

Vergaderjaar 2009–2010

32 246

Samenvoeging van de gemeenten Wervershoof, Andijk en Medemblik

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 maart 2010

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
2. Voorgeschiedenis en totstandkoming van het herindelingsadvies	2
2.1. Totstandkoming herindelingsadvies	2
2.2. Regionale visie bestuurlijke organisatie West-Friesland	4
3. Toets aan Beleidskader gemeentelijke herindeling en coalitieakkoord	8
3.1. Bestuurlijke draagvlak	9
3.2. Maatschappelijk draagvlak	9
3.3. Toets interne samenhang	11
3.4. Toets regionale samenhang en evenwicht	12
4. Financiële aspecten	13

1. Inleiding

Hierbij biedt de regering u de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Wervershoof, Andijk en Medemblik aan.

Het wetsvoorstel heeft geleid tot een aantal bevindingen en vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De leden van de VVD- en van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen en de leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het voorliggende voorstel. De leden van de SP-fractie hebben met verbazing kennis genomen van dit voorstel tot herindeling. De leden van de PVV-fractie hebben enkele opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de totstandkoming van, en het draagvlak voor het herindelingsvoorstel.

Bij de beantwoording heeft de regering zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Uit praktisch oogpunt is de regering een enkele keer van die volgorde afgeweken, door vragen van gelijke strekking samen te nemen.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming van het herindelingsadvies

2.1. Totstandkoming herindelingsadvies

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de regering aankijkt tegen het feit dat deze herindeling zo kort op de vorige herindelingsronde volgt. Is de problematiek in de gemeenten Wervershoof en Andijk zo groot dat er nu opnieuw heringedeeld moet worden? Is de periode waarin de nieuwe gemeente Medemblik met herindelingskwesties doende is niet dermate lang aan het worden dat de uitvoering van de feitelijke taken van de gemeente voor een te lange tijd in het geding is?

Mede in het licht van het duurzaamheids criterium bij een herindelingsproces willen de leden van de PvdA-fractie hun ongenoegen uitspreken dat de vorige herindeling van de gemeente Medemblik pas vier jaar geleden was. Zo snel elkaar opvolgende herindelingen zijn voor deze leden onwenselijk. Bovendien leidt deze snelle volgende herindeling tot de vraag hoe sterk de organisatie van de gemeente Medemblik in de afgelopen periode geworden is, en in hoeverre het verstandig is deze organisatie nu al weer aan te passen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering het op dit moment verantwoord acht de gemeente Medemblik, die pas in 2007 is ontstaan door de samenvoeging van de toenmalige gemeenten Medemblik, Noorder-Koggenland en Wognum, nu opnieuw te onderwerpen aan een herindeling. Deelt zij de opvatting van deze leden dat het over het algemeen enige jaren duurt voordat gemeenten herindelingen bestuurlijk hebben verwerkt? En dat dit zeker het geval is bij deze herindeling? Kent de regering de bestuurlijke problemen in Medemblik voldoende? Waarom deelt zij niet de opvatting van deze leden dat Medemblik eerst intern orde op zaken moet stellen, voordat het zich in een nieuwe herindeling stort?

De regering heeft in de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel aangegeven dat zij onderkent dat de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Wervershoof, Andijk en Medemblik «betrekkelijk kort» plaatsvindt na de vorming van de huidige gemeente Medemblik op 1 januari 2007. De regering verwijst echter naar de bijzondere aanleiding en achtergronden van het voorstel, het feit dat sprake is van een vrijwillige samenvoeging die voldoet aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en kan rekenen op een positief oordeel van gedeputeerde staten van Noord-Holland.

De bijzondere aanleiding tot en achtergronden van het onderhavige voorstel komt er in de kern op neer dat de besluitvorming door de gemeentebesturen van Andijk en Wervershoof om te fuseren met Medemblik te laat kwam om onderdeel uit te kunnen maken van de besluitvorming over de samenvoeging van de toenmalige gemeenten Medemblik, Wognum en Noorder-Koggenland met ingang van 1 januari 2007. Dit terwijl het eindperspectief van een nieuw te vormen gemeente, bestaande uit de huidige gemeenten Wervershoof, Andijk en Medemblik, vanaf medio 2007 door de betrokken gemeentebesturen gezamenlijk werd gedeeld. Dit proces sloot aan bij de oorspronkelijke wens in 2004 om te komen tot een samenvoeging tussen de toenmalige gemeenten Medemblik en Noorder-Koggenland en de huidige gemeenten Wervershoof en Andijk. Deze wens paste bovendien in de toekomstvisie van de huidige gemeente Medemblik om door te groeien naar ongeveer 40 000 inwoners.

Voorts wijst de regering er op dat de besturen van de drie betrokken gemeenten het initiatief hebben genomen tot een herindelingsvoorstel dat in het bijzonder is ingegeven door de gevoelde noodzaak tot versterking

van de bestuurskracht van de gemeenten Andijk en Wervershoof. De voorgestelde samenvoeging is mede urgent, omdat vooral de gemeente Andijk wordt geconfronteerd met (grote) financiële problemen. Deze gemeente heeft al enkele jaren moeite een sluitende begroting te presenteren en heeft dat meestal alleen kunnen doen door middelen uit de (algemene) reserves in te zetten.

De gemeente Andijk heeft bij de provincie aangeklopt om financiële steun, wat de provincie heeft afgewezen op grond van het feit dat de gemeente Andijk nog over voldoende reserves beschikt om haar lasten te dragen tot 1 januari 2011. Het opvangen van de gevolgen van uitstel, en zeker afstel, van de voorgenomen samenvoeging zijn voor de gemeente Andijk financieel niet of nauwelijks haalbaar. Wervershoof is een kleine gemeente die haar operationele taken nog net aankan maar kwetsbaar is als het gaat om het vervullen van haar overige taken.

Voor Medemblik geldt dat deze gemeente na de vorige herindeling in 2007 een pas op de plaats heeft gemaakt en de organisatorische fusie slechts beperkt heeft geïmplementeerd, dit in afwachting van de besluitvorming door de gemeentebesturen van Wervershoof en Andijk over een samenvoeging met Medemblik. Omdat het besluitvormingsproces over het herindelingsvoorstel langer duurde dan de betrokken gemeentebesturen hadden verwacht, is de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening in Medemblik nu niet optimaal. Nu eerst de organisatorische fusie van 2007 geheel afronden om daarna de gevolgen van de thans voorgestelde samenvoeging te implementeren, is echter niet efficiënt. Efficiënter is het de organisatie direct door te ontwikkelen naar een niveau dat past bij de opgaven en ambities van de nieuwe gemeente Medemblik. Bovendien ervaren de inwoners van de nieuw te vormen gemeente dan ook sneller de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van de gemeentelijke dienstverlening.

Aan het onderhavige wetsvoorstel ligt een door de betrokken gemeentebesturen gezamenlijk vastgesteld herindelingsadvies ten grondslag. Uit het feit dat het initiatief tot de voorgestelde samenvoeging berust bij de betrokken gemeentebesturen, mag worden afgeleid dat het gemeentebestuur van Medemblik ook de gevolgen van deze samenvoeging voor de organisatie heeft beoordeeld en tot het oordeel is gekomen dat een nieuwe herindeling per 1 januari 2011 verantwoord is. Dit standpunt wordt door gedeputeerde staten van Noord-Holland gedeeld. Van «onderwerpen aan een herindeling» in dit verband, zoals wordt gesteld door de leden van de SP-fractie, is geen sprake omdat het gemeentebestuur van Medemblik uit vrije wil deze samenvoeging aangaat en de ontwikkeling van de eigen organisatie daar zelfs op heeft laten wachten.

Kijkend naar de herindelingen in het gebied van West-Friesland, valt het de leden van de VVD-fractie op dat het herindelingsproces in drie etappes heeft plaatsgevonden. De eerste fase, te weten het vormen van de gemeente Drechterland, is, zo kan worden geconcludeerd, zeer bepalend geweest voor de mogelijkheden die resteerden voor de andere gemeenten in het gebied. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het niet beter is om dit soort processen streeksgewijs aan te pakken, zoals ook in andere delen van Nederland is gebeurd.

Gemeentelijke herindeling is, naar de opvatting van de regering, maatwerk waarbij de afweging van belangen het beste op lokaal en regionaal niveau gemaakt kan worden. Het staat gemeentebesturen vrij om voortgang en tempo van het eigen besluitvormingsproces te bepalen. Dat neemt niet weg dat het op de weg van het provinciebestuur ligt om, in dialoog met gemeenten, te bevorderen dat er zoveel mogelijk samenhang ontstaat tussen discussies over versterking van (boven)lokale bestuurs-

kracht en eventuele initiatieven tot samenwerking of herindeling. Dat kan bijvoorbeeld op basis van een integrale visie op de gewenste bestuurlijke organisatie in een bepaalde regio, maar het is aan de provinciebesturen om dat te bepalen.

De leden van de PVV-fractie vinden dat er pas van een zorgvuldig proces kan worden gesproken als de burgers in meerderheid het voorgestelde veranderingsproces steunen. Dit is de essentie van democratie. De regering heeft verzuimd de plaatselijke bevolking de invloed te geven die deze verdient en dit is in de ogen van de leden van de PVV-fractie erg kwalijk. Ondanks dat deze leden het grote belang van schaalvergroting zien, zijn zij, in tegenstelling tot de regering van mening dat een unaniem lokaal draagvlak hiervoor wel een vereiste is. De leden van de PVV-fractie zijn dan ook benieuwd naar de uitleg van de regering over de bovenstaande opmerkingen.

De regering verschilt van mening met deze leden wanneer zij stellen dat pas van een zorgvuldig proces kan worden gesproken als burgers in meerderheid een herindelingsvoorstel steunen. De Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) en het Beleidskader gemeentelijke herindeling bieden de nodige procesmatige zorgvuldigheidseisen die in acht moeten worden genomen. Het is de primaire verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om te investeren in een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel.

De bevoegdheid tot het vaststellen van een herindelingsadvies komt toe aan de gemeenteraad die als direct gekozen volksvertegenwoordiging de uiteindelijke belangenafweging maakt. Voor deze procedure bestaat brede steun in de Tweede Kamer. De regering verwijst in dat verband naar de uitslag van de stemming over de motie van het lid Van Raak (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 6) en de motie van het lid Brinkman (Kamerstukken II 2008/09, 31 815–31 819, 31 840, nr. 6), die beide betrekking hadden op een procedure waarbij herindelingsvoorstellen eerst aan de bevolking moeten worden voorgelegd door middel van een referendum. Overigens merkt de regering op dat het een gemeenteraad in beginsel vrij staat een referendum te houden om het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel te kunnen vaststellen.

2.2 Regionale visie bestuurlijke organisatie West-Friesland

De leden van de CDA-fractie merken op dat, nu de provincie Noord-Holland zich over de verdere toekomst en schaal van de gemeenten in de kop van Noord-Holland heeft uitgesproken, een nieuwe herindelingsronde aanstaande lijkt. Wat is het oordeel van de regering over de plannen om recent heringedeelde gemeenten opnieuw te gaan herindelen? Heeft de regering een opvatting over de termijn waarop deze visie van de provincie Noord-Holland in behandeling zou moeten worden genomen?

Is het verantwoord om recent gevormde gemeenten als Drechterland en Koggenland nu reeds een kort toekomst perspectief te geven? En kan de ruimtelijke problematiek van de gemeente Hoorn als zodanig een nieuwe herindelingsronde in het gebied rechtvaardigen?

De leden van de CDA-fractie vragen zich tevens af of de regering van plan is de alternatieven voor gemeentelijke herindeling, zoals in de Kamer vaak bepleit, onder de aandacht van het bestuur van de provincie Noord-Holland, alsmede van de betrokken gemeenten te brengen. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op deze punten.

Allereerst merkt de regering op dat het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft op de samenvoeging van drie gemeenten die zijn gelegen in de regio West-Friesland. Ten aanzien van de bestuurlijke organisatie van de Kop van Noord-Holland is er geen vastgestelde visie van het provinciebe-

stuur van Noord-Holland. Op grond daarvan neemt de regering aan dat deze leden in hun vraagstelling doelen op de «Regiovisie bestuurlijke organisatie West-Friesland». Deze regiovisie is, na consultatie van alle gemeenten in de regio West-Friesland, door gedeputeerde staten vastgesteld; de uitvoering van deze visie is een aangelegenheid van het provinciebestuur zelf.

In de regionale visie van gedeputeerde staten van Noord-Holland wordt weliswaar aangegeven in welke richting gemeenten als Koggenland en Drechterland een (fusie)partner kunnen zoeken, maar daarbij wordt geen dwingend tijdspad aangegeven.

Ten aanzien van de bestuurlijke toekomst van de gemeente Koggenland geven gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland expliciet aan dat een herindeling van deze gemeente op korte termijn niet aan de orde is. Een eventuele nieuwe herindelingsdiscussie voor de gemeente Drechterland zou kunnen ontstaan als gevolg van de door buurgemeenten Hoorn en Enkhuizen ervaren bestuurskrachtproblemen. Het is uiteraard minder gelukkig te noemen wanneer dit al zo kort na de vorige herindeling aan de orde zou zijn. Belangrijkste oorzaak is dat eerder een regionaal eindbeeld ontbrak en er daardoor ad hoc oplossingen zijn gekozen. Nu er wel een regionaal eindbeeld is, kunnen gedeputeerde staten sturen op voortgang en samenhang van eventuele herindelingsvoorstellen. Gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland hebben echter, vooruitlopend daarop, in hun zienswijze op het herindelingsadvies aangegeven dat een samenvoeging van de gemeenten Wervershoof, Andijk en Medemblik zeer goed past in het regionale eindbeeld voor de bestuurlijke organisatie in West-Friesland.

Wat de ruimtelijke problematiek van de gemeente Hoorn betreft, merkt de regering het volgende op. Uitgangspunt van het herindelingsbeleid dat de regering voor ogen staat is dat herindelingsvoorstellen van onderop tot stand moeten komen. Het is derhalve aan de betrokken gemeentebesturen of aan het provinciebestuur om de afweging te maken op welke wijze de ruimtelijke problematiek van de gemeente Hoorn het beste kan worden opgelost. De door de gemeente Hoorn ervaren ruimtelijke problematiek is, zo geven gedeputeerde staten aan, op zichzelf onvoldoende reden om een herindeling te rechtvaardigen. Indien de problematiek van de gemeente Hoorn echter meer omvat dan ruimtegebrek, zou een herindeling in de vorm van een grenscorrectie of een wijziging van de gemeentelijke indeling in beeld kunnen komen. Gedeputeerde staten zijn in gesprek met de gemeente Hoorn om te inventariseren welke (bestuurskracht)problemen er zijn en welke oplossingen daarvoor mogelijk zijn.

De regering heeft bij brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 november 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 28 750, nr. 16) aangegeven hoe zij invulling zal geven aan de motie van het lid Bilder c.s. (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 22) en de motie van de leden Anker en Bilder (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 10) over intergemeentelijke samenwerking als alternatief voor gemeentelijke herindeling.

De kern van deze brief, als het gaat om samenwerking, is enerzijds dat samenwerking als afgewogen alternatief wordt beschreven in het herindelingsadvies en anderzijds ingaat op de rolneming van provincies ten aanzien van samenwerking, die meer stimulerend, en waar nodig, ondersteunend moet zijn. De voornoemde brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in afschrift aan gedeputeerde staten van de provincies verzonden met het verzoek deze onder de aandacht te brengen van de gemeenten waar thans een Arhi-traject is gestart of die betrokken zijn in een herindelingsdiscussie.

De leden van de PvdA-fractie hebben begrip voor het standpunt van de gemeenten Hoorn en Enkhuizen dat de voorgenomen vorming van een nieuwe gemeente Medemblik de opties in de regio, om tot alternatieve herindelingen te komen, beperkt. Deze leden zijn dan ook blij dat de provincie Noord-Holland een gebiedsvisie heeft opgesteld, maar zien ook dat enkele gemeenten hun medewerking weigeren aan het bereiken van het eindbeeld. De voorliggende herindeling, gecombineerd met de weigering van enkele gemeenten om mee te werken aan verdere herindeling voor Hoorn en Enkhuizen zorgen voor een lastige situatie. Graag horen de leden van de PvdA-fractie van de regering hoe zij de verdere route ziet op weg naar de verwezenlijking van het door de provincie geschetste regionale eindbeeld. In hoeverre ziet de regering in deze situatie ruimte voor de provincie om actief het voortouw te nemen in herindelingen rond Hoorn en Enkhuizen?

Het is de primaire verantwoordelijkheid van het provinciebestuur om zorg te dragen voor de verwezenlijking van een provinciale gebiedsvisie. Dat betekent dat het provinciebestuur, nu er een provinciale visie is, de dialoog met de West-Friese gemeenten kan starten over de verwezenlijking van het regionale eindbeeld. Zoals in de beantwoording van vragen van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, zijn gedeputeerde staten van Noord-Holland in gesprek met het gemeentebestuur van Hoorn om te inventariseren welke (bestuurskracht)problemen er zijn en welke oplossingen daarvoor mogelijk zijn. Tevens is de regering ingegaan op de vraag langs welke weg de ruimtelijke problematiek van Hoorn zou kunnen worden opgelost door de betrokken gemeenten en de provincie. Ten aanzien van de positie van de gemeente Enkhuizen merkt de regering op dat het bestuur van deze gemeente een voorkeur heeft uitgesproken voor samenvoeging van de gemeenten Enkhuizen, Andijk en Stede Broec, waarvan gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland constateren dat daarvoor geen bestuurlijk draagvlak bestaat. Met aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel blijven er volgens de regering genoeg andere opties open voor de gemeente Enkhuizen om, binnen de kaders van de provinciale regiovisie, te zoeken naar oplossingen ter versterking van de (boven)lokale bestuurskracht in het gebied.

De leden van de SP-fractie vragen de visie van de regering op de toekomstige bestuurlijke indeling van West-Friesland. Welke herindelingen zijn naar haar opvatting nog nodig? Hoe past de voorgestelde herindeling van Wervershoof, Andijk en Medemblik in deze toekomstvisie? Waarom past een samenvoeging van uitsluitend Andijk en Wervershoof niet in deze toekomstvisie? Hoe zwaar wegen met het oog op de bestuurlijke toekomst van West-Friesland de bezwaren en kritiek op deze herindeling van de gemeenten Enkhuizen, Stede Broec en Drechterland – dat op haar beurt pas in 2006 is ontstaan, uit een samenvoeging tussen de toenmalige gemeenten Drechterland en Venhuizen? Deze leden ontvangen hierover graag een reactie van de regering.

Het is aan het provinciebestuur van Noord-Holland om, nu er een provincie regiovisie is, in verdere dialoog met de West-Friese gemeenten invulling te geven aan de bestuurlijke organisatie van deze regio en de oplossingen die nodig zijn voor versterking van bestuurskracht indien deze tekort schiet. Indien er gekozen wordt voor gemeentelijke herindeling als oplossing ter versterking van bestuurskracht, zal de regering pas een standpunt daarover innemen op het moment dat zij een herindelingsadvies heeft ontvangen. De regering constateert dat gedeputeerde staten van Noord-Holland hebben aangegeven dat de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Wervershoof, Andijk en Medemblik zeer goed past binnen het regionale eindbeeld van de bestuurlijke organisatie van West-Friesland.

Als gemeenten zelf het initiatief nemen tot een herindelingsvoorstel, impliceert dat vrijheid van betrokken gemeentebesturen in de keuze van hun toekomstige fusiepartners. Dat neemt niet weg dat het belangrijk is dat een herindelingsvoorstel kan rekenen op zo breed mogelijk regionaal bestuurlijk draagvlak, maar dat belang gaat echter niet zo ver dat naburige gemeenten een veto kunnen uitspreken over de keuze van fusiepartners door gemeenten. Het is vervolgens aan het provinciebestuur om het herindelingsadvies mede te beoordelen of er realistische alternatieven zijn. Overigens merkt de regering ten aanzien van het door deze leden gestelde op dat de gemeentebesturen van Enkhuizen, Hoorn en Stede Broec een negatieve zienswijze op het herindelingsontwerp hebben ingediend en niet het gemeentebestuur van Drechterland. Het gemeentebestuur van Stede Broec heeft zijn bezwaren tegen de voorgenomen samenvoeging van de gemeenten Wervershoof, Andijk en Medemblik in een later stadium overigens ingetrokken.

Zoals de leden van de VVD-fractie al aangaven, ervaren zij geen problemen met de onderhavige samenvoeging, maar liggen er elders wel een paar problemen, en wel bij gemeenten die niet in dit wetsvoorstel voorkomen. Zo is er nog steeds geen oplossing voor het ruimtetekort van de gemeente Hoorn gevonden. Hoe ziet de regering dat? Is de regering bereid om, samen met de provincie Noord-Holland, het ruimtetekort van de gemeente Hoorn op te lossen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering. Daarnaast vragen zij de regering aandacht voor de positie van de gemeenten Enkhuizen en Stede Broec. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie zijn deze twee gemeenten nu echt op elkaar aangewezen. Gaarne krijgen zij de opvatting van de regering over deze optie.

Voor het antwoord op de door deze leden gestelde vraag over de oplossing van de ruimtelijke problematiek van de gemeente Hoorn verwijst de regering korthedshalve naar het eerdere antwoord op vragen van dezelfde strekking door de leden van de CDA- en van de PvdA-fractie. Wat betreft de positie van de gemeenten Enkhuizen en Stede Broec merkt de regering op, dat het gemeentebestuur van Enkhuizen zich tot op heden op het standpunt heeft gesteld te willen fuseren met de gemeenten Andijk en Stede Broec. Om deze reden was het gemeentebestuur van Enkhuizen niet bereid om alternatieven te onderzoeken. Het gemeentebestuur van Stede Broec is ervan overtuigd dat deze gemeente zelfstandig kan blijven en is daarom niet bereid om met buurgemeenten te spreken over de bestuurlijke toekomst. Het gemeentebestuur van Enkhuizen wil graag fuseren en heeft daartoe, gelet op het regionale eindbeeld van gedeputeerde staten, minimaal de gemeente Stede Broec nodig. Beide gemeentebesturen waren echter tot op heden niet bereid om daarover met elkaar of met gedeputeerde staten het gesprek aan te gaan. Met aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel zal echter een nieuwe situatie ontstaan, die mogelijk wel leidt tot de bereidheid om het gesprek aan te gaan.

De regering heeft tegen deze achtergrond begrip voor de opstelling van gedeputeerde staten van Noord-Holland dat zij de besluitvorming over het onderhavige wetsvoorstel afwachten alvorens zij bezien hoe hun rol en betrokkenheid bij de bestuurlijke organisatie in West-Friesland verder kan worden vormgegeven.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat Gedeputeerde Staten van Noord-Holland op grond van een eigen afweging tot de conclusie zijn gekomen dat samenvoeging van de gemeenten Wervershoof, Andijk en Medemblik naadloos past binnen de regionale visie. Deze regionale visie wordt echter door een substantieel aantal buurgemeenten niet onder-

schreven. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om een toelichting op de zinsnede dat «geen sprake is van zogeheten restproblematiek als gevolg van dit voorstel en de overige West-Friese gemeenten voldoende ruimte wordt gelaten in hun bestuurlijke en / of ruimtelijke ontwikkelingen voor de komende jaren» (p. 8 MvT). Waaruit bestaat deze ruimte, en moet deze gelet op het verdeeld gemeentelijk draagvlak voor de regiovisie reëel worden geacht?

Voor geen van de overige gemeenten wordt versterking van bestuurskracht door samenwerking of herindeling uitgesloten. Bovendien zijn er verschillende opties denkbaar, al zal het gemeentebestuur van Enkhuzen na aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel in elke variant de samenwerking met buurgemeente Stede Broec moeten zoeken. Deze ruimte is zeker reëel, aangezien alleen het gemeentebestuur van Enkhuzen een andere bestuurlijke indeling in deze regio wenste. De gemeentebesturen van Drechterland en van Stede Broec waren weliswaar kritisch op de provinciale regiovisie – omdat zij herindeling als oplossing afwijzen – maar daar staat tegenover dat zij de indeling in een landelijke en een meer verstedelijkte zone voor het gebied niet hebben afgewezen, noch de clustering van gemeenten ten behoeve van het versterken van de bestuurskracht. In dat perspectief ziet de regering voldoende ruimte voor de gemeenten Drechterland, Enkhuzen, Hoorn en Stede Broec om hun bestuurskracht te versterken. In die zin is er dus geen sprake van restproblematiek.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het coalitieakkoord

De leden van de VVD-fractie vragen of het Beleidskader gemeentelijke herindeling niet tekort schiet ten aanzien van de regionale component en de relatie met andere gemeenten, als gemeentelijke herindeling van onderop tot stand komt. Deze leden menen dat dat het geval is. Hoe ziet de regering dat? Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

Bij een herindelingsvoorstel op initiatief van gemeenten is sprake van een vrije keuze van fusiepartners door de betrokken gemeenten. Dat neemt niet weg dat het belangrijk is dat een herindelingsvoorstel zo breed mogelijk bestuurlijk wordt gedragen in de regio. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt daarom de procesmatige eis gesteld dat het herindelingsontwerp wordt toegezonden aan buurgemeenten en omliggende gemeenten die een belang (kunnen) hebben bij de voorgenomen herindeling, opdat zij in staat worden gesteld hun zienswijze te geven. Vervolgens zullen de betrokken gemeentebesturen moeten aangeven op welke wijze de zienswijzen van de besturen van naburige gemeenten (en van burgers) zijn meegewogen in het herindelingsadvies.

Het belang van een zo breed mogelijk regionaal bestuurlijk draagvlak en een zorgvuldige weging van regionale belangen gaat naar de mening van de regering echter niet zo ver dat naburige gemeenten een veto kunnen uitspreken over de keuze van fusiepartners door gemeenten. Het is vervolgens aan het provinciebestuur om het herindelingsadvies mede te beoordelen op de mate van regionaal bestuurlijk draagvlak en realistische alternatieven die aan de orde kunnen zijn. Dit volgt uit de bestuurlijke rolverdeling tussen gemeenten en de provincie, zoals beschreven in het Beleidskader. Op grond hiervan onderschrijft de regering de mening van deze leden, dat het Beleidskader gemeentelijke herindeling «tekort schiet ten aanzien van de regionale component en de relatie met andere gemeenten» niet.

3.1 Bestuurlijk draagvlak

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het herindelingsadvies door de drie betrokken gemeenteraden niet unaniem is vastgesteld. Nu het herindelingsontwerp, waarop een drietal afwijzende zienswijzen werden ingediend door buurgemeenten, aanvankelijk wel unaniem werd vastgesteld, verzoeken de leden van de ChristenUnie-fractie om een nadere toelichting op deze afname van het bestuurlijk draagvlak.

Het herindelingsontwerp is door de betrokken gemeenteraden unaniem vastgesteld, terwijl het herindelingsadvies door de betrokken gemeenteraden is vastgesteld met telkens één stem tegen. De regering acht het – uit respect voor de lokale representatieve democratie – niet haar taak om een verklaring te geven voor of een waardeoordeel te geven over de besluitvorming door gemeenteraden. De regering kan slechts constateren dat het herindelingsadvies nagenoeg unaniem is vastgesteld wat duidt op een breed lokaal bestuurlijk draagvlak voor het onderhavige voorstel.

3.2 Maatschappelijke draagvlak

Met een herindeling wordt, naar de mening van de leden van de SP-fractie, de lokale democratie opgeheven om op te gaan in een nieuw en groter geheel. Dat werpt volgens deze leden de vraag op van wie de lokale democratie is. Wie heeft volgens de regering de belangrijkste stem als de lokale democratie wordt opgeheven? Waarom deelt zij niet de opvatting van deze leden dat dit alleen kan met instemming van de bevolking? Hoe hebben de gemeenten Wervershoof, Andijk en Medemblik het draagvlak voor deze herindeling onder de inwoners gemeten? Wat waren hiervan de uitkomsten? Deze leden ontvangen hierover graag een toelichting van de regering.

De leden van de SP-fractie constateren dat de inwoners van Andijk zich hoofdzakelijk oriënteren op de gemeenten Enkhuizen en Stede Broec. Uit een onderzoek door De Andijker in mei 2008 bleken de deelnemende inwoners zeer kritisch over samenvoeging met Wervershoof en Medemblik en minder kritisch over samenvoeging met Stede Broec en Enkhuizen. Het merendeel van de deelnemers wilde dat Andijk zelfstandig zou blijven. 80 procent van de deelnemers zei in ieder geval een referendum te willen over een herindeling. Deelt de regering de opvatting van de aan het woord zijnde leden dat deze enquête weliswaar niet representatief is, maar wel voldoende aanleiding geeft om vraagtekens te plaatsen bij de mate waarin de gemeenteraad bij deze herindeling de opvattingen van de bevolking vertegenwoordigt?

Naar het oordeel van de regering is de lokale democratie zoals deze in ons land is vormgegeven niet een kwestie van eigendom of bezit zoals deze leden stellen, maar een vorm van bestuur waarin het primaat ligt bij de direct gekozen volksvertegenwoordiging: de gemeenteraad. De bevoegdheid tot het vaststellen van een herindelingsadvies komt toe aan de gemeenteraad die de uiteindelijke belangenafweging maakt. In beantwoording van vragen van de leden van de PVV-fractie heeft de regering geconstateerd – onder verwijzing naar de uitslag van de stemming over de motie van het lid Van Raak (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 6) en de motie van het lid Brinkman (Kamerstukken II 2008/09, 31 815–31 819, 31 840, nr. 6) – dat voor deze procedure brede steun bestaat bij de Tweede Kamer. Tevens herhaalt de regering haar opmerking tegenover deze leden dat het een gemeenteraad in beginsel vrij staat een referendum te houden om het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel te kunnen vaststellen.

Het gemeentebestuur is primair verantwoordelijk om te investeren in maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. De betrokken

gemeentebesturen hebben in de verschillende fasen voorafgaande aan de besluitvorming verschillende informatie- of burgeravonden gehouden en voorlichting gegeven door middel van huis-aan-huis-bladen, gemeentelijke website en een fusiekrant. Daarnaast heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen en bestond de mogelijkheid tot inspreken in de desbetreffende raadsvergaderingen. Vervolgens hebben de betrokken gemeenteraden de opvattingen van burgers meegewogen in hun besluitvorming en is het herindelingsadvies vastgesteld.

De regering heeft geen overtuigend bewijs kunnen vinden voor de stelling van deze leden dat de inwoners van de gemeente Andijk meer op de gemeenten Stede Broec en Enkhuizen zouden zijn georiënteerd dan op de gemeenten Wervershoof en Medemblik. De gemeente Andijk is een landelijke gemeente, waardoor de inwoners voor bepaalde voorzieningen op buurgemeenten zijn aangewezen. Deze voorzieningen zijn echter redelijk verspreid in de regio. Bepaalde voorzieningen (scholen, NS-station) zijn gesitueerd in de gemeenten Enkhuizen en Stede Broec, andere (werk, recreatie) in de gemeente Medemblik en Wervershoof.

De volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad bestaat daarin dat alle gerechtvaardigde belangen en opvattingen worden gewogen en dat er uiteindelijk democratische besluitvorming plaatsvindt. Daarop zijn gemeenteraden aanspreekbaar door en verantwoording schuldig aan burgers. De regering acht het niet haar taak, uit respect voor de lokale representatieve democratie, een waardeoordeel te geven over de wijze waarop de betrokken gemeenteraden aan de volksvertegenwoordigende functie invulling hebben gegeven.

De leden van de PVV-fractie merken op dat in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel een aantal keren wordt aangegeven dat draagvlak een centraal begrip is bij gemeentelijk herindeling en dat oplossingen die niet door alle betrokken partijen worden gedragen, alleen kunnen worden gekozen als daaraan een zeer zorgvuldig proces vooraf is gegaan. Op beide punten vinden de leden van de PVV dat de regering is tekort geschoten. Ten eerste is er onvoldoende maatschappelijk draagvlak. Zo wil een aanzienlijk deel van de inwoners van Andijk de zelfstandigheid van hun gemeente behouden. De PVV is van mening dat zulke ingrijpende veranderingen dienen te worden gedragen door de meerderheid van de inwoners van alle betrokken gemeenten. In de visie van de PVV dienen er in zulke situaties altijd bindende referenda te worden ingesteld.

In eerdere beantwoording van vragen van deze leden is de regering al ingegaan op de betekenis van het draagvlakcriterium, de rol van de gemeenteraad in dat verband en het houden van referenda ter vaststelling van maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe breed het maatschappelijk draagvlak in de afzonderlijke gemeenten precies is. Met betrekking tot het maatschappelijk draagvlak wordt immers aangegeven dat uit informatiebijeenkomsten met de inwoners van de gemeenten Wervershoof, Andijk en Medemblik niet is gebleken dat geen draagvlak bestaat voor herindeling. Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting op dit punt.

Er zijn verschillende fasen van het besluitvormingsproces te onderscheiden waarbij het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel aan de orde is. Het is de primaire verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om te investeren in het bedoelde maatschappelijk draagvlak. De betrokken gemeentebesturen hebben in de verschillende fasen voorafgaande aan de besluitvorming verschillende informatie-avonden gehouden en voorlichting gegeven door middel van huis-aan-

huis-bladen, gemeentelijke website en een fusiekrant. De gemeentebesturen hebben uit de informatieavonden de conclusie getrokken dat er (voldoende) draagvlak bestaat voor het voorstel. Daarnaast heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen waarop twee negatieve zienswijzen zijn ingediend. Een zienswijze is ingediend door het Actiecomité ZelfstAndijkig, dat mogelijk door verschillende inwoners wordt ondersteund. Een exact aantal is echter niet aan te geven, omdat bij deze zienswijze geen handtekeningenlijst of opgave van namen was gevoegd. Tot besluit bestond de mogelijkheid tot inspreken in verschillende raadsvergaderingen en vergaderingen van de zogeheten fusieraad, maar daarvan is niet of nauwelijks gebruik gemaakt.

3.3 Toets interne samenhang

Wat de interne samenhang betreft vragen de leden van de PvdA-fractie met name aandacht voor de positie van Andijk. Voor werk en voorzieningen zijn de inwoners van Andijk veel meer op Enkhuizen en Stede Broec aangewezen dan op Wervershoof en Medemblik. Wat voor invloed meent de regering dat dit heeft op de interne samenhang van de nieuwe gemeente? Daarnaast begrepen deze leden dat er zicht is op realisatie van een gezamenlijk gemeentehuis in Wognum; behoorlijk decentraal in de gemeente. Hoe beoordeelt de regering de invloed hiervan op de interne samenhang van de nieuwe gemeente?

De leden van de van de PvdA-fractie lezen met instemming dat er in de herindelingsplannen ruimte is gemaakt voor een kernenbeleid om het bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers te brengen. Zeker in een gemeente met een groot oppervlak en veel kernen, zoals de nieuw te vormen gemeente, is een actief kernenbeleid van groot belang. Graag worden deze leden door de regering nader geïnformeerd over de wijze waarop de nieuwe gemeente dit kernenbeleid vorm wil geven.

Onder verwijzing naar het eerdere antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie, merkt de regering op dat zij geen overtuigend bewijs heeft kunnen vinden voor de stelling van deze leden dat de inwoners van de gemeente Andijk meer op de gemeenten Stede Broec en Enkhuizen zouden zijn georiënteerd dan op de gemeenten Wervershoof en Medemblik. De beschikbaarheid van collectieve voorzieningen is volgens de regering niet noodzakelijk het enige element dat de interne samenhang versterkt van een nieuw te vormen gemeente. In het geval van deze samenvoeging wordt de interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente Medemblik vooral versterkt door de vergelijkbare opgaven waar de drie betrokken gemeenten voor staan, zoals de leefbaarheid van de kernen en de onderlinge versterking van de «groene» en «blauwe» functies die in het gebied aanwezig zijn.

De betrokken gemeentebesturen hebben, zoals is beschreven in de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel, beleidsuitgangspunten vastgesteld als het gaat om aandacht voor de identiteit en leefbaarheid van de 17 dorpen en kernen die de nieuw te vormen gemeente zal bevatten. Uitgangspunten van het beleid dat de drie gemeenten voor ogen staat zijn: aandacht voor de eigen identiteit van dorpen en kernen en laagdrempelige en goede voorzieningen die minimaal op het huidige peil blijven. Tevens zullen onderdelen van de gemeentelijke dienstverlening worden uitgevoerd door middel van gemeentelijke ondersteuningspunten (loketfunctie) die worden verspreid over het gebied van de nieuwe gemeente. Wat het borgen van maatschappelijke betrokkenheid en participatie betreft, is men voornemens het burgerinitiatief te introduceren en krijgen dorpsraden een (nog) actievere

rol. Tot besluit moet worden opgemerkt dat het aan het nieuwe gemeentebestuur is om deze beleidsuitgangspunten verder inhoud en vorm te geven.

Het is aan het gemeentebestuur om de locatie voor de huisvesting van het nieuwe gemeentehuis te bepalen. Recent is bekend geworden dat de betrokken gemeenten voor de vestiging van het gemeentehuis een pand in Wognum hebben aangekocht, waarin de hoofdvestiging van de voormalige DSB was gevestigd.

Door de betrokken gemeenten is tevens de wens uitgesproken om, naast een hoofdvestiging, te voorzien in een aantal gemeentelijke ondersteuningspunten, verspreid over het gebied van de nieuwe gemeente. Daarbij wordt door de betrokken gemeentebesturen aangegeven dat criteria zoals bereikbaarheid, beschikbaarheid (waaronder openstellingsuren), aard en niveau van dienstverlening en dergelijke van grotere betekenis zijn voor de burgers dan de locatie van het gemeentehuis.

De leden van de SP-fractie vragen waar het gemeentehuis van de nieuwe gemeente Medemblik zal komen. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat een gemeentehuis zo veel mogelijk centraal in een gemeente moet zijn gelegen?

In de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie is de regering ingegaan op de locatie van het gemeentehuis van de nieuw te vormen gemeente Medemblik. De regering deelt niet de mening van deze leden dat een gemeentehuis zoveel mogelijk centraal moet liggen in een gemeente. De locatiekeuze van het gemeentehuis is een aangelegenheid van het gemeentebestuur dat in dat verband ook eventuele andere maatregelen kan nemen met betrekking tot het realiseren van een adequate dienstverlening en een efficiënte bedrijfsvoering.

3.4 Toets regionale samenhang en evenwicht

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de samenwerkingsverbanden waar de betrokken gemeenten op dit moment in participeren. Welke samenwerkingsverbanden betreft dit en hoe wil de nieuw te vormen gemeente hiermee omgaan?

Voor een overzicht van de gemeenschappelijke regelingen waaraan de betrokken gemeenten deelnemen wordt verwezen naar de bijlage bij deze nota. Het is aan het bestuur van de nieuw te vormen gemeente om te beslissen in welke gemeenschappelijke regelingen de deelname zal worden voortgezet dan wel zal worden beëindigd.

Naar de mening van de leden van de PVV-fractie is er ook op regionaal niveau een te gering draagvlak. Dat blijkt uit de oppositie die tegen het voorstel leeft. Zo blijven de gemeentebesturen van Enkhuizen en Hoorn bij hun afwijkende standpunten.

In de beantwoording van de vragen van de leden van de SP- en de VVD-fractie is de regering al ingegaan op de betekenis van het criterium «regionaal bestuurlijk draagvlak». Daarbij heeft de regering aangegeven hoe dit criterium zich verhoudt tot de vrije afweging die gemeenten moeten kunnen maken als het gaat om hun fusiepartners. Naar de mening van de regering kan het belang van een zo breed mogelijk regionaal bestuurlijk draagvlak en een zorgvuldige weging van regionale belangen echter niet zo ver gaan dat omliggende gemeenten een vetorecht hebben op een voorgenomen herindeling. Het is vervolgens in eerste aanleg aan het provinciebestuur om een gemeentelijk herindelingsadvies mede te

toetsen aan de mate van bestuurlijk draagvlak die in de regio bestaat en er realistische alternatieven voorhanden zijn.

Zoals eerder aangegeven, constateert de regering dat gedeputeerde staten van Noord-Holland in de bezwaren van de gemeentebesturen van Enkhuizen en Hoorn geen aanleiding hebben gezien zich te onthouden van een positief oordeel over de samenvoeging van de gemeenten Wervershoof, Andijk en Medemblik.

4. Financiële aspecten

De leden van de SP-fractie nemen kennis van de mededeling van de regering dat de nieuwe gemeente € 1,1 mln. minder gaat ontvangen in de algemene uitkering uit het gemeentefonds dan nu het geval is bij de som van de algemene uitkeringen van de drie gemeenten. De regering verwacht dat deze structurele verlaging opgevangen wordt door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiëncyvoordelen van de nieuwe organisatie. Wat als deze verwachtingen uitblijven, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Herindelingen kosten geld, de uitkering op grond van de maatstaf herindeling zal hiervoor nodig zijn. Wat als blijkt dat er straks toch een tekort op de begroting ontstaat als gevolg van de herindeling? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt.

De lagere algemene uitkering uit het gemeentefonds volgt de veronderstelde efficiencywinst die de fusiegemeenten kan bereiken door de toegenomen schaal. Eerdere gemeentelijke herindeling laten zien dat, zeker als daarop bewust door het gemeentebestuur wordt gestuurd, de bestuurskosten inderdaad na verloop van tijd minder zijn en er synergievoordelen worden behaald. In wezen krijgt de fusiegemeenten eenzelfde bedrag als een bestaande gemeente met dezelfde kenmerken. De frictiekosten, die het gevolg zijn van de herindeling, zijn incidenteel van aard. Deze worden binnen het gemeentefonds gecompenseerd door de tijdelijke uitkering op grond van de maatstaf herindeling. Met ingang van het uitkeringsjaar 2009 is de maatstaf herindeling in het gemeentefonds verruimd. Deze verruiming heeft plaatsgevonden op basis van het advies van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, de zogeheten commissie D'Hondt. Mocht er alsnog sprake zijn van een begrotingstekort dan is het aan de gemeente om het tekort te dekken of kan op enig moment preventief toezicht door gedeputeerde staten worden ingesteld.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

Bijlage

Het onderstaande overzicht bevat een overzicht van de gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden waaraan de betrokken gemeenten deelnemen en is gebaseerd op een opgave van de gemeenten.

Gemeenschappelijke regelingen

Samenwerkingsorgaan Westfriesland (SOW) Gemeenschappelijke regeling in liquidatie
Gemeenschappelijke regeling GGD Hollands Noorden
Regionale ambulancedienst Noord-Holland Noord
Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Westfriesland
Centraal Afvalverwijderingsbedrijf Westfriesland (CAW)
Gemeenschappelijke regeling bestuurlijke ondersteuning West-Friesland
Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
Openbaar Speciaal en Voortgezet Speciaal Onderwijs in West-Friesland Op/maat
Archiefdienst West-Friese gemeenten (Regionaal Historisch Centrum)
De Milieudienst Westfriesland
Samenwerking HALT-bureau Noord-Holland Noord
Financiering personeelsplan Muziekschool Westfriesland
Centrale Instelling Zorg (CIZ)
Samenwerkingsovereenkomst Sociale Recherche arrondissement Alkmaar.
Samenwerkingsovereenkomst Zelfstandigenloket Alkmaar e.o.
Regionale Rekenkamer

Stichtingen

Museumstoomtram
Stichting De Omring Maatschappelijk Werk
Stichting Welzijn Ouderen
Stichting WOWON (onderwijs)

Deelnemingen

Publiekprivate samenwerkingsconstructie met WFO/ABC BV
NV Houdstermaatschappij Gaskop Noord-Holland
Bank Nederlandse gemeenten (BNG)
Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord NV
BV Pekelharinghaven
Houdstermaatschappij Grootchalige basiskaart Noord-Holland GKNH