

Vergaderjaar 2011–2012

**33 137**

## **Samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 22 maart 2012

#### **Inhoudsopgave**

**Blz.**

1.	Inleiding	1
2.	Voorgeschiedenis	1
3.	Toets aan Beleidskader gemeentelijke herindeling	5
4.	Financiële aspecten	7

#### **1. Inleiding**

*De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel, de leden van de CDA-fractie met belangstelling, de leden van de SP-fractie met enige verbazing en de leden van de PVV-fractie met ernstige bedenkingen.*

Bij de beantwoording van de vragen van de leden van bovengenoemde fracties heeft de regering zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Uit praktisch oogpunt is de regering slechts van die volgorde afgeweken om vragen en opmerkingen van vergelijkbare strekking samen te beantwoorden.

#### **2. Voorgeschiedenis**

*De gemeenteraad van Zijpe staat inmiddels achter de herindeling. De leden van de VVD-fractie menen dat daardoor sprake is van een herindeling van onderop. Zij vragen de regering of deze de opvatting van de VVD-fractie deelt. Voorts vragen de aan het woord zijnde leden welke conclusies de regering hieruit trekt voor toekomstige gemeentelijke herindelingen.*

Gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland hebben op 13 oktober 2009 het initiatief genomen tot het starten van een Arhi-procedure, dat heeft geresulteerd in een door provinciale staten vastgesteld herindelingsadvies. De gemeenteraad van Zijpe heeft daarna

op 26 april 2011 alsnog met dit herindelingsadvies ingestemd. Formeel is er dus sprake van een provinciaal herindelingsadvies. Echter, nu het herindelingsadvies van de provincie wordt gesteund door de besturen van de drie betrokken gemeenten is de regering het eens met deze leden dat er materieel sprake is van een herindeling van onderop.

De regering wil één conclusie verbinden aan het gevolgde proces en dat is dat nader onderzoek naar de beweegredenen om voor of tegen een herindeling te zijn, veel betekenis kan hebben voor de latere standpuntbepaling. Uit het door de provincie Noord-Holland gevoerde proces blijkt dat bezwaren tegen een herindeling weggenomen kunnen worden. Een dergelijk proces verdient – wanneer mogelijk – de voorkeur boven het doorzetten van een herindeling zonder oog voor lokaal bestaande bezwaren.

*De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat voor een herindeling het maatschappelijk draagvlak bepaling dient te zijn. Zij wijzen op het referendum dat in de gemeente Zijpe is gehouden en vragen waarom het bereikte compromis niet heeft geleid tot een tweede referendum onder de bevolking in Zijpe.*

Ingevolge het Beleidskader gemeentelijke herindeling is maatschappelijk draagvlak een belangrijk maar niet het enige bepalende criterium voor een herindeling. Iedereen is op grond van de Wet Arhi in de gelegenheid gesteld om zijn of haar zienswijze te geven op het herindelingsontwerp. Daarnaast is investeren in maatschappelijk draagvlak primair de verantwoordelijkheid van het betrokken gemeentebestuur. De wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties worden betrokken bij en geraadpleegd tijdens het proces is een verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Het is in dit proces de raad van Zijpe geweest die heeft besloten geen tweede referendum te houden.

*De leden van de CDA-fractie willen graag, met het oog op het behoud van draagvlak voor de herindeling, weten hoe het staat met de uitvoering van de 12 punten uit de handreiking. Ook de leden van de SP-fractie vragen naar deze stand van zaken.*

Voor zover ze op dit moment aan de orde zijn, zijn de punten uit de handreiking in uitvoering of reeds uitgevoerd. De uitvoering van enkele punten wacht op besluitvorming door de nieuwe raad en kan daardoor nog niet plaatsvinden.

1. Naamgeving: Aan de handreiking is voldaan doordat de werkgroep is uitgebreid met stakeholders uit het maatschappelijk middenveld en doordat het concept advies is voorgelegd aan een marketingbureau die het getoetst heeft op zijn toeristische-/wervende betekenis. Inmiddels heeft in de fusieraad en de afzonderlijke raden ook besluitvorming plaatsgevonden.
2. Burgerparticipatie/dorpsraden: In onder meer de besturingsfilosofie is duidelijk aangegeven hoe de nieuwe gemeente staat ten opzichte van burgerparticipatie en de rol van dorpsraden, dit is in lijn met de handreiking.
3. Kernen- c.q. dorpenbeleid: Dit is conform de handreiking een opdracht voor de nieuwe gemeenteraad.
4. Bestaande projecten: Deze zijn nog steeds volop in voorbereiding en/of uitvoering.
5. Woningbouw: Hierover zijn inmiddels regionaal afspraken gemaakt. Deze plannen liggen nu ter goedkeuring bij de Provincie.
6. VVV: Vereist geen verdere uitvoering.
7. Behoud ruist en ruimte e.d.: Dit punt zal door de gemeenteraad van de nieuwe gemeente worden opgepakt.

8. Dienstverlening: Er is inmiddels een Dienstverleningsconcept opgesteld en aanvaard dat in zijn ambitie verder gaat dan de toezegging in de handreiking.
9. Samenwerkingsverbanden: De huidige samenwerkingsverbanden worden in stand gehouden. De gemeente Schagen is nu reeds bezig toe te treden tot de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD).
10. Huisvesting: Dit proces loopt nog.
11. Toeristenbelasting – Subsidie Stichting Innovatief Zijpe: De uitwerking hiervan moet plaatsvinden bij het opstellen van de 1<sup>e</sup> begroting voor de nieuwe gemeente.
12. Hondenbelasting: Conform de handreiking is dit punt meegenomen in de notitie van uitgangspunten voor de Kadernota 2013.

*De leden van de SP-fractie zijn verbaasd dat na het referendum in Zijpe de provincie het initiatief heeft genomen tot een herindelingsadvies. De aan het woord zijnde leden vragen waarom de provincie dit gedaan heeft en de provincie niet heeft geconcludeerd dat er onvoldoende draagvlak is voor de herindeling. Ook vragen deze leden waarom de provincie door is gegaan naar het zoeken van mogelijkheden om tot de door de provincie gewenste herindeling te komen.*

Aan de start van de gesprekken over de bestuurlijke organisatie in de Kop van Noord-Holland ligt het advies van informateur Schoof ten grondslag. De heer Schoof heeft, op verzoek van de negen gemeenten in de Kop van Noord-Holland, advies uitgebracht over de bestuurlijke organisatie in de Kop van Noord-Holland. Het regionale eindbeeld dat door informateur Schoof is geadviseerd, bestaat naast de gemeenten Den Helder en Texel die zelfstandig blijven, uit twee nieuw te vormen gemeenten. De eerste nieuwe gemeente is inmiddels gerealiseerd met de vorming van de gemeente Hollands Kroon per 1 januari 2012. De andere nieuwe gemeente ontstaat met de samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe. Het advies van informateur Schoof werd door de raad van Zijpe onderschreven, maar de raad verbond daaraan wel de voorwaarde dat over deze herindeling een raadplegend referendum gehouden zou worden. Het referendum heeft op 4 juni 2009 plaatsgevonden, waarbij 63% van de kiezers in Zijpe zich uitsprak voor behoud van zelfstandigheid van de gemeente Zijpe. Daarop heeft de raad van Zijpe de voorkeur gegeven aan het verkennen van mogelijkheden van intensieve samenwerking met Schagen en Harenkarspel om de beoogde bestuurskrachtversterking te realiseren. De raden van Harenkarspel en Schagen hebben eind juni 2009 wel ingestemd met het advies van informateur Schoof.

Door deze veranderde houding van de raad van Zijpe ontstond een bestuurlijke impasse. Vervolgens hebben de gemeenten Harenkarspel en Schagen gedeputeerde staten van Noord-Holland verzocht om stappen te zetten teneinde uit de bestuurlijke impasse te komen. Gedeputeerde staten hebben hun verantwoordelijkheid in dezen genomen. Daarbij is door de verantwoordelijke gedeputeerde ook gekeken naar mogelijke alternatieven, zoals samenwerking tussen de drie gemeenten. Hiervoor bleek bij Harenkarspel en Schagen geen draagvlak te zijn. Tegelijkertijd deelden de drie betrokken gemeenten het gevoel dat bestuurlijke opschaling noodzakelijk is. Schagen en Harenkarspel kozen hierbij voor herindeling, Zijpe voor intensieve samenwerking.

Om uit deze impasse te komen – een unaniem gevoelde noodzaak tot versterking van de bestuurskracht, geen unanieme steun voor een herindeling en geen reële alternatieven voor een herindeling – heeft de provincie besloten een Arhi-procedure te starten. Hierbij heeft de provincie een handreiking gedaan richting de gemeente Zijpe door in te stemmen met een hernieuwd onderzoek naar de bestuurskracht van deze

gemeente, waarbij de gemeente Zijpe het bureau heeft gekozen dat het onderzoek heeft uitgevoerd. De provincie heeft toegezegd de Arhi-procedure te staken indien uit het onderzoek zou blijken dat de bestuurskracht van Zijpe voldoende zou zijn. Het onderzoek heeft echter uitgewezen dat de bestuurskracht van de gemeente Zijpe niet voldoende is, vooral met betrekking tot bovenlokale opgaven van strategisch belang.

*De aan het woord zijnde leden vragen verder naar de stemverhouding in de raad van Zijpe over de handreiking en of de uitvoering van de handreiking met instemming gebeurd van de gemeenten Harenkarspel en Schagen. Tevens vragen deze leden hoe dit is vastgelegd.*

De gemeenteraad van Zijpe heeft 15 leden. Van deze leden hebben 11 voor de handreiking gestemd en 4 tegen.

Voor de aanpak van de herindeling is een projectstructuur opgezet. Hierin is tussen de gemeenten afgesproken dat (harmonisatie)voorstellen via de stuurgroep lopen. Indien nodig kan daarna besluitvorming plaatsvinden via het zogenaamde fusiepresidium waarin alle fractievoorzitters uit de drie betrokken raden zitten of de fusieraad (de gezamenlijke bijeenkomst van de drie gemeenteraden, hierin vindt geen besluitvorming plaats) gevolgd door behandeling in de afzonderlijke raden. Met name de stuurgroep houdt de voortgang van de uitvoering van de handreiking in de gaten. Daarnaast hebben de afzonderlijke betrokken raden natuurlijk de mogelijkheid toe te zien op de uitvoering.

*Voorts is het de leden van de SP-fractie niet duidelijk wat de inwoners van Zijpe denken van de handreiking. Zij vragen of de handreiking aan de bevolking is voorgelegd. Ook willen de aan het woord zijnde leden weten of gemeten is hoe de inwoners nu denken over de fusie en welke uitkomst deze meting heeft gehad.*

De raad van Zijpe heeft op verschillende wijzen gecommuniceerd met de bevolking over de (concept)handreiking. Zo zijn onder meer de dorpsraden en achterbannen van de fracties van de politieke partijen betrokken bij het formuleren van de wensen voor de handreiking. Over de vastgestelde handreiking is door de fracties uit de raad ook gecommuniceerd met de inwoners van Zijpe. Hiervoor is onder meer de website van de gemeente en een huis-aan-huisblad gebruikt.

De raad van Zijpe heeft op basis van de overeengekomen handreiking op 26 april 2011 alsnog ingestemd met het herindelingsadvies. Hieruit concludeert de regering dat de raad van oordeel is dat met de handreiking voldoende maatschappelijk draagvlak is bereikt.

*De leden van de SP-fractie vragen zich ook af hoe de regering tot de conclusie komt dat één ingediende zienswijze betekent dat er sprake is van voldoende draagvlak.*

De regering heeft in de memorie van toelichting het opmerkelijk genoemd dat er slechts één zienswijze is ingediend die afkomstig is uit de gemeente Zijpe. De opmerkelijkheid zit in het verschil tussen het referendum, waar 63% van de kiezers tegen heeft gestemd en het aantal zienswijzen afkomstig uit de gemeente Zijpe, waar slechts één zienswijze is ingediend.

De veronderstelling dat de regering zijn oordeel over het maatschappelijk draagvlak alleen baseert op het aantal ingediende zienswijzen is onjuist. De regering heeft hierbij ook betrokken dat de raad van Zijpe heeft ingestemd met de herindeling, waar in onze representatieve democratie betekenis aan gehecht moet worden rond het maatschappelijk draagvlak.

De rechtstreeks gekozen raad vertegenwoordigt immers de bevolking van de gemeente. Daarnaast heeft de toelichting van de fracties in de raad van Zijpe op hun gewijzigde standpunt niet geleid tot noemenswaardige reacties, zoals ook is verwoord door de burgemeester van Zijpe tijdens de hoorzitting van 28 februari 2012.

Uit dit geheel concludeert de regering dat sprake is van voldoende maatschappelijk draagvlak in de gemeente Zijpe.

### **3. Toets aan Beleidskader gemeentelijke herindeling**

*De leden van de CDA-fractie constateren dat de gemeenteraad van Zijpe in eerste instantie de conclusies omtrent de eigen onvoldoende bestuurskracht niet onderschreef. De aan het woord zijnde leden vragen of het gemeentebestuur deze conclusie nu wel onderschrijft, nu de fusie wordt onderschreven.*

In de raad van Zijpe heeft geen heroverweging van het standpunt met betrekking tot de eigen bestuurskracht plaatsgevonden. In deze raad is enkel gesproken over de handreiking en het herindingsadvies en op basis van deze stukken heeft deze raad – met een verhouding van 11 tegen 4 – ingestemd met deze herindeling.

*Met betrekking tot het criterium bestuurskracht zijn de leden van de SP-fractie van mening dat de provincie een rol heeft bij het versterken van de bestuurskracht van gemeenten door gemeenten hierbij te ondersteunen. Voorts vragen zij zich af waarom niet voor deze wijze van bestuurskrachtversterking is gekozen en meteen is overgaan tot het uiterste middel, namelijk een herindeling.*

De regering deelt de opvatting van deze leden dat provincies een belangrijke rol spelen bij het ondersteunen van gemeenten als het gaat om versterking van de bestuurskracht. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling is deze provinciale rol ook beschreven. De provincie heeft in dit concrete geval ook al veel initiatieven genomen. Zo heeft de provincie Noord-Holland samen met de regio, de Kamer van Koophandel, het bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen aan een clusteraanpak voor het gebied Noord-Holland Noord. Om deze aanpak tot een succes te maken is intensivering van de regionale samenwerking en regionale bestuurskracht essentieel. Zowel in het rapport van informateur Schoof als in het rapport van Deetman/Mans wordt dan ook gewezen op de noodzaak van regionale samenwerking.

De fusie van de gemeente Harenkarspel, Schagen en Zijpe beoogt de bestuurskracht van de drie gemeenten te versterken, waarbij de nieuwe te vormen gemeente beter in staat is om haar eigen ambities te realiseren en haar wettelijke taken adequaat uit te voeren. Daarnaast wordt met de samenvoeging beoogd, dat de nieuwe gemeente een sterke bestuurlijke partner wordt in de regio. Dit is van belang om samen met andere gemeenten, de provincie en maatschappelijke partners een gemeenschappelijk antwoord te geven op de maatschappelijke, economische en demografische opgaven in de Kop van Noord-Holland.

Voor de Kop van Noord-Holland is een aantal speerpunten benoemd, die in het regionale actieprogramma worden opgenomen. Om deze samenwerking een extra impuls te geven, hebben gedeputeerde staten van Noord-Holland besloten een regionale stuurgroep in te richten voor de Kop van Noord-Holland, die onder leiding staat van de commissaris van de Koningin en zich zal richten op de regionale economische structuurversterking.

In dit concrete geval zijn er daarnaast meerdere mogelijkheden onderzocht, maar de conclusie was dat samenwerking geen oplossing was. De gemeenten Schagen en Harenkarspel zagen te weinig mogelijkheden in samenwerking als alternatief voor herindeling. Samenwerking is eerder geprobeerd en leek hen geen afdoende en structureel alternatief voor herindeling.

*De leden van de CDA-fractie signaleren dat de betrokken gemeentebesturen zich zorgen maken over de mogelijkheden om in de toekomst betaalbare woningen te realiseren voor jongeren, ouderen en mensen met een functiebeperking. Zij vragen de regering hoe deze aankijkt tegen een dergelijk rigide, restrictief contourenbeleid.*

De provincie Noord-Holland heeft in 2010 een structuurvisie en een ruimtelijke verordening vastgesteld. Ruimtelijke kwaliteit, duurzaam ruimtegebruik en klimaatbestendigheid zijn daarbij benoemd als hoofdbelangen. Ter borging van deze belangen zijn er regels in de verordening opgenomen.

Ten aanzien van nieuwe woningbouw is er voor het landelijk gebied een verbod opgenomen. Dit verbod kan onder bepaalde voorwaarden worden doorbroken. Zo dient onder andere de nut en noodzaak worden aangetoond, alsmede dat de ontwikkeling niet binnen het bestaand bebouwde gebied kan plaats vinden. Voor het aantonen van de nut en noodzaak is een koppeling gemaakt aan de provinciale woonvisie en de regionale actieprogramma's (RAP's). In deze RAP's maken de provincie en de regiogemeenten afspraken. De afspraken betreffen:

- kwantitatieve woningbouwafspraken op regionaal niveau voor een periode van 5 jaar
- aandeel sociaal
- aandeel nultreden/ zorgwoningen
- duurzaamheid
- overige afspraken, veel regio specifiek

Ook met de gemeenten Harenkarspel, Zijpe en Schagen wordt gewerkt aan een RAP. Gelet hierop wijst deze systematiek volgens de provincie juist op een goede (regionale) afstemming van de woningbouw, zowel kwantitatief als kwalitatief.

De regering vindt het belangrijk dat er zowel binnen steden als in kleine kernen voldoende ruimte is om in de eigen woningbehoefte te voorzien. Met de nog te maken afspraken tussen regio en provincie, vertrouwt de regering erop dat de zorgen van de regio weggenomen kunnen worden.

*Zowel de leden van de CDA-fractie als die van de SP-fractie stellen vragen bij de interne samenhang van de nieuwe gemeente. Zij constateren dat de regering aangeeft dat er sprake is van complementariteit, waarbij de gemeenten ieder over eigenschappen beschikken die de ander niet bezit. Betekent dit dat er sprake is van interne samenhang of juist dat daar gebrek aan is?*

Het is een misvatting dat interne samenhang noodzaakt tot gelijke gemeenten. Ook gemeenten die van elkaar verschillen, kunnen samen voldoende interne samenhang hebben. Complementariteit kan daarbij juist een meerwaarde zijn.

De gemeenten zijn verschillend in die zin dat Schagen een meer stedelijk karakter met een centrumfunctie heeft en Zijpe en Harenkarspel een meer landelijk karakter hebben. De drie gemeenten hebben echter binnen het gebied dezelfde maatschappelijke opgaven die de interne samenhang

kunnen versterken. Daarover zijn in de handreiking ook afspraken gemaakt, zoals rond het kleine kernenbeleid.

*De leden van de CDA-fractie vraagt hoe de regering denkt dat de nieuwe gemeente het (kleine) kernenbeleid en de leefbaarheid in de nieuwe gemeente kan stimuleren.*

Ofschoon het hier een primair gemeentelijke verantwoordelijkheid betreft, zijn met de handreiking goede randvoorwaarden aanwezig voor een goed (kleine) kernenbeleid en een goede leefbaarheid in de nieuwe gemeente. In de handreiking zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het (kleine) kernenbeleid en het belang van burgerparticipatie in dorps- en wijkraden. Maar ook over onderwerpen als het behoud van het open landschap en woningbouw. Hierboven is al ingegaan op de stand van zaken rond de uitvoering van de handreiking.

#### **4. Financiële aspecten**

*Voorts vragen de leden van de CDA-fractie naar de financiële positie van de nieuwe gemeente. Zij signaleren dat de provincie op basis van cijfers over 2010 de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente positief beoordelen. Geldt deze waardering ook als naar de cijfers over 2011 wordt gekeken, vragen zij de regering.*

In juni 2011 is door de burgemeesters van de betrokken gemeenten aan de werkgroep financiën van de stuurgroep Harenkarspel, Schagen en Zijpe (HSZ) gevraagd een herindelingscan uit te voeren naar de financiële positie van de nieuwe gemeente. Op 27 oktober 2011 heeft de werkgroep gerapporteerd. De werkgroep komt tot de conclusie dat: uitgaande van de nu bekende gegevens, de nieuwe gemeente HSZ kan starten vanuit een redelijk gezonde financiële positie.

De begrotingen 2012 van de drie betrokken gemeenten zijn inmiddels door de provincie Noord-Holland beoordeeld en materieel in evenwicht bevonden. In alle drie de begrotingen zijn substantiële investeringen opgenomen. Er is echter voldoende dekking voor deze investeringen, waardoor de financiële continuïteit, volgens de provincie, niet in geding zal komen.

De verwachting op basis van de meerjarenramingen is dat de nieuw te vormen gemeente in de beginjaren tekorten zal laten zien. Op basis van deze cijfers zou de nieuwe gemeente moeten bezuinigen om te voldoen aan de eis van een sluitende begroting. De provincie schat in dat de voorgestelde bezuinigingen realiseerbaar zijn. Het provinciale oordeel over de financiële positie van de nieuwe gemeente is dat deze redelijk (oftewel positief) zal zijn.

*Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie voor welke ijkpunten uit het Gemeentefonds er een negatief effect geldt ten gevolge van de maatstaf vast bedrag.*

Het gaat om de volgende gemeentefondsclusters: Maatschappelijke zorg, VHROSV (Volkhuysvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing), Wegen en water, Openbare orde en veiligheid, Fysiek milieu, Bevolkingszaken, Bestuursorganen en Overig/algemene ondersteuning. Daarnaast is bij de integratie-uitkering Wmo sprake van een vergelijkbaar effect vanwege een vast bedrag.

*Tot slot wordt gewezen op de daling met € 0,8 mln in de algemene uitkering voor de nieuwe gemeente. Zij geven aan dat deze besparing volgens de nieuwe gemeente opgevangen kan worden door besparingen op de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen. Zij vragen de regering wat er gebeurt indien deze besparing uitblijft. Voorts vragen zij de regering naar de gevolgen indien blijkt dat de nieuwe gemeente met een begrotingstekort te maken krijgt ten gevolge van de herindeling.*

Een herindeling leidt tot een toegenomen schaal voor de nieuwe gemeente. De ervaring bij herindelingen leert dat, zeker indien door de nieuwe gemeente wordt gestuurd op de bestuurskosten, deze inderdaad dalen na verloop van tijd en er synergievoordelen optreden. De regering vindt de lagere algemene uitkering daarom verdedigbaar, zeker omdat de nieuwe gemeente een even hoge algemene uitkering ontvangt als bestaande gemeenten met dezelfde kenmerken.

Een herindeling kost inderdaad geld, maar deze frictiekosten zijn incidenteel. Per 2009 is de tijdelijke maatstaf herindelingen door het vorige kabinet verruimd, op advies van de Taakgroep D'Hondt. Gemeenten krijgen daardoor meer middelen om te voorzien in de frictiekosten. Mocht er alsnog een begrotingstekort optreden – al dan niet ten gevolge van de herindeling – en de gemeente deze niet kan dekken, zal door de provincie preventief financieel toezicht worden ingesteld om de gemeente te ondersteunen de financiële situatie weer op orde te krijgen. Mocht dit niet lukken, geldt de reguliere mogelijkheid van de aanvullende uitkering op grond van artikel 12 Financiële-verhoudingswet, indien de gemeente aan de overige criteria voor de aanvullende uitkering voldoet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. E. Spies