

Datum: 27 oktober 2008
Aan: De leden van de raad, de leden van het college van b&w en de burgemeester
Van: Raadsgriffier, mr. drs. M. Huisman
C.C.: Gemeentesecretaris, H. Raasing
Onderwerp: Notitie over het te bepalen standpunt van het gemeentebestuur van Den Helder inzake de bestuurlijke toekomst van de Kop van Noord-Holland.

Bijlagen:

1. *Brief GS van Noord-Holland van 24 juni 2008 over bestuurlijke toekomst Kop van Noord-Holland;*
2. *Overzicht standpunten gemeentebesturen Kop van Noord-Holland (september 2008);*
3. *Presentatie provincie Noord-Holland over gemeentelijke samenwerking.*

Geachte leden van de raad, de leden van het college van b&w en de burgemeester,

Tijdens de bijeenkomst op 9 oktober jl. heeft u, althans de aanwezigen¹, gesproken over de bestuurlijke toekomst van de Kop van Noord-Holland. Naast een algemene presentatie over gemeentelijke samenwerkingsvormen en varianten², is in verband met de bestuurlijke toekomst van de Kop van Noord-Holland een aantal scenario's besproken. Deze scenario's komen samengevat op het volgende neer:

1. Den Helder wacht af en richt zich primair op zijn eigen activiteiten;
2. Den Helder doet mee en richt zich op samenwerken (via verbanden en/of gemeenschappelijke regelingen);
3. Den Helder doet mee en richt zich op herindeling.

Na discussie over deze scenario's is afgesproken dat raad en college nogmaals bijeenkomen om aan de hand van een door de griffier op te stellen notitie te komen tot een standpunt dat als gemeentebestuur van Den Helder kan worden verkondigd tijdens de bijeenkomst van 21 november a.s. op Wieringen³. Met de onderhavige notitie wordt aan voornoemd verzoek tegemoet gekomen.

Na een korte inleiding over de aanleiding van de discussie rondom de bestuurlijke toekomst in de Kop van Noord-Holland, gaat de notitie in op de redenen en afwegingen voor samenwerking in het algemeen en voor Den Helder in het bijzonder. Daarna worden kort de verschillende samenwerkingsvormen aangehaald, waarna de standpunten in de omliggende regiogemeenten in verband worden gebracht met de scenario's die tijdens de bijeenkomst van 9 oktober jl. aan de orde zijn gesteld. Vervolgens volgt een voorstel voor het in te nemen standpunt van het gemeentebestuur van Den Helder.

In- en aanleiding

Hoe is het nu gekomen dat de discussie rondom de bestuurlijke toekomst van de Kop van Noord-Holland op dit moment zo prominent op de politieke agenda staat? De gebeurtenissen in de omliggende gemeenten zijn hier met name debet aan. Als voorbeelden kunnen worden genoemd het mislukken van de samenwerkingsvorm 'SETA' bij de gemeenten Schagen, Anna Paulowna en Zijpe en de versnelde fusiebewegingen bij de gemeenten Wieringermeer en Niedorp. Daarnaast heeft de provincie op 11 juni jl. een bijeenkomst georganiseerd over de bestuurlijke toekomst van de Noordkop, waarvoor de collegeleden en fractievoorzitters waren uitgenodigd. Na de bijeenkomst van 11 juni jl. heeft gedeputeerde staten van Noord-Holland een brief aan alle colleges van de gemeenten in de Noordkop toegezonden⁴.

¹ In totaal waren vertegenwoordigers van acht fracties aanwezig.

² Een afschrift van de presentatie is u per e-mail op 14 oktober jl. toegezonden en volledigheidshalve als bijlage bij deze notitie opgenomen.

³ De uitnodiging voor deze bijeenkomst is u op 2 oktober jl. per e-mail toegezonden. De datum van de voorbespreking met twee raadsleden vindt plaats op woensdag 12 november.

⁴ Als bijlage bij deze notitie opgenomen.

In deze brief heeft de provincie drie zorgpunten geuit:

1. (gebrek aan) integraliteit;
2. (toetsing aan) rijkscriteria en
3. (geen onderlinge) afstemming.

Om voorgaande zorgpunten weg te nemen heeft gedeputeerde staten van Noord-Holland voorgesteld gezamenlijk tot voorstellen te komen voor aanpassing van de bestuurlijke indeling van de Noordkop. Mede naar aanleiding van deze brief zijn de gemeenten in de Kop van Noord-Holland gaan bewegen en zijn er ook bestuurlijke uitspraken gedaan.

Redenen te meer dat thans ook het gemeentebestuur van Den Helder een standpunt over dit onderwerp inneemt.

Samenwerking: argumenten en doel

Op het moment dat samenwerking tussen gemeenten ter sprake komt worden vaak de volgende argumenten als aanleiding daarvoor ingebracht:

1. de aanpak van gemeenteoverstijgende problemen (bijvoorbeeld de onderwerpen van de bestaande gemeenschappelijke regelingen).
2. efficiënter werken door schaalvoordeel.
3. het versterken van de bestuurskracht⁵.
4. het opheffen van kwetsbaarheden.
5. het bundelen van kennis en kunde.
6. schaalvoordelen.

Ook voor de discussie die wij thans over dit onderwerp voeren gelden deze overwegingen in meer (punten 1, 2, 3 en 6) en in mindere mate (punten 4 en 5).

Verder is het na te streven doel van gemeentelijke samenwerking (en de daarbij te maken afwegingen voor samenwerking) van belang. Naast de wederzijdse bereidheid tot samenwerking en het bepalen van de bereidheid tot het inleveren van zeggenschap, is voor de keuze van de vorm van samenwerking belangrijk dat niet een samenwerkingsvorm wordt gekozen *om het samenwerken*.

De hierboven genoemde argumenten en na te streven doelen zullen in eerste instantie door middel van gesprekken met de omliggende regiogemeenten duidelijk moeten worden.

Samenwerkingsvormen en scenario's

Tijdens de bijeenkomst van 9 oktober jl. zijn de volgende samenwerkingsvormen aan de orde gesteld:

- Gemeenschappelijke regeling.
- Shared services.
- Gastheergemeente of 'Fins model' (bijvoorbeeld de gemeente Ten Boer).
- SETA (bijvoorbeeld BEL-gemeenten).
- Herindeling / Fusie.

Op basis van de bovengenoemde samenwerkingsvormen is een verdieping gemaakt naar de lokale praktijk, in die zin, dat geoordeeld is dat een drietal scenario's op de gemeente Den Helder van toepassing zijn:

1. Den Helder wacht af en richt zich primair op zijn eigen activiteiten;
2. Den Helder doet mee en richt zich op samenwerken (via verbanden en/of gemeenschappelijke regelingen);
3. Den Helder doet mee en richt zich op herindeling.

Deze scenario's kunnen, mede op basis van de inbreng van 9 oktober jl., als volgt worden getypeerd:

Ad.1: als gemeente dienen wij ons eerst te richten op onze 'core business'; zorg eerst dat de ambities worden waargemaakt. Mochten gemeenten in de regio geholpen willen worden, dan kan de gemeente Den Helder daarbij helpen, maar wij hoeven niet geholpen te worden. Als gemeente Den Helder je eerst richten op de eigen activiteiten die de gemeente in de regio, provincie en richting rijk op de kaart zetten.

Bij dit scenario kan worden afgevraagd of het voor een gemeente als Den Helder erg is als er in de regio een gemeente van vergelijkbaar formaat (of groter) ontstaat.

⁵ Het versterken van het vermogen om maatschappelijke uitdaging centraal te stellen, relevante actoren bij elkaar te brengen en te laten samenwerken met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is. Beschrijving van 'bestuurskracht' als omschreven door de Vereniging Gemeentesecretarissen & Vereniging Bestuurkunde in 'Over Bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht' Den Haag 2007. Zie hiervoor ook de beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking in de uitgave van de VNG 'Variatie in bestuurskracht' van dit jaar.

Ad.2: in verband met het regionale belang en tegengaan van versnippering dient er voor te worden gezorgd dat met één agenda als één regio naar buiten toe worden geopereerd. Er zijn immers in de regio veel gemeenschappelijke belangen⁶. Hierbij kan gedacht worden aan toerisme, infrastructuur, agrarische sector, bedrijfsterreinen/detailhandel, (wind)energiesector, Waddenzee, wonen, werken, ... Dit kan vorm worden gegeven in (bestaande) gemeenschappelijke regelingen en/of samenwerkingsverbanden, zoals gastheergemeente/Fins model of SETA. Overigens is het enthousiasme over deze modellen wisselend⁷.

Ad.3: een samenwerkingsvorm anders dan herindeling/fusie is idealistisch, want dergelijke varianten zijn veelal een voorloper van een herindeling. Na een herindeling kun je als regio het krachtigst opereren en standpunten innemen richting provincie en rijk. Het is daarom van belang een herindeling te bezien vanuit regionale belangen en niet vanuit stads- of dorpsbelangen. In hoeverre is de gemeente Den Helder echter bereid zeggenschap in te leveren?

Bij alle van de hierboven genoemde scenario's is, vanuit verschillend perspectief, onderkend dat het op de kaart zetten van de regio belangrijk is. Projecten als de ontwikkeling van het Stadshart en de Wieringerrandmeer zijn bijvoorbeeld van regionaal belang. Voor de uitwerking van één van deze scenario's zijn echter ook de standpunten van de omliggende regiegemeenten relevant.

Uit een inventarisatie van de standpunten van de besturen van de gemeenten in de Kop van Noord-Holland⁸ blijkt dat:

1. alle gemeenten willen samenwerken (met andere regiegemeenten);
2. de gemeente Texel een gastheergemeente of 'Fins model' als enige samenwerkingsvorm voorstaat;
3. de gemeente Anna Paulowna ook onderzoek laat doen naar de variant gastheergemeente of 'Fins model', maar dit tevens doet naar een herindeling/fusie.
4. de overige gemeenten (de een wat meer uitgesproken dan de ander) verklaard hebben een fusie als uitgangspunt te nemen.

Gezien de voornoemde inventarisatie van gemeentelijke standpunten ligt het vanuit politiek-bestuurlijk perspectief voor de hand de samenwerkingsvorm 'herindeling/fusie' als uitgangspunt te nemen voor het voeren van eerste oriënterende gesprekken met de andere gemeenten in de Noordkop. Immers, de basis voor het aangaan van gesprekken is in ieder geval een bepaalde gemeenschappelijkheid over een te kiezen samenwerkingsvorm. Die samenwerkingsvorm zien de andere gemeenten in de Noordkop niet primair in een uitbreiding van de gemeenschappelijke regeling en/of door het aangaan van samenwerkingsverbanden. Vandaar dat het draagvlak voor de uitvoering van scenario 2 niet groot zal zijn.

Een alternatief is dat u een keuze maakt voor scenario 1. Ook in deze variant kunt u het gesprek aangaan met de gemeenten in de Noordkop, alleen dan vanuit een ander perspectief (namelijk primair intern georiënteerd). Een risico hierbij is dat de gemeente Den Helder geïsoleerd wordt door een omliggende qua inwonertal vergelijkbare of grotere gemeente en daarmee zijn prominente positie (regionaal en richting provincie en rijk) verliest. In verband hiermee is dit alternatief niet als voorstel geformuleerd.

Mocht de samenwerkingsvorm 'herindeling/fusie' als uitgangspunt voor de oriënterende gesprekken worden gesteund⁹, dan dienen daarbij de door het Rijk geformuleerde criteria te worden betrokken, te weten:

- Bestuurskracht.
- Duurzaamheid.
- Draagvlak.
- Interne samenhang.
- Regionale samenhang en evenwicht (ook: restproblematiek).
- Planologische ruimtebehoefte.

⁶ Momenteel werken de negen gemeenten samen op tal van terreinen en in verschillende samenwerkingsvormen, zoals: bibliotheek, WMO, ISD, milieudienst, afvalinzameling en veiligheid.

⁷ In het Burgemeestersblad 48 (2008) zegt prof. mr. Engels hierover: 'Op dit moment vlucht men voor deze discussie van kwaliteit en schaal door in te zetten op samenwerking – je hebt nu weer het Finse model waarin een gemeente voor andere gemeenten diensten uitvoert. Door gemeenten klein te houden en door samen dingen te doen, zo luidt de boodschap, ben je sterk. Dan vergeet men dus dat al die samenwerkingsfiguren stroperig en niet slagvaardig zijn en dat de democratische legitimatie vrijwel nul is.'

⁸ Een overzicht is als bijlage bij deze notitie opgenomen.

⁹ Een discussie over correcties van gemeentegrenzen maakt hier ook onderdeel van uit.

Naast deze criteria is van belang de argumenten en doelen op tafel te krijgen die deze vorm van samenwerking (kunnen) rechtvaardigen en te bezien of door de andere gemeenten in de Noordkop het regionale belang samen met Den Helder wordt onderschreven. En niet onbelangrijk: levert deze vorm van samenwerken, met in achtneming van het voorgaande, ook wat op voor de gemeente Den Helder. Met andere woorden: wat is de meerwaarde van een 'herindeling/fusie' voor de gemeente Den Helder. Door de gemeenten in de Noordkop dient hierover op inhoud eerst van gedachte te worden gewisseld, voordat hierover een gefundeerde uitspraak worden gedaan.

Voorts dient duidelijkheid te worden verschaft over het te bewandelen tijdspad (proces). Door gedeputeerde staten van Noord-Holland is in de brief van juni 2008 bij de variant 'herindeling/fusie' het volgende tijdspad geschetst¹⁰ (een aantal regiogemeenten, bijvoorbeeld de gemeente Zijpe, hebben zich hiervan echter al gedistantieerd):

Voortraject	Nu – februari 2009
Herindelingsontwerp	Eind februari 2009
Inspraak	Maart & april 2009
Herindelingsadvies	Eind mei 2009
Aanleveren bij GS voor zienswijze	1 juni 2009
Aanleveren bij BZK	1 juli 2009
Wetgevingsprocedure	Jul. 2009 – Jul. 2010
Effectuering fusie	1 januari 2011

Voor de uitwerking van dit tijdspad kan gebruik worden gemaakt van het aanbod van de provincie dit traject te faciliteren.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de emoties bij het onderwerp 'herindeling/fusie' vaak hoog oplopen door een angst voor het verlies van de lokale identiteit en de angst voor verlies van zeggenschap in eigen omgeving. Het is dan ook van belang uit te spreken dat het behoud van de identiteit van de gemeenschappen in de regio op de voorgrond dient te staan bij deze discussie. Vanuit dit perspectief zijn de gemeenten (en gemeentegrenzen) als identiteit minder relevant.

Voorstel

Op grond van het voorgaande stel ik u voor in te stemmen met het volgende standpunt en procedurevoorstel:

1. open te staan voor samenwerking met andere gemeenten in de Noordkop, waarbij de samenwerkingsvorm 'herindeling/fusie' als uitgangspunt wordt genomen;
2. a. het onder (1) standpunt tijdens de conferentie op Wieringen van 21 november a.s. aan de besturen van de gemeenten in de Noordkop mee te delen en daarbij voorts voor te stellen:
b. oriënterende gesprekken te starten tussen de colleges van b&w van de gemeenten in de Noordkop ter uitwerking van de onder (1) genoemde samenwerkingsvorm.

Den Helder, 27 oktober 2008

mr. drs. M. Huisman,
raadsgriffier

¹⁰ Hierop is afzonderlijke wetgeving van toepassing: de Wet algemene regels herindeling (Wet Ahri).