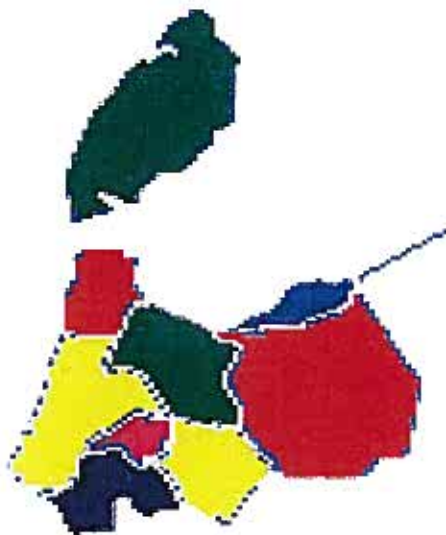


De Kop steekt de koppen bij elkaar!



Verslag informatieronde februari/maart 2009
Nico Schoof

INLEIDING.

Begin februari 2009 heeft gedeputeerde de heer B. Heller mij namens de negen gemeenteraden in de Kop van Noord-Holland, gevraagd als informateur op te treden in het vraagstuk van de bestuurlijke samenwerking in de Kop. Ik heb die opdracht met plezier aanvaard. In die opdracht waren de negen gemeenteraden de feitelijke opdrachtgevers, met het provinciebestuur als facilitator. In dit rapport doe ik aan de gemeenteraden verslag van mijn verkenning en geef aan voor welke oplossingen draagvlak te verwachten is. Ik dank alle gesprekspartners voor hun open en constructieve houding in de vele gesprekken. Die maken het mij nu mogelijk u, de negen gemeenteraden, een advies te geven waar u mee vooruit kunt. Mijn rapport is als volgt opgebouwd.

Inleidend geef ik in de eerste paragraaf de opdracht weer, doe ik verslag van mijn werkwijze en geef ik een algemeen beeld van wat ik heb ervaren.

Vervolgens ga ik in op

- Tijdpad
- Fusie, herindeling of samenwerking
- Waarom, doel en ordeningsprincipes
- Wie met wie, varianten
- Aanbevelingen

Ik dank de werkgroep onder leiding van mevrouw M. van Kampen voor het meedenken. Dat geldt ook voor de provinciale beleidsambtenaar P. Guldemond. En ten slotte dank ik mevrouw B. Berghuis, medewerker van de gemeente Wieringen, die in de afgelopen weken mijn onmisbare administratieve ondersteuning was.

Alphen aan den Rijn, 13 maart 2009.

Nico Schoof.

1. INFORMATIEOPDRACHT, WERKWIJZE EN ALGEMEEN BEELD.

Informatieopdracht.

Mijn opdracht is een verkenning te doen naar de mogelijkheden van bestuurlijke samenwerking, inclusief herindeling, die leiden tot een duurzame vergroting van de bestuurskracht. In mijn verslag breng ik samenwerking- c.q. herindelingsvarianten in beeld die kunnen rekenen op een zo groot mogelijk draagvlak. Ik breng ook de gevolgen in beeld van verschillende snelheden in besluitvormingstrajecten bij de gemeenten. Kader zijn de raadsbesluiten en ik betrek, alles geheel volgens opdracht, de uitgangspunten van de provincie (brief 28 oktober 2008) in mijn verslag. Oplevering vroeg u uiterlijk op 1 maart 2009, maar dat was bij aanvang van de opdracht al gewijzigd in 15 maart; in enkele gemeenten kon pas eind februari besluitvorming over de opdracht plaatsvinden. Deze tijdslimiet hield in een heel compact proces, zonder het gebruikelijke heen en weer pendelen tussen partijen om verder draagvlak te onderzoeken en te kweken. Ik kan dus slechts rapporteren over het beeld van nu. Dat beeld is hoopvol. Niettemin is er hier en daar nog wel wat verder overleg nodig om ten volle tot draagvlak te komen.

Werkwijze.

In de afgelopen weken heb ik met (delegaties) van alle negen opdrachtgevende gemeenteraden gesproken. Ook sprak ik met (delegaties van) alle colleges van burgemeester en wethouders. Ik legde mijn oor te luister bij de Kamer van Koophandel, de Ontwikkelmaatschappij Noord-Holland Noord en vertegenwoordigers van LTO. Rond de opdracht hield ik contact met de werkgroep bestaande uit mevrouw M. van Kampen, burgemeester van Wieringen, de heer M. Pothast, secretaris van Niedorp, de heer M. Huisman, griffier van Den Helder. Ook voerde ik informerende gesprekken met de

verantwoordelijke gedeputeerde de heer B. Heller en de beleidsambtenaar van de provincie de heer P. Guldmond. Tenslotte had ik voor specifieke kwesties nog contact met de Staatssecretaris van BZK, mevrouw A. Bijleveldt en enkele ambtenaren van haar ministerie.

Al deze gesprekken leverden mij een beeld op van wat de regio wil. Ik koppelde dat beeld terug in een vergadering met 9x2 raadsleden op 10 maart 2009. Daarna heb ik mijn rapport afgerond. Omdat niet alle raden en colleges unanieme opvattingen hebben, heb ik in mijn rapport aansluiting gezocht bij de meerderheidsopvattingen van elke gemeente op zich, die naast elkaar gelegd en op basis daarvan uitspraken gedaan over draagvlak en haalbaarheid. Dat wil dus geenszins zeggen dat ik de minderheidsopvattingen niet heb gehoord. Hier en daar zult u wellicht een minderheidsstandpunt in mijn rapport herkennen. Maar waar mijn opdracht is om te verkennen voor welke oplossing draagvlak te vinden is, richt ik me toch primair op de meerderheidsstandpunten en laat ik het graag aan de wijsheid van elke fractie, elke raad en elk college over om met elkaar een goede discussie te voeren, te luisteren naar elkaars argumenten en ten slotte tot krachtige besluiten te komen.

Het woord is nu verder aan u, mijn opdrachtgevers, de negen gemeenteraden!

Algemeen beeld.

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

Of het echt gaat lukken, hangt af van de mate waarin de gemeenten zich daadwerkelijk voor vergroting van de bestuurskracht gaan inzetten. De kansen zijn groot en volop aanwezig. Succes is verzekerd als raden en colleges zich samen in een gemeenschappelijk proces willen begeven, het regionale belang voorop stellen en de lokale afwegingen plaatsen in het perspectief van een succesvol fusieproces. Niks gaat vanzelf en zeker niet deze krachtenbundeling die voor de regio en zijn inwoners, bedrijven en instellingen van grote betekenis kan worden. Naast aanbevelingen over de varianten heb ik in mijn rapportage daarom ook procesvoorstellen voor na 13 maart 2009 (moment van presentatie van dit verslag) opgenomen en enkele aanbevelingen gedaan die het fusieproces kunnen helpen en ondersteunen.

Als **eindresultaat** moet, op basis van mijn verkenning van de eigen wensen van de negen gemeenten, per 1 januari 2012 mogelijk zijn:

Een sterke Kopregio als samenwerkingsverband van

Minder, maar sterkere gemeenten, die met hun fusiepartners

Een heldere lokale visie hebben op de nieuwe gemeente en op basis waarvan

Een regionaal actieplan voor de gezamenlijke prioriteiten is vastgesteld.

In dit algemene beeld passen enkele opmerkingen over de regiovisie. Die is in mijn verkenning een aantal keren genoemd als noodzakelijk, voorafgaand aan de fusie. Eerst inhoud, dan vorm, zo leert de theorie. Mijn verkenning levert op, dat de negen gemeenten het over die volgorde (*eerst inhoud dan vorm*) niet op redelijke termijn eens zullen worden. Ik raad aan dat niet als probleem te zien. Vanuit mijn eigen praktijkervaring kan ik stellen dat de volgorde soms anders moet en dat het resultaat dan zeker niet minder hoeft te zijn. U begint immers nooit blanco en hebt bovendien voldoende kennis van de eigen gemeenten en de streek en voldoende gezond verstand om de potentie van mogelijke fusiecombinaties in te kunnen schatten. U beschikt over heel wat beleidsnota's, gebiedsvisies, regionale visies op belangrijke taakvelden. Met de kennis van nu kunt u een verantwoorde en goede keuze voor partners maken en tegelijk afspraken maken voor het ontwikkelen van lokale visies en

regionale actieplannen. Op basis van mijn verkenning raad ik dus aan niet te denken in termen van volgordeijkheid, maar in termen van gelijktijdigheid. Zo bent u dicht bij een gezamenlijke oplossing om uw bestuurskracht te vergroten en kunt u bovendien vanaf 2012 al concreet aan de slag met een regionaal actieplan.

2. TIJDPAD

Niedorp en Wieringermeer willen snel en zetten druk op het proces. Ook elders hoorde ik wel de wens om per 1 januari 2011 te fuseren. Dat zou betekenen dat elke gemeenteraad vóór 1 juli 2009 twee ARHI-besluiten moet nemen en daartussenin minimaal acht weken inspraak voor de bevolking moet vrij houden. In diezelfde tijd moet ook het provinciebestuur nog een zienswijze opstellen. Hoewel de provincie bereid is tot onorthodoxe interne procedures en 1 juli 2009 wellicht ook nog wel een enkel weekje is op te schuiven, acht ik dit niettemin niet praktisch haalbaar voor alle negen gemeenten. Een aantal gemeenten wil om begrijpelijke redenen echt niet die haast maken. Ik zie niet dat er draagvlak voor die snelheid te maken is.

Wel is mij gebleken dat eenvoudig een gemeenschappelijk draagvlak gevonden kan worden voor een fusiedatum van 1 januari 2012. Niedorp en Wieringermeer zijn bereid hun tweesporenbeleid te verlaten ten gunste van een proces met meer partners. Zodra via raadsbesluiten, b.v. naar aanleiding van dit informatierapport, duidelijk is dat buurgemeenten ook daadwerkelijk willen fuseren, koersen ook zij op 1 januari 2012. Deze beide gemeenten hebben nog één of meer fusiepartners nodig om voldoende massa te hebben om de grote opgaven uit te voeren die zij voor hun gebied zien. Per saldo is dus een grotere omvang voor hen belangrijker dan het tijdsaspect. In mijn rondgang is mij voldoende duidelijk geworden dat ook de gemeenten die geen of nog niet zoveel haast hebben, 1 januari 2012 als een goede datum zien, waarbij een zorgvuldig proces mogelijk is. Latere fusiedata zijn sporadisch genoemd en bieden bovendien geen zicht op gezamenlijk draagvlak.

Een keuze voor 2012 betekent wel dat er in korte tijd drie verkiezingen zullen zijn: maart 2010, najaar 2011 en maart 2014. Ik heb daarover contact gezocht met de Staatssecretaris van BZK met de vraag of de verkiezingen van 2010 uitgesteld kunnen worden tot najaar 2011. Met verwijzing naar de principiële onjuistheid van het verlengen van het kiezersmandaat, lijkt er niet veel ruimte te zijn voor de Staatssecretaris om uitstel te geven. Niettemin lijkt de deur niet helemaal dicht te zitten en is het de moeite waard om in geval van aanvaarding van de uitkomsten van mijn rapport, met negen gemeenten, samen met het provinciebestuur, dat uitstel van de verkiezingen te bepleiten. De voordelen zijn evident. Het geeft rust en geeft de gemeenten de tijd gedegen en met continuïteit te werken aan de fusie. Er zijn tot nu toe weinig indicaties van onrust onder de bevolking, waardoor het principiële argument wat minder zwaar gewogen zou kunnen worden. Uitstel van verkiezingen kan het succes van dit fusieproces bevorderen.

Conclusie: ga gezamenlijk voor 1 januari 2012 als fusiedatum en probeer uitstel van de verkiezingen van maart 2010 te krijgen.

3. FUSIE, HERINDELING OF SAMENWERKING.

Dat was de eerste vraag die ik u voorlegde.

Texel kiest voor samenwerking en niet voor fusie. Zij wijst op haar bijzondere positie als Waddeneilandgemeente. De overige gemeenten accepteren deze bijzondere positie van Texel. Voor het overige is uw antwoord op mijn vraag redelijk eenduidig. Sinds de opheffing van het Gewest Kop Noord-Holland en het niet lukken van SETA, ziet niemand intensieve samenwerking als de oplossing en als alternatief voor fusie. Herindeling in de zin van het opdelen van gemeenten heb ik hier en daar wel gehoord, maar heeft evenmin draagvlak. Sterker nog, de gemeenten die het zou kunnen overkomen, verzetten zich er nadrukkelijk tegen.

Resteert dus uw (met uitzondering van Texel) unanieme voorkeur voor fusie, soms volmondig beaamd, soms terughoudender verwoord in termen van wel willen of moeten meedoen in het fusieproces. Niettemin, er is unaniem draagvlak voor het gezamenlijk ingaan van een fusieproces.

De gemeente Zijpe is ook vòòr, maakt daarbij nog wel de kanttekening dat zij op 24 maart 2009 een raadsbesluit zal nemen om wel of niet een referendum te houden. Aan de uitslag wil de raad zich binden, zelfs als die uitslag niet overeenkomt met het positieve stemadvies van de meeste fracties tot fusie. In andere gemeenten worden wel vraagtekens bij dit referendum gezet. Want wat als de raad van Zijpe besluit niet te willen fuseren en alle andere gemeenten wel? Het is niet goed voorstelbaar dat Zijpe dan niet op enigerlei wijze in het fusieproces betrokken zal raken. Dat is lastig aan de burgers uit te leggen en kan gauw leiden tot de onaantrekkelijke gedachte dat de raad schone handen heeft, maar dat anderen Zijpe dwingen. Bovendien zijn het niet alleen lokale belangen die een rol spelen bij de vraag om wel of niet te fuseren. Er is een regionaal proces gaande en de vraag kan dus ook gesteld worden of het wel principieel juist is, de bevolking van slechts één van de in dit proces deelnemende gemeenten om een bindende uitspraak te vragen. Ik leg de vraag aan de raad van Zijpe voor zich nog eens te beraden op de wenselijkheid van een referendum en zeker van een referendum waarbij de raad vooraf aangeeft zich aan de uitspraak te binden, nu er draagvlak is voor een gezamenlijk fusieproces.

Bij de keuze voor fusie gaven verschillende gemeenten aan zorg te hebben over enkele huidige samenwerkingsverbanden die goed functioneren. Genoemd werden vooral de ISD, de IMD en het portefeuillehouderoverleg ROVEZ dat de hele Kop bestrijkt. Dat houdt dus in dat u naast fusie, ook na wilt denken over de na de fusie gewenste samenwerkingsverbanden.

De IMD (milieudienst voor vijf van de negen gemeenten) gaat een eigen traject in, dat vermoedelijk zal leiden tot een omgevingsdienst voor heel Noord-Holland Noord (de omvang van de Veiligheidsregio). Daar speelt dus hoe dan ook een verandervraagstuk.

De ISD werkt voor zes van de negen gemeenten. In geval van fusie zal de samenstelling wijzigen. In principe staan er twee hoofdopties open voor de ISD. Ofwel de gemeenten vinden zich sterk genoeg om de taken van de ISD weer terug naar de nieuwe gemeenten te brengen. Ofwel de ISD gaat zijn werkterrein uitbreiden tot alle fusiegemeenten. In die optie is dan mede bepalend welke van de huidige deelnemers fuseert met een gemeente die nog geen deelnemer is. Ook kan overwogen worden sowieso de samenwerking tot de hele Kop uit te breiden.

Een ander vraagstuk is of de fusie een alternatief kan zijn voor samenwerking. Op het niveau van de hele Kop is dat niet uw mening zoals ik die gehoord heb. Ook na fusie van gemeenten zijn samenwerkingsverbanden nodig. Vooral is het zaak de regionale opgaven goed met elkaar te kennen en daar gezamenlijk en met (meer) kracht in op te trekken, onder het motto: Sterke gemeenten in een sterke regio. Ik beveel u aan na te denken over een regionaal actieplan en een nieuwe structurele samenwerking in de Kop, bv. Kopgroep te noemen.

Conclusie uit mijn informatieronde: u kiest voor fusies en wil nadenken over samenwerking onder meer voor de regionale opgaven.

4. WAAROM FUSIE, WAT WILT U BEREIKEN, ORDENINGSPRINCIPES.

Overheersend en door ieder gedeeld doel is een betere ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Minder kwetsbaar, hogere kwaliteit, sterker, beter in staat de burgers de dienstverlening te leveren waar ze recht op hebben en beter in staat op te komen voor lokale en regionale belangen. Niet elke gemeente zegt nu al de acute nood te voelen. Maar geplaatst in het toekomstperspectief, achten alle gemeenten schaalvergroting om de bovenstaande redenen noodzakelijk en onontkoombaar.

Dat betekent dat u in de eerste plaats zoekt naar een schaalvergroting op zichzelf, naar een zeker volume om de dingen die u doen moet, goed te kunnen uitvoeren. Dat staat los van de vraag met wie, want theoretisch gezien is elke combinatie van een zekere omvang dan goed. Het enige ordeningsprincipe is dan de gewenste omvang van de nieuwe gemeente.

Wat is dan de optimale omvang? Nergens zijn echte cijfers. De praktijk in Nederland, studies en eigen ervaringen laten zien dat een mooie schaalgrootte zich ergens tussen de 30.000 en 80.000 inwoners bevindt. Groot genoeg om een flink takenpakket aan te kunnen en klein genoeg om goed contact met inwoners, bedrijven en instellingen te kunnen onderhouden. Als je probeert een jaar of tien, vijftien vooruit te kijken, lijkt een ondergrens van 30.000 zelfs wat aan de krappe kant. Het hangt van de situatie (ligging, opgaven e.d.) wat binnen deze marge een voldoende omvang zal zijn.

Ik beveel dus aan om op zoek te gaan naar combinaties van tussen de pakweg 40.000 en 80.000 inwoners.

Kan het ook groter? Relevante vraag omdat ook de optie van één grote gemeente voor de hele Kop incidenteel wel werd genoemd. Ondanks een afwijzend standpunt van het provinciebestuur in zijn uitgangspunten. Ja, het kan, kijk bijvoorbeeld naar de nieuwe gemeente Westland. Maar let dan wel op de context: een aantal kleinere gemeenten ingeklemd tussen hele grote, zoals Den Haag, Rotterdam en Zoetermeer. Dus veel druk op een gebied met een uitgesproken landschappelijke en agrarische (tuinbouw) functie. Dat leidde tot grote inhoudelijke overeenstemming tussen de kleinere gemeenten en pas daarna tot fusieafspraken als logisch gevolg van die inhoudelijke overeenstemming.

De situatie in de Kop is niet vergelijkbaar, is mij uit de gesprekken gebleken. Geen grote steden, geen grote druk van buitenaf en evenmin nu al een inhoudelijke overeenstemming over de belangrijke opgaven voor het hele gebied.

Conclusie: kies een ordeningsprincipe van schaalgrootte ergens tussen globaal 40.000 en 80.000 inwoners. Als we Texel even buiten beschouwing laten, komt u uit op twee, drie of vier gemeenten in plaats van de huidige acht.

Een tweede ordeningsprincipe dat voortvloeit uit uw gesprekken is dat van een zekere gelijkwaardigheid in omvang. Dan doelt u met name op de regionale samenwerking. Als daarbinnen een kleiner aantal gemeenten van min of meer dezelfde omvang samenwerkt, vergroot dat de slagkracht. De huidige situatie waarin negen gemeenten van onderling verschillende omvang samenwerken, wordt wel als belemmerend ervaren. Ook elders wordt dit ordeningsprincipe om deze redenen wel toegepast.

Conclusie: tweede ordeningsprincipe is een zekere gelijkwaardigheid in omvang.

Voor beantwoording van de vraag "wie met wie" is nog een derde ordeningsprincipe nodig. Dan gaat het om de vraag wat u inhoudelijk bindt, welke specifieke lokale opgaven u met uw fusiepartners heeft, dan wel welke regionale opgaven u met uw fusiepartner(s) wilt uitvoeren. Dat ordeningsprincipe is een stuk lastiger te bepalen. In het aangeven van lokale en regionale opgaven was u over het algemeen, uitzonderingen dus daargelaten, wat minder specifiek.

Vanwege de uitgangspunten van de provincie heb ik gevraagd naar locatiegebonden regionale projecten. Die kunnen immers de ordening beïnvloeden omdat de provincie stelt dat die opgaven binnen één gemeente horen te liggen. Ik heb alleen het Wieringerrandmeer als zo'n locatiegebonden regionale opgave aangetroffen. Weliswaar zijn ook "Petten aan Zee" en de haven annex natte bedrijventerrein in Anna Paulowna genoemd, maar beiden liggen al binnen één gemeente en kunnen dus niet ordenend of onderscheidend zijn bij het bepalen van fusiepartners.

Verder noemde u vooral in algemene termen agrarische structuur, recreatie, landschappelijke kwaliteiten, woningbouwopgaven en infrastructuur als belangrijke opgaven. U formuleerde dat meestal niet zodanig concreet dat die opgaven met enige scherpte onderscheidend zijn en daarmee een helder ordeningsprincipe. Niettemin, u kent uw gebied natuurlijk goed genoeg om uw voorkeuren te duiden op basis van uw toekomstverwachtingen en globale ideeën over wat nodig en/of kansrijk is.

In de gesprekken met u is het gegaan over de volgende mogelijke ordeningsargumenten:

- overeenstemming dan wel complementariteit. Zoekt u dezelfde karakters (meer van hetzelfde) of zoekt u juist naar diversiteit en daarmee naar een soort compleetheid;
- ordening naar nat en droog, ofwel watergebonden dan wel land georiënteerd. Variant daarop was een ordening naar zand, klei of water;
- recreatieve functie, landschap en natuur, agrarische belangen, platteland als overeenkomstige factoren;
- centrum en ommeland.

De laatste twee ordeningsargumenten noemde u mij toch wel het meest en kunnen daarom bogen op het meeste draagvlak. Ik neem die dan ook mee als derde ordeningsprincipe bij de vraag 'Wie met Wie'.

Deze paragraaf afsluitend zijn er dus drie ordeningsprincipes te benoemen, die u genoemd heeft bij het zoeken naar uw fusiepartners:

1. schaalgrootte (40 à 80.000 inwoners);
2. een zekere gelijkwaardigheid in omvang;
3. een functionele ordening.

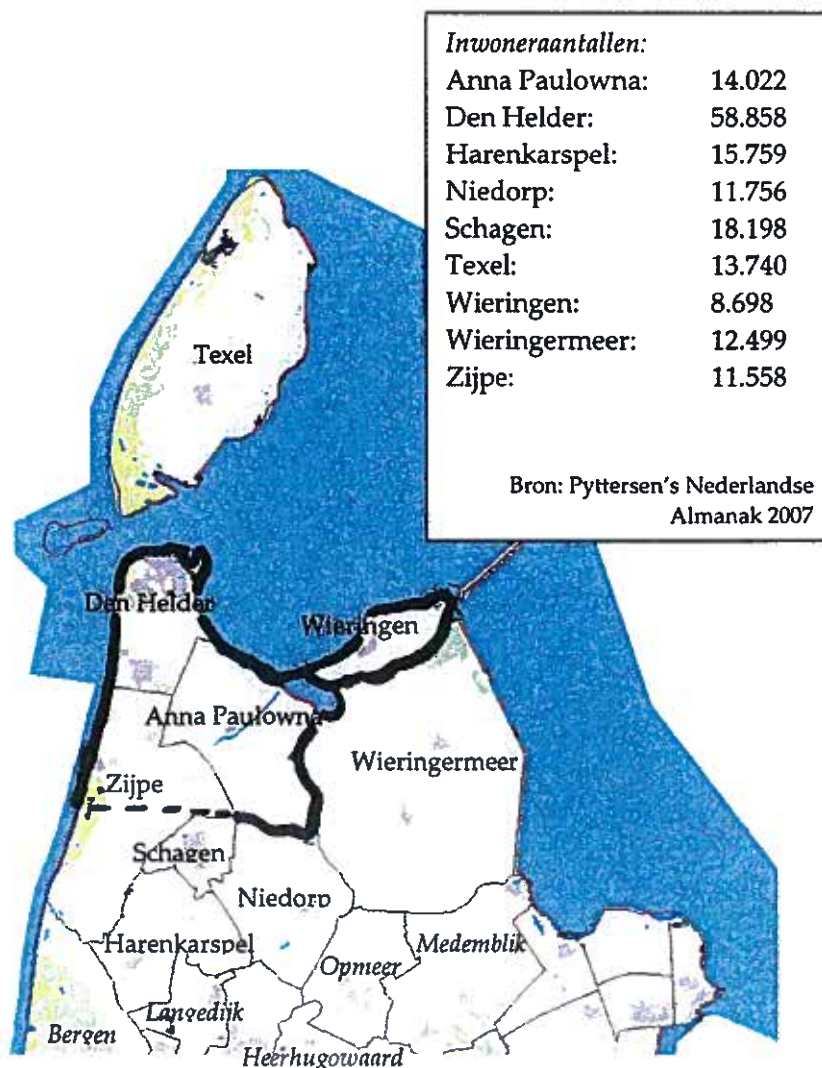
5. WIE MET WIE?

Eerst Texel.

Algemeen wordt de bijzondere positie van Texel erkend en geaccepteerd en daarmee ook de wens om zelfstandig te blijven. Aan samenwerking heeft Texel wel dringend behoefte, want schaalgrootte heeft ook daar betekenis. Het vraagstuk ligt evenwel wat anders dan in gemeenten van vergelijkbare omvang, vanwege de andere financiële positie, de andere omvang van de organisatie en de andere mogelijkheden om vanuit de Waddenpositie belangen bij derden te bepleiten. Voor de zomer wil de raad van Texel zich uitspreken over kerntaken en bestuurskracht en op basis daarvan nagaan met wie ze voor welke taken willen samenwerken. Dat kan zowel in als buiten de Kop zijn. Maar in ieder geval hoort Den Helder vanzelfsprekend tot een belangrijke samenwerkingspartner, zo is de opvatting op Texel.

Dan Den Helder.

Met afstand de grootste gemeente in de Kop. Niettemin zoekt ook Den Helder de schaalvergroting. Den Helder heeft de wens om met enkele buurgemeenten te fuseren en wil zichzelf niet buiten schot plaatsen. En dat is positief te waarderen. Met name de watergebonden, maritieme en recreatieve functies kunnen in die grotere gemeente beter, met meer kracht en integraliteit, uitgeoefend worden. Fusie zou dan mogelijk moeten zijn met Wieringen, Anna Paulowna en (een deel van) Zijpe. De omvang van zo'n gemeente past in het eerste ordeningsprincipe. Vanwege de gelijkwaardigheid zouden vervolgens alle andere gemeenten moeten fuseren tot één gemeente. Den Helder c.a. telt dan 80 à 90.000 inwoners en de nieuwe zuidelijke gemeente ca 60 à 70.000 inwoners, afhankelijk van deelname van Zijpe aan de ene of de andere combinatie. Op de kaart ziet dat er zo uit:



Het ordeningsprincipe van functies komt gedeeltelijk tot zijn recht. Voor Wieringen is het één van de twee mogelijke opties. Daar moet nog een keuze worden gemaakt tussen water/recreatie/maritiem enerzijds en agrarisch, oriëntatie, logische ligging anderzijds. Zowel Anna Paulowna als Zijpe heeft ook nog andere functies die door de één zwaarder worden aangemerkt dan de ander. Zijpe heeft geen voorkeur om met Den Helder te fuseren en Anna Paulowna heeft nog geen keuze gemaakt, maar neigt in meerderheid naar fusie op basis van agrarische en andere functies dan de maritieme. De resterende gemeenten ten zuiden van deze nieuwe combinatie hebben diverse functies en mede daarom geen van alle deze fusievoorkeur voor elkaar uitgesproken. Wel is herhaaldelijk uitgesproken dat Wieringermeer een ander karakter heeft dan een aantal andere gemeenten in het zuidelijke en westelijke deel van de regio en vindt een aantal gemeenten een fusie met Wieringermeer dan ook geheel niet logisch.

Hoewel wellicht deze variant nog onvoldoende in de diverse gemeenteraden is besproken en dus mogelijk nog onvoldoende op zijn merites is bekeken, kan ik op basis van mijn verkenning niet aanraden in deze variant veel tijd en energie te stoppen. Als geheel zit er toch onvoldoende samenhang in op de manier zoals die als wenselijk is uitgesproken door de meeste gemeenten. Ook de omvang loopt niet in de pas met wat de meeste gemeenten voor ogen staat. Tenslotte zijn er ander varianten beschikbaar die op een groter draagvlak kunnen rekenen en voldoen aan alle drie de ordeningsprincipes. Het is effectiever daar de energie en de tijd tot 1 januari 2012 in te steken.

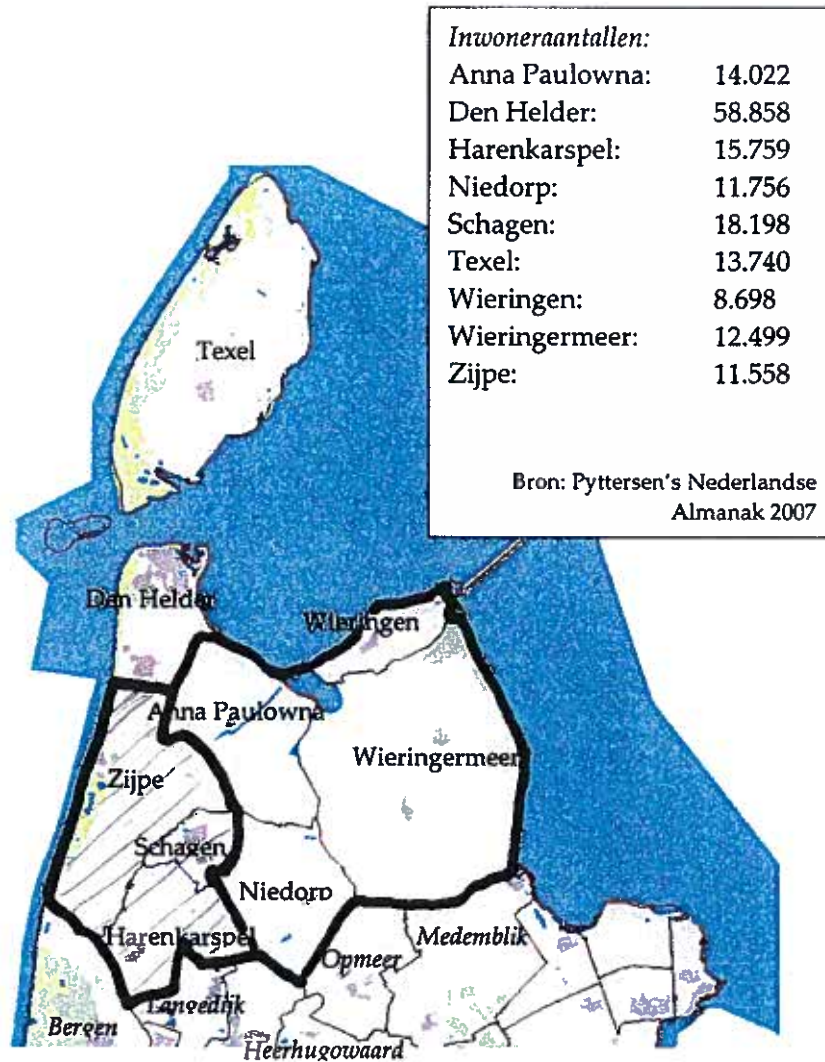
In de hele Kop is men zich overigens bewust van de bijzondere positie van Den Helder als grootste gemeente en wordt samenwerking met Den Helder dan ook als onontbeerlijk gezien. Den Helder hoeft op basis van mijn waarneming niet bang te zijn dat andere gemeenten de rug naar haar toe keert. Integendeel, voor elk regionaal actieplan is samenwerking met Den Helder nodig om krachtig als Kop te kunnen opereren. Daar is ook ruim voldoende draagvlak voor te vinden.

Dus, op basis van mijn verkenning blijft Den Helder weliswaar buiten het eigenlijke fusieproces, maar binnen het proces van bestuurskrachtvergroting (zie tekst van mijn opdracht) van de Kop. Binnen het motto "sterke gemeenten in een sterke regio" ligt een nieuw samenwerkingsverband voor de hand waarin Den Helder met Texel en nog twee andere gemeenten (zie hierna) krachtig, effectief en efficiënt kunnen samenwerken. De meergenoemde Kopgroep dus. In de vorming van die Kopgroep zou Den Helder wellicht een leidende rol kunnen gaan vervullen in de tijd dat de andere gemeenten hun grootste aandacht aan het eigen fusieproces geven. Een kwestie van taakverdeling de komende twee jaar binnen de regio? U zou het er eens over moeten hebben.

De zeven resterende gemeenten.

Die kunnen min of meer worden geclusterd op basis van functies en voorkeur voor een taakstelling zoals ik die tijdens mijn verkenning gehoord heb. Er zijn dan drie varianten.

Variant 1: Oost/West 1

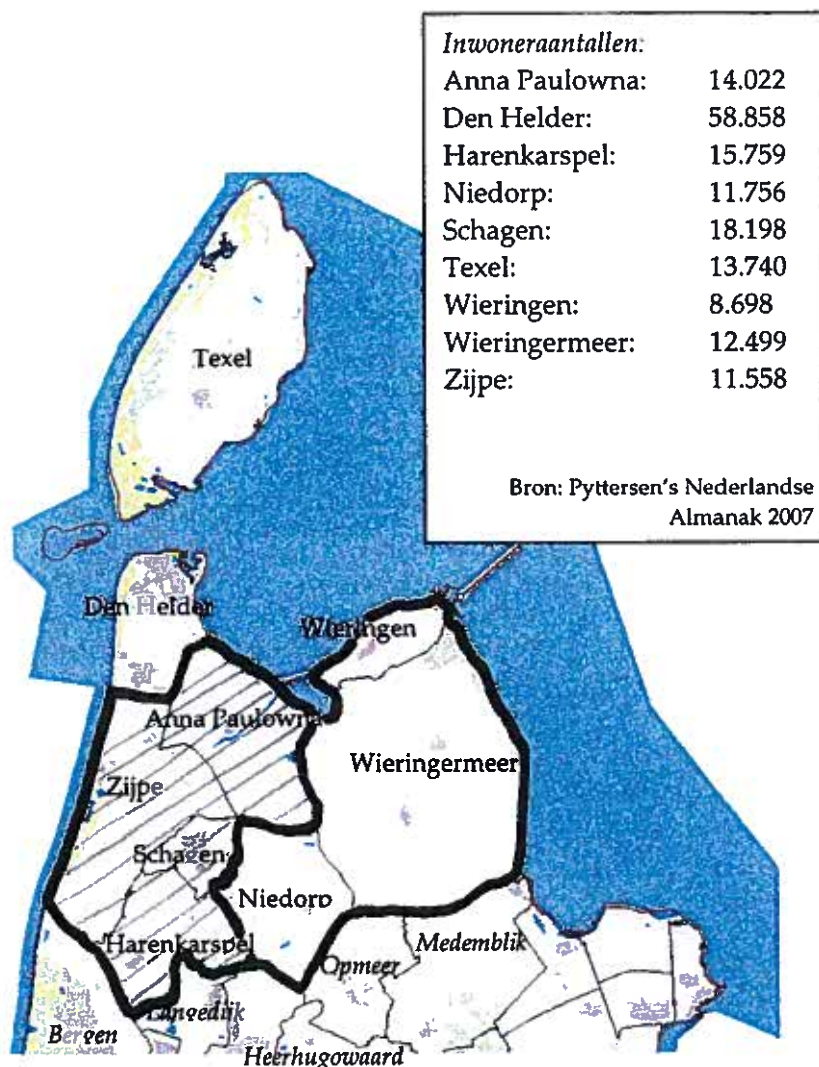


Oost: Wieringermeer, Wieringen, Niedorp en Anna Paulowna (47.000 inwoners).

West: Schagen, Zijpe, Harenkarspel (45.000 inwoners).

Functionele overwegingen voor Oost zijn vooral de complete agrarische structuur, de ontwikkelingskansen, de dynamiek. Voor West gelden recreatie, plattelandsbeheer, oriëntatie op Schagen als centrum als belangrijke overwegingen.

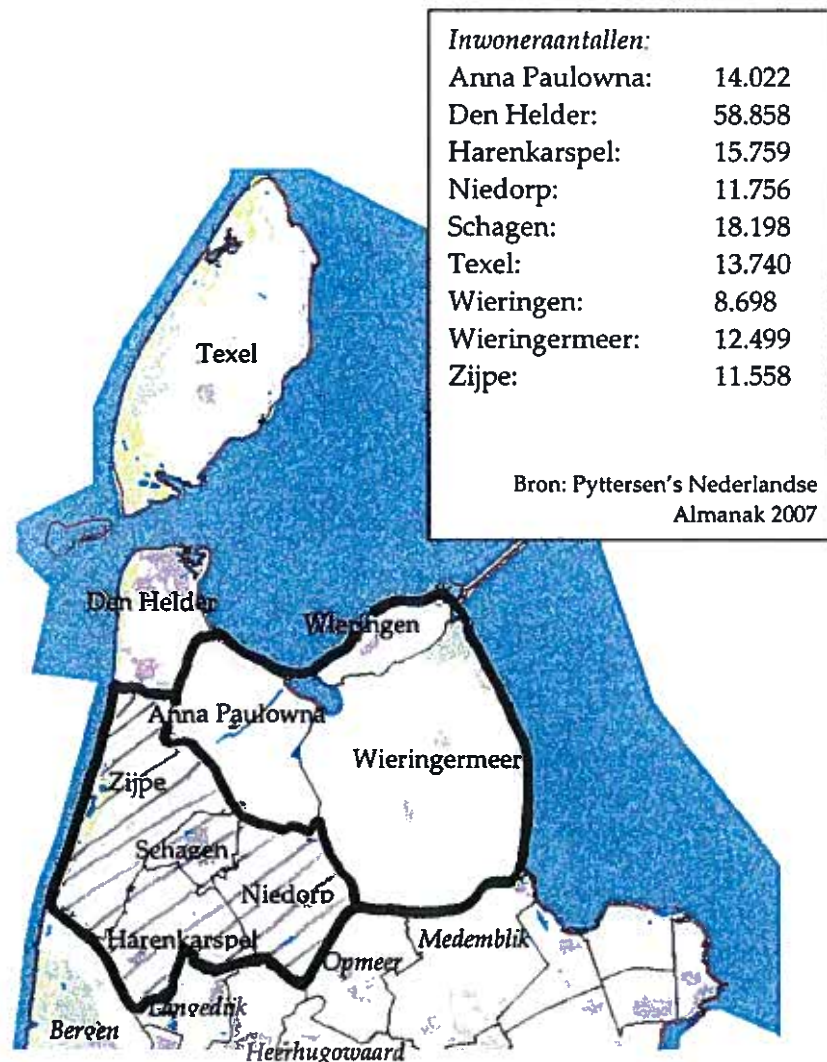
Variant 2: Oost/West 2



In deze Oost/Westvariant sluit Anna Paulowna zich aan bij West (59.000 inwoners) en doet Oost het dus zonder die gemeente (33.000 inwoners).

Voor deze variant gelden dezelfde functionele overwegingen, maar kiest Anna Paulowna toch meer voor recreatie, landschap, oriëntatie op Schagen.

Variant 3: Boven/Onder



Boven: Anna Paulowna, Wieringen, Wieringermeer (35.000 inwoners)

Onder: Zijpe, Schagen, Harenkarspel, Niedorp (57.000 inwoners)

In deze variant kiest Niedorp meer voor plattelandsbeheer, overeenkomstige agrarische en landschappelijke kwaliteiten, beheer in plaats van ontwikkeling en oriëntatie op Schagen als leidende motieven.

Bij alle overwegingen heb ik de nuances en onderlinge verschillen die er zijn en die u mij in de gesprekken hebt verteld, weggelaten. Natuurlijk zijn die nuances en verschillen wel belangrijk, maar ik laat ze achterwege omwille van de overzichtelijkheid en de helderheid van de keuze. Voor de keuze voor een variant zijn de belangrijkste redenen wel vermeld.

Overwegingen ten aanzien van de varianten.

U ziet dat in alle varianten Zijpe, Harenkarspel en Schagen bij elkaar zitten. Dat is op basis van de overeenkomstige functionele overwegingen en natuurlijke samenhang zoals deze drie gemeenten die beleven.

Ook zijn in alle varianten Wieringen en Wieringermeer steeds bij elkaar gezet. Daar zijn voldoende functionele overwegingen voor (het is naast de optie Den Helder, de andere optie waar Wieringen over spreekt) en bovendien voldoet deze combinatie aan de provinciale uitgangspunten. En die neem ik volgens uw opdracht mee in deze verkenning.

Dat betekent dat de variatie vooral in de keuzemogelijkheden van en met Anna Paulowna en Niedorp zit.

Politiek feit is dat Niedorp en Wieringermeer zich tot elkaar hebben verbonden. Bij de functionele overwegingen daarvoor kunnen, gehoord de opvatting van de Kamer van Koophandel en de buurgemeenten, wel enige kanttekeningen worden geplaatst. De LTO heeft zich neutraal opgesteld. Niettemin, als ik in mijn verkenning naar draagvlak zoek, is de keuze van Niedorp en Wieringermeer tot elkaar, een belangrijk gegeven. Die keuze wordt in andere gemeenten wellicht wat merkwaardig gevonden maar is verder niet bestreden en kan derhalve ook wel op draagvlak rekenen.

Wat Anna Paulowna betreft, daar heb ik verschillende geluiden gehoord en overwegingen genoteerd. Anna Paulowna heeft uitgesproken behoefte te hebben aan een regiovisie om zich meer inhoudelijk over haar fusievoorkeuren te kunnen uitspreken. Niettemin worden voorkeuren voor een gemeentegrootte van 30 tot 50.000 inwoners en een voorkeur voor een agrarische functie en behoud van het plattelandskarakter het meest genoemd. Een uitgesproken keuze voor één of meer functies is echter nog niet gemaakt. Die keuze wordt wel van Anna Paulowna gevraagd en kan naar mijn gevoel ook wel gemaakt worden op basis van de thans bekende gegevens, waaronder nogal wat bestaande nota's en visies, de eigen kennis van gemeente en regio en een inschatting van de meest kansrijke samenwerking. En wellicht ook een beetje op het goede gevoel, een niet te onderschatten emotioneel argument.

Als ik vervolgens de varianten langs de ordeningsprincipes leg, ontstaat het volgende beeld.

Ordeningsprincipe optimale schaalgrootte: alle varianten voldoen daar aan.

Ordeningsprincipe gelijkwaardigheid: de variant Oost/West 1 voldoet daar het meest aan.

Ordeningsprincipe functies en opgaven: onder alle drie de varianten is een goede motivering te leggen. De duidelijke keuze van Niedorp en Wieringermeer tot elkaar op basis van agrarische en recreatieve overeenstemming, de ontwikkeling en de dynamiek daarin, maken variant 3 minder gekwalificeerd.

Waar Wieringen voor zich zelf zowel maritieme als agrarische functies ziet, maakt een variant waarin Anna Paulowna meedoet, het voor Wieringen makkelijker kiezen. Omdat Anna Paulowna zowel een agrarische oriëntatie als een oriëntatie op het water heeft, kan die gemeente qua functies een bindende rol spelen in de nieuwe combinatie.

Op basis van mijn gesprekken en gelet op de mate waarin de variant voldoet aan de ordeningsprincipes, acht ik de variant Oost/West 1 het meest kansrijk. Die variant heeft alles in zich om binnen twee jaar tot een nieuwe gemeentelijke indeling te komen die recht doet aan de wensen van kracht en kwaliteit. En kent de minste bedreigingen en risico's. Dat vraagt dan wel van Wieringen en Anna Paulowna een keuze tot deze variant en daar is, op basis van de informatie die u mij geven hebt, veel voor te zeggen.

6. AANBEVELINGEN.

Op basis van mijn verkenning naar het grootst mogelijke draagvlak doe ik de volgende aanbevelingen.

1. Bespreek deze rapportage in uw gemeenteraden in de maand april 2009.
2. Fusiedatum 1 januari 2012. Om dat te bereiken en draagvlak onder alle gemeenten te houden is het raadzaam nog voor de zomer het eerste ARHI-besluit te nemen, vervolgens een ruime inspraakperiode te nemen, die natuurlijk niet (geheel) samenvalt met de vakantieperiode en dan in september/oktober het tweede ARHI-besluit te nemen. Dan kan het provinciebestuur zijn zienswijze in november/december bij BZK deponeren.
3. U vraagt als negen gemeenteraden gezamenlijk en met het provinciebestuur, aan de Staatssecretaris van BZK om de raadsverkiezingen van maart 2010 te mogen uitstellen tot najaar 2011. Dat geldt natuurlijk niet voor Den Helder en Texel, omdat die gemeenten niet aan een fusieproces deelnemen. Die doen wel mee aan de gezamenlijke vraag, maar de vraag heeft geen betrekking op die gemeenten.
4. Den Helder en Texel blijven zelfstandig. De gemeenten Anna Paulowna, Wieringen, Wieringermeer en Niedorp vormen een nieuwe gemeente. Datzelfde geldt voor Zijpe, Schagen en Harenkarspel.
5. U gaat vanaf nu tot aan 2012 aan de slag met het ontwikkelen van lokale visies op wat u met de nieuwe gemeenten wilt bereiken. U gaat scherp maken wat u bindt, wat u de komende 10 jaar wilt bereiken, welke betekenis en service u uw inwoners, bedrijven en instellingen wilt bieden. U gaat bepalen wat dat mag kosten en wat dat oplevert. U zou hierbij gebruik kunnen maken van het instrument van de herindelingscan die BZK u in samenwerking met de provincie kan aanbieden. U gaat bepalen wat u als nieuwe gemeente alleen kunt en wat u met de andere gemeenten samen beter kunt. De visie is de basis voor de inrichting van uw nieuwe organisatie, uw stijl van besturen en de vormgeving van uw relatie met de inwoners (dorpsraden misschien of loketten).
6. Tegelijkertijd spant u zich in om vanuit die lokale visies te komen tot een regionaal actieplan.
7. U kiest voor een duidelijke regie op het gehele proces van fusies en samenwerking, u blijft het proces zien als een gezamenlijke activiteit van negen gemeenten waarin u samen wilt blijven optrekken. U kiest voor een procesorganisatie, waarin de raden de leiding houden. U richt die organisatie in en zorgt voor goede leiding, ondersteuning en een heldere besturing.
8. U richt een procesorganisatie in voor het regionale actieplan, u stelt samen een projectleiding in en laat u bijstaan door externe deskundigen, mede omdat de meeste gemeenten de handen vol hebben aan de fusie.
9. U vormt een nieuw samenwerkingsverband voor de Kop, gericht op het uitvoeren van een regionaal actieplan.
10. U vraagt aan het provinciebestuur een substantiële bijdrage in de procesorganisatie van zowel het fusieproces, het proces om te komen tot een nieuw samenwerkingsverband en het proces dat moet leiden tot een concreet regionaal actieplan.

TOT SLOT.

Ik ben op basis van mijn informatieronde overtuigd geraakt van de noodzaak om de slagkracht van de gemeenten in de Kop te vergroten. Dat is voor inwoners, bedrijven en instellingen van groot belang. Grotere gemeenten zullen meer betekenis kunnen hebben voor hen en hun belangen. Evenzeer ben ik ervan overtuigd geraakt dat het u kan lukken per 1 januari 2012 een betere bestuurlijke structuur in de Kop van Noord-Holland te hebben. Ook kan het u goed lukken op die datum heldere lokale beleidsvisies te hebben en een concreet regionaal actieplan. Daarmee kunt u de toekomst niet alleen in, maar ook flink zelf vorm geven. Die overtuiging ontleen ik aan de waardevolle gesprekken die ik met u heb gehad en de wil die ik proefde om er samen uit te komen. Ik wens u daarbij alle succes en dank u zeer dat ik deze eervolle informatieopdracht voor u mocht uitvoeren.