

Vergaderjaar 2011–2012

33 137

Samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit voorstel betreft de samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe, die zijn gelegen in de regio Kop van Noord-Holland. De beoogde samenvoeging gaat uit van de bestaande grenzen van de drie betrokken gemeenten. De naam van de nieuw te vormen gemeente is Schagen. De nieuw te vormen gemeente zal ruim 46 000 inwoners hebben op een gebied van ruim 190,5 km².

Met dit voorstel wordt het herindelingsadvies van de provincie Noord-Holland ongewijzigd overgenomen. Aanleiding voor het voorstel tot deze samenvoeging is de versterking van de bestuurskracht van de drie betrokken gemeenten, met het oog op de adequate vervulling van huidige en toekomstige (te decentraliseren) lokale en regionale maatschappelijke opgaven. Het provinciale herindelingsadvies kan rekenen op draagvlak van de drie betrokken raden en op unaniem regionaal bestuurlijk draagvlak bij omliggende gemeenten. Het herindelingsadvies is als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen.

Het kabinet heeft het herindelingsadvies getoetst aan de uitgangspunten van het ten tijde van de gevoerde Arhi-procedure vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5). Het herindelingsadvies past tevens in het aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling dat het kabinet heeft vastgesteld op 8 juli 2011. Het kabinet concludeert dat het proces is verlopen conform de vereisten van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) en dat het voldoet aan de criteria van het vorige en huidige, aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

2.1. Voorgeschiedenis

Na de laatste gemeentelijke herindelingen in de Kop van Noord-Holland in 1990 hebben de negen gemeenten in deze regio door middel van een gemeenschappelijke regeling het Gewest Kop van Noord-Holland ingesteld, dat taken uitvoerde die de gemeenten niet op eigen kracht konden of wilden uitvoeren. Door veranderde inzichten en schaalvergroting zijn onderdelen van het Gewest in de loop van de tijd zelfstandig geworden of gefuseerd met andere regio's en is het Gewest Kop van Noord-Holland op 6 juli 2006 door de negen deelnemende gemeenten opgeheven. Bij verschillende gemeenten bleef echter de behoefte aan samenwerking bestaan. Vijf gemeenten – Anna Paulowna, Harenkarspel, Niedorp, Schagen en Zijpe – besloten een onderzoek te doen naar de mogelijkheden van intensieve samenwerking volgens het zogeheten SETA-model (SETA: Samen En Toch Apart), waarbij de vijf deelnemende gemeenten zelfstandig zouden blijven, maar er één ambtelijke organisatie zou worden gevormd. In 2006 hebben de gemeenten Niedorp en Harenkarspel zich uit dit proces teruggetrokken. In hetzelfde jaar sprak de raad van Schagen zich uit voor een bestuurlijke en ambtelijke fusie. In mei 2008 spraken de raden van Niedorp en Wieringermeer, afzonderlijk van elkaar, de intentie uit voor een vrijwillige herindeling. De colleges van Niedorp en van Wieringermeer kregen de opdracht verkennende gesprekken te voeren met de besturen van omliggende gemeenten, aanvankelijk zonder resultaat. Op 15 september 2008 gaf de raad van Anna Paulowna het college de opdracht om de mogelijkheden van het uitbesteden van gemeentelijke werkzaamheden en/of een herindeling met buurgemeenten te onderzoeken. De besturen van de negen gemeenten in de Kop van Noord-Holland constateerden daarop dat de discussie over de bestuurlijke toekomst van deze regio niet gelijk opliep. Op initiatief van gedeputeerde staten van Noord-Holland is daarom op 11 juni 2008 een bestuursconferentie gehouden, met als uiteindelijk resultaat dat de negen gemeenten gezamenlijk besloten een informateur, de heer N. Schoof, opdracht te geven om te komen tot een advies over een duurzame versterking van de bestuurskracht in de regio, waarbij gemeentelijke herindeling niet werd uitgesloten.

Informateur Schoof heeft op 13 maart 2009 zijn advies uitgebracht dat, samenvattend, leidt tot het volgende regionale eindbeeld voor de Kop van Noord-Holland:

1. de gemeenten Texel en Den Helder blijven zelfstandig;
2. de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe (de zogeheten Westvariant) worden samengevoegd;
3. de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer (de zogeheten Oostvariant) worden samengevoegd;
4. er wordt een regionale samenwerkingsagenda (voor en na de herindelingen) opgesteld waarin de gemeente Den Helder het voortouw zou kunnen nemen.

Na realisatie van de aanbevelingen van adviseur Schoof zal de nieuwe bestuurlijke organisatie in de Kop van Noord-Holland aldus bestaan uit de huidige gemeenten Texel en Den Helder en twee nieuwe, vrijwel gelijkwaardige fusiegemeenten rondom Den Helder die met elkaar en met Den Helder samenwerken op basis van een regionale samenwerkingsagenda.

Het advies van informateur Schoof is vervolgens naar de raden van de negen gemeenten gezonden. De raden van Harenkarspel, Schagen en Zijpe stemden in april 2009 in met de aanbevelingen van de informateur. De raad van Zijpe verbond hier echter de voorwaarde aan dat er een raadplegend referendum zou worden gehouden onder de inwoners van

deze gemeente. Het referendum vond plaats op 4 juni 2009. De opkomst was 46%, waarvan een meerderheid van 63% zich uitsprak voor behoud van de zelfstandigheid van de gemeente Zijpe. Vervolgens heeft de raad van Zijpe zich op 30 juni 2009 alsnog uitgesproken tegen de beoogde samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe. Eind juni 2009 stemden de raden van Harenkarspel en Schagen wel in met het advies van informateur Schoof. De raad van Zijpe had in het verleden twee keer te kennen gegeven dat de gemeente onvoldoende bestuurskrachtig was. Na het referendum gaf het gemeentebestuur van Zijpe er de voorkeur aan de mogelijkheden te onderzoeken van intensieve samenwerking met Harenkarspel en Schagen om de benodigde bestuurskrachtversterking toch te realiseren.

2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

Naar aanleiding van het advies van informateur Schoof en de reacties van de negen gemeentebesturen hebben gedeputeerde staten zich beraden over de bestuurlijke organisatie van de Kop van Noord-Holland. Zij kwamen tot de conclusie dat van alle varianten die in de discussie ter tafel waren gekomen het door informateur Schoof geadviseerde eindbeeld op het breedste bestuurlijke draagvlak kon rekenen. Vanwege de reacties van de gemeenten op het rapport van informateur Schoof en de impasse die was ontstaan door de gewijzigde opstelling van de raad van Zijpe, hebben gedeputeerde staten een aantal stappen gezet om vooruitgang te boeken in het proces aan de westkant van de Kop van Noord-Holland.

De raden van Harenkarspel en Schagen hebben medio 2009 aan gedeputeerde staten het verzoek gedaan het initiatief te nemen om de impasse te doorbreken die was ontstaan na het gewijzigde standpunt van de raad van Zijpe. De verantwoordelijke gedeputeerde heeft gesprekken gevoerd met de raden van de drie betrokken gemeenten en hen gevraagd welke mogelijkheden zij zagen voor bestuurskrachtversterking. Daarbij is gebleken dat de drie betrokken gemeentebesturen duidelijk van standpunt verschilden. Alle drie voelden zij de noodzaak tot versterking van hun bestuurskracht, maar het gemeentebestuur van Zijpe wilde dit bereiken door middel van samenwerking, terwijl de gemeentebesturen van Harenkarspel en Schagen deze optie als onvoldoende beoordeelden. Omdat de gesprekken niet leidden tot meer gedragen en duurzame alternatieven dan de voorstellen van informateur Schoof ter versterking van de bestuurskracht in de regio, constateerden gedeputeerde staten medio 2009 dat er een knoop doorgehakt moest worden. Bij gebrek aan afdoende alternatieven of mogelijkheden om de wens van Zijpe te verbinden met de wensen en belangen van de overige gemeenten in de regio, hebben gedeputeerde staten op 13 oktober 2009 besloten een Arhi-procedure te starten. In het kader daarvan zou onderzocht worden of een samenvoeging van de drie betrokken gemeenten haalbaar is. Als zich tijdens de procedure geen reële alternatieven zouden voordoen, zouden gedeputeerde staten uiteindelijk een keuze maken tussen herindeling of samenwerking.

In het kader van de Arhi-procedure zijn vervolgens met de raden van de drie betrokken gemeenten opnieuw gesprekken gevoerd. De raden van Harenkarspel en Schagen gaven aan dat samenwerking tussen de gemeenten in de regio al vaker was geprobeerd, maar dat zij stellig van mening waren dat dit geen afdoende en structurele oplossing biedt voor het versterken van de bestuurskracht. De raad van Zijpe was sinds het referendum niet langer overtuigd van de noodzaak tot herindeling. Bovendien stelde deze raad nu dat de provincie eventuele bestuurskrachtproblemen van Zijpe moest aantonen. Gedeputeerde staten hebben daarop voorgesteld een extern onderzoek naar de bestuurskracht van de

gemeente Zijpe te laten plaatsvinden. Daarbij is de afspraak gemaakt dat gedeputeerde staten de Arhi-procedure zouden beëindigen indien het onderzoek zou aantonen dat er een reëel alternatief voor herindeling is waarbij de bestuurskracht van zowel Zijpe als de gehele regio zou verbeteren. Daar stond tegenover dat de raad van Zijpe zijn standpunt zou heroverwegen als uit het onderzoek zou blijken dat er geen dergelijk alternatief was. De raad van Zijpe stemde in december 2009 in met dit voorstel. Het door de raad van Zijpe geselecteerde externe bureau, bracht op 24 februari 2010 het «Eindrapport bestuurskrachtonderzoek gemeente Zijpe en regio» uit. In dit rapport werd geconcludeerd dat de gemeente Zijpe voldoende in staat is om haar uitvoerende en/of lokale taken (zoals welzijns-, evenementen- en cultuurbeleid) te vervullen, maar tevens dat Zijpe op dit moment onvoldoende in staat is om grotere, meer complexe en bovenlokale opgaven die van strategisch belang zijn en impact hebben op de regio, uit te voeren. Het gaat dan om taken als: de kustversterking, de ontwikkeling van Petten aan Zee, de uitvoering van het project Veelkleurig Landschap, de waterbergingsopgave in combinatie met natuur, recreatie en economie, het behoud van de onderzoekslocatie Petten, de ontsluiting van de regio, de realisatie van de woningbouw-opgave 't Zand en de realisatie van nieuwe voorzieningen (zoals schoolgebouwen) in de kernen.

De meerderheid van de raad van Zijpe bestreed de resultaten, alsook de kwaliteit, de zorgvuldigheid en de volledigheid van het onderzoek. Gedeputeerde staten hebben daarop in een overleg aangegeven deze kritiek op het externe onderzoek niet te delen. De gemeentebesturen van Harenkarspel en Schagen gaven aan gedeputeerde staten aan dat het eindrapport hen sterkte in hun standpunt dat de vorming van een nieuwe krachtige gemeente zo spoedig mogelijk of tenminste per 1 januari 2013 nodig is en verzochten gedeputeerde staten een herindelingsontwerp tot samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe vast stellen.

Op 13 juli 2010 hebben gedeputeerde staten van Noord-Holland het concept herindelingsontwerp vastgesteld. Medio juli 2010 is het herindelingsontwerp verzonden aan de besturen van de negen gemeenten in de Kop van Noord-Holland en aan de besturen van de omliggende gemeenten Bergen, Heerhugowaard en Langedijk. Gedeputeerde staten hebben, conform de voorschriften van de Wet arhi, de colleges verzocht om het herindelingsontwerp, binnen twee weken na ontvangst, ter inzage te leggen voor het indienen van zienswijzen. Er zijn in totaal 119 zienswijzen op het herindelingsontwerp ingediend, waarvan er 102 afkomstig zijn van inwoners van de gemeente Niedorp. In 96 van de 102 zienswijzen wordt het belang van een gemeentelijke herindeling van Niedorp onderstreept, maar wordt de voorkeur gegeven aan samenvoeging van Niedorp met Harenkarspel, Schagen en Zijpe. Vanuit de drie betrokken gemeenten zijn zes zienswijzen door inwoners ingediend, waarvan vier uit Schagen en uit Harenkarspel en Zijpe elk één. Verder hebben onder andere de raden van de drie betrokken gemeenten, de raden van de gemeenten Niedorp, Langedijk en Den Helder, het college van de gemeente Bergen, de Stuurgroep van de gemeente Hollands Kroon i.o. en de ondernemersverenigingen van Harenkarspel, Schagen en Zijpe ondersteunende zienswijzen ingediend op het herindelingsontwerp. Gedeputeerde staten hebben een uitgebreide reactie gegeven op de zienswijzen. Zij geven aan zich ervan bewust te zijn, dat het voorstel niet strookt met het standpunt van het gemeentebestuur van Zijpe, maar zijn tevens van oordeel dat er geen afdoende alternatieven of mogelijkheden zijn om de wens van het gemeentebestuur van Zijpe te kunnen verbinden met de wensen en belangen van de andere gemeenten in de regio. Gelet op de ontwikkelingen in de regio voor wat betreft het intensiveren van de regionale samenwerking met de gemeente Den Helder, die in dat kader de

voortrekkersrol op zich neemt, geven gedeputeerde staten aan er vertrouwen in te hebben, dat de beoogde herindeling aan de westkant in combinatie met de herindeling aan de oostkant zal leiden tot het gewenste resultaat van een sterke, evenwichtige regio.

Op 14 februari 2011 is het herindelingsadvies¹ vastgesteld door provinciale staten van Noord-Holland en op 8 maart 2011 is het herindelingsadvies verzonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2.3. Raad van Zijpe stemt alsnog in met het herindelingsadvies

Tijdens de behandeling van het herindelingsadvies in de commissie Financiën, Europa, Personeel en Organisatie (Fepo) van provinciale staten van Noord-Holland hebben de burgemeesters van Harenkarspel en Schagen een handreiking gedaan in de richting van Zijpe om een uitweg te vinden uit de impasse. In het vervolg daarop hebben de fractievoorzitters uit de raad van Zijpe in onderling overleg en in overleg met een vertegenwoordiging van de dorpsraden een zogeheten concepthandreiking opgesteld, waarin twaalf onderwerpen zijn opgenomen die het gemeentebestuur van Zijpe bij een eventuele herindeling graag gerealiseerd zou zien en die als zodanig zouden kunnen helpen om de bezwaren tegen de herindeling geheel of gedeeltelijk weg te nemen. Deze twaalf onderwerpen hebben onder andere betrekking op de naamgeving van de nieuwe gemeente, het belang van burgerparticipatie (dorps- en wijkraden), het (kleine) kernenbeleid c.q. dorpenbeleid, uitvoering van een aantal projecten (onder andere woningbouw en schoolgebouwen), promotie van toerisme en recreatie, behoud van het open landschap, de gemeentelijke organisatie en financiën. Deze concepthandreiking is vervolgens voorgelegd aan de raden van de drie betrokken gemeenten en in een overleg van de drie burgemeesters en de gezamenlijke fractievoorzitters besproken op 28 maart 2011. De uitkomsten van dit overleg is door de raadsfracties in Zijpe gebruikt ter consultatie van de eigen achterban. Op 26 april 2011 heeft de raad van de gemeente Zijpe ingestemd met de handreiking op basis waarvan hij tevens heeft besloten alsnog in te stemmen met het herindelingsadvies. Daarnaast heeft het college van Zijpe van de raad de opdracht gekregen om, samen met de colleges van Harenkarspel en Schagen, de met het oog op de herindeling te treffen voorzieningen tijdig voor te bereiden.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Op 3 april 2009 heeft het toenmalige kabinet het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5) vastgesteld. Uitgangspunten zijn dat de gemeenten in eerste instantie aan zet zijn om maatregelen te nemen om de bestuurskracht te vergroten waar dit noodzakelijk is. Het aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling, dat het vorige vervangt, is op 8 juli 2011 vastgesteld door het kabinet. In het Beleidskader zijn de volgende criteria opgenomen om invulling te geven aan de toetsende rol van het kabinet: draagvlak, inhoudelijke noodzaak, urgentie en overige criteria, te weten duurzaamheid, interne samenhang en regionale verhoudingen.

3.1. Draagvlak

Draagvlak is een centraal begrip bij gemeentelijke herindeling. Er dient altijd naar een zo groot mogelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel te worden gestreefd. Draagvlak betekent echter niet dat er altijd unanimitéit in standpunt dient te zijn. Een herindelingsvoorstel dat niet door alle betrokken gemeentebesturen gesteund wordt, kan alleen dan worden

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gekozen als daar een zeer zorgvuldig proces aan vooraf is gegaan. Het criterium draagvlak, wordt onderverdeeld in drie vormen: bestuurlijk draagvlak op lokaal niveau, maatschappelijk draagvlak op lokaal niveau en bestuurlijk draagvlak op regionaal niveau. Voorts geldt dat een herindelingsvoorstel ook beoordeeld moet worden aan de hand van de overige criteria in het Beleidskader.

3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

Gedeputeerde staten hebben in oktober 2009 de Arhi-procedure gestart, omdat er op dat moment – gelet op het afwijzende standpunt van de raad van Zijpe – geen sprake was van draagvlak voor de beoogde herindeling bij de raden van de drie betrokken gemeenten. In het herindelingsadvies motiveert het provinciebestuur hoe het tot de conclusie is gekomen dat er «voldoende lokaal bestuurlijk draagvlak» was. Zoals aangegeven, heeft de raad van Zijpe echter op 26 april 2011 alsnog ingestemd met het herindelingsadvies. Op grond daarvan concludeert het kabinet dat het voorstel thans kan rekenen op steun van de raden van de drie betrokken gemeenten.

3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Bij het bepalen van de mate van maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijke herindeling geldt het uitgangspunt dat gemeentebesturen zelf verantwoordelijk zijn voor het betrekken van de inwoners en maatschappelijke organisaties bij het herindelingsproces. In de drie betrokken gemeenten zijn de inwoners en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd door middel van voorlichting, dorps- of discussiebijeenkomsten en huis-aan-huisbladen. In de gemeente Zijpe is, zoals aangegeven, op 4 juni 2009 een raadplegend referendum gehouden. Het provinciaal herindelingsontwerp heeft voorts ter inzage gelegen in de drie betrokken gemeenten. Er zijn in totaal 119 zienswijzen op het herindelingsontwerp ingediend, waarvan 102 negatieve zienswijzen afkomstig zijn van inwoners van de gemeente Niedorp, die echter geen deel uitmaakt van het voorstel. Vanuit de drie betrokken gemeenten zijn zes zienswijzen door inwoners ingediend, waarvan vier uit Schagen, een uit Harenkarspel en een uit Zijpe. Dit laatste kan gezien de uitslag van het referendum in Zijpe twee jaar eerder als opmerkelijk worden beschouwd. Na het instemmende besluit van de raad van Zijpe op 26 april 2011 hebben de fracties uit deze raad hun individuele standpunt toegelicht en gemotiveerd op de website van de gemeente. Dit heeft niet geleid tot noemenswaardige reacties vanuit de bevolking van de gemeente Zijpe. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er thans in de gemeente Zijpe voldoende maatschappelijk draagvlak bestaat voor het herindelingsvoorstel. Dat was al het geval in de gemeenten Harenkarspel en Schagen.

3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

Gemeentelijke herindeling heeft vrijwel altijd invloed op het beleid van omliggende of naburige gemeenten en op de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Daarom is het van belang dat zij in staat worden gesteld hun zienswijze, in termen van bestuurlijke wenselijkheid, op een voorgenomen herindeling te geven.

Het provinciaal herindelingsontwerp is verzonden naar de besturen van de overige zes gemeenten in de regio Kop van Noord-Holland en aan de omliggende gemeenten Bergen, Heerhugowaard en Langedijk. De raden van de gemeenten Niedorp, Langedijk en Den Helder alsook het college van de gemeente Bergen hebben een ondersteunende zienswijze op het herindelingsontwerp ingediend. Van de overige gemeentebesturen is geen reactie ontvangen. Met de beoogde samenvoeging van de

gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe wordt invulling gegeven aan de nieuwe bestuurlijke indeling van de westkant van de Kop van Noord-Holland op basis van het advies van informateur Schoof, dat door de besturen van alle negen gemeenten in deze regio wordt onderschreven.

3.2. Inhoudelijke noodzaak

3.2.1. Bestuurskracht

De gemeentebesturen van Harenkarspel en Schagen achten zichzelf onvoldoende bestuurskrachtig indien zij zelfstandig zouden blijven voortbestaan. Voorts stellen zij dat een samenvoeging van alleen deze twee gemeenten onvoldoende versterking van de bestuurskracht biedt. Voor de gemeente Zijpe is extern onderzoek gedaan naar de bestuurskracht waarbij in de eindrapportage is gesteld dat deze gemeente onvoldoende bestuurskrachtig is als het gaat om strategische regionale taken en opgaven. Het herindelingsvoorstel heeft derhalve tot doel een duurzame versterking van de bestuurskracht van de drie betrokken gemeenten, door de vorming van een nieuwe gemeente. Deze nieuwe gemeente wordt geacht beter in staat te zijn de lokale en regionale opgaven te vervullen. Door de schaalvergroting wordt er tevens naar gestreefd een ambtelijke organisatie te vormen die voldoende robuust is om haar taken op professionele en adequate wijze te vervullen.

3.2.2. Regionale opgaven en samenhang

De belangrijkste regionale opgaven liggen op het gebied van de woningbouw tot 2020, kwaliteit van wonen in de dorpen bij een stagnerende bevolkingsgroei en vergrijzende bevolking, duurzame alternatieven voor de agrarische bedrijfsvoering, ontwikkeling van een duurzaam energiecluster door herstructurering en ontwikkeling van de zeehaven van Den Helder en van de regionale binnenhavens Kooypunt Zuid-Oost en Schagen en een kwaliteitsimpuls van de recreatie aan de Noordzee- en IJsselmeerkust. Deze opgaven zullen door de drie betrokken gemeenten samen met de gemeente Den Helder, de nieuw te vormen gemeente aan de oostkant van de Kop van Noord-Holland, de provincie Noord-Holland en andere partners worden opgepakt. Aldus heeft de voorgestelde herindeling tevens een versterking van de bovenlokale of regionale bestuurskracht tot doel, waardoor economische, ruimtelijke en sociaal-economische functies binnen de Kop van Noord-Holland eenduidiger kunnen worden verdeeld. De voornoemde gemeenschappelijke regionale opgaven kunnen daarnaast in positieve zin bijdragen aan de bevordering van de interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente.

3.3. Urgentie

In het licht van de gewenste versterking van de bestuurskracht en de maatschappelijke opgaven in de Kop van Noord-Holland is deze herindeling urgent. Samenwerkingsalternatieven zijn eerder geprobeerd (het Gewest, SETA-model) maar zonder resultaat gebleven en mede daardoor is er bij de drie betrokken gemeenten onvoldoende draagvlak voor samenwerking als oplossing voor bestuurskrachtproblemen. Daarnaast past deze beoogde herindeling binnen de bredere nieuwe bestuurlijke organisatie in de Kop van Noord-Holland, die in de eerste fase haar beslag krijgt aan de oostkant met de samenvoeging van de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer op 1 januari 2012. De regionale opgaven in het gebied, zoals de bevolkingsdaling en de economische structuurversterking van Den Helder, vragen om een sterke gemeente die samen met de andere gemeenten in de Kop van Noord-

Holland, de provincie Noord-Holland en andere partners de uitvoering van de regionale ontwikkelingsagenda ter hand kunnen nemen.

3.4. Duurzaamheid

Van de drie betrokken gemeenten zijn Harenkarspel en Zijpe in 1990 voor het laatst betrokken geweest bij een gemeentelijke herindeling. Met een omvang van ruim 46 000 inwoners zal de nieuw te vormen gemeente voldoende robuust zijn en zijn berekend op haar huidige en toekomstige taken en opgaven. Van de nieuw te vormen gemeente kan worden verwacht dat zij goed is toegerust voor een reeks van jaren en beter in staat zal zijn haar (boven)lokale opgaven en taken te vervullen. Daarbij moet ook in ogenschouw worden genomen dat de boogde gemeentelijke herindeling aan de westkant van de Kop van Noord-Holland onderdeel is van een duurzaam eindbeeld van de bestuurlijke organisatie van deze regio die verder bestaat uit de op 1 januari 2012 te vormen nieuwe gemeente Hollands Kroon aan de oostkant en uit de zelfstandige gemeenten Den Helder en Texel.

3.5. Interne samenhang van de nieuwe gemeente

De beoogde herindeling heeft vooral een complementair karakter; ieder van de drie betrokken gemeenten heeft eigenschappen die de ander niet of in mindere mate te bieden heeft. Op deze wijze kan de samenvoeging een meerwaarde opleveren, waarbij het van belang is dat het bestuur van de nieuw te vormen gemeente oog heeft voor de verschillen. Door het ontwikkelen van een (kleine) kernenbeleid waarin behoud en ontwikkeling van de eigen identiteit voorop staat, wordt de leefbaarheid van de kernen bevorderd, wat een kwaliteitsaspect voor de nieuwe gemeente kan opleveren. Zo wordt tevens een positieve bijdrage geleverd aan de interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente. Ook het landelijke karakter van de drie betrokken gemeenten, waarbij Schagen weliswaar als stedelijke kern kan worden aangemerkt zonder dat deze gemeente echte «grootstedelijke problemen» kent, kan als een bindend element worden beschouwd. Op het gebied van (winkel)voorzieningen heeft Schagen ook een verbindende functie en geeft daarmee ook inkleuring aan de identiteit van de regio en de nieuw te vormen gemeente.

Door de drie betrokken gemeentebesturen zijn uitgangspunten geformuleerd en afspraken gemaakt in de eerder genoemde – op 26 april 2011 vastgestelde -handreiking over onder andere burgerparticipatie en het (kleine) kernen- c.q. dorpenbeleid. Het voornemen met betrekking tot burgerparticipatie is dat er een convenant zal worden gesloten met de dorps- en wijkraden, met als uitgangspunt dat de positie van deze raden «zodanig wordt vastgelegd dat zij de spreekbuis zijn van de kernen en betrokken worden in alle nieuwe (beleids)ontwikkelingen die hun kern aangaan». Daarnaast is er de intentie om beleid te ontwikkelen voor de «inbreng van burgers, bedrijven, verenigingen enzovoort bij bestuurlijke adviezen en beslissingen». Verder is afgesproken dat de raad van de nieuw te vormen gemeente binnen twee jaar een beleidsnotitie zal vaststellen met betrekking tot het (kleine) kernen- c.q. dorpenbeleid, waaronder het beleid met betrekking tot voorzieningen zoals openbaar vervoer en basisscholen in de kernen.

3.6. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen

Met de beoogde herindeling zal de bestuurskracht in de regio toenemen, doordat het aantal overleg- en samenwerkingspartners afneemt en er eenvoudiger afspraken kunnen worden gemaakt over de aanpak van regionale opgaven. Met dit voorstel wordt zo een bijdrage geleverd aan

evenwichtiger bestuurlijke verhoudingen in de regio Kop van Noord-Holland, die passen binnen het regionale eindbeeld van informateur Schoof, dat wordt onderschreven door de besturen van de negen gemeenten in de regio en door het provinciebestuur van Noord-Holland. Tot slot kan worden opgemerkt dat er geen sprake is van zogeheten restproblematiek als gevolg van dit voorstel, omdat de herindeling aan de oostkant van de Kop van Noord-Holland per 1 januari 2012 haar beslag krijgt en de aanpak van de regionale opgaven gestalte zal krijgen door middel van samenwerking met de gemeenten Den Helder, Hollands Kroon en andere overheden

3.7. Conclusies toets Beleidskader

Het kabinet concludeert op basis van het voorgaande, dat het proces verlopen is conform de vereisten van de Wet arhi en dat het voorstel past binnen de criteria van het vorige en het huidige Beleidskader gemeentelijke herindeling. Het voorstel kan inmiddels rekenen op steun van de raden van de drie betrokken gemeenten en op voldoende maatschappelijk draagvlak in deze gemeenten. Daarnaast bestaat er unaniem bestuurlijk draagvlak bij de omliggende gemeenten in de regio en wordt het voorstel gesteund door provinciale staten van de provincie Noord-Holland. Voor de samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe per 1 januari 2013 bestaat voldoende inhoudelijke noodzaak en urgentie. Met deze herindeling zal een nieuwe, robuuste en tevens duurzame gemeente met een sterkere economische structuur ontstaan, waarbij de randvoorwaarden aanwezig zijn om in de komende jaren zowel de interne samenhang van de nieuwe gemeente te versterken als de eigenheid van de dorpskernen te borgen. Ook draagt de vorming van de nieuwe gemeente bij aan evenwichtiger bestuurlijke verhoudingen in de Kop van Noord-Holland.

4. Financiële aspecten

De financiële positie van de drie betrokken gemeenten is door de provincie Noord-Holland onderzocht op basis van de gegevens van 2010. Op basis hiervan schat de provincie de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeente als positief in.

De algemene uitkering voor de nieuw te vormen gemeente zal volgens berekeningen een bedrag van ongeveer 0,8 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de samenstellende gemeenten in 2012 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Deze daling is vooral het gevolg van negatieve effecten bij de maatstaf «vast bedrag». Deze structurele verlaging kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere te behalen efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. De nieuwe gemeente zal bij herindeling per 1 januari 2013 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van ruim € 9 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling uitgekeerd, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt. Deze berekeningen zijn gebaseerd op de gegevens uit de septembercirculaire 2010.

5. Overige aspecten

5.1. Datum van herindeling

Het kabinet streeft ernaar de gemeentelijke herindeling op 1 januari 2013 een feit te laten zijn. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de drie betrokken gemeentebesturen en van het provinciebestuur van Noord-Holland.

5.2. Verkiezingen

Indien realisering van de voorgestelde gemeentelijke herindeling per 1 januari 2013 mogelijk blijkt, zullen in november of december 2012 tussentijdse raadsverkiezingen plaatsvinden. Het provinciebestuur van Noord-Holland bepaalt de datum voor de herindelingsverkiezingen. Om de herindeling per 1 januari 2013 te realiseren dient het onderhavige wetsvoorstel uiterlijk medio september 2012 te zijn aanvaard en in werking te treden. Dit is noodzakelijk om voldoende tijd te hebben voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen. De huidige gemeente Schagen is op grond van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de voorbereiding van deze raadsverkiezingen. De gemeenteraad die bij de herindelingsverkiezing wordt gekozen zal zitting hebben tot maart 2018. De eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen in maart 2014 zullen voor de gemeenten genoemd in dit wetsvoorstel niet doorgaan. De zittingsduur van de nieuwe gemeenteraad zou anders slechts een jaar en drie maanden bedragen. Dit zou de start van de nieuwe gemeente bemoeilijken. Door de zittingstermijn te verlengen naar vijf jaar en drie maanden krijgt de nieuwe gemeente voldoende tijd en rust de fusie goed te implementeren.

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