

## Verkenning intensievere samenwerking

*Gemeenten Noordwijkerhout en Noordwijk*



### *Rapport*

4 april 2017

Sharon Blair - Zijderhoff  
Jaco Blokland  
Hanna Blomaard

# Inhoudsopgave

|                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding</b>                                                      | <b>1</b>  |
| 1.1 Aanleiding                                                           | 1         |
| 1.2 Aanpak                                                               | 1         |
| 1.2.1 Voorbereiding                                                      | 1         |
| 1.2.2 Fase 1                                                             | 2         |
| 1.2.3 Fase 2                                                             | 2         |
| 1.3 Leeswijzer                                                           | 3         |
| <br>                                                                     |           |
| <b>2. Opbrengst verkenning</b>                                           | <b>4</b>  |
| 2.1 Kracht en uitdaging zelfstandige gemeenten                           | 4         |
| 2.1.1 Noordwijk                                                          | 4         |
| 2.1.2 Noordwijkerhout                                                    | 5         |
| 2.2 Voor- en nadelen van intensievere samenwerking                       | 6         |
| 2.3 Beelden van overige stakeholders                                     | 8         |
| 2.3.1 Inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties           | 8         |
| 2.3.2 Andere overheden                                                   | 9         |
| <br>                                                                     |           |
| <b>3. Onze blik</b>                                                      | <b>10</b> |
| 3.1 De gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout als zelfstandige gemeenten | 10        |
| 3.2 Intensievere (vormen van) samenwerking                               | 11        |
| 3.3 Ambtelijke en/of bestuurlijke fusie                                  | 12        |
| 3.4 Advies vervolg                                                       | 13        |

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout zijn zelfstandige gemeenten. Historisch, ruimtelijk, sociaal en economisch worden opgaven opgelost binnen deze zelfstandige gemeenschappen. In de regio en tussen beide gemeenten zijn verschillende ontwikkelingen gaande om opgaven vaker in samenwerking op te pakken. Dit is te zien in de gemeenschappelijke regelingen zoals Holland-Rijnland of de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) en ook de ambtelijke fusie van de gemeenten Hillegom-Lisse-Teylingen.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen is door de raden van de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout een verkenning gestart naar intensievere samenwerking tussen beide gemeenten. Samenwerken heeft als voordeel dat opgaven in een grotere gemeenschap worden opgelost. Tegelijkertijd kan het emoties met zich meebrengen over het verliezen van het gevoel van zelfstandigheid en onzekerheid over of de toekomstige organisatie van taken voldoende rekening houdt met de belangen van de zelfstandige gemeente. In de zomer van 2016 hebben gezamenlijke sessies en een campagne plaatsgevonden. De opbrengst hiervan is een inventarisatie van vragen van inwoners en raadsleden in *Samen met de burens?* Op basis van deze opbrengst hebben de raden van beide gemeenten in september 2016 besloten in te stemmen met de opdrachtbeschrijving zoals verwoord in de leidraad (welke vertrouwelijk ter inzage is gelegd) ten behoeve van de aanbesteding van een adviesbureau dat de verkenningssstudie naar samenwerking tussen de gemeente Noordwijk en Noordwijkerhout gaat uitvoeren. In de opdrachtbeschrijving wordt opgenomen dat de verkenningssstudie expliciet in zal gaan op de huidige financiële positie van Noordwijk en Noordwijkerhout voor elke gemeente apart alsook in relatie tot elkaar (hoogte belastingen, investeringsagenda, grondposities etc.). Daarnaast verdiept de studie zich in de slagkracht van Noordwijk/Noordwijkerhout in samenhang met strategisch samenwerken met Katwijk-Leiden, de zgn. Randstedelijke as of wel de '071-gemeenten'.

Twynstra Gudde is geselecteerd om het onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van samenwerking tussen Noordwijk en Noordwijkerhout.

## 1.2 Aanpak

### 1.2.1 Voorbereiding

Ter voorbereiding op het onderzoek heeft een bijeenkomst met de collegeadviesgroep plaatsgevonden, waarbij de volgende onderwerpen geselecteerd zijn om in fase 1 te onderzoeken:

- sociaal domein
- ruimtelijke ordening/Omgevingswet
- recreatie en toerisme
- ruimtelijk beheer
- Klantcontactcentrum (KCC)
- APV/vergunningverlening/handhaving/boa
- Commissie klachten-bezwaren
- vastgoed-, gebouwenbeheer
- facilitair
- belastingen/WOZ.

Deze selectie is gebaseerd op de omvang van de mogelijk gezamenlijke opgave, politiek-bestuurlijke belangen en mogelijke optimalisaties in de uitvoering.

Tevens zijn afspraken gemaakt over de planning en de te interviewen stakeholders, te weten MT-leden en teamleiders, colleges, fractievoorzitters, bewoners, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en interviews met de regio.

### 1.2.2 Fase 1

Het onderzoek valt uiteen in twee fasen. In fase 1 heeft Twynstra Gudde factsheets opgesteld voor de tien geselecteerde onderwerpen. De informatie in deze factsheets is gebaseerd op:

- groepsgesprek met de fractievoorzitters van de afzonderlijke gemeenten
- groepsgesprek met de afzonderlijke colleges
- groepsgesprek met leidinggevendenden van de afzonderlijke ambtelijke organisaties
- dialoogsessie voor bedrijven en maatschappelijk middenveld (23 januari 2017)
- dialoogsessie met inwoners en verenigingen (24 januari 2017)
- feiten uit programmabegrotingen en aanvraag ambtelijke organisaties.

De factsheets zijn toegevoegd als bijlage bij deze rapportage. In dit rapport vatten wij de uitkomsten samen in hoofdstuk 2.

Daarnaast hebben interviews plaatsgevonden met:

- Rogier van de Sande (gedeputeerde Provincie)
- Jan Schellevis (gemeentesecretaris Lisse), Ger van Lierop (gemeentesecretaris Hillegom), Juul Covers (gemeentesecretaris Teylingen)
- Erwin Stolk (gemeentesecretaris Katwijk)
- Jan Nauta (gemeentesecretaris Leiden).

De informatie afkomstig uit deze interviews, wordt in deze rapportage gebruikt voor duiding van de positie in de regio.

### 1.2.3 Fase 2

De factsheets van fase 2 zijn door Twynstra Gudde gebruikt om te komen tot een voorstel van onderwerpen waarbij verschillende vormen/varianten van intensievere samenwerking worden verkend. Op deze manier zijn de voor- en nadelen van de varianten op basis van de factsheets benoemd. Twynstra Gudde is gekomen tot een voorstel voor vier onderwerpen, door in willekeurige volgorde te kijken naar de volgende criteria:

- de inhoud van de opgave(n)
- de positie in de regio
- politiek-bestuurlijk (o.a. ambitie, accenten)
- ambtelijke organisatie (o.a. kwetsbaarheid, kwaliteit).

De vier geselecteerde onderwerpen op basis van deze criteria zijn: sociaal domein, ruimtelijke ontwikkeling/Omgevingswet, recreatie en toerisme, en vastgoed- en gebouwenbeheer.

Mogelijke varianten voor samenwerking tussen Noordwijk en Noordwijkerhout zijn in gesprek met de gezamenlijke raden, colleges en leidinggevendenden van de ambtelijke organisaties langs de vier geselecteerde onderwerpen gelegd: in welke mate ontstaan door de vorm van samenwerking knelpunten of kansen op deze thema's?

### **1.3 Leeswijzer**

In dit rapport vatten wij de uitkomsten van de fasen 1 en 2 samen in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 bevat onze blik op de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout en de samenwerking.

## 2. Opbrengst verkenning

In de factsheets zijn de opbrengsten van de fasen 1 en 2 van de verkenning weergegeven. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten samengevat.

### 2.1 Kracht en uitdaging zelfstandige gemeenten

De kracht en uitdaging van de zelfstandige gemeenten hebben we verkend aan de hand van tien onderwerpen. Deze onderwerpen zijn niet allesomvattend voor de opgaven waar de gemeenten voor staan, maar de selectie biedt ruimte om zowel een aantal in het oog springende beleidsonderwerpen, als een aantal bedrijfsvoeringonderwerpen uit te lichten en zodoende mogelijke samenwerkingsterreinen te ontdekken.

#### 2.1.1 Noordwijk

In het gesprek met de verschillende stakeholders van de gemeente Noordwijk komt het beeld naar voren dat in het *sociaal domein* zowel beleidsmatig als in de uitvoering veel wordt samengewerkt in de regio (ISD en Holland Rijnland). Door schaalvergroting in de regio (ambtelijke fusie HLT-gemeenten) merkt de gemeente dat ze moeite heeft om bepalend te blijven (het Noordwijks geluid te doen klinken, ook door stemverhoudingen), en niet bij teveel onderwerpen hoeft te volgen. Het kost moeite en lukt niet altijd om strategie en beleid op regionaal niveau te beïnvloeden zodat deze passen bij de lokaal gewenste invulling van het sociaal domein in Noordwijk. Dit heeft te maken met de beperkte omvang van de ambtelijke organisatie waardoor het moeilijk is om te specialiseren en zo ook strategische ontwikkelingen vorm te geven.

Op het terrein van *ruimtelijke ontwikkeling* is de gemeente Noordwijk actief met haar grondbedrijf om op deze manier haar hoge ambities om een internationale badplaats neer te zetten te realiseren. Ook in de omgevingsvisie die recentelijk is opgeleverd zijn deze ambities zichtbaar (in de vorm van 7 sterren). In de samenwerking met grote projectontwikkelaars ziet men wel aandachtspunten wat betreft kwalitatieve capaciteit om als gemeente aan het stuur te blijven. Ondanks de hoge ambities geven verschillende stakeholders aan dat er oog is voor de diversiteit in de kernen, en ook de balans gezocht blijft worden tussen de badplaatsfunctie en een optimale kwaliteit van de woonfunctie. Wat betreft *recreatie en toerisme* ziet men veel kansen, ook in samenwerking met de regio, maar beleidsmatige aansturing blijft achter door beperkte capaciteit.

De kracht van Noordwijk op het gebied van *ruimtelijk beheer* is het hoge kwaliteitsniveau. Dit (politieke) hoge ambitieniveau kost wat, maar wordt wel waargemaakt. De buitendienst heeft Noordwijk zelf in beheer, en verschillende stakeholders zijn van mening dat dit zo moet blijven. Wat betreft *veiligheid/APV/handhaving* zijn er hoge serviceverwachtingen die met name door intensief gebruik van het strandgebied soms tot lastige dilemma's leiden. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar veiligheidsrisico's en in combinatie met de vernieuwde APV leidt dit tot herbezinning op de handhavingscapaciteit. Een deel van de taken is reeds overgedragen aan de Omgevingsdienst West-Holland (ODWH), waarbij raadsleden aangeven dat dit (te) ver van de gemeente afstaat.

Recentelijk heeft de organisatie omtrent het *Klantcontactcentrum* en *facilitaire ondersteuning* de omslag van specialisten naar generalisten gemaakt. Dit is bewust ingezet om kwetsbaarheid van het apparaat op dit thema te verminderen. Door samenwerking met verschillende ketenpartners kan Noordwijk zelf niet altijd voldoende betekenen in de beantwoording van vragen en worden inwoners soms 'van het kastje naar de muur gestuurd'. Over de *commissie klachten en bezwaar* wordt aangegeven dat, door te volle takenpakketten, de termijnen van orde bijna nooit gehaald worden.

Het *vastgoed- en gebouwenbeheer* is versnipperd door de organisatie heen georganiseerd en gedurende het onderzoek is een nieuwe visie hierop in ontwikkeling. De organisatie krijgt het beheer ervan voor elkaar maar geeft aan dat zij dit wel strakker moet organiseren via vastgoedmanagement (inclusief portfolio etc.). Het is geen krachtig thema binnen de gemeente, maar dit is tot nu toe gebaseerd op een strategische keuze om andere zaken te prioriteren boven vastgoedmanagement.

De gemeente Noordwijk werkt samen met de gemeenten Lisse en Teylingen op het gebied van *belastingen*. Op dit moment is er een verkenning op dit onderwerp gestart om ook Hillegom en Noordwijkerhout hierbij te betrekken. Door samenwerking is de kwetsbaarheid op dit gebied enigszins opgelost; er zijn nu meer medewerkers met overeenkomende specialismen.

Overkoepelend bij de tien onderwerpen ziet met name de ambtelijke organisatie de urgentie om iets te veranderen, om de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat (zowel kwalitatief als kwantitatief) te verbeteren. Die urgentie wordt in mindere mate door het college en door de fractievoorzitters erkend.

### 2.1.2 Noordwijkerhout

In het gesprek met de verschillende stakeholders van de gemeente Noordwijkerhout komt het beeld naar voren dat in het *sociaal domein* zowel beleidsmatig als in de uitvoering veel wordt samengewerkt in de regio (ISD en Holland Rijnland). Waar andere gemeenten in de samenwerkingsverbanden veel professionelere inbreng kunnen leveren, kent Noordwijkerhout beperkte capaciteit op het onderwerp en kan zij lastig inbreng leveren op strategisch niveau (ondanks voorzitterschap stuurgroep). Zo ziet de gemeente de inspraak en daarmee de positie in de regio afnemen. (Ook lokale) beleidsterreinen zijn niet goed meer te bemensen. Zo blijft bijvoorbeeld het sport- en accommodatiebeleid achter. Lokaal is er sprake van een (rustig) sociaal klimaat, waarbij de gemeente aangeeft pragmatisch tot goede resultaten te kunnen komen. College en raadsleden geven daarbij aan dat Noordwijkerhout krachtig is in het bieden van ruimte voor initiatieven (zoals het taalpunt statushouders).

Qua *ruimtelijke ontwikkeling* geven stakeholders aan dat Noordwijkerhout met name krachtig is door een prettig woonklimaat. De woningbouwrealisatie gaat goed; er zijn voldoende sociale huurwoningen en er is groeiperspectief. Grondposities heeft de gemeente nauwelijks. Er is een klein team bezig met ruimtelijke ontwikkeling, waarbij een ruim palet aan onderwerpen wordt behandeld maar de realisatiekracht beperkt is. Ook het thema *recreatie en toerisme* valt hieronder en kent beperkte inzet, waarmee ambities om regionale strategie op recreatie en inzet op bollentoeerisme onvoldoende van de grond komen. Er wordt aangegeven dat de regierol op dit gebied nog onvoldoende wordt ingezet. Ook zijn er zorgen over de druk op de organisatie door ontwikkelingen en nieuwe taken aangaande de Omgevingswet. Stakeholders geven aan dat ook in dit veld de regionale krachten verschuiven en Noordwijkerhout moeite heeft om voldoende aan te haken.

In het *ruimtelijk beheer* neemt de gemeente een regierol in, maar geven stakeholders aan dat echte regie nog onvoldoende (uit)gevoerd wordt. De 'eenpitters' hebben moeite om experts aan te sturen en werken eigenlijk nog als voorheen. Er wordt aangegeven kansen te zien voor samenwerking op dit gebied met andere gemeenten (wat bij aanbestedingen reeds gebeurt).

Het *Klantcontactcentrum* functioneert naar behoren en bevordert een laagdrempelig contact met de gemeente. De digitale dienstverlening is in de basis opgesteld, maar kan consolidering en doorontwikkeling gebruiken. Op dit moment kan de organisatie hier in de breedte onvoldoende aandacht aan besteden. De *Commissie klachten en bezwaren* functioneert goed. De klachtencultuur in Noordwijkerhout is gemoedelijk. *Facilitaire ondersteuning* is beperkt.

Op het gebied van *veiligheid/APV/handhaving* komt de kracht van Noordwijkerhout als doe-gemeente goed naar voren. Er zijn korte lijnen tussen bestuur, organisatie, ondernemers en evenementenorganisatoren. Handhavingscapaciteit is beperkt, maar door kennis van de lokale context weet de gemeente hier goed op in te spelen. In de regio speelt Noordwijkerhout op beleidsmatige veiligheidsthema's nauwelijks een rol. Het jaar 2017 zal in het teken staan van nadere uitwerking en uitvoering (prioritering inzet boa's) van het Integraal Veiligheidsprogramma.

De gemeente bezit ruim tien panden. Hier zijn geen beleidsvelden aan verbonden; zodoende gaat *vastgoed- en gebouwenbeheer* in Noordwijkerhout vooral om beheer. Eén gebouwenbeheerder doet het beheer en een deel wordt uitbesteed. Er is discussie gaande binnen de gemeente om alles buitenshuis te organiseren, waarmee dit een onderwerp voor intensievere samenwerking kan zijn.

Op het gebied van *belastingen* zijn in het verleden pogingen gedaan om samen te werken, met als resultaat dat Noordwijkerhout het zelf is blijven doen. De organisatie kent echter krappe bezetting. De belastingen zijn aan de hoge kant, maar het voorzieningenniveau is hoog. Mogelijk loopt de gemeente er tegenaan dat alle reserves nodig zijn om de ambities te blijven waarmaken, waarbij het de vraag is of deze voorzieningen ook echt nodig zijn volgens inwoners.

Overkoepelend bij de tien onderwerpen zien zowel het ambtelijk apparaat, het college als de fractievoorzitters de urgentie om iets te veranderen, om de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat (zowel kwalitatief als kwantitatief) te verbeteren.

## 2.2 Voor- en nadelen van intensievere samenwerking

De kansen en bedreigingen (ook wel voor- en nadelen) van intensievere samenwerkingsvormen tussen de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout zijn verkend aan de hand van vier specifiek geselecteerde onderwerpen, te weten:

- sociaal domein
- ruimtelijke ontwikkeling (Omgevingswet)
- recreatie en toerisme
- vastgoed- en gebouwenbeheer.

De deelnemers aan de gesprekken is gevraagd bij elk inhoudelijk onderwerp kansen en bedreigingen te plotten onder verschillende samenwerkingsvormen (zie figuur 1). Op basis van deze uitkomsten is de balans op te maken voor de optimale samenwerkingsvorm volgens de verschillende deelnemers.



Figuur 1. Samenwerkingsvormen

Evenals in de factsheets, worden de kansen en bedreigingen per samenwerkingsvorm kort toegelicht.

### *Zelfstandig*

Deze samenwerkingsvorm gaat uit van behoud van de status quo. Voordelen die sommige stakeholders hierbij noemen zijn het behoud van laagdrempeligheid en het beperken van verlies van tijd door overleg. Ook geeft een aantal stakeholders uit Noordwijk aan dat op de terreinen *sociaal domein* en *recreatie en toerisme* de gemeente Noordwijk krachtig genoeg is om zelfstandig te blijven. Daarnaast zijn er zorgen over de gevolgen voor inwoners bij het (anders in)delen van voorzieningen (*vastgoed- en gebouwenbeheer*) en over het verschil in ambities (bijvoorbeeld te zien aan uitgaven *recreatie en toerisme*) tussen beide gemeenten.

Als bedreiging of nadeel bij zelfstandig blijven wordt met name de positie van beide gemeenten in de regio benoemd. De dynamiek is schuivende en het gevoel van 'tekenen bij het kruisje' roept onbehagen op. Ook het realiseren van maatschappelijke opgaven komt in het geding. Stakeholders van beide gemeenten geven aan dat dit deels te maken heeft met de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties (kwalitatieve en/of kwantitatieve capaciteit). Met name in Noordwijkerhout is men kritisch op het functioneren van de huidige organisatie; waar de gemeente aangeeft een regiegemeente te zijn, komt dit onvoldoende van de grond en is men sterk afhankelijk van inhuur.

### *Samenwerking (overleg, centrumgemeente, netwerk/matrix, SSC en ambtelijke fusie)*

Op de verschillende vormen van mogelijk intensievere vormen van samenwerking hebben de stakeholders gereflecteerd.

### Overleg

Er wordt aangegeven dat er al veel overleg plaatsvindt (bijvoorbeeld op het gebied van *sociaal domein* en *ruimtelijke ontwikkeling*), en dat meer overleg altijd wenselijk is om in gezamenlijkheid de inhoud van de opgave of de positie in de regio te versterken (bijvoorbeeld meer afstemming over bouwopgaven). Echter, vrijwel alle stakeholders geven aan dat dit een te vrijblijvende vorm is voor serieuze verdere samenwerking en dat dit onvoldoende helpt om de positie in de regio te versterken. Collegeleden geven aan dat zonder gezamenlijke ambitie en zonder deze vast te leggen in een structuur, ambtenaren alsnog "zwemmen".

### Centrumgemeente, netwerk/matrix, Shared Service Center (SSC)

Niet alle stakeholders hebben direct beeld bij deze vormen van intensievere samenwerking. Bij de vorm netwerk/matrixorganisatie ziet men mogelijkheden in het uitvoeren van gezamenlijke visies (bijvoorbeeld gezamenlijk kernenbeleid (*sociaal domein*) of omgevingsvisies (*ruimtelijke ontwikkeling*)). Op het gebied van vergunningen (*ruimtelijke ontwikkeling*) wordt gesproken over kansen wanneer ook Noordwijkerhout deelneemt aan het SSC ODWH. Een SSC wordt ook geopperd op het gebied van *recreatie en toerisme* om regionaal dit kansrijke onderwerp beter vorm te geven. De colleges geven aan dat kenmerken van beide gemeenten binnen dit thema complementair zijn en bestuurlijk hebben beide gemeenten ambities die nu onvoldoende opgepakt (kunnen) worden. Vanaf de samenwerkingsvorm SSC (tot gemeentelijke herindeling) ziet men kansen om de kwetsbaarheid van de organisaties te laten afnemen (met name de kwetsbaarheid van 'eenpitters'). Raadsleden geven aan vroeg betrokken te willen worden bij dergelijke samenwerkingsvormen om input te leveren bij het ontwikkelen van de koers.

Als bedreiging of nadeel voor het werken in een intensievere vorm zoals een SSC zien stakeholders de toename van administratieve handelingen. Het huidige veelvoud aan gemeenschappelijke regelingen en dergelijke constructen voor samenwerking, maakt het geheel onoverzichtelijk. Met name de ambtelijke organisaties geven aan dat elke tussenvorm van samenwerking (bij de vier/tien onderwerpen) op zichzelf onvoldoende meerwaarde biedt. De beweging om meer samen te werken - opgeteld - resulteert in een gemeentelijke herindeling en niet in het extra optuigen van losse gemeenschappelijke regelingen.

## Ambtelijke fusie

Deze samenwerkingsvorm roept bij veel stakeholders geen positieve beelden op. Wel geeft men aan dat de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie zal afnemen. Echter, verschillende stakeholders geven aan dat een ambtelijke fusie vooral nadelen kent, juist met name voor de organisatie. Het bedienen van twee colleges en twee raden leidt tot verlies op een goede inzet van capaciteit. Er zou dan geen goede organisatiestructuur gebouwd kunnen worden. Ook is het de vraag of bij deze vorm de gelijkwaardigheid van twee besturen nog wel gehandhaafd blijft; de ambities van Noordwijk vragen om significant meer inzet.

## Gemeentelijke herindeling (bestuurlijke fusie)

In de gesprekken met de verschillende stakeholders is deze samenwerkingsvorm niet altijd ter sprake gekomen. MT-leden en teamleiders van de gezamenlijke organisaties hebben zich met name over deze vorm uitgesproken en zien overkoepelend aan de vier onderwerpen vooral voordelen en kansen bij de vorm gemeentelijke herindeling. De positie in de regio kan versterkt worden door als één gemeente visie en strategie op het gebied te ontwikkelen, met voldoende oog voor de verschillende kernen en door hierop te sturen in regionale setting. Door samenvoeging kan de gemeente integraler beleid vormen en specialismen gaan ontwikkelen om ook echt op meerdere strategische thema's voorop te blijven lopen.

Stakeholders vragen zich bij herindeling wel af of samenvoeging van Noordwijk en Noordwijkerhout voldoende is om de ambtelijke kwetsbaarheid op te lossen. Bijvoorbeeld op het gebied van *recreatie en toerisme* zal de opgetelde ambtelijke capaciteit alsnog niet hoog zijn en is juist bredere samenwerking in de Duin- en Bollenstreek wenselijk.

## *Op te maken balans*

De gesprekken over intensievere samenwerkingsvormen bij de drie verschillende stakeholders zijn op dezelfde manier ingestoken, maar leidden niet altijd tot eenzelfde gesprek en uitkomst. Bij de gezamenlijke raden werd het gesprek met name gewaardeerd als een processtap om elkaar beter te leren kennen. Raadsleden brengen doorgaans hun politieke voorkeur niet expliciet in deze fase van verkenning naar voren, maar spreken zich uit als er besluiten worden genomen. Het gesprek met de gezamenlijke colleges ging met name over kansen om samen een visie op het gebied te ontwikkelen, en elkaars 'sterren' te versterken. Er is geen uitspraak gedaan over de meest ideale samenwerkingsvorm. De gezamenlijke MT-leden en teamleiders van beide gemeenten kwamen unaniem bij de vier onderwerpen uit op herindeling als meest geschikte samenwerkingsvorm.

## **2.3 Beelden van overige stakeholders**

### *2.3.1 Inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties*

Eind 2016 is gestart met de aankondiging van een aantal dialoogsessies *Samenwerking met de buren?* voor inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. In januari vonden deze bijeenkomsten plaats, waarbij vanwege het lage aantal aanmeldingen is besloten de oorspronkelijk vier avonden voor inwoners in één avond samen te voegen. In de factsheets zijn de uitkomsten van de dialoogsessies weergegeven.

De beschrijving van de eigen kracht van beide gemeenten komt veelal overeen met de beelden die ambtelijke organisaties, colleges en raadsleden schetsen. Op het gebied van privéleven, werken en recreëren is er veel verbondenheid.

Wel ontstond extra kleuring bij dit beeld doordat inwoners benadrukken dat er echt sprake is van meerdere kernen ('van wie ben jij d'r één?') en verschillende vormen van gemeenschapszin. Ook de uitspraak "Wanneer een 3-sterrenhotel fuseert met een 2-sterrenhotel, wordt het geen 5-sterrenhotel", gaf weer een andere kijk.

Bij de dialoogsessie met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties kwam naar voren dat bij zowel Noordwijk als Noordwijkerhout toegankelijk en laagdrempelig contact met de gemeente mogelijk is. Wel benoemden deelnemers de kwetsbaarheid van beide ambtelijke organisaties en zodoende het kunnen realiseren van nieuwe taken en bevoegdheden. De schaal van de gemeente past niet altijd bij de hoge ambities (en het kunnen aantrekken van 'topambtenaren'). Het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zien bij intensievere samenwerking (en dan spreekt men eigenlijk over samenvoegen) veel kansen, en geven aan dat de gemeenten niet stil moeten blijven staan, gelet op machtsverschuivingen in de regio. Wel ziet men een uitdaging als het gaat om verschillende ambities op bestuurlijk niveau, en voldoende aandacht voor de bollen.

Inwoners herkennen ook de toegankelijkheid van beide gemeenten en verschillen erover van mening of dit ook digitaal versterkt moet worden. Ook wordt waarderend gesproken over de voorzieningen. Nadrukkelijk wordt gewezen op de verschillende dorpen en gemeenschappen, en de kracht en de zwakte die deze met zich meebrengt. Ook de inwoners zien kansen bij intensievere samenwerking en geven aan dat relaties toch al over de grenzen heen gaan en culturen alsnog behouden zullen blijven. Wel zijn er zorgen over de gelijkwaardigheid en voldoende aandacht voor Noordwijkerhout. Vanuit de inwoners kwam een aantal randvoorwaarden bij verdere stappen bij een bestuurlijke fusie:

- open over gegevens/financiële positie
- gemeenteraden samen in gesprek
- behoud gemeentehuis in Noordwijkerhout
- uitkomsten en vervolgstappen delen met inwoners.

Tot slot kwam duidelijk naar voren dat men graag wil dat er duidelijkheid komt; dat de gemeenten een besluit nemen.

### 2.3.2 Andere overheden

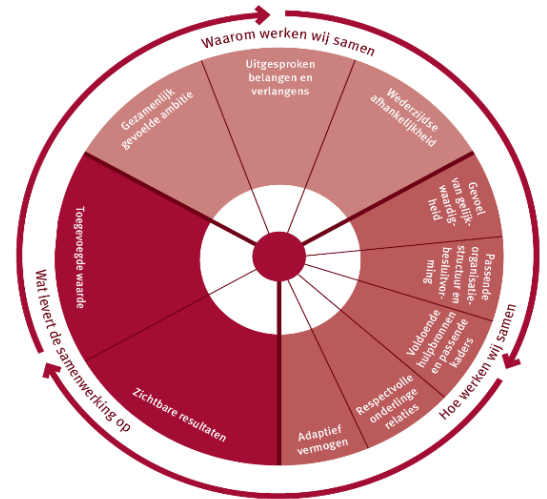
Als onderdeel van de verkenning zijn gesprekken gevoerd met andere overheden, zoals de omliggende gemeenten Leiden, Katwijk, Hillegom-Lisse-Teylingen en de provincie Zuid-Holland. In deze gesprekken is ingegaan op de beelden van de gesprekspartners over Noordwijk en Noordwijkerhout, en de samenwerking.

In de gesprekken speelt de historie een belangrijke rol; hierbij wordt regelmatig gerefereerd aan het onderzoek van Berenschot. Er zijn verschillende eerdere pogingen tot verdergaande samenwerking gedaan, waarvan de ambtelijke fusie van de gemeenten Hillegom-Lisse-Teylingen de meest recente beweging is in de regio. Deze eerdere pogingen hebben tot gevolg dat er 'vastgeroeste' beeldvorming bestaat over elkaar, en dus ten opzichte van Noordwijk en Noordwijkerhout. Verschillende gemeenten geven echter aan dat zij er baat bij hebben wanneer er sterke burens ontstaan waarmee versterkt kan worden samengewerkt. Gelijkwaardige samenwerkingspartners ziet men als kans, niet als bedreiging. Ook het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in de regio zouden hier belang bij hebben.

Wel hebben verschillende overheden zorgen of de beide gemeenten voldoende noodzaak voelen om een nieuwe stap te zetten. Sommigen geven daarbij aan dat eigen positionering in het sociaal domein en het ruimtelijk domein van belang is, zowel voor een betere positie in de regio als voor maatwerk voor de eigen bevolking.

### 3. Onze blik

Bij aanvang en tijdens de uitvoering van de verkenning naar intensievere samenwerking, het opstellen van de factsheets en de beschrijving in hoofdstuk 2, hebben we ons zo goed als mogelijk onthouden van het laten doorklinken van onze mening. We hechten er waarde aan dat een proces van (verkenning van) samenwerking een proces is van de mensen die erover gaan, waaruit moet blijken of er voldoende draagvlak is voor een volgende stap. Mensen die erover gaan zijn in dit geval de gemeenteraden, de colleges van B&W en de ambtelijke organisaties van Noordwijk en van Noordwijkerhout. Ook zijn niet voor niets inwoners, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties gesproken, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, ambities en belangen.



Figuur 2. Waarom samenwerken

In dit geheel van verantwoordelijkheden, ambities en belangen dient er voldoende *draagvlak* te zijn om met elkaar samen te werken, ambities te delen en wederzijdse afhankelijkheid te ervaren: het waarom van samenwerken. Betrokkenen dienen er ook *vertrouwen* in te hebben dat de samenwerking toegevoegde waarde heeft en zichtbare resultaten oplevert. Verder is ook de wijze van samenwerken van belang: deze dient *gelijkwaardig, respectvol en adaptief te zijn*. Figuur 2 geeft dit weer.

Om tot ons advies te komen, geven wij achtereenvolgens onze visie - in deze context – op:

- zelfstandigheid
- intensievere (vormen van) samenwerking
- ambtelijke en/of bestuurlijke fusie.

#### 3.1 De gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout als zelfstandige gemeenten

We hebben beide gemeenten ervaren als betrokken en op eigen wijze ambitieus. De gemeenschappen zijn redelijk 'eigenstandig' en hebben hun eigen (lokale) uitdagingen en ambities. Voor beide gemeenten geldt dat ze te maken hebben met verschillende kernen (de kernen Noordwijk aan Zee en Noordwijk-Binnen en de kernen De Zilk en Noordwijkerhout). Geografisch liggen de gemeenten naast elkaar, en we zien dan ook dat er veel beweging over de gemeentegrens heen plaatsvindt op het gebied van werk, sociaal en vrije tijd.

In de lokale politiek zien we dat zowel de overeenkomsten als de verschillen tussen de gemeenten een rol spelen in de beeldvorming over elkaar. Dit komt voort uit eigen ambitie en kan betrekking hebben op de regio waarop wordt gericht (071 of Duin- en Bollenstreek) of historische beeldvorming. Als overeenkomsten komen naar voren: de kwetsbare ambtelijke organisatie, de ligging in de regio en daarmee samenhangende opgaven als economische ontwikkeling en sociale structuren en woningbouw.

Naar onze mening is zowel een zelfstandige gemeente Noordwijk als een zelfstandige gemeente Noordwijkerhout op termijn niet duurzaam en daarmee niet succesvol. De complexiteit van de boven-locale opgaven is toegenomen door de voortgaande decentralisatie van taken van Rijk en provincies naar de gemeenten (bijvoorbeeld sociaal/samenlevingsdomein en Omgevingswet). Meerdere opgaven worden regionaal opgepakt en we zien daarin de tendens dat, door schaalvergroting van omliggende gemeenten, de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout meer volgend zijn en beperkt invloed kunnen uitoefenen op de aansluiting van regionaal beleid op de lokale uitvoering. Door de ontwikkelingen in de regio (ambtelijke HLT-fusie en standpunten van andere omliggende gemeenten) ontstaat een situatie waarin Noordwijk en Noordwijkerhout min of meer op elkaar aangewezen zijn. Beide ambtelijke organisaties zijn op onderdelen kwetsbaar en de professionalisering van de ambtelijke organisatie komt onvoldoende tot stand. Ook vormt integraal werken een uitdaging, komen de beide gemeenten onvoldoende toe aan strategische ontwikkelingen, hebben ze soms moeite om kwalitatief voldoende regie te voeren op samenwerkingsverbanden of uitbesteed werk, en maken zij zich zorgen over het adequaat kunnen reageren op toekomstige ontwikkelingen.

Dit betekent dat er op termijn voor beide gemeenten een urgentie gaat ontstaan om echte keuzes te maken in ambities enerzijds en de uitvoering van taken anderzijds. Het moment waarop zich dit voordoet, zal voor beide gemeenten verschillend zijn. Onze verwachting is dat dit zeker gaat gelden voor de verdere transformatie in het sociaal domein, de realisatie van de omgevingsvisie en de uitvoering van de Omgevingswet.

### 3.2 Intensievere (vormen van) samenwerking

Waar wij na afronding van fase 1 aangaven dat in principe alle tien de onderwerpen uit deze fase mogelijkheden bieden om verder samen te werken, hebben we in het vervolg van de verkenning vier onderwerpen verkend om intensiever op samen te werken als gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout. Deze onderwerpen zijn: sociaal domein, ruimtelijke ontwikkeling, recreatie en toerisme, en vastgoed- en gebouwenbeheer.

Opgemerkt dient te worden dat er in de regio al veel wordt samengewerkt als het gaat om beleidsmatige visieontwikkeling (bijvoorbeeld Holland-Rijnland) en ook in de uitvoering van operationele taken (bijvoorbeeld ISD). Ook zoeken Noordwijk en Noordwijkerhout elkaar pragmatisch op in de uitvoering, bijvoorbeeld bij ruimtelijke ontwikkelingsopgaven en P&O, al dan niet geformaliseerd in een samenwerkingsvorm.

Ons beeld uit de verkenning is dat samenwerking kan leiden tot minder kwetsbaarheid, meer ruimte om strategische ontwikkelingen vorm te geven en meer integraal te werken. Echter, in de tweede fase van de verkenning hebben we aan de hand van de vier onderwerpen ook ervaren dat het intensiveren van samenwerking op een enkel of een paar onderwerpen, te beperkte voordelen oplevert. Voor het sociaal domein geldt bijvoorbeeld dat er al veel in onderling overleg wordt gedaan en het intensiveren van deze samenwerking tot een formele structuur alleen maar administratieve lasten met zich meebrengt. Hetzelfde geldt in vergelijkbare mate voor ruimtelijke ontwikkeling en recreatie en toerisme. Het beeld dat vooral naar voren komt, is dat in de reeds bestaande lappendeken van samenwerkingsverbanden er dan nog meer onderwerpen 'gemanaged' moeten worden. Dit vraagt om meer kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit; capaciteit die er onvoldoende is. Ook dient de complexiteit, om vanuit een dergelijke samenwerkingsvorm twee besturen en raden te bedienen, niet te worden onderschat. In de praktijk betekent dit veelal dat de beoogde 'winst' van de samenwerking "weglekt" omdat er nog steeds rekening moet worden gehouden met verschillende ambities, werkwijzen en informatiestromen.

Het beeld is dat er al regelmatig wordt gekozen voor een lichtere vorm van samenwerking, in de vorm van afstemming en overleg. Intensivering hiervan behoort tot de mogelijkheden, maar de verwachting is dat dit weinig of geen winst zal opleveren. Enerzijds omdat het managen van zwaardere vormen van samenwerking om capaciteiten vraagt die op dit moment beperkt in de organisaties aanwezig zijn. Anderzijds leidt het dienen van 'twee heren' ertoe dat de te behalen winst beperkt is. Intensievere samenwerking draagt daarmee naar onze mening onvoldoende bij aan de uitdagingen en ambities waar de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout als zelfstandige gemeenten voor staan.

### 3.3 Ambtelijke en/of bestuurlijke fusie

In onze verkenning hebben we ook de uiterste vormen van samenwerking verkend: ambtelijke fusie en bestuurlijke fusie.

Een ambtelijke fusie kan een positieve bijdrage leveren aan het verminderen van de kwetsbaarheid, het vormgeven van strategische ontwikkelingen en het meer integraal werken. Hierdoor worden de knelpunten die naar voren komen bij Noordwijk en Noordwijkerhout als zelfstandige gemeenten, verminderd. Ook de nadelen die naar voren gekomen zijn bij het verkennen van overige vormen van intensievere samenwerking zijn minder bij een ambtelijke fusie: door de ambtelijke fusie worden verschillende samenwerkingen opgeheven en is in andere samenwerkingen in de regio sprake van één ambtelijke vertegenwoordiging. Bij een ambtelijke fusie dient echter opgemerkt te worden dat er door de politiek-bestuurlijke verschillen tussen de gemeenten veel gevraagd gaat worden van de gezamenlijke organisatie. De prioriteiten en ambities verschillen. Waar Noordwijk zich bijvoorbeeld meer richt op ruimtelijke ontwikkelingen en het in stand houden van de uitstraling van de gemeente, ligt het accent voor Noordwijkerhout meer op het (sociale) woningbeleid en de verbondenheid in de gemeenschap. Dit komt mede voort uit de inhoud van de opgaven en de ligging van de gemeenten (kustgemeente versus bollengemeente). Om de verwachte/beoogde winst van een ambtelijke fusie te behalen, is het naar onze mening van belang dat de opgaven en/of ambities vergelijkbaar zijn; dit zorgt ervoor dat de werkzaamheden en de kwalitatieve, strategische ontwikkeling van de ambtelijke organisatie vormgegeven kunnen worden en dat er niet een situatie ontstaat waarin 1 plus 1 nog steeds 1 plus 1 is. Het dienen van 'twee heren' vraagt veel van ambtelijke organisaties. Wij zien op dit moment te verschillende ambitie(niveaus) bij beide gemeenten om hier als ambtelijke gefuseerde organisatie goed antwoord op te geven.

Dit brengt ons bij de laatste variant van intensievere samenwerking: een bestuurlijke fusie (herindelings). Een bestuurlijke fusie betekent dat de twee gemeenten samen één gemeente worden. Een bestuurlijke fusie creëert een nieuwe politiek-bestuurlijke realiteit waarin de afwegingen voor het geheel van Noordwijk-Noordwijkerhout gemaakt kunnen worden. Op basis van onze verkenning, de inhoud van de opgaven en de gesprekken die we hebben gevoerd, zijn wij van mening dat een bestuurlijke fusie de beste optie is om op duurzame wijze de ambities en opgaven te realiseren. De positieve effecten van een bestuurlijke fusie van de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout zijn:

- één set ambities, gebaseerd op een gezamenlijke visie op de omgeving en de gemeenschappen
- een krachtigere positie in de regio, beter in staat om de belangen van de nieuwe gemeente te behartigen
- in de beleving van regionale partners een daadkrachtigere en meer stabiele samenwerkingspartner
- een goede basis om structureel te werken aan de ontwikkeling van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie (professionalisering), gericht op de (toekomstige) opgaven
- minder kwetsbaarheid.

Naast de inhoudelijke afweging, zijn er nog andere afwegingen. Wat als Noordwijk en Noordwijkerhout niet voor deze optie kiezen? Lichtere vormen van samenwerking zijn geen duurzame oplossing. Het door een of beide gemeenten op (korte of middellange) termijn gaan zoeken naar alternatieven (anders dan gezamenlijk), kan ongewenste gevolgen voor de andere gemeente hebben of kan ertoe leiden dat beide gemeenten de regie op dit proces uit handen moeten geven.

Ook als we een bestuurlijke fusie afzetten tegen de criteria in het beleidskader, komen wij op basis van het bovenstaande tot de conclusie dat de ingrediënten hiervoor aanwezig zijn.

Dit gezegd hebbende, realiseren wij ons dat een intensievere vorm van samenwerking, fusie of herindeling alleen succesvol is als beide partners dit echt willen: “zonder verliefdheid, geen goed huwelijk”.

- a) Draagvlak
- b) Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid
- c) Bestuurskracht
- d) Evenwichtige regionale verhoudingen
- e) Duurzaamheid

*Criteria Beleidskader gemeentelijke herindeling, 2013*

Tot slot hechten wij eraan te vermelden dat, als gekozen wordt voor een bestuurlijke fusie, er nog een opgave ligt om een gezamenlijke visie en wenkend perspectief te ontwikkelen. Een visie, gericht op de toekomst van de omgeving en de gemeenschappen. Een belangrijk onderdeel hiervan is het kernenbeleid: hoe in één gemeente Noordwijk-Noordwijkerhout wordt gewerkt aan het realiseren van opgaven vanuit de basis van de kernen Noordwijk Zee, Noordwijk-Binnen, De Zilk en Noordwijkerhout. Door meer op kernenniveau te gaan werken, hierop te besturen en beleid in te richten, worden de buitengrenzen minder belangrijk en kunnen beide gemeenten - gericht op een wellicht toekomstig samengaan - zich uiten over hoe de gemeente en bijbehorend gebied in het geheel, er in de toekomst uit zouden moeten zien.

### 3.4 Advies vervolg

Een eerste stap om te komen tot een eventuele bestuurlijke fusie, is het nemen van een principebesluit. Het nemen van een principebesluit is mogelijk op basis van deze verkenning. Bij het nemen van een principebesluit is het goed om te weten wat de volgende stappen zijn en hoe het vervolgproces - een besluitvormingsproces - eruitziet waarin de raden verder hun mening vormen of het herindelen inderdaad de volgende stap is. Het is van belang om te vermelden dat na een principebesluit de gemeenteraden nog twee keer de gelegenheid hebben om te besluiten of een herindeling inderdaad de beste toekomst is voor hun gebied: bij het herindelingsontwerp en bij het herindelingsadvies. Desgewenst kunnen het principebesluit en het herindelingsontwerp gezamenlijk worden genomen. In dat geval moet reeds bij het vaststellen van dit rapport in een raadsvoorstel besloten worden dat de gemeenten willen samenvoegen en dat de colleges de opdracht krijgen een herindelingsontwerp op te stellen.

Tijdens het opstellen van het herindelingsontwerp kan ook een gezamenlijke gebiedsvisie opgesteld worden waarmee beide gemeenten laten zien hoe belangrijk deze visie is in relatie tot het herindelingsontwerp en de blik op de nieuwe gemeente. Ook bestaat de mogelijkheid om een herindelingsscan uit te voeren. Deze herindelingsscan geeft op onderwerpen die de raden bepalen verder inzicht in de financiële situatie van beide gemeenten.