

Gemeentelijke herindeling en het bedrijfsleven: een case studie naar de effecten in Súdwest Fryslân



Peter Paul Bos  
s1495844  
Maart 2010

Master thesis Economische Geografie  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Begeleider: prof. dr. H. Folmer

## Voorwoord

Deze thesis is geschreven als afsluitende onderdeel van de master Economische Geografie aan de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Tijdens mijn bachelor en de master is voor mij de interesse ontstaan naar het bedrijfsleven, bedrijventerreinen en alle aspecten die hier mee verbonden zijn. Een onderzoek naar de effecten van gemeentelijke herindeling op het bedrijfsleven sprak mij dan ook aan. Het onderzoek bleek aanvankelijk te bestaan uit het doornemen van veel stof over gemeentelijke herindeling. Dit bracht de nodige opstartproblemen met zich mee en vergde veel doorzettingsvermogen. Uiteindelijk heb ik mijn draai toch gevonden naarmate ik steeds meer overzicht kreeg over het onderwerp. Het uiteindelijke resultaat geeft mij veel voldoening.

Voorafgaand aan de werkelijke thesis wil ik wel een aantal mensen bedanken voor hun bijdrage en ondersteuning. Ik ben begeleid namens de Rijksuniversiteit Groningen door prof. dr. H. Folmer. Zijn snelle nakijken en reacties op vragen heb ik als zeer prettig ervaren. Verder wil ik hem bedanken voor het aandragen van dit onderwerp. Daarnaast wil ik iedereen bedanken die ik heb mogen interviewen. Ik ben door iedereen goed ontvangen en heb er nieuwe ervaringen aan overgehouden.

Ik wil mijn studievrienden bedanken die het werken aan de scriptie een stuk dragelijker hebben weten te maken en mijn vriendin voor het luisterend oor. Ten slotte wil ik mijn ouders bedanken voor hun jaren lange ondersteuning tijdens mijn studietijd.

Ik wens u veel leesplezier!

Peter Paul Bos  
Groningen, april 2010

## Samenvatting

De maatschappij verandert. Om in te spelen op deze veranderingen dienen overheden goed aan te sluiten op deze veranderende maatschappij. Gemeenten staan van alle overheden het dichtst bij de burger en spelen hiermee een belangrijke rol bij de aanpassing aan deze veranderende maatschappij.

Het samenvoegen van gemeenten van gelijke of verschillende omvang om een nieuwe gemeente te vormen, is een van de zes mogelijkheden van gemeentelijke herindeling en een mogelijkheid om beter aansluiting te vinden bij deze veranderende maatschappij. Dit proces is al jaren gaande. Waren er in de jaren '50 nog meer dan 1000 gemeenten tegenwoordig zijn het er nog maar 430 en het aantal gemeenten blijft de komende jaren afnemen.

Het blijkt dat het bedrijfsleven in onderzoek naar gemeentelijke herindeling en in beleidsdocumenten nogal wordt onderbelicht. Dat in veel voorlichting over gemeentelijke herindeling weinig aandacht wordt geschonken aan het bedrijfsleven is vreemd. Ondernemers hebben juist veel contact met overheidsinstanties. Daarom is het wenselijk meer te weten te komen over de mogelijke effecten van gemeentelijke herindeling op het bedrijfsleven. Op deze manier kan de relatie overheid – ondernemers beter belicht worden en worden betrokken bij gemeentelijke herindeling. Dit brengt de volgende hoofdvraag voort:

*Wat zijn de effecten van gemeentelijke herindeling op het bedrijfsleven?*

In literatuur over gemeentelijke herindeling wordt weinig gesproken over effecten van gemeentelijke herindeling voor het bedrijfsleven. Uit bestuurskundige en economisch geografische literatuur kunnen echter een aantal mogelijke consequenties worden afgeleid.

Belangrijkste mogelijke effecten van gemeentelijke herindeling op het bedrijfsleven.

<b>Positieve consequenties</b>	<b>Negatieve consequenties</b>
Betere afstemming	Minder directe band gemeente - bedrijfsleven
Toename financiële mogelijkheden	Verlies identiteit van gemeente
Professioneler bestuur en dienstverlening	Meer bureaucratie
Minder bureaucratie	
Betere samenwerkingspartner	

Om de effecten van gemeentelijke herindeling op het bedrijfsleven te duiden zijn de begrippen 'gemeente' en 'gemeentelijke herindeling' uiteengezet.

De gemeente is een bestuurslaag die gericht is op de lokale gemeenschap waardoor deze dicht bij de burger staat. De gemeenten in Nederland maken deel uit van een gedecentraliseerde eenheidsstaat, het beleid van de delen dient te passen bij het beleid van het geheel. Dit wordt ook wel medebewind genoemd. De gemeenten hebben echter ook een bepaalde mate van zelfstandigheid, autonomie. Daarbij heeft de gemeente verschillende functies te vervullen, te weten: het bestuur van een gemeenschap, het verlenen van

publieke diensten, het uitvoeren van overheidsbeleid en de gemeente als organisatie. In alle vier de functies kan een gemeente betrokken zijn met het bedrijfsleven.

Gemeentelijke herindeling wordt door het huidige kabinet gebruikt om de uitvoering van beleid zo dicht mogelijk bij de burger te laten plaatsvinden. Hoe deze herindelingen plaatsvinden en de maatschappelijke vraagstukken het meest effectief en efficiënt kunnen worden aangepakt bepalen de gemeenten en provincie en wanneer dit niet lukt de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Er zijn verschillende motieven voor gemeentelijke herindeling. De drie belangrijkste zijn: ruimtenood, een door de gemeenten gedeelde ontwikkelingstaak of versterking van bestuurskracht. Een gemeente is bestuurskrachtig als deze in staat is haar maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen.

De kern waarop de relatie tussen de gemeente en het bedrijfsleven is gebaseerd wordt gevormd door de gemeentelijke dienstverlening aan bedrijven. Om deze relatie te verklaren en de effecten van gemeentelijke herindeling voor het bedrijfsleven een context te geven is er een casestudie gehouden over de aankomende herindeling van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wymbritseradeel en Wonseradeel in de regio Zuidwest Friesland.

Een van de criteria waaraan een herindeling wordt getoetst is samenhang. Deze regio blijkt te beschikken over voldoende samenhang. De algemene kenmerken maken alleen een onderscheid duidelijk tussen de drie landelijke gemeenten: Nijefurd, Wymbritseradeel en Wonseradeel en de twee (matig) stedelijke gemeenten Bolsward en Sneek. De gemeenten delen een verleden met zes van de elf Friese steden. En de structuur van het bedrijfsleven is in de regio homogeen te noemen. Waarbij het grootste gedeelte van de bedrijfsvestigingen in de gemeenten Nijefurd, Wymbritseradeel en Wonseradeel zich bevinden in de agrarische sector in Bolsward en Sneek in de (detail)handel. De toeristische en recreatieve sector lijkt voor de gehele regio Zuidwest Friesland een bindend element doordat de nieuwe gemeente een groot deel van het Friese merengebied beslaat. Het onderzoek toont dat er voor de herindeling al sprake is van meer bedrijven werkzaam in de horeca en de recreatieve sector dan in de rest van Friesland. Omdat gemeentelijke herindeling zorgt voor opschaling en hierdoor beter strategisch beleid mogelijk wordt, kunnen de kansen in de toeristische en recreatieve sector nog beter worden benut. En hiermee de regionale samenhang toenemen. Een goede samenwerking van de nieuwe gemeente met de in de toeristische/ recreatieve sector werkzame bedrijven zal hiervoor doorslaggevend kunnen zijn. Een kanttekening hierbij is echter dat de economische samenhang groter was geweest wanneer de gemeenten Gaasterland-Sloten en Lemsterland wel bij de herindeling waren betrokken.

Het bedrijfsleven wordt door de gemeente Sneek voornamelijk als belangrijk beschouwd voor werkgelegenheid en als bron van inkomsten. Het bedrijfsleven ziet de gemeente echter als faciliterende instantie. Daarbij is de relatie bedrijfsleven – gemeente op zijn sterkst wanneer een gemeente zelf geen beperkende factor is in de mogelijkheden die het biedt. Verder blijkt uit het onderzoek dat het bedrijfsleven wel is betrokken bij het herindelingsproces. Niet bij de vraag of er een herindeling moest komen maar wel bij het organiseren van de inrichting van de toekomstige gemeente.

Door de gemeente zijn de volgende effecten van herindeling aangegeven:

- Er is geen sprake van verlies van identiteit. Aangegeven wordt dat het hierbij belangrijk is dat de aan watersport verbonden 'merk' naam Sneek wel blijft voorkomen in de nieuwe gemeente naam.
- De afstand tussen gemeente en bedrijfsleven zal groter worden.
- Er is geen sprake van meer bureaucratie. Nieuwe werkprocessen zullen dit moeten voorkomen.
- Meer financiële armslag leidt tot een kwaliteitsverbetering van dienstverlening voor het bedrijfsleven.
- Betere afstemming van het bedrijfsleven wordt mogelijk.
- De gemeente wordt doordat het meer kennis gaat bezitten en beter kan lobbyen een betere samenwerkingspartner voor het bedrijfsleven.

Door het bedrijfsleven zijn de volgende effecten van herindeling aangegeven:

- Er is geen sprake van verlies van identiteit. Uit economisch gezichtspunt is het belangrijk dat de naam Sneek blijft bestaan in de nieuwe gemeente naam.
- De afstand tussen de gemeente en het bedrijfsleven neemt toe. Dit hoeft niet te resulteren in minder binding van het bedrijfsleven met de gemeente. Dit hangt af van de toekomstige organisatie en inrichting van het bedrijvencontact binnen de nieuwe gemeente.
- De gemeente wordt een betere samenwerkingspartner. De toename van kennis zorgt voor meer professionaliteit en maakt een verbeterde dienstverlening mogelijk.
- Gemeentelijke herindeling geeft de gemeente meer mogelijkheid bedrijventerreinen binnen de regio Zuidwest Friesland op elkaar af te stemmen.

## Figuren en tabellen lijst

### Figuren:

Figuur 1: Kaart gemeentelijke herindeling Zuidwest Friesland	13
Figuur 2: Kaart Zuidwest Friesland en de Friese elfsteden	29
Figuur 3: Kaart Zuidwest Friesland en de gemeenten Gaasterland-Sloten en Lemsterland	33
Figuur 4: Participatieladder van Edelenbos en Monnikhof	37

### Tabellen:

Tabel 1: Gemeentelijke herindelingen 2010	11
Tabel 2: Mogelijke gemeentelijke herindelingen 2011	11
Tabel 3: Algemene kenmerken Zuidwest Friesland	28
Tabel 4: Absoluut aantal bestaande bedrijfsvestigingen totaal en in de vijf grootste sectoren van Zuidwest Friesland	30
Tabel 5: Percentage en aantal bestaande bedrijfsvestigingen horeca/ recreatieve sector t.o.v. totaal en per inwoner	31
Tabel 6: Belangrijkste mogelijke effecten van gemeentelijke herindeling op het bedrijfsleven	39

# Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

Figuren en tabellen lijst

<b>H1: Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Gemeentelijke herindeling	8
1.2 De relatie met het bedrijfsleven	9
1.3 Probleemstelling	11
1.4 Hoofdvraag en deelvragen	12
1.5 Methode van onderzoek en onderzoeksopzet	12
1.6 Overzicht	13
<b>H2: Theoretisch kader</b>	<b>15</b>
2.1 De gemeente	15
2.2 Gemeentelijke herindeling	17
2.2.1 Europa	17
2.2.2 Nederland	18
2.2.3 Huidige standpunten herindeling	19
2.2.4 Wettelijk kader	22
2.2.5 Motieven	22
2.2.6 Proces van herindeling	23
2.2.7 Effecten van herindeling in de literatuur	25
2.2.7.1 Algemene effecten	25
2.2.7.2 Effecten op het bedrijfsleven	27
2.2.8 Relatie gemeente - bedrijfsleven in de literatuur	27
<b>H3: De case: ‘Súdwest Fryslân’</b>	<b>28</b>
3.1 Kenmerken gemeenten Zuidwest Friesland	28
3.2 De regionale samenhang	29
3.2.1 Historie	29
3.2.2 Structuur bedrijfsleven	30
3.2.3 Herindeling en de regionale samenhang	31
3.2.4 De regionale samenhang volgens de KvK	32
3.3 Gemeente en bedrijfsleven in Zuidwest Friesland	34
3.3.1 De betekenis van het bedrijfsleven voor Zuidwest Friesland	34
3.3.2 Relatie gemeente – bedrijfsleven gezien vanuit de gemeente	34
3.3.2.1 De relatie voor de herindeling	34
3.3.2.2 De gewenste relatie na de herindeling	36
3.3.3 Positie van het bedrijfsleven tijdens het herindelingsproces	37
<b>3.4 Effecten volgens de gemeente</b>	<b>39</b>
3.4.1 Verlies identiteit van de gemeente	39
3.4.2 Minder directe band gemeente en bedrijfsleven	40
3.4.3 Bureaucratie	40

3.4.4	Toename financiële mogelijkheden/ Professioneler bestuur en dienstverlening	40
3.4.5	Betere afstemming	41
3.4.6	Betere samenwerkingspartner	41
3.5	Bedrijfsleven en gemeente in Zuidwest Friesland	41
3.5.1	Relatie bedrijfsleven – gemeente gezien vanuit het Bedrijfsleven	41
3.5.2	Positie van het bedrijfsleven in het herindelingsproces volgens het bedrijfsleven	42
<b>3.6</b>	<b>Effecten volgens het bedrijfsleven</b>	<b>43</b>
3.6.1	Verlies identiteit van de gemeente	43
3.6.2	Minder directe band gemeente en bedrijfsleven	43
3.6.3	Betere samenwerkingspartner	44
3.6.4	Betere afstemming	44
<b>H4:</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>45</b>
4.1	Inleiding	45
4.2	Conclusies	45
4.2.1	Effecten voor het bedrijfsleven	45
4.3	Aanbevelingen	46
	Literatuurlijst	48



## 1 Inleiding

### 1.1 Gemeentelijke herindeling

De samenleving verandert onder toedoen van globalisatie. Maatschappijen, culturen en economieën groeien naar elkaar toe. Door velen is dit proces al beschreven. Zo zegt Friedman (1999, p.17) 'What is new today is the degree and intensity with which the world is being tied together into a single globalized marketplace and village', en zegt Ohmae (1995) 'Today's global economy is genuinely borderless. Information, capital, and innovation flow all over the world at top speed, enabled by technology and fueled by consumers'. Hyperglobalisten gaan nog verder. Deze stellen dat we in een grenzeloze wereld komen te leven waarin landen niet langer relevant zijn (Dicken, 2004).

Om deze veranderende wereld bij te houden doen overheden er alles aan om met hun plannen in te spelen op deze ontwikkelingen. Buitensluiting en isolement van de 'global movement of finance, trade, and technological advancement' moet hiermee worden voorkomen. Zonder in te haken zullen landen achterblijven in een wereld die verder gaat (Sanyal, 2005).

Om in te spelen op deze ontwikkelingen dienen overheden goed aan te sluiten op de maatschappelijke vraag. Gemeenten staan van alle overheden het dichtst bij de burger (Fraanje et al., 2009). Lokale overheden zijn op de hoogte van de specifieke aard en oorzaken van ontwikkelingen op hun grondgebied. Daarbij kunnen ze de behoeften van de inwoners relateren aan de mogelijkheden van de gemeente en de regio. De gemeente is dus de overheid die het maatschappelijke vraagstuk signaleert, benoemt en opzoek gaat naar een antwoord (ITG, 2008). De gemeente zal hiermee een belangrijke rol spelen bij aanpassing aan een veranderende maatschappij.

Nu is het niet alleen de maatschappij die verandert, ook lokale overheden zijn aan verandering onderhevig. Gemeentelijke herindeling is hiervan een goed voorbeeld. Een van de veronderstellingen en uitgangspunten van het herindelingsbeleid is bestuurlijke aanpassing aan de hedendaagse maatschappelijke, ruimtelijke en demografische samenhang (Toonen et al., 1998). De ruimtelijke schaal ligt van oudsher aan de basis van de bestuurlijke indeling van Nederland en stamt uit de tijd dat de meeste activiteiten van de mens nog binnen het grondgebied van de gemeente afspeelden (Toonen et al., 1998). Dit is, mede door de huidige mobiliteit, niet meer het geval waardoor de ruimtelijke schaal moet worden vergroot om hiermee de kloof tussen de uitvoering van lokale taken en de oplossing van problemen op een grotere schaal te verkleinen (Toonen et al., 1998) of zoals Korsten en Tops (1998) zeggen: 'Het leven van de gemeentebestuurder zou een stuk eenvoudiger zijn wanneer de collectieve problemen die het gemeentebestuur moet aanpakken, hun oorsprong vinden en uitwerking hebben binnen de grenzen van de eigen gemeente'.

Het samenvoegen van gemeenten van gelijke of verschillende omvang om een nieuwe gemeente te vormen is een van de zes mogelijkheden van gemeentelijke herindeling, zie hoofdstuk 2. Door deze fusie van gemeenten ontstaat een bestuurlijke schaal die beter past bij de huidige leefwereld van de mens. Fysieke afstanden werden altijd ervaren als beperkende factor voor interactie tussen actoren (Holloway en Hubbard, 2001). Door ontwikkelingen in transport en technologie is de mens echter veel minder plaats gebonden,

de leefwereld van de mens is minder lokaal. Gemeentelijke herindeling vergroot de bestuurlijke schaal en doet deze met een juist afstemming op de regionale samenhang beter aansluiten bij de leefwereld van de mens, zie paragraaf 2.2.3.

Gemeentelijke herindeling behoort al jaren tot een van de grootste operaties in het openbaar bestuur waaraan tot op heden nog geen einde lijkt te komen. Ook de laatste decennia heeft gemeentelijke herindeling voor een grote daling van het aantal gemeenten gezorgd en voor schaalvergroting. Waren er in de jaren '50 nog meer dan 1000 gemeenten, tegenwoordig zijn het er nog maar 430.

Het samenvoegen van gemeenten is de laatste jaren gelijktijdig uitgevoerd met decentralisatie waarbij een groot aantal taken en bevoegdheden zijn overgedragen naar de gemeenten met als doel deze gemeenten een grotere armslag en verantwoordelijkheid te geven. Schaalvergroting zou door synergie-effecten moeten leiden tot een meer doeltreffend en professioneler bestuur. Volgens het ministerie van binnenlandse zaken: 'Gemeenten moeten op terreinen die de burger het meest raken over wezenlijke, onderling samenhangende en elkaar versterkende bevoegdheden beschikken'. Verder vindt het ministerie dat voor een goed lokaal bestuur en dienstverlening er een redelijke schaal noodzakelijk is (minbzk.nl).

## 1.2 De relatie met het bedrijfsleven

In beleidsdocumenten over gemeentelijke herindeling wordt, in tegenstelling tot de positie van de burger, de positie van het bedrijfsleven nauwelijks besproken. Een illustratie hiervan is te vinden in de brochure 'Handvatten voor gemeentelijke herindeling' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierin wordt gewezen op het ingrijpende karakter van herindeling en het belang daarbij van alle betrokkenen: de bestuurders, de medewerkers van gemeenten, maatschappelijke organisaties en de burger (BZK, 2008). Verder wordt veel aandacht besteed aan het belang de burger te betrekken bij het herindelingsproces om de kans op acceptatie te vergroten. Aan het bedrijfsleven wordt in de brochure weinig aandacht geschonken. Wel wordt erkend dat gemeentelijke herindeling ook ingrijpend is voor het bedrijfsleven (BZK, 2008).

Dat in veel voorlichting over gemeentelijke herindeling weinig aandacht wordt geschonken aan het bedrijfsleven is vreemd. Ondernemers hebben juist te maken met een grote verscheidenheid aan wetten, regels, vergunningen en hebben diensgevolge veel contact met overheidsinstanties (E&Y, 2009). Een reorganisatie van lokaal bestuur, zoals gemeentelijke herindeling, kan mogelijk dit contact verstoren.

In literatuur over gemeentelijke herindeling wordt niet gesproken over consequenties van herindeling voor ondernemers. Uit bestuurskundige en economisch geografische literatuur kunnen echter een aantal mogelijke negatieve consequenties worden afgeleid:

- Een grotere gemeente zorgt voor minder binding van de gemeente met het bedrijfsleven. Diverse organisaties in de heringedeelde gemeente hebben niet langer een exclusieve relatie met 'hun' gemeentebestuur (Berghuis et. al. 1995). Er is een grotere afstand ontstaan tot het bestuur, zowel letterlijk (situering gemeentehuis) als ook figuurlijk (de verhoudingen zijn verzakelijkt)(Fraanje et al., 2009). Een heringedeelde gemeente moet bij het nemen van beslissingen vaker

rekening houden met de wensen van gebruikers in andere kernen van de gemeente (Berghuis et. al. 1995).

- De identiteit van een gemeente, waar het bedrijf door middel van 'embeddedness' onderdeel vanuit is gaan maken, gaat verloren (VNG-commissie, 2007), (Fraanje et al., 2009). De bedrijven zijn door middel van sociale netwerken verbonden met lokale actoren waaronder andere bedrijven en overheden. Mabuchi (2001, p12), die herindeling in Japan heeft onderzocht, bevestigt dit: 'Amalgamation will result in the loss of residents identity and the destruction of the community relationships'.
- Een grotere gemeente leidt tot meer bureaucratie om de gemeente van de juiste controle en aansturing te voorzien. Kosten en Tops (1998): 'Hoe groter de gemeente, hoe langer de procedures gemiddeld duren, door meer aandacht voor coördinatie binnen de organisatie'. Ook is er door herindeling sprake van grotere ambtelijke apparaten en hiermee van verambtelijking van het contact tussen bestuur en bestuurden (Berghuis et al. 1995). De besluitvorming wordt tevens formeler en hiermee meer bewust geregeld en van expliciete kaders voorzien (Eshuis en Herweijer, 1994).

Mogelijke positieve consequenties zijn:

- Er vindt afstemming plaats van het bedrijfsleven voor een groter gebied. Hiermee kan de gemeente inspelen op de lokale bedrijvendynamiek en heeft zo de mogelijkheid voor alle soorten bedrijvigheid een geschikte plek te creëren. Volgens Pellenburg (2006, p28) is dit nog niet altijd het geval: 'Gemeenten onderkennen namelijk steeds vaker de noodzaak om samen te werken en nodeloze onderlinge concurrentie te verminderen, maar hebben anderzijds de begrijpelijke neiging met hun terreinaanbod maximaal in te spelen op de lokale bedrijvendynamiek, en met name te vermijden dat lokale doorstarters en groeiers interlokale verplaatsers worden'.
- Er kan meer financiële armslag voor de gemeente ontstaan (Toonen et al., 1998) ter ondersteuning van het bedrijfsleven, waardoor er een beter voorzieningenniveau ontstaat waarmee de concurrentiekracht van de gemeente gaat toenemen.
- Er kan een meer professioneel bestuur en dienstverlening ontstaan wat in staat is slagvaardiger en efficiënter op te treden. De kwetsbaarheid van het bestuur neemt dus af (Postma, 2002).
- Er kan door fusie sprake zijn van minder gemeenschappelijke regelingen (B&A groep, 2002) waarmee de bureaucratie wordt verminderd. Bedrijven die zelf op bovenlokale schaal zijn georganiseerd zien voordelen doordat ze te maken krijgen met minder overlegpartners (Fraanje et al., 2009).
- De gemeente kan een professionelere instantie worden zodat het voor bedrijven aantrekkelijker wordt met de nieuwe gemeente te gaan samenwerken (Fraanje et al., 2009).

Verder is het de vraag in hoeverre het vertrouwen in de gemeente door het bedrijfsleven is toegenomen dan wel is afgenomen. Uit onderzoek onder gemeenten in Zuid-Holland is naar

voren gekomen dat voor de *burger* het vertrouwen door gemeentelijke herindeling in de gemeente in zijn algemeenheid afneemt (Fraanje et al., 2009). Of het bedrijfsleven er het zelfde over denkt is nog maar de vraag. De ondernemers organisatie VNO-NCW Noord ziet alleen maar voordelen in gemeentelijke herindeling (vno-ncwnoord.nl). Deze organisatie is van mening dat de schaalgrootte en bestuurlijke doelmatigheid van de vele kleine gemeenten in Noord-Nederland al jaren te wensen over laten en totaal niet berekend zijn op de uitdagingen van deze nieuwe tijd. Volgens VNO-NCW Noord missen deze gemeenten de professionaliteit, kwaliteit en kritische zelfreflectie om voortvarend en ambitieus te handelen in het belang van haar bewoners en de aldaar gevestigde bedrijven (vno-ncwnoord.nl).

Het vertrouwen van bedrijven in de overheid is in het hedendaagse transformerende landschap waarin bedrijven 'footloose' zijn en zich overal kunnen vestigen, misschien wel extra van belang. Een ondernemer kan juist op zoek zijn naar vertrouwen, zekerheid en identiteit. Een ondernemer wil wel kunnen profiteren van een steeds groter wordende samenleving maar heeft daarbij waarschijnlijk ook de behoefte deel uit te maken van overzichtelijke verbanden. Van alle overheden is het vooral de gemeente die hiervoor zal moeten zorgen.

### 1.3 Probleemstelling

In 2010 en 2011 staan weer een groot aantal gemeentelijke herindelingen op het punt om te worden doorgevoerd. Voor 2010 staan zeven (zie tabel 1) en voor 2011 negen mogelijke herindelingen in de planning (zie tabel 2).

Tabel 1: Gemeentelijke herindelingen 2010

Provincie	Betrokken gemeenten	Nieuwe gemeente
Groningen	Reiderland, Scheemda en Winschoten	Oldambt
Zuid-Holland	Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle	Zuidplas.
Zuid-Holland	Rozenburg en Rotterdam	Rotterdam
Limburg	Venray en gedeelte van Meerlo-Wanssum	Venray
Limburg	Horst aan de Maas, Sevenum en gedeelte Meerlo-Wanssum	Horst aan de Maas
Limburg	Helden, Maasbree, Meijel en Kessel	Peel en Maas
Limburg	Venlo en Arcen en Velden	Venlo

Tabel 2: Mogelijke gemeentelijke herindelingen 2011

Provincie	Betrokken gemeenten	Nieuwe gemeente
Noord-Brabant	Lith en Oss	Oss
Limburg	Bergen, Gennep en Mook en Middelaar	Maasduinen
Limburg	Eijsden en Margraten	Eijsden-Margraten
Utrecht	Woudenberg, Renswoude (Gelderland) en Scherpenzeel	Woudenberg
Zuid-Holland	Reeuwijk en Bodegraven	Niet bekend
Noord-Holland	Andijk, Medemblik en Wervershoof	Niet bekend
Noord-Holland	Graft-De Rijk, Schermer en Zeevang	Niet bekend
Noord-Holland	Bussum, Naarden, Muiden en Weesp	Naardermeer
Friesland	Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wonseradeel en Wymbritseradeel	Súdwest Fryslân (werknaam)

Na deze komende stroom herindelingen lijkt er nog geen einde te zijn gekomen aan deze vorm van 'modernisering' van lokaal bestuur (VNG.nl).

Zoals vermeld in paragraaf 1.2 staat de relatie overheid – burger in beleidsdocumenten over herindeling centraal, het bedrijfsleven komt nauwelijks aan bod en wanneer het bedrijfsleven wordt genoemd is dit vaak samen met de burgers. Het bedrijfsleven wordt in beleidsdocumenten over gemeentelijke herindeling niet zelfstandig behandeld. Dit in tegenstelling tot het feit dat het bedrijfsleven aanzienlijk meer gebruik maakt van overheidsdiensten dan de burger (E&Y, 2009).

In dit onderzoek zal worden getracht de mogelijke consequenties voor het bedrijfsleven uiteen te zetten. Deze consequenties zullen in verband worden gebracht met de visies vanuit het bedrijfsleven. Op deze manier kan de relatie overheid – ondernemers beter worden belicht en worden betrokken bij het proces van gemeentelijke herindeling.

#### 1.4 Hoofdvraag en deelvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

#### **Wat zijn de effecten van gemeentelijke herindeling op het bedrijfsleven?**

Deelvragen

De hoofdvraag kan opgesplitst worden in de volgende deelvragen:

- Wat is een gemeente?
- Wat is gemeentelijke herindeling?
- Wat is de relatie tussen de gemeente en het bedrijfsleven vanuit de gemeente bezien?
- Wat is de relatie tussen het bedrijfsleven en de gemeente vanuit het bedrijfsleven bezien?
- Wat zegt de literatuur over de effecten van gemeentelijke herindeling voor het bedrijfsleven?
- Wat zegt de gemeente over de effecten van gemeentelijke herindeling voor het bedrijfsleven?
- Wat zegt het bedrijfsleven over de effecten van gemeentelijke herindeling op het bedrijfsleven?

#### 1.5 Methode van onderzoek en onderzoeksopzet:

Om het proces van gemeentelijke herindeling te duiden is er voor dit onderzoek gekozen voor een case studie van een op dit moment plaatsvindende herindeling. Door een case studie kunnen de verschillende aspecten en processen van een gemeentelijke herindeling, die in hoofdstuk 2 zullen worden behandeld, aan de praktijk worden getoetst. Verder kunnen de meningen van de betrokken lokale overheden en bedrijven met behulp van interviews binnen de case worden achterhaald. Er worden interviews gehouden met twee gemeenten. De gemeente Sneek als voorstander van de herindeling en de gemeente Nijefurd als gemeente waar zich meer tegenstand bevond. Het bedrijfsleven wordt in de interviews vertegenwoordigd door de Kamer van Koophandel en de Rabobank. De Kamer

van Koophandel staat in nauw verband met het bedrijfsleven en de Rabobank heeft een goed overzicht over de betrokken regio Zuidwest Friesland met meerdere filialen in dit gebied.

In Noord-Nederland vinden op dit moment twee gemeentelijke herindelingen plaats. In de provincie Groningen wordt de nieuwe gemeente Oldambt gevormd en in Friesland vindt herindeling plaats van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wonseradeel en Wymbritseradeel, zie figuur 1. Door de herindeling in Friesland zal een gemeente ontstaan met een omvang van ongeveer 80.000 inwoners.

Figuur 1: Gemeentelijke herindeling Zuidwest Friesland



Bron: gemeente Wonseradeel

In het herindelingsontwerp van de toekomstige gemeente Súdwest Fryslân (wat nog niet de officiële naam is) worden verschillende doelstellingen nagestreefd. Zo wordt het versterken van het ambtelijk apparaat als doelstelling genoemd. Een voor dit onderzoek interessante doelstelling is het streven naar een verbeterde dienstverlening naar de burger, het bedrijfsleven, de verenigingen en instellingen (herindelingsontwerp Súdwest Fryslân, 2008). Er wordt dus gestreefd naar een professioneel bestuur dat slagvaardiger en efficiënter kan optreden. Dat het bedrijfsleven in dit herindelingsontwerp ook expliciet wordt genoemd als onderdeel van een doelstelling van de herindeling is ongewoon, zoals boven besproken. Voor de bedrijven in de onderhavige case kan deze erkenning een positieve bijdrage leveren aan de waardering van de overheid door het bedrijfsleven. Opgemerkt zij dat er nog veel te verbeteren valt op dit vlak. Volgens een onderzoek van Ernst & Young waarderen bedrijven de dienstverlening van de overheid met een 5,3. Burgers waarderen de dienstverlening met een 6,9 (E&Y, 2009).

## 1.6 Overzicht

Het eerste deel van het onderzoek is gebaseerd op literatuurstudie over gemeentelijke herindeling. Dit bestaat uit een theoretisch kader over de gemeente als bestuurlijk orgaan en gemeentelijke herindeling als proces. Allereerst wordt uiteengezet wat een gemeente is en welke verschillende rollen deze heeft te vervullen. Daarna wordt het proces van gemeentelijke herindeling behandeld, waaronder de geschiedenis en verschillende theorieën over het proces van gemeentelijke herindeling. Ook worden op basis van literatuurstudie de mogelijke effecten van herindeling besproken.

Het tweede deel gaat het over de gemeentelijke herindeling in Zuidwest Friesland. Eerst wordt er doormiddel van een literatuurstudie gekeken naar de kenmerken van deze regio en de bestaande samenhang in het gebied. Vervolgens worden met behulp van interviews de

relaties gemeente – bedrijfsleven en bedrijfsleven - gemeente uiteengezet. Hieruit kan de betrokkenheid van de gemeente met het bedrijfsleven worden opgemaakt.

## 2 Theoretisch kader

### 2.1 De gemeente

Door de jaren heen is er verschillend gedacht over de plaats van de gemeente in het Nederlandse bestuurlijke stelsel. Dit verklaart de vele denkbeelden die er te vinden zijn omtrent deze bestuurslaag. Derksen en Schaap (2004) omschrijven de gemeente als de bestuurslaag die gericht is op de lokale gemeenschap waardoor deze dicht bij de burger staat. Het begrip 'de gemeente' slaat op de gemeenschappelijke belangen van hen die op het desbetreffende grondgebied wonen en/of werken (Both, 2009). Op basis van de grondwet definiëren Korsten en Tops (2004): 'De gemeente is een zelfstandig organisme met algemene regeer- en bestuursdoeleinden binnen een begrepsd grondgebied ten dienste van de aldaar wonende en vertoevende mensen; een organisme dat niet soeverein is, maar wel een zekere zelfstandigheid bezit'.

De gemeenten in Nederland maken deel uit van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit houdt in dat Nederland zich manifesteert als één en ondeelbaar land. Het beleid van de delen dient te passen bij het beleid van het geheel (Korsten en Tops, 1998). Dus in alle gemeenten worden een aantal landelijke regels op dezelfde manier toegepast, ook wel medebewind genoemd. Hiermee komt een bepaalde mate van overwicht bij het rijk te liggen en ontstaat er een mate van ondergeschiktheid van de gemeente aan het provinciebestuur en de rijksoverheid. Nederlandse gemeenten hebben echter ook een bepaalde mate van zelfstandigheid. Deze zogenaamde autonomie staat tegenover het medebewind. Gemeentelijke autonomie houdt in dat de gemeente vrij is om beleid te ontwikkelen, regels te stellen en subsidies te verstrekken binnen de gemeentewet (Both, 2009). Juridisch gezien staat autonomie voor taken en bevoegdheden die op de Grondwet en de Gemeentewet berusten. Medebewind staat voor het totaal van taken en bevoegdheden van de gemeentelijke bestuursorganen die op 'bijzondere wetten' berusten. In deze 'bijzondere wetten' staan vermogens om in opdracht van een andere overheid regelend of uitvoerend op te treden. Voorbeelden hiervan zijn het afgeven van vergunningen, het verstrekken van uitkeringen of het organiseren van verkiezingen. Hierbij zijn alle gemeenten voor de wet gelijk, er is sprake van uniformiteit in taaktoedeling. Alle gemeenten hebben eenzelfde takenpakket.

#### Taken van de gemeente

De gemeente heeft verschillende taken te vervullen op haar grondgebied. Een van de belangrijkste taken is de zorg voor voldoende woonruimte. Hiervoor maakt zij structuur- en bestemmingsplannen. Andere werkterreinen van de gemeente betreffen o.a.: verkeer, milieubeheer, onderwijs, welzijn, recreatie en cultuur.

Om deze taken te vervullen ontvangt de gemeente geld van de overheid. Een deel van dit geld komt uit het gemeentefonds en wordt uitgekeerd in de vorm van algemene uitkeringen. Dit geld mag de gemeente naar eigen inzicht besteden. Naast geld uit het gemeentefonds krijgen gemeenten zogenaamde doeluitkeringen van het rijk. Dit zijn uitkeringen met een vast omschreven doel als het bekostigen van de algemene bijstand of sociale werkvoorzieningen. Hoeveel de gemeente krijgt is afhankelijk van het aantal inwoners en de plaatselijke omstandigheden. Gemeenten hebben ook eigen bronnen van inkomsten, zoals



de gemeentelijke belastingen. De onroerendezaakbelasting (ozb), die voor woningen en bedrijfspanden geldt, is hiervan de belangrijkste. De gemeenteraad bepaald hiervan de hoogte.

De taken die een gemeente heeft zijn net als de verhoudingen tussen de bestuurslagen, zowel qua vorm, inhoud als bevoegdhedenverdeling, bijna permanent in discussie (Korsten en Tops, 1998). Het meest geschikte niveau voor overheidstaken is evenwel nog steeds niet bekend. Wel wordt vanuit de EU het subsidiariteitsbeginsel aangedragen waarbij de taken binnen de EU op dat niveau moeten worden uitgeoefend dat het dichtst bij de burgers staat, voor veel taken de lokale overheid. Maar hiermee ligt de bestaande taakverdeling tussen de drie bestuurslagen in Nederland, rijk, provincies en gemeenten, niet vast. Maatschappelijke ontwikkelingen, veranderende rollen van bestuurlijke actoren en institutionele veranderingen hebben het openbaar bestuur verder uitgedijd en een stuk ingewikkelder gemaakt (Korsten, Tops, 1998). De toenemende importantie van de Europese Unie is hiervan een goed voorbeeld. Daarnaast is de verhouding overheid - samenleving aanzienlijk vloeiender geworden (Korsten, Tops, 1998). Waar voorheen de staat of de overheid nog een duidelijk te omlijnen grootheid was, is er tegenwoordig sprake van verbrokkeling en ineenvloeiing met maatschappelijke sectoren (Korsten, Tops, 1998). In welke mate centralisatie voor de Nederlandse bestuursorganisatie gewenst is, is moeilijk in te schatten. Wel is duidelijk dat de Nederlandse gemeenten door de overheveling van taken vanuit de rijksoverheid meer armslag en verantwoordelijkheid hebben gekregen (rijkssoeverheid.nl). Toonen et al. (1998) geven vier verschillende functies die een gemeente in een samenleving kan vervullen, te weten:

- De gemeente als (bestuur van de) gemeenschap. De gemeente is met deze rol een bestuurlijke en politieke eenheid die belast is met het behartigen van de belangen van het grondgebied en de inwoners van de gemeente. In de gemeente als gemeenschap draait het om de verbinding van lokaal bestuur met de lokale samenleving. Het concept van democratie is de manier om deze verbinding te bewerkstelligen. Een samenleving die een open verbinding heeft met het gemeentelijke bestuur wordt als voorwaarde geacht voor kwaliteitvol opereren. Dit heeft betrekking op de mate van interactie tussen bestuur en bestuurden. De betrokkenheid van burgers, de afstand tussen bestuur en bestuurden en de toegankelijkheid en transparantie van dat bestuur zijn belangrijke aandachtspunten.
- De gemeente als verlener van publieke diensten. De gemeenten in Nederland hebben ook een functie te vervullen van aanbieder en producent van bepaalde publieke goederen en diensten voor de lokale gemeenschap. Voorbeelden hiervan zijn het leveren van allerlei documenten en collectieve goederen. Hier wordt de gemeente meer gezien als organisatorisch verband. De kwaliteit van de uitoefening van taken en bevoegdheden bepalen het denken over de gemeente.
- De gemeente als relatief zelfstandig, maar geïntegreerd onderdeel van een groter bestuurlijk geheel. De gemeente wordt vaak in het perspectief behandeld van de gemeente als autonome, op zichzelf staande politiek bestuurlijke entiteit. In deze opvatting worden de gemeente en de kwaliteit van het gemeentelijke functioneren vooral beoordeeld alsof men te maken heeft met een min of meer volwaardig en op zichzelf staand politiek systeem: een stadsstaat in minivorm. In de concepten van de gemeente als lokale gemeenschap en als lokale publieke dienstverlener is dit het geval. Maar zowel naar het institutionele ontwerp als in haar feitelijke functioneren is de gemeente in de Nederlandse verhoudingen vooral een organisch subsysteem

binnen een groter bestuurlijk geheel. Daarbij heeft autonomie in de Nederlandse staatkundige verhoudingen niet de betekenis van autarkie of staatsrechtelijke onafhankelijkheid. In de Nederlandse verhoudingen is het meer een ander woord voor het recht op initiatief, een initiatief dat vooral in samenspraak en confrontatie met andere overheden moet worden uitgeoefend en waargemaakt. De onderlinge afhankelijkheid van overheden is door de grondleggers van het bestuurlijk bestel welbewust in het systeem ingebakken. Gemeenten in medebewind zijn hiermee belangrijke schakels geworden in de uitvoering van overheidsbeleid. Dit maakt hen in politiek en bedrijfsmatig opzicht belangrijke partners voor burgers, maatschappelijke groeperingen en het bedrijfsleven. Het functioneren in deze externe netwerken is in dit geval afhankelijk van de communicatieve vaardigheden om bestuurlijke autisme in het externe functioneren te voorkomen.

- De gemeente als organisatie. Vooral in het denken over de effecten van herindeling voegt dit een vierde hoedanigheid toe van waaruit het functioneren van de gemeente bekeken kan worden. Door een herindeling vindt er vaak een modernisering van de organisatie plaats. De personele samenstelling en politieke verhoudingen geven deze gemeentelijke organisatie vorm.

Aanpassing en vernieuwing van beleid samen met een reorganisatie van het bestuurlijke en ambtelijk apparaat heeft de nodige impact op de vier bovenstaande functies. Maar om er achter te komen welke effecten gemeentelijke herindeling precies heeft en of het leidt tot een betere organisatie moet eerst het proces van gemeentelijke herindeling worden besproken.

## **2.2 Gemeentelijke Herindeling**

### **2.2.1 Europa**

Nederland gold eind jaren tachtig en begin jaren negentig als een van de achterblijvers op het punt van modernisering van lokaal bestuur (Toonen et al., 1998). Deze modernisering betrof toen vooral het vergroten van de schaal en omvang van de primaire vorm van het lokaal bestuur. In de jaren zestig en zeventig hadden diverse West-Europese landen, waaronder Zweden, Denemarken, Engeland, Duitsland en België, binnen hun eigen context herindeling en schaalvergroting van hun lokale bestuur doorgevoerd (Toonen et al., 1998).

De herindeling in Zweden is een van de voornaamste voorbeelden. Hier vond in 1952, na een eeuw van stabiele grenzen voor de lokale overheid, de eerste van de twee hervormingen plaats (Nelson, 1992). Hierbij werden bestaande gemeenten samengevoegd zodat deze een grotere bevolking, met een minimum van 2000 inwoners, van hun diensten konden voorzien. Het doel hiervan was de administratieve efficiëntie te verbeteren, zodat er een meer gelijke verdeling zou ontstaan van de te leveren lokale diensten en er schaalvoordelen zouden ontstaan (Nelson, 1992). Door gemeenten groter te maken is er namelijk sprake van minder differentiatie tussen de gemeenten waardoor deze kwalitatief naar elkaar toe groeien. De hervormingen van 1952 zorgden direct voor een vermindering van het aantal gemeenten met meer dan 50 procent, van 2498 gemeenten tot 848 gemeenten. In 1962 werd door het Zweedse parlement een nog verder gaand plan aangenomen. Hierbij was de

doelstelling de nieuw te vormen gemeenten tot een meer samenhangend economische en geografische eenheid te vormen met minimaal 8000 inwoners(Nelson, 1992). Na afronding van deze ronde was het aantal gemeenten afgenomen tot 282 in 1973. Momenteel is dit aantal weer toegenomen tot 290 gemeenten.

### 2.2.2 Nederland

Het beeld van achterblijvende bestuurlijke vernieuwing werd in Nederland vooral gevoed door het achterwege blijven van effectieve maatregelen op het punt van gewestvorming, regiovorming, intergemeentelijke samenwerking en decentralisatie. Dit wil niet zeggen dat er in Nederland weinig aandacht is geweest voor deze problematiek. Vanaf midden negentiende eeuw tot in de jaren zestig van de vorige eeuw was er al incidenteel sprake van schaalvergroting van gemeenten via gemeentelijke grenscorrecties of met wijziging van gemeentelijke indeling (Toonen et al., 1998). Het belangrijkste argument hiervoor was een tekortschietende bedrijfseconomische schaal (Korsten en Tops, 1998). De gemeentewet van 1851 regelt de staatsrechterlijke positie van de gemeente en haar functie in het staatsbestel. Daarbij voorzag de wet al in de mogelijkheid tot vereniging en splitsing van gemeenten. Maar herindeling verloopt, zoals reeds geschetst, tot aan het eind van de jaren vijftig in een rustig tempo met gemiddeld twee herindelingen per jaar (Toonen et al., 1998). Dit verandert in de jaren zestig wanneer zich de eerste grootschalige streeksgewijze herindelingen aftekenen (Toonen et al., 1998). In de jaren zeventig komt door invloed van een nieuwe beoordeling van de herinrichting van de bestuurlijke organisatie het gehele bestuurlijke stelsel ter discussie te staan. In het debat wordt zelfs het voortbestaan van de gemeente als bestuurlijke laag in twijfel getrokken (Toonen et al., 1998). In 1976 komt hier verandering in met het Wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur waarmee alle twijfel over het nut van de gemeente als bestuurslaag wordt weggenomen onder de voorwaarde dat gemeenten een minimale omvang hebben van 10000 inwoners. De achterliggende gedachte was om hiermee de noodzaak tot gewestvorming met deze basisgemeenten minder noodzakelijk te maken. In 1978 schetst de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Wiegel, het nieuwe herindelingsbeleid. Dit moest streeksgewijs, contextgebonden en toereikend voor een periode van 25 jaar zijn (Toonen et al., 1998). Samen met de Decentralisatienota in 1980 werd hiermee geprobeerd de centralisatie tendens te doorbreken.

In 1986 werd door twijfel over het functioneren van het openbaar bestuur en de effecten van herindeling het herindelingsbeleid sterk genuanceerd. Door het toepassen van een knelpuntenbenadering verdwenen sterke kwantitatieve normen naar de achtergrond. De plaatselijke situatie, het leveren van maatwerk en differentiatie tussen stedelijke en landelijke gemeenten werden de thema's waar het bij herindeling om ging draaien. Vanwege deze nieuwe knelpuntenbenadering werden in 1986 en 1987 de herindelingsvoorstellen voor de Bommelerwaard en Midden-Betuwe zelfs verworpen. De hoofdlijnen die zijn opgesteld in de knelpuntenbenadering zorgden er voor dat men niet meer uitging van een vooraf vastgesteld uniform model. Herindeling werd vooral wenselijk wanneer er zich grotere knelpunten in een gemeente voordeden. Door sommigen wordt dit beleid gezien als definitieve erkenning voor lokale behoeften, knelpunten en problemen (Toonen et al., 1998).

In 1995 is het kabinetsstandpunt *Vernieuwing bestuurlijke organisatie* vastgesteld, waarvan het beleidskader gemeentelijke herindeling onderdeel uitmaakte (Peper, 1998). Hierin bleef

de knelpuntenbenadering van kracht maar het accent kwam wel steeds meer te liggen op verdergaande schaalvergroting van gemeenten in het algemeen en versterking van centrumgemeenten in het bijzonder (Toonen et al., 1998). De centrum gemeenten moesten namelijk de ruimte krijgen om de opgestapelde maatschappelijke opgaven aan te kunnen pakken (Peper, 1998). Hiermee werd herindeling een methode om de lokale omstandigheden en de bijbehorende mogelijke problematiek aan te pakken. Het kabinet heeft daarmee ook steeds meer de mening dat het afwegen van herindeling het beste op lokaal en regionaal (provincie) niveau kan plaatsvinden (Binnenlandsbestuur, 2009).

### 2.2.3 Huidige standpunten herindeling

In het laatste beleidskader uitgebracht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt de huidige houding van het kabinet tegenover gemeentelijke herindeling beschreven (BZK, 2009). Het kabinet is hierin van mening dat uitvoering van beleid zo dicht mogelijk bij de burger moet plaatsvinden. De bovenstaande trend van een overheid die eerst nog beleid uitvoerde met een duidelijk top-down karakter, ver weg van de burger, naar een bestuur zo dicht mogelijk bij de maatschappelijke problemen wordt hiermee voortgezet. Kwantitatieve beleidskaders maken steeds meer plaats voor bestuurlijke vrijheden van onderop. De kwaliteit van lokaal bestuur is gebaat bij ruimte voor gemeenten om maatwerkoplossingen te kunnen kiezen voor specifieke lokale omstandigheden (BZK, 2009). Volgens het beleidskader is het een uitgangspunt van het kabinet dat gemeenten en provincies de mogelijkheid moeten hebben een oplossing te kunnen kiezen die voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken het meest effectief en efficiënt is. Deze oplossingen zijn niet alleen te vinden in de vorm van gemeentelijke herindeling ook intergemeentelijke samenwerking en samenwerking met private partijen worden door het kabinet als mogelijkheden aangedragen om vraagstukken met behoefte aan bestuurskracht aan te pakken. Het kabinet zal zich bij dit proces terughoudend opstellen zodat provincies en gemeenten bij dit proces alle ruimte zullen hebben (BZK, 2009). Verder blijft in het vernieuwde beleidskader herindeling, van onder op, de voorkeur genieten. Het kabinet vindt namelijk dat de kwaliteit van het lokaal bestuur gebaat is bij een herindeling op maat en zo dicht mogelijk bij de burger. De gemeente is hiervoor, zoals vermeld, de aangewezen bestuurslaag of zoals Korsten en Tops (1998, p.12) het noemen: 'het eerste bestuur om de hoek'.

Wanneer het proces van herindeling niet slaagt vanuit de gemeenten zelf kan in twee gevallen dit proces en initiatief tot herindeling door de provincie worden overgenomen. Ten eerste wanneer het initiatief al is genomen en er volgens de provincie geen uitzicht bestaat op een gezamenlijk gedragen herindelingsvoorstel. En ten tweede wanneer de provincie, al dan niet op verzoek, zelf dit initiatief neemt ter verantwoordelijkheid voor het lokaal bestuur op haar grondgebied. De Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties mag volgens de wet ook initiatief nemen tot herindeling. Maar zoals aangegeven geeft het kabinet de voorkeur aan herindeling van onderop.

Na de inhoudelijke afwegingen door de betrokken gemeenten en de provincie zal het kabinet het doorlopen proces dat heeft geleid tot een herindelingsadvies en de motivering voor een voorgestelde herindeling beoordelen op de volgende zes criteria (BZK, 2009):

1. Draagvlak: Het streven naar een herindelingsvoorstel dient altijd gericht te zijn op het bereiken van een zo groot mogelijk draagvlak. Dit wil niet zeggen dat er sprake moet zijn van volledige unanimititeit voor het voorstel. Wanneer betrokken partijen niet tot een volledig gedragen voorstel komen, kan dit alleen worden gekozen als het proces tot dit voorstel aan zorgvuldige criteria heeft voldaan.
2. Bestuurskracht: De nieuw te vormen gemeente dient te beschikken over voldoende bestuurskracht. Bestuurskracht is een veel gebruikte term in beleidsstukken en literatuur over gemeentelijke herindeling en wordt ook wel optimale productieomvang genoemd. In de naoorlogse medebewindswetgeving werden steeds meer gedetailleerde eisen gesteld aan de beleidsuitvoering door de gemeenten. De kleinere gemeenten bleken al snel deze eisen niet meer aan te kunnen. Het ontbrak deze gemeenten aan een ambtelijke staf die deze papierlawine uit Den Haag kon verwerken (Korsten, Tops, 1998). Het streven om de bestuurskracht van de kleinste gemeenten te vergroten heeft in de jaren zestig, zeventig en tachtig geleid tot een groot aantal samenvoegingen van kleinere gemeenten (Korsten, Tops, 1998). Het beleidskader noemt een gemeente bestuurskrachtig als deze in staat is haar maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen (BZK, 2009). In het verleden zijn er vaak minimumaantallen inwoners genoemd die een gemeente moest hebben om zelfstandig te kunnen voortbestaan. Meer inwoners betekent immers meer inkomsten en dus meer ambtenaren en bestuurskracht om bestuurlijke taken aan te kunnen (Korsten, 2004). In de jaren tachtig zijn deze minimumaantallen weer wat naar de achtergrond gedwongen om plaats te maken voor nieuwe argumenten. Zo dringt het beleidskader aan op een goede inschatting van de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeenten. Hierbij wordt gekeken of een nieuwe gemeente in staat is ambities te formuleren en te realiseren. Of een nieuwe gemeente over bestuurders met de juiste kwaliteiten en een robuuste ambtelijke organisatie komt te beschikken en hiermee in staat is een goede bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke opgaven en taken vanuit de regio. En of een nieuwe gemeente in staat is een regierol op te pakken naar andere overheden en maatschappelijke partners en in staat is voldoende rekening te houden met de diversiteit van de verschillende lokale gemeenschappen. Het totale oordeel over de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente dient positief te zijn en bij een door de gemeente geïnitieerde herindeling is de inschatting van de provincie hierover van belang (BZK, 2009).
3. Duurzaamheid: Een nieuw gevormde gemeente dient voor langere tijd toegerust te zijn voor haar taak. Er moet worden voorkomen dat een heringedeelde gemeente binnen afzienbare tijd weer wordt betrokken bij een herindeling. Hiervoor moet dus ook goed worden gekeken naar de regionale context waarin de gemeente zich bevindt. In de economische geografie wordt succesvolle regionale ontwikkeling al veel langer gezien als uitkomst van de context waarin de regio zich bevindt. Zo wordt het ontwikkelen van complementaire en gespecialiseerde economische clusters op regionale schaal aanbevolen om de concurrentiekracht van een regio te verbeteren (Musterd, 2007). Het wordt dan

ook wenselijk geacht dat gemeenten over een ruimtelijke economische verbondenheid beschikken (BZK, 2009) met een gedifferentieerd economisch karakter voor een duurzame regionale economie (Musterd, 2007).

4. Interne samenhang van de gemeente: Het is van belang dat een nieuwe gemeente een logische interne samenhang kent. Voorkomen moet worden dat een gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee inwoners en maatschappelijke organisaties zich niet of nauwelijks verbonden voelen. Volgens Holloway en Hubbard (2001) moet een mens om een bepaalde 'sense of place' te krijgen, waarbij een individu een diepe verbondenheid voelt met een plek (gemeente), met deze plek een diepe en emotionele band hebben. Om dit te krijgen moet de mens over een langere periode met deze plek in aanraking komen. Ofwel wanneer een bepaalde 'sense of place' bij de inwoners gewenst is, is het van belang dat de nieuwe gemeente past bij de bestaande leefwereld van de inwoners.
5. Regionale samenhang en evenwicht: Het is belangrijk om aan te geven wat de voorziene effecten zijn voor de samenhang en het evenwicht in de regio. Een evenwichtige regionale bestuurlijke verhouding zorgt er namelijk voor dat een nieuwe gemeente een bestuurlijke partner is die in staat is een meerwaarde en bijdrage te leveren aan regionale problematiek. Een sterke lokale overheid kan er voor zorgen dat de regionale verdeling van economische, ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke functies beter wordt verdeeld binnen de regio. Complementair bestuur zorgt in dit geval volgens het beleidskader voor minder onderlinge concurrentie. Ook mag een herindeling niet leiden tot zogenaamde restpolitiek. Dit wil zeggen dat een herindeling leidt tot een belemmering van de ontwikkeling van de omliggende gemeenten. Dit is vergelijkbaar met een theorie uit de economische geografie waarbij de cumulatieve voordelen van zogenaamde groeiregio's dan ook gepaard gaan met cumulatieve nadelen in de andere. De genoemde nadelen voor de achterblijvende regio's worden hier 'backwash – effecten' genoemd (Atzema et al., 2002).
6. Planologische ruimtebehoefte: De nieuw te vormen gemeente kan zijn oorsprong hebben in de als noodzakelijk gevoelde behoefte aan een bestuurlijke oplossing van ruimtelijke knelpunten. Deze dienen zich volgens het beleidskader aan wanneer een gemeente bij het oppakken van haar ruimtelijke, maatschappelijke en economische opgave rekening moet houden met omliggende gemeenten. Zo raakten volgens Korsten en Tops (1998) alle grote Nederlandse steden na de industrialisatie en urbanisatie aan het eind van de vorige eeuw in de problemen. Hierdoor namen ze het initiatief en stapten naar het rijk en de provincie. Als oplossing werden randgemeenten aan de stedelijke kern toegevoegd. Nu geeft het kabinet de voorkeur aan de methode om doormiddel van intergemeentelijke samenwerking grensoverschrijdende vraagstukken gericht op ruimtelijke knelpunten aan te pakken. Er kan echter een situatie ontstaan waarin gemeenten of de provincie constateren dat een meer duurzame oplossing in de vorm van gemeentelijke herindeling gewenst is.

#### 2.2.4 Wettelijk kader

Artikel 123, lid 1 van de Grondwet bepaalt dat bij de wet gemeenten kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. Meer uitgebreid wordt herindeling behandeld in de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi). Hierin wordt bepaald welke instanties het initiatief tot herindeling kunnen nemen en welke procedures er gelden. Daarnaast wordt hierin ook de procedure van grenscorrecties geregeld. Postma (2002) maakt op basis van de in de wet neergelegde definities onderscheid in een zestal varianten van herindeling:

- Samenvoeging van twee of meer gemeenten met een vergelijkbare of verschillende omvang, waarbij deze worden opgeheven om een nieuwe gemeente te vormen. De buitengrenzen blijven hierbij ongewijzigd.
- Samenvoeging met grenscorrectie. Hierbij vallen de buitengrenzen van de twee of meer samen te voegen gemeenten niet samen met de buitengrenzen in de nieuwe situatie.
- Toevoeging waarbij een of meer vooral kleinere gemeenten worden opgeheven en toevoeging aan een grotere gemeente.
- Toevoeging waarbij sprake is van een grenscorrectie. Hierbij worden kleinere gemeenten opgeheven en toegevoegd aan een grotere gemeente waarbij sprake is van een grenscorrectie van de buitengrens.
- Grenscorrectie waarbij geen gemeenten worden opgeheven of nieuwe worden gevormd.
- Opsplitsing waarbij sprake is van opsplitsing van een grote gemeente in twee of meer kleinere.

#### 2.2.5 Motieven

De motieven voor herindeling zijn door de jaren heen aan verandering onderhevig geweest (Postma, 2002). Voor 1900 was de voornaamste reden van herindeling dat een gemeente een te gering aantal inwoners telde om een bekwaam bestuur te vormen. Er waren te weinig kandidaten voor een gemeenteraadsverkiezing (Postma, 2002).

Vanaf de eeuwwisseling wordt het motief van grondtekort steeds belangrijker. De grotere centrumgemeenten raakten vol. Ruimte werd geschapen door randgemeenten bij de centrumgemeente te betrekken. De gemeenten spraken vaak van de karakteristieke term ruimtenood. Dit begrip lijkt de lading goed te dekken maar volgens Fraanje et. al. (2009) is het begrip 'ruimtenood' rekbaar en vatbaar voor discussie. De omvang van het gebrek aan bouwruimte hangt af van de lengte van de planhorizon: wordt er 10 jaar vooruitgekeken of 25 jaar? Verder hangt de omvang van de 'ruimtenood' af van het soort prognose. Is er behoefte aan laagbouw bij een groeiende bevolking of gaat het over een behoefte aan hoogbouw bij een krimpende bevolking. De laatste decennia is het motief van ruimtetekort weer sterk in beeld gekomen, zoals het criteria planologische ruimtebehoefte bovenstaand al aangeeft (par 2.2.3 criteria 6).

Versterking van bestuurskracht wordt in veel literatuur ook als motief voor herindeling genoemd (Tops, 1998), (Postma, 2002), (Fraanje et. al., 2009) en als een van de criteria gezien waaraan het proces tot herindeling wordt getoetst (par. 2.2.3 criteria 2). Voor gebreken in de bestuurskracht kunnen uiteenlopende aanleidingen zijn. Dit kan een artikel

12 status zijn die een gemeente heeft wanneer er sprake is van financieel toezicht vanuit het rijk of andere financiële problemen. Soms zijn er nieuwe of ingrijpend gewijzigde taken die om nieuw beleid vragen (Fraanje et. al. 2009).

Fraanje et. al. (2009) noemen nog een derde criteria. Hier gaat het om gemeenten die fuseren omdat ze hiermee beter zijn toegerust om gezamenlijk een specifieke, meestal ruimtelijk gedefinieerde, ontwikkelingstaak te kunnen aanpakken. Er bestaat behoefte aan eenheid van beleid voor een samenhangend gebied. Als voorbeelden van fusiegemeenten met een ontwikkelingstaak worden genoemd: de Utrechtse Heuvelruggemeente met een conserveringstaak voor de ecologische hoofdstructuur (2006), Gemeente Sittard-Geleen die hiermee het gehele DSM-complex kon besturen (2001) en de gemeente Eemshaven die hiermee de gehele Eemshaven ging overkoepelen (1990). Van de in 2010 en 2011 geplande herindelingen kan de in 2010 te vormen gemeente Oldambt ook onder dit motief worden geplaatst. De gemeenten Scheemda en Winschoten hebben samen namelijk de ruimtelijke ontwikkelingstaak van de aanleg van het woongebied de Blauwe-stad.

## 2.2.6 Proces van herindeling

Het proces van herindeling is allereerst een cultureel proces waarbij modernisering optreedt in de publieke besluitvorming. Volgens Postma (2002) is herindeling hiermee de uitdrukking van een geloof in de superioriteit van het rationele, een op algemene en abstracte principes gebaseerde vorm van publieke besluitvorming. Dit staat tegenover een meer op tradities gebaseerde wijze van besluitvorming op basis van persoonlijke kennis en vertrouwensrelaties. Het doel van de rationele benadering is om tot een meer constante, efficiënte en professionelere dienstverlening te komen. Gemeentelijke herindeling kan daarnaast ook worden gezien als instrumenteel proces, een instrument om bepaalde doelen te realiseren (Postma, 2002)

Fraanje et. al. (2009) onderscheiden in het herindelingsproces vier fasen: de aanloop, besluitvorming, implementatie en realisatie.

### Fase 1: Aanloop

Deze fase gaat van start wanneer een gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie, burgers, bedrijven, de provincie of het rijk een probleem of een bepaalde opgave signaleert. De bovenstaande gegeven motieven, te weten: een gebrekkige bestuurskracht, ruimtetekort of een bepaalde ontwikkelingstaak, zijn hier goede voorbeelden van. Gemeenten doen hier vaak een eigen onderzoek om aan te tonen dat ze grond nodig hebben of dat er juist geen financiële voordelen zijn te behalen met een fusie. In deze fase is het interessant te weten wie als eerste met het voorstel tot herindeling komt en hoe men tot dit voorstel komt. Ook is de rol en de betrokkenheid van de burger van belang in deze fase.

### Fase 2: Besluitvorming

Wanneer er wordt nagedacht over de concrete inhoud van de herindeling dan start deze fase. Dus welke gemeenten er fuseren, met wie en waarom? Om de inbreng van de verschillende organen in goede banen te leiden heeft de wetgever verschillende procedures ontworpen. Zoals vermeld, kunnen Gedeputeerde staten (provincie), gemeenteraden maar ook de minister van Binnenlandse Zaken een procedure en advies tot herindeling starten.



### Fase 3: Implementatie

Nadat de gemeenteraden hebben ingestemd met een herindeling of wanneer Provinciale Staten hun herindelingsadvies hebben gestuurd aan de minister van Binnenlandse Zaken start de implementatie fase. Het is aan de minister om het herindelingsadvies om te vormen tot een wetsontwerp en door beide Kamers der Staten-Generaal te leiden, waarna de herindeling pas formeel kan worden voltooid. In deze fase moet de binnen twee jaar plaatsvindende herindeling worden voorbereid. De bestaande organisatie moet worden geïntegreerd tot een nieuwe organisatiestructuur en beleid en regelgeving moet worden geharmoniseerd. Om al deze werkzaamheden te begeleiden wordt een projectorganisatie ingesteld. Deze bestaat over het algemeen uit de volgende drie delen (BZK, 2008; Postma, 2002). Ten eerste een Stuurgroep met hierin de afgevaardigden van de colleges van B&W en een externe adviseur. De Stuurgroep kan bij tal van onderwerpen besluiten nemen. Ten tweede een Projectgroep bestaande uit gemeentesecretarissen en een externe adviseur. Deze coördineren de activiteiten van de werkgroepen en koppelen informatie terug aan de Stuurgroep. En ten derde de werkgroepen bestaande uit ambtelijke samenwerkingsverbanden die het beleid op verschillende terreinen harmoniseren en inventariseren. In dit proces laten gemeenten zich bijstaan door externe adviesbureaus. Deze worden gebruikt om het proces te begeleiden en pijnlijke besluiten te nemen. Het gebruik van externe adviseurs wordt niet altijd aangeraden. Zo vindt Postma (2002) de praktijk dat gemeentebesturen zich bij de start van een proces snel overleveren aan de ervaringen van de vele organisatie- en adviesbureaus, niet altijd verstandig. Praktijkervaringen worden te weinig onderling tussen gemeenten gedeeld met als gevolg dat gemeenten bij gemeentelijke herindeling steeds opnieuw het wiel moeten uitvinden. Ook ervaringen met externe adviseurs worden te weinig gedeeld (BZK, 2008).

### Fase 4: Realisatie

Uiteindelijk is de nieuwe gemeente gerealiseerd en treedt er een nieuwe gemeenteraad en college van B&W aan. In deze laatste fase lopen veel veranderingsprocessen die in de implementatiefase zijn gestart nog even door. De integratie van de verschillende ambtelijke organisaties mag dan formeel zijn afgerond, de oude organisatieculturen zijn nog spring levend. Vooral daar waar de vorming van de nieuwe gemeente veel verzet heeft opgeleverd zullen oude organisatie vormen moeilijk plaats kunnen maken.

Evenals bedrijven hebben gemeenten ook vaak problemen bij het aanpassen aan een nieuwe situatie. De zogenaamde 'corporate culture', een specifieke samenstelling van manier van werken, manier van denken en sociale relaties binnen een gemeente, werken het proces van aanpassing aan nieuwe omstandigheden hierbij tegen. Vooral de dominante cultuur die wordt vertegenwoordigd door de top van een gemeente die de strategie bepalen is niet altijd ontvankelijk voor vernieuwing. Vernieuwing brengt de machtspositie van deze top in gevaar. Het volgende citaat van Sheppard en Barnes (2005, p379) is ook op de gemeente van toepassing: 'The problem is not that firms don't change in the face of new challenges. The problem is that they often do not change appropriately. Corporate cultures select some kinds of change and refuse others, although those refused might be exactly what is needed and this fact might be well known within the firm'.

Gemeenten weten vaak wel dat herindeling de juiste oplossingen biedt voor de ervaren problemen. Het zijn juist de oude vertrouwde organisatie vormen en de angst om aan macht in te leveren die voor verzet zorgen.

## 2.2.7 Effecten van herindeling in de literatuur

Zoals vermeld is er nog weinig bekend over de effecten van herindeling. Volgens Berghuis et. al. (1995) komt dit in de eerste plaats omdat er aan de beleidskant en aan de organisatorische kant van een gemeente veel facetten zitten. De gemeentelijke organisatie omvat niet alleen de inrichting en werking van de ambtelijke organisatie maar ook bijvoorbeeld het functioneren van de lokale politieke partijen en het opereren van de gemeentelijke bestuursorganen. En in de tweede plaats omdat er weinig onderzoek naar is verricht. Gemeenten evalueren weinig en er vindt weinig overleg plaats tussen gemeenten (Postma, 2002; BZK, 2008). Dit probleem bestaat al jaren. In de jaren zeventig en tachtig werden er wel diverse evaluaties verricht. Het manco hieraan was dat er alleen gegevens werden verzameld over de situatie enkele jaren na de herindeling. Vaak kon de situatie voorafgaand aan de herindeling niet meer worden achterhaald (Berghuis et. al. 1995). Volgens Toonen et. al. (1998) werd een succesvolle afronding van het reorganisatieproces door menig gedeputeerde, burgermeester, projectleider of organisatiebureau als succesmaatstaf gezien. Dit is echter niet waarom het zou moeten draaien. Na een succesvolle afronding van het reorganisatie proces moet er juist naar de inhoudelijke veranderingen worden gekeken die mogelijk optreden na een herindeling (Toonen et. al. 1998).

### Fusie- en schaalears effecten

Berghuis et. al. maken onderscheid tussen fusie effecten en schaalears effecten. Fusie effecten zijn de gevolgen van de opheffing, oprichting en overgang van het beleid en de organisatie van de heringedeelde gemeente. Dit zijn dus de effecten die gepaard gaan met het fusie proces en zijn daarmee vaak tijdelijk van aard. Schaalears effecten zijn de veranderingen die optreden door schaalvergroting van het rechtsgebied en verandering van het gemeentebestuur. Er komen meer inwoners, kernen, wegen en hectaren onder het gezag van het gemeentebestuur te vallen (Berghuis et. al. 1995). Veel effecten die voortkomen uit een vergroting van gemeentelijk grondgebied hebben vaak een meer blijvende karakter. Fusie effecten en schaalears effecten kunnen niet geheel los van elkaar worden gezien. Het zijn vaak fusie-effecten die er voor zorgen dat de schaalvoordelen zich nog niet duidelijk manifesteren. Beleidsprestaties van heringedeelde gemeenten tonen dan ook niet altijd een verbetering aan in vergelijking met niet heringedeelde gemeenten (Korsten, Tops, 1998). De metingen op korte termijn na een herindeling kunnen hiervoor een verklaring geven.

#### 2.2.7.1 Algemene effecten

Wanneer de bestaande literatuur over effecten van gemeentelijke herindeling naast elkaar worden gelegd zijn er tegenstrijdige maar ook overeenkomstige effecten te vinden. Postma (2002) en Fraanje et. al. (2009) noemen beiden dat er sprake is van grotere professionaliteit van het ambtelijk apparaat en van afname van kwetsbaarheid na een herindeling. Als verklaring hiervoor geven Fraanje et. al. (2009) dat voor professionaliteit een zekere massa nodig is en die wordt door de fusie vergroot. Toonen et. al. waren in 1995 nog van mening dat de bestuurlijke kwaliteit door herindeling niet zou toenemen.

In dit zelfde onderzoek zeggen Toonen et. al. (1995) dat herindeling een negatief effect heeft op de politieke stabiliteit van een heringedeelde gemeente en een gering effect heeft op de politieke participatie van de burgers bij raadsverkiezingen. Berghuis et. al. (1995) geeft aansluitend hierop aan dat de opkomst op de gemeenteraadsverkiezingen de eerste twee jaar na een herindeling aanmerkelijk lager ligt dan in niet heringedeelde gemeenten en dat het lidmaatschap bij politieke partijen hier sterker daalt. Concluderend geven Fraanje et. al. (2009) aan dat de belangstelling voor gemeentepolitiek afneemt door een herindeling. Verder wordt gesteld dat het vertrouwen in de gemeente op zichzelf ook afneemt door een herindeling. Als verklaring hiervoor wordt de toegenomen zakelijkheid en de afnemende regelmaat in het contact tussen de inwoners en de gemeente gegeven.

Wat betreft de financiële positie van gemeenten geven Berghuis et. al. (1995) aan dat deze verslechtert na een herindeling. Postma (2002) bevestigt dit door te stellen dat in de eerste jaren na de herindeling sprake is van een verhoogd uitgave patroon. Het zijn hier waarschijnlijk de fusie-effecten die zorgen voor de verhoogde uitgaven. Wat betreft de lastendruk geven Toonen et al. (1995) aan nog geen duidelijke afname waar te nemen na een herindeling. Ook Fraanje et al. (2009) geven aan in drie onderzochte Groningse gemeenten een stijging van de lokale lasten waar te nemen. Berghuis et. al. (1995) zeggen dat een zorgvuldige voorbereiding van de oude gemeente besturen er voor kan zorgen dat een nieuwe gemeente niet te kampen heeft met een aantasting van de financiële ruimte.

Fraanje et al. (2009) stellen dat een door herindeling ontstane toename van inwoners en grond er voor zorgt dat een gemeente een betere machtspositie krijgt ten opzichte van andere overheden. In het verlengde hiervan geven Berghuis et al. (1995) aan dat de kwaliteit van intergemeentelijke samenwerking door herindeling afneemt. Dit zou kunnen wijzen op een door herindeling verstoorte machtspositie van de heringedeelde gemeente. Waarbij de gemeenten voorheen probleemloos wisten samen te werken, raakt deze samenwerking na de herindeling uit balans en wordt hierdoor verstoord. Daarentegen wijzen Berghuis et al. (1995) wel op een verbeterde kwaliteit van het strategisch vermogen van de gemeente. Planning op lange termijn en grote projecten worden minder geschuwd. Fraanje et al. (2009) geven hiervoor de verklaring dat de bestuurscolleges van nieuwe fusiegemeenten beter in staat zijn strategisch besluiten te nemen. Gemeenten zijn ambitieuzer en gaan grote strategische besluiten niet uit de weg. Daarbij neemt de kwaliteit van het personeel en van de wethouders toe (Fraanje et al. 2009).

Verder noemen Berghuis et al. (1995) nog een aantal beleidsterreinen waarop na de herindeling slechter wordt gepresteerd. Dit zijn de controle op milieuvergunningen, het ontwikkelen van bestemmingsplannen, grondbeleid, ruimtelijke ontwikkelingsvisie, afvalverwerking en de algemene beleidsambities. Fraanje et al. (2009) geven aanvullend aan dat de werkdruk na herindeling voor raadsleden sterk is toegenomen en dat er vaak sprake is van dorpisme in de raad. Hierbij oriënteren raadsleden zich op de belangen en sentimenten vanuit de voormalige gemeenten.

### 2.2.7.2 Effecten op bedrijfsleven

De bovenstaande effecten zijn niet gericht op het bedrijfsleven. Een aantal van de bovenstaande effecten kunnen wel van toepassing zijn en zijn daarom al genoemd in paragraaf 1.2 als mogelijke consequentie van herindeling op het bedrijfsleven. Voor het bedrijfsleven zelf geven alleen Fraanje et al. (2009) een aantal interessante effecten, deze zijn eveneens al genoemd in paragraaf 1.2. Zo treedt er verbetering op van de professionaliteit van de verleende dienstverlening. De klantgerichtheid verbetert en de aantrekkelijkheid van de gemeente als samenwerkingspartner voor het bedrijfsleven neemt toe.

### 2.2.8 Relatie gemeente - bedrijfsleven in de literatuur

De gemeentelijke dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen vormt de kern waarop de relatie tussen de gemeente en het bedrijfsleven is gebaseerd. Volgens het in 2005 door de commissie Jorritsma opgestelde *rapport in opdracht van de VNG 'Gemeentelijke dienstverlening 2015'* staat het verbeteren van de dienstverlening bijna synoniem aan het verbeteren van de relatie tussen burger en bestuur (VNG, 2005).

Deze dienstverlening wordt, zoals vermeld in paragraaf 1.5, door het bedrijfsleven nog met een onvoldoende gewaardeerd. Een mogelijke verklaring hiervoor kan worden afgeleid uit het rapport van de commissie Jorritsma. De commissie zegt dat klanten, en dan voornamelijk het bedrijfsleven, de werkwijze van de gemeente spiegelen aan de werkwijze van de commerciële sector. Ze verwachten hierbij: hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs, toegankelijkheid en minder complexiteit, meer vraaggerichte dienstverlening, transparantie en meer gestandaardiseerde systemen en processen. En als laatste meer selfservice-dienstverlening waarbij ICT toepassingen verder doorgevoerd dienen te worden. De klant eist hiermee van de overheid dienstverlening die voldoet aan de kernbegrippen: snel, toegankelijk, goed en goedkoop en verwacht een vriendelijke bejegening (VNG, 2005).

Voor veel gemeenten moet er een organisatorische ommekeer plaatsvinden om de kwaliteit te kunnen leveren die het bedrijfsleven vraagt. Wil een gemeente dit bewerkstelligen dan moeten de belangen die een gemeente hecht aan een gezonde relatie met het bedrijfsleven groot zijn. Literatuur zoals het rapport *'Gemeentelijke dienstverlening 2015'* bevestigen deze belangen.

### 3 De case: 'Súdwest Fryslân'

#### 3.1 Kenmerken gemeenten Zuidwest Friesland

De gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wymbritseradeel en Wonseradeel zijn gemeenten met specifieke kenmerken die na de herindeling als één gemeente moeten gaan functioneren. Om een volledig beeld te krijgen van de nieuwe gemeente Zuidwest Friesland worden allereerst de belangrijkste overeenkomsten en verschillen besproken tussen de fusie gemeenten op basis van verschillende kenmerken, zie tabel 3 voor een overzicht.

Tabel 3: Algemene kenmerken Zuidwest Friesland

<b>Gemeente</b>	<b>Aantal inwoners (januari '09)</b>	<b>Aantal kernen (december '08)</b>	<b>Bevolkingsdichtheid per km<sup>2</sup> (januari '09)</b>	<b>Bevolkingsgroei/afname (januari '08 *1)</b>	<b>Beroepsbevolking (januari '08 *2)</b>	<b>Beroepsbevolking als percentage t.o.v. het aantal inwoners</b>	<b>Werkloosheid NWW (december '07 *3)</b>
Bolsward	9823	1	1084	9.6	4054	41.27	6.29
Nijefurd	10955	11	114	-0.1	4543	41.46	5.63
Sneek	33260	4	1105	1.3	14380	43.23	8.26
Wonseradeel	11849	27	75	-0.5	5230	44.13	4.64
Wymbritseradeel	16051	28	116	-1.7	7138	44.47	5.52

Bronnen: Broersma et. al (2008), CBS (2009), Herindelingsontwerp (2008)

De bovenstaande gegevens geven een duidelijk onderscheid aan tussen de drie landelijke gemeenten Nijefurd, Wonseradeel en Wymbritseradeel en de twee stedelijke gemeenten Bolsward en Sneek. Meer grondoppervlak en minder inwoners leidt in de drie landelijke gemeenten tot een diffuse spreiding van de bevolking. Het aantal kernen ligt in de bovenstaande tabel dan ook hoger in de landelijke gemeenten en de bevolkingsdichtheid ligt hier veel lager. Volgens de indeling van stedelijkheid die het CBS hanteert vallen de drie gemeenten dan ook onder de minst stedelijke categorie. Bolsward en Sneek vallen respectievelijk onder de categorieën weinig stedelijke gemeenten en matig stedelijke gemeenten wat aanduidt dat er in beide gemeenten niet sprake is van veel adressen per vierkante kilometer ofwel een hoge omgevingsadressendichtheid (CBS, 2009).

De bevolking neemt alleen in Bolsward en Sneek toe. In de drie landelijke gemeenten is deze afgenomen. Volgens het planbureau voor de leefomgeving (PBL) valt de bevolkingsontwikkeling in de drie gemeenten onder de categorie redelijk stabiel (-2.5-2.5%) en is er nog geen sprake van bevolkingskrimp. De prognose van het PBL voor de periode 2008-2025 is dat er wel sprake gaat zijn van bevolkingskrimp voor Wonseradeel en Wymbritseradeel (-5 - -2.5%) (PBL, 2010).

Het aandeel van de beroepsbevolking ten opzichte van het aantal inwoners is voor de gemeenten op paar procent gelijk. De werkloosheid ligt in Sneek en Bolsward wat hoger dan in de omliggende gemeenten. Werkloosheid ligt dan ook vaker hoger in stedelijke gemeenten dan in landelijke gemeenten (Broersma et. al, 2008).

De gemeenten Bolsward, Nijefurd, Wymbritseradeel en Wonseradeel scoren een laag werkloosheidspercentage. De provincie Friesland heeft een gemiddeld werkloosheidspercentage van 7,2% (Broersma et. al, 2008).

\*1: Als percentage per 1000 van bevolking.

\*2: Mensen van 15 tot 64 jaar werkzaam voor tenminste 12 uur per week of daarnaar actief op zoek zijn en op korte termijn kunnen beginnen (Broersma et. al, 2008).

\*3: Niet-werkende werkzoekenden (NWW) zijn personen die zich hebben laten inschrijven bij het CWI, aangeven geen werk te hebben en op zoek te zijn naar een baan. Hier weergegeven als percentage van beroepsbevolking (Broersma et. al, 2008).

Over het algemeen kan gezegd worden dat de gemeenten afzonderlijk niet veel van elkaar verschillen. Er is sprake van een onderscheid in stedelijkheid en de hiermee samengaande karakteristieken maar deze verschillen zijn niet onoverbrugbaar en geven de regio juist uit complementair oogpunt mogelijke samenhang. In hoeverre er sprake is van een regionale samenhang wordt besproken in de volgende paragraaf.

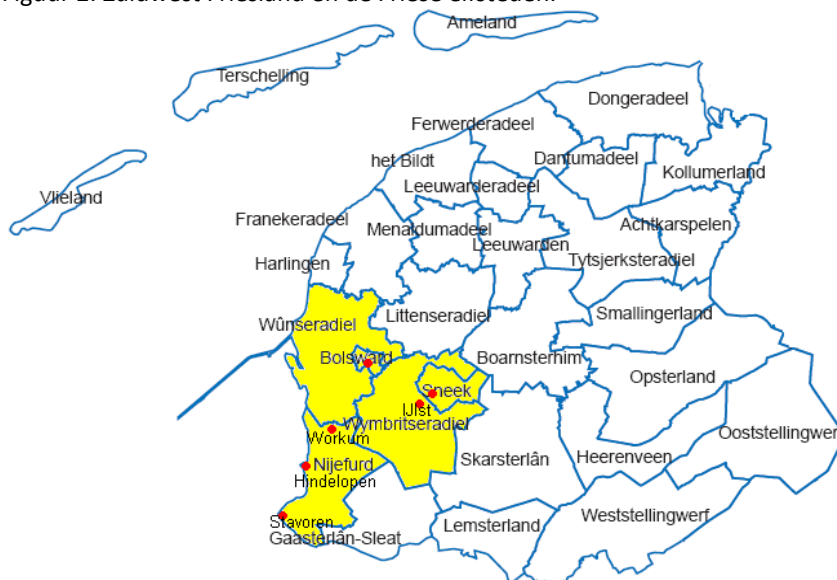
### 3.2 De regionale samenhang

De in paragraaf 2.2.3 besproken criteria waaraan een herindeling door het kabinet wordt getoetst geven het belang van een goede interne en externe samenhang in een te herindelen gebied wel aan. Deze criteria stellen dat een nieuwe gemeente voor langere tijd toegerust dient te zijn voor haar taak en dat een nieuwe gemeente een logische interne samenhang moet hebben. De gemeenten dienen zo op elkaar aan te sluiten dat er sprake is van een duurzame en stabiele nieuwe gemeente.

#### 3.2.1 Historie

De toekomstige gemeente Zuidwest Friesland heeft volgens het *herindelingsontwerp Súdwest Fryslân* voldoende samenhang in cultuur, historie, natuur, toerisme, industrie en de agrarische sector. Volgens het ontwerp is het een gebied met een rijke historie, waaronder zes van de elf Friese steden, zie figuur 2.

Figuur 2: Zuidwest Friesland en de Friese elfsteden.



Bron: eigen bewerking op basis van Broersma et. al (2008)

Deze steden zijn al lang met elkaar verbonden. De Friese elfsteden vormden samen van 1595-1795 op basis van de toen geldende bestuurlijke indeling een van de vier kwartieren in Friesland. Momenteel ontlenen de steden bekendheid vanwege de Friese Elfstedentocht. Een regiovisie opgesteld in opdracht van de Kamer van Koophandel (KvK) noemt de Friese elfsteden een van de 'highlights' van de recreatieve milieus en voorzieningen in Noord-

Nederland samen met De Waddeneilanden, Het Friese Merengebied, het Drentse Plateau, Sportstad Heerenveen, het Asser TT Circuit en Dierenpark Emmen (Tordoir, 2010).

### 3.2.2 Structuur bedrijfsleven

Het bedrijfsleven in Zuidwest Friesland toont eveneens bepaalde samenhang. De fysieke kenmerken van dit gebied hebben geleid tot een homogene economische structuur. De drie landelijke gemeenten hebben van oorsprong veel buitengebied en zijn dun bevolkt, de agrarische sector is qua bestaande bedrijfsvestiging dominant vertegenwoordigd. De in de culturele geografie gebruikte term ‘padafhankelijkheid’ geeft hiervoor een mogelijke verklaring. Fysisch geografische kenmerken van de drie landelijke gemeenten, zoals ruimte, hebben geleid tot een economische structuur van het gebied met een sterke focus op de agrarische sector, zie tabel 4.

Tabel 4: Absoluut aantal bestaande bedrijfsvestigingen totaal en in de vijf grootste sectoren van Zuidwest Friesland

<b>Gemeente:</b>	<b>Totaal</b>	Landbouw, jacht, bosbouw, visserij	Handel	Bouwnijverheid	Industrie	Specialistische zakelijke diensten
Bolsward	<b>535</b>	15	150	85	55	60
Nijefurd	<b>960</b>	235	155	120	100	70
Sneek	<b>1825</b>	30	484	235	180	235
Wonseradeel	<b>995</b>	360	140	120	90	60
Wymbritseradeel	<b>1155</b>	310	160	155	120	105

Bron: Statline

Verder hebben deze kenmerken de economische ontwikkeling bepaald en over een lange tijd tot de hedendaagse economische samenstelling geleid. Volgens Sheppard en Barnes (2005) kunnen deze kenmerken worden gezien als: ‘Road map in which an established direction leads more easily one way than another’. De grote aanwezigheid van de agrarische sector is in deze regio dan ook historisch bepaald en een logisch gevolg. Daarbij is het een kenmerk die de drie landelijke gemeenten delen en hiermee samenhang geeft.

De overige bedrijfsvestigingen binnen de top vijf grootste sectoren kunnen niet op grond van padafhankelijkheid en hiermee vanuit historisch oogpunt worden verklaard. Deze zijn in mindere mate aanwezig in de regio. Na de landbouw sector is voor Nijefurd en Wonseradeel de (detail)handel sector de grootste en voor Wymbritseradeel komt de diensten sector op de tweede plaats met 185 bedrijfsvestigingen.

De twee stedelijke gemeenten Bolsward en Sneek hebben daarentegen de meeste bedrijfsvestigingen in de (detail)handel sector. Sneek heeft daarbij de meeste bestaande bedrijfsvestigingen van de regio Zuidwest Friesland. De verzorgende functie van Sneek is voor de regio Zuidwest Friesland dan ook groot. Sneek is op afstand de grootste gemeente in deze herindeling, een typisch voorbeeld van een centrale plaats in de theorie van Christaller. Sneek wordt in de regiovisie ook genoemd als een van de kernsteden van Noord-Nederland en wordt in dit zelfde document genoemd als onderdeel van een mogelijk te ontwikkelen kernsysteem waarbinnen de Noordelijke diensteneconomie zich versneld zou kunnen

ontwikkelen. Deze Noordelijke Conurbatie 'De Vlinder' bestaat verder uit de kernplaatsen Leeuwarden, Heerenveen, Drachten, Groningen en Assen (Tordoir, 2010).

Buiten de bovenstaande top vijf grootste sectoren is de toeristische en recreatieve sector in Zuidwest Friesland een belangrijke sector. Padafhankelijkheid op basis van fysisch geografische kenmerken (de Friese meren) is hier wel van toepassing. Gegevens over het aantal arbeidsplaatsen in deze sector zijn niet aanwezig maar het belang van deze sector wordt in verschillende literatuur bevestigd. In het *Herindelingsontwerp 'Súdwest Fryslân'* wordt het water als bindende aspect gezien van de nieuwe gemeente en leidend voor de ontwikkeling van recreatie en toerisme en daaraan gerelateerde banen. Volgens de Regiovisie (Tordoir, 2010) kent Noord-Nederland drie landschappelijke recreatieve systemen waaronder het Friese merengebied, Zuidwest Friesland. En is het, zoals vermeld in paragraaf 3.2.1, een van de 'highlights' van de recreatieve milieus en voorzieningen in Noord-Nederland.

Het Friese merengebied wordt voor Zuidwest Friesland door het *Herindelingsontwerp 'Súdwest Fryslân'* en de *Regiovisie* de nodige potentie toegekend een bijdrage te leveren aan de lokale economie. Op dit moment is deze sector in Zuidwest Friesland al meer aanwezig dan in de rest van Friesland. De verkrijgbare gegevens tonen een iets hoger percentage van bedrijven werkzaam in de horeca en in de recreatieve sector ten opzichte van het totaal aantal bedrijven in Zuidwest Friesland. En ook het aantal bedrijfsvestigingen in de horeca en recreatieve sector per inwoner ligt in Zuidwest Friesland hoger dan het gemiddelde van de provincie, zie tabel 5.

Tabel 5: Percentage en aantal bestaande bedrijfsvestigingen horeca/ recreatieve sector t.o.v. totaal en per inwoner, 2009 (in procenten)

<b>Regio:</b>	Percentage bedrijfsvestigingen horeca/recreatieve sector	Aantal bedrijfsvestigingen horeca/recreatieve sector per inwoner
Zuidwest Friesland	7.03	0.0046
Friesland	6.53	0.0038

Bron: Eigen bewerking op basis van Statline

### 3.2.3 Herindeling en de regionale samenhang

De gemeentelijke herindeling kan de regionale samenhang op verschillende wijzen beïnvloeden. Het kan de dominantie van de gemeente Sneek binnen de regio versterken dan wel verkleinen en het kan de structuur van het bedrijfsleven beter vormgeven en zo de mogelijke kansen binnen de gehele regio beter benutten.

#### Centraliteit Sneek

Sneek heeft, zoals bovenstaand is aangetoond, een belangrijke regionale functie en heeft dan ook een doorslaggevende rol in het vergroten dan wel verkleinen van de regionale samenhang in Zuidwest Friesland. Dit hangt af van de toekomstige rol van de gemeente Sneek binnen de nieuwe gemeente. Allereerst kan de regionale samenhang verslechteren. Door de gemeentelijke herindeling valt de mogelijke drang van de omliggende gemeenten



zich te meten aan Sneek weg. Wanneer dit samen gaat met een versterking van de bestuurlijke focus op Sneek neemt de centrale functie nog verder toe en de regionale samenhang af. Anderzijds kan het wegnemen van de bestuurlijke grenzen de regionale afstemming en hiermee de samenhang doen vergroten, zoals vermeld in paragraaf 1.2. Er is geen sprake meer van concurrentie waardoor bedrijven, infrastructuur en andere voorzieningen beter worden verdeeld over de gemeente en waardoor de centraliteit van Sneek afneemt. In hoeverre er van de bovenstaande processen sprake zal zijn hangt af van de bestuurlijke doelstellingen en hoe de gemeentelijke organisatie wordt neergezet.

### Het Friese merengebied

De nieuwe gemeente Zuidwest Friesland kan de kansen in de toeristische sector mogelijk verbeteren en hiermee de regionale samenhang vergroten. Het beter aanwenden van de recreatieve druk doormiddel van strategisch beleid kan beter plaatsvinden door de herindeling. De opschaling die plaatsvindt bij gemeentelijke herindeling biedt meer overzicht en mogelijk meer afstemming en dus meer kans tot een goed afgewogen strategisch beleid om deze taak aan te pakken. Strategisch beleid kan de toeristen en recreatie stromen beter reguleren zonder dat deze afbreuk doen aan de ruimtelijke kwaliteit (Tordoir, 2010). Het in paragraaf 2.2.5 genoemde ontwikkelingsmotief van Fraanje et. al. (2009) voor gemeentelijke herindeling bevestigt dit. De gemeenten zijn volgens dit motief door herindeling beter toegerust om gezamenlijk een specifieke, meestal ruimtelijk gedefinieerde, ontwikkelingstaak aan te pakken. Het beter benutten van de toeristisch recreatieve potentie zal hier ook onder kunnen vallen. Een goede samenwerking van de nieuwe gemeente met de in de toeristische/ recreatieve sector (leisure sector aldus Tordoir) werkzame bedrijven zal hiervoor doorslaggevend kunnen zijn.

Dat het bovenstaande gewenst is blijkt uit een ontwikkeling geïnitieerd door de grootste ondernemersvereniging in de regio Sneek, de Vereniging voor Handel en Industrie Sneek en omstreken (HIS). Deze wil een speciale sectie inruimen voor watersport verbonden ondernemers omdat deze ondernemers op verschillende plekken zitten in de regio. Verder willen deze ondernemers zich niet aansluiten bij één ondernemersvereniging. Ze vinden elkaar nu al rondom verschillende watersport gerelateerde projecten en een overkoepelende vereniging sluit hier beter op aan, aldus de HIS. Gemeentelijke herindeling kan dit alleen maar beter faciliteren.

### 3.2.4 Regionale samenhang volgens de KvK

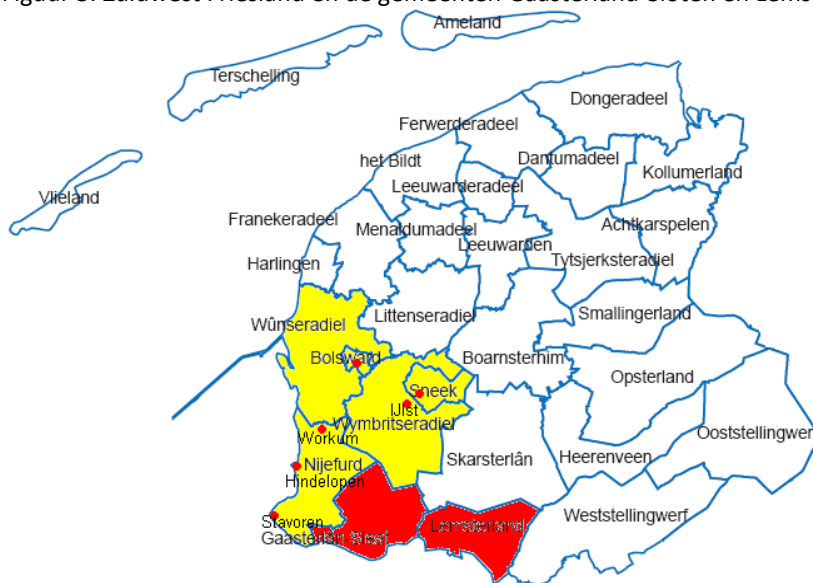
De regionale samenhang is gebaat bij een sterke onderlinge verbondenheid tussen de gemeente en het bedrijfsleven. Door de toegenomen letterlijke en figuurlijke afstand van de gemeente met de lokale bedrijvigheid door een herindeling kan de regionale samenhang verslechteren, zie paragraaf 1.2. Daarom is een goede afstemming van de nieuwe bestuurlijke regio op de bestaande economische structuur belangrijk om dit te voorkomen. Een goede afstemming werkt vaak bevorderlijk voor een lokale economie en maakt optimaal gebruik van de economische kansen van een regio mogelijk.

De KvK hanteert zelf ook een indeling op basis van regionale economische samenhang. Deze is gebaseerd op economische relaties als:

- De business to business relaties van bedrijven in een gebied.
- De woon- werk stromen.
- De consumenten stromen.

Uit deze indeling blijkt dat de regionale economische samenhang, volgens de KvK, in de nieuwe gemeente Zuidwest Friesland niet optimaal is door het ontbreken van de gemeenten Gaasterland-Sloten en Lemsterland, zie figuur 3. Deze twee gemeenten sluiten namelijk goed aan bij het economisch profiel van de nu bij de herindeling betrokken gemeenten en hadden voor een versterking kunnen zorgen. Beide gemeenten maken deel uit van het Friese merengebied en hadden nog betere afstemming van bestuurlijke regio op de hierbij bestaande economische structuur mogelijk gemaakt. De politiek heeft dit echter niet overgenomen omdat hiermee de grootste gemeente van Friesland zou ontstaan wat de positie van Leeuwarden zou kunnen aantasten.

Figuur 3: Zuidwest Friesland en de gemeenten Gaasterland-Sloten en Lemsterland



Bron: Eigen bewerking op basis van Broersma et. al (2008)

### **3.3 Gemeente en bedrijfsleven in Zuidwest Friesland**

De onderstaande paragrafen 3.3 tot en met 3.6 zijn opgesteld op basis van de resultaten van de in paragraaf 1.5 genoemde interviews.

#### **3.3.1 De betekenis van het bedrijfsleven voor Zuidwest Friesland**

Volgens de KvK is de maatschappelijke betrokkenheid van het bedrijfsleven in een gemeenschap groot en niet te onderschatten als achterliggende belang. Ze zijn sponsors, betrokken bij het verenigingsleven en zitten in besturen. Ze vormen een belangrijke spil in een lokale gemeenschap aldus de KvK. Embeddedness, zie paragraaf 1.2, brengt de gemeenschap en hiermee de gemeente veel voordeel. Naast deze achterliggende belangen zijn er volgens de KvK en de gemeente nog twee belangen waar het voor een gemeente in eerste instantie om draait. Dit zijn de werkgelegenheid en het financiële belang van een ondernemer als belastingbetaler. Dat een gezond bedrijfsleven ook een positieve invloed kan hebben op de uitstraling van een gemeente en hiermee een belang voor acquisitie blijkt niet uit de interviews. Volgens de gemeente Sneek is het verwerven van aanzien niet aan de orde bij de acquisitie van bedrijven voor de gemeente Sneek. Sneek heeft momenteel weinig plaats voor bedrijven en gunt hierdoor de vestiging van bedrijven ook aan omliggende gemeenten. De gemeenten Heerenveen en Smallingerland zijn hier beter op toegerust, hebben veel geïnvesteerd in bedrijventerrein en het financiële belang is hier dan ook veel groter. Volgens de gemeente Sneek past sommige grootschalige industrie ook niet bij Sneek en kunnen beter ergens anders worden gevestigd. Er is ook geen concurrentie tussen Sneek en de omliggende gemeenten. Er is al jaren lang sprake van samenwerking. Wanneer een bedrijf in de watersportsector een locatie aan het water zoekt en Sneek kan dit niet bieden wordt er vanuit Sneek naar de omliggende gemeenten verwezen, aldus de gemeente Sneek. Deze houding van de gemeente Sneek hoeft geen economische gevolgen te hebben voor de gemeente Sneek. Uit literatuur is gebleken dat de vestiging van een bedrijf in belangrijke mate een regionaal effect heeft en zich niet hoeft te beperken tot één gemeente (Van Dinteren, 2009). Concurrentie speelt dus geen rol in Zuidwest Friesland. Volgens de KvK is dit wel te vinden in grotere stedelijke gemeenten, plattelandsgemeenten hebben hier minder mee van doen. Deze hebben het bedrijfsleven weinig faciliteiten te bieden en kunnen de concurrentie dan ook niet aan.

#### **3.3.2 Relatie gemeente – bedrijfsleven gezien vanuit de gemeente**

##### **3.3.2.1 De relatie voor de herindeling**

Zoals vermeld in paragraaf 1.2 hebben ondernemers veel contact met overheidsinstanties. De gemeenten proberen met de bovenstaande achterliggende belangen zo goed mogelijk klaar te staan voor de lokale ondernemer en hebben hier verschillende voorzieningen voor. Ondernemers met vragen kunnen in Sneek terecht bij een bedrijvenloket. Voor de overige vier gemeenten is deze dienst niet haalbaar en geven de ondernemers de mogelijkheid contact op te nemen met een bedrijvencontactfunctionaris. De gemeente Nijefurd geeft aan dat er korte rechtstreekse lijnen zijn tussen de ondernemers en het bestuur. Men komt elkaar op straat tegen of belt het gemeente huis en maakt een afspraak met de wethouder.

Verder geven gemeenten de mogelijkheid aan ondernemers bepaalde zaken met de gemeente online af te handelen. Met behulp van het zogenaamde digitaal loket kunnen ondernemers voornamelijk informatie krijgen over verschillende onderwerpen. Het daadwerkelijke online afhandelen van bepaalde zaken is per gemeente verschillend. Zo is het in de gemeente Sneek alleen mogelijk online een uittreksel van de gemeentelijke basisadministratie te krijgen. In andere gemeenten zijn de mogelijkheden iets meer uitgebreid en kan met behulp van een digitale identiteit (DigiD) een groter aantal diensten worden verkregen. Alle gemeenten verwijzen verder naar een landelijke website ([antwoordvoorbedrijven.nl](http://antwoordvoorbedrijven.nl)) met informatie betreffende verschillende onderwerpen die de ondernemer aangaan waaronder informatie over subsidies, vergunningen en informatie over belastingen. Deze site is opgezet door het ministerie van Economische Zaken wat onderstreept dat gemeenten besturen vanuit medebewind op basis van landelijk gestelde normatieve regels.

Gemeentelijke herindeling zou de relatie gemeente – bedrijfsleven kunnen verzakelijken en een persoonlijke band onmogelijk maken. De relatie gemeente – bedrijfsleven is niet in alle gevallen op basis van een persoonlijke band. De interviews met de KvK, gemeente Sneek en de Rabobank tonen aan dat dit van verschillende dingen afhangt. Allereerst hangt het af van hoe de gemeente het aanspreekpunt heeft geregeld richting de ondernemers. Zaken als de hoeveelheid bedrijvencontactfunctionarissen aanwezig op een gemeente, is er wel of geen bedrijvenloket en de mate van online voorzieningen en bedrijvencontact spelen hierbij en rol.

Sneek bezit, zoals vermeld, een bedrijvenloket waar ondernemers terecht kunnen voor meer specifieke en gemeentegerelateerde vragen. Hier vindt de ondernemer een contactpersoon die er voor zorgt dat de ondernemer bij de juiste persoon terecht komt. Uit de interviews blijkt dat ondernemers vaak persoonlijk contact nodig hebben. Een bedrijvenloket is geschikt voor enkele vragen en simpele dienstverlening als het verlenen van vergunningen. Bij ondernemers is er vaak sprake van meer gecompliceerde vragen waarop een persoon achter een balie vaak geen antwoord weet. Ervaring van andere gemeenten heeft de gemeente Sneek aangetoond dat een bedrijvenloket anders moet worden ingericht dan een Klanten contact centrum (KCC). Burgers zijn beter te helpen doormiddel van een KCC omdat burger – gemeente contact meestal valt onder eenvoudige vraagstukken als het aanvragen van een paspoort. Ondernemers hebben vaak vragen over plannen en dit vergt persoonlijke aandacht van een persoon met kennis van zaken.

Uit de interviews blijkt dat persoonlijk contact, indien gewenst, mogelijk is. Volgens de gemeente is een persoonlijke band met iedere ondernemer niet mogelijk. Of er een persoonlijke band is met een ondernemer hangt sterk af van de ondernemer zelf. Wanneer deze is aangesloten bij een ondernemingsvereniging en zich hier ook bij betrokken voelt en bijeenkomsten bezoekt is deze persoonlijke band mogelijk. De gemeente participeert in deze verenigingen en is hier erg toegankelijk. Mocht er geen band zijn tussen een ondernemer en een gemeente dan ligt dit meer aan de persoon dan dat de mogelijkheid er niet is, aldus de Rabobank. Verder is het van belang in hoeverre een ondernemer zijn weg weet te vinden binnen een gemeentelijke organisatie. Volgens de KvK heeft de grote groep midden- en kleinbedrijf in Friesland hier toch wel wat moeite mee of heeft de behoefte tot persoonlijk contact gewoonweg niet.

De relatie gemeente – bedrijfsleven wordt door de ondernemers voor Sneek goed bevonden. In 2008 heeft het MKB Noord een verkiezing gehouden 'de MKB- Vriendelijkste gemeente van Noord Nederland'. Deze ranglijst opgesteld uit 68 gemeenten wordt bepaald op basis van vier factoren:

- Tevredenheid van de ondernemers over de eigen gemeente.
- Het imago van de gemeente bij ondernemers buiten de gemeente.
- Communicatie en beleid met betrekking tot het MKB.
- Hoogte van de gemeentelijke lasten voor het MKB.

De gemeente Sneek scoort van de herindelingsgemeenten het hoogst en eindigt op een vierde plaats. Bolsward, Wonseradeel Wymbritseradeel, en Nijefurd eindigden respectievelijk op een 8<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup>, 50<sup>e</sup> en een 61<sup>e</sup> plaats. (MKB-Noord, 2008).

### 3.3.2.2 De gewenste relatie na de herindeling

Gemeentelijke herindeling maakt de relatie gemeente - bedrijfsleven minder persoonlijk. Echter geeft het de gemeente ook meer mogelijkheden. Allereerst zorgt het met meer inwoners voor een grotere productie omvang waardoor betere faciliteiten voor dienstverlening mogelijk worden. Een grotere gemeente heeft namelijk meer personele en financiële middelen om deze dienstverlening in te richten. Een voorbeeld hiervan is te zien wanneer we de bovenstaande geleverde (online)dienstverlening van Zuidwest Friesland vergelijken met de geleverde (online)dienstverlening in de gemeente Leeuwarden of Groningen. Deze grotere (stedelijke)gemeenten bieden een veel uitgebreidere (online)dienstverlening. Gemeentelijke herindeling geeft mogelijk ook kleinere gemeenten de benodigde schaalvergroting om zich te vormen naar de uitgangspunten gegeven door de commissie Jorritsma (VNG, 2005). Dit is een goed voorbeeld waarbij schaalvergroting tot meer professioneel bestuur en dienstverlening leidt en uiteindelijk tot een meer efficiënter en slagvaardiger optreden.

De KvK geeft aan dat het belangrijk is dat een gemeente een duidelijk aanspreekpunt heeft voor het bedrijfsleven. Bij de meeste gemeenten is dit in de vorm van een bedrijvencontactfunctionaris. Dit moet eigenlijk een belangenbehartiger zijn voor het bedrijfsleven binnen een gemeentelijke organisatie. Verder moet deze aldus de KvK:

- Een oor hebben voor wat er speelt bij de ondernemers.
- De mening van de ondernemer inpassen in het beleid.
- Duidelijk, op gezette momenten, communiceren met de ondernemer.

Volgens de KvK kan gemeentelijke herindeling de dienstverlening ten goede komen. De herindeling kan bijvoorbeeld zorgen voor een toename van het aantal voltijd contactfunctionarissen. Bij kleine gemeenten is er vaak sprake van een contactfunctionaris die het erbij doet. Hoe groter de gemeente hoe meer mogelijkheid een gemeente heeft dit goed te organiseren. De KvK waarschuwt wel dat schaalvergroting niet moet leiden tot een stukje logheid. Waardoor een ondernemer niet meer zijn weg weet te vinden binnen een nieuwe grotere organisatie.

Hoe de relatie gemeente - bedrijfsleven na de herindeling wordt vormgegeven staat nog niet vast. Er is een organisatiestructuur opgesteld waarin het bedrijvenloket zijn plaats heeft gekregen onder de afdeling centrale dienstverlening. Verder wordt hierin gesteld dat de nieuwe gemeente de beschikking krijgt over meerdere, waarschijnlijk drie, klanten contact

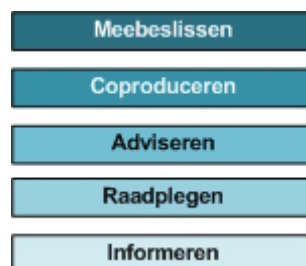
centra. Deze zijn zoals vermeld meer ingericht als voorziening naar de burger toe. Wel bestaat het streven van één bedrijvencontactfunctionaris per KCC, zodat de dienstverlening naar de ondernemer toe ook wordt opgeschaald en dat de toename van fysieke afstand tot contact met de gemeente wordt beperkt. Het is nog niet duidelijk hoe het proces van bedrijvencontact gaat verlopen. Ook de zwaarte van de functie van bedrijvencontactfunctionaris moet nog worden vastgesteld. In de kleinere gemeenten betreft de functie bedrijvencontactfunctionaris, zoals ook vermeld door de KvK, nu nog vaak een deeltijd baan. Dit komt de dienstverlening niet ten goede. Door de herindeling kunnen er meer contactfunctionarissen worden aangesteld met een voltijd dienstverband. Buiten de bovenstaande contacten met het bedrijfsleven doet de gemeente Sneek veel aan bedrijfsbezoeken. Ook dit is een goede mogelijkheid om een persoonlijke band op te bouwen

Daarbij zet de gemeente vraagtekens bij het feit in hoeverre bedrijvencontact persoonlijk moet zijn. De gemeente heeft sinds kort de beschikking over een 'customer relationship management' systeem. Hierin wordt alles wat bekend is over ondernemers in de regio opgeslagen zodat deze kennis voor iedereen binnen de organisatie toegankelijk wordt. Hierdoor wordt de relatie gemeente - bedrijfsleven minder persoonsgebonden. Voor een post- herindelingsgemeente is dit een goede mogelijkheid om de relatie met het bedrijfsleven persoonlijk te houden.

### 3.3.3 Positie van het bedrijfsleven tijdens het herindelingsproces

In een rapport van Twynstra Gudde (2007) worden twee situaties onderscheiden waarbij de burger (ondernemer) kan participeren bij het proces van herindeling. Participeert de ondernemer bij de 'of-vraag' of bij de 'hoe-vraag'? De zogenaamde 'of-vraag' heeft betrekking of er überhaupt een fusie moet komen. Komt deze fusie er, al dan niet met burgerparticipatie, dan komt de zogenaamde 'hoe-vraag' aan bod waarbij wordt gekeken naar hoe deze fusie dan zou moeten plaatsvinden. Uit de te raadplegen schriftelijke documenten en uit de interviews blijkt dat in het geval van Zuidwest Friesland er voornamelijk participatie heeft plaatsgevonden over de 'hoe vraag' waarbij naar de burger wordt geluisterd en deze richting kan geven aan het proces naar een nieuwe gemeente. Op de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001), zie figuur 4, beslaat dit de onderste drie treden.

Figuur 4: Participatieladder van Edelenbos en Monnikhof



Bron: Edelenbos en Monnikhof, 2001: p242

De onderste trede staat voor het informeren van de burger en hiermee ook het bedrijfsleven. Hierbij wordt het beleidsproces niet beïnvloed en behoudt de gemeente de volledige controle (Van Leeuwen, 2009). In de case is het informeren terug te vinden in de informatieavonden die zijn gehouden. De tweede trede wordt bereikt wanneer de ondernemer al meer als volwaardige gesprekspartner wordt gezien. De ondernemer kan het proces (tot herindeling) van input voorzien. Dit wil nog niet zeggen dat deze input ook daadwerkelijk wordt gebruikt, de interactie is vrijblijvend (Van Leeuwen, 2009). In de case is het raadplegen terug te vinden in de enquêtes die zijn gehouden (o.a. in de gemeente Wonseradeel) en in debatbijeenkomsten. De meest verregaande vorm van participatie die in Zuidwest Friesland heeft plaatsgevonden, beslaat de derde trede, adviseren. De ondernemer heeft hierbij de mogelijkheid problemen en oplossingen aan te dragen. Het bestuur is hier op zijn minst verplicht te reageren op het gegeven advies en te verklaren waarom dit al dan niet hiervan gebruik gaat maken (Van Leeuwen, 2009). In de case heeft het adviseren plaatsgevonden in de vorm van rondetafelgesprekken. Uit de documenten kan niet worden opgemaakt dat de ondernemer en het bestuur op gelijke voet hebben gestaan en er dus sprake is geweest van coproductie. Ook het meebeslissen, waarbij de ondernemer het initiatief neemt is niet aan de orde geweest. Samengevat geldt dus voor case Zuidwest Friesland dat de 'of-vraag' voornamelijk door de politiek en het bestuur is beantwoord. Vervolgens is het bestuurlijke proces gestart wat bij een herindeling doorlopen moet worden. Dit zijn de vaste stappen die zijn besproken in paragraaf 2.2.6. Daarnaast is door de betrokken gemeenten een start gemaakt met het organiseren van de toekomstige inrichting, de 'hoe vraag'. Volgens de gemeenten en ook uit de interviews is gebleken dat dit wel in samenspraak met burgers en ondernemers is gebeurd.

Zoals vermeld in paragraaf 1.2 valt het op dat in beleidsdocumenten over gemeentelijke herindeling het bedrijfsleven niet veel aan bod komt. In de verkrijgbare documenten over de herindeling in Zuidwest Friesland is dit wederom het geval. Als doelstelling wordt wel een betere dienstverlening naar de burger en ondernemer genoemd (Twynstra Gudde, 2009) maar in het proces naar een nieuwe gemeente komt uit deze documenten geen grote betrokkenheid naar voren. De mening van ondernemers is, zoals vermeld, in rondetafelgesprekken en in discussieavonden wel gepeild. Dit wordt bevestigd in de interviews. Verslagen van deze avonden zijn te vinden voor alle betrokken gemeenten (voor Sneek en Wymbritseradeel in mindere mate). Buiten veel gehoorde meningen over de herindeling die weinig van toepassing zijn op het bedrijfsleven zijn een aantal uitkomsten van deze avonden wel van toepassing, waaronder:

- Het kwaliteitsniveau van de dienstverlening dient verbeterd te worden of moet worden behouden (Bolsward, Wonseradeel, Nijefurd).
- De identiteit van de gemeenten dient behouden te blijven (Bolsward, Wonseradeel, Nijefurd).
- Het behouden van een open en betrokken gemeentebestuur (Bolsward) met korte communicatielijnen (Nijefurd). Een goed bereikbaar ambtelijk apparaat (Wonseradeel). Of zoals in Bolsward werd gezegd: 'Groter worden en klein lijken'.
- Het behouden van de loketfunctie van het stadhuis (Bolsward, Nijefurd).

Wel moet worden vermeld dat de discussieavonden niet in alle gemeenten even goed werden bezocht zodat de bovenstaande punten niet representatief zijn.

### 3.4 Effecten volgens de gemeente

Nu de belangrijkste kenmerken (paragraaf 3.1), de regionale samenhang (paragraaf 3.2), de relatie gemeente – bedrijfsleven (paragraaf 3.3) en de positie van het bedrijfsleven in het herindelingsproces van Zuidwest Friesland (paragraaf 3.3.3) zijn beschreven, is een context ontstaan waarin de effecten van gemeentelijke herindeling beter geduid kunnen worden. Het betrekken van voornamelijk landelijke gemeenten (Bolsward uitgezonderd) bij een redelijk stedelijke gemeente als Sneek kan op het bedrijfsleven verschillend uitpakken. In paragraaf 1.2 zijn de belangrijkste mogelijke effecten, afgeleid uit bestuurskundige en economisch geografische literatuur, beschreven. Op basis van deze effecten, zie tabel 6, worden de effecten volgens de gemeente in willekeurige volgorde behandeld.

Tabel 6: Belangrijkste mogelijke effecten van gemeentelijke herindeling op het bedrijfsleven

<b>Positieve consequenties</b>	<b>Negatieve consequenties</b>
Betere afstemming	Minder directe band gemeente - bedrijfsleven
Toename financiële mogelijkheden	Verlies identiteit van gemeente
Professioneler bestuur en dienstverlening	Meer bureaucratie
Minder bureaucratie	
Betere samenwerkingspartner	

Bronnen: zie paragraaf 1.2

#### 3.4.1 Verlies identiteit van de gemeente

Volgens de gemeente is er geen sprake van het verdwijnen van de identiteit. De identiteit, waaronder de naamsbekendheid en het imago van de gemeente, is volgens de gemeente erg sterk. De identiteit van Sneek wordt voornamelijk bepaald door watersport en alle sectoren die hier op inspelen, voornamelijk de recreatieve en toeristische sector. Hierbij is het volgens de gemeente belangrijk hoe de nieuwe gemeente zich neer gaat zetten, zich gaat representeren: 'any means of communication by which people tell each other about the world and share information' (Holloway en Hubbard, 2001, p144). Erg belangrijk hierbij is het volgens de gemeente dat de merknaam 'Sneek' in de nieuwe gemeentenaam blijft voorkomen. Vanwege de sterke identiteit die hier aan vast hangt geeft dit goede kansen aan het doen slagen van de ambitie van de nieuwe gemeente de watersportsector en de werkgelegenheid hierin te verbeteren. Wel komen er vele emoties kijken bij het vaststellen van een gemeente naam. In de omliggende gemeenten is de naam 'Sneek' niet overal geprefereerd aldus het bestuur van de gemeente Nijefurd. De gemeente Nijefurd geeft wel aan het uit marketingoogpunt belangrijk te vinden dat de naam Sneek in de nieuwe gemeente naam wordt verwerkt.

De identiteit neemt ook niet af door de toevoeging van de andere (landelijke) gemeenten. Deze gemeenten beslaan voor een belangrijk deel 'de rest' van het Friese meren gebied zodat de identiteit 'watersport' hier alleen maar sterker uit kan worden. Sociale netwerken gekoppeld aan deze identiteit zullen volgens de gemeente Sneek ook niet verloren gaan. Organisaties als de HIS en de Vereniging Sneeker Zakenlieden blijven gewoon bestaan en overkoepelen dit gebied zodat hier weinig verandering in zal optreden. De gemeente Nijefurd geeft aan dat de identiteit meer bestaat per kern dan dat er een identiteit bestaat



voor de gemeente. Een grotere gemeente zal deze plaatselijke identiteit kunnen versteken. Volgens Nijefurd is het daarom van belang dat er een goed contact wordt gefaciliteerd tussen de nieuwe gemeente en de ondernemers om de affiniteit met de nieuwe gemeente te vergroten.

### 3.4.2 Minder directe band gemeente en bedrijfsleven

De afstand tussen de gemeente en het bedrijfsleven zal wel groter worden. De situatie dat een ondernemer een wethouder persoonlijk opbelt zal niet meer gebeuren, aldus de gemeente Sneek. Hierin zal met een groter grondgebied, meer kernen en meer ondernemers een filtering moeten plaatsvinden. Volgens de gemeente hoeft dit niet te resulteren in minder binding met de gemeente. Daarvoor heeft de gemeente nu juist het bedrijven loket die dit zal moeten kunnen compenseren. De vormgeving hiervan ligt nog niet helemaal vast. De gemeente Sneek heeft de verwachting dat de juiste werkvorm ook na de herindeling niet direct staat. Werkprocessen als:

- Hoe vaak vindt er georganiseerd overleg plaats tussen gemeente en bedrijfsleven?,
- Komt er een wethouder Economische Zaken en heeft deze spreekuur?

moeten eerst binnen de nieuwe gemeente worden onderzocht voordat deze naar de ondernemers toe kunnen worden gecommuniceerd. De communicatie over het proces naar deze nieuwe werkprocessen en hoe deze eruit gaan zien is hierin volgens de gemeente van doorslaggevend belang. De gemeente kan hiermee een meer positieve houding creëren van ondernemers ten opzichte van de gemeente. En de ontwikkeling van de opinie 'alles is na de herindeling slechter geworden' kan met de juiste communicatie worden voorkomen.

### 3.4.3 Bureaucratie

Meer bureaucratie hoeft niet zozeer een gevolg te zijn van herindeling. Een herindeling dwingt een organisatie en in dit geval de nieuwe gemeente te kijken naar zijn werkprocessen. Oude werkprocessen die vast zaten in de oude organisatiestructuur kunnen opnieuw worden vormgegeven zodat de efficiëntie hiervan kan worden verbeterd wat zou moeten leiden tot juist minder bureaucratie. Een kleine gemeente hoeft ook niet altijd te betekenen dat er minder sprake is van bureaucratie. Dit heeft volgens de gemeente ook te maken met de kwaliteit van de processen en personen waaruit een gemeente is opgebouwd. Een grotere gemeente is, zoals vermeld, meer in staat kennis aan te trekken. Meer kennis binnen een gemeente zorgt voor een efficiëntere dienstverlening (minder 'kastje naar de muur') omdat de kennis in huis is en hiermee dus doeltreffender kan worden gereageerd op vragen vanuit het bedrijfsleven.

### 3.4.4 Toename financiële mogelijkheden/ Professioneler bestuur en dienstverlening

De ruimere financiële armslag voortkomend uit herindeling leidt volgens de gemeente Sneek ook tot een kwaliteitsverbetering. Ook als het gaat om de dienstverlening. Een goed voorbeeld hiervan is een grote slag die gemaakt kan worden in de digitale dienstverlening. De overheid (VNG) stimuleert verbetering in de digitale dienstverlening van gemeenten, zie

het rapport van de commissie Jorritsma. In dit rapport wordt uiteengezet hoe de dienstverlening er in de toekomst uit zou moeten zien. Ook de gemeente Sneek ziet hier kansen. Gemeentelijke herindeling geeft de mogelijkheid en de middelen om aan deze visie te voldoen en deze mogelijk te overtreffen, aldus de gemeente. De herindeling zet de gemeentelijke organisatie in zijn geheel op de kop. Dit schept een gelegenheid om de negatieve verwachtingen juist voorbij te streven.

#### 3.4.5 Beter afstemming

Door de herindeling is het mogelijk stad en platteland beter op elkaar af te stemmen. Ook het bedrijfsleven kan binnen een grotere gemeente beter worden afgestemd, zie paragraaf 1.2. Dit geldt vooral voor de watersport waarmee de kansen in de recreatieve en toeristische sector toenemen. De verschillende gemeenten hebben verschillende aspecten te bieden in het toeristische product dat de gemeente in haar geheel wil aanbieden. Afstemming maakt dit tot een geheel. Maar ook de leefbaarheid van gebieden met bevolkingskrimp en afname van voorzieningen kan door betere afstemming worden verbeterd. De regionale samenhang zou door deze onderlinge afstemming ook beter moeten worden.

#### 3.4.6 Beter samenwerkingspartner

Als laatste geeft de gemeente aan dat de nieuwe gemeente een betere samenwerkingspartner gaat zijn voor het bedrijfsleven. De nieuwe gemeente heeft meer kennis en betere uitgangspunten en is daardoor beter in staat te lobbyen en heeft meer te zeggen in overleg met bijvoorbeeld een provincie. Volgens de gemeente ziet het bedrijfsleven de herindeling dan ook vooral als een voordeel. De gemeente kan beter haar invloed uitoefenen in het voordeel van de ondernemer en kan de ondernemer beter bedienen.

### **3.5 Bedrijfsleven en gemeente in Zuidwest Friesland**

#### 3.5.1 Relatie bedrijfsleven – gemeente gezien vanuit het bedrijfsleven

In het directe functioneren van het bedrijfsleven speelt een gemeente geen rol. De gemeente kan indirect wel het functioneren van het bedrijfsleven beïnvloeden. Uit de interviews komt naar voren dat het voor een bedrijf belangrijk is dat een gemeente onderkent dat de aanwezigheid van bedrijven van betekenis is. Hiermee dient een gemeente de benodigde faciliteiten te bieden die door ondernemer worden gewenst en indien niet aanwezig deze te ontwikkelen. De faciliteiten die een gemeente aantrekkelijk maken als vestigingsplaats voor bedrijven worden in literatuur aangeduid als locatiefactoren. Er is veel geschreven over locatiefactoren. Volgens een rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving zijn de drie belangrijkste locatiefactoren voor bedrijven die tussen gemeenten verhuizen (PBL, 2007):

1. De bereikbaarheid over de weg.
2. De economische omvang van een gemeente.
3. De afstand tot andere economische concentraties.

De meeste bedrijfsverhuizingen vinden plaats over een kleine afstand. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving verhuist 75 procent van de bedrijven binnen de eigen gemeente (PBL, 2007). Uit de interviews is gebleken dat een bedrijf niet alleen maar op zoek is naar goedkope bouwgrond. Ook literatuur toont aan dat de grondprijs niet een sterk bepalende factor is bij de vestigingsplaatskeuze. De grondkosten vormen maar een klein deel van de totale investeringen die door bedrijven bij bedrijfsverhuizing worden gedaan, namelijk 1,3 procent. Bedrijfsgebouwen doen voor 16,3 procent mee en het grootste deel van de investering gaat naar allerlei equipment (Van Dinteren, 2008). In de interviews wordt genoemd dat een ondernemer vooral opzoek is naar een uitvalsbasis waar een ondernemer goed personeel kan vinden. De gemeente is er om de randvoorwaarden te faciliteren zodat het voor een ondernemer interessant wordt zich daar te vestigen en zich volledig kan richten op het ondernemen zelf. De relatie bedrijfsleven – gemeente is dus op zijn sterkst wanneer wordt voorkomen dat een gemeente zelf een beperkende factor is in de mogelijkheden die het biedt.

Een goede relatie van een bedrijf met een gemeente hangt dus af van in hoeverre een gemeente meedenkt met een ondernemer en datgene faciliteert waar vanuit het bedrijfsleven vraag naar is. De Rabobank geeft hiervan twee voorbeelden:

- Een bedrijventerrein (de Hemmen in Sneek) ontsluiten per openbaar vervoer.
- Het faciliteren van voldoende parkeerplekken in de binnenstad.

### 3.5.2 Positie van het bedrijfsleven tijdens het herindelingsproces volgens het bedrijfsleven

Uit de interviews is gebleken dat het bedrijfsleven voldoende betrokken is geweest bij het herindelingsproces. De Rabobank meldt dat er genoeg inspraakmogelijkheden zijn geweest. Zeker in het tweejaarlijkse overleg tussen het college en de ondernemingsvereniging werd goed informatie uitgewisseld over ontwikkelingen binnen de herindeling. Het had misschien wel wat zorgvuldiger gekund. Verschillende gelegenheden tot participatie hadden wat nadrukkelijker aangekondigd kunnen worden.

Een gevoel van onderschatting van het bedrijfsleven is niet aanwezig. Het belang van grote ondernemingsverenigingen als de Vereniging voor Handel en Industrie Sneek en omstreken wordt dan ook niet door de gemeente onderschat. De HIS heeft beleidsdocumenten mogen inzien, inspraak en verkenningmogelijkheden gehad en mocht zijn visie geven. Er is in het gebied veel sprake van 'ons kent ons'. In een grote stad zou deze directe betrokkenheid waarschijnlijk kleiner zijn geweest, aldus de Rabobank. Het bedrijfsleven staat dan ook positief tegenover herindeling. Bij de burger vind je waarschijnlijk meer sceptici dan in het bedrijfsleven, aldus de Rabobank. Het bedrijfsleven in Sneek ziet het voordeel en belang van opschaling.

Nu is gebleken dat er geen onderschatting is geweest van het bedrijfsleven en deze voldoende is betrokken bij het proces van herindeling, kan worden gesteld dat het belang van het bedrijfsleven door de gemeente is erkend en hiermee ook mogelijke effecten op het

bedrijfsleven. In paragraaf 3.5.1 is de relatie bedrijfsleven – gemeente geschetst, hiermee is het duidelijk geworden wat er vanuit het bedrijfsleven wordt verwacht van de gemeente. Er is hiermee een context ontstaan waarin de effecten van gemeentelijke herindeling op het bedrijfsleven kunnen worden geduid. Wederom gebeurt dit in willekeurige volgorde aan de hand van de in paragraaf 1.2 genoemde mogelijke effecten op basis van bestuurskundige en economisch geografische literatuur.

### **3.6 Effecten volgens het bedrijfsleven**

#### **3.6.1 Verlies identiteit van de gemeente**

Volgens de Rabobank heeft Sneek een duidelijke identiteit. Deze identiteit zit vooral in de naam Sneek. Uit economisch gezichtspunt is het daarom belangrijk dat de merknaam Sneek in de nieuwe gemeentenaam blijft voorkomen. Hiermee wordt veel onduidelijkheid voorkomen voor mensen van buiten de gemeente. De nieuwe gemeente wordt door de Rabobank wel als een geheel beschouwd, een geheel opgebouwd uit losse stukjes. Een dorp is vooral gericht op het eigen dorp en heeft eigen belangen. Deze belangen kunnen worden gedeeld met andere plekken in de gemeente maar niet in alle gevallen. Daarom blijven ondernemingsverenigingen wel los van elkaar opereren. Voor het gemeenschappelijke belang is er gelijktijdig met de herindeling een federatie opgericht die de losse verenigingen overkoepelt. Volgens de KvK is deze federatie het aanspreekpunt van alle ondernemers in het gebied. Hiermee is een geschikte gesprekspartner ontstaan voor de gemeente en is het bedrijfsleven beter vertegenwoordigd bij het herindelingsproces.

#### **3.6.2 Minder directe band gemeente en bedrijfsleven**

Gemeentelijke herindeling hoeft niet in alle gevallen te leiden tot minder binding van de gemeente met het bedrijfsleven in Zuidwest Friesland. Dit is afhankelijk van de toekomstige organisatie en inrichting van het bedrijvencontact binnen de nieuwe gemeente. Het aantal burgermeesters en wethouders en het aantal gemeenteraadsleden gaat afnemen. De afstand tussen bestuur en bestuurden neemt toe. Contact wordt ingewikkelder. Het is daarom belangrijk dat opschaling van de gemeente ook leidt tot opschaling van het aantal ambtenaren betrokken bij bedrijvencontact, aldus de Rabobank. Het is volgens de KvK aan de gemeente de taak om een nieuwe organisatie neer te zetten met een goed loket en de juiste personen die gericht kunnen communiceren met de ondernemers. Op deze wijze kan de toegenomen afstand tussen bestuur en bestuurden goed worden opgevangen.

### 3.6.3 Betere samenwerkingspartner

Volgens de Rabobank en de KvK zorgt herindeling er voor dat het aantrekkelijker wordt om voor de gemeente te werken. De 645.000 inwoners tellende provincie Friesland telt 31 gemeenten. De meeste hiervan zijn klein en lopen als gevolg achter op het gebied van kennis en professionaliteit. De nieuwe gemeente krijgt de beschikking over meer kennis en kan deze kennis zich makkelijker toe-eigenen. Het is voor hoogopgeleide mensen aantrekkelijker om voor een gemeente met 100.000 inwoners te werken dan voor een gemeente met 10.000. Deze toename van kennis zorgt voor meer professionaliteit en maakt een verbeterde dienstverlening mogelijk. Hierdoor wordt de nieuwe gemeente uiteindelijk een betere partij om mee samen te werken. Hoe groter de gemeente hoe beter de toegang tot voorzieningen, aldus de KvK.

### 3.6.4 Betere afstemming

Gemeentelijke herindeling geeft de gemeente meer mogelijkheid bedrijventerreinen binnen de regio Zuidwest Friesland op elkaar af te stemmen. Bedrijventerrein 'de Hemmen 3' wordt nu samen ontwikkeld door Sneek en Wymbritseradeel. Meer afstemming had er voor kunnen zorgen dat het bedrijventerrein in Bolsward eerst vol zou zijn gebouwd alvorens te gaan beginnen aan een nieuw terrein, aldus de Rabobank. Herindeling zorgt er voor dat er bepaalde keuzes kunnen worden gemaakt betreffende het concentreren van functies en industrie. Ook wordt het eenvoudiger ruimte te maken voor bedrijventerrein buiten de stad Sneek. Het is belangrijk dat de nieuwe gemeente hierbij een duidelijk beleid voert betreffende concentratie van bedrijvigheid om hiermee een volwaardige voorziening aan te bieden in plaats van allerlei halve. Waar de gemeenten in het verleden concurrent waren van elkaar en niet optimaal werkten is deze afstemming door de herindeling nu wel mogelijk, aldus de Rabobank. Dit wordt vanuit de literatuur bevestigd. Van Dinteren (2009) geeft aan dat samenwerking van gemeenten binnen een regio aantoonbare meerwaarde heeft voor bedrijventerreinenbeleid. Kort samengevat maakt samenwerking de volgende voordelen mogelijk (Van Dinteren, 2009):

- Een breed en gevarieerd aanbod van bedrijventerrein.
- Een goede afstemming van vraag en aanbod.
- Ruimtelijke concentratie van terreinen.
- Zorgvuldig ruimtegebruik door getemporeerde ontwikkeling en hergebruik.
- Afstemming van de grondprijzen.
- Financiële compensatie tussen verschillende terreinen.

Gemeentelijke herindeling kan worden gezien als verregaande samenwerking en kan structuur brengen in de door de regiovisie (Tordoir, 2010) genoemde versnippering onder de ondernemers, zie paragraaf 3.2.3. Gemeentelijke herindeling biedt hierbij voor alle partijen voordeel. Uiteindelijk is het de gemeente die profiteert van een optimaal bedrijventerrein aanbod. Ondernemers komen beter tot hun recht op een plek op basis van functie in de regio. En ontstaat er een meer evenwichtige verspreiding van aanbod van bedrijventerrein, wat verrommeling in de nieuwe gemeente tegen gaat. Gemeentelijke herindeling brengt de nieuwe gemeente en zijn bedrijventerreinenbeleid dicht bij een pareto-efficiënte oplossing.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek was om de relatie overheid – ondernemer te beschrijven in het kader van het proces van gemeentelijke herindeling. Het uiteindelijke doel was om het proces gemeentelijke herindeling en de uitwerking ervan op het bedrijfsleven te duiden en hiermee de kennisleemtes die bestaan rondom dit thema een invulling te geven. De uitkomsten van dit onderzoek zijn gebaseerd op literatuurstudie en interviews betreffende de case Zuidwest Friesland.

In de inleiding zijn een aantal mogelijke positieve en negatieve consequenties op basis van bestuurskundige en economisch geografische literatuur beschreven, paragraaf 1.2. De hier beschreven mogelijke effecten hebben als leidraad gefungeerd voor de rest van het onderzoek.

### 4.2 Conclusies

#### 4.2.1 Effecten voor het bedrijfsleven

De volgende effecten zijn zowel door de gemeente als het bedrijfsleven genoemd:

- Identiteit:

Er is een sterke identiteit gekoppeld aan de regio Zuidwest Friesland. Deze gaat door herindeling niet verloren. De identiteit van Zuidwest Friesland wordt vooral bepaald door het Friese meren gebied. De naam Sneek is sterk in verhouding en behoud ervan wordt dan ook door de gemeente als wel het bedrijfsleven erkend.

- Relatie gemeente - bedrijfsleven

Gemeentelijke herindeling hoeft niet in alle gevallen te leiden tot minder binding van het bedrijfsleven met de gemeente. Dit is afhankelijk van de toekomstige organisatie en inrichting van het bedrijvencontact.

- Betere samenwerkingspartner

De aantrekkingskracht van de gemeente op hoogopgeleid personeel wordt groter. Dit komt de professionaliteit en de dienstverlening ten goede. Uiteindelijk wordt de gemeente een betere partij om vanuit het bedrijfsleven mee samen te werken.

- Betere afstemming

Gemeentelijke herindeling maakt betere afstemming van bedrijventerreinen mogelijk in de nieuwe gemeente. Een overkoepelende blik op bedrijventerreinen beleid geeft het bedrijfsleven de juiste plek binnen de gemeente en leidt tot een minder rommelig geheel.

- Het Friese merengebied

Volgens de regiovisie (Tordoir, 2010) moeten de kernkwaliteiten van het gebied worden versterkt doormiddel van strategisch beleid. Gemeentelijke herindeling geeft de nieuwe gemeente het theoretische voordeel van meer overzicht over het gebied. Hierdoor kan er

een beter strategisch beleid worden geformuleerd om de kwaliteiten van het Friese meren gebied vollediger te benutten. Het ontwikkelingsmotief van Fraanje et. al (2009) bevestigt dit. Heringedeelde gemeenten zijn volgens dit motief beter toegerust om deze ruimtelijk gedefinieerde ontwikkelingstaak aan te pakken. Bedrijven in de nieuwe gemeente werkzaam in de 'leisure' sector kunnen een meedenkende gemeente verwachten die het maximale uit deze sector probeert te halen.

Een kanttekening hierbij wordt gegeven door de KvK. Een goede samenhang van economische structuur op een bestuurlijke regio had de kansen van het Friese meren gebied nog kunnen vergroten. Deze samenhang is met het ontbreken van de gemeenten Gaasterland-Sloten en Lemsterland niet optimaal.

- Verbeterde dienstverlening

Een tweede mogelijke positieve uitkomst van gemeentelijke herindeling voor Zuidwest Friesland bestaat uit de mogelijkheid van een toegankelijke dienstverlening van hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs. Voor de relatief kleine gemeenten van Zuidwest Friesland is zonder herindeling een hoger niveau van dienstverlening niet haalbaar. De efficiëntere vormen van dienstverlening zijn vooral bereikbaar voor de grotere (stedelijke)gemeenten in Noord Nederland. Gemeentelijke herindeling brengt een vergrote productie omvang en geeft hiermee de nieuwe gemeente Zuidwest Friesland de kans de dienstverlening te leveren die vanuit het bedrijfsleven wordt gevraagd. Een grotere organisatie moet alleen niet leiden tot een complexe organisatie waarin de ondernemer moeilijk zijn weg kan vinden.

- Verbeterde faciliteiten

Uit de interviews is gebleken dat het bedrijfsleven vooral op zoek is naar een gemeente die het bedrijfsleven als belangrijk beschouwd. De gemeente dient zich faciliterend op te stellen ten aanzien van het bedrijfsleven. De faciliteiten die een gemeente aantrekkelijk maakt, de locatiefactoren, kunnen door een grotere gemeente beter worden aangeboden. Door betere afstemming, meer financiële armslag en meer kennis hoeft de nieuwe gemeente Zuidwest Friesland niet langer een beperkte factor te zijn in de mogelijkheden die het biedt.

#### 4.3 Aanbevelingen

Op basis van de getrokken conclusies kunnen een aantal aanbevelingen worden opgesteld.

- De merknaam 'Sneek'

Het is uit economisch gezichtspunt belangrijk dat de nieuwe gemeentenaam bestaat uit de merknaam 'Sneek'. De emotionele belangen die komen kijken bij het tot stand brengen van een nieuwe gemeentenaam zouden plaats moeten maken voor de rationele voordelen van de naam Sneek. Wil de nieuwe gemeente de kernkwaliteiten van het Friese meren gebied beter benutten is hiervoor naast strategisch georiënteerd beleid en een betere afstemming van de bestuurlijke regio op de economische structuur een alles zeggende naam nodig. De naam Sneek staat voor veel mensen synoniem voor watersport en hiermee de Friese meren. Het opnemen van de naam Sneek in de nieuwe gemeentenaam biedt de nieuwe gemeente de beste kans de economische mogelijkheden van het Friese meren gebied te benutten.

- Inrichting bedrijvencontact

Doordat de afstand tussen bestuur en bestuurden toeneemt, is het mogelijk dat de binding van het bedrijfsleven met de gemeente gaat afnemen. Om dit te voorkomen is het belangrijk dat de mogelijkheid tot contact met de gemeente blijft bestaan. Daarom dient een opschaling van een gemeente samen te gaan met een opschaling van het aantal ambtenaren betrokken bij bedrijvencontact. De plannen dat de drie te ontwikkelen klanten contact centra ook worden voorzien van een bedrijvencontactfunctionaris lijkt hiermee ook een minimale voorwaarde om voor het bedrijfsleven de laagdrempelige toegang tot de gemeente te behouden.



## Literatuurlijst:

Atzema, O., J. Lambooy, T. Rietbergen, E. Wever (2002) Ruimtelijke economische dynamiek, *Kijk op bedrijfslocatie en regionale ontwikkeling*, Bussum: Coutinho

Assenbergh, A.M.V, R.M., Beerepoot, B.J. Brouwer, M.J. Fraanje, H.J. Heins, M. Herweijer (1998) Effecten van gemeentelijke herindelingen, *Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*, Groningen/Utrecht: RUG

Berhuis, J.M.J., M.Herweijer, W.J.M.Pol (1995) Effecten van herindeling, Groningen: Kluwer

Binnenlandsbestuur (2009) Gemeentelijke herindeling 'van onderop', 5, Deventer: Kluwer, p. 4

Both, S (2009) De belangen van de stakeholders van de Gemeente, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Broersma, I., J. van Dijk, D. Stelder (2008) Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning 2008, Groningen: RUG

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009) Demografische kerncijfers per gemeente 2009, Den Haag/ Heerlen: CBS

Derksen, W., L. Schaap (2004) Lokaal bestuur, Elsevier, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie b.v.

Dinteren, J. V. (2008) Bedrijven als sprinkhanenplaag, *Duurzaamheid bij bedrijventerreinen breed beschouwd*, Real Estate Magazine, 57, p. 30-33

Dinteren, J. V. (2009) Regionale aanpak bedrijventerreinenbeleid, *Openbaar Bestuur*, 4, p.19-23

Ernst & Young (2009) Ondernemers gaan voor eOverheid, *Wat verwacht de ondernemer van de dienstverlening door de overheid?*, Den Haag

Edelenbos, J., R. Monnikhof (2001) Lokale interactieve beleidsvorming, Utrecht: Lemma

Eshuis, J.A., M. Hereijer (1994) Samenvoegen van gemeenten, *Een handreiking voor gemeentefunctionarissen*, Deventer: Kluwer

Fraanje, R., R.Beerepoot, M.Herweijer (2009) Processen en effecten van herindeling, *Hoe beoordelen raadsleden, gemeentebambtenaren en bestuurders uit Zuid-Holland zeven recente herindelingen?*, Alphen aan den Rijn: Kluwer

Friedman, T. (1999) The lexus and the olive tree, New York: HarperCollins,

Gemeente Bolsward (2007) Visiedocument bestuurlijke toekomst gemeente Bolsward: *'Stad, maar geen vesting'*, Bolsward

Gemeente Nijefurd (2007) Een duurzame landelijke gemeente, *Nijefurd kijkt vooruit!*, Workum

Gemeente Wonseradeel (2008) Wonseradeel Weryndieling?, *Rapportage over een informatie- en discussieproject van het gemeentebestuur van Wonseradeel met haar bevolking over bestuurlijke samenwerking of samenvoeging met andere gemeenten in Zuidwest Fryslân*, Leeuwarden

Gemeenteraden Súdwest Fryslân (2008) Herindelingsontwerp Súdwest Fryslân

Holloway, L. en Hubbard, P (2001) *People and Place*, London: Prentice Hall

Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008) vertrouwen en verantwoorden, *voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Korsten, A.F.A., P.W.Tops (1998) Lokaal bestuur in Nederland, *Inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn: Samson

Korsten, A.F.A. (2004) De gemeentelijke bestuurskracht, *De veranderende inhoud van een oud concept, Saluut aan een fenomeen*, Den Haag: Elsevier, p. 17-28.

Leeuwen, J.V. (2009) Burgerparticipatie in de Wet maatschappelijke ondersteuning, *Representativiteit en deskundigheid van Wmo-raden onderzocht en verklaard*, Master Thesis Bestuur en Beleid, Utrecht: Universiteit Utrecht

Mabuchi, M. (2001) *Municipal Amalgamation in Japan*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Peper) (1998) Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: Directoraat-generaal Openbaar Bestuur, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008) Handvatten voor gemeentelijke herindeling, Den Haag: Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) Beleidskader gemeentelijke herindeling, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

MKB-Noord, MKB Vriendelijkste Gemeente Noord-Nederland (2008) *Hoe ondernemend is uw gemeente?*, Groningen

Musterd, S. (2007) Differentiatie en complementariteit, Economische Statistische Berichten, Den Haag: Sdu Uitgevers

Nelson, M.A (1992) Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector, Journal of Regional Science, 32(1), p. 39-53

Openbaar Bestuur (2003) Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting, 1, Deventer: Kluwer, p. 30-35

Pellenbarg, P. (2006) Locatie of prestatie?, *bedrijventerreinen en vestigingskeuze*, Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening, 3, p. 26-29

Planbureau voor de Leefomgeving (2007) Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid, Rotterdam: NAI

Planbureau voor de Leefomgeving (2010) Regionale prognose 2009-2040, *Vergrijzing en omslag van groei naar krimp*, Bilthoven

Postma, E. (2002) Leren van een Gemeentelijke Herindeling, Rotterdam: Millpress

Sanyal, B. (2005) Comparative Planning Cultures, New York: Routledge Taylor & Francis Group

Sheppard, S., T.J. Barnes (2005) A Companion to Economic Geography, Oxford: Blackwell Publishing

Toonen, T., M.V. Dam, M. Glim, G. Wallagh (1998) Gemeente in ontwikkeling, *Herindeling en kwaliteit*, Leiden/Utrecht: Van Gorcum

Twynstra Gudde (2007) Gemeentelijke herindeling: de burger buitenspel?, Amersfoort

Tordoir, P.P. (2010) NOORDERLICHT, *Ruimtelijk Economisch Toekomstperspectief voor Noord Nederland*, Kamer van Koophandel Noord Nederland

Twynstra Gudde (2009) Plan van aanpak Gemeentelijke herindeling Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wonseradeel, Wymbritseradeel, Amersfoort

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2005) Gemeentelijke dienstverlening 2015, Commissie Gemeentelijke Dienstverlening/Commissie Jorritsma, Den Haag

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2005) Gemeentelijke herindeling, *Handleiding voor herindeling*, Den Haag: VNG uitgeverij

**Interviews:**

Bosch, J. Van den, Bedrijvencontactfunctionaris, Gemeente Nijefurd. Schriftelijk interview gehouden op 29 maart 2010

Duuren- Post, M. drs., Afdeling Ontwikkeling Sector Stadswerk, Gemeente Sneek. Persoonlijk interview gehouden op 16 maart 2010

Lolkema, J. H. drs., Teamleider Regiostimulering en Regiomanager Zuidoost Friesland, Kamer van Koophandel Noord-Nederland. Persoonlijk interview gehouden op 12 maart 2010

Meij, L.C. Van der, Msc., Bedrijvencontactfunctionaris, Gemeente Sneek. Persoonlijk interview gehouden op 16 maart 2010

Roman, B. drs., Voorzitter directie, Rabobank Sneek – Zuidwest Friesland. Persoonlijk interview gehouden op 16 maart 2010

**Websites:**

[www.fusiesudwestfryslan.nl](http://www.fusiesudwestfryslan.nl) (bezoekt op 21 september 2009)

[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl) (bezoekt op 10 december 2009)

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (bezoekt op 15 november 2009)

[www.Sneek.nl](http://www.Sneek.nl) (bezoekt op 23 februari 2010)

[www.statine.nl](http://www.statine.nl) (bezoekt op 10 december 2010)

[www.VNG.nl](http://www.VNG.nl) (bezoekt op 12 oktober 2010)

[www.vno-ncwnoord.nl](http://www.vno-ncwnoord.nl) (bezoekt op 15 november 2009)