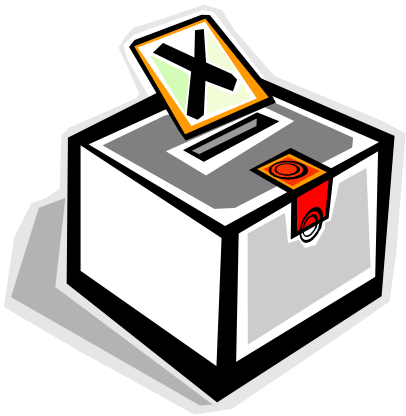


Trendvolger of Trendsetter?



Rapport van de werkgroep: “Bestuurlijke organisatie”
van de gemeente Littenseradiel

oktober 2007.

Inhoudsopgave.	Pag.
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek	3
1.2 Onderzoeksopdracht	4
1.3 Aanpak van het onderzoek.	4
1.4 Inhoud van het rapport (leeswijzer)	4
2. De ontwikkeling	5
2.1 De rol van de provincie	5
2.2 De rol van het rijk.	7
2.3 De rol van de VNG	7
2.4 Samenvatting/Conclusie	9
3. De huidige situatie van de gemeente	11
3.1 Beeld van de gemeente	11
3.2 De gemeentelijke organisatie	12
3.3 Overzicht samenwerkingsvormen.	13
3.4 Samenvatting/Conclusie	14
4. Beantwoording onderzoeksvragen	16
4.1 Op welke beleidsterreinen kan de gemeente zelf een integrale afweging maken?	16
4.2 Op welke beleidsterreinen is de gemeente kwetsbaar?	16
4.3 In hoeverre is samenwerking met andere gemeenten een oplossing of kan een oplossing zijn voor deze kwetsbaarheid?	16
4.4 Andere samenwerkingsvormen	17
4.5 Zijn andere oplossingen mogelijk?	18
4.6 Wat betekenen die oplossingen voor de democratische legitimiteit van het bestuur?	19
4.7 Wat betekent dit voor de organisatie?	20
4.8 Overzicht van oplossingsvormen	21
4.9 Overzicht besluitvorming herindeling etc. in de Zuidwesthoekgemeenten	22
4.10 Samenvatting/Conclusie	23
5. Samenvatting en Conclusie.	25
5.1 Wat willen we?	25
5.2 Andere oplossingen	25
5.3 Voorwaarden herindeling	26
5.4 Conclusie	27
Bijlage: Literatuurlijst	28

1. Inleiding.

1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek.

Al vele jaren worden discussies gevoerd over de bestuurlijke organisatie. Tal van plannen en suggesties zijn gemaakt over o.a. provinciale herindeling, gewestvorming, herverdeling van taken.

In reactie op pleidooien in de zeventiger jaren van de vorige eeuw voor meer gemeentelijke autonomie heeft de minister van Binnenlandse Zaken vorig jaar het belang van de autonomie genuanceerd en het debat over verplichte gemeentelijke herindelingen opnieuw aangezwengeld. Ook de provincie liet zich ten aanzien van deze materie niet onbetuigd. In de beleidsnotitie: *De toekomst fan Littenseradiel* staan de acties van de provincie uitgebreid beschreven, evenals het standpunt van de gemeente over de bestuurlijke organisatie. De raad heeft in de vergadering van 25 september 2006 ingestemd met deze beleidsnotitie, geschreven als reactie op de notitie van de provincie *Friese gemeenten samen sterk* met de kanttekening dat elke vorm van bestuurlijke organisatie optioneel is.

In het rapport *Samenwerkend naar zelfstandigheid?* gepubliceerd op 25 oktober 2006, stelde de minister van Binnenlandse Zaken dat in de toekomst meer taken naar de gemeenten moeten worden gedecentraliseerd, op voorwaarde dat gemeenten dan zelf een integrale afweging dienen te maken, het gemeentelijke apparaat minder kwetsbaar moet zijn en samenwerking vanuit een toegevoegde waarde wordt ingezet. Op 9 november 2006 werd het *Manifest van de gemeenten* van de VNG, waarin regionale samenwerking en gemeentelijke herindeling bepleit werd om de bestuurskracht te vergroten, door het VNG-congres aangenomen. De rol van de VNG wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 2.

De zuidwesthoekgemeenten van Friesland (Lemsterland, Wymbritseradiel, Wûnseradiel, Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Littenseradiel, Sneek en Nijefurd) zijn momenteel volop bezig met een herbezinning over hun positie. Verschillende visies zijn al in diverse gemeenten vastgesteld waarin wordt vermeld of, met wie, waarin, hoe samenwerking plaats kan vinden.

De gemeenteraad van Littenseradiel zal ook een standpunt over de bestuurlijke organisatie moeten innemen, willen we als volwaardige partner in provinciaal en regionaal verband kunnen participeren.

In de raadsvergadering van 19 februari jl. is de werkgroep: “Bestuurlijke organisatie” ingesteld, bestaande uit één vertegenwoordiger per fractie, ondersteund door de raadsgriffier, met het doel aan de hand van een onderzoeksopdracht de mogelijkheden c.q. onmogelijkheden van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie te onderzoeken. Daarna wordt de gemeenteraad aan de hand van de onderzoeksresultaten in de gelegenheid gesteld een standpunt in te nemen c.q. zijn visie te bepalen.

1.2 Onderzoeksopdracht.

De onderzoeksopdracht luidt als volgt:

- a. op welke beleidsterreinen kan de gemeente zelf een integrale afweging maken?
- b. op welke beleidsterreinen is de gemeente kwetsbaar?
- c. in hoeverre is samenwerking met andere gemeenten een oplossing of kan een oplossing zijn voor deze kwetsbaarheid?
- d. zijn andere oplossingen mogelijk?
- e. wat betekenen die oplossingen voor de democratische legitimiteit van het bestuur?
- f. wat betekent dit voor de organisatie?

1.3 Aanpak van het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van het voeren van gesprekken met raadsleden en de burgemeester van de gemeente Steenwijkerland waar een aantal jaren geleden een herindeling heeft plaatsgevonden, gesprekken met de gemeentesecretaris en adjunct-secretaris van Littenseradiel en door literatuuronderzoek.

1.4 Inhoud van het rapport (leeswijzer).

Het rapport begint in hoofdstuk 2 met een overzicht van de ontwikkelingen in de laatste jaren en de rol van het rijk, de provincie en de zuidwesthoekgemeenten. Daarna volgt in hoofdstuk 3 de huidige situatie van de gemeente. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvragen beantwoord. De samenvatting en conclusies worden beschreven in hoofdstuk 5.

2. De ontwikkeling.

De acht gemeenten in de Zuidwesthoek, provincie en het rijk houden zich actief bezig met de manier van organiseren van het lokale bestuur in Fryslân.

Hieronder volgt een korte weergave van enkele relevante ontwikkelingen in de Zuidwesthoek van de afgelopen jaren en de belangrijkste partijen daarbij.

2.1 De rol van de provincie.

In opdracht van het provinciaal bestuur heeft het onderzoeksbureau SGBO (van de VNG) in 2001 een verkenning uitgevoerd naar de organisatie en het functioneren van het lokaal bestuur in de provincie. In het uitgebrachte rapport: *It lokaal bestjoer yn Fryslân en hoe fierder?* concludeerde de SGBO dat de Friese gemeenten in mindere of meerdere mate worden geconfronteerd met problemen die te maken hebben met de beperkte schaal waarop zij opereren. Herindeling zou de enige mogelijkheid bieden om de knelpunten op effectieve en democratisch gelegitimeerde wijze op te lossen. Naar aanleiding van deze conclusie organiseerde het college van Gedeputeerde Staten op 6 december 2001 een bijeenkomst voor gemeentebesturen. Hier werd geconcludeerd dat schaalvergroting van gemeenten alleen succes kan hebben wanneer van te voren kwaliteitseisen zijn opgesteld voor alle functies, de invulling van die functies ook volgens die eis plaats vindt en de kwaliteit vervolgens wordt bewaakt. Hiervoor is onderzoek nodig, waarbij feiten worden genoteerd en waarbij inzicht wordt gegeven in het denken van de geïnterviewden. Tevens dienen oorzaken te worden geanalyseerd en de voor- en nadelen van mogelijke oplossingen opgesomd, waarna een keuze kan worden gemaakt.

Op 18 april 2002 neemt de Vereniging van Friese gemeenten (VFG) een resolutie aan die stelt dat de knelpunten rond de gemeentelijke bestuurskracht moeten worden verkend en voor 1 januari 2006 moeten zijn opgelost. Beide besluiten markeren de start van het Project versterking bestuurskwaliteit. De provincie fungeert hierbij als regievoerder. Er wordt een zelfevaluatie-instrument ontwikkeld waarmee alle gemeenten hun bestuurskracht gaan meten. In Littenseradiel is ook het voor 2003 al geplande onderzoek naar de kwaliteit van dienstverlening van de gemeente bij de zelfevaluatie betrokken.

In 2004 brengt de provincie een notitie uit naar aanleiding van de uitgevoerde zelfevaluaties: *Project Versterking Bestuurlijke Organisatie -Rapportage en Vooruitblik*. De provincie vraagt zich hierin onder meer af of de door de gemeenten aangegeven oplossingsrichtingen afdoende antwoorden geven op de gesignaleerde problemen en knelpunten. Naar de mening van de provincie bestaat er een punt waarbij intergemeentelijke samenwerking geen afdoende oplossing meer vormt voor de gesignaleerde problemen.

In de notitie zegt de provincie over Littenseradiel:

“In enkele situaties achten wij de bestuurlijke kleinschaligheid in de zuidwesthoek een minder problematisch gegeven. Littenseradiel is met haar ruim 10.000 inwoners een kleinschalige plattelandsgemeente, die bezijden het brandpunt van de dynamische ontwikkelingen op het gebied van toerisme en recreatie in de zuidwesthoek ligt. De gemeente is bestuurlijk grotendeels op de zuidwesthoek georiënteerd, maar heeft als Midden-Friese gemeente een verscheidenheid aan buurgemeenten die in meerderheid buiten de zuidwesthoek liggen.

Naar onze opvatting heeft de bestuurlijke kleinschaligheid van Littenseradiel in combinatie met de maatschappelijke situatie en ontwikkelingen binnen de gemeente tot dusver niet tot manifeste bestuurlijke problemen geleid.

Het laat zich niet aanzien dat in dit Friese “groene hart” ontwikkelingen zullen voordoen die dit beeld in de overzienbare toekomst wezenlijk zullen veranderen. Naar ons gevoelen zullen de knelpunten die samenhangen met de relatieve kleinschaligheid van Littenseradiel behalve door interne organisatorische verbeteringen moeten worden ondervangen door creatieve vormen van samenwerking met buurgemeenten en, als de schaal van de desbetreffende beleidsuitvoering daar aanleiding toe geeft, in het verband van de zuidwesthoek als geheel.”

De acht gemeenten hebben op deze notitie gereageerd met de conclusie: “Laten wij maar werken aan de bestaande en nieuwe vormen van samenwerking en we zien op termijn wel hoe zich dat ontwikkelt.”

Als vervolg hierop zijn de onderlinge banden aangetrokken tussen de acht gemeenten en worden afspraken gemaakt over de intensivering van de samenwerking.

In een notitie van 6 april 2005 van de acht gemeenten is voor de periode 2005-2008 een planning gemaakt ter realisatie van acht projecten (invoering Wet Maatschappelijke Ondersteuning, het maken van een visie op recreatie en toerisme, een visie op de e-dienstverlening, onderzoek naar de toekomst van de reiniging, samenwerken op het gebied van milieu, rampenbestrijding, brandweer, inkoop en aanbesteding).

Tevens zijn in de genoemde notitie de volgende vormen onderscheiden tussen die gemeenten die naar een fusie willen toewerken en die welke een afwachtende houding aannemen:

- a. Het streven naar een fusie op termijn;
- b. Het samen of voor elkaar uitvoeren van taken zonder de gemeentelijke autonomie ter discussie te stellen;
- c. Volstaan met het uitbreiden van ondergenoemde lijst van samenwerkingsprojecten en streven naar een versnelde uitvoering daarvan;
- d. Samenwerking beperken tot de afgesproken lijst van onderwerpen.

Hierin is geen duidelijke uitspraak gekomen over hoever de gemeenten met elkaar willen samenwerken en hoe de bestuurlijke vormgeving zal zijn. Wel is bepaald dat de acht gemeenten bij het ontstaan van een initiatief tot samenwerking, globaal gaan onderzoeken of en welke gemeenten met elkaar gaan samenwerken. Daarnaast is overeengekomen dat de acht gemeenten het totale ICT-beleid op elkaar gaan afstemmen, en dat t.z.t. de gemeenten Sneek en Wymbritseradiel bij het ISZF (ICT-Samenwerkingsverband Zuidwest Fryslân) aansluiten. Momenteel zijn er ook plannen voor de toetreding van Harlingen tot het ISZF.

Begin 2006 voert de provincie een gesprek met de gemeenten Sneek, Wymbritseradiel, Nijefurd en Gaasterlân-Sleat waarbij tevens het *Gebiedsontwikkelingsplan ZuidWest Friesland ‘Het Blauwe Hart’* wordt gepresenteerd. Daarin wordt een aanzet gegeven tot een samenwerking tussen genoemde vier gemeenten.

Op 13 juli 2006 verschijnt de provinciale notitie: *Friese gemeenten samen sterk*. In deze notitie worden, naar aanleiding van gevoerde gebiedsgerichte gesprekken, twee oplossingsrichtingen t.a.v. de Zuidwesthoek geschetst:

1. de lijn van gestage verdere uitbouw van facilitaire samenwerking tussen de acht Zuidwesthoekgemeenten;

2. een traject waarin Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Sneek en Wymbritseradiel gezamenlijk werken aan de versterking van hun bestuurskracht evenals het driespan Littenseradiel, Bolsward en Wûnseradiel.

Ten aanzien van het Littenseradiel /Bolsward/Wûnseradiel-driespan stelt de provincie het volgende: ‘Wij zijn van mening dat het ook op de weg van deze drie gemeenten ligt om zich expliciet en duidelijk rekenschap te geven van en zich uit te spreken over hun bestuurlijke toekomst in het perspectief van de versterking van de lokale bestuurskracht in hun gebied. Een gemeentelijk verband dat alle Zuidwesthoekgemeenten zou omvatten zou in totaal zo’n 115.000 inwoners tellen, verspreid over 120 dorpen en grotere en kleinere stedelijke kernen. Zo’n formatie is te uitgestrekt en te heterogeen voor een samenhangend en herkenbaar lokaal bestuur en beleid, ook wanneer dit in de vorm van een intergemeentelijke samenwerking wordt gerealiseerd.’

Daarnaast zou de combinatie Littenseradiel/Bolsward/Wûnseradiel een grootte betekenen van 56 dorpen en een kleine stad, verspreid over bijna 46.000 hectare met ruim 33.000 inwoners, waarbij voor maatschappelijke problemen op eigen kracht vaak geen oplossing kan worden geboden. Ook dan zal (intergemeentelijke) samenwerking noodzakelijk zijn.

2.2 De rol van het rijk.

Op 2 mei 2006 verschijnt de discussienotitie *Maatwerk in het middenbestuur* van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierin wordt vermeld (bladzijde 6): “Dit ligt anders in de provincies Groningen, Limburg en Fryslân. In deze provincies is de decentralisatie van Rijkstaken in relatie tot het bestuurlijk ‘kunnen’ van een gemeente een titel om de vraag naar een wat krachtiger herindelingbeleid op te werpen. (het percentage gemeenten met minder dan 20.000 inwoners bedraagt 61%, oftewel 19 gemeenten, inclusief 4 waddeneilanden) . Voor deze gemeenten kan de vraag worden gesteld of zij in de toekomst in voldoende mate in staat zijn om hun taken c.q. de nieuwe taken adequaat uit te voeren. Hierdoor kan een debat over een nieuwe herindelingronde in dit verband zinvol zijn, waarbij ook de rol van de provincies nadrukkelijk wordt meegewogen.”(bladzijde 13)

2.3 De rol van de VNG.

Op 14 juni 2006 presenteert de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het rapport: *De Wil tot verschil. Gemeenten in 2015* (Commissie- Bovens), een toekomstverkenning. Het rapport gaat o.a. in op de erkenning van ongelijksoortige gemeenten, motiveert de noodzaak om de Grondwet en de Gemeentewet aan te passen zodat gemeenten lokaal maatwerk aan de burgers kunnen bieden. In 2015 (dus over 7,5 jaar) dient de gemeente de burger te herkennen en vanuit de burgers te redeneren.

De gemeente dient zich ervan bewust te zijn dat burgers relaties hebben met vele overheden en maatschappelijke organisaties. De relatie tussen de burger en de gemeente wordt dan gekenmerkt door de netwerksamenleving.

Het rapport noemt een aantal zaken waarvoor wij tot 2015 acties moeten ondernemen:

- de mensen zijn belangrijk, niet de organisatie: het wel en wee van de burgers en de lokale gemeenschap staat centraal.

- ruimte voor ontwikkeling. De gemeente heeft in 2015 randvoorwaarden geschapen die burgers in staat stellen hun eigen gemeenschappen vorm te geven en zichzelf daarbinnen te ontplooien.

- gemeenten handelen in 2015 vanuit een organisch bestuursmodel (erkenning van de netwerksamenleving)

-in 2015 worden de gemeenten verschillend bestuurd: verschil in rolopvatting, taakuitoefening en inrichting.

Met de wetenschap dat Nederland de afgelopen jaren kennis gemaakt heeft met nieuwe bestuurlijke vraagstukken zoals dreiging van terrorisme, falend integratiebeleid, discussie over de islam in Nederland, kunnen er zich ook de komende jaren ontwikkelingen voordoen in maatschappelijk opzicht, zoals:

-globalisering, waardoor de werkgelegenheid in Nederland zal bestaan uit dienstverlening en creatieve beroepen.

- gezien het bovenstaande komen hier meer werknemers uit het buitenland. Daardoor zal er behoefte ontstaan aan onderwijs aangepast op de veranderende arbeidsmarkt.

-op maatschappelijk gebied zal de trend naar individualisering wijzigen in een trend naar collectivisering. Mensen zijn lid van een gemeenschap waar zij individuele belangen realiseren.

Door het bovenstaande zal de gemeente ingesteld moeten zijn op grote maatschappelijke veranderingen. Daarnaast zal de verhouding van de overheid met de omgeving een horizontaler karakter hebben. Dit betekent dat voor realisatie van veel zaken de gemeente afhankelijk is van de medewerking van zelfstandige externe partijen.

In de laatste plaats is er door de globalisering een verlangen naar kleine gemeenschappen waar mensen zich kunnen ontplooiën en waar de gemeente voor de burger een belangrijke plaats kan innemen.

Het rapport biedt bouwstenen voor het *Manifest van de Gemeenten* van de VNG, dat op 9 november 2006 is vastgesteld. In dit Manifest worden speerpunten van en voor gemeenten verwoord. Het is de inzet van de gemeenten voor de Tweede Kamerverkiezingen en de kabinetsformatie in 2007. In dit *Manifest* staat o.a. : “Gemeenten moeten voortaan als de eerste bestuurslaag worden beschouwd. Een krachtig herstel van de gemeentelijke autonomie is noodzakelijk. Daarvoor is o.a. grotere autonomie, meer decentralisatie nodig.”(bladzijde 3) In het *Manifest* wordt de opdracht vermeld waar de gemeenten voor staan om als eerste bestuurslaag te functioneren en dicht bij de burger te staan.

De opdracht luidt o.a.:

- Minder regels, waarbij een verschuiving plaatsvindt naar handhaving en sancties. Voorwaarden hiertoe zijn goede uitvoerbaarheid en financiële middelen voor de gemeente.
- Verbetering van de dienstverlening. Het gemeentelijk loket moet het frontoffice zijn van de overheid.
- Bindend besturen. Dit betekent dat burgers intensief worden betrokken bij het bestuur van de gemeente.
- Meer bestuurskracht, minder bestuurlijke drukte. Gemeenten moeten lokale en regionale vraagstukken oplossen en daarnaast eigen keuzes en ambities van de gemeenschap realiseren. Hiertoe moet de bestuurskracht worden vergroot, waarbij voortgegaan wordt met het versterken van regionale samenwerking en schaalvergroting door gemeentelijke herindeling.

Wat de gemeenten nodig hebben om deze opgaven te realiseren is o.a.:

- grotere autonomie, meer decentralisatie. Dat zal leiden tot uitbreiding van taken en bevoegdheden en het ontstaan van gemeentelijke beleidsruimte.
- financiële ruimte: naast uitkeringen van het Gemeentefonds een ruim eigen belastinggebied voor de gemeente en minder rijksbelastingen.
- minder toezicht, meer verantwoording (naar de burger).

De huidige maatschappelijke vraagstukken vragen nieuw gemeentelijk beleid o.a. op het gebied van:

- het aanpakken van overlast
- coördinatie bij reïntegratie, scholing en inburgering, armoedebeleid
- natuurontwikkeling, economische activiteiten, beheersing van vitaliteit en leefbaarheid
- het voeren van de regierol in centra voor jeugd en gezin, kinderopvang

In het *Regeerakkoord 2007* is de volgende tekst opgenomen inzake bestuurlijke inrichting en wetgeving: ‘Herindeling van gemeenten vindt plaats indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces’.

Op 4 juni 2007 is het bestuursakkoord gesloten tussen het kabinet en de VNG namens de gemeenten, waarbij de gemeenten meer beleidsvrijheid en meer financiële ruimte krijgen. Het bestuursakkoord gaat er ook van uit dat krachtige gemeenten de basis vormen van een slagvaardige overheid. Dit maakt dan ook, dat gemeenten op o.a. het gebied van dienstverlening, veiligheid, jeugdzaken, werkgelegenheid, in de toekomst veel taken dienen te verrichten.

Ook is op 4 juni 2007 het rapport Van Aartsen: *De eerste overheid* gepresenteerd, waarin voorgesteld wordt dat de gemeenten de eerste bestuurslaag worden, omdat zij vaak sneller en betere oplossingen in de samenleving vinden dan andere overheden. Dit betekent dat: “gemeenten een grotere omvang moeten hebben. Die zijn nu veelal te klein en hebben daardoor moeite om hun taken aan te kunnen. Daarnaast besteden veel gemeenten nu taken uit, zitten in samenwerkingsverbanden met buurgemeenten en roepen soms ook de provincie te hulp. “

2.4 Samenvatting/Conclusie

In opdracht van de provincie heeft het SGBO jaren geleden in een onderzoek geconcludeerd dat enkele Friese gemeenten geconfronteerd worden met problemen die (mede) veroorzaakt kunnen zijn door de beperkte schaal en waarbij herindeling een oplossing zou zijn. Na zelfevaluaties van de bestuurskracht bij de Zuidwesthoekgemeenten en het ontstaan van samenwerking tussen de Zuidwesthoekgemeenten, ontstaat er volgens de provincie een moment dat intergemeentelijke samenwerking geen oplossing meer biedt. De bestuurlijke kleinschaligheid vindt de provincie op dat moment nog geen probleem voor Littenseradiel- dit in tegenstelling tot andere Zuidwesthoekgemeenten -, wel dient meer samengewerkt te worden. De banden tussen de Zuidwesthoekgemeenten worden aangetrokken en er ontstaat een intensieve samenwerking op het gebied van ICT. In 2006 verschijnt de provinciale notitie *Friese gemeenten samen sterk* waarin voor de Zuidwesthoekgemeenten twee oplossingsrichtingen worden aangegeven. Dit zijn de uitbouw van facilitaire samenwerking tussen alle Zuidwesthoekgemeenten en een samenwerking tot versterking van bestuurskracht tussen vier gemeenten: Sneek, Wymbritseradiel, Nijefurd en Gaasterlân-Sleat en tussen drie gemeenten: Bolsward, Wûnseradiel en Littenseradiel.

In de discussienotitie *Maatwerk in het middenbestuur* (2006) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt vermeld dat men zich bij decentralisatie van rijkstaken in o.a. Fryslân bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners kan afvragen, in hoeverre zij in staat zijn in de toekomst hun taken uit te voeren.

De VNG heeft in 2006 het *Manifest van de Gemeenten* gepresenteerd. In het *Manifest* staat dat de gemeente als eerste bestuurslaag moet worden beschouwd, waarbij een grotere autonomie en meer decentralisatie nodig is.

Het *Manifest*, dat een inzet is voor de kabinetsformatie, en op basis waarvan ook het bestuursakkoord in 2007 is gesloten tussen het kabinet en de VNG, beschrijft de opdracht waar de gemeenten voor staan, de benodigde middelen om dit te realiseren en de ruimte voor het ontwikkelen van nieuw gemeentelijk beleid.

Het *Manifest* is door alle gemeenten onderschreven. De gemeenten hebben daarmee verwachtingen gewekt naar de rijksoverheid. Het is overduidelijk: de gemeentelijke taken nemen in de toekomst flink toe. De beslissing tot schaalvergroting wordt op dit moment overgelaten aan de gemeente. Wij moeten voor de toekomst deze kans grijpen om de mogelijkheden tot vergroting van de bestuurskracht te onderzoeken.

De provincie wil op verzoek een regierol vervullen. Nu is het nog mogelijk zelf de regierol te vervullen!

3. De huidige situatie van de gemeente.

3.1 Beeld van de gemeente.

Littenseradiel is een plattelandsgemeente met bijna 11.000 inwoners woonachtig in 29 dorpen op een grondgebied van ruim 13.000 hectare, dus qua oppervlakte een zeer grote gemeente. Ten aanzien van de economische structuur valt over het voorzieningenniveau te melden dat vele essentiële zaken voor het levensonderhoud (eerste levensbehoeften) aanwezig zijn, voor overige aankopen valt men veelal terug op de steden zoals Bolsward, Sneek, Franeker en Leeuwarden.

De gemeente beschikt over een openluchtzwembad. Onderwijs kan in de gemeente worden gevolgd t/m het voortgezet onderwijs; voortgezet onderwijs is er ook in Franeker, Bolsward en Sneek.

Om een indruk te krijgen van de gemeente volgen hierna een aantal kerncijfers:

	Sociale structuur				
	2006			2007	
Aantal inwoners	10.825			10.853	
Aantal uitkeringsgerechtigden	94 (WWB) 363 (WVG)			66 575	
Aantal arbeidsplaatsen(1-5-2005)	2443			2435	
	1704 mannen	739 vrouwen		1690 mannen	745 vrouwen
Aantal parttime arbeidsplaatsen(1-5-2005)	678			743	
	283 mannen	395 vrouwen		315 mannen	425 vrouwen
Aantal gevestigde bedrijven (1-5-2005)	896			891	
Politieke gezindte(gem.raad 2006)	CDA 29,2%	PvdA 33,0%	FNP 21,7%	VVD 16,1%	ongewijzigd

(per inwoner per jaar in €)	Financiële structuur	
	2006	2007
	Lasten	1.590
Geïnvesteed vermogen	2.150	2.285
Opbrengst belastingen (excl. Afvalstoffenheffing en riolrechten)	115	114
Algemene uitkering Gemeentefonds	825	860

	Fysieke structuur	
	2006	2007
Oppervlakte grondgebied in ha	13.260	13.260
Waarvan water	184	184
Aantal woonruimten	4.346	4.356
Oppervlakte openbaar groen in ha	435	435
Waarvan sportvelden	13	13
Lengte in wegen in km	349	349
Waarvan buiten de bebouwde kom	141	141
Waarvan binnen de bebouwde kom	52	52
Waarvan fiets-en wandelpaden	58,7	58,7
Waarvan waterwegen	97,7	97,7

(bron: Gemeentegids 2006/2007)

Bijna 25% van de beroepsbevolking is werkzaam in de landbouw en visserij, 20% in de industriële sector, 12% in de bouwnijverheid en handel. Bijna 9% werkt in de gezondheidszorg en de overige inwoners zijn voor het merendeel werkzaam in het onderwijs, de dienstverlening en de vervoersector. De afstand tussen de burger en het bestuur is klein. Dit blijkt o.a. uit de onlangs bekendgemaakte resultaten van het onderzoek: “De Staat van de Gemeente”.

3.2 De gemeentelijke organisatie.

De ambtelijke organisatie bestaat momenteel uit 80 personen. Als kleine gemeente is het wel eens moeilijk tijdig gekwalificeerd personeel aan te trekken, maar als echt problematisch wordt dit niet ervaren.

Er wordt al enige jaren samengewerkt met een aantal omliggende gemeenten hetzij op basis van een overeenkomst c.q. convenant, hetzij op basis van een gemeenschappelijke regeling, die ingesteld wordt ter behartiging van bepaalde belangen.

De (algemene en dagelijkse) bestuurders van die gemeenschappelijke regeling worden gekozen uit de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten. Het is dus eigenlijk een getrappt systeem wat betreft de vertegenwoordiging. Het algemeen en dagelijks bestuur dienen d.m.v. de begroting en de rekening verantwoording af te leggen aan de gemeenteraden. Van oudsher wordt samengewerkt. De motivatie tot samenwerking is o.a. het waarborgen van de kwaliteit van diensten en producten, het verminderen van kwetsbaarheid door uitvoering op grote schaal, (tevens vraagt de complexiteit van de regelgeving meer capaciteit) en het beperken van de kosten.

Als voorbeeld is de ict-voorziening (ISZF), een gemeenschappelijke regeling van zes gemeenten. Vòòr de totstandkoming van het ISZF (1 januari 2004) is eerst door alle deelnemende gemeenten het ambitieniveau vastgesteld. Om dat te realiseren zouden 36 personen voor de zes gemeenten in dienst moeten zijn. Nu de kennis gebundeld is bij het ISZF, kan men met 18 uitvoerende medewerkers volstaan (efficiëntie en effectiviteit). De oprichting (per 1 januari 2005) van de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISDzwf) was o.a. van belang vanwege de complexiteit van de regelgeving.

Een ander voorbeeld van samenwerking (maar niet op basis van een gemeenschappelijke regeling) is die op het gebied van de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

3.3 Overzicht samenwerkingsvormen.

De gemeente participeert momenteel in de volgende samenwerkingsverbanden:

	Met gemeente	Doel:	Op basis van:
	Wûnseradiel	leerplichtambtenaar	Samen in dienst
	Bolsward, Wûnseradiel	Gezamenlijke brandweer	Overeenkomst
	Bolsward, Wûnseradiel	Onderwijs, BK3, afstemming op bestuurlijk niveau en taakverdeling	NB: BK3 en Gearhing werken aan een "fusie"
	Bolsward, Wûnseradiel, Nijefurd	Milieuafspraken over taakverdeling	
	Bolsward, Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland	Sociale Zaken: ISDzwf	GR
	Bolsward, Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland	ICT: ISZF	GR
	Bolsward, Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Wymbritseradiel, Sneek	RMC/Leerplicht Afstemming en gezamenlijk RMC	
	Boarnsterhim, Het Bildt, Ferwerderadiel, Franekeradeel, Harlingen, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Menaldumadeel,	Samenwerkingsverband Primair Onderwijs 'Het Spectrum'	

	Tytsjerksteradiel		
	Bolsward, Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Wymbritseradiel, Sneek	WOZ taxatie, taxatie van agrarische opstellen	
	Bolsward, Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat, Wymbritseradiel, Sneek	Stichting Bibliotheek	
	Bolsward, Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Wymbritseradiel, Sneek, Skarsterlân	Uitvoering besluit woninggebonden subsidies. ZW Friesland.	Gedelegeerd aan Wymbritseradiel
	Bolsward, Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat, Harlingen, Franekeradeel	Breedtesport Convenant/overeenkomst	Convenant
	Bolsward, Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat, Harlingen, Franekeradeel	Stichting Ritmyk-Centrum voor de Kunsten	
	Sneek	Afnemen van milieudiensten	Contract
	Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Menaldumadeel, Tytsjerksteradiel, Boarnsterhim	Bestuurlijk overleg Stadsregio Leeuwarden (BOSL), voornamelijk afstemming woningbouw	
	Verder zijn er nog:		
	meerdere gemeenten	Empatec-Fryslân-West (Sociale voorzieningen)	GR
	meerdere gemeenten	Marrekrite	GR
	meerdere gemeenten	Hûs & Hiem	GR
	meerdere gemeenten	Hulpverleningsdienst Fryslân	GGD/Brandweer
	meerdere gemeenten	Sociale recherche	voert Lwd uit
	meerdere gemeenten	GKB	kredietbank
	meerdere gemeenten	OMRIN	contract

(GR= Gemeenschappelijke Regeling)

3.4 Samenvatting/ Conclusie.

De gemeente Littenseradiel is een zeer uitgestrekte plattelandsgemeente met bijna 11.000 inwoners. Ten aanzien van het voorzieningenniveau is te vermelden dat essentiële levensbehoeften in de gemeente verkrijgbaar zijn, voor overige zaken is men aangewezen op Bolsward, Leeuwarden, Sneek en Franeker. Onderwijs kan tot en met het voortgezet onderwijs in de gemeente worden gevolgd. Bijna 25% van de beroepsbevolking werkt in de landbouw en visserij en 20% is werkzaam in de industriële sector. De overige inwoners zijn o.a. werkzaam in de bouwnijverheid, handel, onderwijs en gezondheidszorg. Er is zeer weinig werkloosheid.

De gemeentelijke (ambtelijke) organisatie bestaat uit 80 personen. Met de omliggende gemeenten wordt inmiddels enige jaren samengewerkt op basis van een gemeenschappelijke regeling of op basis van een overeenkomst c.q. convenant. Kosten worden bespaard, kwaliteit van diensten en producten worden gewaarborgd, het verminderen van kwetsbaarheid door uitvoering op grote schaal zijn de motieven voor samenwerking.

De gemeente neemt deel aan ongeveer 21 samenwerkingsverbanden (waaronder gemeenschappelijke regelingen, overeenkomsten etc.). De vraag is, in hoeverre nog duidelijk is wie voor wat verantwoordelijk is in al deze samenwerkingsverbanden.

Misschien vormt dat nu nog geen echte hindernis, maar wanneer het aantal samenwerkingsverbanden toe zal nemen, kan het zeker problematisch worden.

4. Beantwoording van de onderzoeksvragen.

4.1 Op welke beleidsterreinen kan de gemeente zelf een integrale afweging maken?

De gemeente kan zelf op het beleidsterrein ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen) en op een aantal onderdelen van welzijn een eigen afweging maken.

4.2 Op welke beleidsterreinen is de gemeente kwetsbaar?

Door diverse samenwerkingsverbanden (zie het overzicht in hoofdstuk 3.2) is de kwetsbaarheid gering. Hoewel de samenwerkingsverbanden enerzijds voor de gemeente een sterkte is, dient men ook te waken voor de zwakte, nl. in welke mate de gemeente “grip” op de zaken heeft. Daarnaast zijn er een aantal eenmansfuncties in de organisatie die ook kwetsbaarheid met zich meebrengen.

In de toekomst worden tal van nieuwe taken door het rijk naar de gemeenten overgeheveld, wat zeker gevolgen zal hebben voor de bestuurlijk-ambtelijke organisatie. Er is sprake van, dat vanuit het rijk en de provincie de volgende taken worden overgeheveld, waarvoor ook de financiële middelen vrijkomen:

- inning van meer belastinginkomsten, wijkverbetering, veiligheid, schooluitval
- energietransitie, kind en gezin, inburgering, arbeidsparticipatie
- E (elektronische)-dienstverlening, omgevingsvergunningen, nieuwe wetgeving ruimtelijke ordening.

Bij de overheveling van taken door het rijk naar de gemeenten krijgen we o.a. ook de financiële risico's. En waar is kwalitatief personeel te vinden voor de ontwikkeling c.q. uitvoering van het nieuwe beleid?

Samenwerking in de voorbereiding tot de uitvoering van deze taken met de omliggende gemeenten ligt voor de hand en de kans is groot dat ook de uitvoering in een samenwerkingsverband plaats zal vinden. Men kan zich dan afvragen of de hoeveelheid samenwerkingsverbanden niet vraagt om een andere aanpak nu een overheveling van overheidstaken zal plaatsvinden.

4.3 In hoeverre is samenwerking met andere gemeenten een oplossing of kan een oplossing zijn voor deze kwetsbaarheid?

In feite gaat het om de vraag over welke zaken (on)voldoende bestuurskracht aanwezig is. Het voordelen van de samenwerking in een gemeenschappelijke regeling is het kunnen bundelen van kennis (beleidseffectiviteit) en efficiëntie qua uitvoering. Hierdoor wordt de eigen kwetsbaarheid verkleind.

Het nadeel van de samenwerking is dat deze bestuursvorm ten koste gaat van de democratische legitimiteit, omdat de eigen democratische besluitvorming niet meer gehoord wordt in de gezamenlijke besluitvorming. In de notitie: *Democratische legitimatie van Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden* wordt dit ook onderkend en worden oplossingen geboden waarbij o.a. de gemeenteraden intensieve contacten dienen te hebben met het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Omdat de kosten van de samenwerking behoorlijk kunnen oplopen, wordt in de notitie aanbevolen: “om heel erg inzichtelijk te maken hoeveel een gemeente uitgeeft aan de regeling en wat ze er specifiek voor terug krijgt: een tijdige aanlevering van rekening en begroting (blz16 van die notitie)”. Het gevoel dat er een afstand bestaat tussen de gemeenteraad en het bestuur van een gemeenschappelijke regeling komt waarschijnlijk ook omdat de gemeenteraad gehoord moet worden over de begroting,

terwijl het algemeen bestuur de begroting vaststelt. (De raad heeft geen amendementsrecht in tegenstelling tot het algemeen bestuur)

Daarnaast kan de besluitvorming moeizaam zijn: als een politieke partij van een deelnemende gemeente een actie van de gemeenschappelijke regeling wil, wordt steun gezocht bij het algemeen en dagelijks bestuur, die uit vertegenwoordigers van gemeenten bestaan en niet een politieke partij vertegenwoordigen.

Teveel samenwerkingsverbanden maakt onoverzichtelijk en bemoeilijkt de democratische controle. Voor burgers en bedrijven is het in de toekomst onduidelijk wat waar gebeurt en wie verantwoordelijk is.

Daarnaast is het voor sommige gemeenten niet altijd mogelijk c.q. problematisch om medewerkers voor de samenwerking te leveren en afspraken in de eigen organisatie na te komen. Elke gemeente wil samenwerken, maar de vraag is, wie coördineert dat en hoe wordt de samenwerking betaald?

4.4 Andere samenwerkingsverbanden.

In de notitie: *Samenwerking in de Zuidwesthoek, Stand van zaken en vervolg* dd. 7 februari 2005 (blz 13) worden de volgende typen van samenwerking onderscheiden:

- het maken van contracten tussen de deelnemende gemeenten
- interne verzelfstandiging: taken overdragen aan een organisatieonderdeel van de deelnemende gemeenten met een eigen budget
- externe verzelfstandiging: taken overdragen aan een aparte rechtspersoon waarin gemeenten overwegende zeggenschap hebben.
- het privatiseren van taken aan een afzonderlijke rechtspersoon, waarin gemeenten geen overwegende zeggenschap hebben

Hieruit volgen o.a. samenwerkingsvormen met rechtspersoonlijkheid:

a. Openbaar lichaam met de kenmerken:

- zelfstandig optreden in het rechtsverkeer
- een verplicht algemeen- en dagelijks bestuur met evenwichtige deelname
- regelgevende en bestuursbevoegdheden kunnen worden gedelegeerd
- eigen begroting en jaarrekening
- medewerkers komen in dienst of worden gedetacheerd vanuit de gemeenten.

b. Stichting

- zelfstandig optreden in het rechtsverkeer
- heeft een bestuur
- bestuursbevoegdheden kunnen worden gemandateerd aan bestuur.
bestuur staat op afstand van deelnemende gemeentebesturen
- eigen begroting en jaarrekening
- medewerkers komen in dienst of worden gedetacheerd vanuit de gemeenten.

c. Zonder rechtspersoonlijkheid:

- Gemeenschappelijk orgaan.
- delegatie van bestuursbevoegdheden
- eigen bestuur
- eigen begroting en jaarrekening

- financiering op basis van verdeelsleutel
- medewerkers worden gedetacheerd of men maakt gebruik van de diensten van de deelnemende gemeenten.

In deze vormen van samenwerking blijft de gemeente bestaan, in welke mate democratische legitimiteit bestaat is afhankelijk van welke taken men delegeert. (Bij mandatering blijft het orgaan wat mandaat geeft, verantwoordelijk, maar kan dus wel meer op afstand staan).

Ten aanzien van de medewerkers dient onderzocht te worden in hoeverre men bijvoorbeeld bij indiensttreding bij een stichting, nog ambtenaar is. De democratische legitimiteit kan bij bovenstaande vormen in het geding komen omdat niet altijd voor de burger duidelijk zal zijn, wie voor wat verantwoordelijk is.

4.5 Zijn andere oplossingen mogelijk?

1. Zelfstandig blijven.

Dit houdt in dat Littenseradiel een zelfstandige gemeente blijft, zowel bestuurlijk als ambtelijk-organisatorisch. Momenteel functioneert de gemeente goed. Kwetsbaarheden worden opgevangen door inhuur van personeel, interne verbeteracties en ook kunnen samenwerkingsverbanden worden aangegaan (toch ook hierin kwetsbaar).

In de toekomst echter worden meer taken overgeheveld van het rijk en provincie naar de gemeente. Hoewel financiële middelen bij deze taakoverheveling zijn toegezegd, is het de vraag of men de vereiste kwalitatieve en kwantitatieve personeelsbezetting heeft voor beleidsvoorbereiding en uitvoering. Er dienen keuzes gemaakt te worden hoe om te gaan met nieuwe ontwikkelingen (in bijvoorbeeld bestaande taken).

2. De regiegemeente.

Als Littenseradiel zelfstandig zal blijven bestaan als regiegemeente, betekent dit dat er gestuurd wordt op het beleid. De uitvoering wordt overgedragen aan een (gemeentelijke) partner (voorbeeld: gemeente Ten Boer) . Zowel de regisserende gemeente als de uitvoerende gemeente hebben eigen taken en verantwoordelijkheden. De consequentie voor de ambtelijke organisatie is, dat bij de regisserende gemeente weinig tot geen uitvoerende ambtenaren in dienst zijn. Een nadeel kan zijn dat de regisserende gemeente zeer afhankelijk is/wordt van de uitvoerende doordat het overzicht op tal van zaken gaat ontbreken.

3. De SETA-gemeente.

Een andere krachtenbundeling: ambtenaren delen zonder herindeling. Deze krachtenbundeling wordt met de term: “shared services “ benoemd. “Samen en toch apart” (SETA) is daar een uitwerking van. De SETA-samenwerking is een op kwaliteit gerichte krachtenbundeling met behoud van gemeentelijke eenheden, hun bestuurlijke organen en het politieke primaat. Eén gemeentelijke dienst neemt bijvoorbeeld een afgesproken taak voor alle andere deelnemende gemeenten voor zijn rekening. De ambtenaren uit de andere deelnemende gemeenten komen op detacheringbasis in dienst bij de taakuitvoerende gemeente. De aansturing vindt plaats door een coördinerend orgaan van politieke bestuurders. Het gemeentebestuur en de gemeenteraad blijven dus bestaan.

Voordelen zijn o.a.: bundeling van krachten verschaft meer kennis , doelmatigheidsvoordeel, zwakkere gemeenten kunnen zich optrekken aan sterkere, mogelijkheid tot meer specialisatie, hogere kwaliteit van het werk, ontstaan van regionaal denken.

Nadelen zijn o.a.: teveel samenwerkingspartners levert complexe coördinatie,

sterkere gemeenten willen overheersen, onduidelijkheid over opdrachten door onvoldoende communicatie, onvoldoende regulering van de aansturing.

4. De federatiegemeente.

Bij deze vorm worden afspraken gemaakt met gemeenten over de uitvoering van taken op ambtelijk niveau op basis van een federatieverordening. Er is bestuurlijke uitwisseling door bijvoorbeeld gezamenlijke vergaderingen.

Voordelen: effectiviteit, duurzaamheid, het gemeentebestuur heeft een autonome positie en de afstand naar de burger is gering. De ambtelijke organisaties worden samengevoegd (bundeling van kennis).

Nadelen: extra bestuurlijke en ambtelijke inzet nodig omdat dit een andere attitude vraagt en het is niet zo efficiënt als verwacht, meer samenwerkingsverbanden waardoor autonome positie afneemt. Mogelijk ontstaan van onduidelijkheden: wie is verantwoordelijk voor wat. Goede borging vereist toezichthoudende en controlerende taak van gemeenteraden.

5. Herindeling/fusie c.q. opsplitsing

Bestuurskrachtige gemeente is “voldoende in staat om de door haar zelf en door anderen (rijk, provincie) opgelegde taken en ambities alleen of in samenwerking met anderen te realiseren.” Oftewel, samengevat door professor In 't Veld: “Het vermogen om maatschappelijke effecten te bereiken”. (uit: *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*)

Een opschaling is niet per definitie een oplossing voor het gebrek aan bestuurskracht. Een grotere schaal kan leiden tot verkokering, regeldruk en bureaucratisering. En er is geen ideale schaal voor de aanpak van uiteenlopende vraagstukken. Vraagstukken kunnen steeds op een andere schaal worden aangepakt.

Toch lijkt gemeentelijke herindeling de wenselijke optie waarbij bestuur op een grotere schaal kan plaatsvinden. Bestuurlijke en ambtelijke krachten worden dan gebundeld. In dat geval wordt de zelfstandigheid van de gemeente Littenseradiel opgeheven en deze zal dan deel uitmaken van een groter geheel. Om in dat geval toch de burger te kunnen bereiken kan gewerkt worden met zg. wijk- c.q. dorpswethouders. Het is mogelijk dat Littenseradiel zou samengaan met een andere gemeente (herindeling c.q. fusie), het is ook mogelijk samen te gaan met een deel van een andere gemeente. Daarnaast kan de mogelijkheid niet uitgesloten worden dat een deel van de gemeente samen zal gaan met een deel van een andere gemeente (opsplitsing). Inmiddels hebben andere gemeenten de keuze gemaakt tot herindeling, wat ook de keuze van Littenseradiel beïnvloedt. Met welke gemeente(n) kan herindeling of fusie plaatsvinden? Er kan gezien worden naar die gemeenten waarmee een historische band bestaat. Bij opsplitsing kan gezien worden naar de geografische ligging en met welke gemeente dat deel van de gemeente een sociale band heeft.

Voordelen: specialisatie van ambtelijke en bestuurlijke organisatie, bundeling van de krachten, op termijn meer personele en financiële middelen beschikbaar, minder kans op samenwerkingsverbanden, hierin wel een stevige partner, afstand burger kan worden voorkomen door wijk- c.q. dorpswethouder.

Nadelen: kans op verkokering, regeldruk, bureaucratisering.

4.6 Wat betekenen die oplossingen voor de democratische legitimiteit van het bestuur?

De democratische legitimiteit is ten aanzien van samenwerkingsverbanden en andere samenwerkingsvormen eerder beschreven in de paragrafen. 4.3 en 4.4.

De oplossingsvormen regiegemeente, seta-gemeente verdienen t.a.v. de democratische legitimiteit extra aandacht naar de burger (door bestuur en organisatie) zodat inzichtelijk wordt gemaakt wie voor wat verantwoordelijkheid draagt.

Bij een federatiegemeente heeft het gemeentebestuur een autonome positie en er is toegankelijkheid voor de burger. Een herindeling/opsplitsing biedt geen bedreiging voor de democratische legitimiteit.

4.7 Wat betekent dit voor de organisatie?

- a.** Wanneer de gemeente haar zelfstandigheid behoudt, loopt de organisatie het risico dat de uitvoering van extra taken problematisch zal worden, dat vraagt meer inhuur van personeel, meer kosten en kans op ziekteverzuim, op den duur niet meer aan de taakstelling kunnen voldoen (en misschien toch nog herindeling?)
- b.** Bij een regiegemeente zijn weinig tot geen uitvoerende ambtenaren in dienst. Zij treden (zo mogelijk) in dienst bij de uitvoerende gemeente. Een grotere organisatie kan complexer zijn in aansturing (lange lijnen?) en coördinatie waardoor communicatieproblemen kunnen ontstaan. Meestal wordt een ander organisatie-model gehanteerd.
- c.** De organisatie heeft in de seta-gemeente te maken met meerdere besturen en gemeenteraden. Er is wel ruimte voor specialisatie door de krachtenbundeling. Daarnaast kan het voorkomen, dat er onvoldoende regulering van de aansturing plaatsvindt. De medewerkers kunnen op detacheringbasis werkzaam zijn bij een andere gemeente.
- d.** Bij een federatiegemeente worden de ambtelijk organisaties samengevoegd. Deze vorm eist een andere attitude van organisatie en bestuurders en kan onduidelijkheid geven in verantwoordelijkheden. De organisatie wordt aangestuurd door een federatiecoördinator, een schakel tussen politiek en organisatie.
- e.** Een herindeling/opsplitsing van de gemeente kan verkokering geven, bureaucratisering maar ook meer personeel en financiële middelen kunnen beschikbaar zijn. De functionele c.q. personele kwetsbaarheid zal veel minder zijn. Een grotere gemeente kan voor het personeel veel nieuwe kansen bieden. Bij een herindeling zal zeer veel aandacht moeten worden gegeven aan de organisatie. Een ieder zal vanaf het moment van besluitvorming tot een herindeling/opsplitsing bij het dan te volgen proces betrokken moeten worden om tot een juiste positionering in de toekomst te komen. Het personeelsbeleid dient gericht te zijn op het behoud van de medewerkers voor de nieuwe organisatie, hetgeen ook van belang is voor het slagen van de start.

4.8 Overzicht van oplossingsvormen.

Voor-en nadelen van de oplossingsvormen.

	voordelen:	nadelen:
afstand burger-bestuur: gering	<p>1. Zelfstandigheid behouden</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. geringe afstand tussen burger-gemeente 2. korte lijnen in ambtelijke organisatie 	<ol style="list-style-type: none"> 1. uitvoering van extra taken wordt problematisch: meer inhuur personeel, meer kosten, kwetsbaarheid, meer ziekteverzuim 2. goede bereikbaarheid voor burger wordt onzeker 3. kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel ? 3. kleine stem in samenwerkingsverbanden (in de toekomst)
afstand burger-bestuur: kan groter worden	<p>2. Regie-gemeente</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. eigen beleid, uitvoering door gemeentelijke partner 2. regisserende en uitvoerende gemeente hebben eigen taken/verantwoordelijkheden 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ambt. organisatie: weinig/geen uitvoerende ambtenaren dienst 2. regisserende gemeente mist overzicht, kans op afhankelijkheid van uitvoerende gemeente
afstand burger-bestuur: kan groter worden	<p>3. Seta-gemeente</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. krachtenbundeling zonder herindeling; terwijl politiek-bestuurlijk, gemeentelijke eenheden hetzelfde blijven 2. meer kennis, hogere kwaliteit 3. zwakke gemeenten trekken zich op 4. doelmatigheid, specialisatie 	<ol style="list-style-type: none"> 1. complexe coördinatie 2. kans op overheersing van grotere gemeente 3. onduidelijkheid over opdrachten door onvoldoende communicatie 4. onvoldoende regulering van de aansturing 5. ambtelijke organisaties met meerdere besturen/raden
afstand burger-bestuur: klein	<p>4. Federatiegemeente</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. afspraken met gemeenten over uitvoering van taken op ambtelijk niveau 2. bestuurlijke uitwisseling door bv. gezamenlijke vergaderingen 3. kan efficiënt zijn, heldere verantwoordelijkheden 	<ol style="list-style-type: none"> 1. samenvoegen van ambtelijke organisaties 2. bestuurlijke en ambtelijke attitude nodig 3. extra bestuurlijke en ambtelijke inzet nodig 4. scoort niet/onvoldoende op efficiëntie 5. meer samenwerkingsverbanden
afstand burger-bestuur: grotere afstand kan worden voorkomen door wijk/dorpswethouder	<p>5. Herindelen/opsplitsing</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ambt. organisatie en bestuurlijk: specialisatie 2. bundeling ambtelijke en bestuurlijke krachten 3. vergroting van de bestuurskracht 4. meer personele en financiële middelen beschikbaar 5. goede, effectief bestuurlijke partner in samenwerkingsverbanden 6. kans op minder samenwerkingsverbanden 7. bereikbaarheid burger door wijk c.q. dorpswethouder 	<ol style="list-style-type: none"> 1. kans op verkokering, ambtelijk/bestuurlijk 2. regeldruk, bureaucratiesering 3. vergroting afstand burger-bestuur 4. kans lange lijnen in ambtelijke organisatie

4.9 Overzicht besluitvorming herindeling etc. in de Zuidwesthoekgemeenten.

1. Bolsward: Op 3 april 2007 is besloten te streven naar een realisatie van een herindeling op langere termijn waarbij de bestuurlijke grenzen niet behoeven samen te vallen met de gemeentegrenzen van de fusiepartners. De mogelijkheid blijft dus open om met een deel van een andere gemeente te fuseren. Er wordt dan geredeneerd vanuit het verzorgingsgebied van de toekomstige gemeente. Een ander optie is dat bestaande gemeenten als geheel worden samengevoegd.

In de raadsvergadering van 12 juni 2007 heeft de raad van Bolsward besloten:

1. Vast te stellen het visiedocument: *Bolsward, stad maar geen vesting*.
2. Kennis te nemen van de reacties van college, managementteam en de ondernemingsraad.
3. Het presidium opdracht te geven om het werkplan op te stellen.

2. Gaasterlân-Sleat: nog onbekend

3. Harlingen: is nog in een verkennende fase en volgt de ontwikkelingen in Bolsward en Wûnseradiel.

4. Frankeradeel: de herindeling is nog geen bestuurlijke discussie

5. Lemsterland: is nog in een verkennende fase, heeft wel in een visiedocument vastgelegd dat de gemeente georiënteerd is op Skarsterlân en de Noordoostpolder.

6. Nijefurd: Op 9 oktober 2007 is door de gemeenteraad het volgende besloten:

1. Met voortvarendheid te streven naar een fusie.
2. Op voorhand als “partner(s)” in het proces geen enkele gemeente in de regio uit te sluiten.
3. De “partner” keuze vast te stellen nadat de resultaten van een SWOT-analyse beschikbaar zijn die omvat de analyse van de clusters van gemeenten: Nijefurd, Wymbritseradiel, Sneek, Gaasterlân-Sleat, Bolsward en Wûnseradiel of delen van Wûnseradiel (rond 92.000 inwoners) en Nijefurd, Gaasterlân-Sleat, Bolsward en Wûnseradiel of delen van Wûnseradiel (rond 42.000 inwoners).
4. De resultaten van het onderzoek aan de burgers voor te zullen leggen.
5. Met de andere bij de fusie betrokken gemeenten, op basis van de sterkte- en zwakte (SWOT)-analyse, een plan van aanpak opstellen dat een fusie mogelijk maakt. (zie ook pt. 10)

7. Sneek: wil uiteindelijk fuseren met Nijefurd, Wymbritseradiel en Gaasterlân-Sleat.

8. Wûnseradiel: Op 18 juni 2007 geeft de meerderheid van de raadscommissie voorlopig de voorkeur aan een herindeling richting Zuidwest Friesland en Bolsward (zonder Littenseradiel). Vanaf half oktober 2007 t/m half november 2007 vinden zes discussieavonden plaats in de gemeente om de mening van de burgers te peilen. Tevens wordt in die periode onder 750 inwoners een telefonische enquête gehouden. Begin 2008 wil de gemeenteraad een definitief besluit nemen.

9. Wymbritseradiel: Op 1 oktober 2007 heeft Deloitte Consulting in opdracht van het gemeentebestuur een rapport uitgebracht. Hierin staan vijf varianten beschreven bij een mogelijke herindeling. Bij het onderzoek waren ook de overige zeven gemeenten betrokken omdat tussen de acht gemeenten verschillende samenwerkingsverbanden bestaan.

De vijf varianten zijn de volgende:

1. De Friese Meren-variant: Wymbritseradiel, Sneek, Nijefurd en Gaasterlân-Sleat;
2. De IJsselmeer-variant: Wymbritseradiel, Wûnseradiel, Bolsward, Nijefurd, Sneek en Gaasterlân-Sleat;

3. De Zuidwesthoek-variant: Wymbritseradiel, **Littenseradiel**, Wûnseradiel, Bolsward, Sneek, Nijefurd en Gaasterlân-Sleat;
4. De A7-variant: Wymbritseradiel, Wûnseradiel (deels), Bolsward, **Littenseradiel (deels)**, Sneek, Nijefurd en Gaasterlân-Sleat;
5. De A7+ -variant: Wymbritseradiel, Wûnseradiel, **Littenseradiel (deels)**, Sneek, Bolsward, Nijefurd en Gaasterlân-Sleat.

Gezien de randvoorwaarden die de gemeente heeft gesteld, zijn de varianten 1 en 2 niet te prefereren, is de conclusie van Deloitte Consulting. Wil men volgens het bureau voldoende draagvlak bij burgers creëren en het evenwicht tussen stedelijke- en plattelandsbelangen waarborgen, dan is variant 4 te prefereren, waarbij Sneek en Bolsward centrumgemeenten zijn.

Ook wordt variant 4 aanbevolen vanuit het criterium interne samenhang en cohesie op het gebied van economie, wonen, werken, onderwijs en zorg, waarbij gesteld wordt dat deze variant lastig is vanwege de grenscorrecties.

De uitkomsten van het rapport worden momenteel met de bevolking van Wymbritseradiel besproken, waarna de gemeenteraad waarschijnlijk eind november 2007 haar definitieve standpunt zal bepalen.

10. SWOT-analyse. (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats/ sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen)

Op initiatief van de gemeenteraad van Sneek hebben onlangs (september/oktober 2007) zes van de acht Zuidwesthoekgemeenten besloten tot het laten uitvoeren van een SWOT-analyse (te weten: Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Littenseradiel, Sneek, Wûnseradiel).

Het doel hiervan is inzicht te verkrijgen met welke gemeenten een optimale match van lokaal-bestuurlijke verantwoordelijkheid en maatschappelijke samenhang bereikt kan worden.

De SWOT-analyse heeft o.a. het volgende doel:

- a. Het verschaffen van inzicht in verschillende fusievarianten (o.a. ten aanzien van samenhang, bestuurskracht en verhoudingen in de regio) met daaraan gekoppeld de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage uit het Gemeentefonds.
- b. Inzicht verschaffen in de bestaande organisatie (financieel)
- c. Inzicht verschaffen in de verschillende vormen van decentrale dienstverlening en/of digitale dienstverlening die er kunnen worden uitgevoerd om de optische afstand tot de gemeentelijke dienstverlening te verkleinen.
- d. Inzicht verschaffen in het beleid dat kan worden gevoerd om de identiteit van de kernen (platteland en stad) na een mogelijke fusie te waarborgen.
- e. Inzicht verschaffen in de consequenties die een fusie heeft voor andere samenwerkingsverbanden (ICT, WMO, Sociale Zaken, Politie, Brandweer etc.)

De gemeenten Lemsterland en Wymbritseradiel hebben besloten niet aan het onderzoek deel te nemen, maar zijn wel bereid mondelinge en schriftelijke informatie te verstrekken voor de uitvoering van het onderzoek.

De analyse (per gemeente en in samenhang met andere gemeenten) wordt uitgevoerd door bureau OBMC Consulting te Voorburg en zal worden geleverd op 16 november 2007.

4.10 Samenvatting/ Conclusie.

Alleen op het gebied van ruimtelijke ordening kan de gemeente zelf nog een afweging maken. De gemeente is kwetsbaar naast hetgeen in samenwerkingsverbanden wordt uitgevoerd (wat tegelijkertijd ook een sterkte is), in de eenmansfuncties op diverse beleidsterreinen. Bij de

overheveling van taken door het rijk/provincie krijgt de gemeente ook de personele en vooral financiële kwetsbaarheid mee. Samenwerking is een oplossing, maar zelfs nu kunnen sommige gemeenten zeer moeilijk personeel leveren voor de samenwerking. Daarnaast zijn de coördinatie c.q. organisatie en de kosten van de samenwerking een probleem.

Voor Littenseradiel zijn er nog andere oplossingen: zelfstandig blijven. Op dit moment ontwikkelt elke omliggende gemeente het definitieve standpunt over herindeling/fusie/opsplitsing, op welke wijze en wanneer. Als de gemeente zelfstandig blijft, verzwakt dat de positie, ook in samenwerkingsverbanden.

Als regiegemeente functioneren is erg moeilijk, omdat Littenseradiel gericht is op uitvoering, beheer en dienstverlening. Het regisseren wordt hier niet beheerst, evenals in Ten Boer.

De SETA-gemeente werkt alleen met 2 à 3 gemeenten en moet nog vorm krijgen in de praktijk. Met de federatiegemeente zijn geen positieve ervaringen opgedaan.

Bij een herindeling/fusie c.q. opsplitsing van de gemeente worden de bestuurlijke en ambtelijke krachten gebundeld. Om de burger te bereiken kan gebruik gemaakt worden van wijk- c.q. dorpwethouders. Voor de organisatie kan dit naast de kans op verkokering, bureaucratie, lange lijnen, betekenen dat meer personele en financiële middelen beschikbaar zijn, en er meer ontplooiingskansen voor de medewerkers zijn.

5. Samenvatting en Conclusie.

5.1 Wat willen we?

We willen een gemeente die het bestuur dicht bij de burger brengt, wat gerealiseerd wordt door de burger optimale invloed op en betrokkenheid bij het bestuur te geven (interactieve beleidsvorming). Een gemeente die klantgericht aan het werk is, zowel intern als extern gericht, waarbij aandacht is voor de noden en behoeften van de ingezetenen (bv. voorzieningenniveau).

Onderzoeken van de Rekenkamercommissie (b.v. inhuur externen, bouwkosten, verkeersveiligheid), klanttevredenheidsonderzoeken, De Staat van de Gemeente etc. zijn indicatoren over de positie van de gemeente.

Vanuit de provincie zijn in de loop der jaren een aantal notities verschenen over en onderzoeken gehouden naar bestuurskracht in de zuidwesthoekgemeenten. In de laatste provinciale notitie (2006) werd o.a. gesteld dat de Zuidwesthoekgemeenten verder moesten bouwen aan facilitaire samenwerking. De bestuurskracht tussen Wûnseradiel, Littenseradiel en Bolsward moest worden versterkt.

Vanuit het rijk is aandacht voor de gemeente als basis voor een slagvaardige overheid. Door het dit jaar gesloten bestuursakkoord tussen het kabinet en de VNG, namens de gemeenten, krijgen de gemeenten meer beleidsvrijheid met name op het gebied van dienstverlening, veiligheid, jeugdzaken, werkgelegenheid. In het gepresenteerde rapport Aartsen werd voorgesteld dat de gemeenten de eerste bestuurslaag worden, maar zij moeten een grotere omvang hebben om alle taken te kunnen verrichten.

De gemeente Littenseradiel functioneert goed. Continue is er aandacht voor verbetertrajecten. Er is zowel organisatorisch als financieel (nog) geen enkele noodzaak tot een herindeling of opsplitsing van de gemeente. Indien meer overheidstaken (uitgebreid genoemd in paragraaf . 2.3) naar de gemeente worden overgeheveld, is het de vraag of die taken door de gemeente zelf of via een samenwerkingsverband kunnen worden ontwikkeld c.q. kunnen worden uitgevoerd.

Dus: heeft de gemeente dan voldoende bestuurskracht in de komende jaren? Daarnaast zijn er met alle nieuwe taken, personele maar vooral ook financiële risico's.

Men kan zich afvragen of het een meerwaarde heeft om in dat kader nog te denken aan de verschillende vormen van samenwerking. Er wordt immers al op legio terreinen samengewerkt met de omliggende gemeenten, op wat voor (wettelijke) basis dan ook. Bovendien wordt de "lappendeken" van samenwerkingsvormen voor een ieder (burger, bestuur en organisatie) niet transparanter (democratische legitimiteit). Bij de verschillende genoemde samenwerkingsverbanden valt het op dat de afstand tussen de gemeente en het samenwerkingsverband groot is. Daarnaast ontbreekt de coördinatie c.q. organisatie vaak waarbij men zich ook nog af kan vragen wie de samenwerking betaalt.

5.2 Andere oplossingen.

Naast samenwerkingsverbanden zijn voor de gemeente vier mogelijkheden om de toekomstige taken te kunnen uitvoeren, door:

a. zelfstandig blijven, met een (voorlopig) geringe afstand tussen burger-bestuur, een eigen organisatie en een eigen bestuur met deelname in veel samenwerkingsverbanden, wat onduidelijkheid in verantwoordelijkheden kan meebrengen, keuzes maken in te ontwikkelen/uit te voeren taken. Tevens is er dan een beperktheid in financiële en personele middelen. Gezien de ontwikkelingen in de omliggende gemeenten, wordt de positie verzwakt, ook in samenwerkingsverbanden.

b. de regiegemeente, waarbij eigen ontwikkeld beleid wordt uitgevoerd door een andere gemeente. Beide hebben een eigen verantwoordelijkheid. De afstand tussen de burger-bestuur kan groter worden. Uitvoerend personeel is niet in dienst van de regiegemeente. Littersradiaal is gericht op beheer, uitvoering en dienstverlening en beheerst niet het regisseren.

c. de SETA (Samen En Toch Apart) -gemeente, waarin met meerdere gemeenten een krachtenbundeling plaatsvindt, waar een eigen organisatie en bestuur is. Medewerkers kunnen met meerdere besturen en gemeenteraden te maken hebben, waardoor er kans is op onduidelijke opdrachten door onvoldoende communicatie. De grotere deelnemende gemeente kan overheersen. De afstand burger-bestuur kan groter worden. De SETA-gemeente werkt alleen met 2 à 3 gemeenten en moet in de praktijk nog vorm krijgen.

d. de federatiegemeente, waarbij afspraken met meerdere gemeenten worden gemaakt over de uitvoering van taken. Er is dan ambtelijk, bestuurlijk (gemeenteraden en gemeentebesturen) overleg over de afstemming van beleid, afstemming dienstverlening en gemeenschappelijke uitvoering door meerdere gemeenten op basis van een federatie-verordening. De organisaties worden bijeengevoegd, wat veel vraagt van medewerkers en bestuur. De afstand burger-bestuur is klein. De ervaringen met de federatiegemeente zijn tot dusver niet erg positief.

e. herindeling/fusie/opsplitsing is een ingrijpende beslissing waarbij de gemeente gevoegd kan worden bij een andere gemeente, of bij een deel van een andere gemeente, maar ook is er de mogelijkheid dat de gemeente opgesplitst wordt. De afstand burger-bestuur kan klein zijn door een wijk- c.q. dorpswethouder. Medewerkers kunnen in dienst treden bij de nieuwe organisatie. Er is vergroting van bestuurskracht, meer personele en financiële middelen, en de gemeente is een goede bestuurlijke partner in het geringe aantal samenwerkingsverbanden. Daarnaast kunnen in de organisatie ook bureaucratie, verkokering en lange lijnen ontstaan. Herindeling/opsplitsing biedt kansen t.a.v. nieuwe ontwikkelingen op de bestaande beleidsterreinen. Het voorzieningenniveau kan gemakkelijker worden behouden en worden vergroot. Er wordt dan gekozen voor beleidsontwikkeling en bestuur op grotere schaal.

Bij de b,c en d- mogelijkheden is het eigenlijk een kleine stap naar een herindeling. Samenvoelingen vinden immers alleen ambtelijk -organisatorisch plaats, nog niet bestuurlijk.

5.3 Voorwaarden herindeling.

1. Sterk draagvlak bij de bevolking (democratische legitimering) tijdens herindelingprocedure, en bij uiteindelijk voorstel
Het draagvlak dient goed in kaart te zijn gebracht.

2. Draagvlak bij de ambtelijke organisatie.

3. Draagvlak is nodig om voldoende bestuurskracht te ontwikkelen: de bestuurlijke en ambtelijke organisatie dient voldoende onkwetsbaar te zijn en goed in staat te zijn om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit te oefenen. Er moet ruimte zijn voor specialisatie waarbij de gemeente goed kan functioneren op de arbeidsmarkt. Bij een grotere gemeente speelt binnengemeentelijke decentralisatie om bestuurlijke en financiële nadelen van een te grote gemeente tegen te gaan.

4. Duurzaamheid: herindeling op een bepaalde grootte zodat niet snel weer een herindelingproces plaats te vinden. M.a.w. kijken naar nog andere, voor de hand liggende fusiepartners.

5. Interne samenhang: nieuwe gemeente dient een logische, interne samenhang te hebben, die identiteit geeft aan de nieuwe eenheid. De samenhang kan verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch etc.

6. Regionale samenhang en evenwicht. Door de vorming van een nieuwe gemeente kunnen goede, regionale verhoudingen ontstaan ofwel voorkomen dat de bestaande verhoudingen minder worden. Dit houdt in dat de nieuwe gemeente een goede, effectieve bestuurlijke partner kan zijn voor omringende gemeenten en andere bestuursorganen. Dit is van belang voor een goede taakuitoefening voor het eigen grondgebied en heeft ook betrekking op bovengemeentelijke functies en taken. Tevens mogen door de vorming van een nieuwe gemeente, buurgemeenten niet in een beklemd positie raken waardoor het toekomstperspectief voor hen ongunstig wordt beïnvloed.

5.4 Conclusie.

Om te kiezen voor zelfstandigheid en meer samenwerking zijn op zich best sterke argumenten te vinden. Het is inmiddels wel duidelijk dat het meer is dan een tendens dat elke omliggende gemeente op grond van argumenten kiest voor herindeling.

Er vanuit gaande dat elke gemeente voor herindeling/fusie kiest, lijkt het de werkgroep ondenkbaar dat Littenseradiel zelfstandig blijft, niet alleen vanwege de toename van taken voor de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, maar ook in het kader van samenwerking. Als zeer kleine gemeente zal Littenseradiel dan in vele opzichten niet als een volwaardige partner worden gezien. Daarmee isoleert de gemeente zich en verzwakt doordat o.a. de goede kwaliteiten van de gemeente minder aan bod komen in het geheel van samenwerking met de andere gemeenten.

De weging van alle argumenten over het bestuurlijke vermogen is een politieke afweging en maakt onderdeel uit van de standpuntbepaling door de gemeenteraad.

Bijlage.

Literatuurlijst.

Internet:

www.actieprogramma.nl

Democratische legitimatie van Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden (notitie)
Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht
De eerste overheid

Zelfevaluatie bestuurskwaliteit

De wil tot verschil

De toekomst van Littenseradiel

“Effecten van gemeentelijke herindeling”

Beleidskader gemeentelijke herindeling

“Samenwerking volgens SETA-concept “

“Vier jaar later”, de impact van de Drentse herindeling

De toekomst van het decentrale bestuur

Samenwerkend naar zelfstandigheid?

Thorbeckediner 2006, Opschaling en verdeling
in het middenbestuur

Maatwerk in het middenbestuur

Manifest van de gemeenten

Gemeenten kunnen het verschil maken

Jaarverslag 2006

Samenwerking in de Zuidwesthoek, Stand van zaken
(7 februari 2005)

Ministerie van Binnenlandse
Zaken

Ministerie van Binnenlandse
Zaken

VGS & VB

VNG-commissie Gemeentewet en
Grondwet

Gemeente Littenseradiel (februari
2006)

VNG

Openbaar bestuur

Ministerie van Binnenlandse Zaken
Bestuursmiddelen

Beleid en Advies Groep

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Ministerie van Binnenlandse Zaken

VNG

VNG -magazine

Gemeente Littenseradiel