenteerde cijfers over de begrotingsomvang geven een beeld van de kwantitatieve verhoudingen tussen de gemeenten op financieel terrein. De cijfers over de begrotingsomvang per gemeente laten bij de vergelijking tussen 2014 en 2015 duidelijk het effect van de decentralisaties in het sociale domein zien.

Tabel 5.1. Begrotingsomvang lasten per gemeente (x € 1.000)

Gemeente	Begrotingsomvang	
	Primitief 2014	Primitief 2015
Súdwest-Fryslân	198.266	224.965
Littenseradiel	19.080	22.240

Bron: gemeentelijke cijfers

Tabel 5.2. Meerjarenbegrotingen lasten per gemeente (x € 1.000)

Gemeente	Meerjarenbegroting	Meerjarenbegroting	Meerjarenbegroting
	2016	2017	2018
Súdwest-Fryslân	224.461	221.960	220.366
Littenseradiel	21.650	21.720	21.690

Bron: gemeentelijke cijfers

### 5.2 Lokale lastendruk van de betrokken gemeenten

Voor de inwoners van de bij een herindeling betrokken gemeenten is de ontwikkeling van de lokale lasten in de toekomst een punt van aandacht. Hoewel het vaststellen van de belastingtarieven in de heringedeelde gemeenten de bevoegdheid van de nieuw te kiezen gemeenteraden is, geeft de vergelijking van de huidige tarieven in de deelnemende gemeenten een eerste indicatie van de richting waarin de nieuwe tarieven zich zullen ontwikkelen. Tabel 5.3 geeft voor verschillende typen huishoudens de huidige omvang van de lokale lasten weer. In tabel 5.4 zijn de gemeentelijke belastingen voor woningeigenaren en woninghuurders per gemeente opgenomen. Bij deze overzichten zijn voor alle gemeenten gestandaardiseerde WOZ waarden gebruikt. De werkelijke gemiddelde WOZ waarde per gemeente zal hiervan afwijken, voor de tariefsvergelijking is dit echter geen bezwaar.

Tabel 5.3. Lastendruk per gemeente volgens landelijk gestandaardiseerde methodiek

Gemeente	Woonlasten	
	Eenpersoonshuishouden	Meerpersoonshuishouden
Súdwest-Fryslân	618	656
Littenseradiel	593	628

Bron: [www.coelo.nl](http://www.coelo.nl) - Digitale atlas 2015

Tabel 5.4. Lastendruk per gemeente door gemeentelijke belastingen per 1-1-2015

	Súdwest-Fryslân	Littenseradiel
Totaal woning eigenaar (meerpersoons)	698	657
Totaal woning eigenaar (eenpersoons)	661	622
Totaal woning huurder (meerpersoons)	298	361
Totaal woning huurder (eenpersoons)	260	326

Bron: gemeentelijke cijfers. OZB-bedragen op basis van een WOZ-waarde van: € 200.000

De cijfers in tabel 5.4 wijken op een aantal punten af van de Coelo cijfers. Dit komt door keuzes die het Coelo maakt bij het toerekenen in een tweetal situaties:

1. de rioolrechten die bij meer gebruikers dan alleen eigenaren geheven worden. Hierdoor zijn in bovenstaande tabel 5.4 de lasten voor eigenaren soms hoger, omdat ook de als gebruiker te betalen rioolrechten volledig zijn meegeteld.
2. de wijze waarop het Coelo de kosten van afvalstoffen-heffingen op basis van gewicht of containergrootte herleidt tot de kosten van één- en meerpersoonshuishoudens. Dit kan verschillen met de wijze waarop gemeenten de kosten berekenen en in rekening brengen. Daarnaast treden er afrondingsverschillen op.

### 5.3 Gemeentelijke belastingen voor bedrijven

Het vergelijken van belastingdruk bij bedrijven is, door de grote verscheidenheid in bedrijven, nog lastiger dan bij inwoners. Bij het afvoeren van afval bijvoorbeeld is er vaak de vrijheid om dit via een overeenkomst door een particulier bedrijf te laten doen. Ook de rioolheffing wordt veelal anders berekend dan bij particuliere huisaansluitingen. De OZB voor niet-woningen is de belastingsoort die het meest uniform geheven wordt. Om een beeld te krijgen hoeveel bedrijven met deze belasting bijdragen aan de gemeentebegroting zijn de geraamde opbrengsten 2015 in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 5.5. Geraamde OZB opbrengst niet-woningen 2015

	Súdwest-Fryslân	Littenseradiel
Eigenaren (x € 1.000)	4.087	316
Gebuiikers (x € 1.000)	3.270	244

Uit deze cijfers blijkt dat de verhouding tussen de lasten voor de eigenaren en de gebruikers niet erg fluctueert.





# BIJLAGEN

---

*Bijlage 1* - Kaartmateriaal gemeentegrenzen per 1 januari 2018

*Bijlage 2* - Logboeken draagvlakonderzoek

*Bijlage 3* - Overzicht gemeenschappelijke regelingen

# BIJLAGE 1

---

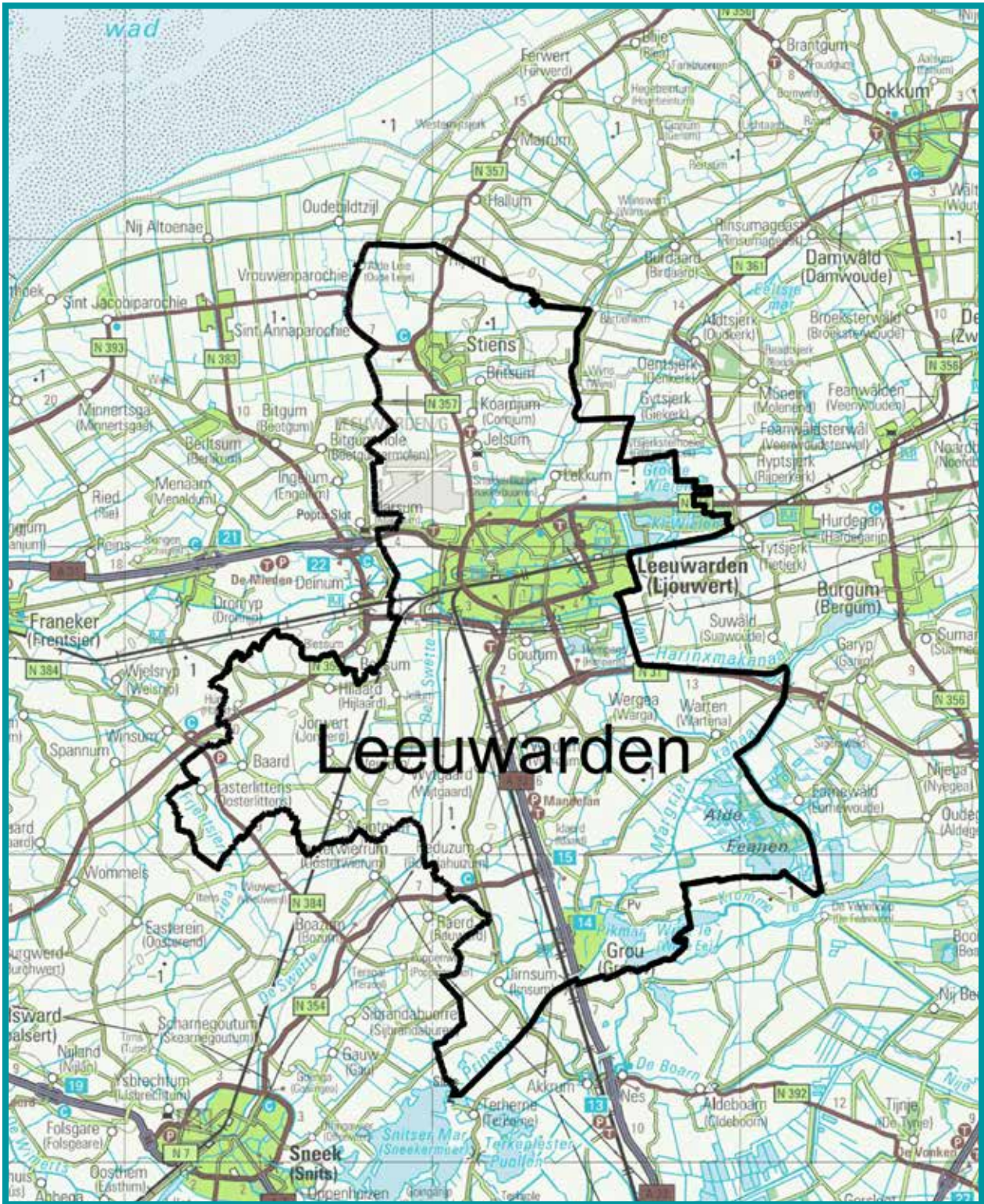
*Kaartmateriaal gemeentegrenzen  
per 1 januari 2018*

Overzichtskaart van de drie gemeenten per 1 januari 2018





Kaart van de gemeente Leeuwarden per 1 januari 2018



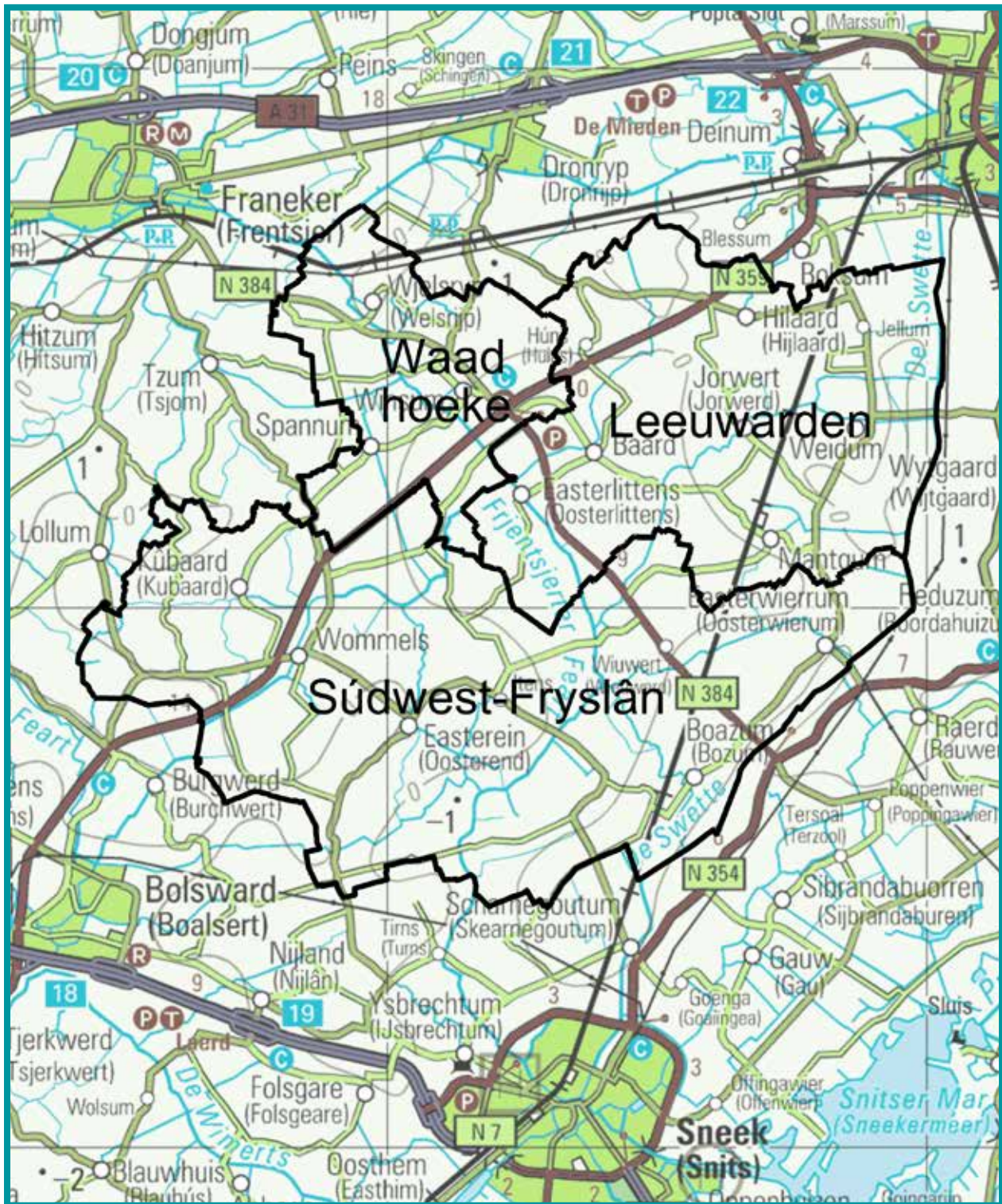
Kaart van de gemeente Súdwest-Fryslân per 1 januari 2018



Kaart van de gemeente Waadhoeke per 1 januari 2018



Kaart van de opsplitsing van de gemeente Littenseradiel per 1 januari 2018



# BIJLAGE 2

## *Logboeken draagvlakonderzoek*

Maatschappelijk draagvlak is een van de beoordelingscriteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daar wordt de volgende betekenis aan gegeven:

“Draagvlak voor een herindeling is belangrijk. Het streven moet zijn gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen. Het kabinet juicht voorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten en (een meerderheid van) hun inwoners kunnen rekenen dan ook toe.” (p. 3)

“Om het draagvlak van de inwoners en maatschappelijke organisaties te kunnen beoordelen, vraagt het kabinet wel aan gemeenten, of aan de provincie, wanneer de provincie het initiatief neemt tot de herindeling, in het herindelingsadvies aandacht te besteden aan het maatschappelijk draagvlak en de wijze waarop dit is vastgesteld, inclusief de ingediende zienswijzen. Het kabinet vraagt ook aan de betrokken gemeenten in een logboek bij te houden op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd zijn in het herindelingsproces.” (p. 3)

In het herindelingsadvies wordt maatschappelijk draagvlak beknopt beschreven in de hoofdstukken 1 over de voorgeschiedenis per betrokken gemeente en uitgebreider beschreven in de hoofdstukken 4, waarin de criteria uit het beleidskader behandeld worden. Deze bijlage betreft het in het beleidskader voorgeschreven logboek van activiteiten per gemeente om inwoners en maatschappelijke organisaties te betrekken en te raadplegen.

# GEMEENTE FRANEKERADEEL

---

## Wijze van draagvlakonderzoek

In september 2012 hield Franekeradeel een raadpleging over de herindeling onder burgers en ondernemers. De raadpleging bestond uit twee onderdelen: een representatieve enquête onder alle burgers (schriftelijk en online) en rondetafelgesprekken met dorpsbelangen, wijkverenigingen en ondernemers. De raadpleging had als doel het draagvlak voor een herindeling te peilen en inzicht te krijgen in wat inwoners van een nieuwe gemeente verwachten. De centrale vragen waren: Hoe moet de nieuwe gemeente zich organiseren om een goede dienstverlening aan de burger te geven? Wat vindt de burger belangrijk? Wat ziet men als kansen en bedreigingen? Diverse communicatiemiddelen zijn breed ingezet om de deelname aan de enquête en aan de rondetafelgesprekken te bevorderen en om de resultaten terug te koppelen.

## Motivering van de vorm van draagvlakonderzoek

Franekeradeel wilde een representatief beeld van het draagvlak in de hele gemeente krijgen voor een herindeling. Daarom is gekozen voor een enquête. Daarmee kan een grote groep mensen worden bereikt en een representatief beeld worden verkregen. Voor een betrouwbaar beeld (betrouwbaarheid 95%) was berekend dat een steekproefomvang van 440 respondenten nodig was. Hiervoor is een aselechte steekproef van 1.550 inwoners uit de gemeentelijke basisadministratie getrokken. Deze mensen kregen een schriftelijke enquête thuisgestuurd. Overige inwoners konden online de enquête invullen. Naast het meten van draagvlak voor een herindeling, wilde Franekeradeel ook een beeld krijgen van wat burgers en ondernemers van een nieuwe gemeente verwachten. Ook daarover zijn vragen opgenomen in de enquête. Het gemeentebestuur wilde daarover ook het gesprek met mensen

aangaan. Daarom is aanvullend voor rondetafelgesprekken met dorpsbelangen, wijkverenigingen en ondernemers gekozen.

## Uitkomsten van het draagvlakonderzoek

Uit de enquête bleek dat 38% van de inwoners voor, 45% neutraal en 16% van de inwoners tegen een herindeling was. De enquête gaf een representatief beeld van de gemeente, want de respons bedroeg 668 (waar 440 nodig was). Dit betrof 4% van de bevolking van Franekeradeel van 18 jaar en ouder. De overige uitkomsten (de verwachtingen, kansen en bedreigingen) van zowel de enquête als de rondetafelgesprekken zijn leidend voor het gemeentebestuur geweest in de verdere voorbereiding op de herindeling en voor de in het herindelingsadvies opgenomen uitgangspunten en toekomstvisie voor de nieuwe gemeente. Afsproken is dat wordt teruggekoppeld wat er met die inbreng van burgers en ondernemers is gedaan. Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingontwerp ter inzage gelegen. Er zijn binnen deze termijn geen zienswijzen ingediend.

# GEMEENTE HET BILDT

---

## Wijze van draagvlakonderzoek

Voor de dialoog over herindeling organiseerde de gemeente het Bildt in juni 2012 een bijeenkomst waarin inwoners, dorps- en streekbelangen, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties naar hun mening werd gevraagd over een mogelijke herindeling, maar voornamelijk naar wat er in de toekomst belangrijk is voor het gebied en de gemeenschap. Op dat moment was de gemeente in gesprek met de gemeenten in Noordwest-Fryslân om de mogelijkheden van herindeling en/of samenwerking te verkennen. De uitkomsten van deze bijeenkomst werden meegenomen in de besluitvorming door de raad.

In 2013 is door de gemeenteraad een ronde gehouden langs de zeven Bildtse dorpen. Toen de gemeenteraad in februari 2013 besloot om verdere voorbereidingen tot een herindeling te treffen, werd ook besloten om voor de definitieve besluitvorming een burgerraadpleging te houden. Dit heeft een zogenaamde dorpenronde opgeleverd.

De gemeenteraad heeft in een tijdsbestek van twee weken bijeenkomsten georganiseerd in elk van de zeven dorpen. De uitnodiging voor die bijeenkomsten verscheen (deur aan deur) in de vorm van een krant en bevatte naast algemene informatie ook het standpunt van iedere fractie van de Bildtse gemeenteraad. Iedere bijeenkomst kende een vergelijkbare opzet. Na een korte inleiding werd door iedere fractie het eigen standpunt ingebracht. Vervolgens was er voor de aanwezigen de mogelijkheid om te reageren. De dorpenronde werd afgesloten met een centrale slotavond, waar de opbrengsten van de dorpenronde werden gepresenteerd.

## Motivering van de vorm van draagvlakonderzoek

Het gemeentebestuur van het Bildt wilde zowel met de inwonersavond als met de dorpenronde de inwoners raadplegen

over herindeling. Met de vorm waarop de inwoners zijn betrokken bij de herindeling, met name door het houden van de dorpenronde, is de wens van de verenigingen van plaatselijk belang gehonoreerd. De dorpenronde heeft het gemeentebestuur de mogelijkheid geboden voor persoonlijk contact met de inwoners, waarbij de zorgen en kansen van een herindeling ter sprake zijn geweest. Bovenal werden de avonden gebruikt om samen met de aanwezigen te bepalen wat voor het gebied en de inwoners belangrijk is om mee te nemen bij de gesprekken met de potentiële herindelingspartners.

## Uitkomsten van het draagvlakonderzoek

De inwonersavond werd door circa 60 inwoners bezocht. De dorpenronde heeft over de verschillende avonden gezamenlijk circa 250 bezoekers opgeleverd. De gemeenteraad startte de dorpenronde met een voorgenomen besluit over herindeling. De gesprekken tijdens de dorpenronde gaven de mogelijkheid om dat besluit van de gemeenteraad te beïnvloeden. Conclusie voor alle raadsfracties na de slotavond van de dorpenronde was dat zij bij het eerder ingenomen standpunt bleven.

De overige uitkomsten, de zorgen, kansen en wat van belang is voor het gebied en de gemeenschap, van zowel de inwonersavond als de dorpenronde, zijn leidend geweest voor het gemeentebestuur in de verdere voorbereiding op herindeling en voor de in dit herindelingsadvies opgenomen uitgangspunten en toekomstvisie voor de nieuwe gemeente. Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. Er zijn binnen deze termijn 341 (grotendeels identieke) zienswijzen ingediend. Alle zienswijzen zijn samengevat en van een antwoord voorzien in een reactienota.

# GEMEENTE LEEUWARDEN

---

## Wijze van draagvlakonderzoek

In juli 2012 is de gemeente Leeuwarderadeel het gesprek met de gemeente Leeuwarden aangegaan over een mogelijke herindeling. De gemeenteraad van Leeuwarden heeft vervolgens in mei 2013 het college de opdracht gegeven tot een verdere verkenning van een mogelijke herindeling. Naar aanleiding van het besluit tot opheffing en splitsing van de gemeente Littenseradiel, heeft de raad van Leeuwarden in oktober 2013 eveneens ingestemd met een verder verkenning van een herindeling met een deel van de gemeente Littenseradiel. Deze verkenningen hebben er toe geleid dat eind oktober 2014 de gemeenteraad van Leeuwarden in principe akkoord is gegaan met zowel een herindeling met de gemeente Leeuwarderadeel als met een deel van de gemeente Littenseradiel.

Op 15 juni 2015 organiseerde de gemeente Leeuwarden een informatieavond voor haar inwoners en ondernemers. Tijdens deze avond werden zij geïnformeerd over de voorgenomen herindeling en werden zij in de gelegenheid gesteld hun vragen en mening naar voren te brengen.

## Motivering keuze vorm van draagvlakonderzoek

Er is gekozen voor een brede aanpak om daarmee zoveel mogelijk inwoners en ondernemers van de gemeente Leeuwarden te bereiken. Dit is als volgt vormgegeven:

1. een interview met de burgemeester in de Huis aan Huis Courant,
2. een uitlegvideo over de herindeling op Youtube en Facebook,
3. een informatieavond in het Stadhuis te Leeuwarden,
4. informatie op de website van de gemeente Leeuwarden.

Voor de informatieavond zijn advertenties in de Leeuwarder Courant en het Friesch Dagblad geplaatst, is er een uitnodiging via de mail en gerichte brieven gestuurd aan wijkpanels, dorpsbelangen en andere instellingen en verenigingen in de gemeente Leeuwarden. Verder zijn er regelmatig tweets geplaatst ter ondersteuning aan de informatieavond. Er is voor de informatieavond gekozen voor een centrale plek, het Stadhuis te Leeuwarden.

De informatie die langs de diverse kanalen is verspreid, was erop gericht inwoners van Leeuwarden inzicht te geven in het gebied dat bij de herindeling is betrokken, wat de gevolgen zijn van de herindeling voor de inwoners van Leeuwarden en welke procedure wordt doorlopen. Daarnaast konden aanwezigen tijdens de informatieavond vragen stellen en ook hun mening geven over de voorgenomen herindeling.

## Uitkomsten van het draagvlakonderzoek

Op de informatieavond waren zo'n veertig personen afgekomen. Daarvan was een groot deel raadslid van de gemeente Leeuwarden of geïnteresseerde politici en ambtenaren uit Leeuwarderadeel en Littenseradiel. Vier personen waren vertegenwoordigers van organisaties uit de gemeente Leeuwarden. Er werden voornamelijk verduidelijkingsvragen gesteld. Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. Er zijn binnen deze termijn geen zienswijzen ingediend.



# GEMEENTE LEEUWARDERADEEL

## Wijze van draagvlakonderzoek

De gemeenteraad van Leeuwarderadeel heeft op 15 maart 2012 besloten om enerzijds een herindeling met de gemeenten in Noordwest-Fryslân te onderzoeken en anderzijds te onderzoeken of een herindeling met de gemeente Leeuwarden tot de mogelijkheden behoorde. In 2012 zijn de inwoners van de gemeente Leeuwarderadeel betrokken geweest in het besluitvormingstraject. In die onderzoeksfase heeft het betrekken van de bevolking van de gemeente Leeuwarderadeel op drie manieren vorm gekregen:

1. Door middel van een enquête die door alle inwoners in te vullen was.
2. Door middel van 'doarpspetearen'.
3. Door middel van een referendum.

Iedere inwoner van de gemeente Leeuwarderadeel is in de gelegenheid gesteld een enquête in te vullen waarbij is getoetst wat inwoners van belang vonden bij de keuze voor een herindeling. Hiertoe heeft het bestuur van de gemeente Leeuwarderadeel vier kernwaarden geformuleerd: vitaal platteland, vitale gemeenschap, cultuurhistorie, laagdrempelig en betrokken bestuur. Over de kernwaarden zijn in de enquête, die middels publicatie in het huis-aan-huis blad werd verspreid, vragen gesteld.

De 'doarpspetearen' hebben in de afzonderlijke dorpen in een openbare setting plaatsgevonden, waarbij er ruimte was voor discussie en input voor de te maken keuze met betrekking tot de herindeling.

De gemeenteraad heeft vervolgens op 15 november 2012 besloten de bevolking middels een referendum te raadplegen over de keuze voor een herindeling: met Noordwest-Fryslân of met Leeuwarden. Het ging daarbij om een raadplegend referendum, waarbij een minimaal opkomstpercentage van 60%

van de kiesgerechtigden werd gehanteerd voor de geldigheid van het referendum. Het referendum heeft plaatsgevonden op 30 januari 2013.

## Motivering keuze vorm van draagvlakonderzoek

Er is gekozen voor een open en transparante aanpak, waarbij de besluitvorming over de toekomst van de gemeente Leeuwarderadeel zorgvuldig tot stand moest komen. Daarbij werd de mening van de bevolking van groot belang geacht. In eerste instantie is gepeild, door middel van de enquête en doarpspetearen, wat de burger belangrijk vindt voor de toekomst. Daarmee is input geleverd voor de beeldvorming in de verkenningfase. Het doel van het referendum was om kiesgerechtigde inwoners van de gemeente Leeuwarderadeel zich uit te laten spreken over de twee keuze mogelijkheden die er waren. Concreet is gevraagd aan te geven naar welke vorm van herindeling de voorkeur uit ging:

1. Een herindeling met de gemeente Leeuwarden;
2. Een herindeling met de gemeenten in Noordwest-Fryslân.

Diverse communicatiemiddelen zijn breed ingezet, zoals advertenties in huis aan huisbladen, de Friese media, persoonlijke uitnodigingen voor de doarpspetearen en artikelen op de gemeentelijke website. Ook aan het referendum is veel ruchtbaarheid gegeven door middel van een goed communicatieplan. Het hoge opkomstpercentage getuigt daarvan (62%). Alle inwoners en andere belangstellenden hebben op deze manier de gelegenheid gehad zich te laten informeren en van zich te laten horen.

## Uitkomsten van het draagvlakonderzoek

Van de enquête zijn er 177 (1,7%) ingevulde formulieren teruggezonden. In totaal kwamen er circa 400 belangstellenden (3,9% van het totaal aantal inwoners van Leeuwarderadeel)

naar de doarpspetearen toe. Bij de doarpspetearen waren naast inwoners ook maatschappelijke organisaties, zoals vertegenwoordigers van dorpsbelangen, culturele verenigingen en sportverenigingen aanwezig. Uit de enquête en de doarpspetearen bleek dat men van mening was dat de kernwaarden goed zouden kunnen worden gerealiseerd vanuit zowel een herindeling met Noordwest-Fryslân als met de gemeente Leeuwarden. Voor wat betreft het referendum was er een opkomstpercentage van 62,06% van de kiesgerechtigden. Daarmee was er sprake van een geldige uitslag. Daarbij heeft 77,28% van de kiesgerechtigden de voorkeur uitgesproken voor een herindeling met de gemeente Leeuwarden. Daarmee is aangetoond dat er een groot draagvlak onder de bevolking bestaat voor een herindeling met de gemeente Leeuwarden van waaruit de kernwaarden bovendien goed te realiseren zijn. Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. Er zijn 2 zienswijzen ingediend; 1 binnen de termijn en 1 buiten de termijn. Alle zienswijzen zijn samengevat en van een antwoord voorzien in een reactienota.

# GEMEENTE LITTENSERADIEL

## Wijze van draagvlakonderzoek

De gemeenteraad van Littenseradiel heeft op 15 oktober 2012 op voorstel van het college besloten een voorstel tot herindelings met een verdeling van de dorpen over de buurgemeenten voor te leggen aan de bevolking. Alle dorpen met een eigen dorpsbelang werden hiervoor bezocht. Het college koos er zowel om praktische als om principiële redenen voor om alles in eigen hand te houden en geen extern bureau in te schakelen. Zo kwam het college in de eerste maanden van 2013 zelf 23 keer 'in de huiskamer' van een dorp. Voor dorpen met een gemeenschappelijk dorpsbelang werd een gezamenlijke avond georganiseerd. Huis aan huis werd in alle dorpen enkele weken voor de betreffende dorpsbijeenkomst een folder over de herindeling verspreid. Ook de website en de sociale media werden hier volop voor ingezet en uiteraard besteedde ook het huis-aan-huisblad Op 'e Skille ruimschoots aandacht aan de campagne.

Tijdens de avonden kwam de wenselijkheid van de herindeling op zich en het opsplitsingsvoorstel aan de orde, maar ook werden door inwoners soms alternatieven ingebracht en werd input geleverd over de zorgen die in het herindelingsproces geadresseerd zouden moeten worden. Daarbij sprongen de leefbaarheid en het voorzieningenniveau van de dorpen eruit, maar ook de benaderbaarheid van het gemeentebestuur.

## Motivering keuze vorm van draagvlakonderzoek

De aanpak van de inspraakcampagne was geënt op een soortgelijke campagne in de eerste helft van 2008, toen de gemeenteraad alle dorpen bezocht met betrekking tot een mogelijke herindeling. Deze 'grass rootsbenadering' past bij Littenseradiel, dat met zijn talloze, veelal kleine dorpen, niet voor niets wordt beschouwd als de meest kleinschalige gemeente van Nederland. Het paste ook bij de aard van het voorstel, dat immers ging over een verdeling van de dorpen

tussen drie gemeenten. Het college was zich ervan bewust dat de opvattingen en belangen per dorp konden verschillen en wilde aan die verschillen recht doen. Om die reden werd in het kleine dorp lens, ondanks het gemeenschappelijke dorpsbelang met Spannum, een afzonderlijke bijeenkomst gehouden. In het verdelingsvoorstel zouden de twee dorpen elk immers aan een andere gemeente worden toegedeeld.

## Uitkomsten van het draagvlakonderzoek

Het totale aantal van 1.002 deelnemers op de inspraakavonden kwam neer op 12% van de volwassen bevolking van de gemeente, destijds bestaande uit 8.354 personen. Dit was 66% meer dan op de inspraakavonden in 2008. Van de andere kanalen zoals Twitter en Facebook werd tijdens de inspraakcampagne maar in beperkte mate gebruik gemaakt. De gemeente ontving over dit onderwerp ook een dertigtal brieven en mails van inwoners. De peiling op de avonden in 2013 over de wenselijkheid van gemeentelijke herindeling leverde het volgende beeld op:

	AANTAL <sup>1</sup>	PERCENTAGE
VOOR	583	60,2%
TEGEN	320	30,0%
BLANCO	65	6,8%

In elk dorp werd gevraagd of het college in zijn voorstel de juiste keuze had gemaakt wat betreft de toedeling van dat dorp aan een van de buurgemeenten. Een overgrote meerderheid van 76,9% van alle inwoners volgde de keuze van het college. Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. Er is binnen deze termijn 1 zienswijze ingediend. Deze heeft geleid tot een grenswijziging ten opzichte van het herindelingsontwerp. Alle zienswijzen zijn samengevat en van een antwoord voorzien in een reactienota.

<sup>1</sup> Niet alle aanwezigen hebben daadwerkelijk aan de peiling deelgenomen.

# GEMEENTE MENAMERADIEL

---

## Wijze van draagvlakonderzoek

Menameradiel heeft in mei 2012 vijf inwonersbijeenkomsten georganiseerd verspreid over de dorpen Menaam, Marsum, Deinum, Berltsum en Dronryp. De bijeenkomsten stonden onder leiding van een externe gespreksleider. De burgemeester en locoburgemeester informeerden de aanwezigen over de historie, de visie van Gedeputeerde Staten en de actuele ontwikkelingen. Daarna werd aan de hand van twee stellingen en een vraag gediscussieerd over de toekomst van Menameradiel. De stellingen waren of Menameradiel zelfstandig kan blijven bestaan of zou moeten herindelen en of een eventuele herindeling in Noordwest verband zou moeten plaatsvinden. Daarnaast werd de vraag voorgelegd of inwoners nog suggesties voor thema's voor het college van B en W hadden om in gesprekken met mogelijke herindelingspartners mee te nemen. Na de bijeenkomsten in mei 2012 leefde er in de dorpen aan de oostkant van de gemeente nog een aantal vragen over mogelijke aansluiting bij de gemeente Leeuwarden. Deze dorpen hebben in 2013 afzonderlijk voorlichting gekregen over dit onderwerp. Deze avonden werden gecombineerd met de jaarvergaderingen van de verenigingen voor dorpsbelangen van de betreffende dorpen. In 2015 worden deze avonden herhaald.

In 2013 is daarnaast een informatieavond georganiseerd in het gemeentehuis voor alle geïnteresseerde inwoners. Er waren zo'n 50 belangstellenden aanwezig.

## Motivering keuze vorm van draagvlakonderzoek

Menameradiel koos bewust voor verschillende bijeenkomsten verspreid over de gemeente. Op deze manier waren de bijeenkomsten laagdrempelig en kreeg elke inwoner de mogelijkheid om zijn of haar mening kenbaar te maken. Deze wijze van

draagvlak toetsen was voor de gemeenteraad voorwaardelijk voordat een definitief standpunt of besluit kon worden (in) genomen.

## Uitkomsten van het draagvlakonderzoek

In totaal hebben circa 100 inwoners de vijf inwonersbijeenkomsten in mei 2012 bezocht. De overgrote meerderheid van de aanwezigen was het er over eens dat zelfstandigheid voor Menameradiel geen optie meer is. Een herindeling in Noordwest verband was volgens hen het meest logisch. Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. Er is binnen deze termijn 1 zienswijze ingediend. Alle zienswijzen zijn samengevat en van een antwoord voorzien in een reactienota.

# GEMEENTE SÚDWEST-FRYSLÂN

---

## Wijze van draagvlakonderzoek

Op 23 oktober 2014 heeft de gemeenteraad een principebesluit genomen over de herindeling met een deel van de gemeente Littenseradiel. In oktober 2014 zijn de inwoners van Súdwest-Fryslân geïnformeerd over deze voorgenomen herindeling via de gebruikelijke kanalen voor gemeentelijke bekendmakingen (website, webcasting en besluitenlijsten). Op 28 mei 2015 is een informatieavond gehouden te Burgwerd voor alle inwoners van Súdwest-Fryslân. In november 2015 is het herindelingsontwerp, na vaststelling door de gemeenteraad, formeel ter inzage gelegd.

## Motivering keuze vorm van draagvlakonderzoek

Er is gekozen voor een open en transparante aanpak. Er is in algemene zin uitgenodigd voor de informatieavond (28 mei 2015) via een advertentie, via de website en via social media. Daarnaast zijn de kernen via de contacten van de dorps- en wijkcoördinatoren geattendeerd. Tot slot zijn via de bestaande netwerken specifieke uitnodigingen uitgegaan naar de sportverenigingen, cultuurinstellingen, ondernemers, plaatselijke belangen, zorginstellingen en woningcorporaties. Alle inwoners en andere belangstellenden kregen op deze manier de gelegenheid zich te laten informeren en van zich te laten horen.

## Uitkomsten van het draagvlakonderzoek

De bijeenkomst van 28 mei 2015 werd bezocht door circa 25 inwoners. Na een toelichting over de betekenis van de voorgenomen herindeling was er gelegenheid voor het stellen van vragen. Aan het eind van de bijeenkomst is gezamenlijk geconcludeerd dat de aanwezigen zich positief ten opzichte van de voorgenomen herindeling uit hebben gesproken. Vanaf 17 november 2015 tot en met 14 januari 2016 heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. Er is binnen deze termijn 1 zienswijze ingediend. Alle zienswijzen zijn samengevat en van een antwoord voorzien in een reactienota.



# BIJLAGE 3

## *Overzicht gemeenschappelijke regelingen*

### Gemeente Franekeradeel

De gemeente Franekeradeel kent de volgende gemeenschappelijke regelingen:

1. Veiligheidsregio Fryslân
2. Welstandszorg Hûs en Hiem
3. Werkvoorzieningschap Fryslân-West
4. Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)
5. Recreatieschap De Marrekrite
6. Centrumregeling samenwerking sociaal domein Friese gemeenten
7. Centrumregeling samenwerking Menameradiel, Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden
8. Centrumregeling samenwerking Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân en de gemeente Leeuwarden
9. Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân

### Gemeente het Bildt

De gemeente het Bildt kent de volgende gemeenschappelijke regelingen:

1. Veiligheidsregio Fryslân
2. Welstandszorg Hûs en Hiem
3. Werkvoorzieningschap Fryslân-West
4. Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)
5. Recreatieschap De Marrekrite
6. Centrumregeling samenwerking sociaal domein Friese gemeenten
7. Centrumregeling samenwerking Menameradiel, Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden
8. Centrumregeling samenwerking Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân en de gemeente Leeuwarden
9. Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân

### Gemeente Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden kent de volgende gemeenschappelijke regelingen:

1. Veiligheidsregio Fryslân
2. Welstandszorg Hûs en Hiem
3. Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)
4. Recreatieschap De Marrekrite
5. Sociale Werkvoorziening Fryslân
6. Centrumregeling samenwerking sociaal domein Friese gemeenten
7. Centrumregeling samenwerking Menameradiel, Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden
8. Centrumregeling samenwerking Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân en de gemeente Leeuwarden
9. Centrumregeling ambtelijke samenwerking Leeuwarderadeel - Leeuwarden

### Gemeente Leeuwarderadeel

De gemeente Leeuwarderadeel kent de volgende gemeenschappelijke regelingen:

1. Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân
2. Veiligheidsregio Fryslân
3. Welstandszorg Hûs en Hiem
4. Werkvoorzieningschap Fryslân-West
5. Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)
6. Recreatieschap De Marrekrite
7. Centrumregeling samenwerking sociaal domein Friese gemeenten
8. Centrumregeling ambtelijke samenwerking Leeuwarderadeel - Leeuwarden

## Gemeente Littenseradiel

De gemeente Littenseradiel kent de volgende gemeenschappelijke regelingen:

1. Veiligheidsregio Fryslân
2. Welstandszorg Hûs en Hiem
3. Werkvoorzieningschap Fryslân-West
4. Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)
5. Recreatieschap De Marrekrite
6. Centrumregeling samenwerking sociaal domein Friese gemeenten
7. Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking uitvoering taken sociale zaken gemeente Littenseradiel en gemeente Súdwest-Fryslân 2011

## Gemeente Menameradiel

De gemeente Menameradiel kent de volgende gemeenschappelijke regelingen:

1. Veiligheidsregio Fryslân
2. Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)
3. Welstandszorg Hûs en Hiem
4. Werkvoorzieningschap Fryslân-West
5. Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân
6. Centrumregeling samenwerking sociaal domein Friese gemeenten
7. Centrumregeling samenwerking Menameradiel, Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden
8. Centrumregeling samenwerking Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân en de gemeente Leeuwarden
9. Recreatieschap De Marrekrite

## Gemeente Súdwest-Fryslân

De gemeente Súdwest-Fryslân kent de volgende gemeenschappelijke regelingen:

1. Veiligheidsregio Fryslân
2. Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)
3. Recreatieschap De Marrekrite
4. Welstandszorg Hûs en Hiem
5. Werkvoorzieningschap Fryslân-West
6. Centrumregeling samenwerking sociaal domein Friese gemeenten
7. Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking uitvoering taken sociale zaken gemeente Littenseradiel en gemeente Súdwest-Fryslân 2011











**OPGESTELD DOOR:**

*Gemeenten Franekeradeel, het Bildt,  
Leeuwarden, Leeuwarderadeel,  
Littenseradiel, Menameradiel  
en Súdwest-Fryslân*