

## Raadsvoorstel

Raadsvergadering van : 12 december 2017  
Agendanummer : 19  
Portefeuillehouder : drs. J.Th. Hoekema, J. Nieuwenhuizen  
Opsteller : C.H. Berkhout  
B&W-besluit datum : 16 november 2017  
Onderwerp : Ambtelijke fusie Langedijk  
(69)

### Gevraagde beslissing(en)

1. de verkenning en oriëntatie naar mogelijke partners ten behoeve van de bestuurlijke toekomst van Langedijk thans af te sluiten;
2. te kiezen voor het ontstaan van een nieuwe en aparte juridische entiteit met eigen rechtspersoonlijkheid waarbij de fusiepartners gezamenlijk 'eigenaar' van het geheel worden;
3. met de gemeente Heerhugowaard een start te maken om de ambtelijke fusie vorm te geven door het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie en het uitvoeren van een takenanalyse voorzien van een businesscase;
4. voor eind 2018 een Toetsingskader gereed te hebben en voor te leggen voor toekomstige samenwerkingsvormen in de Regio Alkmaar en Noord-Holland Noord.

### Inleiding

Bij besluit van 18 april 2017 heeft de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders opdracht gegeven in overleg te treden met de colleges van mogelijke fusiepartners, zoals de gemeenten Alkmaar, Heerhugowaard, Schagen en de samenwerkende BUCH gemeenten. De keuze van de gemeenteraad van Langedijk voor een ambtelijke fusie was daarbij het uitgangspunt. De gemeente Schagen en de BUCH gemeenten hebben bij het eerste oriënterend gesprek al aangegeven een ambtelijke fusie uit te sluiten. Met de gemeenten Alkmaar en Heerhugowaard zijn daarop verkennende gesprekken gevoerd.

Bij een ambtelijke fusie zijn verschillende varianten mogelijk. Het gaat dan om de vorm van de fusie. In de vervolggesprekken heeft de gemeente Langedijk een aantal uitgangspunten voor een ambtelijke fusie meegegeven. Met het formuleren van die uitgangspunten brengt Langedijk zijn belangen tot uitdrukking.

Zodra de fusiepartner bekend is, zal met die partner in drie fasen worden toegewerkt naar een daadwerkelijke ambtelijke fusie. Uiteraard zullen de stappen in samenspraak met deze partner worden bepaald.

Uit onderzoek bij ambtelijke fusies zijn de volgende fasen te herkennen:

1. Initiëren en verkennen;
2. Besluiten en inrichten;
3. Starten en door ontwikkelen.

De belangrijkste stappen in fase 1 zijn het met de beoogde partner formuleren van een gemeenschappelijke ambitie en het uitvoeren van een takenanalyse voorzien van een businesscase.

De thans beschikbare informatie uit onderzoeken en verkennende gesprekken geven voldoende basis om een besluit te nemen voor de stap naar fase 1.

## Beoogd resultaat

Een kansrijke volgende stap (fase 1: initiëren en verkennen) te zetten naar een ambtelijke fusie door samen met de gemeente Heerhugowaard de vorm en het traject van een ambtelijke fusie op te stellen. Daarbij zijn als kader de volgende uitgangspunten leidend:

### Uitgangspunt 1

*Bij de voorgenomen ambtelijke fusie dient sprake te zijn van het ontstaan van een nieuwe en aparte juridische entiteit met eigen rechtspersoonlijkheid waarbij de fusiepartners gezamenlijk 'eigenaar' van het geheel worden.*

### Uitgangspunt 2

*Bij de voorgenomen ambtelijke fusie dient sprake te zijn van een governance-model waarbij de politiek-bestuurlijke beleidsafstemming tussen de fusiepartners is gewaarborgd teneinde de potentiële bestuurlijke kracht binnen de regio optimaal te benutten.*

### Uitgangspunt 3

*De voorgenomen ambtelijke fusie wordt gezien als onderdeel van een breder proces, waarbij ingegeven door veranderingen in de politiek-bestuurlijke context, op termijn bij de fusiepartners de bereidheid bestaat de ambtelijke fusie in dat licht te beoordelen als al of niet nog steeds de meest wenselijke keuze als antwoord op de politiek-bestuurlijke opgaven van dat moment in relatie tot de regio Alkmaar en Noord-Holland Noord.*

## Argumenten

### *1.1 Voldoende informatie uit onderzoek en verkenning is beschikbaar*

Drie externe onderzoeken zijn verricht. Ieder onderzoek was een verdieping op het vorig onderzoek. De uitkomsten van de onderzoeken gaven dezelfde richting.

Ook de verkennende gesprekken, met in eerste instantie de gemeente Schagen en de samenwerkende BUCH gemeenten en later gericht op Alkmaar en Heerhugowaard, geven voldoende inzicht om een volgende stap te nemen.

De volgende onderzoeken zijn achtereenvolgens uitgevoerd:

- *SeinstravandeLaar : Solide en toekomstbestendig van juni 2015*
- *Livingstone : Perspectief op Bestuurlijke Toekomst Langedijk van oktober 2016*
- *Berenschot : Toekomstoriëntatie bestuurlijke toekomst gemeente Langedijk van maart 2017*

### *2.1 Beter dienstverlening door impuls kwaliteit en capaciteit*

Onderzoek bij resultaten van ambtelijke fusies wijst uit dat de dienstverlening professioneler wordt.

Door meer kennis en capaciteit kan ook meer worden gedaan. Ook de digitale publieke dienstverlening wordt beter en kan beter voldoen aan de verwachtingen van de inwoners. De inwoners moeten ook terecht kunnen bij een lokaal loket. In De Binding is en wordt daarin verder voorzien.

### *2.2 Keuze voor aparte juridische entiteit met eigen rechtspersoonlijkheid*

Gelijkwaardigheid en gelijkmatigheid bieden voor de gemeente Langedijk de beste perspectieven voor het behoud van de door de inwoners belangrijk gevonden voorzieningen en de sociale cohesie en dorpse karakter van de gemeente Langedijk. Dit wordt nog versterkt door het feit dat sprake is van één fusiepartner.

Uit onderzoek door SeinstravandeLaar in opdracht van het ministerie van BZK blijkt dat de navolgende overwegingen een rol spelen bij het bepalen van het bestuurskundig model (klassieke ambtelijke fusie of gastheermodel):

- ➡ de (getalsmatige) ongelijkwaardigheid tussen partners;
- ➡ de gelijkwaardigheid tussen de partners;
- ➡ het aantal partners;
- ➡ rolverdeling en zakelijkheid;
- ➡ werkgeverschap.

Een ambtelijke fusie tussen meer gelijkwaardige partners, veelal in termen van inwoneraantal, maar soms ook in termen van bestuurlijke gelijkwaardigheid, krijgt (volgens onderzoek) vorm volgens het 'klassieke' ambtelijke fusie model: er wordt een aparte juridische entiteit op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen gevormd. Die neemt de vorm aan van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie mét rechtspersoonlijkheid.

Een ambtelijke fusie tussen een significant grotere en een kleinere gemeente, in termen van inwoneraantal, krijgt (volgens onderzoek) veelal vorm in een gastheermodel. De grote broer verleent diensten/producten aan de kleinere buurgemeente op basis van een privaatrechtelijke constructie. In de praktijk is het gastheermodel ook als publiekrechtelijk construct, zonder rechtspersoonlijkheid mogelijk.

### 2.3 *Vergroten van de bestuurskracht*

Bij een ambtelijke fusie neemt de strategische beleidsadvisering vanuit de ambtelijke fusieorganisatie aan de autonome gemeentebesturen in kwaliteit toe. Omliggende gemeenten beschouwen de gemeenten in een ambtelijke fusie als eenheid in (sub)regionale overlegverbanden.

Onlosmakelijk hieraan is verbonden dat bij de partnergemeenten óók de bereidheid moet bestaan tot politiek-bestuurlijke beleidsafstemming, teneinde de potentiële bestuurlijke kracht in de regio ook daadwerkelijk optimaal te benutten.

Uit de rapportage van Berenschot van 28 maart 2017 kan worden afgeleid dat een element van een ambtelijke fusie het versterken van de bestuurlijke kracht (in de regio) behelst.

### 2.4 *Grip houden op de ambtelijke fusieorganisatie door gedeeld eigenaarschap*

Bij een gedeeld eigenaarschap hebben de autonome gemeenten gezamenlijk (op collegeniveau) directe zeggenschap over het functioneren van de ambtelijke fusieorganisatie.

Die invloed is direct als het gaat om de bedrijfsvoering en daarmee de dienstverlening. Indirect kan invloed worden uitgeoefend op het waarborgen van lokale voorkeuren vertaald in ambities, beleid en opgaven. Daarnaast is de verbondenheid met de eigen gemeente het grootst.

Bij de keuze van gedeeld eigenaarschap is sprake van een publiekrechtelijke samenwerking mét rechtspersoonlijkheid (openbaar lichaam en bedrijfsvoeringsorganisatie).

Het alternatief is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke samenwerking zónder rechtspersoonlijkheid. Er is dan formeel géén sprake van gedeeld eigenaarschap over de ambtelijke fusieorganisatie. Het eigenaarschap berust bij de 'gastheer' die een overeenkomst (dienstverleningsovereenkomst) sluit met het college van de partnergemeente. In dit model is sprake van een afname van de verbondenheid met de eigen gemeente en risico op verwijdering.

### 2.5 *Goed werkgeverschap*

Als een nieuwe ambtelijke organisatie wordt gevormd, zijn er bij de start in principe gelijke kansen voor alle betrokkenen. Minstens zo belangrijk is de mate waarin de medewerkers zich kunnen identificeren met de nieuwe organisatie. Jezelf als medewerker herkennen in een organisatie leidt tot motivatie, betrokkenheid en loyaliteit. Die betrokkenheid reikt verder dan de interne organisatie en strekt zich uit over de lokale gemeenschappen.

Alle betrokken medewerkers gaan dan rechtspositioneel over naar deze nieuw te vormen organisatie. De overgang wordt ondersteund met een selectie- en plaatsingsproces. Zoals hiervoor gesteld is dan sprake van het klassieke ambtelijke fusiemodel.

Bij keuze voor het gastheermodel past de ambtelijke organisatie van de gastheer over het algemeen de ambtelijke capaciteit van de (kleinere) partnergemeente in binnen haar bestaande structuur, managementlagen, functiehuis en loongebouw. De mate van identificatie zal dan afhangen van overeenkomsten in de organisatiecultuur.

### 3.1 *Eigen regie voeren over het proces*

Met de opdracht van de raad aan het college om gesprekken te voeren met mogelijke fusiepartners met een aantal uitgangspunten, voert de gemeente Langedijk zelf de regie. Daarmee kan de gemeente sturing geven op inhoudelijke kwaliteit, zorgvuldigheid proces en een tijdige realisatie.

Het is van belang dat er voortgang blijft in het proces. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland onderschrijven dat belang door er vanuit te gaan dat voor het eind van het jaar 2017 een dusdanige stap is gezet om een ambtelijke fusie in te voeren.

De gemeente Langedijk bezint zich sinds 2012 op de bestuurlijke toekomst.

### 3.2 *Een partner met een gedeelde visie over de contouren van een ambtelijke fusie*

De visie van de gemeente Langedijk wordt in grote mate gedeeld door Heerhugowaard. Voor de gemeente Alkmaar is dat nog niet duidelijk.

Het college van burgemeester en wethouders van Heerhugowaard heeft in alle gevoerde gesprekken zich duidelijk en consistent uitgesproken voor een ambtelijke fusie met Langedijk. Heerhugowaard ziet ook een meerwaarde voor de eigen gemeente. Dit standpunt wordt ook gedragen door de gemeenteraad van Heerhugowaard.

Heerhugowaard kiest nadrukkelijk voor co-creatie waar het gaat om de vorming van de nieuwe organisatie. Deze keuze leidt er toe dat met Langedijk de gezamenlijke ambitie wordt geformuleerd. Hierdoor ontstaat direct een verbinding met elkaar. Het benadrukt de overeenkomsten in sociaal en geografisch opzicht en geeft een inkijkje in de cultuur-historische gelijkenissen. Dat is belangrijk voor het draagvlak. Kijkend naar gedeelde maatschappelijke opgaven wordt de betekenis van een ambtelijke fusie helderder. Met het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie schep je ook duidelijkheid in de politieke, bestuurlijke en ambtelijke wensen en verwachtingen van de partnergemeenten.

De randvoorwaarden die de gemeente Langedijk heeft gesteld, ziet de gemeente dan ook als uitgangspunten voor een volgend gelijkwaardig gesprek. Daarin wordt de fusie verder vorm gegeven.

Het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar staat in principe positief tegenover een ambtelijke fusie, maar heeft nog geen inzicht in de meerwaarde voor de eigen gemeente. Dat inzicht is noodzakelijk gezien het significant verschil in omvang met de gemeente Langedijk maar ook de positionering van de gemeente Alkmaar in de regio. Alkmaar gaat daarvoor op een groot aantal aspecten zelf onderzoek doen waarbij een mogelijke fusie met Langedijk zou kunnen worden betrokken.

De resultaten van dit onderzoek zijn bepalend voor het standpunt van de gemeente over de drie uitgangspunten.

De behoefte aan inzicht naar meerwaarde was ook aan de orde in het eerste oriënterend gesprek in juni 2017 met een afvaardiging van het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar. Het door Alkmaar te voeren onderzoek is nog niet gestart en de uitkomst wordt medio januari verwacht. Het standpunt van de gemeenteraad van Alkmaar is verwoord in één van de opdrachten in het dictum van de op 15 juni 2017 door de raad van Alkmaar aangenomen motie. Daarin staat dat het college (van Alkmaar) actief moet onderzoeken hoe een ambtelijke fusie in samenwerking tussen Alkmaar en Langedijk kan worden vorm gegeven.

### *3.3 Met Heerhugowaard wordt al op veel gebieden samengewerkt*

Het is bekend dat de samenwerking tussen de gemeente Langedijk en Heerhugowaard al lange(re) tijd intensief en vanzelfsprekend is. Beide organisaties hebben namelijk veel overeenkomsten in bedrijfsvoering en visie op de organisatie(ontwikkeling).

De bestaande samenwerking met Alkmaar is op eigen organisatieniveau gering of niet aanwezig. Door de intensieve samenwerking met Heerhugowaard zijn beide gemeenten op meerdere gebieden van elkaar afhankelijk geworden. Ontvlechting van die samenwerking zou voor beide gemeenten direct tot problemen in de bedrijfsvoering leiden.

Voor de samenwerking met Alkmaar speelt dat geen rol van betekenis. Samenwerking vindt bovenal plaats binnen de diverse gemeenschappelijke regelingen zoals HalteWerk en WNK dan wel in lossere verband zoals de Netwerkorganisatie regio Alkmaar op het gebied van de Wmo en de Jeugdzorg. Op andere terreinen vervult Alkmaar soms de rol van 'centrumgemeente'.

### *3.4 Een goede en adequate ICT-infrastructuur is cruciaal voor de samenwerking en dienstverlening*

Een goede gezamenlijke ICT-infrastructuur is randvoorwaardelijk voor de bedrijfsvoering, dienstverlening en dientengevolge ook voor het slagen van een ambtelijke fusie. Na het stopzetten van het traject SSC-HAL zijn Langedijk en Heerhugowaard gezamenlijk doorgeslagen waar het gaat om het opzetten van een ICT-infrastructuur. Eerste stap daarin is dat gewerkt wordt aan een zogenaamde gezamenlijke 'bodemplaat'. Die vormt uiteindelijk de basis voor het kunnen harmoniseren van applicaties en - nog belangrijker - de bedrijfsprocessen. Uiteraard allemaal gericht op kostenreductie ('minder meer') doordat meer het zelfde en dus efficiënter gewerkt wordt.

Het bij de voorgenomen vorming van het SSC-HAL gebleken grote verschil in inzicht heeft daadwerkelijk geleid tot wezenlijke conceptuele verschillen in de centrale systemen tussen Langedijk en Alkmaar. Gelet op de omvang van de bij Alkmaar geïnstalleerde basis (ook werkend voor 'externe' klanten), zal een fusie met Alkmaar er logischerwijs toe leiden dat Langedijk zich zal moeten voegen naar het Alkmaars concept i.v.m. de omvangrijke desinvesteringen die Alkmaar moet plegen om dit anders in te richten. Maar ook Langedijk zal moeten desinvesteren en opnieuw investeren om te kunnen werken in en met een ander concept.

Inmiddels staan Heerhugowaard en Langedijk voor een omvangrijke investering waarvan de aanbestedingsprocedure begin 2018 start. Daarvoor was het onder meer nodig wederzijdse investeringsprogramma's op elkaar af te stemmen.

Voor Heerhugowaard heeft het er zelfs toe geleid de noodzakelijke ICT investeringen één jaar uit te stellen. Dit heeft geleid tot een verhoogd risico op het gebied van continuïteit van de bedrijfsvoering. Verder uitstel is niet meer mogelijk. Voor Langedijk speelt dat in mindere mate.

### 3.5 Sociale kaart

De sociale kaarten van Langedijk en Heerhugowaard vertonen veel overeenkomsten. Maar er zijn ook overeenkomsten met Alkmaar.

#### 4.1 De nieuwe vormen ambtelijke organisatie is onderdeel van een brede bestuurlijke context

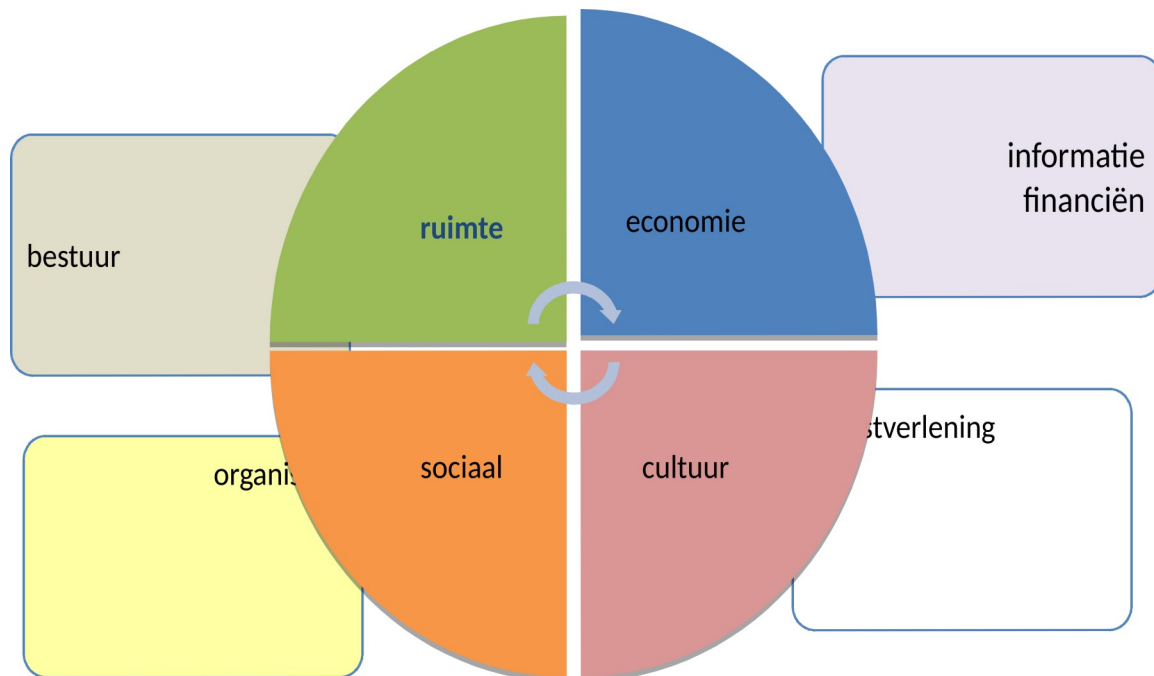
De nieuwe ambtelijke fusieorganisatie staat niet los van haar omgeving en is onderdeel van een brede bestuurlijke context. Daar waar die context verandert, is ook de nieuwe ambtelijke fusieorganisatie aan verandering onderhevig. Die verandering kan op zich zelf onderdeel worden van een hernieuwde discussie over nieuwe politiek-bestuurlijke verhoudingen (ook binnen de regio). Dit willen negegen lijkt niet opportuun en vraagt van fusiepartners dan ook de bereidheid de stap nu naar een ambtelijke fusie te plaatsen in een proces waarbij mogelijk later een nieuwe horizon opdoemt.

#### 4.2 Opening en ruimte voor verdere samenwerking in de regio

Een ambtelijke fusie mag geen belemmering vormen voor verder gaande vormen van samenwerking in de toekomst, bijvoorbeeld in HAL verband. Om daar een oordeel over te kunnen vormen is een gedragen Toetsingskader een belangrijk instrument. Dit instrument moet nog worden ontwikkeld.

Bij het opstellen van zo'n kader is goed zicht op het speelveld, waar verschillende aspecten een rol spelen, van belang.

Hieronder is dat grafisch weergegeven



### Kanttekeningen

#### 1 Meer onderzoek levert naar verwachting geen andere uitkomst op

Bij ieder nieuw onderzoek wordt de focus verlegd.

Dat levert meer gedetailleerde informatie op. Maar de vraag is of daarmee de uitkomsten en conclusie wijzigen of het bestaande beeld meer wordt bevestigd.

Gezien de uitkomsten van de eerdere onderzoeken verwachten wij geen ander resultaat.

#### 4 Voor een fusie tussen Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk is het nu nog te vroeg

Een fusie tussen deze gemeenten is nu nog een grote stap. Zowel bestuurlijk als organisatorisch ontbreekt daarvoor voldoende basis. Met de stappen die nu worden gezet, kan wel worden gebouwd aan een fundament die een fusie op termijn meer mogelijk maakt dan uitsluit.

## **Communicatie**

### Externe communicatie

Persbericht

### Interne communicatie

Informatie gemeentelijke organisatie via bericht intranet.

## **Participatie (Interactief werken)**

Bij de totstandkoming van de onderzoeksrapporten zijn de inwoners betrokken.

## **Financiën**

Eerst in een volgende fase worden de financiële aspecten uitgewerkt.

## **Vervolgstappen**

Starten van fase 1: Initiëren en verkennen;

Met de gemeente Heerhugowaard formuleren van een gemeenschappelijke ambitie en het uitvoeren van een takenanalyse voorzien van een businesscase.

Daarna volgt fase 2: Besluiten en inrichten

Deze fase richt zich vooral op het inrichten van de projectorganisatie en worden elementen als juridisch concept, takenpakket, formatie, structuur, aansturing en kosten uitgewerkt in een bedrijfsplan. Bedoeling is dat de gemeenteraden in deze fase hun (definitieve) 'go' geven op de samenwerking.

In fase 3 is de nieuwe ambtelijke organisatie startklaar en wordt die gaandeweg intern verder geoptimaliseerd.

## **Bijlagen die onderdeel uitmaken van het besluit**

*1 Brief Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 22 mei 2017*

## **Bijlagen ter informatie**

Niet van toepassing.

Burgemeester en wethouders van Langedijk,

E. Annaert  
gemeentesecretaris/directeur

drs. J.Th. (Jan) Hoekema  
burgemeester

## **R a a d s b e s l u i t**

Agendanummer : 19  
Onderwerp : Ambtelijke fusie Langedijk

De raad van de gemeente Langedijk;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 november 2017, nummer 69;

b e s l u i t:

1. de verkenning en oriëntatie naar mogelijke partners ten behoeve van de bestuurlijke toekomst van Langedijk thans af te sluiten;
2. te kiezen voor het ontstaan van een nieuwe en aparte juridische entiteit met eigen rechtspersoonlijkheid waarbij de fusiepartners gezamenlijk 'eigenaar' van het geheel worden;
3. met de gemeente Heerhugowaard een start te maken om de ambtelijke fusie vorm te geven door het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie en het uitvoeren van een takenanalyse voorzien van een businesscase;
4. voor eind 2018 een Toetsingskader gereed te hebben en voor te leggen voor toekomstige samenwerkingsvormen in de Regio Alkmaar en Noord-Holland Noord.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 12 december 2017.

de raadsgriffier

de voorzitter

drs. G.J. de Graaf

drs. J.Th. Hoekema