

## Bestuurskrachtige regio's in Noord-Holland

### *Inleiding*

De gemeente wordt veelal bestempeld als 'de eerste overheid', omdat het de bestuurslaag is die het dichtst bij de burger staat. Daardoor kan de gemeente volgens velen het beste inspelen op lokale behoeften en wensen. Om deze reden belegt het Rijk overheidstaken in het sociaal domein bij voorkeur bij gemeenten, vanuit de verwachting dat zij deze taken het meest effectief en efficiënt kunnen uitvoeren. Hiervoor hebben gemeenten wel voldoende bestuurskracht nodig. Voldoende bestuurskracht is echter niet alleen nodig voor het uitvoeren van lokale taken. Gemeenten dragen immers ook bij aan het oplossen van regionale opgaven en werken met provincies samen aan provinciale opgaven. Ook voor de regio en provincie is het daarom belangrijk als de gemeente een krachtige partner is.

De provincie Noord-Holland is mede-verantwoordelijk voor de bestuurskracht van gemeenten. Gemeenten en provincies hebben namelijk van het rijk eigen en complementaire verantwoordelijkheden gekregen om voldoende bestuurskracht te realiseren. De gemeenten zijn primair zelf aan zet om voldoende bestuurskracht te organiseren en de provincie stimuleert dat zij daarbij zorgvuldige afwegingen maken en ook het regionale belang in ogenschouw houden.

Noord-Holland ziet dat de bestuurskracht van sommige gemeenten onder druk staat, vanwege decentralisatie van rijks- en provinciale taken, afnemende opbrengsten van grondexploitatie en – naar verwachting – een fors lagere uitkering uit het gemeentefonds. De provincie Noord-Holland wil daarom de Noord-Hollandse gemeenten terzijde staan bij het organiseren van voldoende bestuurskracht. Om de gemeenten duidelijk te maken wat zij daarbij van de provincie Noord-Holland kunnen verwachten en omdat Noord-Holland consistent wil zijn in haar optreden en afwegingen, is dit beleidskader "Bestuurskrachtige regio's in Noord-Holland" opgesteld. Hierin wordt uiteengezet welk beleid de provincie wil voeren, welke afwegingen de provincie daarbij maakt en op welke wijze zij het beschikbare instrumentarium wil inzetten.

### **Leeswijzer**

In deze notitie wordt eerst kort geschetst wat Noord-Holland wil bereiken en waarom. Daarbij wordt ook een nadere definitie gegeven van het begrip 'bestuurskracht'. Vervolgens wordt achtereenvolgens uiteengezet welke rol Noord-Holland kan nemen om haar ambitie te verwezenlijken, welke uitgangspunten zij daarbij hanteert en welke instrumenten zij inzet.

In de bijlage wordt vervolgens het beleidskader concreet gemaakt: per regio wordt kort uiteengezet welke ontwikkelingen Noord-Holland ziet en welke acties zij daarop zal ondernemen.

### ***Het doel: Bestuurskrachtige regio's in Noord-Holland***

Zoals in de inleiding aangegeven, vervullen gemeenten een belangrijke rol in de uitvoering van het overheidsbeleid. Daar waar mogelijk worden taken bij gemeenten belegd, om zo optimaal te kunnen aansluiten bij wensen en behoeften van de inwoners van Nederland en/of Noord-Holland. Noord-Holland wil dat de gemeenten in haar provincie optimaal in staat zijn om hun inwoners te bedienen. Dat betekent onder andere dat zij goede dienstverlening aan de loketten moeten kunnen bieden, dat er een prettige woon- en leefomgeving wordt geboden en

straks ook dat de gemeente op het gebied van zorg, jeugd en maatschappelijke ondersteuning de juiste hulp kan bieden aan hen die dat nodig hebben.

Gemeentelijke opgaven hebben steeds vaker een regionaal karakter, omdat mensen voor hun dagelijkse activiteiten minder zijn gebonden aan één gemeente. Dat betekent dat opgaven als volkshuisvesting, economische ontwikkeling, mobiliteit, recreatie, milieu etc. gemeentegrensoverschrijdende opgaven zijn geworden en dat gemeenten hun beleid hierop moeten afstemmen met hun buur(t)gemeenten. Vooral taken die voortkomen uit de aanstaande drie decentralisaties op het gebied van participatie, ondersteuning en jeugd zijn veelal te omvangrijk om als één gemeente uit te kunnen voeren. Noord-Holland deelt daarom de mening van het rijk dat een robuuste schaal nodig is voor de forse taakverzwaring die de gemeenten te wachten staat. Meer nog dan nu al het geval is, zullen gemeenten met elkaar moeten samenwerken om voor hun gezamenlijke inwoners goede dienstverlening te kunnen bieden. Regionale samenwerking zal daarom alleen maar belangrijker en urgenter worden.

Gemeenten zien dit meestal zelf ook en op veel plaatsen wordt daarom al gewerkt aan de versterking van regionale samenwerking. Noord-Holland wil deze lopende initiatieven ondersteunen en nieuwe initiatieven aanjagen waar gemeenten nog een zetje nodig hebben.

De provincie Noord-Holland ziet graag dat gemeenten komen tot robuuste samenwerking, waarin zowel de bestuurskracht van individuele gemeenten als die van de regio als geheel wordt versterkt. Daar waar nodig is de provincie bereid om gemeenten (verder) op weg te helpen. Noord-Holland is er namelijk van overtuigd dat individuele gemeenten voor hun bestuurskracht afhankelijk zijn van regionale samenwerking. Het doel van de provinciale inzet is dan ook om de provincie te laten bestaan uit "bestuurskrachtige regio's". Voor Noord-Holland is dit doel bereikt als alle regio's in de provincie (zie hieronder) gezamenlijk een 'regionale samenwerkingsagenda' hebben opgesteld. Een dergelijke agenda kan verschillende vormen aannemen, maar is in de basis een inventarisatie van regionale opgaven en een visie op de wijze waarop de gemeenten deze gezamenlijk oppakken.

### Het begrip bestuurskracht

Om goed te kunnen duiden wat Noord-Holland wil bereiken met bestuurskrachtige regio's, is het noodzakelijk om een goede definitie te hebben van het begrip bestuurskracht. Er zijn veel verschillende inzichten over wat 'bestuurskracht' nu eigenlijk inhoudt. Een zeer bruikbare definitie is die van Cap Gemini:

"een bestuurskrachtige gemeente is voldoende in staat om de door haar zelf en door anderen (Rijk, provincie) opgelegde taken en ambities alleen of in samenwerking met anderen op te pakken c.q. te realiseren."

In het coalitieakkoord 'Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst' (2011-2015) heeft de provincie bovendien aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor bestuurskracht in eerste instantie bij gemeenten zelf ligt:

"In de eerste plaats is het aan de gemeenten zelf te oordelen of ze over voldoende bestuurskracht beschikken. (...) Gemeenten bepalen hun eigen inrichting en kunnen daarbij samenwerkingsverbanden in het leven roepen, mits deze voldoende onder toezicht van de gemeenteraden blijven functioneren."

Deze elementen combinerend komt de provincie Noord-Holland tot een eigen uitwerking van het begrip 'bestuurskracht'. Een gemeente is volgens de provincie bestuurskrachtig als zij:

- haar wettelijke taken adequaat uitvoert<sup>1</sup>;
- naar behoren bijdraagt aan regionale opgaven;
- lokale wensen weet te vertalen in eigen ambities en deze realiseert;
- in kan spelen op wensen en ambities van andere overheden; en
- de uitvoering van al haar taken effectief en efficiënt organiseert en hierop ook regie houdt.

In deze uitwerking van bestuurskracht komt het regionale aspect nadrukkelijk tot uiting. Daarnaast komt in deze definitie ook de democratische legitimatie expliciet naar voren. Noord-Holland vindt het namelijk belangrijk dat de gekozen volksvertegenwoordiging door inwoners voldoende aanspreekbaar is op de uitvoering van gemeentelijke taken. Dat kan uiteraard alleen op een zinvolle wijze gebeuren als de gemeenteraad ook nog daadwerkelijk invloed heeft op de uitvoering van gemeentelijke taken.

## ***Wat kan de provincie Noord-Holland doen?***

De provincie heeft twee formele instrumenten om bestuurskracht bij gemeenten te bevorderen:

- de mogelijkheid om, op grond van art. 99 Wet gemeenschappelijke regelingen en op verzoek van een of meer gemeentebesturen, gemeenten te verplichten om samen te werken;
- de mogelijkheid om, op grond van de Wet algemene regels herindeling, een voorstel te doen tot herindeling van gemeenten.

In de praktijk worden deze instrumenten door provincies maar heel beperkt gebruikt<sup>2</sup>. Het zijn immers zware instrumenten die fors ingrijpen in de lokale autonomie. Om die reden is door het rijk de provinciale beleidsruimte om een gemeentelijke herindeling te initiëren, ingekaderd in het beleidskader Gemeentelijke herindeling van de minister van BZK. Het rijk verwacht van provincies een modererende rol in herindelingsdiscussies en dat zij het initiatief (over) nemen indien gemeenten er samen niet uitkomen, of wanneer bestuurskrachtproblemen onopgelost blijven.

### **Terugblik**

Sinds het begin van deze eeuw is er de nodige discussie over de omstandigheden waarin de provincie het initiatief kan nemen tot een herindeling. De beleidsruimte voor provincies is daarbij steeds verder afgenomen, doordat de wens steeds sterker werd dat herindelingen 'van onderop' dienen te komen. Zelfs zodanig dat herindelingsvoorstellen onder het kabinet Rutte I eigenlijk alleen nog van gemeenten zelf konden komen. Dit borgt dat de betrokken gemeenten het allemaal eens zijn met de voorgestelde herindeling en er daarmee maximaal draagvlak is. De keerzijde is dat individuele gemeenten een 'veto' kunnen uitspreken en daarmee regionaal gewenste ontwikkelingen kunnen tegenhouden. Slechts in het geval van een sterk verzwakte gemeente achtte het rijk voldoende

<sup>1</sup> De provincie houdt vanuit haar wettelijke taken en bevoegdheden toezicht op een aantal terreinen. Dit interbestuurlijk toezicht en onze contacten met gemeenten geven ook een beeld van de gemeenten en kan voor de provincie een indicatie zijn en aanleiding geven om vanuit onze signalerende rol het gesprek met de gemeente te voeren.

<sup>2</sup> Voor zover bekend is art. 99 Wet gemeenschappelijke regelingen zelfs nog nooit toegepast.

urgentie aanwezig voor provincies om actie te ondernemen. Met een dergelijk beperkte beleidsruimte kon de provincie maar beperkt invulling geven aan de rol die het rijk van provincies vraagt. De provincie kan dan een eventuele patstelling tussen gemeenten niet eenvoudig doorbreken, noch gemeenten stimuleren hun bestuurskracht te versterken.

Het gevolg was dat gemeenten jarenlang hun bestuurskrachtproblemen konden negeren of zich weinig hoefden aan te trekken van de problemen bij hun bureaus. Dit was echter voor het rijk ook een onwenselijke situatie en onder het kabinet Rutte II is daarom (weer) meer ruimte gegeven aan provincies om hun rol en verantwoordelijkheid op een goede manier vorm te geven.

### Nieuw rijksbeleid

In het vigerende *Beleidskader gemeentelijke herindeling*<sup>3</sup> is de modererende rol van provincies geëxpliciteerd en worden beoordelingscriteria voor herindeling anders gewogen dan in voorgaande beleidskaders:

- Het criterium 'draagvlak' zal minder zwaar wegen, waardoor unanimiteit onder betrokken gemeentebesturen geen vereiste meer is;
- Het rijk kiest voor een regionale benadering van bestuurskracht: bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen wordt nadrukkelijker gekeken of het een regionaal gewenste ontwikkeling is en hoe buur(t)gemeenten deze beoordelen.

Hierdoor ontstaat voor provincies meer beleidsruimte om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Kanttekening hierbij is dat in de Vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken op 3 juli 2013 door de meerderheid van de Tweede Kamer is aangegeven dat de Kamer altijd de laatste toets zal doen van herindelingsvoorstellen. De grotere beleidsruimte voor provincies neemt dus niet weg dat herindelingsprocessen een complex samenspel blijven van drie (actief) betrokken overheidslagen. Uiteindelijk is een herindelingsproces immers pas succesvol als de benodigde herindelingswet is aangenomen.

Hoewel het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het rijk formeel alleen van toepassing is op herindelingsprocessen, geeft het ook duidelijke aanknopingspunten voor een provinciale rol in minder vergaande processen van bestuurskrachtversterking, namelijk samenwerkingsprocessen. De provincie kan immers alleen het initiatief nemen tot een herindeling als gemeenten dit zelf nalaten, of dit niet zorgvuldig genoeg oppakken. Dat betekent dat de provincie een rol heeft in het constateren van bestuurskrachtproblemen en het benoemen van criteria waaraan een zorgvuldig proces dient te voldoen. In het voorgaande is al aangegeven wat Noord-Holland verstaat onder 'bestuurskracht'; in de volgende paragraaf staat de uitwerking van wat de provincie verstaat onder een zorgvuldig proces. Noord-Holland kiest daarbij voor ruimere 'zorgvuldigheidsmarges'<sup>4</sup> dan het rijk op dit moment vraagt. In het geval Noord-Holland als 'ultimum remedium' het initiatief tot herindeling moet nemen, wil zij dat de slagingskans zo groot mogelijk is. De opvattingen van de meeste Tweede Kamerfracties maken het namelijk nog altijd onzeker of een door de provincie geïnitieerd herindelingsvoorstel wel de eindstreep haalt. In de praktijk verstrijkt er veel tijd tussen het besluit van de provincie om een actievere rol te nemen en de beoordeling van de zorgvuldigheid daarvan door de Tweede Kamer. In combinatie met het snel wisselende ambitieniveau van Den Haag rondom gemeentelijke

<sup>3</sup> d.d. 28 mei 2013 (kenmerk 2013-0000312255)

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld extra processtappen en onderzoeken, meer tijd voor gemeenten om zelf met initiatieven te komen, accepteren van kleinere stappen vooruit

opscaling is een (provinciaal) herindelingsproces hierdoor erg kwetsbaar. Verschillende voorbeelden uit het recente verleden illustreren dit<sup>5</sup>.

Daarom kiest Noord-Holland voor een eigen, maar consistente invulling van haar rol om zodoende relatief onkwetsbaar te zijn voor wisselingen in Haagse ambities en visies. Deze rol gaat uit van grote zorgvuldigheid in processen en zoveel mogelijk zoeken naar een optimaal draagvlak voor voorstellen gericht op bestuurskrachtversterking. Noord-Holland wil daarbij voorstellen voor bestuurskrachtversterking ook nadrukkelijk in regionaal perspectief bezien.

## ***Uitgangspunten voor een zorgvuldig proces***

Zoals eerder beschreven, vindt de provincie het in de eerste plaats aan de gemeenten zelf om te zorgen voor voldoende bestuurskracht. Noord-Holland heeft geen voorkeur voor een vorm van bestuurskrachtversterking. Vormen van (intensieve) samenwerking en gemeentelijke herindeling zijn gelijkwaardige oplossingen. Gemeenten weten het beste wat voor hen werkt en er moet lokaal maatwerk mogelijk zijn. De provinciale rol en verantwoordelijkheid brengen met zich mee dat Noord-Holland het wel belangrijk vindt om processen gericht op bestuurskrachtversterking goed te volgen en waar nodig bij te sturen. Voor Noord-Holland staat een zorgvuldig proces voorop en daarbij kijkt de provincie naar de volgende zaken:

### **Regionale context**

De provincie Noord-Holland vindt het vanuit haar positie als middenbestuur belangrijk om de regionale component van bestuurskracht te benadrukken. Dit sluit ook goed aan bij wat het rijk verwacht van provincies. De bestuurskracht van de ene gemeente heeft via regionale opgaven namelijk effect op de bestuurskracht van een andere gemeente in de regio. Het getuigt dan van goed bestuurlijk 'naberschap' als gemeenten in de regio elkaar informeren over hun plannen voor bestuurskrachtversterking en dit op elkaar afstemmen. Verwacht mag worden dat wanneer gemeenten dit zorgvuldig doen, zij gezamenlijk tot de beste oplossingen voor de regio komen, waar dan ook breed draagvlak voor is. Zo kan voorkomen worden dat er een gemeente overblijft die geen partner kan vinden: de zogenaamde 'restproblematiek'. Op deze manier versterken de gemeenten niet alleen hun eigen bestuurskracht, maar tegelijk die van de regio als geheel. Alle gemeenten in een regio zijn dus gezamenlijk verantwoordelijk voor het organiseren van voldoende bestuurskracht in en voor de regio.

### **Zorgvuldig proces**

Vanuit de overtuiging dat gemeenten in een zorgvuldig en constructief proces zullen komen tot de beste oplossing voor zichzelf en de regio, heeft de provincie hiervoor enkele randvoorwaarden benoemd. Voor de provincie Noord-Holland is een proces zorgvuldig, als het binnen de volgende randvoorwaarden is doorlopen:

- Gemeenten zorgen proactief voor voldoende bestuurskracht en werken aan voldoende maatschappelijk draagvlak in het geval (ingrijpende) bestuurskrachtversterking noodzakelijk is.
- Gemeenten bespreken in regionaal verband hun plannen voor bestuurskrachtversterking en zoeken daarbij naar regionaal draagvlak.

---

<sup>5</sup> O.a. het Noord-Hollandse herindelingsadvies voor de Gooi en Vechtstreek, maar ook het Utrechtse voorstel 'Vecht en Venen', de door Gelderland en Utrecht voorgestelde fusie Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg en het Limburgse advies voor de fusie van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar

- Ingrijpende bestuurskrachtversterkingen worden gedaan vanuit een regionaal gedragen visie op toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de bestuurlijke organisatie van de regio.
- De gekozen bestuurlijke organisatie en samenwerkingsverbanden faciliteren gemeenteraden om voldoende sturing te geven aan de uitvoering van gemeentelijke taken en opgaven.

### Regio-indeling

Gemeenten die op een redelijk aantal gemeenschappelijke opgaven samenwerken, vormen een relatieve eenheid binnen de provincie en kunnen daarmee ook als regio worden beschouwd. Provinciegrenzen moeten voor de vorming van regio's geen belemmering zijn. Maatschappelijke opgaven trekken zich immers van die grenzen ook weinig aan. Uiteraard is het in principe aan iedere gemeente zelf om aan te geven met welke regio zij zich het meest verbonden voelt. Met dien verstande dat er dan wel sprake moet zijn van een logische indeling in regio's. Al enige jaren is er in Noord-Holland sprake van een bestendige regio-indeling. Ten aanzien van een enkele gemeente kan het soms nog wat minder duidelijk of uitgesproken zijn, maar Noord-Holland ziet in haar provincie voor wat betreft de bestuurlijke samenwerking de volgende regio's:

- 1) **Kop van Noord-Holland** (Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel)
- 2) **Regio Alkmaar** (Alkmaar, Bergen, Castricum, Graft-De Rijk, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk en Schermer)
- 3) **West-Friesland** (Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec)
- 4) **IJmond** (Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest en Velsen)
- 5) **Zaanstreek-Waterland** (Beemster, Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang)
- 6) **Zuid-Kennemerland** (Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemstede en Zandvoort)
- 7) **Amstelland-Meerlanden** (Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn)
- 8) **Gooi en Vechtstreek** (Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Muiden, Naarden, Laren, Weesp en Wijdemeren)

In deze regio-indeling worden de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer niet genoemd. Deze gemeenten werken uiteraard wel samen met andere gemeenten in de provincie, maar niet zodanig dat voor hen echt sprake is van één af te bakenen regio waar Amsterdam en Haarlemmermeer mee verbonden zijn en die vergelijkbaar is met de regio's die hierboven zijn onderscheiden.

De Amsterdamse samenwerking vindt vooral plaats binnen het verband van de Stadsregio Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam. Beide samenwerkingsverbanden zijn van groot belang voor een goede invulling van de taken van Amsterdam en haar buur(t)gemeenten, maar functioneren op een heel ander niveau dan waar dit beleidskader zich op richt. Het gaat daarbij veel meer om afstemming van beleid, dan om het overdragen van taken in een samenwerkingsverband. Daarom worden zij in het kader van deze notitie verder niet als aparte regio benoemd.

De gemeente Haarlemmermeer valt eigenlijk tussen de regio's Amstelland-Meerlanden en Zuid-Kennemerland in. Ze werkt met allebei de regio's, en ook met Amsterdam, goed samen. Net als voor Amsterdam is bij Haarlemmermeer dus ook geen sprake van één af te bakenen regio waar de gemeente mee verbonden is en die vergelijkbaar is met de regio's uit de regio-indeling. Haarlemmermeer ziet zichzelf op een aantal terreinen als aparte regio en pakt bijvoorbeeld zelfstandig de nieuwe taken op WMO-gebied op. De provincie zal daarom de

gemeente Haarlemmermeer ook zo benaderen en bij regio-overleggen afwegen of zij ook wordt uitgenodigd.

### **Congruente samenwerking**

De provincie Noord-Holland zal binnen de hierboven genoemde regio-indeling stimuleren dat gemeenten gezamenlijk een regionale samenwerkingsagenda ontwikkelen, waarin benoemd wordt op welke terreinen ze (moeten) samenwerken, hoe zij dat doen en met welk doel. Een dergelijke regionale samenwerkingsagenda vormt de basis voor een bestuurskrachtige regio. Het geeft namelijk een overzicht van de gemeenschappelijke opgaven en wat er eventueel aan samenwerkingsconstructies nodig is om deze op te pakken. Van daaruit kunnen gemeenten, indien nodig, ook een volgende stap zetten en werken aan meer structurele oplossingen voor bestuurskrachtversterking. Noord-Hollandse gemeenten zullen door de provincie worden aangespoord om zoveel mogelijk binnen de regio (maar niet noodzakelijkerwijs de gehele regio) te zoeken naar dergelijke samenwerking en bestuurskrachtversterking. Bij voorkeur gebeurt dit op basis van een gedragen visie op de toekomstige bestuurlijke organisatie in de regio<sup>6</sup>, zodat de samenwerkingsrelatie in principe duurzaam is. Het vergt namelijk veel om op zeker moment de samenwerking weer te ontbinden en over te stappen op andere samenwerkingsverbanden.

Een visie op de toekomstige bestuurlijke organisatie faciliteert gemeenten om binnen een regio verschillende tempi aan te houden bij het versterken van hun bestuurskracht. Niet alle gemeenten hebben immers op hetzelfde moment versterking nodig van hun bestuurskracht. Daarnaast kan er draagvlak ontbreken om op korte termijn grote stappen te zetten voor de hele regio. Noord-Holland vindt het onwenselijk wanneer gemeenten met urgente bestuurskrachtproblematiek lang moeten wachten op een oplossing. In die gevallen faciliteert een regiovisie gemeenten om haalbare stappen te zetten, zonder dat zij het gewenste eindperspectief voor de regio doorkruisen. In een regiovisie kunnen zowel de korte als de middellange en lange termijn voor de regio worden geschetst.

Indien gemeenten constateren dat zij voor een goed samenwerkingsverband partners moeten zoeken in een andere regio, dan geeft Noord-Holland er de voorkeur aan dat die gemeenten zich eerst beraden op de vraag tot welke regio zij behoren. In de overtuiging van Noord-Holland vormt een gemeente immers een regio met die gemeenten waarmee zij de meeste opgaven deelt. Het ligt dan ook voor de hand dat met die gemeenten samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Mocht een gemeente echter constateren dat het logischer is om samen te werken met een of meer gemeenten buiten die regio, dan zou zij ook wel eens meer tot die regio kunnen horen.

Door te kiezen voor congruentie, wordt een 'lappendeken' aan samenwerkingsverbanden voorkomen. Door steeds met dezelfde partners samen te werken, kunnen afwegingen goed in samenhang gemaakt worden en blijft het voor de gemeenteraad overzichtelijk om regie op de samenwerking te voeren, wat de horizontale verantwoording ten goede komt. Ook zal het onderlinge vertrouwen toenemen en dit komt de samenwerking ten goede. Ook het rijk pleit voor congruente samenwerkingsverbanden om de decentralisaties in het sociale domein op te pakken.

### **Criteria landelijk beleidskader gemeentelijke herindeling**

Noord-Holland verwacht dat door de autonome urgentie om op te schalen, de komende jaren meer gemeenten zullen kiezen voor de meest intensieve vorm van

---

<sup>6</sup> Die uiteraard dan ook weer via een zorgvuldig proces tot stand is gekomen.



samenwerking, een gemeentelijke herindeling. Hierop zijn naast de hierboven genoemde uitgangspunten, ook landelijk geldende criteria van toepassing. Het gaat om de criteria waaraan het kabinet gemeentelijke en provinciale herindelingsvoorstellen toetst en die de provincie ook geacht wordt toe te passen bij de invulling van haar rol in herindelingsprocessen<sup>7</sup>:

- Draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk
- Interne samenhang/ dorps- en kernenbeleid
- Bestuurskracht
- Evenwichtige regionale verhoudingen
- Duurzaamheid

Voor de provincie staat voorop dat er na een zorgvuldig proces logische bestuurlijke eenheden ontstaan, die een sterke samenhang hebben, bijdragen aan een goed regionaal evenwicht en een krachtige regionale samenwerking en waarin een adequate politieke regie vanuit de gemeenteraad mogelijk is. De benodigde schaal is afhankelijk van de bevolkingsdichtheid en het opgavenprofiel en verschilt dus per regio.

## ***De Noord-Hollandse werkwijze***

In het voorgaande is geschetst welke beleidsruimte de provincie heeft om de vorming van bestuurskrachtige regio's in Noord-Holland te bevorderen. Het zware instrument van de gemeentelijke herindeling zal met terughoudendheid worden ingezet; met in achtneming van de uitgangspunten uit dit beleidskader zal Noord-Holland haar rol in herindelingsprocessen vorm geven op basis van de in 2009 vastgestelde notitie "Herijking beleid gemeentelijke herindelingen" (zie ook: <http://www.noord-holland.nl/web/Bestuur/Bestuurskracht.htm>).

Het zwaartepunt van de Noord-Hollandse inzet op bestuurskrachtige regio's zal liggen op de inzet van instrumenten die de gemeenten ondersteunen bij hun processen om te komen tot bestuurskrachtversterking. Noord-Holland wil gemeenten stimuleren om hun bestuurskracht op een adequaat niveau te houden en daarover in gesprek te blijven met hun buur(t)gemeenten. De geformuleerde **uitgangspunten** voor zorgvuldige processen, vormen het kader waarbinnen de provincie gemeentelijke processen volgt. Indien noodzakelijk zal Noord-Holland het gesprek aangaan om gemeenten te helpen hun processen te versterken. Het gaat hierbij om maatwerk per regio en steeds wordt hierbij afgewogen wat nodig is voor een zorgvuldig proces. Een zorgvuldig proces zal immers tot de beste oplossing voor de regio leiden.

Daarnaast is de provincie Noord-Holland altijd bereid om op verzoek van gemeenten een grotere rol te overwegen ten aanzien van bestuurskrachtversterkingsprocessen. Ook de rol van **kennismakelaar** past de provincie goed. Doordat zij verschillende processen en samenwerkingsvormen van binnen en buiten de provincie in beeld houdt, kan zij gemeenten informeren over 'best practices'. Ook kent de provincie door haar ervaring succes- en faalfactoren van verschillende samenwerkingsvormen en -processen. Zij kan daardoor meedenken met gemeenten over een optimale inrichting van hun proces. De provincie wil daarom ook, afhankelijk van de casus, meer **evaluaties** gaan (laten) uitvoeren over de kwaliteit en zorgvuldigheid van het doorlopen proces of de behaalde bestuurskrachtversterking. Uiteraard zullen we dit in goed overleg met de gemeente(n) organiseren.

---

<sup>7</sup> Zie beleidskader gemeentelijke herindeling van de minister van BZK d.d. 28 mei 2013



Aanvullend hierop zal er een uitvoeringsregeling worden opgesteld om gemeenten te stimuleren na te denken over hun (regionale) bestuurskracht. De subsidieaanvragen moeten passen binnen de uitgangspunten van dit beleidskader aangaande bestuurskracht, democratische legitimiteit en zorgvuldigheid van proces.

Gemeenten kunnen subsidie aanvragen voor 1) het laten uitvoeren van een bestuurskrachtonderzoek, 2) externe ondersteuning ten behoeve van onderzoek naar de gewenste vorm en/of partner in verband met gemeentelijke samenvoeging of samenwerking, 3) externe ondersteuning ten behoeve van het opstellen van een regionale samenwerkingsagenda of een regionale visie op de toekomstige bestuurlijke organisatie en 4) het organiseren van een regionale bijeenkomst voor ten behoeve van het opstellen van een regionale samenwerkingsagenda of een regionale visie op de toekomstige bestuurlijke organisatie. Voor Noord-Holland mag een provinciegrens geen belemmering zijn voor gemeentelijke samenwerking. Wanneer Noord-Hollandse gemeenten samen met gemeenten van een andere (buur)provincie subsidie aanvragen voor één van bovenstaande activiteiten, zal Noord-Holland in overleg treden met de andere provincie om afspraken te maken over een passende financiële bijdrage.

## **BIJLAGE: Stand van zaken per regio en rol provincie**

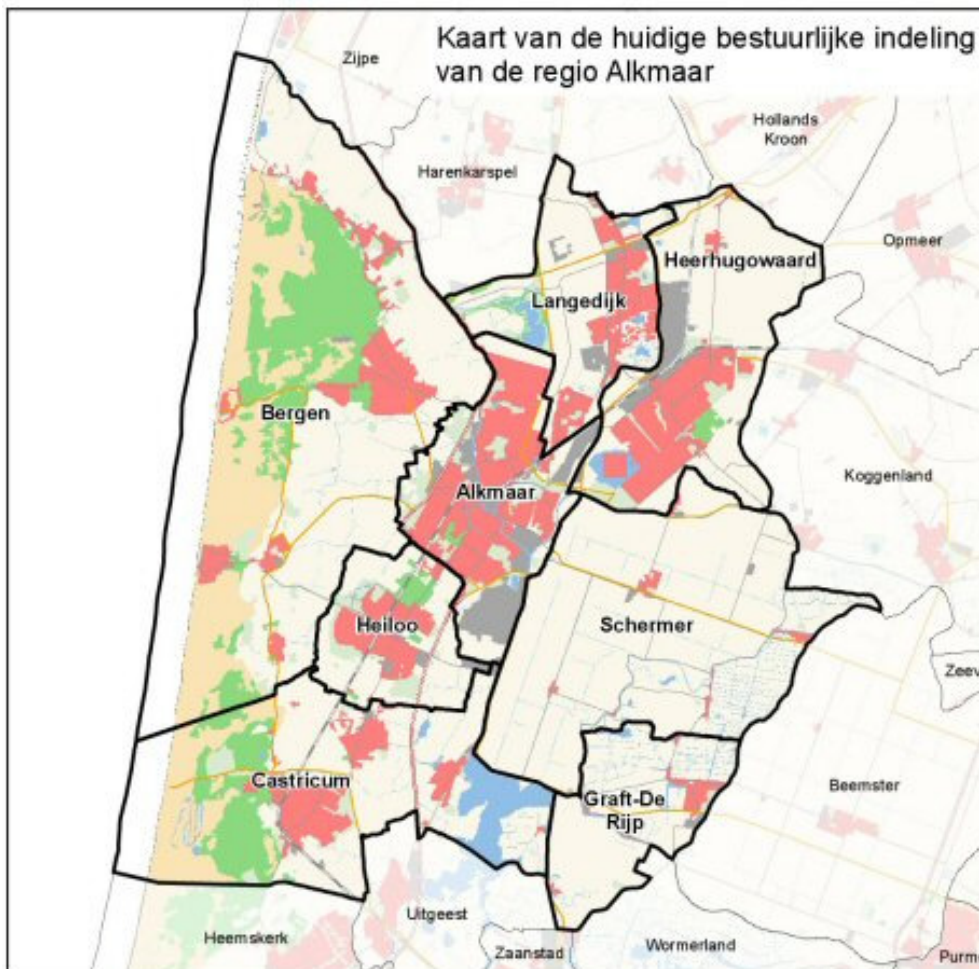
Bovenstaande is de hoofdlijn van de provinciale ambities. Noord-Holland ziet dat een aantal gemeenten en regio's uit zichzelf al werken overeenkomstig dit beleidskader. En natuurlijk zijn ook niet alle regio's hetzelfde. De verschillende Noord-Hollandse regio's verkeren in verschillende fasen van processen ter versterking van de bestuurskracht. In deze paragraaf zal kort worden uitgewerkt waar de verschillende regio's op dit moment mee bezig zijn en welke concrete acties Noord-Holland van plan is te ondernemen om in de provincie de versterking van bestuurskracht van gemeenten en regio's te stimuleren. Daarbij wordt uiteraard aangesloten op ontwikkelingen die reeds gaande zijn. Sinds het verschijnen van het concept beleidskader een jaar geleden zijn er in meerdere regio's een aantal belangrijke stappen gezet.

### **Kop van Noord-Holland**



Met de realisatie van de fusie van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe per 1-1-2013, en de vorming van de nieuwe gemeente Hollands Kroon per 1-1-2012, wordt een ingrijpende bestuurskrachtversterking in de regio afgerond. Daarnaast heeft de regio naar aanleiding de aanbevelingen uit het rapport '[Krimp of niet](#)' van de commissie Deetman/Mans en het [advies van de commissie Dwarshuis](#) gewerkt aan een regionale publieke uitvoeringsagenda '[De Kop werkt!](#)'. Deze agenda bevat acties voor de overheden waarmee de regio Kop van Noord-Holland invulling geeft aan de clusteraanpak voor Noord-Holland Noord.

## Regio Alkmaar



Verschillende gemeenten in de regio oriënteren zich op de toekomst. Zo verkennen de gemeenten Bergen, Castricum en Heiloo de mogelijkheden van intensieve samenwerking. De gemeente Uitgeest (regio IJmond) doet ook mee aan deze verkenning. Parallel aan deze verkenning heeft Uitgeest ook meegedaan aan het Kansonderzoek IJmondgemeenten. Eind 2013 zal Uitgeest een keuze maken met welke gemeente(n) zij intensiever zal gaan samenwerken.

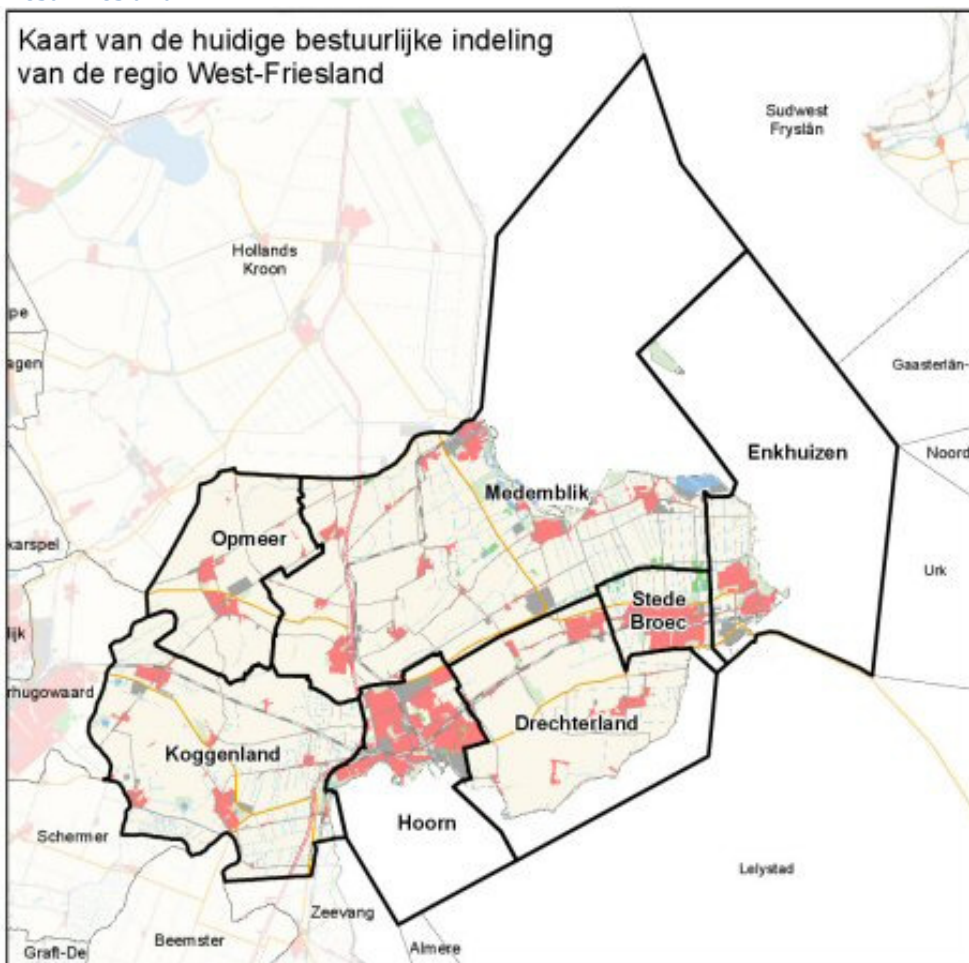
De gemeenteraden van Graft-De Rijp, Schermer en Alkmaar hebben gekozen voor fusie met elkaar per 1-1-2015. GS hebben een [positieve zienswijze](#) gegeven op het [herindelingsadvies](#) van de drie gemeenten, onder meer omdat er ook een gedragen regiovisie aan ten grondslag ligt.

Daarnaast werken de acht gemeenten samen aan het versterken van de regionale samenwerking en het opstellen van een regionale samenwerkingsagenda. Noord-Holland blijft deze ontwikkelingen met belangstelling volgen en wil graag met de regio in gesprek blijven om te bekijken wat de provincie voor de regio kan betekenen. Voor de provincie staat de clusteraanpak voor Noord-Holland Noord daarbij centraal<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Voor Noord-Holland Noord zijn vijf regionale, economische clusters benoemd die uniek zijn voor het gebied en/of kansen bieden voor verdere ontwikkeling. De 5 clusters zijn: duurzame energie, agribusiness, vrijetijdsindustrie, medisch en maritiem/marien/offshore. Het benoemen van die clusters heeft als doel 1) datgene wat er (in potentie) is te ontwikkelen door keuzes

## West-Friesland



In de regio wordt op verschillende terreinen samengewerkt. Daarvoor is een aantal regionale visies opgesteld, maar een integrale regionale samenwerkingsagenda ontbrak. Op 24 april 2013 heeft de regio het [Pact van Westfriesland](#) aangeboden aan de provincie. In dit pact staat de ambitie van de zeven gemeenten om de regio binnen vijf jaar tot de top 10 van meest aantrekkelijke regio's te laten behoren. Met dit pact willen de gemeenten met ondersteuning van de provincie de regio versterken op het gebied van bereikbaarheid, wonen, werken, onderwijs en vrijheid. Noord-Holland blijft met de regio in gesprek om te bekijken wat de provincie voor de regio kan betekenen. Hierbij is wederom de clusteraanpak Noord-Holland Noord het gezamenlijk uitgangspunt.

In West-Friesland hebben de afgelopen jaren verschillende gemeenten gesproken over hun bestuurlijke toekomst. De provincie Noord-Holland heeft de gemeenten gestimuleerd om een zorgvuldig proces te doorlopen. Zo hebben Gedeputeerde Staten op 7 april 2009 een [regiovisie](#) vastgesteld voor West-Friesland. Hierin geven Gedeputeerde Staten aan hoe zij (in grote lijnen) de bestuurlijke toekomst van de regio zien. Daarbinnen hebben Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland (de SED-gemeenten) toenadering gezocht: de gemeenteraden van Stede Broec,

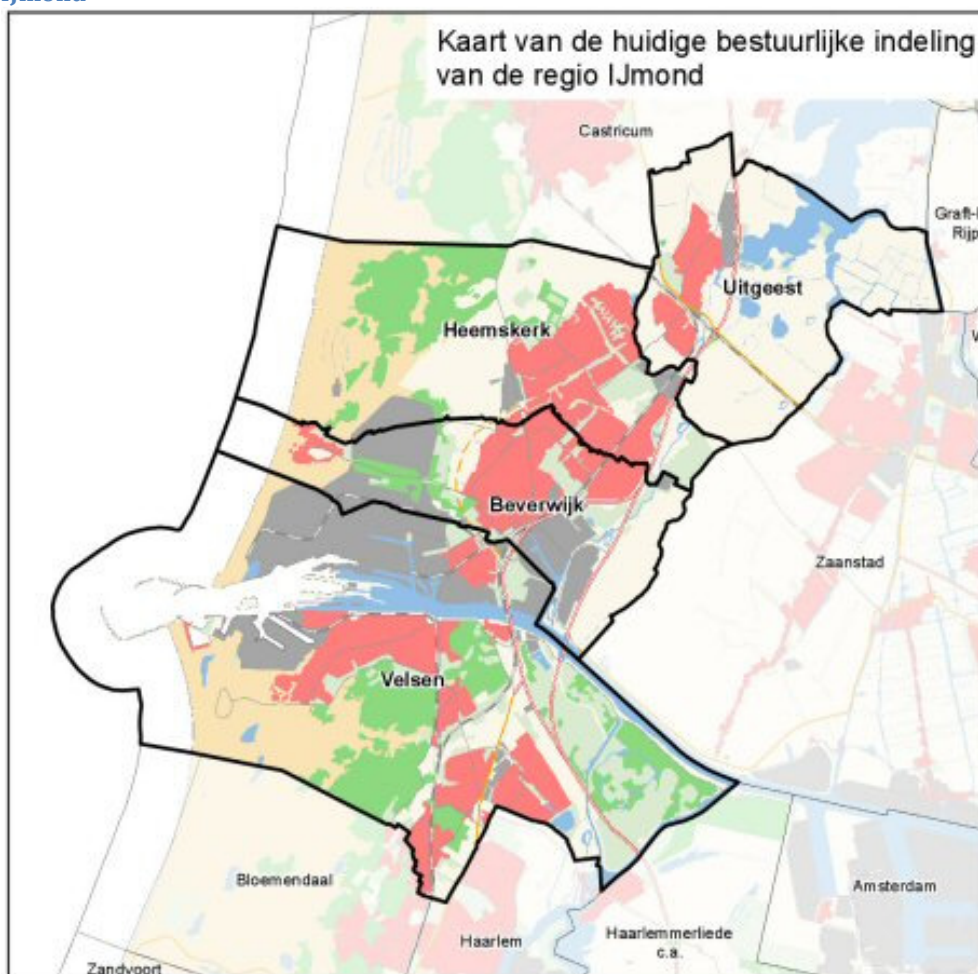
---

te maken, 2) ondernemers, onderwijs en overheden op inhoud te laten samenwerken en 3) het gebied op de kaart te zetten richting samenwerkingsverbanden als Economic Development Board Amsterdam, EnergyValley en Rijk en Europa.



Enkhuizen en Drechterland (SED) hebben in juni 2013 besloten tot een ambtelijke fusie van de drie SED-gemeenten uiterlijk per 1 januari 2015. De SED-organisatie moet een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers, het verminderen van de kwetsbaarheid, het realiseren van efficiencyvoordelen en het benutten van strategische voordelen van samenwerking in de regio.

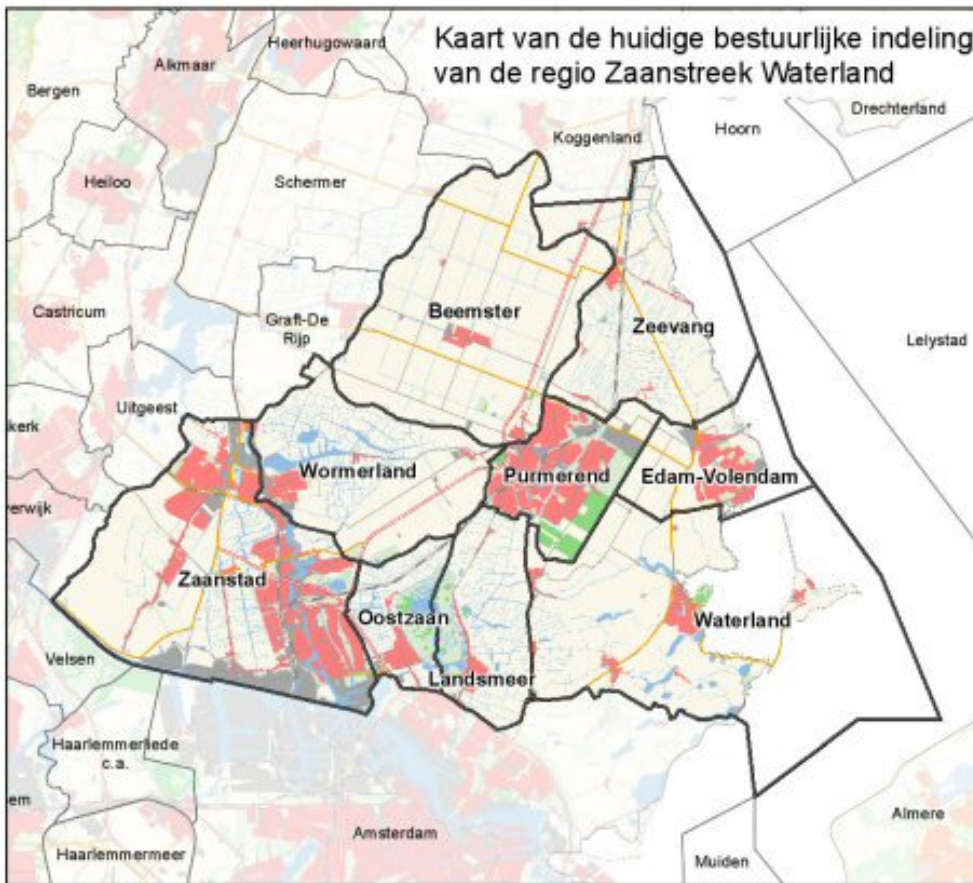
## IJmond



Op aandringen van het maatschappelijk middenveld verkennen de gemeenten de kansen voor intensievere samenwerking. Intensivering van de samenwerking is al lange tijd onderwerp van gesprek in de regio. In het belang van de regio vinden GS het wenselijk dat de discussie over intensivering van de samenwerking tot een conclusie wordt gebracht. Noord-Holland wil daarom actief betrokken zijn bij de gemeentelijke verkenning van de samenwerkingskansen. Op 10 juli 2013 hebben GS de eindrapportage ontvangen van het [Kansenonderzoek IJmondgemeenten](#). GS denken dat een ambitieus plan van aanpak wenselijk is om de samenwerking te verbeteren en zullen daarover in gesprek blijven met de gemeenten.

Parallel aan de opvolging van het Kansenonderzoek verkent de gemeente Uitgeest de mogelijkheden van intensieve samenwerking met de gemeenten Bergen, Castricum en Heiloo uit de aangrenzende regio Alkmaar. Eind 2013 zal Uitgeest een keuze maken met welke gemeente(n) zij intensiever zal gaan samenwerken.

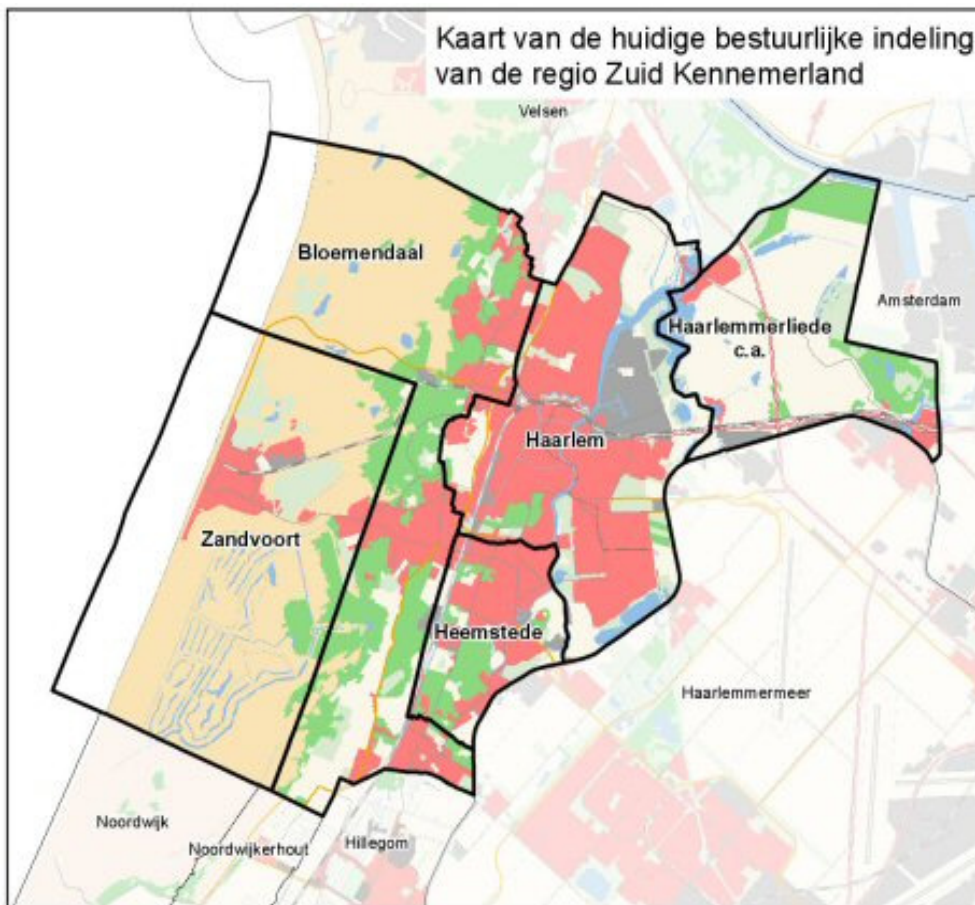
## Zaanstreek-Waterland



In de regio werken verschillende gemeenten aan de versterking van hun bestuurskracht. Beemster gaat intensiever samenwerken met Purmerend. De OVER-gemeenten (Wormerland en Oostzaan) zoeken partners om hun samenwerkingsvorm robuuster te maken. De gemeenten Zeevang en Edam-Volendam hebben de intentie uitgesproken te fuseren per 1-1-2016. Landsmeer beraadt zich op haar toekomst en wenst medio 2014 een beeld te hebben van haar bestuurlijke toekomst en de bijbehorende samenwerkingsrelaties.

De provincie vindt het van belang dat de gemeenten hun keuzes voor samenwerking en bestuurskrachtversterking beschouwen in een regionale context. De ontwikkelingen moeten elkaar immers niet in de weg zitten, maar bijdragen aan bestuurskrachtigere gemeenten en een sterkere regio. Restproblematiek moet worden voorkomen. De provincie zal de gemeenten daarom blijven stimuleren om in hun processen de regionale context in ogenschouw te houden.

## Zuid-Kennemerland



De gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude beraadt zich op haar toekomst en oriënteert zich op een bestuurlijke fusie per 1-1-2018. Hiervoor voert de gemeente gesprekken met haar inwoners en maatschappelijk middenveld om vanaf 2014 op basis van deze wensen de gesprekken met buurgemeenten aan te gaan. De gemeenten Bloemendaal en Heemstede zijn met elkaar in gesprek over het intensiveren van hun samenwerking; in eerste instantie gericht op bedrijfsvoering.

De gemeente Zandvoort wil zich gaan ontwikkelen naar een gemeente die stuurt via een 'inkoopmodel' en heeft daarvoor Haarlem in beeld als gemeente die veel diensten zou kunnen leveren. Haarlem wenst de regionale samenwerking te versterken en staat er voor open om buurgemeenten te helpen.

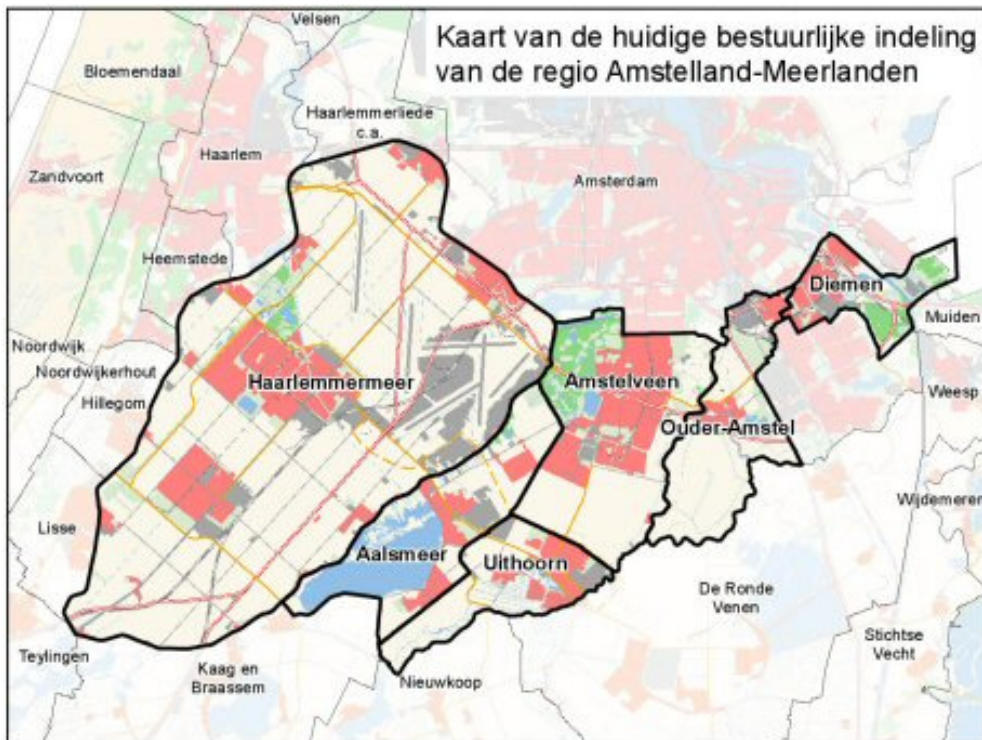
De vijf gemeenten werken voor bovenregionale opgaven waaronder de decentralisaties in het sociaal domein samen met de gemeenten in de regio IJmond en de regio Amstelland-Meerlanden. Daarnaast maken zij onderdeel uit van de MRA.

De provincie vindt het wenselijk dat de gemeenten bij deze ontwikkelingen de regionale context in ogenschouw houden. De keuzes voor samenwerking en bestuurskrachtversterking moeten elkaar immers niet in de weg zitten maar bijdragen aan bestuurskrachtigere gemeenten en een sterkere regio.

Restproblematiek moet worden voorkomen. De provincie zal de gemeenten in deze regio daarom ook blijven stimuleren om in hun processen de regionale context in ogenschouw te houden.



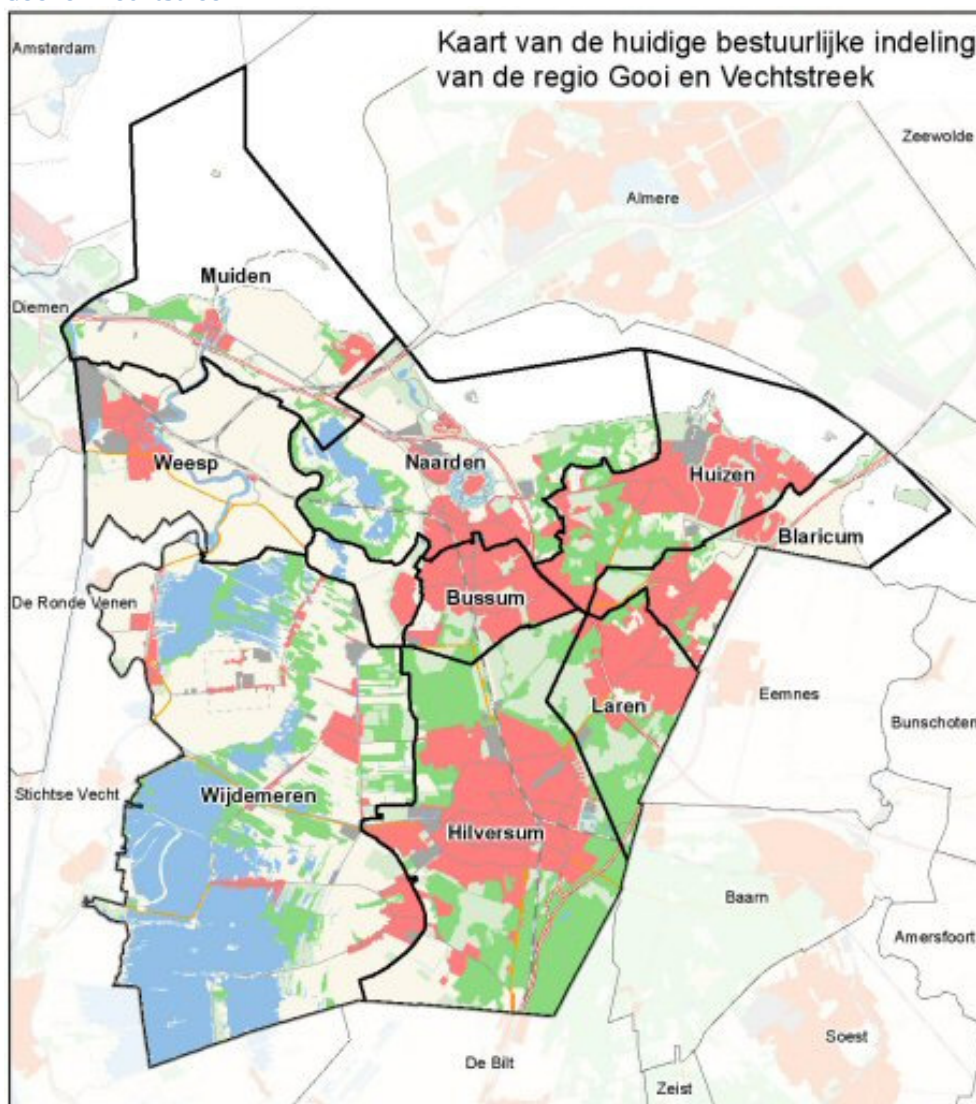
## Amstelland-Meerlanden



De vijf AM-gemeenten werken sinds 1984 samen in de Gemeenschappelijke Regeling Amstelland-Meerlanden Overleg. Hier maakt overigens ook Haarlemmermeer deel van uit. De afgelopen tijd hebben de gemeenten een samenwerkingsagenda gemaakt en de lappendeken aan overleggen vereenvoudigd. De voor de AM-regio belangrijke thema's zijn gebundeld in drie domeinen met elk een eigen overleg: sociaal, ruimtelijk-economisch en bedrijfsvoering. De vijf gemeenten werken ook veel samen in SRA (Stadsregio Amsterdam) en MRA (Metropoolregio Amsterdam) verband.

De gemeenten Aalsmeer en Amstelveen hebben besloten ambtelijk te fuseren. Aalsmeer heeft per 1-1-2013 haar taken overgedragen aan Amstelveen. Tegelijkertijd heeft Aalsmeer de G2-regeling met Uithoorn opgezegd. De G2-regeling was een gezamenlijke dienst voor Aalsmeer en Uithoorn voor belastingen, e-dienstverlening, inkomensondersteuning en WMO. De gemeenten Uithoorn, Diemen en Ouder-Amstel en de Utrechtse gemeente De Ronde Venen verkennen een verdere intensivering van de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering. Zo kan voor Uithoorn het wegvallen van de G2-regeling worden opgevangen. Deze ontwikkelingen waren aanleiding voor Noord-Holland om met alle gemeenten in gesprek te gaan over het regionaal perspectief van bovenstaande en toekomstige ontwikkelingen. De provincie heeft in januari 2013 voorgesteld om als regio een visie op de toekomstige bestuurlijke organisatie te gaan ontwikkelen. In het najaar van 2013 verwacht de provincie deze visie.

## Gooi en Vechtstreek



In deze regio wordt al verscheidene jaren gesproken over bestuurskrachtversterking en de bestuurlijke indeling van de regio. In 2005 hebben de gemeenten bestuurskrachtonderzoeken laten uitvoeren. Daarna zijn Gedeputeerde Staten van Noord-Holland op 20 juni 2006 gestart met een herindelingsprocedure. Dit leidde tot een herindelingsadvies voor de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp d.d. 17 maart 2008. Deze door de provincie voorgestelde samenvoeging van Bussum, Muiden, Naarden en Weesp is op 22 mei 2012 verworpen door de Tweede Kamer. Dit betekent dat de regio Gooi en Vechtstreek de door haar gewenste bestuurskracht op een andere manier zal moeten vormgeven.

In 2012 heeft de regio de samenwerking in het Gewest herijkt, resulterend in een lichtere gemeenschappelijke regeling voor het Gewest Gooi en Vechtstreek. De heer Winsemius heeft in het verlengde hiervan in opdracht van de regio een [adviesrapport](#) opgesteld over de speerpunten van de samenwerking in de regio.

De provincie heeft van de Minister van Binnenlandse zaken de opdracht gekregen om te adviseren over de bestuurlijke toekomst van Muiden en Weesp op de korte termijn, ingebed in een lange termijn visie voor de hele regio Gooi en Vechtstreek. GS hebben hiervoor het advies van de heer Winsemius als

vertretpunt genomen en hebben op 27 augustus 2013 een [concept advies](#) vastgesteld over de bestuurlijke toekomst van de regio en Muiden en Weesp in het bijzonder. GS zien drie mogelijke scenario's die in een verdiepende verkenning worden uitgewerkt. Uiterlijk 1 april 2014 zal deze verkenning gereed zijn. Daarna zullen GS de gemeenten vragen een voorkeur uit te spreken voor een scenario, zodat uiterlijk in het najaar van 2014 het gewenste perspectief voor de bestuurlijke toekomst kan worden vastgesteld.