



## Heerhugowaard Stad van kansen

Agendanr.: 15

Voorstelnr.: RB2018116

Onderwerp: Fusie met gemeente Langedijk: vergelijking ambtelijke en bestuurlijke fusie

Programma: bestuur en ondersteuning

### Reden van agendering: ter besluitvorming

Aan de Raad,

Heerhugowaard, 27 november 2018

### Voorstel / besluit:

Het college stelt aan de Raad voor als volgt te besluiten:

1. Op basis van de Rapportage bedrijfsplan Heerhugowaard en Langedijk d.d. 22 november 2018, te concluderen dat een bestuurlijke fusie meerwaarde heeft voor de inwoners en ondernemers in de gemeente Heerhugowaard
2. De intentie uit te spreken om een bestuurlijke fusie aan te gaan met Langedijk
3. Het college opdracht te geven de Arhi procedure voor te bereiden en daarbij rekening te houden met
  - a. Draagvlak
  - b. Interne samenhang en dorps- en kernenbeleid
  - c. Bestuurskracht
  - d. Evenwichtige regionale verhoudingen
  - e. Duurzaamheid
4. Het college voort te laten gaan met het verder inrichten van een ambtelijke fusieorganisatie als voorbereiding op een bestuurlijke fusie

### 1. Inleiding

Op 18 september 2018 besloten de gemeenteraden van Heerhugowaard en Langedijk:

1. Het rapport over het haalbaarheidsonderzoek ambtelijke fusie Heerhugowaard en Langedijk vast te stellen;
2. Te concluderen dat een ambtelijke fusie tussen Heerhugowaard en Langedijk haalbaar is;
3. Daarmee fase 1 van het proces naar een ambtelijke fusie af te sluiten;
4. Het college opdracht te geven te starten met fase 2 van het proces van de ambtelijke fusie – het maken van een bedrijfsplan.

Beslispunt 5 luidde om het college tevens opdracht te geven onderzoek te doen naar een bestuurlijke fusie. De raad van Langedijk heeft dit punt geamendeerd naar het opstellen van een bedrijfsplan van een bestuurlijke fusie. Uw raad heeft in een motie juist aangedrongen op een breder onderzoek naar de bestuurlijke fusie en een concept-herindelingsontwerp voor te bereiden.

Tegen deze achtergrond hebben de colleges van Heerhugowaard en Langedijk besloten om twee parallelle sporen te volgen. In de eerste plaats vinden de voorbereidingen voor een ambtelijke fusie per 1-1-2020 doorgang. Daarom wordt momenteel een bedrijfsplan ambtelijke fusie voorbereid dat begin 2019 gereed is.

Daarnaast is aan bureau Berenschot opdracht gegeven om een rapport op te stellen met een vergelijking tussen een bestuurlijke en een ambtelijke fusie. Dit rapport moet voldoende houvast bieden om een keuze tussen beiden te kunnen maken. Het onderhavige voorstel is op dit rapport gebaseerd.

### 2. Beoogd effect

De gemeenteraden van Heerhugowaard en Langedijk een weloverwogen keuze laten maken over de bestuurlijke toekomst.

### 3. Argumenten

#### 1. *Een bestuurlijke fusie heeft publieke meerwaarde*

In de vergelijking tussen een ambtelijke en een bestuurlijke fusie valt op verschillende onderwerpen te concluderen dat een bestuurlijke fusie meerwaarde heeft voor de inwoners en ondernemers van de gemeente Heerhugowaard en Langedijk. Wat betreft de publieke waarde voor een bestuurlijke fusie, zijn bij een bestuurlijke fusie beleidsterreinen per definitie geharmoniseerd en is het nog steeds mogelijk om maatwerk te leveren. Bij een ambtelijke fusie zijn er voldoende aanknopingspunten om te harmoniseren en standaardiseren. Maar het is afhankelijk van de mate waarin dit gebeurt of doelstellingen van de ambtelijke fusie makkelijk of moeilijker te behalen zijn.

#### 2. *Bij een bestuurlijke fusie is de sturing en grip op realisatie van publieke waarde groter*

Bij een ambtelijke fusie is de ambtelijke fusieorganisatie een nieuwe verbonden partij waarin invloed gedeeld wordt tussen beide gemeenten. Raden staan daardoor op grotere afstand omdat de ambtelijke fusieorganisatie een extra bestuurlijke laag kent: het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

#### 3. *Een bestuurlijke en een ambtelijke fusie geven dezelfde mogelijkheden waar het gaat om het behoud van de "eigenheid" van kernen.*

In het rapport is aangegeven dat het in een heringedeelde gemeente goed mogelijk is om rekening te blijven houden met de verschillende karakteristieken van de kernen en gebieden in Langedijk en Heerhugowaard. De historische en sociaal maatschappelijke variatie verdwijnt niet door het wijzigen van bestuurlijke grenzen. Het is aan de raad en het bestuur om in het beleid en de uitvoering rekening te houden met die variatie.

#### 4. *Een bestuurlijke fusie leidt tot een efficiëntere bedrijfsvoering en financiële voordelen t.o.v. een ambtelijke fusie*

Bedrijfsvoering is financieel voordeliger doordat het minder complex is om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. Bij een bestuurlijke fusie is er sprake van eenduidige informatievoorziening en gelden eenduidige privacy- en beveiligingsstandaarden. Verder is o.a. de financiële functie kleiner. De structurele lasten zijn bij een bestuurlijke fusie €1.430.000 tot €1.630.000 lager dan bij een ambtelijke fusie.

Hogere structurele baten (geraamd op ca. € 0,5 miljoen) hangen samen met het feit dat de te ontvangen algemene uitkering van de nieuwe heringedeelde gemeente hoger is dan de som van de uitkering van Heerhugowaard en Langdijk samen.

Financieel gezien is een bestuurlijke fusie ook incidenteel voordeliger dan een ambtelijke fusie. Bij een bestuurlijke fusie stelt het Rijk een incidenteel budget van €7.800.000 ter beschikking voor de frictiekosten van de herindeling. Dit budget is niet beschikbaar voor een ambtelijke fusie. In de begroting 2019 en verder is voor drie jaar rekening gehouden met transitie- en frictiekosten van een ambtelijke fusieorganisatie (3 x € 0,8 miljoen). Dit heeft geen invloed op de hoogte van de rijksuitkering bij een bestuurlijke fusie

#### 5. *De intentie uitspreken tot een bestuurlijke fusie is een eerste stap waarna verdere formele besluitvormingsmomenten volgen*

Het proces van een bestuurlijke fusie bestaat uit drie stappen: de voorbereiding, de start nieuwe gemeente en de periode na de herindeling.

In de voorbereidingsfase zijn de samen te voegen gemeenten nog zelfstandig en bestaat er nog onduidelijkheid over de definitieve herindelingswet. Wel is het in deze fase een nadrukkelijke aanbeveling om tal van zaken voor te bereiden en te regelen. Met het uitspreken van de intentie en de opdracht aan het college tot voorbereiding van de Arhi-procedure wordt ervoor gezorgd dat de overgang naar de nieuw te vormen gemeente in goede banen wordt geleid. Dit met overleg op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau maar ook met aandacht voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Wanneer de voorbereiding inclusief het herindelingsontwerp voltooid is bespreken de colleges het herindelingsontwerp en leggen het voor aan de raden, waarna besluitvorming door de raden plaatsvindt. Daarna begint het proces van terinzageleggingen, het verwerken van zienswijzen en

het opstellen van een herindelingsadvies. De colleges leggen het herindelingsadvies voor aan de raden. Als de raden het herindelingsadvies hebben vastgesteld, wordt het herindelingsadvies verstuurd naar de Gedeputeerde Staten (GS). Vervolgens sturen de GS het herindelingsadvies met provinciale zienswijze op naar de minister van Binnenlandse Zaken. Zie voor een overzicht het tijdschema in de bijlage.

*6. Voor een bestuurlijke fusie is een zo groot mogelijk draagvlak van belang*

Dit draagvlak kan zowel bestuurlijk, maatschappelijk of regionaal van aard zijn. Dit betekent niet dat unanimiteit bij gemeentebesturen (of inwoners) is vereist om een herindelingsadvies over te nemen. Het is aan te bevelen om de omliggende of anderszins betrokken gemeenten te vragen een zienswijze in te dienen. Ook moet aandacht worden besteed aan het maatschappelijk draagvlak en de wijze waarop dit is vastgesteld. Oftewel: er moet ruimte komen voor inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers om mee te praten. Daarnaast is de opvatting van de provincie van belang.

*7. De nieuwe gemeente dient een interne samenhang te kennen die identiteit geeft aan de nieuwe gemeente zonder het belang van de dorpen en kernen te miskennen*

Het mag niet zo zijn dat een nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee inwoners en maatschappelijke organisaties zich niet of nauwelijks verbonden voelen. Daarom is het van belang aandacht te hebben voor de unieke dorpskernen. In het rapport is aangegeven dat het in een heringedeelde gemeente goed mogelijk is om rekening te blijven houden met de verschillende karakteristieken van de kernen en gebieden in Langedijk en Heerhugowaard. De historische en sociaal maatschappelijke variatie verdwijnt niet door het wijzigen van bestuurlijke grenzen. Het is aan de raad en het bestuur om in het beleid en de uitvoering rekening te houden met die variatie

*8. Met een bestuurlijke fusie dient de bestuurskracht te worden versterkt*

Gemeentebesturen zijn bestuurskrachtig als zij hun maatschappelijke opgaven kunnen oppakken en wettelijke taken adequaat kunnen vervullen waarbij recht wordt gedaan aan het belang van hun maatschappelijke omgeving en in dit belang wordt gehandeld

*9. Bij een bestuurlijke fusie is het belangrijk dat de regionale verhoudingen evenwichtig zijn*

Ook opgeschaalde gemeenten blijven relaties onderhouden, via formele samenwerking en anderszins. Evenwichtige regionale verhoudingen zijn daarvoor belangrijk.

*10. De nieuwe gemeente hoort duurzaam in staat te zijn de gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren*

Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare tijd opnieuw bij een herindeling wordt betrokken. De duurzaamheid van een nieuw gevormde gemeente heeft nadrukkelijk ook een regionaal aspect. Wel kan bij een urgente noodzaak het belang van het versterken van de gemeentelijke bestuurskracht zwaarder wegen dan duurzaamheid.

*11. De tijd om tot een bestuurlijke fusie te komen kan benut te worden door het ambtelijke fusieproces door te zetten*

Parallel aan de voorbereiding voor een bestuurlijke fusie, kan het ambtelijke fusieproces worden doorgezet. Een eventuele bestuurlijke fusie kan pas ingaan per 1 januari 2022. Tegelijkertijd kan de ambtelijke fusie gewoon doorgaan. Daarmee worden de voordelen van een ambtelijke fusie niet van de baan geschoven en worden momentum en energie van het huidige lopende traject benut. Bij een principebesluit tot een bestuurlijke fusie lopen gedurende 2019 dus twee trajecten naast elkaar.

#### **4. Kanttekeningen**

*1 Een ambtelijke fusie heeft ook publieke meerwaarde*

Deze publieke waarde hangt sterk af van de mate waarin het mogelijk is te standaardiseren en harmoniseren. Bij een bestuurlijke fusie bestaat deze onzekerheid niet. Daarbij spelen legitimiteit en organisatie ook een belangrijke rol bij het creëren van publieke waarden. Ook op deze

onderwerpen laat de rapportage zien dat een bestuurlijke fusie meer kan bijdragen aan publieke waarde dan bij een ambtelijke fusie het geval is.

### 2. Het is mogelijk om te wachten met de voorbereiding voor de Arhi-procedure

Indien met de voorbereidingen wordt gewacht tot het tijdstip van plaatsing van de herindelingswet in het Staatsblad, resteert alleen te weinig tijd om de voorbereiding voorspoedig te laten verlopen. Dit gaat ten koste van o.a. een zorgvuldige procedure om tot draagvlak te komen.

### 3. Het is ook mogelijk focus te houden op een bestuurlijke fusie en daarmee uitstel of afstel van de ambtelijke fusie

Wanneer wordt gekozen voor deze richting, kunnen de voordelen van een ambtelijke fusie niet worden benut. Daardoor is geen sprake van een zekere mate van integratie van beide organisaties. Door wel te integreren tijdens een ambtelijk fusieproces, kunnen het bestuur en de inwoners daarvan profiteren. Bovendien zijn de werkzaamheden voor de samenvoeging van de organisaties in beide gevallen nodig. Het werk voor een ambtelijke fusie hoeft bij een bestuurlijke fusie voor het grootste deel niet weer opnieuw gedaan te worden

## 5. Financiële gevolgen

Het voorstel dat nu aan de raad gedaan wordt heeft nog geen directe financiële gevolgen. Gezien het specifieke karakter van het proces in het kader van de Wet arhi en de vormeisen die er aan gesteld worden laten de colleges zich hierin extern bijstaan. De kosten worden vooralsnog gedekt uit de middelen in de begroting die voor de fusie zijn gereserveerd. Een fusie leidt ook tot frictiekosten. Bij een Arhi-procedure ontvangen de gemeenten een eenmalige bijdrage van het Rijk waarmee al deze kosten kunnen worden gedekt.

## 6. Communicatie

Voor de voorbereidingsfase wordt een communicatieplan opgesteld. Onderdeel van de opdracht aan de colleges voor de voorbereiding van de Arhi procedure is het zorgen voor een zo groot mogelijk draagvlak. Dit betekent dat in de voorbereiding voldoende ruimte is voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties om mee te praten.

## 7. Uitvoering

Na besluitvorming in de raden start de voorbereiding van een vervolgbesluit dat in januari / februari aan de raden wordt voorgelegd. Het nu opgeleverde rapport biedt daar al ingrediënten voor. De leidraad Gemeentelijke herindeling van BZK is het uitgangspunt, naast de procedurele eisen in de wet Arhi.

## 8. Monitoring/Evaluatie

-.

Bijlagenr.	Titel/Onderwerp
1 Bij18-743	Rapportage bedrijfsplan: vergelijking ambtelijke fusie en bestuurlijke fusie
2 E201843818	Memo tijdschema ambtelijke en bestuurlijke fusie

Burgemeester en wethouders van Heerhugowaard,

de secretaris,

de burgemeester,

Advies commissie Mens en Samenleving d.d. 11 december 2018

RB2018116 Fusie met gemeente Langedijk: vergelijking ambtelijke en bestuurlijke fusie :  
Besprekstuk



Nr.: RB2018116

Voor	Allen
Tegen	---

de Raad van de gemeente Heerhugowaard;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 27 november 2018;

gelet op het advies van de commissie Mens en Samenleving d.d. 11 december 2018;

gelet op:  
Wet Arhi  
Gemeentewet;

#### b e s l u i t

1. Op basis van de Rapportage bedrijfsplan Heerhugowaard en Langedijk d.d. 22 november 2018, te concluderen dat een bestuurlijke fusie meerwaarde heeft voor de inwoners en ondernemers in de gemeente Heerhugowaard
2. De intentie uit te spreken om een bestuurlijke fusie aan te gaan met de gemeente Langedijk
3. Het college opdracht te geven de Arhi procedure voor te bereiden en daarbij rekening te houden met
  - a. Draagvlak
  - b. Interne samenhang en dorps- en kernenbeleid
  - c. Bestuurskracht
  - d. Evenwichtige regionale verhoudingen
  - e. Duurzaamheid
4. Het college voort te laten gaan met het verder inrichten van een ambtelijke fusieorganisatie als voorbereiding op een bestuurlijke fusie

Heerhugowaard, 18 december 2018

De Raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,