

Vergaderjaar 2010–2011

**32 677**

## **Samenvoeging van de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer**

**Nr. 5**

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

Ontvangen 29 april 2011

#### **Inhoudsopgave**

	<b>Blz.</b>
1. Inleiding	1
2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies	2
2.1. Voorgeschiedenis	2
2.2. Totstandkoming herindelingsadvies	3
3. Toetsingen	4
3.1. Algemeen	4
3.2.1. Toets draagvlak	5
3.2.2. Toets bestuurskracht	9
3.2.3. Toets duurzaamheid	9
3.2.4. Toets samenhang	10
3.2.5. Toets regionale samenhang en evenwicht	12
4. Financiële aspecten	15
5. Overige aspecten	16
5.1. Inwerkingtreding	16
5.2. Verkiezingen	17

#### **1. Inleiding**

Hierbij bied ik u de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer aan.

Het wetsvoorstel heeft geleid tot een aantal bevindingen en vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, GroenLinks en de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van dit voorstel. De leden van de PVV-fractie geven aan dat er geen voldoende draagvlak is onder de burgers van de betrokken gemeenten en dat deze leden om die reden zeer sceptisch staan tegenover dit wetsvoorstel.

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

## **2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies**

### *2.1. Voorgeschiedenis*

Het advies van informateur Schoof wordt gesteund door de besturen van zeven van de negen gemeenten. De leden van de CDA-fractie vragen, waarom de gemeentebesturen van Wieringen en Den Helder niet instemden met dit advies.

Het gemeentebestuur van Wieringen heeft zich in eerste instantie niet geschaard achter het advies van informateur Schoof. Dat had in belangrijke mate te maken met de plannen voor de ontwikkeling van het Wieringerrandmeer, waarover de gemeentebesturen van Wieringen en Wieringermeer van mening verschilden, waardoor de onderlinge relatie onder druk was komen te staan. Dit werkte door in de lopende discussie over herindeling; het gemeentebestuur van Wieringen gaf in eerste instantie de voorkeur aan herindeling met de gemeente Den Helder. Na het consulteren van de inwoners heeft het gemeentebestuur van Wieringen echter gekozen voor samenvoeging met de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp en Wieringermeer. Eind augustus 2009 heeft het gemeentebestuur van Wieringen daarom alsnog positief gereageerd op het advies van informateur Schoof.

Het gemeentebestuur van Den Helder stemde in eerste instantie niet in met het advies van informateur Schoof, omdat het zorgen had over de gevolgen van de beoogde gemeentelijke herindelingen (waar de gemeente Den Helder in het advies van informateur Schoof geen deel van uitmaakte) voor de regio Kop van Noord-Holland en in het bijzonder van de mogelijkheden van Den Helder om daarin een centrumfunctie te blijven vervullen. In plaats van het eindbeeld van informateur Schoof heeft het gemeentebestuur van Den Helder een alternatief voorstel gedaan, bestaande uit de vorming van een zogeheten Noordgemeente (samenvoeging van de gemeenten Den Helder, Anna Paulowna, Wieringen en een gedeelte van Zijpe, waarbij de gemeente Wieringermeer zich eventueel kan aansluiten) en een zogeheten Zuidgemeente (samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen, Niedorp, een gedeelte van Zijpe en eventueel Wieringermeer). Dit voorstel kon, zo heeft informateur Schoof vastgesteld in zijn informatieronde, echter niet rekenen op draagvlak van de besturen van de andere gemeenten in de regio.

De leden van de SP-fractie geven aan dat de conclusies en aanbevelingen van het rapport van informateur Schoof een belangrijke pijler zijn onder dit voorstel voor herindeling. Deze leden vragen hoe de inwoners van de gemeenten betrokken zijn bij de totstandkoming van het rapport. Voorts vragen deze leden hoe de inwoners zijn gehoord en op welke wijze hun mening in het rapport is verwerkt.

Inwoners van de negen gemeenten in de Kop van Noord-Holland zijn niet direct – wel indirect via de gemeentebesturen en maatschappelijke organisaties – betrokken geweest bij de totstandkoming van het advies. Informateur Schoof heeft gesprekken gevoerd met de besturen van de negen gemeenten, de Kamer van Koophandel, Ontwikkelmaatschappij Noord-Holland Noord en vertegenwoordigers van LTO.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de betrokken partijen aangeven dat de nieuw te vormen gemeenten zich gaan inzetten voor de sociaaleconomische ontwikkelingen in de regio. Voor deze leden is het nog niet geheel duidelijk of, en hoe, de te vormen gemeente Hollands Kroon beter in staat is om deze ontwikkeling te stimuleren in vergelijking met een variant waarbij enerzijds de gemeente Den Helder activiteiten ontplooit en anderzijds de nu bestaande gemeenten stimulerende maatregelen treffen.

De betrokken gemeenten geven in het herindelingsadvies nadrukkelijk aan, dat met de beoogde herindeling een versterking van de bestuurskracht wordt beoogd, waarbij de nieuw te vormen gemeente beter in staat is om haar eigen ambities te realiseren en haar wettelijke taken adequaat uit te voeren. Daarnaast wordt met de samenvoeging beoogd, dat de nieuwe gemeente een sterke bestuurlijke partner wordt in de regio. Dit is van belang om samen met andere gemeenten, de provincie en maatschappelijke partners een gemeenschappelijk antwoord te geven op de maatschappelijke, economische en demografische opgaven in de Kop van Noord-Holland. De gemeente Den Helder heeft in dat verband, conform het advies van informateur Schoof, een voortrekkersrol als het gaat om de regionale samenwerking met de huidige en nieuw te vormen gemeenten. Door vermindering van het aantal gemeenten in de regio en daarmee het verminderen van bestuurlijke drukte kan deze regionale samenwerking efficiënter en effectiever worden georganiseerd.

## *2.2. Totstandkoming herindelingsadvies*

De leden van de CDA-fractie merken op dat de commissie Algemene Zaken van Wieringen in plaats van de raad positief geadviseerd heeft over dit herindelingsvoorstel. Hoe verhoudt zich dit, zo vragen deze leden, tot de beschreven procedure in de Wet algemene regels herindeling. Deze leden geven verder aan dat provinciale staten van Noord-Holland ook hebben ingestemd met dit advies. Met welke verhouding, zo vragen deze leden, is het voorstel in provinciale staten aangenomen.

De commissie Algemene Zaken van Wieringen heeft op 10 september 2009 positief geadviseerd over het advies van informateur Schoof dat op verzoek van de raden van de negen gemeenten in de Kop van Noord-Holland is uitgebracht. In de overige drie betrokken gemeenten is het standpunt van het gemeentebestuur over het rapport van informateur Schoof bepaald door de betrokken raden. De raad van Wieringen heeft vervolgens, conform de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), op 29 september 2009 samen met de overige drie betrokken raden het herindelingsontwerp vastgesteld. Het is dus niet zo, dat de commissie Algemene Zaken van Wieringen in plaats van de raad heeft ingestemd met het herindelingsontwerp.

Wat de positie van provinciale staten betreft, wijs ik er op, dat het hier een herindelingsadvies betreft dat door de raden van de vier betrokken gemeenten is vastgesteld. Op grond van de Wet arhi is het de bevoegdheid van gedeputeerde staten een zienswijze te geven op een door de raden vastgesteld herindelingsadvies. Het betrokken herindelingsadvies is derhalve niet vastgesteld door provinciale staten van Noord-Holland.

De leden van de SP-fractie constateren dat dit voorstel een alternatief is voor het ideaal van de provincie Noord-Holland om in de kop van Noord-Holland één grote gemeente te maken. Is dit ideaal nu van tafel of

is deze samenvoeging van Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer een opstap naar een volgende herindeling, zo vragen deze leden.

Het door deze leden geschetste beeld van een «ideaal van de provincie Noord-Holland om in de Kop van Noord-Holland één gemeente te maken» acht ik onjuist. Het zijn de raden van de negen gemeenten in de Kop van Noord-Holland geweest, die informateur Schoof opdracht hebben gegeven om een advies uit te brengen over de bestuurlijke organisatie in deze regio. Informateur Schoof heeft in zijn advies een duurzaam bestuurlijk eindbeeld gepresenteerd, bestaande uit de huidige gemeenten Texel en Den Helder en twee nieuw te vormen gemeenten door enerzijds samenvoeging van de huidige gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer en anderzijds samenvoeging van de huidige gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe. Informateur Schoof heeft in zijn advies tevens geconstateerd dat voor de vorming van één gemeente in de Kop van Noord-Holland geen bestuurlijk draagvlak bestaat. De regering heeft het herindelingsadvies mede getoetst op het criterium duurzaamheid in het Beleidskader gemeentelijke herindeling en is tot de conclusie gekomen dat de nieuw te vormen gemeente Hollands Kroon voldoende robuust is om voor een reeks van jaren haar taken beter te vervullen. Voor de veronderstelling van deze leden dat de samenvoeging van de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer een opstap is naar een volgende herindeling, heeft de regering geen aanwijzingen.

Deze leden vragen verder waarom de regering niet heeft gewacht met het indienen van dit wetsvoorstel, totdat ook de voorstellen klaar zijn voor mogelijke herindeling van Zijpe, Schagen en Harenkarspel.

Met de indiening van het onderhavige wetsvoorstel heeft de regering het verzoek van de betrokken gemeentebesturen en van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland gevolgd om de beoogde herindeling te laten plaatsvinden op 1 januari 2012. De vier betrokken gemeenten verkeren sinds de vaststelling van het herindelingsadvies op 13 januari 2010 in onzekerheid over hun toekomst. De regering hecht er daarom aan om, in goed overleg met de beide Kamers der Staten-Generaal, deze duidelijkheid zo snel mogelijk te kunnen bieden. Het herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe, dat op 14 februari 2011 door provinciale staten van Noord-Holland is vastgesteld en daarna is toegezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft betrekking op een samenvoeging van voornoemde gemeenten per 1 januari 2013. Op basis van de daarvoor geldende procedure en termijnen van de Wet arhi zal ik een beslissing nemen tot het doen van een voorstel aan de ministerraad over dit herindelingsadvies.

### **3. Toetsingen**

#### *3.1. Algemeen*

De leden van de SP-fractie brengen in herinnering dat op 2 juli 2009 de Kamer de motie-Van der Staaij (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 9) heeft aangenomen. Deze motie spreekt uit dat «ongeacht het inwoneraantal, een gemeente niet gedwongen kan worden tot herindeling, wanneer concrete bestuurlijke knelpunten dit uiterste middel van een herindeling niet rechtvaardigen». Deze leden vragen de regering aan te geven waarom dit voorstel voor herindeling niet strijdig is met deze Kameruitspraak.

Er bestaat geen strijdigheid tussen het voorliggende voorstel en de door deze leden genoemde motie-Van der Staaij, omdat er geen sprake is van een «gedwongen» herindeling maar van een voorstel tot vrijwillige samenvoeging, zoals blijkt uit het herindelingsadvies dat door de raden van de vier betrokken gemeenten is vastgesteld.

### 3.2.1. Toets draagvlak

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de onderhavige samenvoeging kan rekenen op een breed bestuurlijk draagvlak. Het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies zijn nagenoeg unaniem door de raden van de betrokken gemeenten vastgesteld. Geconstateerd kan evenwel worden, en dat bleek ook tijdens de hoorzitting die de Tweede Kamer op 8 april jl. hield, dat inmiddels in de gemeente Niedorp kritisch tegen de samenvoeging wordt aangekeken. Deze leden vragen aan de regering of er nog voldoende draagvlak in de gemeente Niedorp is, nu na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 de verhoudingen daar anders zijn komen te liggen en er 9 leden van de raad vóór samenvoeging zijn en 6 leden tegen.

Voor de toetsing van het lokaal bestuurlijk draagvlak baseert de regering zich op de democratische besluitvorming in gemeenten zoals dat blijkt uit raadsbesluiten. Het herindelingsadvies is door de raad van de gemeente Niedorp nagenoeg unaniem vastgesteld. Zoals deze leden aangeven, zijn de verhoudingen in de raad van Niedorp ten aanzien van deze samenvoeging na de raadsverkiezingen van 3 maart 2010 gewijzigd, maar – zo merkt de regering op – dat heeft tot op heden niet tot een ander standpunt in de vorm van een besluit van deze raad geleid. Op basis hiervan concludeert de regering dat er (nog steeds) voldoende bestuurlijk draagvlak bestaat bij de gemeente Niedorp voor het voorstel.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat het hen opviel dat er binnen de gemeente Niedorp een duidelijk ongenoegen is tegen de voorgenomen herindeling. Allereerst zijn er signalen over het niet navolgen van de inspraakprocedures. Deze leden vragen om een beschrijving van de wijze waarop de gemeente Niedorp de inspraak in de Arhi-procedure heeft georganiseerd.

Zoals geregeld in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is het herindelingsontwerp in de vier betrokken gemeenten gedurende 8 weken ter inzage gelegd, zodat een ieder in de gelegenheid is gesteld zienswijzen op het ontwerp in te dienen. In die zin herkent de regering de door deze leden genoemde «signalen over het niet navolgen van de inspraakprocedures» niet.

Daarnaast heeft het gemeentebestuur van Niedorp, zonder dat hiertoe een wettelijke verplichting bestaat, tussen 17 november 2008 en 12 september 2009 drie informatie- of dorpsavonden en één zogeheten infotour georganiseerd.

Verder lezen deze leden dat de gemeenten Niedorp en Wieringermeer als eersten de keus hadden gemaakt om samen te gaan. Gezien de ligging van Niedorp, de economische gerichtheid op Schagen en het ongenoegen onder de bevolking vragen deze leden welke overwegingen de gemeenten Niedorp en Wieringermeer hadden om samen verder te willen.

De besturen van de gemeenten Wieringermeer en Niedorp hebben zich inderdaad als eerste gemeenten in de Kop van Noord-Holland publiekelijk, en los van elkaar, uitgesproken over de noodzaak tot gemeentelijke herindeling. De beide gemeenten onderhielden vanaf dat moment intensieve contacten en zagen veel voordelen in een samenvoeging als

het gaat om kansen tot versterking van de economische structuur, de gedeelde opgaven voor het open landschap en water, en het kleine kernenbeleid. De bereidheid tot samengaan van de gemeenten Wieringermeer en Niedorp werd bestuurlijk breed gedragen, waarbij het wel wenselijk werd geacht om ten minste één andere gemeente bij het fusieproces te betrekken. In dat verband zijn de gemeenten Anna Paulowna en Wieringen in beeld gekomen als fusiepartners van Wieringermeer en Niedorp. Hierbij speelden de mate van gelijkheid van karakter van Anna Paulowna en Wieringen alsook de mogelijkheden die deze gemeenten bieden tot versterking van de economische structuur in het gebied een belangrijke rol. Daarbij moet worden opgemerkt dat de uitspraken over een mogelijke samenvoeging van de gemeenten Niedorp en Wieringermeer en mogelijk ook met de gemeenten Anna Paulowna en Wieringen, in die periode nauwelijks tot maatschappelijke reacties hebben geleid.

De gemeenten Niedorp en Wieringermeer hebben destijds de voortgang van het herindelingstraject getemporeerd om zo de ruimte te geven aan een bredere visie op de bestuurlijke organisatie in de regio toen bleek dat er verschil bestond in het tempo waarin andere gemeenten in de regio bezig waren zich te oriënteren op de toekomstige bestuurlijke organisatie van de Kop van Noord-Holland. Om dat proces te stroomlijnen zijn er een aantal regionale werkconferenties gehouden met als uiteindelijk resultaat, dat de raden van Niedorp en Wieringermeer (evenals de raden van de overige zeven gemeenten in de regio) hebben ingestemd met de aanstelling van een informateur, de heer Schoof, die als opdracht had een advies uit te brengen over de bestuurlijke organisatie in de Kop van Noord-Holland. Om tot een zorgvuldige afweging te kunnen komen op basis van het uit te brengen advies is toen eveneens door de besturen van de gemeenten Niedorp en Wieringermeer besloten hun voorkeur voor een samenvoeging per 1 januari 2011 met een jaar uit te stellen. Op 17 maart 2009 hebben de raden van de gemeenten Niedorp en Wieringermeer de uitkomst van het rapport van informateur Schoof besproken in een gezamenlijke vergadering en besloten de aanbevelingen in het rapport over te nemen en af te zien van het voornemen tot een samenvoeging van beide gemeenten. Daarna hebben de besturen van beide gemeenten zich uitsluitend nog gericht op samenvoeging met de gemeenten Anna Paulowna en Wieringen, wat uiteindelijk heeft geresulteerd in een herindelingsadvies dat door de raden van de vier gemeenten is vastgesteld.

Er is veeleer sprake van een zekere maatschappelijke binding tussen Niedorp en Schagen, omdat de gemeente Schagen in het gebied een functie heeft als centrumgemeente met een hoog voorzieningenniveau. Het op peil houden van dit voorzieningenniveau is mede afhankelijk van de binding met de overige regiogemeenten. De vraag is in hoeverre Schagen bereid is ten koste van het eigen voorzieningenniveau voldoende aandacht te genereren voor het behoud van de leefbaarheid in de andere gemeenten en de kleine kernen.

Van een sterke economische gerichtheid van Niedorp en Wieringermeer op de gemeente Schagen kan niet echt worden gesproken. Daarvoor wijkt het karakter en de economische structuur van Schagen teveel af van die van Niedorp en Wieringermeer. De gemeente Schagen heeft nauwelijks een buitengebied en heeft geen kleine kernen, zodat het vraagstuk van de leefbaarheid en het voorzieningenniveau in kernen voor deze gemeente niet speelt (terwijl dat belangrijke opgaven zijn in de andere gemeenten in de regio). In economisch opzicht speelt de agrarische sector in de gemeente Schagen nauwelijks een rol van betekenis, terwijl de agrarische sector een primaire bedrijfstak is in de landelijke gemeenten in de Kop van Noord-Holland.

Verder willen deze leden weten of er serieus onderzoek is gedaan naar de variant waarbij Niedorp geheel of gedeeltelijk samengevoegd wordt met Zijpe, Schagen en Harenkarspel. Wat waren, zo vragen deze leden, de voor- en nadelen van deze varianten en hoe oordeelden de betrokken gemeenten over deze varianten.

Er is door de gemeente Niedorp onderzoek gedaan naar de variant waarbij de gemeente Niedorp geheel en gedeeltelijk samengevoegd wordt met de gemeenten Schagen, Harenkarspel en Zijpe. Dat onderzoek vond in eerste instantie plaats door middel van oriënterende gesprekken die de gemeente Niedorp heeft gehouden met deze gemeenten. Uit deze gesprekken is gebleken dat de andere, voornoemde gemeenten vooral andere oriëntaties hadden bij een herindelingstraject. Vrijwel parallel hieraan vond het onderzoek door informateur Schoof plaats, die op inhoudelijke afwegingen is gekomen met de aanbeveling tot vorming van twee nieuwe gemeenten (de zogeheten Oost- en Westvariant) en behoud van zelfstandigheid van de gemeenten Den Helder en Texel. Het regionale eindbeeld van informateur Schoof wordt thans, met uitzondering van de gemeente Zijpe, door de overige acht gemeenten in de Kop van Noord-Holland onderschreven en biedt de beste kansen voor een evenwichtige verdeling van de bestuurskracht over het gebied door de vorming van twee nieuwe, duurzame en bestuurskrachtige gemeenten. De resultaten van het onderzoek van de heer Schoof waren dan ook aanleiding voor Niedorp om definitief te kiezen voor de Oostvariant als fusietraject.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de minister stelt dat het draagvlak voor het voorstel in de – op 3 maart 2010 – gekozen raad van Niedorp is afgenomen, maar dat het voorstel nog steeds kan rekenen op steun van de meerderheid van deze raad. Hoe liggen, zo vragen deze leden, de verhoudingen in de gemeenteraad.

Van de raad van Niedorp, die bestaat uit 15 leden, zijn 9 leden voor het voorstel en 6 leden tegen het voorstel.

Voorts geven deze leden aan dat inwoners en maatschappelijke organisaties op verschillende manieren betrokken zijn geweest bij het proces door middel van informatiebijeenkomsten, hoorzittingen, raadsdebatten en voorlichting via een gezamenlijke website en fusiekrant. Hoe is, zo vragen deze leden, het draagvlak bij de verschillende maatschappelijke organisaties.

Dit draagvlak is groot te noemen. Ter illustratie kan daarover het volgende worden opgemerkt. Het georganiseerde bedrijfsleven in de vier betrokken gemeenten is sterk voorstander van de voorgestelde herindeling. De ondernemersverenigingen uit de vier gemeenten zijn een proces gestart om te komen tot een formele samenwerking per 1 januari 2012. Ook de Kamer van Koophandel Noordwest-Holland, MKB Noordwest-Holland, LTO Noord Noord-Holland en VNO-NCW Noordwest-Holland zien voordelen en tevens de noodzaak van versterking van de bestuurskracht van de betrokken gemeenten door middel van een samenvoeging vanwege de regionale ontwikkelingen en opgaven in het gebied. De Jeugdadviesraden van de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer denken mee over de nieuw te vormen gemeente en hebben een structuur voor de nieuwe centrale jeugdadviesraad Hollands Kroon met deelraden per gemeente uitgewerkt. De ANBO-afdelingen in Anna Paulowna, Wieringen en Wieringermeer gaan uit van de vorming van de nieuwe gemeente Hollands Kroon (de ANBO-afdeling Niedorp echter niet en heeft dat tijdens de hoorzitting op 8 april jl. ook in die zin uitgesproken). De ANBO-afdelingen van de andere drie betrokken gemeenten werken ondertussen samen en gaan in dat

verband een convenant ondertekenen. De ouderenbonden in het gebied, tot slot, anticiperen op de ontwikkelingen door oprichting van een LSBO (Locaal Samenwerkende Bonden voor Ouderen), waarin de zeven ANBO-afdelingen, de twee afdelingen van de PCOB en een afdeling van de KBO zullen opgaan.

De leden van de SP-fractie zien vooral gebrek aan draagvlak in de gemeente Niedorp. Ook constateren zij dat elders in de kop van Noord-Holland plannen zijn voor herindeling, waarin Niedorp mogelijk een rol kan spelen. Deze leden vragen de regering dit voorstel voor herindeling aan te houden en de gemeente Niedorp te vragen een representatieve volksraadpleging te organiseren.

De regering ziet geen enkele aanleiding om het gemeentebestuur van Niedorp te vragen een volksraadpleging te houden, en om deze reden het wetsvoorstel aan te houden. De bevoegdheid tot het nemen van een besluit over gemeentelijke herindeling komt toe aan de gemeenteraad. De raad van de gemeente Niedorp heeft als rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging conform de Wet algemene regels herindeling het herindelingsadvies vastgesteld. Er is door de raad van Niedorp een democratisch gelegitimeerd besluit genomen.

Voorts constateren deze leden dat vooral in de gemeente Niedorp bewoners grote bezwaren zien tegen deze herindeling. Waarom, zo vragen deze leden, deelt de regering niet de constatering dat de inwoners van Niedorp veel meer gericht zijn op Schagen, bijvoorbeeld voor openbaar vervoer, onderwijs en zorg, en tevens dat Niedorp ook in historisch, sociaal en cultureel opzicht veel minder hoort bij Anna Paulowna, Wieringen en Wieringermeer en veel meer bij Schagen en omliggende gemeenten.

Het is niet aan de regering om uitspraken te doen over de mate waarin inwoners van een gemeente op andere, omliggende gemeenten zijn georiënteerd en wat in dat verband een «logische» herindeling zou kunnen zijn. Deze afweging is primair een verantwoordelijkheid van de besturen van de betrokken gemeenten. Los daarvan, merkt de regering op dat een wijziging van de bestuurlijke grenzen van gemeenten niet betekent dat er een einde komt aan de mogelijkheid voor inwoners om in andere, omliggende gemeenten gebruik te kunnen maken van voorzieningen.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan in de memorie van toelichting te lezen dat het draagvlak in de gemeente Niedorp is afgenomen. Hoe liggen de verhoudingen nu, zo vragen deze leden.

Zoals aangegeven in de beantwoording van een vraag van de leden van de CDA-fractie, wordt het voorstel in de huidige raad van Niedorp door 9 leden gesteund en zijn 6 leden tegen het voorstel.

Voorts vragen deze leden of op basis van de 1078 negatieve zienswijzen in de gemeente Niedorp de conclusie te rechtvaardigen is dat het maatschappelijk draagvlak te beperkt is.

Het gemeentebestuur is primair verantwoordelijk te investeren in het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel, een belangenafweging te maken en een democratisch gelegitimeerd besluit te nemen. Er zijn verschillende indicatoren op basis waarvan het maatschappelijk draagvlak inzichtelijk kan worden gemaakt. Een van deze indicatoren is het aantal zienswijzen dat is ingediend op een herindelingsontwerp. Gelet op het aantal van 1078 negatieve zienswijzen op het herindelingsontwerp



in de gemeente Niedorp heeft de regering het maatschappelijk draagvlak voor het voorstel in de gemeente Niedorp aangeduid als zijnde niet onverdeeld positief. Deze kwalificatie is van een andere orde dan een «te beperkt» maatschappelijk draagvlak, omdat deze aanduiding veeleer een bepaalde, achterliggende kwantitatieve norm veronderstelt. Ten opzichte van welke maatstaf zou het aantal van 1078 negatieve zienswijzen moeten worden afgemeten om te kunnen spreken van een «te beperkt» maatschappelijk draagvlak, zo vraagt de regering zich af.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan kennis te hebben genomen van de vaststelling van de regering dat het maatschappelijk draagvlak in de gemeente Niedorp niet onverdeeld positief is. Deze leden vragen hoe het ontbreken van maatschappelijk draagvlak in Niedorp zich verhoudt tot het uitgangspunt – ook in het regeerakkoord – dat herindelingen van onderop plaatsvinden. Geldt dit, zo vragen deze leden, volgens de regering enkel vrijwilligheid op het bestuurlijke vlak, of ook vrijwilligheid ten aanzien van het maatschappelijk draagvlak.

Voor het antwoord op de vraag of herindelingen van onderop tot stand komen, is bepalend wie het initiatief heeft genomen tot een herindelingsvoorstel. Het voorstel is afkomstig van de vier betrokken gemeenten zelf en is derhalve van onderop tot stand gekomen. Deze leden geven aan dat er sprake zou van «het ontbreken van maatschappelijk draagvlak in Niedorp». De negatieve zienswijzen in Niedorp zijn, zo heeft de regering begrepen, overwegend afkomstig uit een geografisch beperkt deel van Niedorp. De beoogde herindeling is een belangrijk thema geweest bij verkiezingen van 3 maart 2010 en heeft een meerderheid opgeleverd van de raad die het voorstel steunt. Er bestaat dan ook voldoende bestuurlijk draagvlak en het maatschappelijk draagvlak voor het voorstel ontbreekt slechts in een geografisch deel van Niedorp überhaupt. Om deze reden kan niet worden gezegd dat het maatschappelijk draagvlak ontbreekt, maar veeleer – zoals aangegeven in de memorie van toelichting – niet onverdeeld positief is.

### 3.2.2. Toets bestuurskracht

In de memorie van toelichting lezen de leden van de CDA-fractie dat de betrokken gemeenten in toenemende mate kampen met gebrek aan voldoende toezichts- en handhavingsmogelijkheden en niet in staat zijn om dit alles binnen de bestaande begrotingen op te lossen. Wat bedoelt de minister met de constatering dat er onvoldoende toezichts- en handhavingsmogelijkheden zijn, op welke terreinen speelt dit het meest en welke weerslag heeft dit op de bestaande begrotingen, zo vragen deze leden.

De betrokken gemeenten geven desgevraagd aan ieder afzonderlijk steeds minder goed in staat te zijn toezicht en handhaving op een voldoende niveau te organiseren en te bekostigen. Daarbij gaat het specifiek om toezicht en handhaving op de terreinen van bouwen, wonen, milieu, veiligheid en de APV. Het is voor de individuele betrokken gemeenten te kostbaar om alle benodigde specialismen op het gebied van toezicht en handhaving in eigen hand te hebben en aldus de organisatie goed neer te zetten. Met de beoogde samenvoeging, zo geven de betrokken gemeenten aan, ontstaan er meer mogelijkheden personele capaciteit en financiële middelen te bundelen ter versterking van handhaving en toezicht.

De leden van de SP-fractie vragen of hun vermoeden klopt dat in geen van de betrokken gemeenten daadwerkelijk een bestuurskrachtmeting heeft plaatsgevonden. Indien dit niet het geval is, zo vragen deze leden, hoe kan de regering dan beoordelen dat een verbetering van bestuurskracht

noodzakelijk is. Is, zo vragen deze leden, hier sprake van een preventieve herindeling.

De regering baseert zich primair op de oordeelsvorming van gemeenten zelf. Is het gaat om versterking van de eigen bestuurskracht. De besturen van de vier betrokken gemeenten zijn tot het oordeel gekomen dat de bestuurskracht versterking behoeft ten einde de huidige en toekomstige opgaven en taken beter te kunnen vervullen. Aan dit oordeel ligt in geen van de betrokken gemeenten een uitgevoerde bestuurskrachtmeting ten grondslag. Dat betekent echter niet dat gemeenten niet ook op basis van zelfkennis en eigen ervaringen tot het gefundeerde oordeel kunnen komen dat de bestuurskracht versterking behoeft.

### 3.2.3. Toets duurzaamheid

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan dat de regering heeft geconcludeerd dat de nieuw te vormen gemeente Hollands Kroon voldoende robuust is om voor een reeks van jaren haar taken beter te vervullen. Voor deze leden is nog niet geheel duidelijk hoe de nieuwe gemeente hier beter aan bijdraagt en voor hoe lang de nieuwe samenstelling voldoende robuust zal zijn. Kan de regering een uitgebreidere motivering geven, zo vragen deze leden.

De grotere schaal stelt de nieuwe gemeente beter in staat om personele capaciteit en middelen van de vier afzonderlijke gemeenten te bundelen en aldus de nieuwe organisatie robuuster te maken om de huidige en toekomstige opgaven en taken beter te vervullen. De beoogde versterking van de bestuurskracht van de nieuwe gemeente zal vooral ook ten goede komen in de aanpak van de opgaven die de afzonderlijke gemeenten al met elkaar gemeenschappelijk hebben (economische structuurversterking, kleine kernenbeleid, bevolkingsdaling).

De duurzaamheid van een heringedeelde gemeente laat zich niet exact in jaren uitdrukken. Omdat de vorming van de nieuwe gemeente Hollands Kroon tevens is ingebed in een duurzaam regionaal eindbeeld van de Kop van Noord-Holland en er goede afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van de regionale samenwerkingsagenda met Den Helder, heeft de regering geen aanleiding om te twijfelen over de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente Holland Kroon.

### 3.2.4. Toets samenhang

De leden van de PvdA-fractie hechten veel waarde aan de gemeente als bestuur dat dichtbij de burgers staat. Zij realiseren zich dat een herindeling de afstand tussen bestuur en burgers kan vergroten, maar zij menen dat er alternatieve manieren zijn waarop het bestuur ook in een grotere gemeente het contact met de lokale gemeenschappen kan behouden en versterken. Daarom vragen deze leden aan de regering toe te lichten op welke wijze de nieuwe gemeente van plan is om de lokale gemeenschappen optimaal betrokken te laten zijn bij het werk van de gemeente en of deze dorpen ook een vorm van inspraak zullen krijgen.

De betrokken gemeenten geven aan in hun strategische visie op de nieuw te vormen gemeente Hollands Kroon aan dat dorpsraden mogelijk een instrument zijn om de kernenstructuur te versterken en de betrokkenheid van burgers te vergroten. Uitgangspunt is dat het initiatief tot de instelling van dorpsraden altijd bij de inwoners ligt, waarbij de gemeente het initiatief zal faciliteren en zal zorgen voor een goede coördinatie tussen de dorpsraden. De ervaringen in de gemeente Niedorp, die al werkt met dorpsraden, worden meegenomen naar een nog op te stellen nota kernenbeleid. Het hebben van korte communicatielijnen tussen de

inwoners en de gemeente is een van de doelstellingen van het kernenbeleid. Andere mogelijke onderdelen van het kernenbeleid van de nieuwe gemeente zijn een structurele en adequate samenwerking tussen adviesorganen, verenigingen en andere georganiseerde verbanden, de introductie van verschillende participatievormen, zoals interactieve beleidsvorming (waarbij ook verschillende ICT-mogelijkheden optimaal kunnen worden benut), de invoering van zelfbeheer in wijken en kernen en het inrichten van laagdrempelige aanspreek- en contactpunten voor burgers, bedrijven en overige partners.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat met de samenvoeging van de betrokken gemeenten een nieuwe gemeente ontstaat met 22 kernen. Deze leden vinden de leefbaarheid en eigen identiteit van kernen een belangrijke zaak. Welke plannen, zo vragen deze leden, zijn er voor de nieuwe gemeente om de identiteit en de leefbaarheid in de dorpen en kernen te behouden. Voorts vragen deze leden in hoeverre in dit gebied sprake is van krimpproblematiek

Het kernenbeleid van de nieuw te vormen gemeente Hollands Kroon is erop gericht om, in samenwerking met de inwoners en gemeenschappen, de identiteit, leefbaarheid en veiligheid in kleine kernen op peil te houden en waar mogelijk te versterken. Zoals aangegeven in beantwoording van een vraag van de leden van de PvdA-fractie, kunnen dorpsraden daarbij een belangrijke rol spelen. Het beleid ten aanzien van de leefbaarheid in kernen is gestoeld op behoud en versterking van gemeenschapszin en het principe van eigen verantwoordelijkheid, waarbij de gemeente de regierol vervult om maatschappelijke organisaties, instellingen en bedrijven bij elkaar te brengen. De ambitie is verder om in 2012 centrale én decentrale dienstverlening door de gemeente gereed te hebben. Om de afstand tussen burgers, bedrijven en de gemeente klein te houden zullen in de vier gemeenten servicepunten worden ingericht. Tevens bestaat de ambitie om, waar nodig, thuisbezoeken te brengen en gesprekken in bijvoorbeeld verzorgingscentra in kernen te houden. Tot slot zal er in het beoogde kernenbeleid bijzondere aandacht zijn voor de doelgroep ouderen, waarbij de gemeente nauw met de ouderenbonden zal samenwerken.

Het betrokken gebied maakt deel uit van de Kop van Noord-Holland die een zogeheten anticipeerregio is in het kader van bevolkingsdaling. Dat wil zeggen een regio waarvan de effecten van bevolkingsdaling nu nog niet maar in de toekomst wel voelbaar zullen zijn en waarbij in het beleid ingespeeld zal moeten worden op de toekomstige bevolkingsdaling.

De leden van de SP-fractie brengen naar voren dat door de betrokken gemeenten een strategische visie is opgesteld, samen met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Deze visie zou op veel maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak kunnen rekenen. Is de informatie van deze leden waar dat de rekenkamers van de betrokken gemeenten deze strategische visie veel te ambitieus vinden en waarschijnlijk niet of nauwelijks haalbaar, en wat is daarop het commentaar van de regering, zo vragen deze leden.

De rekenkamers van de betrokken gemeenten hebben inderdaad een reactie gegeven op de strategische visie. In hun reactie geven de rekenkamers niet aan dat de strategische visie veel te ambitieus is, maar wordt wel de vraag gesteld of de nieuwe raad van Hollands Kroon de ambities in de strategische visie kan waarmaken. De regering is van mening dat het aan de raad van de nieuw te vormen gemeente Hollands Kroon is de strategische visie vast te stellen. Hierbij zouden bepaalde doelstellingen en maatregelen kunnen worden bijgesteld. Het is tevens

aan die raad om prioriteiten toe te kennen aan de verschillende ambities in de uitwerking van de strategische visie.

De leden van de ChristenUnie-fractie gaan in op de vaststelling van de regering dat de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer elkaar aanvullen waar het de economische factoren betreft en daarmee voldoende interne samenhang vertonen. Deze leden vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot het feit dat er in de betrokken gemeenten een verscheidenheid van economische dragers bestaat. Kan de regering, zo vragen deze leden, hierover opheldering verschaffen.

Een verscheidenheid aan economische dragers, zoals inderdaad aanwezig is in de betrokken gemeenten, biedt ook kansen om nieuwe, creatieve en innovatieve verbindingen te leggen tussen die bestaande vormen van bedrijvigheid die complementair aan elkaar zijn. Nieuwe of geïntegreerde vormen van bedrijvigheid (clusters) die ontstaan door verbindingen tussen verschillende economische dragers versterken de economische structuur en daarmee de interne samenhang van de nieuwe gemeente. Door deze zogeheten clusteraanpak wordt versterking van de economische structuur beoogd ten aanzien van de volgende hoofdsectoren: *agribusiness* (multifunctionele landbouw, koppelingen met recreatie en toerisme, innovatie in de voedselketens); energie en water (energiebesparing in woningen, glastuinbouw en industrie, duurzame energie, onderzoek en innovatie), vrijetijdsbusiness (waterrecreatie, koppeling met *agribusiness*), visserij en (herstructurering van) bedrijventerreinen.

### 3.2.5. Toets regionale samenhang en evenwicht

De leden van de PvdA-fractie begrijpen uit de memorie van toelichting dat de gemeente Den Helder aanvankelijk vreesde voor de mogelijkheden om zich in de regio te ontwikkelen en, zonder schaalvergroting, regionale projecten uit te voeren. Inmiddels heeft Den Helder haar steun gegeven aan de uitvoering van de regionale visie, waarin samenwerkingsafspraken gemaakt zullen worden tussen de drie gemeenten onder regie van de gemeente Den Helder. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie hoe robuust deze constructie is voor de regionale ontwikkeling in de Kop van Noord-Holland en Den Helder.

De provincie Noord-Holland werkt samen met de regio, de Kamer van Koophandel, het bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen aan een clusteraanpak voor het gebied Noord-Holland Noord. Om deze aanpak tot een succes te maken is intensivering van de regionale samenwerking en regionale bestuurskracht essentieel. Zowel in het rapport van informateur Schoof als in het rapport van Deetman/Mans wordt dan ook gewezen op de noodzaak van regionale samenwerking.

In de Kop van Noord-Holland is dit goed opgepakt. De versterking van de bestuurskracht van gemeenten wordt beoogd met de vorming van de twee nieuwe gemeenten op basis van de aanbevelingen van informateur Schoof. Ook de regionale samenwerking komt goed van de grond. Na de regionale conferentie over demografische ontwikkelingen in oktober 2010, waar het rapport van Deetman is gepresenteerd, is de regio voortvarend aan de slag gegaan met intensivering van de onderlinge banden. Dit heeft geresulteerd in een regionale raadsbijeenkomst op 20 april jl. waarin de clusteraanpak is onderschreven. Voor de Kop van Noord-Holland is een aantal speerpunten benoemd, die in het regionale actieprogramma worden opgenomen. Om deze samenwerking een extra impuls te geven, hebben gedeputeerde staten van Noord-Holland besloten een regionale stuurgroep in te richten voor de Kop van Noord-Holland, die onder leiding zal staan van de commissaris van de Koningin, die zich zal richten op de regionale economische structuurversterking.

De leden van de PvdA-fractie geven aan in de memorie van toelichting te lezen dat er een aantal samenwerkingsverbanden actief is in de Kop van Noord-Holland. Deze leden zouden graag van de regering horen welke plannen de nieuwe gemeente heeft voor deelname en aanpassing van de samenwerkingsverbanden waar de gemeenten deel van uitmaken.

De betrokken gemeenten geven in de strategische visie op de nieuw te vormen gemeente Hollands Kroon aan dat deze gemeente zich zal ontwikkelen tot een zogeheten regiegemeente die zich concentreert op haar kerntaken en waarbij uitvoerende en routinematige taken kunnen worden overgelaten aan uitvoeringsdiensten en/of externe partijen. De bestaande samenwerkingsverbanden worden zoveel mogelijk gehandhaafd. Het is de verwachting dat de toepassing van het regieconcept en de complexiteit van vraagstukken ertoe zullen leiden dat de gemeente Hollands Kroon eerder méér dan minder in samenwerking zal gaan uitvoeren.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe onderwerp zijn van een op 13 juli 2010 vastgesteld provinciaal herindelingsontwerp tot samenvoeging van deze gemeenten per 1 januari 2013. Wat is de stand van zaken van deze herindelingsprocedure, zo vragen deze leden.

Provinciale staten van Noord-Holland hebben op 14 februari 2011 het herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe vastgesteld. Het herindelingsadvies is op 8 maart 2011 aan mij toegestuurd. Op basis van de daarvoor geldende procedure en termijnen van de Wet arhi zal ik het voorstel toetsen aan het regeerakkoord en aan de criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling en op basis daarvan een beslissing nemen over een voorstel aan de ministerraad over dit herindelingsadvies.

Voorts geven deze leden aan dat het college van Den Helder bij brief van 15 december 2010 van een negatieve naar een positieve zienswijze op de voorgenomen herindeling gegaan. Wat is de reden van deze ommezwaai van de gemeente Den Helder, zo vragen deze leden.

Het college van Den Helder geeft in zijn brief aan, dat de discussie over de beste oplossing voor de bestuurlijke indeling van de Kop van Noord-Holland thans bezien moet worden in het perspectief van de beoogde vorming van twee nieuwe gemeenten in deze regio, waaronder de nieuw te vormen gemeente Hollands Kroon. Het is thans van belang om het blikveld te wenden naar de omvangrijke regionale opgaven in de Kop van Noord-Holland, zo geeft het college van Den Helder aan. Specifiek worden genoemd de veranderende demografische ontwikkelingen (ontgroening, vergrijzing, afname beroepsbevolking en uiteindelijk de afname van de bevolking) en het nemen van maatregelen ter voorkoming van een afname van de werkgelegenheid in deze regio. Het college van Den Helder staat een verregaande en intensieve samenwerking voor ogen met de huidige regiogemeenten en de beoogde twee nieuwe gemeenten, waarbij sprake is van een regierol van Den Helder die regionaal wordt erkend en ondersteund. Over de verdere vormgeving van de bestuurlijke samenwerking, zo geeft het college aan, zal op korte termijn verder van gedachten moeten worden gewisseld tussen de betrokken gemeenten.

De leden van de CDA-fractie brengen verder naar voren dat de provincie Noord-Holland een brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft geschreven over de regionale ontwikkeling in het gebied rondom de gemeente Den Helder. Waarom ontbreken de gemeenten Wieringermeer en Niedorp bij de gemeenten die de intentie-

overeenkomst met Den Helder hebben afgesloten en zijn deze gemeenten wel betrokken bij de regionale ontwikkeling van Den Helder, zo vragen deze leden. Voorts vragen deze leden welke onderwerpen er op de regionale samenwerkingsagenda staan.

In de regio Noord-Holland Noord (Kop van Noord-Holland, West-Friesland en de regio Alkmaar) wordt gezamenlijk gewerkt aan een zogeheten clusteraanpak in het kader van de regionale samenwerkingsagenda. Daarbinnen zoeken partijen zoveel mogelijk aansluiting bij het economische cluster die hun direct raakt. De havenontwikkeling van Den Helder raakt in eerste instantie de overige havengemeenten en de gemeente Zijpe door de betrokkenheid van ECN. Deze partijen hebben in eerste instantie dan ook de intentieverklaring ondertekend. Dit neemt niet weg dat ook de andere gemeenten in de Kop, de regio Alkmaar en West-Friesland deze havenontwikkeling ondersteunen.

In de regionale samenwerkingsagenda staat de clusteraanpak centraal. De overheden richten zich daarbij vooral op facilitering van ruimtelijke ordening, woningbouwafstemming, bereikbaarheid, leefbaarheid in relatie tot de vraag vanuit de clusters. Welke leefomgeving is nodig om de mensen aan de regio te binden c.q. aan te trekken, inclusief de leefbaarheid in kleine kernen. De Kop van Noord-Holland is een zogeheten anticipeerregio in het kader van bevolkingsdaling. De toekomstige demografische ontwikkelingen (ontgroening, vergrijzing, daling van de beroepsbevolking en krimp) maken dat de gemeenten hun beleid beter op elkaar moeten afstemmen om beter in te kunnen spelen op de toekomstige bevolkingsdaling.

De leden van de SP-fractie nemen kennis van de mening van de regering dat dit voorstel niet leidt tot een zogeheten restproblematiek, omdat de omliggende gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe onderwerp zijn van een provinciaal herindelingsontwerp. Hoe komt de regering tot deze opmerkelijke conclusie, vragen deze leden. Deze leden geven aan dat in Zijpe een referendum is gehouden, waarbij de inwoners in meerderheid aangaven zelfstandig te willen blijven en vragen een reactie van de regering hierop.

In de regiovisie van informateur Schoof wordt een integraal eindbeeld aangegeven van de bestuurlijke indeling van de regio, waar zowel de beoogde gemeentelijke herindeling in het oostelijk als het westelijk deel van de Kop van Noord-Holland deel van uitmaken. De zogeheten Oost- en West-variant van informateur Schoof gaan uit van een samenvoeging van die gemeenten die qua karakter en maatschappelijke opgaven de sterkste overeenkomsten met elkaar vertonen en aldus twee nieuwe duurzame en tevens bestuurskrachtige gemeenten ontstaan, waarbij de verbinding in de regio wordt gelegd in de gezamenlijk uit te voeren regionale uitvoeringsagenda met een voortrekkersrol van Den Helder. Deze visie wordt breed gedeeld in de regio. Van restproblematiek is dan ook geen sprake, waarbij overigens nog wordt opgemerkt dat er – behoudens in eerste instantie door het college van Den Helder – er door geen enkele andere gemeente een negatieve zienswijze is ingediend op het herindelingsontwerp tot vorming van de nieuwe gemeente Hollands Kroon waaruit eventuele restproblematiek zou kunnen blijken.

Dat het herindelingsproces in de westelijk deel niet geheel gelijk oploopt met het proces in het oostelijk deel, is mede een gevolg van het in Zijpe gehouden referendum en het hierdoor gewijzigde standpunt van de raad van Zijpe. Gedeputeerde staten van Noord-Holland hebben in de Arhi-procedure zorgvuldigheid betracht en de gemeente Zijpe aange-

boden een bestuurskrachtonderzoek te houden. 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 opkomst van het referendum in de gemeente Zijpe op 4 juni 2009 was 46% en 63% daarvan stemde voor behoud van zelfstandigheid van deze gemeente. Op dit moment is er in dit gebied echter een en ander sterk in beweging. Zo is er vanuit Zijpe slechts één zienswijze ingebracht tegen het herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe. Eind maart 2011 hebben de fractievoorzitters van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe in een bijeenkomst gesproken over de handreiking die de gemeenten Harenkarspel en Schagen hebben gedaan aan Zijpe. Op 26 april 2011 zullen de drie betrokken raden een besluit nemen over de uitgangspunten van deze handreiking. De raad van Zijpe zal dan besluiten of hij zich nog langer zal blijven verzetten tegen de beoogde herindeling of dat de gemeente Zijpe gezamenlijk met de andere gemeenten zich verder zal voorbereiden op een eventuele herindeling met ingang van 1 januari 2013.

#### **4. Financiële aspecten**

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op de negatieve effecten bij de maatstaven «buitenwater» en «vast bedrag».

De maatstaf buitenwater heeft betrekking op het buitenwater van de gemeenten, in dit geval het IJsselmeer en de Waddenzee. De vergoeding op basis van de verdeelmaatstaf buitenwater in het gemeentefonds is per gemeente gemaximeerd op 10 000 ha. Voor twee van de vier betrokken gemeenten geldt dat het aantal hectaren buitenwater groter is dan 10 000 ha. per gemeente. Na samenvoeging van de vier betrokken gemeenten is sprake van een vergoeding op basis van maximaal 10 000 ha. voor de nieuw te vormen gemeente.

Een van de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds is het vaste bedrag voor iedere gemeente. Dit bedrag is voor iedere gemeente hetzelfde. Waar in de situatie vóór de herindeling de vier betrokken gemeenten afzonderlijk een vast bedrag ontvangen als onderdeel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, is dit in de situatie na herindeling nog maar één keer. Het aantal gemeenten is immers door de samenvoeging verminderd van vier naar één.

Voorts vragen deze leden of «uitgestrekt gebied» ook een maatstaf is bij het bepalen van de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds.

In het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de uitgestrektheid van gemeenten via de verdeelmaatstaf voor de landoppervlakte van de gemeente. Ook voor de oppervlakte van het binnenwater is een maatstaf in het gemeentefonds opgenomen. Daarnaast wordt in het gemeentefonds rekening gehouden met het aantal woonkernen in een gemeente, omdat een uitgestrekte gemeente meestal een relatief groter aantal kernen heeft dan een gemeente met een kleiner landoppervlakte.

De leden van de SP-fractie geven aan dat de nieuwe gemeente € 1,9 mln. minder gaat ontvangen in de algemene uitkering uit het gemeentefonds dan nu het geval is bij de som van de algemene uitkeringen. Voorts geven deze leden aan dat de regering verwacht dat deze structurele verlaging opgevangen wordt door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. Wat

gebeurt er als deze verwachtingen uitblijven, zo vragen deze leden. Herindelingen kosten geld, zo geven deze leden aan, en wat zijn de consequenties als blijkt dat er straks toch een tekort op de begroting ontstaat als gevolg van de herindeling, zo vragen deze leden.

De lagere algemene uitkering uit het gemeentefonds volgt de veronderstelde efficiencywinst die de heringedeelde gemeente kan bereiken door de toegenomen schaal. Mits heringedeelde gemeenten daarop bewust sturen, kunnen zij, zo laten voorbeelden uit de praktijk zien, na verloop van tijd bovendien overige schaal- en synergievoordelen behalen. Mocht er echter sprake zijn van een begrotingstekort dan is het aan de gemeente om inspanningen te leveren om het tekort te dekken of kan op enig moment preventief toezicht door gedeputeerde staten worden ingesteld,

Deze leden vragen voorts hoe deze beoogde besparingsverwachting zich verhoudt tot het onderzoek naar de kosten en baten van herindelingen door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO), waarin de onderzoekers, Allers en De Kam, concluderen dat besparingen voor gemeenten na herindeling hoogst onzeker zijn? En waarin de regering zelf concludeert dat «de praktijk laat zien dat dit [besparingen] mogelijk is, maar dat het meestal niet het geval is»

Dat heringedeelde gemeenten in vergaande mate kunnen sturen op uitgaven en daadwerkelijk besparingen kunnen realiseren, wordt niet weersproken in het onderzoek van Allers en De Kam. Bij brief van 21 maart 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 22) heb ik aangegeven, dat het onderzoek juist aantoont dat er door gemeenten bewust gestuurd kan worden op kostenefficiëntie na de gemeentelijke herindeling en dat er derhalve heringedeelde gemeenten zijn, die er wel degelijk in zijn geslaagd de uitgaven te beheersen of die zelfs besparingen hebben gerealiseerd. Of dat ook voor de nieuw te vormen gemeente Hollands Kroon zal gelden, hangt in sterke mate af van het financiële beleid van deze gemeente in de komende jaren.

## **5. Overige aspecten**

### *5.1. Inwerkingtreding*

De leden van de SP-fractie geven aan onaangenaam verrast te zijn door het feit dat de betrokken gemeenten niet hebben gewacht met het zetten van onomkeerbare stappen totdat deze herindeling door de Tweede en Eerste Kamer is goedgekeurd. Deze leden verwijzen daarbij naar een brief van de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer van 21 december 2010. Waarom heeft, zo vragen deze leden, de regering toegelaten dat de Tweede Kamer voor voldongen feiten wordt gesteld.

Gemeenten, die voorwerp zijn van een herindelingsvoorstel worden op grond van artikel 79, eerste lid, van de Wet arhi geacht tijdig de te treffen voorzieningen voor te bereiden die met het oog op een soepele overgang naar de nieuw te vormen gemeente nodig zijn. Het is belangrijk dat gemeenten tijdig voorbereid zijn op een beoogde herindeling. Dat neemt niet weg dat dergelijke maatregelen voor eigen verantwoordelijkheid en voor eigen risico zijn van de betrokken gemeenten, omdat de Tweede Kamer als medewetgever haar eigen verantwoordelijkheid heeft en in dat kader niet gebonden is aan gemeentelijke maatregelen en inspanningen. Er is dan ook geen sprake van onomkeerbare stappen.



## 5.2. Verkiezingen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het eens is met de opvatting van deze leden dat – mocht onverhoopt de behandeling van het wetsvoorstel in het parlement langer duren, met als gevolg dat de herindeling niet per 1 januari 2012 een feit kan zijn, maar pas per 1 januari 2013 – de eerst volgende reguliere verkiezingen niet in 2014, maar in 2018 moeten plaatsvinden. Is de regering bereid, zo vragen deze leden, om dat in het wetsvoorstel op te nemen.

In beantwoording van een vraag van de leden van de SP-fractie heeft de regering aangegeven waarom zij hecht aan de verwezenlijking van de voorgestelde samenvoeging met ingang van 1 januari 2012. Ingeval de beoogde datum van herindeling onverhoopt een jaar opschuift, dus naar 1 januari 2013, dan ontstaat de situatie dat de zittingsduur van de op die datum aangetreden raad van de gemeente Hollands Kroon tot aan de reguliere raadsverkiezingen in maart 2014, slechts ongeveer 15 maanden zou bedragen. In vergelijkbare gevallen in het verleden, bijvoorbeeld bij de samenvoeging van de gemeenten Belfeld, Tegelen en Venlo (Kamerstukken II 1999/00, 26 970, nr. 3, blz. 8–9), zijn de eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen overgeslagen en werd aldus de zittingsperiode van de raad van de heringedeelde gemeente verlengd tot vijf jaren en vier maanden. De regering gaf daarbij als argument aan dat «de nieuwe gemeentebesturen en de nieuwe gemeentelijke organisaties hierdoor meer tijd hebben om zich goed te verankeren in de na de herindeling ontstane bestuurlijke constellatie». Andere voorbeelden waarbij deze beleidslijn is toegepast, zijn de samenvoegingen van de gemeenten Alkemade en Jacobswoude en van de gemeenten Bennebroek en Bloemendaal per 1 januari 2006.

De regering zal deze lijn ook toepassen ten aanzien van onderhavig voorstel indien sprake is van uitstel van de datum van de herindeling tot 1 januari 2013. Dat betekent dat in dat geval in het wetsvoorstel een daartoe strekkende voorziening zal worden getroffen.

De leden van de PvdA-fractie geven aan kennis te hebben genomen van de wens van de gemeenten en de provincie om de zittingsduur van de gemeenteraad te verlengen waardoor de nieuwe gemeente niet meedoet aan de reguliere verkiezingen in 2014 en het nieuwe bestuur in alle stabiliteit kan werken aan de implementatie van de samenwerkingsplannen. Deze leden geven aan begrip te hebben voor dit verzoek van de lokale bestuurders en vragen de regering om kritisch uiteen te zetten wat hiervan de voor- en nadelen zijn. Voorts vragen deze leden of er door een verlenging van de zittingsduur van de gemeenteraad juridische complicaties ontstaan.

De regering erkent dat er voor- en nadelen zijn verbonden aan een verlenging van de zittingsperiode van de raad van een heringedeelde gemeente. Dat geldt zeker indien de zittingsperiode van de raad van een nieuwe gemeente zou worden verlengd tot 6 jaar en 3 maanden, waarvan de regering geen eerder precedent bekend is. De zittingstermijn van raden van heringedeelde gemeenten is in het verleden tot maximaal 5 jaar en 4 maanden verlengd. De voor- en nadelen van een verlenging van de zittingsduur tot 6 jaar en 3 maanden moeten tevens worden afgewogen tegen de voor- en nadelen van een zittingsduur van 2 jaar en 3 maanden die begint op 1 januari 2012 en die eindigt na de eerstvolgende raadsverkiezingen in maart 2014. Uitgangspunt bij het afwijken van de zittingstermijn van raden in het geval van gemeentelijke herindeling is steeds geweest dat de verlenging van de grondwettelijk verankerde zittingstermijn zo beperkt mogelijk dient te zijn. Vandaar dat de maximale zittingsduur in het verleden nooit langer is geweest dan de genoemde 5

jaar en 4 maanden. Om de voor- en nadelen van beide varianten goed tegen elkaar af te wegen, heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in december 2009 advies gevraagd aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en aan de Kiesraad. In het nog uit te brengen standpunt over deze adviezen zal het kabinet ingaan op de voor- en nadelen van beide varianten en tevens op de juridische aspecten daarvan.

In de beantwoording van de hieronder volgende vragen gaat de regering nader in op haar overwegingen ten aanzien van de gekozen beleidslijn voor de zittingsperiode van de raad van de nieuw te vormen gemeente Hollands Kroon op grond van het voorliggende voorstel.

De leden van de CDA-fractie merken op dat gedeputeerde staten van Noord-Holland in hun zienswijze pleiten voor een verlengde zittingsperiode voor de raad, waarbij de reguliere raadsverkiezingen van 2014 worden overgeslagen, zodat de eerstvolgende raadsverkiezingen zouden plaatsvinden in 2018. Deze leden geven voorts aan dat de regering echter vast houdt aan de gebruikelijke beleidslijn dat de zittingsduur van de raad van een heringedeelde gemeente in beginsel eindigt na de eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen. Deze leden vragen of deze beleidslijn ook wordt gevolgd, als de datum van inwerkingtreding van het voorstel niet 1 januari 2012 zou zijn, maar 1 januari 2013.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan vragen te hebben over de verkiezingen. De betrokken gemeenten en gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland hebben de regering verzocht de reguliere verkiezingen uit te stellen naar maart 2018. Dit zou, aldus de betrokken partijen, voldoende rust geven om de herindeling voldoende te implementeren. De regering geeft aan vast te houden aan de gebruikelijke beleidslijn dat de zittingsduur in beginsel eindigt na de eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen. Deze leden vragen de regering nader te motiveren waarom het vasthouden aan de beleidslijn zwaarder weegt dan de argumenten die aan het verzoek van de betrokken gemeenten en gedeputeerde staten ten grondslag liggen.

De leden van de CDA-fractie en van de ChristenUnie-fractie verwijzen in hun vraagstelling naar het gestelde in de memorie van toelichting, waarbij de regering aangeeft vast te houden aan de gebruikelijke beleidslijn dat de zittingsduur van de raad van een heringedeelde gemeente in beginsel eindigt na de eerstvolgende raadsverkiezingen. Ter verduidelijking en in aanvulling hierop merkt de regering op, dat zij bedoeld heeft op de beleidslijn die is toegepast ten aanzien van gemeentelijke herindelingen die plaatsvinden halverwege de reguliere zittingsperiode van de raden van de betrokken gemeenten. Deze situatie is immers het geval ten aanzien van het onderhavige voorstel tot herindeling per 1 januari 2012, waarbij de huidige zittingsperiode van de raden van de vier betrokken gemeenten is begonnen in maart 2010 en die – zonder herindeling – zou eindigen in maart 2014.

De laatste keer dat de ingangsdatum van een gemeentelijke herindeling in het midden van de reguliere zittingsperiode van de raden van de betrokken gemeenten viel, was op 1 januari 2004 toen de nieuwe gemeenten Westland en Midden-Delfland tot stand zijn gekomen. De besturen van de toenmalige Westlandse gemeenten hadden een voorkeur voor verlenging van de zittingsperiode van de raden van de twee nieuwe gemeenten waarbij de reguliere raadsverkiezingen van maart 2006 zouden worden uitgesteld tot de verkiezingen van maart 2010. De wetgever heeft daar echter niet voor gekozen en heeft bepaald dat de zittingsperiode van de raden van de gemeenten Westland en Midden-Delfland eindigde na de reguliere raadsverkiezingen in maart 2006 (artikel 6, vierde lid, van de Wet

van 19 juni 2003 tot gemeentelijke herindeling van het Westland, Stb. 2003, 301).

Vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid kiest de regering ervoor de gehanteerde beleidslijn van de wetgever ten aanzien van de gemeenten Westland en Midden-Delfland ook van toepassing te verklaren op onderhavig voorstel. Een verlenging van de zittingstermijn van de raad tot 6 jaar en 3 maanden is zonder precedent in ons land en vraagt derhalve om een weloverwogen standpuntbepaling waarbij het kabinet mede de adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad zal betrekken.

De leden van de CDA-fractie stelden voorts de vraag of deze beleidslijn ook wordt gevolgd als de datum van inwerkingtreding van het voorstel niet 1 januari 2012 maar 1 januari 2013 zou zijn. Zoals in de beantwoording van de vraag van gelijke strekking van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, zal de regering in het geval dat de herindelingsdatum onverhoopt wordt uitgesteld tot 1 januari 2013, in het wetsvoorstel een voorziening opnemen dat de reguliere verkiezingen van maart 2014 voor de nieuw gevormde gemeente Hollands Kroon niet worden gehouden en aldus de zittingsperiode van de raad van deze gemeente wordt verlengd tot maart 2018.

Deze leden merken verder op dat de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in december 2009 zowel de Kiesraad als de Raad voor het openbaar bestuur om advies heeft gevraagd over de zittingsduur van gemeenteraden in verband met herindelingsverkiezingen. De Kiesraad en de Raad voor het openbaar bestuur achten beide een verlengde zittingsduur van maximaal zes jaar en drie maanden aanvaardbaar. Deze leden vragen de minister in te gaan op de adviezen van beide raden en hun argumentatie.

In beantwoording van een vraag van de PvdA-fractie is aangegeven dat het kabinet met een nader standpunt zal komen over de adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad. Ik ben voornemens het kabinetsstandpunt na het zomerreces aan de Kamer toe te zenden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. P. H. Donner