

Ontwerp herindelingsadvies Harenkarspel - Schagen - Zijpe

Provincie Noord-Holland

11 januari 2011

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
2. Beschrijving van de Kop van Noord-Holland	7
2.1 Korte karakteristiek.....	7
2.2 Regionale opgaven en vraagstukken.....	8
2.3 Concluderend.....	10
3. Waarom een provinciale Arhi-procedure?	10
3.1 Voorgaande ontwikkelingen.....	10
3.2 Bestuurlijk dilemma in de regio.....	13
3.3 Start Arhi-procedure.....	15
3.4 Bestuurskrachtonderzoek Zijpe.....	16
3.5 Concluderend.....	17
4. Op weg naar standpuntbepaling	17
4.1 Toetsing beleidskader gemeentelijke herindeling.....	17
4.2 Concluderend; waarom een fusie en waarom deze fusie?.....	22
5. Ter inzage legging	22
5.1 De procedure.....	22
5.2 Zienswijzen.....	23
5.3 Eindoordeel.....	35
6. Vervolgprocedure	36
Bijlagen	
I	“Als het schaakbord verandert, verandert ook het spel – Eindrapport Bestuurskrachtonderzoek gemeente Zijpe en regio”, Berenschot, 24 februari 2010
II	Brief van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland aan de negen gemeenten in de Kop, d.d. 28 oktober 2008
III	Rapport “De Kop steekt de koppen bij elkaar!”, dhr. Schoof, februari/ maart 2009
IV	Verslag Arhi-overleg gemeente Zijpe d.d. 28-10-2009
V	Verslag Arhi-overleg gemeente Harenkarspel d d. 11-11-2009
VI	Verslag Arhi-overleg gemeente Schagen d.d. 17-11-2009
VII	Brief van de gemeente Zijpe aan Gedeputeerde Staten, d.d. 11 mei 2010
VIII	Brief van de gemeente Harenkarspel aan Gedeputeerde Staten, d.d. 21 april 2010
IX	Brief van de gemeente Schagen aan Gedeputeerde Staten, d.d. 27 april 2010
X	Overzicht ingediende zienswijzen
XI	Zienswijzen gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe
XII	Definitief concept herindelingsontwerp Harenkarspel/Schagen/ Zijpe, versie 12 juni 2009 (opgesteld door de drie gemeenten)
XIII	Herindelingsontwerp vastgesteld door Gedeputeerde Staten, d.d. 3 juli 2010
XIV	Financiële positie van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe
XV	Begrenzing van de nieuw te vormen gemeente

1. Inleiding

Het herindelingsadvies Harenkarspel - Schagen - Zijpe is het resultaat van een bestuurlijk proces in deze regio dat enige jaren geleden in gang is gezet. Beoogd resultaat van dit proces is te komen tot gedragen en duurzame maatregelen ter versterking van de bestuurskracht in de regio Kop van Noord-Holland. Bij de totstandkoming van dit herindelingsadvies is door ons college veel waarde gehecht aan de inbreng van alle negen individuele gemeenten in de regio en de ingediende zienswijzen op het herindelingsontwerp.

Tijdens het bestuurlijk proces in de regio Kop van Noord-Holland kwam er een moment waarop de provincie een afweging heeft moeten maken tussen het belang van één individuele gemeente, te weten Zijpe, en het belang van de regio en de overige acht gemeenten. De gemeenteraad van Zijpe heeft zich meermaals uitgesproken over de noodzaak om zijn bestuurskracht te versterken middels fusie. Echter, na het houden van een referendum in de gemeente Zijpe kwam de gemeente daarop terug. Hierdoor ontstond een bestuurlijk dilemma. Door de gemeente Zijpe is namelijk geen alternatief aangedragen om de zelf noodzakelijk geachte versterking van de eigen bestuurskracht te realiseren. Ook zijn er geen gedragen en duurzame alternatieven om de bestuurskracht in de regio als geheel te versterken.

Bij gebrek aan afdoende alternatieven of mogelijkheden om de wens van Zijpe te verbinden met de wensen en belangen van de rest van de regio, moesten Gedeputeerde Staten een besluit nemen. Daarom werd besloten een procedure ex artikel 8 van de Wet Algemene regels herindeling (Wet Arhi) te starten.

Gedeputeerde Staten hebben inmiddels geconstateerd, dat het nieuwe kabinet in situaties dat een gemeente weigert heringedeeld te worden, nadrukkelijk ook een rol voor de provincies ziet. In het regeerakkoord staat hierover: 'De provincie heeft een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten.' Minister Donner heeft onlangs nog in het Kamerdebat over de begroting aangegeven, dat ook de provincies en de vertegenwoordigende organen in de provincie de bevolking vertegenwoordigen.

Op 13 juli 2010 hebben Gedeputeerde Staten het herindelingontwerp vastgesteld. Dit ontwerp heeft daarna tot half november ter inzage gelegen, waarbij een ieder de gelegenheid heeft gehad zienswijzen op grond van de Wet Arhi in te dienen. Gedeputeerde Staten hebben de ingediende zienswijzen meegewogen in hun eindoordeel over de herindeling Harenkarspel - Schagen - Zijpe.

Dit herindelingadvies is voor een groot deel gebaseerd op het herindelingsontwerp. Gedeputeerde Staten stellen Provinciale Staten van Noord-Holland voor om de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te adviseren de bestuurlijke indeling in de Kop van Noord-Holland voor wat betreft de westkant aan te passen in overeenstemming met dit herindelingsadvies. Uitgaande van normale besluitvormings- en wetgevingsprocedures kan een fusie per 1 januari 2013 een feit zijn.

Leeswijzer

De hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn vrijwel integraal overgenomen uit het herindelingsontwerp.¹ In hoofdstuk 3 zetten we uiteen wat de voorgeschiedenis is en gaan we nader in op het hierboven kort geschetste bestuurlijke dilemma en de aanleiding tot de huidige Arhi-procedure. Daarna beoordelen we het voorstel tot een samenvoeging van Harenkarspel, Schagen en Zijpe aan de hand van het beleid van het Rijk en de provincie op het terrein van de bestuurlijke organisatie. Zo komen we tot een definitief voorstel voor deze gemeenten en daarmee ook voor de regio. In hoofdstuk vijf gaan we in op de ingediende zienswijzen op het voorstel zoals verwoord in het herindelingsontwerp d.d. 13 juli 2010. Op basis van deze afweging en beoordeling van de zienswijzen volgt in paragraaf 5.3 een eindoordeel. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 de vervolprocedure beschreven.

¹ Er heeft een actualisatie plaatsgevonden en een enkele omissie is hersteld.

2. Beschrijving van de Kop van Noord-Holland

De Kop van Noord-Holland (in het vervolg ook wel ‘de Kop’ genoemd) bestaat uit negen gemeenten: Den Helder, Texel, Wieringermeer, Wieringen, Anna Paulowna, Niedorp, Schagen, Zijpe en Harenkarspel. Deze regio ligt geografisch gezien in het noorden van de provincie Noord-Holland. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de regio Kop van Noord-Holland. Het betreft een korte karakteristiek van de regio en een beschrijving van de belangrijkste opgaven en vraagstukken waar de regio de komende jaren voor staat.

2.1 Korte karakteristiek

De negen gemeenten in de Kop van Noord-Holland hebben in totaal zo’n kleine 170.000 inwoners, verspreid over 52 kernen. Het gebied wordt aan drie zijden begrensd met water: de Noordzee aan de westkant, de Waddenzee aan de noordkant en het IJsselmeer aan de oostkant. Verder kenmerkt het gebied zich door een uitgestrekt platteland met polders en waterwegen en een duinenrand met daarachter het strand. De grotere steden binnen de regio zijn Den Helder (60.000 inwoners) en Schagen (bijna 19.000 inwoners). Voor het overige bestaat de regio uit een lappendeken van minder grote en kleine kernen en buurtschappen. Het eiland Texel vormt de afsluiting aan de noordkant van de regio.

In de grote kernen zijn de voorzieningen geconcentreerd, zoals winkels, scholen en zorgvoorzieningen. Veel inwoners van de kleinere kernen hebben zorgen over de leefbaarheid vanwege het verdwijnen van voorzieningen door te weinig draagvlak en het wegtrekken van vooral jongeren. In de kleine kernen is echter wel vaak een groot sociaal kapitaal aanwezig; het zijn meestal hechte gemeenschappen, waar bewoners actief betrokken zijn bij gebeurtenissen in hun kern en er een sterke sociale samenhang is met een bloeiend verenigingsleven. Veel kernen hebben dan ook een hele eigen identiteit en men vindt het belangrijk deze te behouden.

De kop van Noord-Holland is een uitgestrekt gebied met een relatief lage bevolkingsdichtheid, zeker in verhouding tot de nabijgelegen Randstad. Kwaliteiten van wonen in de Kop worden dan ook vooral gevonden in:

- Rust en ruimte (uitgestrektheid)
- Het vele water (waterlopen, kustgebieden en meren)
- De aanwezige natuur en het boerenlandschap (openheid)
- De kleine hechte (historische) kernen (kleinschaligheid)

De agrarische sector is in de Kop duidelijk aanwezig. De rendementen in deze sector staan onder druk. De concurrentie is groot en schaalvergroting onontkoombaar. Deze ontwikkelingen zullen van invloed zijn op het landschap, het gebruik van de bestaande agrarische bedrijven en het aantal agrariërs in de toekomst. Naast de agrarische sector is ook de aanwezigheid van water een van de pijlers voor de economie van de regio. Water is belangrijk voor toerisme en recreatie, maar uiteraard ook voor de maritieme sector.

De twee steden Schagen en Den Helder hebben een onderscheidende positie in de Kop. Met name in Den Helder spelen “grote stadsproblemen” als omvangrijke

herstructureringsprojecten, spanningen tussen autochtone en allochtone bevolkingsgroepen en de ontwikkeling van een stadshart.

De economie in Den Helder steunt nog zwaar op de marineactiviteiten. Daarin is Den Helder kwetsbaar. Bovendien is de bereikbaarheid belemmerend als het gaat om de ontwikkeling van nieuwe economische activiteiten.

In Schagen spelen dergelijke zorgpunten een minder grote rol. Schagen ligt centraal in de Kop, heeft een grote variatie aan werkgelegenheid en voorzieningen en daarmee een aantrekkelijke functie op inwoners en bedrijven in de Kop: vanuit de regio vestigen zich veel mensen (vooral gezinnen en starters) in Schagen.

Ook Texel maakt deel uit van de Kop. De positie van het eiland binnen de regio is bijzonder, omdat de ontwikkelingen op het eiland zich min of meer autonoom van het vasteland voltrekken. Texel wil haar ontwikkelingsmogelijkheden primair richten op die mensen die op het eiland wonen of economisch verbonden zijn. Daarin zoekt Texel ook samenwerking met de gemeenten op de overige Waddeneilanden.

De Kop valt nog niet in de “officiële” krimpregio’s als Zeeuws-Vlaanderen, Oost-Groningen en Zuid-Limburg, maar de voorziene bevolkingsontwikkeling is marginaal te noemen. In de meeste van de negen gemeenten is tot 2015 sprake van een geringere verwachte groei dan het verwachte landelijk gemiddelde. Ook is in de meeste gemeenten sprake van een sterkere ontgroening (minder inwoners tot 19 jaar) dan het landelijk gemiddelde. Hetzelfde geldt voor de afname van de potentiële beroepsbevolking (20 -65 jaar). Daarentegen is er een sterkere groei dan het landelijk gemiddelde van de bevolkingsgroep boven de 65 jaar.

2.2 Regionale opgaven en vraagstukken

De gemeenten in de Kop van Noord-Holland worden nu en in de toekomst geconfronteerd met indringende bestuurlijke en maatschappelijke opgaven die van invloed zijn op de gemeentelijke en regionale bestuurskracht. In deze paragraaf wordt een globale beschrijving gegeven van de belangrijkste opgaven en vraagstukken waar de regio de komende jaren mee geconfronteerd zal worden. Daarbij hebben we ons onder andere gebaseerd op het bestuurskrachtonderzoek van Berenschot d.d. 24 februari 2010². Dit onderzoek is gebaseerd op nota’s en rapporten die in regionaal verband dan wel vanuit de provincie zijn geschreven.

De regio staat voor een belangrijke woningbouwopgave in de periode 2010-2020. De gemeenten willen een belangrijk deel van de nieuwe woningen (minstens 25-40%) binnenstedelijk realiseren. Vanwege de leefbaarheid van kleine kernen willen de gemeenten beperkt bouwen in landelijk gebied. Aandachtspunt is de stagnerende doorstroming, waardoor vooral huishoudens met lage inkomens en starters steeds moeilijker toegang dreigen te krijgen tot de woningmarkt. Door de concentratie van woningbouw in Den Helder, Schagen, Niedorp en Harenkarspel zijn de uitbreidingsmogelijkheden bij relatief kleine woonkernen beperkt. In de regionale woonvisie 2005-2015 is ruimte opgenomen voor bijzondere woningbouw in Zijpe.

De agrarische bedrijfsvoering komt in toenemende mate onder druk te staan. Om ruimtelijke kwaliteit te behouden is plattelandsvernieuwing en het zoeken naar passende functies voor vrijkomende agrarische bebouwing van belang. Duurzame versterking van de agrarische sector draagt direct bij aan een verbetering van de woon/werkbalans.

² Zie Bijlage I: “Als het schaakbord verandert, verandert ook het spel – Eindrapport Bestuurskrachtonderzoek gemeente Zijpe en regio”, Berenschot, 24 februari 2010

In dit verband past ook de aandacht voor windenergie. In de provinciale structuurvisie (zoekgebied grootschalige windmolenparken) heeft de Kop naast West-Friesland en de regio Alkmaar bij uitstek een rol in het realiseren van voldoende capaciteit van 430 MW in 2012 en een aanvullende capaciteit van 600 MW in de periode daarna. Onder grootschalige windenergie wordt verstaan een regionale aanpak van windenergie, waarbij de windprojecten in het zoekgebied worden opgenomen in een integraal en regionaal windplan.

De provincie en de gemeenten zijn een gezamenlijk proces gestart om te komen tot dit “windplan”. Daarbij wordt ingezet op herstructurering van de thans aanwezige windturbines: deze vooral solitaire molens dienen te worden vervangen door landschappelijk beter ingepaste lijnopstellingen. Hiermee wordt tevens het bestaande sociaal-economische beleid voor de regio versterkt. Dit beleid is er op gericht om de kansen die de (off shore) windindustrie biedt, te verzilveren. Om dit tot een succes te maken is ook een verbinding tussen veel partijen in de regio noodzakelijk zoals de havens in het NZKG, Den Helder en Kooypunt, ECN, WMC en Marine Academie.

Uitbreiding van bedrijventerreinen dient afgestemd te worden op de ontwikkeling van vraag en aanbod. De ontwikkeling van de zeehaven Den Helder, de regionale binnenhavens Kooypunt Zuid-Oost en Schagen is van belang voor de ontwikkeling van een duurzaam energiecluster, waarin zowel onderzoek, onderwijs en ondernemerschap samengaan. Ook kan de regio de krachten bundelen om de bereikbaarheid te verbeteren, zowel over de weg, het spoor als het water. Hierdoor wordt de aantrekkingskracht van het gebied versterkt.

Op het terrein van recreatie en toerisme is het belangrijk dat geïnvesteerd wordt in een kwaliteitsimpuls van de recreatie aan de Noordzee- en IJsselmeerkust. Hierbij kan gedacht worden aan verbreding van het strand en de duinen, de ontwikkeling van de binnenduinrandzone met passende woonvormen, ontwikkeling van recreatie aan de IJsselmeerkust, recreatievoorzieningen en natuurontwikkeling, de aanleg van fiets- en voetpadennetwerken plus passantenplaatsen voor de recreatievaart en een verbeterde ontsluiting van de kust vanuit het binnenland. Door samenwerking in de vorm van de Regio VVV en de bedrijfsregio kan gewerkt worden aan imagoversterking en promotie van het gebied.

Op sociaal en maatschappelijk terrein speelt het ontwikkelen van Den Helder als complete stad met regionale centrumfuncties. Andere aandachtspunten zijn de concentratie van voorzieningen in de stedelijke gebieden Den Helder, Hoorn en Alkmaar, het verbeteren van de leefbaarheid in de dorpen, het aantrekkelijk maken van de dorpscentra, het leefbaar en vitaal houden van het platteland en de instandhouding en versterking van de landschappelijke waarden.

Op het terrein van cultuur wil de regio inzetten op het verbreden van de bekendheid van cultuurhistorische hoogtepunten en de bruikbaarheid daarvan, zodat het aanbod aan toeristisch-recreatieve voorzieningen toeneemt en een impuls gegeven wordt aan de regionale economie en cultuurbehoud.

Het is belangrijk dat de kwaliteit van wonen in de dorpen bij een stagnerende bevolkingsgroei overeind blijft. Er dient ook een adequaat antwoord te worden gevonden op de zorg die een toename van het aantal ouderen vraagt. De leefbaarheid van het gebied voor een breed samengestelde bevolking dient centraal te staan. Daarnaast kent de regio kwetsbaarheden in

de economische structuur, zoals de werkgelegenheid bij de krijgsmacht. Vanuit de regio c.q. sterkere gemeenten zullen antwoorden geformuleerd moeten worden.

Inmiddels is er overeenstemming in de regio over de versterking van de economische structuur door middel van de zogenaamde clusterbenadering. De kracht van deze clusterbenadering is het bovenregionale perspectief met als basis bestaande strategische agenda's en bestaande economische structuren.

De clusterbenadering bevat vijf inhoudelijke clusters:

- cluster agribusiness
- medisch cluster
- marien, maritiem en offshore cluster
- (duurzame) energie
- vrije tijdseconomie

In alle clusters spelen drie thema's: arbeidsmarkt en onderwijs, kennis en innovatie en duurzaamheid. Omdat deze thema's in alle clusters van belang zijn kunnen zij tevens de clusters verbinden.

Het verschijnen van het advies *Krimp of niet*, door de heren Deetman en Mans, heeft de lopende ontwikkelingen in Noord-Holland Noord een extra impuls gegeven. In het advies wordt aandacht geschonken aan de noodzaak van de regionale samenwerking voor de groei op eigen kracht en kwaliteit van de regio.

2.3 Concluderend

Bovenstaand beschouwend kan geconstateerd worden dat de Kop van Noord-Holland een groot aantal gemeentegrensoverschrijdende opgaven kent: de bereikbaarheid, de bouwopgaven, het aantrekkelijk houden van de regio voor bedrijfsleven en jonge doelgroepen, het optimaal benutten van alle kansen op het gebied van recreatie en toerisme, en bij dit alles zorgen voor het behouden van ruimtelijke kwaliteit.

3. Waarom een provinciale Arhi-procedure?

De discussie over de bestuurlijke toekomst van de regio loopt al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw. De huidige negen gemeenten van de Kop zijn in 1990, toen er voor het laatst sprake was van een herindeling in deze regio, tot stand gekomen. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen beschreven van de discussie over de bestuurskracht in de regio. Vervolgens zetten we uiteen tot wat voor bestuurlijk dilemma deze ontwikkelingen hebben geleid en waarom de provincie uiteindelijk een provinciale Arhi-procedure is gestart.

3.1 Voorgaande ontwikkelingen

Gewest Kop van Noord-Holland

De discussie over de bestuurlijke toekomst van de regio leidde ertoe dat de negen gemeenten in de Kop de gemeenschappelijke regeling Gewest Kop van Noord-Holland in het leven hebben geroepen om taken op zich te nemen, die de gemeenten op eigen kracht niet konden of wilden uitvoeren, zoals afvalinzameling, milieutaken, leerplichtzaken, jeugdbeleid, GGD, ambulance en brandweer. Door veranderende inzichten en schaalvergroting zijn onderdelen van het Gewest (brandweer, ambulancedienst, GGD) zelfstandig geworden of gefuseerd tot een hoger schaalniveau dan de Kop van Noord-Holland. De deelnemende gemeenten waren

vervolgens in meerderheid van mening dat het Gewest Kop van Noord-Holland dusdanig was uitgehold, dat werd besloten voor de resterende taken een andere organisatievorm te kiezen. Het Gewest Kop van Noord-Holland is op 6 juli 2006 door de negen deelnemende gemeenten opgeheven.

Onderzoeken mogelijkheden intensieve, niet vrijblijvende samenwerking

Bij de negen gemeenten bleef de behoefte aan samenwerking bestaan. Een vijftal gemeenten binnen de Kop (Anna Paulowna, Harenkarspel, Niedorp, Schagen en Zijpe) besloot onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor intensieve, niet-vrijblijvende samenwerking tussen de ambtelijke organisaties. Daarbij stond het SETA-model (Samen En Toch Apart) van prof. A.F.A. Korsten e.a. centraal. De gedachtegang daarbij was dat de vijf deelnemende gemeenten autonoom bleven in bestuur, maar het ambtelijk apparaat zouden delen.

In 2006 besloten Niedorp en Harenkarspel zich naar aanleiding van een 0-meting alsnog uit dit proces terug te trekken. De colleges van de gemeenten Anna Paulowna, Schagen en Zijpe spraken zich in eerste instantie op 30 mei 2006 wél uit voor het vormen van een ambtelijk facilitair bedrijf op basis van het SETA-model. Echter, uiteindelijk vond een meerderheid van de Schager gemeenteraad dat alleen ambtelijke schaalvergroting een te complexe situatie zou creëren (één organisatie ten dienste van drie autonome gemeentebesturen) en koos men toch voor zowel een ambtelijke als een bestuurlijke fusie. Ook in andere gemeenten waren dergelijke geluiden te horen.

Andere geluiden kwamen van voorstanders van een fusie van de zeven gemeenten (met uitzondering van Den Helder en Texel). Het werd echter als onrealistisch gezien om zeven gemeenten in één keer te laten fuseren. Vooral echter zou met zo'n enorme gemeente de machtsverdeling in (het noordelijk deel van) Noord-Holland totaal uit balans zijn.

In mei 2008 spraken de gemeenteraden van Niedorp en Wieringermeer afzonderlijk van elkaar de intentie uit voor een vrijwillige gemeentelijke herindeling. Beide gemeenteraden gaven hun colleges de opdracht om mogelijkheden voor het uitbesteden van werkzaamheden en/of fusie met buurgemeenten te onderzoeken.

Bestuursconferentie

In feite liepen de diverse discussies in de verschillende gemeenten over de bestuurlijke toekomst van het gebied niet gelijk op. Initiatieven en ideeën buitelden over elkaar heen en er waren tempoverschillen te constateren: zo wilden Niedorp en Wieringermeer vrijwillig een herindeling realiseren per 1 januari 2011, Zijpe niet eerder dan 1 januari 2012 en een gemeente als Wieringen wenste zich helemaal niet aan een tijdsschema te verbinden. GS hebben daarom besloten een bijeenkomst te organiseren met alle gemeenten in de Kop. Tijdens deze bijeenkomst op 11 juni 2008 is de vraag neergelegd wat er in de regio zou moeten gebeuren. Hierbij is ook de optie van fusie expliciet benoemd. Na deze bijeenkomst hebben GS op 24 juni 2008 besloten een brief te sturen naar alle gemeenten in de Kop, waarin is aangeboden de discussie over de bestuurlijke toekomst van de regio te faciliteren middels het instellen van een ambtelijke werkgroep, die kansen en opgaven voor de regio zou inventariseren en op basis daarvan enkele modellen zou voorstellen. Hiermee wilden GS voorkomen dat her en der initiatieven voor fusie zouden komen zonder dat sprake was van een weloverwogen keuze gezien de regionale context. Uit de reacties van de gemeenten bleek echter dat voor de voorgestelde ambtelijke werkgroep onvoldoende draagvlak was. Vervolgens hebben GS in een brief d.d. 28 oktober 2008 uitgangspunten geformuleerd richting de gemeenten om op die manier enige inkadering en structuur te geven aan de diverse gesprekken in de regio. Deze uitgangspunten waren een uitwerking van het landelijke beleidskader herindelingen, met daarbij twee specifiek door Gedeputeerde Staten geformuleerde aanvullingen op deze uitgangspunten:

“De Kop van Noord-Holland wordt geconfronteerd met een aantal regionale opgaven. GS achten het wenselijk dat ‘locatiebonden regionale opgaven’ in de nieuwe bestuurlijke indeling binnen de grenzen van één gemeente liggen. De betreffende gemeente is dan de trekkende partij en haar realisatievermogen wordt daarmee vergroot.” [...] “Gedeputeerde Staten achten het noodzakelijk dat in de Kop van Noord-Holland tenminste twee gemeenten overblijven, waarbij een zelfstandig Texel niet één van die twee is. Een fusie van acht of meer gemeenten is om verschillende redenen onwenselijk. De belangrijkste is dat het regionale evenwicht sterk verandert.”³

Aanstelling informateur

De negen gemeenteraden gaven eind 2008 aan een informateur te willen aanstellen. De heer Schoof, oud-burgemeester van de gemeente Alphen aan den Rijn, werd door de gemeenten gekozen als informateur. Formeel waren Gedeputeerde Staten opdrachtgever van de heer Schoof, waarbij echter de opdracht aan en de keuze voor de informateur aan de gemeenteraden was. Alle betrokken gemeenteraden hebben hiertoe uit zichzelf twee vertegenwoordigers benoemd, die enkele malen gezamenlijk bij elkaar zijn gekomen, waarna plenair in de raden besluitvorming heeft plaatsgevonden. Als opdracht werd door de gemeenteraden geformuleerd:

Het doen van een verkenning naar de mogelijkheden van bestuurlijke samenwerking inclusief herindelen, die zullen leiden tot een duurzame vergroting van de bestuurskracht.

De informateur sprak met de negen gemeenten, de Kamer van Koophandel, de Ontwikkelmaatschappij Noord-Holland Noord en vertegenwoordigers van de LTO en schetste daarna het volgende beeld:

- Grote mate van overeenstemming over de noodzaak van fusies;
- Overeenstemming is haalbaar tussen de negen gemeenten over het tijdpad;
- Overeenstemming is haalbaar over de vorm van fusies (wie met wie); en
- Inhoudelijk ligt een wenkend perspectief voor 2012 binnen handbereik.

De informateur schreef dat bovenstaande ook uitgevoerd kan worden, afhankelijk van de mate waarin gemeenten zich daadwerkelijk voor vergroting van de bestuurskracht zouden gaan inzetten: “Succes is verzekerd als raden en colleges zich samen in een gemeenschappelijk proces willen begeven, het regionale belang voorop willen stellen en de lokale afwegingen plaatsen in het perspectief van een succesvol fusieproces.”

Als eindresultaat zou per 1 januari 2012 het volgende bereikt moeten kunnen zijn:

- Een sterke Kopregio als samenwerkingsverband van
- minder, maar sterkere gemeenten die met hun fusiepartners
- een heldere lokale visie hebben op de nieuwe gemeente en op basis waarvan
- een regionaal actieplan voor de gezamenlijke prioriteiten is vastgesteld.

Naar aanleiding van de gesprekken kwamen er drie ordeningsprincipes naar voren waaraan herindelingen in de Kop aan moesten voldoen:

1. Een schaalgrootte tussen de 40.000 a 80.000 inwoners (2,3 of 4 gemeenten);
2. Een zekere gelijkwaardigheid in omvang; en
3. Een functionele ordening

³ Zie bijlage II: Brief van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland aan de negen gemeenten in de Kop, d.d. 28 oktober 2008

Via deze ordeningsprincipes kwam de informateur ten slotte uit bij drie varianten voor het herindelen van de gemeenten in de Kop:

- Variant Oost/ West 1: Aan de oostkant de gemeenten Wieringermeer, Wieringen, Niedorp, Anna Paulowna (47.000 inwoners) en aan de westkant de gemeenten Schagen, Zijpe, Harenkarspel (45.000 inwoners). Texel en Den Helder blijven zelfstandig.
- Variant Oost/ West 2: Aan de oostkant de gemeenten Wieringermeer, Wieringen, Niedorp (33.000 inwoners) en aan de westkant Schagen, Zijpe, Harenkarspel, Anna Paulowna (59.000 inwoners). Texel en Den Helder blijven zelfstandig.
- Boven/ Onder: Aan de bovenkant Anna Paulowna, Wieringen, Wieringermeer (35.000 inwoners) en aan de onderkant Zijpe, Schagen, Harenkarspel, Niedorp (57.000 inwoners). Texel en Den Helder blijven zelfstandig.

Variant Oost/ West 1 voldoet het meest aan de bindingseisen (ordeningsprincipes) optimale schaalgrootte, gelijkwaardigheid en functionaliteiten. Deze variant vindt de heer Schoof het meest kansrijk en wordt daarom door hem aanbevolen.⁴

Het rapport van de informateur van februari/ maart 2009 is vervolgens naar alle gemeenteraden gestuurd. De drie gemeenteraden van Schagen, Harenkarspel en Zijpe stemden in april 2009 in meerderheid in met de aanbevelingen van de informateur. De gemeenteraad van Zijpe verbond echter als voorwaarde dat een raadplegend referendum zou worden gehouden onder de inwoners van Zijpe. Dat vond op 4 juni 2009 plaats.

De vraag die werd voorgelegd was of men al dan niet wilde herindelen. De opkomst was 46% en het merendeel (63%) stemde voor behoud van zelfstandigheid. Vervolgens is de voorgestelde fusie op 30 juni 2009 alsnog afgewezen door de meerderheid van de raad. De raden van Harenkarspel en Schagen hebben het voorstel van informateur Schoof eind juni 2009 wel vastgesteld.

Voor de overige zes gemeenten in de Kop geldt dat alleen Den Helder en Wieringen bedenkingen hadden. Aanvankelijk stemden dus zeven van de negen gemeenten in met de aanbevelingen van de informateur, maar door het referendum is de gemeenteraad van Zijpe alsnog van gedachten veranderd. De raad van Zijpe had in het verleden echter twee keer uitgesproken onvoldoende bestuurskrachtig te zijn.

De raad onderschreef tevens het advies van de informateur, dat er unaniem draagvlak was voor het gezamenlijk ingaan van een fusieproces, maar wilde na het referendum liever de mogelijkheden onderzoeken voor intensieve samenwerking met Harenkarspel en Schagen om de bestuurskracht te behouden c.q. te versterken.

3.2 Bestuurlijk dilemma in de regio

Naar aanleiding van het advies van de informateur en de reacties van de negen gemeenten, hebben GS zich beraden. GS constateerden dat het geadviseerde beleid van de informateur paste binnen de randvoorwaarden die wij eerder hadden vastgesteld.⁵ Een eerste toetsing aan de door het Rijk gestelde criteria voor gemeentelijke herindelingen van het advies van Schoof leverde ook een overwegend positief oordeel op. Daarnaast hebben GS geconstateerd, dat het geadviseerde eindbeeld het breedste draagvlak had van alle varianten die in de discussie ter tafel zijn gebracht. Daarom hebben GS dit eindbeeld als leidraad bij verdere acties onzerzijds

⁴ Zie Bijlage III: Rapport "De Kop steekt de koppen bij elkaar", dhr. Schoof, Maart/ april 2009

⁵ Zie Bijlage II: De brief van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland aan de negen gemeenten, d.d. 28 oktober 2008.

in dit proces genomen. Dat betekende niet dat GS niet open staan voor alternatieven, maar wel dat voor GS alleen alternatieven bespreekbaar waren die een minstens zo grote bestuurskrachtversterking zouden genereren voor de regio en een breder draagvlak zouden hebben.

Gezien de reacties van de gemeenten en de impasse die was ontstaan door de gewijzigde mening van de gemeenteraad van Zijpe, hebben GS een aantal stappen gezet om in het belang van de hele regio vooruitgang te boeken.

Gesprek met Den Helder

Op 1 oktober 2009 heeft gedeputeerde Heller gesproken met de fractievoorzitters uit de raad van Den Helder over het voorstel van de informateur om de bestuurskracht van Den Helder te versterken door een stevige regionale samenwerking, waarin Den Helder het voor touw zou nemen als de fusies in de Kop zouden zijn afgerond. Daarbij gaf de gedeputeerde aan, dat de provincie geen ruimte had om andere gemeenten te dwingen om met Den Helder te fuseren. Overigens werd vanuit de gemeenteraad van Den Helder desgevraagd aangegeven, dat fusie voor de bestuurskracht van Den Helder niet noodzakelijk is.

GS hebben aangegeven het belangrijk te vinden, dat Den Helder een trekkende rol in de regio vervult. De twee fusies aan de zuidkant van Den Helder maken het ook makkelijker voor Den Helder om deze rol in te vullen. Daarnaast heeft Den Helder te maken met o.a. grotestadsproblemen die niet middels een herindeling of een vergroting van het grondgebied van de gemeente zijn op te lossen.

Als provincie zijn wij betrokken in het vinden van een oplossing. Wij dragen daar ook financieel aan bij. Provinciale Staten hebben o.a. 10 miljoen euro beschikbaar gesteld voor stadsvernieuwing. Een ander recent voorbeeld is de intentieovereenkomst voor de regionale ontwikkeling van de havens in de Kop van Noord-Holland die de gemeenten Den Helder, Anna Paulowna, Texel, Wieringen, Zijpe en de provincie Noord-Holland hebben gesloten.

Gesprek Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer (de oostvariant)

Anna Paulowna, Niedorp en Wieringermeer zaten op dezelfde lijn, maar Wieringen had nog geen definitief besluit genomen over het rapport van Schoof. Dat had het risico in zich dat de door informateur Schoof genoemde termijn van 1 januari 2012 niet gehaald zou gaan worden. Wij achtten het daarom redelijk om Wieringen te vragen uiterlijk 1 oktober 2009 definitief aan te geven of zij wel of niet wilde instemmen met Anna Paulowna, Niedorp en Wieringermeer. Vervolgens kwam er snelheid bij de gemeenten aan de oostkant. Op 10 september 2009 adviseerde de commissie Algemene zaken van de gemeente Wieringen positief over de oostvariant. Daarna stelden de raden van de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer op 29 september 2009 in een gezamenlijke vergadering in Den Oever een herindelingsontwerp vast. Er was sprake van unanieme besluitvorming in twee van de vier raden. Alleen in de raden van Niedorp en Anna Paulowna werd met één stem tegen ingestemd met het voornemen tot fusie. Momenteel ligt het herindelingsadvies voor deze vier gemeenten bij de minister van Binnenlandse Zaken.

Gesprek Harenkarspel, Zijpe en Schagen (de westvariant)

De gemeenteraden van Harenkarspel en Schagen hadden GS medio 2009 gevraagd het initiatief te nemen om de ontstane impasse tussen hen en Zijpe te doorbreken. GS wilden van Zijpe horen op welke wijze zij haar bestuurskracht wilde versterken, omdat Zijpe de noodzaak voor het versterken van haar bestuurskracht meermaals had aangegeven. Daarnaast had het niet kiezen voor herindeling de kwetsbaarheden in de bestuurskracht van Zijpe en de regio niet opgeheven. Op basis van een eerste ronde gesprekken wilden GS bekijken welke vervolgstappen noodzakelijk waren en of het noodzakelijk was daarin ook andere gemeenten

te betrekken. Wensen en belangen van individuele gemeenten wilden GS afwegen tegen het regionaal belang. Het door de informateur geadviseerde eindbeeld bood daarbij een afwegingskader. Gedeputeerde Heller heeft met de drie gemeenteraden gesproken over de impasse en hen gevraagd welke mogelijkheden zij zagen voor bestuurskrachtversterking van de drie gemeenten. Uit brieven van de drie gemeenten bleek vervolgens, dat er een duidelijk verschil in standpunten tussen de drie gemeenten bestaat. Alle drie voelen de noodzaak om hun bestuurskracht te versterken, maar Zijpe wil dat doen middels samenwerking, terwijl de andere twee dit als onvoldoende beoordeelden.

3.3 Start Arhi-procedure

Naar aanleiding van bovenstaande hebben GS medio oktober 2009 geconstateerd, dat er een knoop doorgehakt moest worden. Alle gesprekken hadden namelijk niet geleid tot meer gedragen en duurzame alternatieven dan de voorstellen van informateur Schoof om de bestuurskracht in de regio te versterken. Bij gebrek aan afdoende alternatieven of mogelijkheden om de wens van Zijpe te verbinden met de wensen en belangen van de rest van de regio, besloten Gedeputeerde Staten op 13 oktober 2009 een Arhi-procedure te starten. Dit is een procedure op initiatief van de provincie, waarbij onderzocht wordt of een fusie tussen de gemeenten haalbaar is. Als zich ook tijdens deze procedure geen alternatieven zouden voordoen, zouden Gedeputeerde Staten uiteindelijk een keuze maken voor fusie of samenwerking.

In het kader van de Arhi-procedure zijn vervolgens met alle drie betrokken gemeenteraden opnieuw gesprekken gevoerd. Op 11 november 2009 met Harenkarspel, op 17 november met de gemeente Schagen en op 28 oktober met de gemeente Zijpe.⁶ Gedeputeerde Heller heeft zowel in Harenkarspel als in Schagen expliciet gevraagd of men nog steeds van mening was dat fusie noodzakelijk was en de door Zijpe geprefereerde samenwerking onvoldoende soelaas bood voor de door allen geconstateerde noodzaak tot vergroting van bestuurskracht. Beide raden gaven daarbij aan dat samenwerking tussen gemeenten in de Kop in het verleden al vaker was geprobeerd, maar dat zij beide stellig van mening waren dat dit geen afdoende en structurele oplossing biedt voor het versterken van de bestuurskracht.

De gemeenteraad van Zijpe was sinds het referendum niet langer overtuigd van de noodzaak tot fusie. Men was van mening dat samenwerking voldoende mogelijkheden bood om eventuele bestuurskrachtproblemen op te lossen. Bovendien stelde een raadsmeerderheid (PvdA, VVD en de Burger Kies Vereniging (BKV)) nu dat de provincie eventuele bestuurskrachtproblemen van Zijpe diende aan te tonen. Gedeputeerde Heller heeft daarop een handreiking aan Zijpe gedaan en voorgesteld een extern onderzoek te laten plaatsvinden naar de duurzame bestuurskracht van de gemeente Zijpe, alsmede de kosten daarvan, tevens bezien in breder regionaal verband.

Hierbij is door gedeputeerde Heller met de raad van Zijpe de afspraak gemaakt dat als uit dit onderzoek zou blijken dat er een reëel alternatief voor fusie was dat de bestuurskracht van zowel Zijpe als de regio als geheel zou verbeteren, GS de Arhi-procedure zouden staken, waar tegenover de raad van Zijpe haar standpunt zou heroverwogen als uit het onderzoek zou blijken dat er geen dergelijk alternatief was.

In de brief van GS aan de gemeenteraad van Zijpe van 3 november 2009 werd hierover het volgende gesteld:

⁶ Zie Bijlagen IV, V en VI voor de gespreksverslagen.

“Gedeputeerde Staten moeten afwegen of het regionale belang van een fusie van Harenkarspel, Schagen en Zijpe opweegt tegen het tegen haar wil betrekken van Zijpe in die fusie. Indien Gedeputeerde Staten afwegen dat dat het geval is, zullen Gedeputeerde Staten een herindelingsontwerp opstellen, indien zij afwegen dat dat niet het geval is, zullen zij de procedure ex art. 8 Wet arhi beëindigen.” Voor een zorgvuldige afweging hiervan is met de gemeente Zijpe afgesproken om het onderzoek te richten op de volgende twee vragen:

1. Is een zelfstandig Zijpe, al dan niet met samenwerkingsconstructies, duurzaam voldoende bestuurkrachtig?
2. Kan er in regionaal verband voldoende bestuurskrachtversterking worden gerealiseerd, indien Zijpe zelfstandig blijft?

In diezelfde brief zijn een aantal procesafspraken gemaakt tussen Gedeputeerde Staten en de gemeenteraad van Zijpe, waaronder twee afspraken over het vervolg op de conclusies van het rapport:

1. Binnen twee maanden na het opleveren van het onderzoeksrapport neemt de gemeenteraad van Zijpe een bestuurlijk standpunt in over het rapport.
2. Indien het onderzoeksrapport tot de conclusie leidt dat Zijpe niet duurzaam zelfstandig kan blijven en/of er noemenswaardige nadelige affecten zijn voor de regio, zullen Gedeputeerde Staten Zijpe blijven betrekken in de gestarte procedure ex art. 8 Wet arhi.

3.4 Bestuurskrachtonderzoek Zijpe

De raad stemde in december 2009 in met dit voorstel en bureau Berenschot werd door de gemeente Zijpe uitgekozen om het onderzoek te doen. De begeleiding van het onderzoek werd gedaan vanuit een commissie bestaande uit de gemeentesecretarissen van Schagen, Harenkarspel en Zijpe en een ambtelijk vertegenwoordiger van de provincie Noord-Holland. De onderzoeksvraag richtte zich niet alleen op de bestuurskracht van Zijpe en de gevolgen daarvan voor de bestuurlijke toekomst van Zijpe, maar ook op de varianten voor de bestuurlijke toekomst van de regio Harenkarspel, Zijpe, Schagen en de gevolgen daarvan voor de bestuurskrachtversterking van de hele Kop van Noord-Holland. De gedachte was dat op basis hiervan GS gefundeerd zou kunnen afwegen of Zijpe tegen haar zin bij de herindeling betrokken behoort te worden.

In het rapport werd geconcludeerd dat de gemeente Zijpe voldoende in staat is om haar uitvoerende en/of lokale taken te vervullen. Met uitvoerende en/of lokale taken werd bedoeld op taken die zich afspelen op Zijpese schaal en direct betrekking hebben op de Zijpese samenleving, zoals welzijnsbeleid, evenementenbeleid, cultuurbeleid, etc.

Echter, de conclusie van Berenschot was dat Zijpe op dit moment onvoldoende in staat is om grotere, meer complexe en bovenlokale opgaven die van strategisch belang zijn en impact hebben op de hele regio, uit te voeren. Het gaat dan om taken als de kustversterking, de ontwikkeling van Petten aan Zee, de uitvoering van het project Veelkleurig Landschap, de waterbergingsopgave in combinatie met natuur, recreatie en economie, het behoud van de onderzoekslocatie Petten, de promotie van de regio ten behoeve van economie en toerisme, de ontsluiting van de regio, de realisatie van de woningbouwopgave t’Zand en de realisatie van nieuwe voorzieningen (zoals schoolgebouwen) in de kernen.

De resultaten van het onderzoek werden door de meerderheid van de gemeenteraad van Zijpe niet geaccepteerd. Men bestreed de kwaliteit, zorgvuldigheid en volledigheid van het rapport. In een openbare bijeenkomst van de gemeenteraad op 19 april 2010 werd door de raad in eerste instantie met bureau Berenschot gesproken over het rapport. Vervolgens werd met de

gedeputeerde gesproken. Deze heeft in dit overleg aangegeven de kritiek van de raad op de werkwijze van de onderzoekers en op het rapport zelf niet te delen en geen reden te hebben om aan de kwaliteit van het door Berenschot uitgevoerde onderzoek te twijfelen. De gemeente Zijpe heeft GS toch middels een brief gevraagd bij haar besluitvorming het rapport van Berenschot buiten beschouwing te laten.⁷

De gemeenten Harenkarspel en Schagen schreven over de bestuurskrachtmeting op 21 respectievelijk 27 april 2010 aan GS het volgende:

“Het eindrapport bestuurskrachtonderzoek gemeente Zijpe en regio, waaraan wij van harte hebben meegewerkt, biedt een goede basis om verder te praten over de toekomst van Schagen, Harenkarspel en Zijpe. Uw college heeft uitgesproken dat nu ook het moment is aangebroken om woorden in daden om te zetten en via een zorgvuldig ingericht herindelingsproces over enkele jaren tot een nieuwe robuuste- en bestuurskrachtige gemeente te komen.” [.....]

“Daarbij is het echter noodzakelijk dat zo spoedig mogelijk een nieuw evenwicht in de regio Kop van Noord-Holland ontstaat. Het kan overigens niet zo zijn dat het individuele belang van een gemeente prevaleert boven de andere in het geding zijnde en na te streven doelen van andere gemeenten. Ook de regio Kop van Noord-Holland zal er profijt van hebben dat over enkele jaren in een samenwerking van grotere (regio) gemeenten doeltreffender en doelmatiger gewerkt kan worden aan het oplossen van problemen in de regio. Gezien het voorgaande blijven wij een fervent voorstander van een fusie van Harenkarspel, Schagen en Zijpe om zo spoedig mogelijk een nieuwe krachtige gemeente maar tenminste per 1 januari 2013 te vormen en verzoeken u daarvoor een herindelingsontwerp vast te stellen”.⁸

3.5 Concluderend

De provincie heeft via een zorgvuldig proces geprobeerd de discussie over de bestuurlijke toekomst van de regio Kop van Noord-Holland verder te brengen, met als beoogd resultaat gedragen en duurzame maatregelen ter versterking van de bestuurskracht in de regio en van de regio als geheel. Na een aantal gestrande samenwerkingsverbanden werd een informateur aangesteld, zijn nadere gesprekken gevoerd naar aanleiding van het rapport van de informateur, en bleek vervolgens dat er een impasse ontstond door de veranderde opstelling van de gemeenteraad van Zijpe. Gedeputeerde Staten besloten daarom op 13 oktober 2009 een Arhi-procedure te starten, waarop gedeputeerde Heller een handreiking heeft gedaan aan de raad van Zijpe middels een bestuurskrachtonderzoek. Mede ook gezien de procesafspraken, zoals beschreven in paragraaf 3, hebben Gedeputeerde Staten thans besloten om Zijpe te blijven betrekken in de gestarte Arhi-procedure.

4. Op weg naar standpuntbepaling

In dit hoofdstuk wordt de samenvoeging van Harenkarspel, Schagen en Zijpe getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Dit leidt uiteindelijk tot een voorstel voor de versterking van de bestuurskracht in de regio en met dit ontwerp specifiek voor de gemeenten Schagen, Harenkarspel en Zijpe.

⁷ Zie bijlage VII: Brief van de gemeente Zijpe aan Gedeputeerde Staten, d.d. 11 mei 2010

⁸ Zie Bijlage VIII en IX voor de brieven van de gemeenten Harenkarspel en Schagen aan Gedeputeerde Staten, april 2010

4.1 Toetsing aan beleidskader gemeentelijke herindeling

Draagvlak

Bij dit criterium wordt onderscheid gemaakt tussen bestuurlijk draagvlak, maatschappelijk draagvlak en regionaal draagvlak. In het vernieuwde beleidskader is vastgelegd dat draagvlak een centraal begrip is bij gemeentelijke herindeling. Het streven dient gericht te zijn op het bereiken van een zo groot mogelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Draagvlak betekent echter niet automatisch unanimitéit in standpunt. Een oplossing die niet door alle betrokken partijen wordt gedragen, kan alleen dan worden gekozen als daaraan een zeer zorgvuldig proces vooraf is gegaan.

Wanneer een herindeling op initiatief van de provincie gebeurt, zoals in dit herindelingsadvies, is er geen sprake van unanimitéit in *bestuurlijk draagvlak*. In het herindelingskader is vastgelegd dat de provincie in zo'n geval een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft. Het is aan de provincie om te beoordelen of kan worden volstaan met "voldoende" draagvlak. Minister Donner heeft deze lijn onlangs bevestigd bij de behandeling van de begroting Binnenlandse Zaken

In de situatie van Schagen, Harenkarspel en Zijpe is er naar ons oordeel sprake van voldoende bestuurlijk draagvlak. Daarbij nemen wij ook in beschouwing, dat voordat er sprake was van een referendum, de overgrote meerderheid van de gemeenteraad van Zijpe voorstander was van fusie en dit expliciet noodzakelijk achtte voor versterking van de bestuurskracht.

Ten aanzien van *maatschappelijk draagvlak* geldt als uitgangspunt dat de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop de inwoners bij het herindelingsproces worden betrokken. Deze stelling is inherent aan de representatieve democratie. Wel dient in het herindelingsadvies (-ontwerp) aangegeven te worden op welke wijze de inwoners en maatschappelijke organisaties bij het herindelingsproces betrokken zijn.

Minister Donner heeft in het debat over de begroting ook aangegeven, dat het niet noodzakelijk is dat de bevolking via bijvoorbeeld een referendum instemt met een fusie. In het kader van dit herindelingsadvies wordt hieronder per gemeente kort aangegeven welke specifieke, op inwoners/instellingen gerichte, activiteiten tot nu toe zijn ondernomen in het voortraject.

Harenkarspel:

De inwoners van de gemeente zijn middels een huis-aan-huis folder uitgenodigd voor een tweetal discussieavonden op 11 februari (Waarland) en 12 februari 2009 (Warmenhuizen). In totaal 125 inwoners hebben de bijeenkomsten bezocht en er heeft nog een zevental inwoners via de mail gereageerd. Daarnaast hebben ook verschillende politieke partijen op hun ledenvergaderingen over dit onderwerp gesproken.

Schagen:

Vanuit de politieke partijen is in september 2008 gestart met het betrekken van burgers bij het onderwerp herindeling. Ook in de ledenvergaderingen is het onderwerp ruimschoots aan de orde gesteld. Begin april 2009 is een huis-aan-huis brochure verspreid waarin naast algemene informatie over het herindelingsproces, ook de standpunten van de verschillende raadsfracties zijn opgenomen. Tevens werden inwoners, organisaties en bedrijven uitgenodigd voor een tweetal bijeenkomsten op 16 en 22 april 2009. De totale opkomst bedroeg 51 personen (exclusief raads- en commissieleden).

Zijpe:

Na de verzending van een huis-aan-huis brochure eind 2008, heeft in de periode half januari tot half februari 2009 een viertal bijeenkomsten in de vier grootste dorpskernen plaatsgevonden. De totale opkomst van de vier avonden bedroeg 177 (115) personen (tussen haakjes: exclusief raads- en commissieleden). De aanwezigen konden middels stemkastjes hun mening kenbaar maken over een aantal stellingen. Door de politieke partijen zijn op 12 mei (BKV) en 25 mei 2009 (CDA/VVD/PvdA/Natuurlijk Zijpe) discussieavonden georganiseerd over de voorgenomen herindeling.

Daarnaast heeft de raad van Zijpe in meerderheid besloten om het voorgenomen besluit tot het fuseren met een of meerdere gemeenten via een raadplegend referendum voor te leggen aan de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente. De twee coalitiefracties, die een meerderheid in de raad hebben, hebben zich op voorhand verbonden aan de uitkomst van dit referendum, mits de opkomst minimaal 40% is. Het referendum heeft plaatsgevonden op 4 juni 2009, tegelijkertijd met de verkiezingen voor het Europees Parlement. Bij een opkomst van ruim 45% is door 63% van de kiezers aangegeven voorkeur te hebben voor behoud van zelfstandigheid.

Regionaal draagvlak heeft betrekking op omliggende of naburige gemeenten. Deze dienen in staat te worden gesteld hun zienswijze met betrekking tot het herindelingsontwerp kenbaar te maken. Heel belangrijk in dit verband is het advies van informateur Schoof, dat van onderop tot stand is gekomen en waar zeven van de negen gemeenten in de Kop zich achter hebben geschaard. De gemeente Den Helder heeft het advies van de informateur niet onderschreven. (Wieringen aanvankelijk ook niet, maar ondertussen is de gemeente Wieringen onderdeel van de oostelijke fusie). Den Helder is inmiddels ook positief over de gemeentelijke fusies in de Kop. Tevens is Den Helder voorstander van een intensieve samenwerking met de regio, waarin Den Helder de regierol wil vervullen.

Bestuurskracht

Een herindelingsadvies dient een inschatting te bevatten van de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij dient te worden aangesloten bij de in het beleidskader opgenomen overwegingen inzake bestuurskracht zoals:

- Het voldoende in staat zijn ambities te formuleren en te realiseren;
- Het voldoende bestuurskrachtig zijn (met bestuurders die over de juiste kwaliteiten beschikken) om bestuurlijke sturing geven aan besluitvorming over uitvoering van en verantwoording over beleid;
- Het kunnen beschikken over een voldoende robuuste ambtelijke organisatie;
- Het in staat zijn een goede bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke (lokale) en regionale opgaven;
- Het kunnen oppakken van de regierol naar medeoverheden en maatschappelijke partners ter verwezenlijking van de maatschappelijke taken en de eigen ambities; en
- Het bij de vormgeving van beleid voldoende rekening houden met de verschillende lokale gemeenschappen. Dit vertaalt zich in een adequate interactie met de samenleving, bijvoorbeeld door middel van ambtelijke deconcentratie of een actief kernenbeleid.

Met de voorgenomen fusie van de drie gemeenten wordt beoogd zowel een bestuurlijke als een ambtelijke organisatie te realiseren die in ruime mate voldoet aan de overwegingen zoals die hierboven zijn vermeld.

De nieuw te vormen gemeente (met ruim 46.000 inwoners) zal kunnen beschikken over een gemeenteraad met 29 leden (categorie 45-50.000 inwoners) en 2 (wettelijk minimum) tot 5,8

(wettelijk maximum) fulltime wethouders. Voor de ambtelijke organisatie kan worden uitgegaan van ± 300 fte. Dit is afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking of andere vormen van uitbesteding. Een gemeente met een dergelijke omvang moet in staat worden geacht een sterke organisatie op te bouwen, die taken op een kwalitatief hoog niveau en op professionele wijze zal kunnen vervullen, ook als dit takenpakket de komende jaren verder wordt uitgebreid. Ook zal de nieuwe gemeente in staat zijn om de verschillende lokale en regionale vraagstukken op het terrein van voorzieningen, woningbouw, bedrijvigheid en recreatie samen met andere bestuurlijke en maatschappelijke partijen ter hand te nemen.

Duurzaamheid

Het begrip duurzaamheid heeft betrekking op de periode waarvoor de toekomstige gemeente toegerust is om zijn taken naar behoren te kunnen vervullen. Daarbij dient niet alleen de nieuwe gemeente zelf in ogenschouw te worden genomen, maar ook de directe omgeving. Voor wat betreft dit criterium kan in grote lijnen worden aangesloten bij hetgeen in het rapport van de informateur hierover is vermeld. Belangrijk is dat kan worden vastgesteld dat, naast de te vormen nieuwe gemeente Schagen/Harenkarspel/Zijpe, een tweede fusiegemeente aan de oostzijde van de Kop van Noord-Holland zal ontstaan. De gemeente Den Helder, die in het rapport geen deel uitmaakt van een herindeling, is in staat om zijn stedelijke functies op een adequaat niveau te ontwikkelen en kan in nauwe samenwerking met de nieuwe gemeenten de regio verder ontwikkelen.

De nieuw te vormen gemeente moet voor een langere periode in staat worden geacht zijn taken op een acceptabel niveau te kunnen uitoefenen. Uiteraard geldt hierbij dat uitgegaan wordt van de huidige en in de toekomst te verwachten stand van zaken met betrekking tot gemeentelijke taken. Indien inzichten ten aanzien van de lokale democratie drastisch wijzigen, dan kan dat voor de discussie over schaalgrootte vanzelfsprekend ook vergaande consequenties hebben.

Interne samenhang

Het beleidskader geeft aan dat de nieuw te vormen gemeente dient te beschikken over een logische interne samenhang, welke identiteit verschaft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid. Deze samenhang kan verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, etcetera.

Een gezamenlijke identiteit is gemakkelijker te vinden als er sprake is van een samenvoeging van homogene gemeenten. De voorgestane fusie is hoofdzakelijk complementair van karakter. Ieder van de drie gemeenten brengt elementen in die de ander niet of in mindere mate te bieden heeft. Op deze wijze kan een samenvoeging een duidelijke meerwaarde creëren, terwijl bij samenvoeging van homogene gemeenten sprake is van “meer van hetzelfde”, waardoor de meerwaarde veelal beperkt blijft tot efficiencyvoordelen als gevolg van een grotere schaal. In de door ons voorgestane fusie kan door het koesteren van de eigenheid van de huidige gemeenten (dan wel van de kernen binnen die huidige gemeenten) een verdere uitbouw van die eigenheid plaatsvinden en hoeft niet noodzakelijkerwijs alles overal te kunnen.

Ons college is van mening dat een schaalvergroting niet op gespannen voet hoeft te staan met betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur. Een grotere schaal hoeft niet te leiden tot een grotere afstand van burgers tot het gemeentebestuur en/of tot minder betrokkenheid van burgers bij hun gemeenschap. De politieke besluitvorming is en blijft openbaar toegankelijk; procedures verlopen in een grotere gemeente niet wezenlijk anders dan in een kleinere gemeente. De mate waarin burgers zich identificeren met hun kern of

dorp verandert niet doordat deze onderdeel wordt van een grotere bestuurlijke eenheid. Integendeel, door als fusiegemeente een actief kernenbeleid te voeren en/of wijkgericht te werken, krijgen burgers nieuwe instrumenten in handen gericht op zelfsturing. Wij gaan er van uit dat een grotere bestuurlijke schaal geen afbreuk hoeft te doen aan de menselijke maat. Integendeel, wij gaan ervan uit dat gemeenten door schaalvergroting professioneler en klantgerichter kunnen opereren. Grotere gemeenten kunnen meer gespecialiseerde medewerkers in dienst nemen, waardoor het sturend vermogen naar de regio en het leverend vermogen naar de burger toeneemt.

Een nadeel, voor zover daarvan kan worden gesproken, is dat het genereren van een gevoel van verbondenheid met de nieuwe gemeente een lastiger opgave is. In hoeverre dat echter problematisch is valt nog te bezien. De huidige inwoners van Callantsoog, Petten, 't Zand etc. voelen zich vooral Callantsoger, Pettemer of Zandtemer en nauwelijks Zijpenaar. Voor de inwoners van de gemeente Harenkarspel geldt hetzelfde. Belangrijk is, dat een gemeentebestuur oog heeft voor de verschillen en deze ook accepteert. Op die wijze kan iedere kern zijn eigen identiteit behouden en ontwikkelen, hetgeen de leefbaarheid van de kernen bevordert. Ook dat vormt een kwaliteitsaspect voor de nieuwe gemeente. Indien de gerichtheid op deze verscheidenheid gezien kan worden als het gemeenschappelijk kenmerk voor de nieuwe gemeente, dan mag dat als een positieve bijdrage aan het aspect “interne samenhang” worden beschouwd. Ook het landelijke karakter van de drie gemeenten, waarbij Schagen weliswaar als stadse kern kan worden aangemerkt maar niet of nauwelijks de (“groot”)stedelijke problematiek kent van steden als Alkmaar, Hoorn en Den Helder, kan in het voorliggende fusievoorstel als een bindend element worden beschouwd. Overigens is het wel zo dat Schagen als stedelijke kern een aantrekkende werking heeft op starters en (jonge) gezinnen uit de regio. In die zin en ook qua (winkel-)voorzieningen heeft Schagen duidelijk een verbindende functie en geeft op die manier ook inkleuring aan de identiteit van de regio en de nieuw te vormen gemeente.

Regionale samenhang

In het rapport van de informateur is een nadrukkelijke focus gelegd op een evenwichtige samenhang in de regio. Door in te zetten op een evenwichtige verdeling van het aantal inwoners, en de daarbij behorende bestuurlijke en ambtelijke schaal, wordt getracht meer evenwicht te brengen in de bestuurlijke verhoudingen. Door gelijkwaardigheid in bestuurskracht kan iedere gemeente een volwaardige bijdrage aan samenwerkingsverbanden leveren hetgeen niet alleen de kwaliteit, maar ook het democratisch gehalte van de menings- en besluitvorming in dergelijke gremia bevordert. De gemeente Texel neemt in dit kader overigens een afwijkende plaats in, hetgeen vanwege de eilandstatus wel begrijpelijk en ook niet onoverkomelijk is. Gezien vanuit het perspectief van een functionele (her-)indeling van de Kop, kan worden gesteld dat bij de beoogde fusies, naast het eiland Texel, een drietal gemeenten ontstaan die ten opzichte van elkaar een complementair karakter hebben met een vergelijkbare omvang hetgeen tot een zekere balans in de regio leidt: Den Helder als stedelijke kern met watergebonden bedrijvigheid en slechtweervoorzieningen voor de recreant, de oostelijke gemeente met de focus op agribusiness en de westelijke gemeente met (kust-)recreatie als speerpunt van economische bedrijvigheid.

Planologische ruimtebehoefte

Het beleidskader vermeldt dat een herindeling zijn oorsprong kan hebben in de gevoelde behoefte aan een bestuurlijke oplossing van ruimtelijke problemen. Voor de drie gemeenten kan alleen voor Schagen worden geconcludeerd, dat deze praktisch tegen haar grenzen van ruimtelijke ontwikkeling aanloopt. De beoogde fusie voorziet in het

binnengemeentelijk oplossen van deze situatie. Een en ander is vanzelfsprekend sterk afhankelijk van de keuzes die door de nieuwe gemeenteraad worden gemaakt met betrekking tot toekomstige woningbouw en bedrijvigheid. Voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen is regionale samenwerking van essentieel belang. In opdracht van de provincie Noord-Holland heeft een onderzoeksbureau recent nieuwe behoefte-ramingen voor bedrijventerreinen in de Kop van Noord-Holland gemaakt. In 2007 is door de samenwerkende gemeenten in de Kop gestart met het opstellen van een Regionale Visie Bedrijventerreinen Kop van Noord-Holland. In de regionale planningsopgave tot en met 2014 geldt voor de gemeente Harenkarspel een uitbreiding van bedrijventerreinen met 3,5 ha en voor Zijpe 4 ha. Voor Schagen wordt rekening gehouden met 6 ha (Lagendijk). Dit ligt overigens buiten de regionale planningsopgave.

4.2 Concluderend; waarom een fusie en waarom deze fusie?

Wij hebben een nauwkeurige afweging gemaakt en komen daarbij tot een aantal belangrijke argumenten voor de fusie van Schagen, Zijpe en Harenkarspel:

1. samenwerkingsalternatieven zijn geprobeerd (het Gewest, SETA) maar hebben onvoldoende resultaat opgeleverd en mede daardoor is er onvoldoende draagvlak voor samenwerking als oplossing voor bestuurskrachtproblemen;
2. het regionale eindbeeld, zoals geadviseerd door de informateur, is aanvankelijk onderschreven door 7 van de 9 gemeenten in de regio, later heeft ook Wieringen zich hier achter gesteld en inmiddels ook Den Helder, zodat thans van de negen gemeenten alleen Zijpe zich verzet tegen dit regionale eindbeeld;
3. Schagen en Harenkarspel hebben aangegeven onvoldoende bestuurskracht te hebben als ze zelfstandig blijven voortbestaan, en een fusie met alleen Harenkarspel en Schagen biedt onvoldoende duurzame bestuurskrachtversterking;
4. in het belang van de regio zal de gemeente Zijpe betrokken moeten blijven bij het proces van herindelingen;
5. fusie van Harenkarspel, Zijpe en Schagen is noodzakelijk om naar de toekomst toe voldoende bestuurskracht te genereren voor die gemeenten;
6. de opschaling (fusie aan de oostkant, fusie aan de westkant en Den Helder als trekker in de regio) is in het belang van de regio als geheel en is een onlosmakelijk onderdeel van het evenwichtige en duurzame regionale eindbeeld; en
7. de fusie van Schagen, Harenkarspel en Zijpe voldoet aan de zes criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling.

Na een zorgvuldig proces zijn Gedeputeerde Staten tot de conclusie gekomen dat zij voorstander zijn van fusies in deze regio voor het versterken van de bestuurskracht, zowel van de afzonderlijke gemeenten als van de regio als geheel. De samenvoeging van Schagen, Harenkarspel en Zijpe past bij deze versterking en is van groot belang voor de regio.

5. Ter inzage legging

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de periode van de ter inzage legging van het *Herindelingsontwerp Harenkarspel- Schagen – Zijpe*. Achtereenvolgens wordt beschreven hoe de ter inzage legging in zijn werk is gegaan en wat de strekking is van de ingediende zienswijzen. Tevens wordt een reactie gegeven op de ingebrachte zienswijzen. In het eindoordeel geven GS antwoord op de vraag in hoeverre de zienswijzen aanleiding geven tot aanpassing van het herindelingsontwerp.

5.1 De procedure

GS hebben op 13 juli 2010 het *Herindelingsontwerp Harenkarspel – Schagen – Zijpe* vastgesteld. Medio juli 2010 hebben GS het herindelingsontwerp per brief verzonden aan de negen bij de arhi-procedure betrokken gemeenten (zowel de colleges als de raden), de drie buurgemeenten Bergen, Heerhugowaard en Langedijk en de staatssecretaris van BZK.

GS hebben de colleges verzocht om het herindelingsontwerp, conform de voorschriften van de wet arhi, binnen twee weken na ontvangst voor een ieder ter inzage te leggen. In verband met de vakantieperiode hebben GS de termijn voor het indienen van zienswijzen verlengd. Inwoners, belangenorganisaties en anderen konden tot 8 oktober 2010 een zienswijze indienen. De gemeenteraden konden tot 16 november 2010 hun zienswijzen kenbaar maken.

Op de website van de provincie was informatie beschikbaar over de arhi-procedure in de regio Kop van Noord-Holland en was het mogelijk om het herindelingsontwerp te downloaden.

5.2 Zienswijzen

Er zijn in totaal 119 zienswijzen ingediend, waarvan 102 uit de gemeente Niedorp. Dit is opvallend, omdat de gemeente Niedorp geen onderdeel uitmaakt van de voorgestelde herindeling Harenkarspel, Schagen en Zijpe. De gemeente Niedorp gaat onderdeel uitmaken van de nieuwe gemeente Hollands Kroon (Wieringen, Wieringermeer, Anna Paulowna en Niedorp).

Van die 102 ingediende zienswijzen uit de gemeente Niedorp zijn er 77 vrijwel identiek. Daarbij valt op dat deze zienswijzen allemaal een fusie onderstrepen, maar dan niet een fusie met Wieringermeer, Wieringen en Anna Paulowna, maar een fusie van de gemeente Niedorp met Schagen, Harenkarspel en Zijpe. Daarnaast is er door de VVD fractie in de gemeente Schagen een gelijkkluidende zienswijze uitgebracht die door 19 indieners uit de gemeente Niedorp is overgenomen.

Vanuit de in de herindeling betrokken gemeenten Harenkarspel - Schagen - Zijpe hebben slechts 6 privépersonen gereageerd: uit Schagen vier, uit Harenkarspel en Zijpe elk één. Het is opvallend te noemen dat zo weinig inwoners van de gemeenten waar de herindeling betrekking op heeft, een zienswijze hebben ingediend. Dit geldt des te meer voor Zijpe, omdat de gemeenteraad van Zijpe bij haar tegenstand tegen fusie zich vooral baseert op de uitslag van een referendum over deze fusie onder haar inwoners, waaruit zou blijken dat een meerderheid tegen fusie is (46% opkomst en 63% voor behoud van zelfstandigheid).

Tevens hebben de gemeenteraad van Zijpe, CDA-fractie en bestuur in Zijpe, de gemeenteraad van Harenkarspel, de gemeenteraad van Niedorp, de Niedorpse raadsfractie Lokaal Alternatief Democratie Anders (LADA), de gemeenteraad van Langedijk, het college van B&W van de gemeente Bergen, de Stuurgroep van de gemeente Hollands Kroon i.o., de gemeenteraad van Den Helder en de ondernemersverenigingen van Zijpe, Schagen en Harenkarspel gereageerd.

Hieronder gaan wij inhoudelijk in op de ingediende zienswijzen. De zienswijzen worden kort samengevat in schuingedrukte vorm per argument weergegeven, daarna volgt per zienswijze en per argument onze reactie. Een volledig overzicht van alle zienswijzen is als bijlage X toegevoegd. Wij behandelen eerst de twee (standaard) zienswijzen die door bijna 100

indieners zijn onderschreven. Daarna gaan wij op de overige zienswijzen in. Op argumenten waarop we bij de behandeling van de standaardzienswijzen in zijn gegaan, gaan we voor zover die ook bij de overige zienswijzen worden genoemd niet weer in.

Samenvatting standaardzienswijze die begint met "In mijn visie...." (74 keer ingediend)

Onder verwijzing naar het rapport Schoof geven de 74 indieners van deze zienswijzen aan, dat naar hun mening Niedorp bij de fusie tussen Schagen, Zijpe en Harenkarspel betrokken dient te worden. Zij geven ook aan dat een fusie van deze vier gemeenten één van de varianten (variant 3) was, die de heer Schoof in zijn rapportage genoemd heeft.

Reactie GS

De heer Schoof heeft een drietal fusievarianten genoemd waarbij hij uitgaat van drie ordeningsprincipes, namelijk:

- Schaalgrootte; de nieuwe gemeenten moeten tussen de 40.000 en 80.000 inwoners tellen;
- Er moet een zekere gelijkwaardigheid in omvang zijn tussen de gemeenten in de Kop; en
- Er moet sprake zijn van een functionele ordening d.w.z. er moet sprake zijn van opgaven die door gemeenten herkend worden als gezamenlijke opgave en waar men zijn schouders onder wil zetten.

Het is inderdaad zo, dat variant 3 (Harenkarspel, Niedorp, Schagen en Zijpe) één van de door Schoof genoemde varianten is. Dat betekent dat hij dit een aanvaardbare variant vond, maar de oost-westvariant (variant 1) voldeed naar zijn mening het beste aan de drie ordeningsprincipes. Deze had dan ook zijn voorkeur.

Zijn rapportage, inclusief de keuze voor de thans voorliggende variant 1, is in 2009 aanvankelijk onderschreven door zeven van de negen gemeenten in de Kop (uitgezonderd Den Helder en Wieringen), waarbij Zijpe aangaf dat een referendum zou worden gehouden. Inmiddels is duidelijk dat ook Den Helder en Wieringen er achter staan.

De raden van Wieringen en Wieringermeer hebben unaniem gekozen voor variant 1. In Niedorp heeft evenals in Anna Paulowna de grootst mogelijke meerderheid in de raad gekozen voor aansluiting bij Wieringermeer en Wieringen.

Het is bekend dat er verzet was en nog steeds is bij een deel van de bevolking van de gemeente Niedorp. De nieuwe partij LADA (Lokaal Alternatief Democratie Anders) heeft naar wij inschatten mede door onvrede over de besluitvorming over de fusie een fors aantal zetels gehaald bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010 in Niedorp. De meerderheid in de gemeenteraad was en is (na de gemeenteraadsverkiezingen) voor de fusie.

De indieners van de zienswijze zijn verder van mening dat er een eeuwenlange verbondenheid is tussen Schagen, Harenkarspel en Niedorp en dat Zijpe daar goed bij past.

Reactie GS

Naar onze mening is in de Kop sprake van samenhang op tal van terreinen en is het niet zo dat sommige gemeenten per definitie bij elkaar gevoegd moeten worden op basis van historie, op basis van landschap, vanuit maatschappelijk oogpunt of welk ander gezichtspunt dan ook. Geen van de gezichtspunten is naar onze mening zo dominant dat op basis daarvan bestuurlijke indelingen gemaakt zouden moeten worden. Wij vinden het veel belangrijker dat evenwichtige gemeenten ontstaan, die in staat zijn de problemen van deze tijd aan te vatten.

De indieners van de zienswijze merken verder op, dat Schagen een natuurlijk centrum is en kan uitgroeien tot een krachtig (bestuur)centrum.

Reactie GS

Naar onze mening, en dit staat ook nadrukkelijk in het herindelingsontwerp, heeft Schagen inderdaad samen met Den Helder een centrumfunctie in de Kop. Wij verwachten dat Schagen ook in de toekomst die functie zal houden dan wel zal kunnen uitbouwen, mede door de relatief gunstige geografische ligging. Hierbij gaan wij wel uit van de beoogde fusie van Schagen met de huidige gemeenten Harenkarspel en Zijpe.

Samenvatting standaardbrief opgesteld door VVD fractie Schagen (20 keer ingediend)

In deze zienswijze wordt aangegeven dat een fusie tussen Schagen en Niedorp in eerste instantie werd gedacht als niet tot de mogelijkheden behorend, vanwege de opstelling van de gemeente Niedorp. Dit wordt volgens de indieners van de zienswijze in de raad van de gemeente Schagen m.u.v. de partij Duurzaam Schagen betreurd.

Ook is volgens de indieners sprake geweest van onjuiste publicaties, waarin argumenten werden genoemd waarom Schagen geen serieuze partner zou zijn. Ook is ten onrechte naar buiten gebracht, dat Schagen een tekort aan woningbouwlocaties zou hebben.

Verder geeft de VVD fractie aan dat Schagen en Niedorp zouden moeten fuseren juist vanwege hun ligging en het gebruik van elkaars voorzieningen. Beide gemeenten sluiten als het ware heel goed op elkaar aan en bewoners van Niedorp willen ook graag met Schagen samen.

Bovenstaande in aanmerking nemend hoopt de VVD-fractie in Schagen dat een nieuw besluit wordt genomen, dat leidt tot een samenvoeging tussen Schagen, Harenkarspel, Niedorp en Zijpe.

Reactie GS

Dat er in Niedorp enig draagvlak is voor een combinatie van Niedorp met Schagen is ons duidelijk. Dat neemt niet weg dat de democratisch gekozen gemeenteraad van Niedorp in meerderheid kiest voor een fusie met de Wieringermeer, Wieringen en Anna Paulowna. Het proces in ogenschouw nemend constateren wij, dat de gemeenteraad van Niedorp al in een heel vroeg stadium heeft gekozen voor de Wieringermeer als fusiepartner. Aan de keuze voor Wieringermeer lag vooral de gezamenlijke wens ten grondslag om accenten als behoud open ruimte, agrarisch (economische ontwikkeling, recreatie) en groen te kunnen leggen. Wij hebben beide gemeenten in eerste instantie afgeremd, omdat naar onze mening een fusie van meerdere gemeenten wenselijk was en deze bovendien in een regionaal beeld diende te passen. Voortbordurend op die band met Wieringermeer is uiteindelijk door de raad van Niedorp ook gekozen voor de oostvariant. Naar onze waarneming is toen verzet ontstaan binnen Niedorp, dat ook geleid heeft tot het ontstaan van LADA.

De gemeenteraad van Niedorp heeft echter een keuze gemaakt en daarmee de lijn bepaald. De nieuw gekozen gemeenteraad heeft die keuze bevestigd.

Wij verwachten overigens veel van de samenwerking tussen de (nieuwe) gemeenten in de Kop van Noord-Holland. Er zal samen gewerkt moeten worden en er zal afstemming op tal van terreinen moeten plaatsvinden.

Het feit dat er vooral een oriëntatie van Niedorp op Schagen is en Niedorp en Schagen veel samen hebben, wordt door ons onderkend. Overigens hebben veel dorpen een intensieve band met Schagen. Dat is ook inherent aan de centrumfunctie. Het feit dat Niedorp met de fusie van Zijpe, Schagen en Harenkarspel niet in dezelfde gemeente komt te liggen als Schagen hoeft geen negatieve rol te spelen.

Naar onze mening heeft Den Helder de lead in het tot stand brengen van samenwerking. Den Helder geeft ook in haar zienswijze (hier wordt later in dit advies op ingegaan) op de herindeling aan deze rol op te willen pakken en is daar inmiddels ook daadwerkelijk mee begonnen.

Samenvatting zienswijze Ard Smit (raadslid LADA gemeente Niedorp) en zienswijze fractie LADA en (gedeeltelijk) de zienswijze van mevrouw Veldboer

Voor een groot deel brengt de heer Smit (waar in het vervolg staat de heer Smit wordt ook de fractie LADA en mevrouw Veldboer bedoeld) hetzelfde naar voren als in de hierboven genoemde brief van de VVD-fractie. Hij geeft ook aan dat er duidelijke opgaven liggen voor de regio Kop van Noord-Holland.

Reactie GS

Wij onderschrijven de opmerking over de opgaven die er liggen volledig. Het is belangrijk dat gemeenten niet binnen hun eigen grenzen (blijven) denken, maar dat ze nadrukkelijk ook kijken naar het belang van de regio. Als het belang van de regio wordt gediend, profiteren de individuele gemeenten naar onze mening daar ook weer van. De Omringdijk bijvoorbeeld is niet iets wat alleen de gemeenten in de Kop aangaat, maar heeft een veel grotere betekenis. Alle gemeenten in West-Friesland en vrijwel alle gemeenten in de Kop zijn hierbij betrokken. Juist de stevige regionale opgaven en de noodzakelijke versterking van de bestuurskracht van de regio als geheel, brengen ons tot het onderhavige herindelingsadvies.

De heer Smit geeft verder aan, dat er nauwelijks een maatschappelijk draagvlak in Niedorp is voor de fusie van Niedorp in de oostvariant.

Reactie GS

Wij onderschrijven dit niet. Als dit zo zou zijn, waren de gemeenteraadsverkiezingen anders gelopen. De gemeenteraad van Niedorp heeft zich zowel voor als na de laatste gemeenteraadsverkiezingen in meerderheid uitgesproken voor de thans voorliggende fusie. De heer Smit verwijst ook naar een enquête van het Noord-Hollands Dagblad, waaruit zou blijken dat 75 % van de Niedorpers voor aansluiting bij de westvariant is. Voor zover ons bekend zijn in het kader van deze enquête 1506 stemmen voor een aansluiting van Niedorp bij de westvariant uitgebracht. Er van uitgaande dat alle reacties uit de gemeente Niedorp komen betreft het ongeveer 15% van de stemgerechtigde burgers in de gemeente Niedorp. Dat geeft ons nog geen reden te veronderstellen, dat er geen of onvoldoende draagvlak zou zijn voor een fusie in de oostvariant. Bovendien zien wij dat reeds tal van maatschappelijke organisaties binnen de gemeenten Wieringermeer, Wieringen, Anna Paulowna én Niedorp, van politieke partijen tot de LTO en ondernemersverenigingen, zich op de schaal van de nieuwe gemeente aan het organiseren zijn. Dit geldt ook expliciet voor de ondernemersverenigingen in Schagen, Harenkarspel en Zijpe, zoals blijkt uit de door hen ingediende ondersteunende zienswijze (zie verderop in dit hoofdstuk).

De heer Smit is van mening dat het accent in de oostvariant op dit moment vooral binnen de nieuwe gemeente ligt en dat van het vaststellen van een regionaal actieplan (nog) niets terecht komt. Hij noemt dit een bestuurlijk dilemma. Verder schrijft hij over de dynamiek die is ontstaan na afloop van het advies door de heer Schoof en die heeft geleid tot een botsing tussen bestuur en burgers in Niedorp.

Reactie GS

De heer Schoof gaf in zijn rapportage aan, dat de rol van initiator van een regionaal actieplan vooral een taak van de gemeente Den Helder is. Den Helder heeft zich inmiddels bereid verklaard deze rol op te willen pakken. Den Helder wil ook graag met de gemeenten in de Kop in gesprek gaan wat de wederzijdse verwachtingen zijn en hoe de regierol verder ingevuld kan worden.

Den Helder geeft aan dat ondanks het feit dat de samen te voegen gemeenten veel tijd en energie nodig zullen hebben om intern het fusieproces goed af te ronden, zij tegelijkertijd hun bijdrage zullen moeten leveren aan de gezamenlijke opgaven waar de regio voor staat en zo snel mogelijk de bestuurskracht tonen die beoogd wordt met de herindelingen. Wij

onderschrijven dit nadrukkelijk en om deze reden hebben wij met Den Helder bestuurlijk afspraken gemaakt over (financiële) ondersteuning van Den Helder bij het oppakken en invullen van de regionale regierol. Naar onze mening is er dan ook geen sprake van een bestuurlijk dilemma in de regio.

Het is voor het overige duidelijk dat een significante minderheid van de bevolking in Niedorp een voorkeur heeft voor de westvariant. Zij hebben zich duidelijk niet herkend in de keuze van de gemeenteraad en in verband daarmee is ook de partij LADA opgericht. Deze heeft vervolgens meegedaan aan de gemeenteraads-verkiezingen en heeft 6 van de 15 zetels behaald. De meerderheid van de gemeenteraad in Niedorp toont zich echter voorstander van de oostvariant en bepaalt daarmee de positie van de gemeente Niedorp.

Verder geeft de heer Smit aan dat het bestuurskrachtonderzoek in Zijpe uitgebreid had moeten worden naar alle gemeenten in de Kop. Daardoor zou een beter beeld zijn ontstaan van de zwakke en sterke punten.

Reactie GS

Wij zijn met de heer Smit van mening dat een dergelijk onderzoek een beter beeld zou hebben opgeleverd. Wij zijn echter niet van mening, dat een dergelijk onderzoek een noodzakelijke voorwaarde is voor stappen naar fusie. Bovenal zijn wij niet van mening dat een dergelijk onderzoek tot een wezenlijk ander beeld zou hebben geleid. De meeste gemeenten in de Kop geven al langere tijd aan, dat ze niet in staat zijn de kar zelfstandig te trekken. Talloze pogingen tot samenwerking dan wel fusie zijn er geweest, maar deze zijn allemaal mislukt of niet van de grond gekomen. In het herindelingsontwerp is hier een aantal voorbeelden van gegeven. Er bestaat dus al jaren lang een grote behoefte aan versterking van de bestuurskracht zowel in individuele gemeenten als voor de regio als geheel, alleen het was heel moeilijk tot combinaties te komen. Het feit dat de heer Schoof in relatief korte tijd bijna alle gemeenten heeft verenigd op een aantal fusies, geeft ons inziens ook wel aan hoe groot deze behoefte is.

In de zienswijze uit de heer Smit twijfels met betrekking tot de verenigbaarheid van het beleidskader herindelingen met de voorgenomen fusies. Hij noemt daarbij de punten draagvlak, interne samenhang en regionale samenhang. Hij verwijt het gemeentebestuur van Niedorp teveel haast, waardoor de fusieplannen niet gelijktijdig aan de negen gemeenten zijn voorgelegd. Ook begrijpt hij niet waarom Texel buiten de fusies is gehouden.

Reactie GS

Het eerste punt dat hij noemt is draagvlak. Hij geeft aan dat doordat de herindeling in het oosten vooraf gaat aan die in het westen de bewoners van Schagen en Harenkarspel niets meer te kiezen hebben. Deze opmerking is naar onze mening niet juist. Allereerst maken beide herindelingen integraal deel uit van het advies van informateur Schoof en dienen beide in samenhang te worden gezien. Vervolgens heeft, tijdens inspraakbijeenkomsten en middels de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen, een ieder de mogelijkheid gehad zijn of haar mening kenbaar te maken. Tenslotte bestaat onder lokale volksvertegenwoordigers in de gemeenteraden van Schagen en Harenkarspel een groot en zeer robuust draagvlak voor de voorgestane fusie.

Naar onze mening is het ook niet juist om de gemeente Niedorp te verwijten te haastig te zijn geweest. De discussie over herindeling in de gemeente Niedorp loopt al enkele jaren. De fusie van Niedorp met Wieringermeer, Wieringen en Anna Paulowna maakt onderdeel uit van het integrale regiobeeld van informateur Schoof dat groot draagvlak onder de gemeenten Vervolgens hebben het referendum en het extra bestuurskrachtonderzoek in Zijpe er voor een belangrijk deel voor gezorgd dat de fusie in het westen in tijd gezien achterloopt op die in het oosten.

Voor wat betreft de interne samenhang zijn wij van mening dat de hele Kop van Noord-Holland samenhang heeft. We zijn in onze reactie op de brief van de VVD Schagen al ingegaan op de samenhang in de Kop.

Als derde punt noemt hij de regionale samenhang en in het bijzonder het feit dat Texel niet meedoet aan de fusies. Er zijn naar onze mening goede redenen om Texel buiten de fusies te laten en deze worden ook door geen enkele van de andere gemeenten bestreden. De bedoeling is echter nadrukkelijk wel om regionale samenhang te houden en te versterken middels regionale samenwerking.

Tenslotte is de heer Smit van mening dat de argumentatie voor de fusie zich beperkt tot de drie gemeenten en een beoordeling van het gebied Noord-Holland Noord teveel op de achtergrond blijft.

Reactie GS

Wij beschouwen het rapport van informateur Schoof, dat gaat over alle negen gemeenten uit het gebied Noord-Holland Noord, als onderlegger voor de fusies. Hierbij zijn vooral het regionale eindbeeld en de benodigde bestuurskrachtverbetering voor de regio als geheel uitgangspunt.

De conclusies die de heer Smit aan het einde van zijn zienswijze trekt, vloeien voort uit de punten die door hem eerder in de zienswijze naar voren zijn gebracht. Wij zijn hierop al ingegaan.

Samenvatting zienswijze heer Sepers (Niedorp)

De heer Sepers verklaart zich tegen de fusie van Harenkarspel, Schagen en Zijpe. De argumenten die hij naar voren brengt komen voor het overgrote deel ook in de zienswijzen voor, waarop wij hierboven al gereageerd hebben. Daarnaast geeft hij als zijn mening, dat het rapport Schoof een fusiebijbel voor de Noordkop is en dat de belangrijkste belanghebbende, de burgers en de dorpsraden niet gehoord zijn.

Reactie GS

Naar onze mening is dit laatste onjuist. De heer Schoof heeft nadrukkelijk allereerst zijn oor in brede kring te luisteren gelegd, vervolgens zijn waarnemingen in brede kring gedeeld en uiteindelijk een richting geformuleerd, waarvoor naar zijn mening draagvlak was. Zijn rapportage is daarmee het resultaat van een interactief proces. Inmiddels hebben alle betrokken gemeenten op Zijpe na zich geschaard achter het advies van de heer Schoof. Vervolgens zijn de stappen in de Arhi procedure gezet, waarbij burgers de kans hebben gekregen hun mening kenbaar te maken. Zoals gemeld, is van deze mogelijkheid nauwelijks gebruik gemaakt. De dorpsraden waren op het moment dat de heer Schoof zijn werkzaamheden uitvoerde nog niet actief. Gedurende de loop van dit jaar (2010) zijn dorpsraden in de gemeente Niedorp geïnstalleerd.

De heer Sepers is van mening dat de heer Schoof over de grenzen van de regio heen had moeten durven kijken.

Reactie GS

Het is onduidelijk wat de concrete implicatie is van dit punt. Bovendien was het uitdrukkelijk niet de opdracht die de heer Schoof had meegekregen van de negen gemeenteraden in de Kop om “over de grenzen van de regio heen te kijken”. Het ging er om lijn te brengen in de bestuurlijke samenwerking in de Kop. Een lijn die al veel langer door de meeste gemeenten gezocht werd, maar die nog niet was gevonden.

Samenvatting zienswijze heer Slagter (Harenkarspel)

De heer Slagter is van mening, dat de gemeentelijke besluiten over de herindeling pas na de verkiezingen van 2010 genomen hadden mogen worden.

Reactie GS

Gezien het feit dat de partijen die voor een fusie zijn ook na de verkiezingen van 2010 een meerderheid in de gemeenteraad van Niedorp hebben, zou het ons inziens geen verschil hebben gemaakt of het besluit over herindeling nu voor of na de verkiezingen zou zijn genomen. In de gemeenten Schagen en Harenkarspel was en is het draagvlak voor de thans voorliggende fusie bovendien zeer robuust, zowel voor als na de raadsverkiezingen van 2010.

De heer Slagter is bevreesd, dat de aanpak van problemen per gemeente zal verschillen. Hij wijst daarbij op de spoorlijn tussen de dorpen 't Veld en Waarland, waar naar zijn mening ontwikkelmogelijkheden zijn die, doordat beide dorpen in verschillende gemeenten komen te liggen, niet meer aan de orde zullen zijn.

Reactie GS

Er wordt door gemeenten al veel samengewerkt en zal er nog meer samengewerkt gaan worden. De veelheid van totaal verschillende opgaven en problemen in de regio maakt het echter onmogelijk om te komen tot één bestuurlijke indeling die (geografisch) overeenkomt met de schaal die past bij ál deze opgaven. Dit is bovendien ook niet nodig. Doordat het aantal mogelijke samenwerkingspartners beperkter wordt dan in de huidige situatie, wordt het geheel overzichtelijker en wordt het makkelijker om tot afstemming en besluitvorming te komen.

Tenslotte merkt de heer Slagter op dat de rol die de provincie in het proces heeft ingenomen te beperkt is geweest. De provincie zou veel meer de boer op moeten gaan om te kijken welke betere combinaties voor handen zijn.

Reactie G.S.

Wij bestrijden dat wij onze rol (te) beperkt ingevuld zouden hebben. Integendeel, wij zijn steeds betrokken geweest bij en hebben steeds een actieve rol gespeeld in de diverse discussies over bestuurskracht die speelden in de regio. Dit echter met inbegrip van en respect voor de primaire rol van de gemeenten zelf. Wij wijzen in dit verband op de regionale bijeenkomst van 11 juni 2008, op het daaropvolgende aanbod van GS aan de regio om een ambtelijke werkgroep in te stellen, op onze brief aan de gemeenten van 28 oktober 2008, op onze actief faciliterende rol bij het werk van informateur Schoof (waarbij zoals gezegd de uiteindelijke keuze van de informateur en de opdrachtformulering nadrukkelijk aan de gemeenteraden zijn gelaten) en op de vele bestuurlijke overleggen die wij de afgelopen jaren in de regio hebben gevoerd over dit onderwerp.

Onze rol is ingegeven geweest door de wettelijke mogelijkheden (wet Arhi) en wat hierover in het beleidskader staat. De mogelijke combinaties van te fuseren gemeenten zijn aan de orde geweest in de rapportage van informateur Schoof. Naar onze mening zijn er ook niet echt argumenten om bijvoorbeeld een of meer dorpen uit de Kop te koppelen aan Langedijk of Bergen. De gemeenten Bergen en Langedijk maken hier in hun zienswijzen ook geen opmerkingen over.

Samenvatting zienwijze heer Keesom (Den Haag)

De heer Keesom is van mening, dat herindelingen geen oplossing bieden en leiden tot het verdwijnen van eigen identiteit en lokale prioriteiten in het nieuwe gemeentelijke beleid. Bovendien is zijn mening, dat de historische binding van inwoners met hun gemeente zal afnemen.

Reactie GS

Herindelingen bieden niet voor alle problemen een oplossing, maar de grotere schaal van een nieuwe gemeente, een grotere en vaak sterkere ambtelijke organisatie met meer mogelijkheden voor specialisatie, full-timewethouders en minder gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden biedt wel de mogelijkheid een beter bestuur te realiseren. Dit mede in het licht van het jarenlange proces van decentralisaties naar gemeenten waardoor de continuïteit en kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening onder druk kan komen te staan. Wij zijn verder van mening, dat de loyaliteit van inwoners veel meer bij hun eigen dorp, kern of wijk ligt dan bij de gemeente waar ze onderdeel van uitmaken. In feite onderschrijven de zienswijzen uit Niedorp dit ook (deze zienswijzen lijken voornamelijk uit een deel van de gemeente te komen en keren zich niet tegen fusie als zodanig, maar beogen aansluiting bij een ándere nieuwe gemeente dan thans wordt voorgestaan). Een historische verbinding is er ook meestal met onderdelen van de gemeente en niet met de gehele gemeente. Denk daarbij aan een kasteel, een landgoed, een stad of een dijk.

Voorts bestaan betrokkenheid en binding niet uit de gang naar het gemeentehuis eens in de vijf jaar voor bijvoorbeeld een paspoort of rijbewijs. Deze betrokkenheid ligt zoals gezegd primair op het niveau van het eigen dorp of de eigen kern of buurt. Een gemeente, ook een net geherindeelde gemeente, beschikt over een breed instrumentarium om deze betrokkenheid nader vorm te geven, van dorps- en wijkraden tot actieve ondersteuning van het maatschappelijk middenveld en van concrete invloed en medezeggenschap van bewoners van dorpen, kernen en buurten op beleid en uitvoering in hun directe leefomgeving tot wijksteunpunten en dergelijk voor tal van gemeentelijke voorzieningen. Wij zijn van mening dat de nieuw te vormen gemeenten na de beoogde fusies van deze mogelijkheden gebruik dienen te maken en wij hebben dit ook meermaals aangegeven en geuit. Besluitvorming hierover is echter voorbehouden aan de (nieuw te vormen) gemeenten.

Samenvatting zienswijze heer en mevrouw Moras (Niedorp)

In de zienswijze wordt aangegeven dat de gemeenteraad van Zijpe samen wil gaan met Bergen en Den Helder. Voor Den Helder zou dat naar zijn mening een zeer aangename oplossing betekenen, omdat Den Helder niet zelfstandig wil blijven.

Reactie GS

Voor zover ons bekend wil Zijpe zelfstandig blijven en in de diverse bestuurlijke overleggen met de gemeenteraad van Zijpe is op geen enkel moment de wens naar voren gebracht dat Zijpe een kustgemeente zou willen vormen met Bergen en Den Helder. Voor wat betreft het standpunt van Den Helder verwijzen wij naar de zienswijze die door Den Helder is ingebracht (zie verderop).

De heer en mevrouw Moras stellen dat de heer Schoof is aangesteld als informateur om de dreigende weerstand in enkele gemeenten te doorbreken.

Reactie GS

Deze opvatting is onjuist. De opdracht van de heer Schoof was “het doen van een verkenning naar de mogelijkheden van bestuurlijke samenwerking inclusief herindelen, die zullen leiden tot een duurzame vergroting van de bestuurskracht”. Dit nadrukkelijk in opdracht van al de negen betrokken gemeenteraden. De achtergrond van de opdracht aan de heer Schoof was dat er overal ideeën en gedachten leefden, de een wilde snel door, de ander wilde langzaam, de ene gemeente wilde met die en weer een ander met een ander. De bedoeling van de aanstelling van de heer Schoof op verzoek van de negen gemeenteraden was om meer duidelijkheid te krijgen over wat een ieder nu wilde en contour aan te brengen.

Tenslotte geven de heer en mevrouw Moras aan dat grotere gemeenten duurder zijn dan kleinere gemeenten en dat de bestuurskracht door samenwerking beter tot zijn recht kan komen.

Reactie GS

Uit onderzoek blijkt inderdaad dat zeker in de eerste periode na een herindeling grotere gemeenten duurder zijn dan kleinere gemeenten. Voor de langere termijn leveren de onderzoeken echter geen eenduidig beeld op. Naar onze mening wordt de efficiencywinst in de samenvoeging van uitvoerende taken pas na verloop van tijd bereikt. Grotere gemeenten hebben echter meer capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) om alle taken die een gemeente heeft uit te voeren en kunnen daar ook makkelijker in prioriteren. De ratio achter de voorgestane fusies in de Kop van Noord-Holland ligt dan ook niet in mogelijke kostenbesparingen, maar in versterking van de noodzakelijke bestuurskracht van zowel individuele gemeenten als van de regio als geheel, evenals in het verbeteren van de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening van gemeenten aan burgers en bedrijven. Dat samenwerking meer bestuurskracht op zou leveren dan fusie is ons niet bekend. Wel wordt door gemeenten regelmatig aangegeven dat het ‘managen’ van een grote hoeveelheid samenwerkingsvormen in hoge mate problematisch kan zijn, waarbij in de praktijk bovendien in veel gevallen in eigen huis de kennis en kunde ontbreken om ten aanzien van samenwerkingsverbanden een zelfstandige, proactieve en aansturende rol te vervullen.

Samenvatting zienswijze gemeenteraad Zijpe

De (meerderheid van de) gemeenteraad van Zijpe verklaart zich tegen fusie. Dit standpunt wordt ingenomen na het referendum in de gemeente, waar 46 % van de bevolking aan heeft deelgenomen en 63% zich uitsprak tegen fusie. Voor die tijd was de gemeente Zijpe evenals de meeste andere gemeenten in de regio een voorstander van herindeling. De zienswijze van de gemeente Zijpe bevat een zestal onderdelen:

- *Zijpe vindt het gehouden referendum bepalend, mede ook omdat in het regeerakkoord staat dat herindelingen alleen van onderaf tot stand komen;*
- *Zijpe vindt dat er sprake is van een motiveringsgebrek in het fusievoorstel van GS, omdat het besluit van GS voornamelijk gebaseerd zou zijn op het gehouden bestuurskrachtonderzoek;*
- *Er is onvoldoende onderzocht of de combinatie Schagen/Harenkarspel voldoende bestuurskracht oplevert;*
- *Er is onvoldoende onderzocht welke andere vormen van samenwerking zouden kunnen leiden tot versterking van bestuurskracht;*
- *In het rapport Schaakmat, dat is opgesteld door de gemeente Zijpe als reactie op het bestuurskrachtonderzoek, wordt uitgebreid toegelicht waarom het eindrapport bestuurskrachtonderzoek geen stand kan houden; en*
- *Er zijn genoeg argumenten om Zijpe zelfstandig te laten blijven.*

Reactie GS

Hieronder gaan wij op de zes onderdelen in.

Wij verwijzen voor wat betreft het referendum naar het vigerend beleidskader voor gemeentelijke herindelingen en naar de recente reactie van minister Donner bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken. Hij geeft daar aan, dat het niet noodzakelijk is dat de bevolking instemt met herindeling en wijst er in dit verband op dat: “Ook de provincie en de vertegenwoordigende organen in de provincie vertegenwoordigen de bevolking”. Wij begrijpen het regeerakkoord op dit punt nadrukkelijk niet als dat individuele gemeenten, al dan niet na een referendum onder de eigen bevolking, vetomacht hebben bij herindelingsprocessen, die noodzakelijkerwijs altijd een sterke regionale component bevatten.

In de zienswijze van de gemeente Zijpe wordt de indruk gewekt, alsof het door bureau Berenschot gehouden bestuurskrachtonderzoek bepalend is geweest voor het standpunt van GS. Dit is onjuist. In de argumenten voor fusie van de drie gemeenten, die genoemd staan in hoofdstuk 4 van het herindelingsontwerp, wordt het rapport Berenschot niet eens genoemd. Wij verwijzen naar dit hoofdstuk, dat ook in dit herindelingsadvies is opgenomen. Deze Arhi-procedure was ook reeds gestart alvorens, juist in het kader van deze procedure, genoemd bestuurskrachtonderzoek heeft plaatsgevonden. Daarbij was nadrukkelijk de bestuurlijke afspraak met de raad van Zijpe, dat indien dit bestuurskrachtonderzoek de noodzaak van herindeling, hetzij voor Zijpe zelf, hetzij voor andere gemeenten en/of de regio, zou onderschrijven, de raad van Zijpe haar positie zou heroverwegen. Wij betreuren het dat dit niet is gebeurd en dat in plaats hiervan de raad in meerderheid het bestuurskrachtonderzoek als zodanig bestrijdt.

Daarbij delen wij de opvattingen van de gemeente Zijpe, zoals o.a. neergelegd in het rapport Schaakmat, over de kwaliteit van het rapport Berenschot nadrukkelijk niet. Wij zijn ook van mening, dat wat Berenschot op heeft geschreven over de zwakkere punten in de bestuurskracht van Zijpe voor veel gemeenten met de omvang van Zijpe (ruim 11.000 inwoners) geldt. Die conclusies zijn in brede zin bekeken niet nieuw of verrassend.

Dat neemt niet weg dat, hoewel de bestuurskracht van Zijpe op sommige punten tekortschiet, GS van mening zijn dat best nog een aantal jaren doorgegaan zou kunnen worden als zelfstandige gemeente, indien er geen brede ontwikkeling naar fusie was geweest in de Kop van Noord-Holland en indien de bestuurskracht van andere gemeenten en van de regio als geheel herindeling niet noodzakelijk zou maken, zoals door de overige gemeenten en in het recente verleden ook door de raad van Zijpe zelf is onderschreven.

Verder is het zo, dat Zijpe in de huidige situatie samenwerkt met andere gemeenten in de Kop in een groot aantal gemeenschappelijke regelingen. Zijpe heeft ook aangegeven die samenwerking nodig te hebben om "in de toekomst op een effectieve en efficiënte wijze uitvoering te kunnen blijven geven aan de gemeentelijke taken" (zie bijvoorbeeld programmabegroting 2007 van de gemeente Zijpe). Wanneer de huidige samenwerkingspartners tot gemeentelijke fusies komen, zou dit voor Zijpe betekenen, dat Zijpe - ervan uitgaand dat de huidige samenwerkingsconstructies blijven voortbestaan - met veel grotere gemeenten moet samenwerken. Dit is niet een wenselijke situatie. Uit onderzoek van COELO (Centrum voor Onderzoek Economie Lagere Overheden) blijkt ook dat kleine gemeenten het niet prettig vinden om in samenwerkingsverbanden te opereren waar grotere gemeenten overheersen: "Niemand wil een muis tussen de olifanten zijn." In een dergelijke situatie valt naar redelijkheid te verwachten dat de rol van Zijpe louter volgend en de daadwerkelijk aansturende rol van Zijpe van deze samenwerkingsverbanden minimaal zou zijn.

Samenwerking met veel grotere partners zou ook tot een situatie kunnen leiden die de gemeente Zijpe zelf beschrijft als onwenselijk. In de programabegroting staat: "Samenwerking op meer beleidsmatig terrein kan er echter toe leiden dat in toenemende mate kosten van regionale samenwerking in rekening worden gebracht voor producten die zonder samenwerkingsverband niet dan wel in mindere mate door de eigen gemeente zouden worden verstrekt". (blz. 74 programmabegroting 2007). Het zal duidelijk zijn, dat wanneer Zijpe in samenwerkingsverbanden terecht komt waar grotere gemeenten de toon zetten, de invloed van Zijpe minder wordt. De kans op het onwenselijke scenario, zoals dat in de programabegroting van de gemeente wordt geschetst, heeft dan meer kans zich te gaan voordoen.

Overigens kan het natuurlijk ook zo zijn dat de nieuwe gemeenten voor opheffing van de gemeenschappelijke regelingen kiezen, omdat ze dan de capaciteit hebben een en ander in

eigen huis te organiseren. Zijpe zou dan alleen komen te staan, hetgeen de eigen problemen vanzelfsprekend fors zou vergroten.

Bovendien zou het zelfstandig blijven van Zijpe afbreuk doen aan het concept van een sterke regio met gelijkwaardige gemeenten; het concept dat door informateur Schoof is neergelegd en waar wij achter staan.

Een fusie Schagen/Harenkarspel zou voor die twee gemeenten wellicht een verbetering opleveren ten opzichte van de huidige situatie, maar deze verbetering zal naar het oordeel van de beide gemeenten zelf onvoldoende zijn. Bovendien blijkt uit het voorgaande dat deze situatie ook voor de bestuurskracht van Zijpe zelf op (korte) termijn funest zal zijn. Een besluit tot fusie van alleen die twee gemeenten is daarom niet aan de orde. Het verder onderzoeken van andere vormen van samenwerking is ook niet aan de orde. Dit wordt door de overige gemeenten als onvoldoende bestempeld. Zowel de gemeenten aan de oostkant als Schagen en Harenkarspel geven aan uit noodzaak te moeten fuseren. In de opdracht aan informateur Schoof was ook een onderzoek naar samenwerking besloten. Hij is daar na consultatie en overleg niet op uit gekomen. Alleen de gemeente Zijpe kiest nu, in afwijking van de eigen eerdere stellingname en na het referendum, voor samenwerking als oplossing voor de bestuurlijke problemen. Zijpe staat hierin echter alleen.

Alles overziend, leiden zowel het belang van Zijpe zelf, als dat van de andere betrokken gemeenten en dat van de regio als geheel tot een en dezelfde conclusie: herindeling volgens het breed gedragen advies van de door de gemeenten zelf aangewezen informateur is op korte termijn noodzakelijk als enig reële optie.

Ondersteunende zienswijzen

Van de 119 zienswijzen zijn er een aantal ondersteunend aan het herindelingsadvies.

Samenvatting zienswijzen CDA-fractie Zijpe en bestuur CDA Zijpe

De CDA-fractie en het bestuur van het CDA in Zijpe geven in een zienswijze aan de noodzaak van herindeling te onderschrijven. Gezien de grote opgaven waar Zijpe de komende jaren voor staat, zoals de waterberging, de kustverdediging, Petten aan Zee, Natura 2000, recreatieve plannen, woningbouw en decentralisatie van taken kan naar de mening van het CDA niet ontkomen worden aan een slagvaardig bestuur. De herindeling kan een positieve bijdrage leveren aan zo'n slagvaardig bestuur.

Reactie GS

De door het CDA genoemde opgaven zijn bijna dezelfde als de onderwerpen die wij noemen in het herindelingsontwerp. Ook tijdens de besprekingen die gedeputeerde Heller gehad heeft met de gemeenteraden van Schagen en Harenkarspel (zie bijlage V en VI) zijn dergelijke opgaven genoemd als reden voor fusie. Dit zijn ook de opgaven waar door de opstellers van het rapport Berenschot op gedoeld wordt, als ze schrijven over meer complexe en bovenlokale opgaven die van strategisch belang zijn en impact hebben op de hele regio. Dit soort opgaven kunnen het beste in een grotere gemeente worden opgepakt.

Samenvatting zienswijze stuurgroep gemeente Hollands Kroon i.o., waar de gemeenten aan de oostkant die samen in een fusieproces zitten in vertegenwoordigd zijn (Wieringen, Wieringermeer, Anna Paulowna, Niedorp)

De stuurgroep gemeente Hollands Kroon i.o. laat zich positief uit over het herindelingsontwerp.

Reactie GS

Wij zijn erkentelijk voor de steun die vanuit de gemeente Hollands Kroon i.o. wordt gegeven aan de fusie in het westen. Een fusie in het westen is naar onze mening ook nadrukkelijk verbonden met de fusie in het oosten.

Samenvatting zienswijzen buurgemeenten Langedijk en Bergen

De raad van de gemeente Langedijk geeft aan kennis te hebben genomen van het herindelingsontwerp en heeft verder geen opmerkingen. Het college van B&W van de gemeente Bergen geeft aan, dat men verwacht dat door de herindeling van de gemeenten in de Kop van Noord-Holland de balans tussen de regio's in Noord-Holland Noord niet zal veranderen en heeft geen aanleiding tot het indienen van opmerkingen op het herindelingsontwerp.

Reactie GS

Wij nemen kennis van beide zienswijzen en onderschrijven deze.

Samenvatting zienswijze ondernemersverenigingen Schagen, Zijpe en Harenkarspel

De ondernemersverenigingen van de drie gemeenten geven in hun zienswijze aan de noodzaak van herindeling te onderschrijven en willen graag betrokken worden bij het herindelingsproces.

Reactie GS

Wij zijn verheugd over de ondersteuning vanuit de hoek van de ondernemersverenigingen voor deze fusie. Wij hebben inmiddels ook geconstateerd, dat de ondernemersverenigingen in de gemeente Hollands Kroon i.o. inhoudelijk betrokken zijn bij het komen tot prioriteiten in de strategische visie van de nieuwe gemeente middels o.a. een door hen geschreven speerpuntennotitie. Wij hebben ook vernomen, dat voorbereidingen worden getroffen om een dergelijke inbreng ook te hebben in de nieuwe gemeente Harenkarspel-Schagen-Zijpe.

Samenvatting zienswijze gemeenteraad Niedorp

De gemeenteraad van Niedorp geeft in haar zienswijze aan achter de herindeling te staan en is van mening dat met het ontstaan van de nieuwe gemeente aan de westkant, de gemeente Hollands Kroon en de stad Den Helder een evenwichtige samenhang in de regio wordt gecreëerd. Tevens vraagt ze om een snelle afronding van de processen van herindeling.

Reactie GS

Wij zijn erkentelijk voor de steun van de gemeenteraad van Niedorp voor de fusie aan de westkant en onderschrijven de wenselijkheid om tot snelle afronding van de beide herindelingsprocessen te komen.

Samenvatting zienswijze gemeenteraad Den Helder

In deze zienswijze wordt verwoord dat Den Helder de rol in het kader van de regionale samenwerking (die in het rapport Schoof staat genoemd) wil oppakken.

Den Helder schrijft: "Gezien de omvangrijke regionale opgave waar we als regio Kop van Noord-Holland voor staan, stellen wij een intensieve samenwerking met de regio voor waarin Den Helder de regierol wil vervullen." En: "Van belang is ook de rol die de twee beoogde nieuwe gemeenten hebben".

Tevens heeft de gemeente Den Helder haar negatieve zienswijze op het herindelingsontwerp Hollands Kroon ingetrokken en een nieuwe zienswijze in lijn met de zienswijze op het herindelingsontwerp Harenkarspel - Schagen - Zijpe ingediend.

Reactie GS

De gemeente Den Helder stond eerder negatief tegenover beide fusies, omdat Den Helder een voorkeur had voor de vorming van een Noordgemeente met de gemeenten Den Helder, Anna

Paulowna, Wieringen, een gedeelte van Zijpe en eventueel Wieringermeer en een Zuidgemeente bestaande uit Harenkarspel, Schagen, Niedorp, een gedeelte van Zijpe en eventueel Wieringermeer. Bij de overige gemeenten was echter geen steun voor deze variant en bovendien had Den Helder zelf aangegeven herindeling niet nodig te hebben om haar bestuurskracht te versterken. Dit had tot gevolg dat Den Helder buiten de herindelingen is gebleven.

Naast het rapport van Schoof wordt in het rapport van Deetman/Mans van 15 oktober 2010 ook gesteld dat regionale samenwerking een absolute must is en er een niet vrijblijvende samenwerking tot stand dient te komen tussen de gemeenten en regionale partners in de Kop van Noord-Holland, waarbij de provincie de regie dient te nemen. Voor de gemeente Den Helder is het van belang dat zij de lead neemt in een aantal regionale opgaven. Een goede aanzet kan zijn dat Den Helder de lead neemt in het opstellen van een gezamenlijke visie van de negen gemeenten in de regio Kop van Noord-Holland.

Wij staan positief tegenover de door Den Helder ingeslagen richting en willen die ook faciliteren. Daarbij denken wij aan financiële ondersteuning bij het tot stand brengen van de regionale samenwerking en ambtelijke ondersteuning, waarover recent bestuurlijke afspraken zijn gemaakt met Den Helder. Gedeputeerde Staten zijn verheugd dat er op dit moment in ieder geval veel positieve ontwikkelingen op het gebied van regionale samenwerking in de Kop zijn, bijvoorbeeld de intentieverklaring voor samenwerking havenontwikkeling, regioconferentie Krimp en invulling gebiedsagenda Noord-Holland Noord.

5.3 Eindoordeel

De ingebrachte zienswijzen – 119 in totaal – zijn stuk voor stuk geregistreerd, gecontroleerd, gerubriceerd, beoordeeld, gewikt en gewogen.⁹ Gedeputeerde Staten hebben dit met veel aandacht en zorgvuldigheid gedaan en spreken hun waardering uit voor de inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en collega-overheden die een zienswijze hebben ingediend.

Alles afwegend komen GS tot de conclusie dat de zienswijzen geen aanleiding geven af te wijken van de bestuurlijke indeling zoals voorgesteld in het herindelingsontwerp en het in de regio breed gedragen advies van informateur Schoof. Het voorstel zoals dat gedaan is in het herindelingsontwerp wordt gehandhaafd in dit herindelingsadvies.

GS constateren dat er groot bestuurlijk draagvlak is voor versterking van de bestuurskracht in de Kop van Noord-Holland, zowel aan de oostkant als aan de westkant. Alleen de gemeente Zijpe blijft bij haar standpunt bestuurlijk zelfstandig te willen blijven. Qua maatschappelijk draagvlak kan gesteld worden dat het verzet vooral van inwoners van de gemeente Niedorp komt, daar een deel van hen meer voelt voor fusie met Harenkarspel, Schagen en Zijpe dan met Anna Paulowna, Wieringen en Wieringermeer – een fusievariant waarvoor geen bestuurlijk draagvlak bestaat.

Er is samenhang tussen de fusie aan de oostkant tot de nieuwe gemeente Hollands Kroon en dit voorstel tot fusie aan de westkant. Beide voorstellen zijn het resultaat van een bestuurlijk proces in de regio Kop van Noord-Holland dat enige jaren geleden in gang is gezet om te komen tot gedragen en duurzame maatregelen ter versterking van de bestuurskracht. In de breed gedragen regiovisie van informateur Schoof wordt een integraal beeld geschetst van de bestuurlijke indeling van de regio, waar beide fusies onderdeel van uitmaken. Dat het proces aan de westkant niet geheel gelijk oploopt met het proces aan de oostkant, is mede een gevolg

⁹ Zie bijlage X: Overzicht ingediende zienswijzen

van de door GS in deze Arhi-procedure betrachte zorgvuldigheid en het feit dat het hier om processen gaat met veel actoren en belangen.

GS zijn zich er terdege van bewust dat dit herindelingsadvies in strijd is en blijft met het standpunt van de gemeente Zijpe. Echter, bij gebrek aan afdoende alternatieven of mogelijkheden om de wens van Zijpe te verbinden met de wensen en belangen van de rest van de regio, blijven Gedeputeerde Staten in het belang van de regio als geheel en van de overige gemeenten in de regio achter dit voorstel staan. Gezien de recente ontwikkelingen in de regio op het gebied van het intensiveren van de regionale samenwerking met Den Helder die de rol van trekker daarin op zich neemt, hebben GS er vertrouwen in dat dit herindelingsadvies, in combinatie met de fusie aan de oostkant, gaat leiden tot het beoogde resultaat van een sterke en evenwichtige regio.

Kortom, alles afwegend komen GS tot de conclusie dat de zienswijzen geen aanleiding geven af te wijken van de bestuurlijke indeling zoals voorgesteld in het herindelingsontwerp en conform het advies van informateur Schoof. Het voorstel zoals dat gedaan is in het herindelingsontwerp wordt gehandhaafd in dit herindelingsadvies.

6. Vervolgprocedure

Het tijdpad van de Arhi-procedure Harenkarspel – Schagen – Zijpe is gericht op inwerkingtreding van de nieuwe gemeente per 1 januari 2013. Met de vaststelling van het concept herindelingsadvies door GS op 11 januari 2011 ligt deze planning op schema.

De wet arhi schrijft voor dat PS binnen vier maanden na de beëindiging van de periode van de ter inzage legging het herindelingsadvies dienen vast te stellen. Vervolgens wordt het herindelingsadvies naar de minister van BZK gezonden met het verzoek een voorstel voor een herindelingsregeling op te stellen. Mede op basis hiervan kan parlementaire besluitvorming plaatsvinden.

De planning ziet er als volgt uit:

11 januari 2011	Vaststelling van het concept herindelingsadvies door GS.
7 februari 2011	Behandeling van het concept herindelingsadvies door de Statencommissie FEPO.
14 februari 2011	Vaststelling van het herindelingsadvies door PS.
Medio februari 2011	GS zenden het herindelingsadvies aan de minister van BZK.
Medio februari tot en met (uiterlijk) juni 2011	De minister zendt het voorstel voor de herindelingsregeling binnen vier maanden aan de ministerraad.
Juli 2011 – december 2012	Parlementaire behandeling door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.
1 januari 2013	Ingangsdatum nieuwe gemeente.