

Vergaderjaar 2014–2015

**34 074**

## **Samenvoeging van de gemeenten Edam-Volendam en Zeevang**

**Nr. 3**

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

### **MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

#### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Edam-Volendam en Zeevang in de provincie Noord-Holland. De beoogde samenvoeging gaat uit van de bestaande grenzen van de betrokken gemeenten. De nieuw te vormen gemeente zal 35.000 inwoners tellen en Edam-Volendam gaan heten.

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland. Dit herindelingsadvies past goed bij de uitgangspunten van het kabinet voor gemeentelijke herindeling. Aanleiding voor het herindelingsadvies is de door het gemeentebestuur van Zeevang geconstateerde beperkte bestuurskracht en haar zorgen over de adequate vervulling van de toekomstige lokale en regionale opgaven en taken door de gemeente.

De voorgeschiedenis van de voorgestelde samenvoeging wordt in hoofdstuk 2 behandeld. De uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 worden beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 worden de financiële consequenties van het voorstel benoemd. Hoofdstuk 5 betreft enkele overige aspecten van de herindeling, zoals de herindelingsverkiezing en de naam van de nieuwe gemeente. Het herindelingsadvies is als bijlage<sup>2</sup> bij deze memorie van toelichting opgenomen.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## **2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies**

### **2.1. Voorgeschiedenis**

Al vanaf het begin van deze eeuw oriënteert de gemeente Zeevang (circa 6.300 inwoners) zich op mogelijkheden om de eigen bestuurskracht te versterken. In 2002 leidde dit tot een samenwerkingspilot met de gemeenten Beemster, Graft-De Rijk en Schermer. Uit een evaluatie in 2006 bleek dat de samenwerking niet heeft geleid tot de gewenste resultaten, zoals het verminderen van de kwetsbaarheid van de gemeenten, het behalen van financiële voordelen en het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening. Daarom besloten de gemeenteraden eind 2006 om de samenwerking niet voort te zetten. Voor de provincie Noord-Holland gaf de beëindiging van de samenwerking aanleiding om samen met deze vier plattelandsgemeenten de mogelijkheden tot herindeling te verkennen. De gemeente Beemster bleek echter te kiezen voor zelfstandigheid. Zeevang grenst niet aan Graft-De Rijk en Schermer, waardoor een samenvoeging van deze drie gemeenten niet wenselijk werd geacht. Het provinciebestuur heeft in de jaren hierna bij de gemeenten Graft-De Rijk, Schermer en Zeevang aangedrongen op het vinden van een goede oplossing voor de zwakke bestuurskracht. Dit heeft geen resultaat opgeleverd en in 2010 is definitief afscheid genomen van de gedachte om een groene plattelandsgemeente te vormen. Daarna zijn Graft-De Rijk en Schermer zich gaan oriënteren op Alkmaar, resulterend in een gemeentelijke herindeling per 1 januari 2015. Zeevang heeft haar blik vanaf dat moment gewend in de richting van Edam-Volendam en Purmerend.

Op basis van oriënterende gesprekken met beide gemeenten en na consultatie van de inwoners van Zeevang (zie § 3.1.2), koos de gemeenteraad van Zeevang op 10 april 2012 voor een gemeentelijke samenvoeging met Edam-Volendam (circa 29.000 inwoners). Aan Edam-Volendam is daartoe het verzoek gedaan om de mogelijkheden tot gemeentelijke herindeling te verkennen. Edam-Volendam kreeg de voorkeur boven Purmerend vanwege de cultureel-historische overeenkomsten en een vergelijkbare sociale structuur. Purmerend was volgens Zeevang bovendien te groot, wat in de weg zou kunnen staan aan gelijkwaardigheid van de herindelingspartners. Een alternatief voor herindeling, zoals verdergaande intergemeentelijke samenwerking, werd door het gemeentebestuur van Zeevang als een minder efficiënte en niet-duurzame oplossing gezien. De ervaring met samenwerking in het verleden leerde bovendien dat het de problemen niet heeft opgelost. Daarom koos Zeevang duidelijk voor gemeentelijke herindeling. De gemeenteraad van Zeevang was van mening dat ook de gemeente Waterland bij de herindeling betrokken zou kunnen worden. Hierop heeft Waterland echter laten weten geen herindeling na te streven, maar verdergaande intergemeentelijke samenwerking.

Edam-Volendam antwoordde positief op het verzoek van Zeevang, hoewel het gemeentebestuur van mening was dat een definitief besluit pas genomen kon worden als de voor- en nadelen van herindeling goed in beeld waren gebracht. Edam-Volendam en Zeevang hebben hierop twee onderzoeken laten uitvoeren naar de gevolgen van herindeling (zowel beleidsinhoudelijk als financieel), waarvan de resultaten eind 2012 in de gemeenteraad zijn besproken. De resultaten bevestigen dat herindeling de beide gemeenten kansen biedt. Na uitvoerige consultatie van de inwoners van Edam-Volendam heeft de gemeenteraad van Edam-Volendam op 27 juni 2013 het principebesluit genomen om per 1 januari 2016 een herindeling met Zeevang te realiseren.

## **2.2. Totstandkoming herindelingsadvies**

Na het principebesluit van Edam-Volendam hebben de gemeenteraden van Edam-Volendam en Zeevang op 17 oktober 2013, conform artikel 5 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), een herindelingsontwerp vastgesteld. Dit heeft vervolgens in de periode van 18 oktober tot 21 december 2013 voor eenieder ter inzage gelegen. Er zijn geen zienswijzen ontvangen van inwoners of maatschappelijke organisaties.

Naar aanleiding van het herindelingsverzoek van Zeevang heeft de provincie aan de betrokken gemeenten gevraagd een inventarisatie te maken van de opvattingen van de gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland over de herindeling en de verhouding ervan tot andere ontwikkelingen in de regio. In 2012 hebben daartoe twee bestuurlijke overleggen plaatsgevonden tussen de negen burgemeesters uit Zaanstreek-Waterland en de provincie Noord-Holland. Op basis hiervan hebben Edam-Volendam en Zeevang in januari 2013 de notitie «Toekomst bestuurlijke organisatie Zaanstreek-Waterland; een inventarisatie» opgesteld, waarin staat dat samenvoeging van Edam-Volendam en Zeevang past in de ontwikkeling van een oostelijk cluster in de regio Zaanstreek-Waterland en niet in de weg staat aan samenwerkingsinitiatieven in de regio. Alle gemeenteraden hebben met de notitie ingestemd. Verder zijn op het herindelingsontwerp drie ondersteunende zienswijzen uit de regio ontvangen (zie § 3.1.3).

Het herindelingsadvies is op 13 februari 2014 in de gemeenteraden van Edam-Volendam en Zeevang unaniem vastgesteld en op 28 mei 2014 door gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland, met hun positieve zienswijze, doorgestuurd naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## **3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling**

Het herindelingsadvies is getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2013.<sup>3</sup> Volgens dit Beleidskader dienen herindelingsadviezen aan de volgende criteria te worden getoetst: draagvlak, interne samenhang/dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid.

### **3.1. Draagvlak**

#### *3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak*

De onderhavige samenvoeging is op 10 april 2012 door de gemeenteraad van Zeevang geïnitieerd. De gemeenteraad van Edam-Volendam heeft op 27 juni 2013 met de samenvoeging ingestemd. Voorts hebben de betrokken gemeenteraden het herindelingsadvies unaniem vastgesteld. De beoogde samenvoeging kan derhalve rekenen op breed lokaal bestuurlijk draagvlak.

Daarnaast blijkt lokaal bestuurlijk draagvlak uit de gezamenlijke voorbereiding van de samenvoeging. Zo hebben de beide raden tijdens een gezamenlijke vergadering op 20 mei 2014 een plan van aanpak vastgesteld. Het plan van aanpak beschrijft een aantal uitgangspunten en doelstellingen van de samenvoeging, zoals de gelijkwaardigheid van beide gemeenten en het behoud van het kernenbeleid van Zeevang. Het plan van aanpak is op hoofdlijnen het spoorboekje van het herindelingsproces. De te nemen besluiten zijn in kaart gebracht en er is een gezamen-

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53.

lijke projectorganisatie ingericht met een stuurgroep (afvaardiging uit beide colleges van burgemeester en wethouders en de gemeentesecretarissen), een klankbordgroep die optreedt als adviseur van de stuurgroep en beide gemeenteraden, en verscheidene ambtelijke werkgroepen.

### *3.1.2. Maatschappelijk draagvlak*

De gemeente Zeevang heeft, na oriënterende gesprekken met de gemeenten Purmerend en Edam-Volendam, besloten om haar inwoners te raadplegen alvorens een definitief standpunt in te nemen. Begin 2012 zijn in de verschillende kernen van Zeevang vier goedbezochte inspraakavonden (in totaal ongeveer driehonderd deelnemers) georganiseerd waarbij de inwoners begrip toonden voor het niet zelfstandig kunnen blijven van Zeevang. Verder bleek dat er onder de inwoners een duidelijke voorkeur bestaat voor samenvoeging met Edam-Volendam. De inwoners gaven een aantal aandachtspunten mee aan het bestuur, zoals het behoud van voorzieningen, voldoende groen, scholen en dorpsvitaliteit. Daarnaast zag een aantal inwoners van Zeevang graag dat de gemeente Waterland zich bij Edam-Volendam en Zeevang zou aansluiten. Waterland liet echter weten in die bestuursperiode (2010–2014) niet bereid te zijn een samenvoeging te overwegen, maar te opteren voor verdere samenwerking. Dit standpunt is na de verkiezingen in maart 2014 ongewijzigd gebleven. Tot slot blijkt uit een enquête onder aanwezigen van de inspraakavonden dat zij waardering hadden voor de mate waarin de gemeente Zeevang haar inwoners in de gelegenheid heeft gesteld om mee te denken over de bestuurlijke toekomst van Zeevang.

Ook in de gemeente Edam-Volendam is veel aandacht besteed aan de wensen van haar inwoners. Hier is gekozen voor een combinatie van inspraakavonden en een telefonische enquête onder 400 inwoners. Aan de twee bijeenkomsten namen in totaal 90 personen deel, waarvan 59 in Edam en 31 in Volendam. Een overgrote meerderheid (87,5%) van de aanwezigen bleek het herindelingsverzoek van Zeevang te ondersteunen. De deelnemers in Edam-Volendam zagen een voordeel in de sterkere positie van de nieuwe gemeente in de regio als de herindeling is gerealiseerd. Daarnaast noemden zij de vergelijkbare bevolkingssamenstelling als reden waarom zij geen bezwaar hebben tegen de herindeling. Uit de telefonische enquête blijkt dat 62% van de ondervraagden de gemeenteraad van Edam-Volendam adviseert om het herindelingsverzoek van Zeevang te accepteren, tegenover 17% om het verzoek af te wijzen. Het overige deel van de respondenten staat neutraal tegenover het verzoek.

### *3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak*

De samenvoeging kan rekenen op zeer breed regionaal bestuurlijk draagvlak. De steun blijkt uit de eerdergenoemde notitie over de bestuurlijke toekomst van de regio Zaanstreek-Waterland, waar alle gemeenteraden mee hebben ingestemd (zie § 2.2). In deze notitie staat dat op termijn waarschijnlijk twee clusters van gemeenten zullen ontstaan, ten oosten en ten westen van Purmerend, verbonden door intensieve samenwerking en/of eventueel herindeling. De samenvoeging van Edam-Volendam en Zeevang past volgens deze notitie in de ontwikkeling van het oostelijke cluster en vormt geen belemmering voor eventuele andere ontwikkelingen in de regio met betrekking tot samenwerking of herindeling.

Alleen de gemeenten Purmerend, Landsmeer en Waterland hebben een zienswijze op het herindelingsontwerp ingediend. Deze gemeenten laten weten de herindeling te ondersteunen, mits zij niet ten koste gaat van de

samenwerking in de regio (zie § 3.4 en 3.5). De overige gemeenten uit de regio (Beemster, Oostzaan, Wormerland en Zaanstad) hebben geen zienswijze ingediend.

### **3.2. Interne samenhang**

Zoals de inwoners van Zeevang tijdens de inspraakavonden ook hebben uitgesproken, passen de gemeenten Edam-Volendam en Zeevang goed bij elkaar. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de vergelijkbare sociale structuur van beide gemeenten, onder andere wat betreft het aantal leerlingen in primair en voortgezet onderwijs, het aantal uitkeringsgerechtigden en het aantal bijstandsontvangers afgezet tegen het totale aantal inwoners. De betrokken gemeenten verschillen wel wat betreft het dorps- en kernenbeleid. Zeevang bestaat uit zeven relatief kleine dorpskernen, terwijl Edam-Volendam een aaneengesloten en meer stedelijk karakter heeft. In Edam-Volendam bestaat dan ook geen sterk ontwikkeld kernenbeleid zoals in Zeevang.

De dorpsraden in de Zeevangse kernen Beets, Hobrede, Kwadijk, Middellie, Oosthuizen, Schardam en Warder vervullen een belangrijke en breed geaccepteerde rol in de gemeente. De inwoners van Zeevang hebben tijdens de inspraakavonden aangegeven dit aspect graag te behouden. Het gemeentebestuur van Edam-Volendam heeft laten weten het kernenbeleid van de gemeente Zeevang (en daarmee de positie van de dorpsraden) te willen respecteren. In een later stadium zal worden besloten of ook in de kernen in de gemeente Edam-Volendam (Edam, Volendam en een deel van Purmer) dorpsraden worden opgericht. Tot slot zijn de thema's burgerparticipatie en interne samenhang door de huidige gemeenten specifiek aangemerkt als aandachtspunten. Deze thema's krijgen in een nog nader te ontwikkelen visie voor de nieuwe gemeente verder vorm en inhoud.

### **3.3. Bestuurskracht**

Het belangrijkste doel van de voorgestelde samenvoeging is het versterken van de beperkte bestuurskracht van de gemeente Zeevang. Op dit moment is de formatie van de gemeente beperkt, waardoor elke ambtenaar verantwoordelijk is voor (veel) verschillende dossiers. Het bestuur van Zeevang duidt de gemeentelijke organisatie daarom aan als kwetsbaar. Het capaciteitsprobleem manifesteert zich in een hoge werkdruk en achterblijvende ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld communicatie, burgerparticipatie en digitalisering. In de komende periode zal het takenpakket van gemeenten verder worden uitgebreid, wat de urgentie van een structurele oplossing voor de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie vergroot. Voor Edam-Volendam speelt deze problematiek niet. Naar eigen oordeel en dat van gedeputeerde staten heeft de gemeente Edam-Volendam een robuuste organisatie, die in staat is om de gemeentelijke taken goed uit te voeren. De samenvoeging biedt de nieuwe gemeente kansen om een aantrekkelijke werkgever te blijven en goed personeel aan zich te binden.

Verder biedt de samenvoeging vooral Zeevang, als kleine gemeente, de kans om een grotere invloed uit te oefenen in regionale verbanden. Naar verwachting zal ook Edam-Volendam profiteren van een steviger plaats in de regio, doordat de nieuwe gemeente een betere en meer gewichtige gesprekspartner zal zijn voor andere overheden en maatschappelijk partners.

De betrokken gemeenten hebben er vertrouwen in dat de bestuurskracht door de herindeling zal toenemen. Ook de provincie beoordeelt de nieuwe gemeente als voldoende robuust om haar taken adequaat uit te voeren, mede omdat Edam-Volendam daartoe nu ook ruimschoots in staat is.

### **3.4. Evenwichtige regionale verhoudingen**

De samenvoeging van Edam-Volendam en Zeevang zal, afgezien van de versterkte positie van de nieuwe gemeente, geen verstrekkende gevolgen hebben voor de bestuurlijke verhoudingen in de regio Zaanstreek-Waterland. Nu is Zeevang (circa 6.300 inwoners) de kleinste gemeente in de regio, en Edam-Volendam (circa 29.000 inwoners) de op twee na grootste. De manier van samenwerken en de regionale opgaven die op dit schaalniveau spelen, zullen door de samenvoeging niet veranderen. De nieuwe gemeente blijft dan ook deelnemen aan de diverse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waar beide gemeenten nu deel van uitmaken.

De samenvoeging staat evenmin in de weg aan andere ontwikkelingen in de regio die tot doel hebben de bestuurskracht te versterken. Te denken valt aan de ambtelijke fusie tussen Oostzaan en Wormerland en de intensieve samenwerking van Beemster en Purmerend. In § 3.5 wordt nader ingegaan op de verwachte ontwikkelingen in de regio. De gemeenten benadrukken dat al deze ontwikkelingen van onderop tot stand komen en de onderlinge verhoudingen niet verstoren.

### **3.5. Duurzaamheid**

Met de samenvoeging van Edam-Volendam en Zeevang wordt een robuuste en bestuurskrachtige gemeente gevormd van ongeveer 35.000 inwoners, die naar verwachting voor de lange termijn goed zal zijn toegerust op haar maatschappelijke en wettelijke taken.

De samenvoeging past in de visie van de gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland op de toekomst van de bestuurlijke organisatie in deze regio, zoals blijkt uit de notitie over dit onderwerp waarmee de raden van de betrokken gemeenten hebben ingestemd (zie § 2.2). Volgens deze notitie ligt het niet in de lijn der verwachting dat de nieuwe gemeente op korte termijn nogmaals bij een gemeentelijke herindeling betrokken zal zijn. De gemeenteraad van Zeevang had nadrukkelijk laten weten open te staan voor aansluiting van de gemeente Waterland. Ook de provincie merkt op dat de gemeente Waterland zich op termijn verder zal moeten oriënteren op mogelijkheden om haar bestuurskracht te versterken. Het gemeentebestuur van Waterland heeft echter de keuze gemaakt voor samenwerking ter versterking van de bestuurskracht, en niet voor herindeling. Dit standpunt is op 18 april 2013 bij de bespreking van de genoemde notitie nogmaals herhaald en niet gewijzigd na de verkiezingen in maart 2014. Waterland heeft voldoende mogelijkheden voor samenwerking, onder meer met de nieuw te vormen gemeente Edam-Volendam.

### **3.6. Conclusies toets beleidskader**

Uit het voorgaande blijkt dat het voorstel voldoet aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. De samenvoeging is door de gemeenten zelf geïnitieerd en kan rekenen op brede steun van de gemeenteraden en op maatschappelijk draagvlak in de betrokken gemeenten. De samenvoeging past bovendien goed binnen de ontwikkelingen zoals die met de overige gemeenten in Zaanstreek-Waterland zijn geïnventariseerd en besproken. Voor de gemeente Zeevang is de

samenvoeging een duurzame oplossing voor de zorgen die het gemeentebestuur heeft over de bestuurskracht.

#### **4. Financiële aspecten**

Op basis van de informatie die de provincie Noord-Holland via het reguliere financiële toezicht over de gemeenten beschikbaar heeft, oordelen gedeputeerde staten dat de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente gezond is. Dat blijkt ook uit een onderzoek naar de financiële gevolgen van de herindeling voor beide gemeenten, dat op verzoek van de gemeente Edam-Volendam door een extern bureau is uitgevoerd. De resultaten van het onderzoek laten zien dat de nieuwe gemeente Edam-Volendam geen grote financiële risico's loopt.

Volgens de meest recente berekeningen zal de algemene uitkering aan de nieuwe gemeente ongeveer € 48.000 lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de samenstellende gemeenten in 2016 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Uit het genoemde onderzoek blijkt dat de lagere inkomsten van de nieuwe gemeente ruimschoots kunnen worden opgevangen door de verwachte besparingen op de bestuurskosten en de kosten van personeel, huisvesting en automatisering.

Daarnaast zullen de huidige gemeenten en de nieuwe gemeente kosten maken om de samenvoeging gestalte te geven. De nieuwe gemeente zal daarom bij samenvoeging op 1 januari 2016 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van ongeveer € 4,6 miljoen. In het jaar voorafgaand aan de datum van herindeling zullen beide gemeenten een bedrag van ruim € 460.000 ontvangen.

#### **5. Overige aspecten**

##### **5.1. Datum van herindeling en herindelingsverkiezing**

Op grond van de Wet arhi dient voorafgaand aan de datum van herindeling een verkiezing plaats te vinden voor de raad van de nieuwe gemeente. De beoogde datum van 1 januari 2016 kan worden gehaald als deze wet uiterlijk halverwege september 2015 in werking treedt. Er resteert dan voldoende tijd voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezing, die naar verwachting plaatsvindt op woensdag 18 november 2015. De betrokken gemeente met het grootste aantal inwoners, te weten de gemeente Edam-Volendam, is belast met de voorbereiding van deze verkiezing (artikel 52 Wet arhi).

Indien de herindeling op 1 januari 2016 doorgang vindt, zal in de nieuwe gemeente in maart 2018 geen reguliere raadsverkiezing worden gehouden (artikel 56e Wet arhi). Dit betekent dat de eerste raad van de nieuwe gemeente zes jaar en drie maanden zitting zal hebben.

##### **5.2. Naamgeving**

De gemeenteraden van Edam-Volendam en Zeevang hebben, op voorstel van de beide colleges, op 30 oktober 2014 de voorkeur uitgesproken voor Edam-Volendam als naam voor de nieuwe gemeente. Beide raden beschouwen Edam-Volendam als geografisch herkenbaar en zien het als een sterk merk door de twee historische plaatsnamen. Dat wordt door beide gemeenten als waardevol beschouwd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk