

Tour de Frise

Toekomstvisie op een krachtig en efficiënt bestuur in Fryslân

Jan Ploeg

13 maart 2007

Als portefeuillehouder Bestuurlijke Organisatie in het College van Gedeputeerde Staten heb ik mij de afgelopen anderhalf jaar intensief bezig gehouden met het onderwerp lokale bestuurskracht. Gedurende deze periode heb ik hierover met burgemeesters en colleges van Friese gemeenten, in gebieden waarin het lokaal bestuur kwetsbaar is, vele gesprekken gevoerd. Deze gesprekken hebben mijn gedachten gescherpt over het lokaal-bestuurlijke toekomstperspectief in Fryslân. Als scheidend gedeputeerde is het mijn verantwoordelijkheid zorg te dragen voor een goede beleidsinhoudelijke overdracht richting mijn opvolger. Met dit document à titre personnel wil ik mijn opvolger bovendien mijn persoonlijke visie op de toekomst van het lokaal bestuur in Fryslân geven. Tevens los ik hiermee mijn toezegging aan de Statencommissie Boarger en Mienskip in. Omdat dit onderwerp alle Friezen aangaat, heb ik dit document in brede kring verspreid. Hiermee liggen al mijn kaarten op tafel. Het is aan bestuurders en inwoners van Fryslân om te bepalen wat ze met dit document doen.

Achtergrond

Voor mij staat vast dat de Friese burgers recht hebben op een effectief en efficiënt openbaar bestuur. Het bestuur is er voor de burgers, niet andersom. Daarbij geldt dat het openbaar bestuur dat zo dicht mogelijk bij de burger moet staan. Met 'dichtbij' bedoel ik dat op basis van het subsidiariteitsbeginsel zo veel mogelijk taken bij de laagste bestuurslaag neergelegd moeten worden. De consequentie daarvan is dat de gemeenten hun taken wel aan moeten kunnen. Er is behoefte aan sterke en toekomstbestendige gemeenten.

Dichtbij betekent in dit verband dus nadrukkelijk niet kleinschaligheid. De provincie Fryslân en de Friese gemeenten hebben al in 2002 onderkend dat een kleinschalig lokaal bestuur juist een risico van bestuurlijke en operationele kwetsbaarheid in zich draagt. Het kan het waarmaken van ambities belemmeren. Dit vraagt om een versterking van de bestuurskracht van het lokale bestuur. Deze problematiek onder ogen zien en werken aan concrete oplossingen beschouw ik als kenmerk van bestuurskracht. Nu er steeds meer oplossingsgerichte initiatieven ontstaan op dit vlak binnen én tussen de Friese gemeenten, concludeer ik dat deze opvatting steeds breder gedragen wordt onder de Friese bestuurders en burgers. Dit is mijns inziens een ontwikkeling in de goede richting. Immers, het bestuur van Fryslân wordt gevormd door zowel provincie als gemeenten. Samen dragen zij een complementaire verantwoordelijkheid voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken in Fryslân.

Bij het opmaken van de balans over de staat van de lokale bestuurskracht in Fryslân is het goed stil te staan bij het feit dat dit proces van bestuurskrachtversterking is begonnen met de gemeentelijke zelfevaluaties van 2003. Bij dit proces heeft de provincie op verzoek van de Vereniging van Friese Gemeenten (VFG) de regie ter hand genomen. Dit heeft ertoe geleid dat het College in de zomer van 2004 een probleemstellende notitie aan Provinciale Staten heeft aangeboden. Provinciale Staten hebben naar aanleiding hiervan de Bestuurlijke Organisatie Commissie (BOC) ingesteld. De BOC stelde in haar kaderstellende eindrapport "Kaders voor kwaliteit" uit 2005 een vierjaarlijkse bestuurskrachtvisitatie voor. Hiervoor bleek echter geen draagvlak bij de gemeenten te bestaan. Daarop is besloten per cluster van gemeenten gesprekken aan te gaan over de gebiedsgerichte versterking van de bestuurskracht. In de notitie "Friese gemeenten samen sterk" van zomer 2006 hebben Gedeputeerde Staten hierover gerapporteerd. Hierin beschrijft het College op deze wijze de provincie samen met de gemeenten per samenhangend gebiedscluster zoekt naar passende maatoplossingen.

Het resultaat van dit proces tot nu toe is driedelig:

- het onderwerp bestuurskrachtversterking is uit de taboesfeer gehaald en (wederom) bespreekbaar gemaakt;
 - gemeenten hebben hun initiële defensieve houding bijgesteld in een positieve grondhouding;
 - mede gevoed door de roep uit de burgerij denken gemeenten nu proactief na over mogelijke oplossingen en de hiertoe te nemen concrete vervolgstappen.
- Dit zijn belangrijke randvoorwaarden voor een constructief en inhoudelijk debat over de versterking van de bestuurskracht op lokaal niveau.

Het tot stand brengen van sterke en toekomstgerichte gemeenten loopt in de meeste gevallen langs één van onderstaande lijnen:

- op eigen kracht;
- door intergemeentelijke samenwerking;
- door fusie.

Met het oog op de hierboven beschreven achtergrondsituatie en uitgaande van de Friese verhoudingen, lijkt als oplossingsrichting voor de versterking van lokale bestuurskracht intergemeentelijke samenwerking het meest voor de hand te liggen, althans voor de korte termijn. Hierbij plaats ik echter wel enkele kanttekeningen. Ik hecht eraan te memoreren dat deze samenwerking dan wel een bewuste keuze van de deelnemende partijen dient te zijn en dat de provincie vanuit haar regierol scherp moet waken voor een te grote mate van vrijblijvendheid in de samenwerking. Ook moet voorkomen worden dat er, nog meer dan nu al het geval is, een woud aan samenwerkingsverbanden met onduidelijke gezagsstructuren ontstaat. Voor de burger moet helder zijn welke instantie waarvoor verantwoordelijk is en voor de kiezer moet duidelijk zijn waarvoor ze kiest.

Bij intergemeentelijke samenwerking is het van belang een onderscheid te maken tussen enerzijds de facilitaire en anderzijds de beleidsmatige invalshoek. Samenwerking ten aanzien van facilitaire aangelegenheden is in hoge mate technologisch bepaald. Dit kan in mijn ogen om die reden plaatsvinden op een grotere geografische schaal. Een voorbeeld is samenwerking op het gebied van ICT. Een kwalitatieve beleidsinhoudelijke samenwerking vraagt daarentegen voortdurende politieke input van de deelnemende gemeenten. Dit houdt in dat een beperkt aantal deelnemers bevorderlijk is voor de onderlinge afstemming. Deze vorm van samenwerking is daarom gebaat bij een beperkt geografisch deelnemersveld. Mijn lijn is dat beleidsmatige samenwerking een heldere visieontwikkeling vergt langs drie sporen: beleidsinhoudelijk, ambtelijk-organisatorisch en bestuurlijk-organisatorisch. Een perspectiefrijk samenwerkingsverband kenmerkt zich in die zin dus door het hebben van een duidelijk vastgelegde bestuurlijke toekomstvisie.

Tour de Frise

In de onderstaande Tour de Frise schets ik een beeld van het toekomstperspectief voor een bestuurskrachtig Fryslân dat mij voor ogen staat:

Leeuwarden

Leeuwarden is het bestuurlijke, culturele en financiële centrum van Fryslân en daarnaast de regionale onderwijsmetropool bij uitstek. Landelijk bekeken, kent de stad gezien haar inwonertal bovendien een relatief hoog aantal arbeidsplaatsen. De hoofdstad laat zich kennen door een duidelijke gemeentegrensoverstijgende allure en kent een ruim verzorgingsgebied. Deze positie brengt een wederzijdse verantwoordelijkheid met zich en kan nog verder versterkt worden. In dit verband springt ook de rol en positie van Leeuwarden in Westergozone en het Middelsegebied. Het past bij de ambitie van Leeuwarden om als lead partner in de komende periode belangrijke stappen te zetten voor de verdere ontwikkeling van de Westergozone. Leeuwarden kan zijn bestuurlijke ambities zelfstandig voldoende waarmaken. Waar nodig aangevuld op basis van de bestaande afspraken binnen het Bestuurlijk Overleg Stadsgewest Leeuwarden (BOSL). De omliggende gemeenten leveren in dit verband een belangrijke bijdrage aan de verdere ontwikkeling van Leeuwarden.

Middelsee

De Middelsee-gemeenten Leeuwarderadeel, Menaldumadeel, het Bildt en Ferwerderadiel kenmerken zich als plattelandsgemeenten met een forensenfunctie, die een sterke oriëntatie op Leeuwarden hebben. Mede aangemoedigd door het bestuurskrachtproject manifesteren de gemeenten zich steeds sterker als samenhangend cluster voor een gezien de aard en schaal perspectiefrijke intergemeentelijke samenwerking. Ten aanzien van zogeheten beheerstaken lijkt een niet-vrijblijvend Middelsee-verband over voldoende vermogen te kunnen beschikken. Op dit punt wordt momenteel ook belangrijke voortgang geboekt. Voor de grotere ontwikkeltaken vind ik het een logische keuze nog meer aansluiting te zoeken bij elkaar en bij de Leeuwarder expertise.

Harlingen en Franekeradeel

Deze beide gemeenten participeren samen met Leeuwarden en Menaldumadeel in het verband van de Westergozone. Harlingen fungeert hierbij ten opzichte van Leeuwarden als een Friese equivalent van Bremerhaven in relatie tot Bremen als dé maritieme poort van Fryslân. Harlingen heeft als zodanig een duidelijke rol in de Westergozone. Het is een zeewaarts gerichte kleine stad met een grote dynamiek en bijbehorende grote opgaven, meer specifiek: havenschapsachtige taken. De plattelandsgemeente Franekeradeel kent in Franeker een behoorlijke historisch-culturele stedelijke kern. Ze speelt gezien de geografische ligging een belangrijke rol als verbindingsofficier tussen Leeuwarden, Harlingen en Middelsee. Hierdoor levert Franeker een cruciale bijdrage aan de verdere ontplooiing van de Westergozone. Het is belangrijk te erkennen dat beide gemeenten een specifieke eigenheid en historische rivaliteit kennen. In plaats van een eenzijdige focus op onderlinge toenadering vind ik het logischer dat beide gemeenten hun blik op Leeuwarden richten. Dit komt zowel hun eigen ontwikkeling ten goede, als die van Leeuwarden en de Westergozone.

Bolsward, Wûnseradiel en Littenseradiel

Elk van deze drie plattelandsgemeenten ondervindt de beperkingen van haar kleinschaligheid en is doordrongen van zijn bestuurlijke en financiële positie, zonder dat er sprake is van acute problemen ten aanzien van de bestuurskracht. Er vindt een sterker wordende onderlinge oriëntatie tussen deze gemeenten plaats, die door middel van een gestage groei een bemoedigend bestuurskrachtperspectief kent. Dit maakt dat een goed ontwikkeld en niet-vrijblijvend samenwerkingsverband voorsnog een afdoende waarborg vormt om bovenlokale zaken op een behoorlijk niveau effectief en efficiënt te regelen.

Sneek, Wymbritseradiel, Nijefurd en Gaasterlân-Sleat

Deze vier Zuidwesthoekgemeenten kennen door hun ligging in een typisch watersportgebied een sterke samenhang door hun toeristisch-recreatieve karakter. In het licht van hun ambities kampen Nijefurd en Gaasterlân-Sleat met een nijpende kleinschaligheidsproblematiek. Met behoud van de eigen identiteit en in het licht van de opbloeiende samenwerking ligt in dit cluster een verdergaande opschaling van de lopende onderlinge toenadering in de rede. Signalen uit de bevolking duiden erop dat hieraan behoefte bestaat. Binnen deze gemeenten lopen inmiddels allerlei kansrijke initiatieven om te komen tot een gezamenlijke versterking van de bestuurskracht, hetgeen door onder meer door recente bestuurlijke ontwikkelingen tot extra impulsen op dit vlak heeft geleid. Een ambtelijk-organisatorische integratie zal hier de opmaat moeten vormen tot een bestuurlijk samengaan. Binnen dit cluster leunt Wymbritseradiel ook sterk op Sneek. In die zin is het dan ook opmerkelijk dat deze gemeente tot nog toe niet de handschoen heeft opgepakt om mee te bouwen aan een solide samenwerkingsconstructie. In mijn perceptie is dat een gemiste kans, niet in de laatste plaats voor de toekomst van de gemeente zelf.

Heerenveen, Skarsterlân en Lemsterland

De gemeenten kunnen over het algemeen in voldoende mate garant staan voor de taken die op hen afkomen. De tandem Heerenveen-Joure werkt als complementaire combinatie van 'de kleine stad en het grote dorp' goed samen aan de uitvoering van een gezamenlijke structuurvisie. Dit kan in de toekomst als kapstok dienen voor het aanhaken van andere beleidsterreinen.

De gemeente Lemsterland beschikt over een krachtige kern en heeft een sterk eigen karakter. Toch ligt een duidelijke oriëntatie op Skarsterlân en Heerenveen voor de hand. Het college en de raad hebben zich ook in die zin uitgesproken. Voor deze drie gemeenten vormt het A6/A7-wegennet de levensader van dit samenhangende gebied, waarbij de A6 bij Lemmer geldt als voornaam verbindingstraject met de Randstad. De komende tijd zal de samenwerking tussen de drie gemeenten verder vorm moeten krijgen.

Weststellingwerf en Ooststellingwerf

Beide gemeenten delen binnen de Friese context een sterke 'eigen' culturele identiteit die wordt ingegeven door een duidelijk afgebakend streektaalgebied. In deze onderlinge Saksische verbondenheid lijkt een verdere toenadering besloten te kunnen liggen, zonder dat daartoe wat betreft hun bestuurskracht overigens een acute noodzaak bestaat. De raden van beide gemeenten hebben zich intussen al wel uitgesproken te komen tot een vergaande bilaterale facilitaire samenwerking.

Smallerland en Opsterland

Opsterland kent een zekere mate van natuurlijke oriëntatie op Drachten als regionaal centrum. Vanuit deze achtergrond vallen voorzichtige aanzetten van het 'naar elkaar toegroeien' te bespeuren, onder meer uitmondend in een gezamenlijk bedrijventerrein. Door de ligging in de A7-zone, spelen beide gemeenten een belangrijke rol in het aantrekken van aanvullende bedrijvigheid als voorwaarde voor een duurzaam sociaal-economisch ontwikkelperspectief voor oostelijk Fryslân. Hierin schuilt de noodzaak tot onderlinge beleidsmatige afstemming, wat niets hoeft af te doen aan de zelfstandigheid van beide gemeenten.

Boarnsterhim en Tytsjerksteradiel

Deze gemeenten zijn centraal gelegen in een natuur- en recreatiegebied in de driehoek Leeuwarden-Drachten-Heerenveen, waarbij geen sprake is van een overheersende focus op één van deze drie steden. De oriëntatie op deze steden is sterk afhankelijk van de geografische ligging van de kernen binnen beide gemeenten. In termen van bestuurskracht presteren deze beide gemeenten thans naar behoren, zodat op dit moment ook geen directe aanleiding bestaat tot een ondubbelzinnige 'keuze voor elkaar'.

NOFA

De NOFA-gemeenten Achtkarspelen, Kollumerland c.a., Dantumadeel en Dongeradeel zijn op zichzelf voldoende krachtige gemeenten. Ze kampen echter met een duidelijk structureel faseverschil met overig Fryslân wat betreft de sociaal-economische ontwikkeling. Vanuit de achtergrond van deze gemeenteoverstijgende problematiek zoekt men naar een gezamenlijke oplossing. De NOFA-gemeenten zijn goed op weg naar een gemeenschappelijke bedrijfsvoering en een groeiende mate van beleidsmatige afstemming en samenwerking. Hierbij wordt ook het bestuurlijk eindperspectief in kaart gebracht. De in 2006 aangestelde NOFA-regisseur speelt een belangrijke rol. Er zijn concrete bestuurlijke afspraken gemaakt om uiterlijk in 2008 te komen tot een operationele gezamenlijke back-office. Daarnaast zijn de NOFA-gemeenten met de provincie een set van beleidsinhoudelijke afspraken overeengekomen, waarbij op projectbasis gewerkt zal worden aan de verdere ontwikkeling van noordoost Fryslân. Gezien de ernst en omvang van de maatschappelijke problemen in het gebied ligt op den duur de totstandkoming van een krachtige lokaalbestuurlijke formatie van meer dan 80.000 inwoners in de rede.

Waddeneilanden

De Friese Wadden en Texel zijn betrokken bij een apart traject voor de versterking van hun bestuurskracht. Omdat de eilanden individueel te kleinschalig zijn om volwaardig en efficiënt als lokaal bestuur te kunnen functioneren, wordt de oplossing al enige tijd gezocht in een sterk samenwerkingsverband van de vijf eilanden. Met behulp van een extern onderzoek wordt op dit moment een beslissing voorbereid die voorziet in een concrete uitwerking.

Provincie Fryslân

Het past een orgaan dat anderen kritisch de maat neemt om ook haar eigen presteren onder de loep te nemen. Daartoe heeft de provincie de intentie uitgesproken haar eigen bestuurskracht ook aan een onderzoek te onderwerpen. De provincie is wil dit in de komende college-periode doen. Hierbij moet de provincie zich afvragen of ze haar taken goed vervult én of de provincie de aangewezen bestuurslaag is om bepaalde taken te vervullen.

Het past de provincie om zich in toenemende mate te vormen tot een compacte en slagvaardige organisatie. In mijn overtuiging is het de toekomst van de provincie zich toe te leggen op haar core business. Dit is primair gelegen in de ruimtelijk-fysieke (RO, milieu, water, mobiliteit) en toezichtstaken. Aanvullend is het een Noordelijk landsdelige taak de verdergaande regionaal-economische ontwikkeling vorm en inhoud te geven. In dit verband acht ik het denkbaar dat taken ten aanzien van sociaal beleid, onderwijs en welzijn aan daartoe voldoende toegeruste gemeenten wordt overgedragen. Maar ik moet concluderen dat de tijd hiervoor momenteel nog niet rijp is.

In dit proces is het besef van belang dat de discussie over de bestuurskracht niet op zichzelf staat. Ze heeft een sterke samenhang met (of is zelfs randvoorwaardelijk voor) de toekomstige ontwikkeling van Fryslân. Met betrekking tot het samen vormgeven van de toekomst van Fryslân zijn hier ook duidelijke raakvlakken met het debat over de Fryske Fiersichten. Om de Fiersichten tot een succes te maken zullen provinciaal én lokaal alle krachten gebundeld moeten worden om dit gezamenlijke belang te realiseren, ook in bestuurlijke zin.

Buiten de provinciale context om staat het onderwerp bestuurskracht, in haar onderlinge samenhang met de discussie over de rol en positie van het middenbestuur, ook nadrukkelijk op de nationale agenda (notities minister Remkes, discussie open provinciale huishouding, rapport Commissie Kok). Duidelijk is dat een bestuurlijke oplossing voor de meest acute problematiek in de Randstad ook van invloed is op de rest van het land. Dit vraagt om bestuurlijk verantwoordelijkheidsbesef om met dit onderwerp ook in Fryslân voortvarend aan de slag te gaan. Dit geldt zeker ook op lokaal niveau, aangezien het regeerakkoord inzet op een versterkte rol voor de gemeenten in lijn met een verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden (o.a. WMO en jeugdbeleid). Een toenemende complexiteit van het gemeentelijk takenpakket is hiervan een onvermijdelijk gevolg. In het licht hiervan uit ik mijn zorgen over zowel de financiële spankracht van gemeenten als de mate waarin zij kunnen voldoen aan de eis om de bemensing van het ambtelijk apparaat kwantitatief en kwalitatief op peil te houden.

Ik zie hier een parallel met de recente ontwikkelingen in de decentrale bestuurlijke organisatie in Denemarken. Binnen de Friese context geldt hierbij dat vanuit een door de provincie gedragen bestuurlijke toekomstvisie de gemeenten aan zet zijn hieraan nader invulling te geven. Ik constateer dat deze beweging van onderop in de afgelopen periode meer en meer concreet vorm krijgt en ik appelleer aan het verantwoordelijkheidsbesef van bestuurders hierbij verdergaande stappen te blijven zetten.

Mijn beeld van een gedegen Fries lokaal-bestuurlijk landschap kenmerkt zich als volgt:

- ambitieuze gemeenten die zijn toegerust voor hun taak;
- een toekomstbestendige bestuurlijke inrichting (25 jaar);
- uitgangspunt is dat er sprake behoort te zijn van handzame formaten van de clusters;
- de diverse clusters richten zich op innovatieve oplossingen;
- hierbij zal worden uitgegaan van een organische groei binnen de clusters;
- en nu is het moment hieraan voortvarend vorm te geven!
Hiervoor dienen mijns inziens in de komende vier jaar onderstaande stappen te worden gezet:
- de provincie draagt taken over aan gemeenten zodra zij hiertoe voldoende zijn toegerust;
- in dit proces zal de provincie faciliterend optreden;
- gemeenten pakken zelf ook nadrukkelijk de handschoen op.

Tot slot

Sinds 1984 is er veel veranderd. Maatschappelijke veranderingen hebben zich doorgezet, nieuwe taken zijn op de gemeenten afgekomen en de gemeentelijke zelfevaluaties van 2003 zijn intussen ook al weer een tijd geleden.

In de afgelopen periode is gebleken dat na een aanvankelijk terughoudende opstelling, de Friese gemeenten de uitdaging van het debat over hun bestuurskracht aan zijn gegaan. De stimulators van provinciezijde heeft daarbij in een aantal gevallen katalyserend gewerkt. Ik juich die ontwikkeling toe en roep het nieuwe college van gedeputeerde staten op om zijn verantwoordelijkheid op dit punt te tonen.

Fryslân heeft recht op sterke gemeenten die zelfbewust hun toekomst tegemoet treden. Het is dan zaak om zonder taboes te spreken over de beste kansen en mogelijkheden. Met genoeg stel ik vast dat dit op veel plaatsen in onze provincie het geval is.

De Friese gemeenten dienen letterlijk en figuurlijk het formaat te hebben dat past bij de opdracht die de burgers hun geven. Dat betekent dat een opschaling van alle gemeenten tot een bepaald inwonertal – zoals van wetenschappelijke zijde in tal van documenten wordt bepleit – niet per definitie leidt tot de beste oplossing. Omgekeerd is het echter ook zo dat het kost wat kost vasthouden aan de huidige omvang van alle gemeenten, en het per definitie uitsluiten van structurele veranderingen, tekort doet aan terechte vragen van Friese burgers. Naar mijn beleving zal dit proces onvermijdelijk gaan leiden tot een nieuwe kaart van Fryslân.

Die burgers dienen voor de overheid voorop te staan. Zij dienen daarom met al hun vragen bij hun eigen lokale overheid terecht te kunnen. Deze zal daaraan moeten kunnen voldoen binnen een transparante structuur met heldere politieke verantwoordelijkheden. Het overdragen van essentiële, de burger direct rakende, taken naar amorfe samenwerkingsverbanden acht ik daarom geen toekomstbestendige oplossing. Indien dat als enig resterende oplossing overblijft acht ik verdergaande stappen geboden. Het getuigt daarom van moed en inzicht dat een aantal gemeenten die keuze daadwerkelijk aan het voorbereiden is, en laat zien dat zij door het kiezen voor nieuwe structuren in de vorm van beperkte front-offices met een gemeenschappelijk back-office laat blijken hun burgers werkelijk serieus nemen.

Dit is een ontwikkeling die de Friese burgers verdienen en die van lokale en provinciale overheden vraagt zich hiervoor actief in te zetten. Zodoende kunnen passende antwoorden worden geformuleerd op maatschappelijke uitdagingen nu en in de toekomst.