Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Gedeputeerde Staten
Uw contactpersoon

BEL/BOSE

Betreft: Zienswijze Gedeputeerde Staten op herindelingsadvies Edam-Volendam en Zeevang

Verzenddatum

28 MEI 2014

Kenmerk
266355/325687

Uw kenmerk

Excellentie,

Op 13 februari 2014 hebben de raden van de gemeenten Edam-Volendam en Zeevang een herindelingsadvies voor hun beide gemeenten vastgesteld. Zij hebben de wens om hun gemeenten samen te voegen per 1 januari 2016. Op grond van artikel 5 lid 3, Wet arhi ontvangt u hierbij van ons het betreffende herindelingsadvies en onze zienswijze daarop. Wij verzoeken u bij deze om op grond van artikel 6 Wet arhi een herindelingsregeling voor de gemeenten Edam-Volendam en Zeevang voor te leggen aan de ministerraad.

Voorgeschiedenis en herindelingsprocedure
Sinds het begin van deze eeuw zoekt de gemeente Zeevang naar mogelijkheden om de eigen bestuurskracht te versterken. In 2002 leidt dit tot een pilot van intensieve samenwerking met de gemeenten Beemster, Graft-De Rijp en Schermer. Na evaluatie van de pilot in 2006 besluiten de vier gemeenten de samenwerking niet door te zetten, omdat zij verschillende wensen hebben ten aanzien van de samenwerking. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland stellen hierop voor om een fusie tussen de vier gemeenten te verkennen. Beemster wijst dit af, want zij is ervan overtuigd nog zelfstandig te kunnen blijven.

Ook wanneer Zeevang - na een bestuurskrachtmeting - samen met Graft-De Rijp en Schermer nadrukkelijk om een fusie met Beemster vraagt, blijft voor Beemster een fusie onbespreekbaar. Omdat op dat moment (eind 2008 / begin 2009) in de Tweede Kamer volop de discussie woedt over de vraag of een gemeente wel of niet tot fusie gedwongen kan worden, zien Gedeputeerde Staten onvoldoende politieke ruimte om het initiatief tot een dergelijke herindeling te nemen. Het provinciebestuur dringt daarom aan op overleg tussen de

Postbus 3007
2001 DA Haarlem

Houtplein 33
Haarlem [2012 DE]
www.noord-holland.nl

vier gemeenten in de hoop dat in gezamenlijkheid een goede oplossing voor de zwakke bestuurskracht van Graft-De Rijp, Schermer en Zeevang wordt gevonden. Als in 2010 dit geen resultaat lijkt op te gaan leveren, nemen Graft-De Rijp, Schermer en Zeevang afscheid van de gedachte om samen met Beemster een groene plattelandsgemeente te vormen. Graft-De Rijp en Schermer vinden, zoals u bekend, uiteindelijk een fusiepartner in Alkmaar.

Vanaf dat moment oriënteert de gemeente Zeevang zich op de buurgemeenten Edam-Volendam en Purmerend. Aan de hand van bestuurlijke gesprekken met beide gemeenten en na consultatie van de eigen inwoners, besluit de raad van Zeevang op 10 april 2012 om Edam-Volendam en Waterland te vragen een fusie te verkennen. De gemeente Waterland antwoordt in juni 2012 dat zij graag wil samenwerken met Zeevang, maar dat zij geen bestuurlijke fusie wenst. De raad van Edam-Volendam reageert op 27 juni 2013 - na verschillende onderzoeken en consultatie van de inwoners - positief op het verzoek van Zeevang, waarna de formele procedure op grond van artikel 5 Wet arhi wordt gestart. Het herindelingsontwerp stellen de raden vast op 17 oktober 2013, gevolgd door een terinzagelegging van 18 oktober 2013 tot en met 20 december 2013 en de vaststelling van het herindelingsadvies op 13 februari 2014. Naar ons oordeel hebben de gemeenten daarmee de zogenaamde 'Arhi-procedure' correct doorlopen.

Inhoudelijke beoordeling van het herindelingsadvies
In uw beleidskader gemeentelijke herindeling dat u op 28 mei 2013 hebt aangeboden aan de Tweede Kamer, geeft u aan dat u van ons als provincie verwacht dat wij de wenselijkheid van een gemeentelijke herindeling beoordelen aan de hand van de volgende vijf criteria:

- Draagvlak
- Interne samenhang / dorps- en kernenbeleid
- Bestuurskracht
- Evenwichtige regionale verhoudingen
- Duurzaamheid

In het herindelingsadvies zijn de gemeenten zelf ook al op deze criteria ingegaan. Wij schetsen daarom hieronder alleen het provinciaal perspectief en geven een inschatting van de financiële positie van de nieuwe gemeente. Daarna sluiten we af met een integrale conclusie over de wenselijkheid van het herindelingsadvies.

Draagvlak
In het genoemde beleidskader gemeentelijke herindeling wordt onderscheid gemaakt in lokaal/maatschappelijk draagvlak, bestuurlijk draagvlak en regionaal draagvlak.
Ten aanzien van het lokaal/maatschappelijk draagvlak is in het herindelingsadvies het nodige uitgewerkt, op basis waarvan wij constateren dat er breed lokaal/maatschappelijk draagvlak bestaat voor deze herindeling.
Het bestuurlijk draagvlak is maximaal, aangezien het een herindelingsadvies is dat door de twee betrokken gemeenteraden unaniem is vastgesteld.
En ook het regionaal draagvlak is zeer breed. Geen van de omliggende gemeenten heeft zich negatief uitgelaten over het herindelingsvoornemen. Landsmeer en Waterland hebben slechts een kanttekening gemaakt dat zij hopen dat deze herindeling geen negatief effect heeft op ontwikkelingen in de regio ten aanzien van samenwerking. Zoals Edam-Volendam en Zeevang terecht aangeven, staat deze herindeling intensivering van de regionale samenwerking niet in de weg. Daarom gaan wij ervan uit dat de gemeenten Landsmeer en Waterland de herindeling ook steunen.

Interne samenhang / dorps- en kernenbeleid
Edam-Volendam en Zeevang lijken sterk op elkaar qua bevolkingssamenstelling en kunnen op dat vlak schaalvoordelen benutten. Op andere punten, zoals het economisch profiel en de woonmilieus, kunnen de gemeenten elkaar aanvullen. Zo kan er bijvoorbeeld voor toeristen een uitgebreider palet aan voorzieningen worden geboden en ook kunnen de inwoners hun 'wooncarrière' binnen de gemeente verlengen. Dit draagt bij aan een grotere interne samenhang van de nieuwe gemeente.

Ten aanzien van het dorps- en kernenbeleid hebben beide gemeenten een eigen traditie. Zeevang heeft relatief veel kernen en werkt met goed functionerende dorpsraden. In Edam-Volendam zijn de kernen Edam en Volendam weliswaar nagenoeg één stedelijk gebied, maar hebben zij toch een verschillend karakter. Van oudsher is het een uitdaging voor de gemeente om een goede balans te vinden in de bestuurlijke aandacht voor beide kernen. De kern Purmer heeft daardoor wat minder in de belangstelling gestaan en zou kunnen profiteren van de Zeevangse werkwijze met dorpsraden. Het is immers de intentie van de beide gemeenten om dit beleid door te zetten in de nieuwe gemeente.

Bestuurskracht
De nieuwe gemeente zal ongeveer 35.000 inwoners tellen. Hoewel dit minder is dan het huidig gemiddelde in Nederland achten wij deze schaal vooralsnog groot genoeg om de voornaamste operationele taken

adequaat uit te voeren, zeker omdat Edam-Volendam daartoe nu ook in staat is. Voortzetting van de goede samenwerking binnen de regio zal noodzakelijk zijn om ook de andere taken van de gemeente, zoals de aanstaande decentralisaties in het sociaal domein, goed uit te kunnen voeren. Wij zijn hier overigens positief over gestemd, mede gezien de uitdrukkelijke wens van Landsmeer en Waterland om de mogelijkheden voor samenwerking met de nieuwe gemeente open te houden.
De samenvoeging van Edam-Volendam en Zeevang is in onze overtuiging primair een oplossing voor de beperkte bestuurskracht van Zeevang. De bestuurskracht van Edam-Volendam is op dit moment voldoende. Dat laat onverlet dat ook voor Edam-Volendam de samenvoeging voordelen heeft.

Evenwichtige regionale verhoudingen
Door de samenvoeging zullen de verhoudingen in de regio Zaanstreek-Waterland (negen gemeenten) niet noemenswaardig wijzigen. Zeevang is in inwoneraantal de kleinste van de regio, Edam-Volendam de op twee na grootste (na Zaanstad en Purmerend). De nieuwe gemeente zal de derde grootste gemeente in de regio blijven, waarin dan nog acht gemeenten over zijn.
Op de wat langere termijn zijn er mogelijk meer veranderingen te verwachten. De gemeenten Oostzaan en Wormerland zijn op zoek naar een of meer partners voor hun ambtelijke samenwerking en Landsmeer oriënteert zich op haar bestuurlijke toekomst. Indien hieruit een herindeling ontstaat, zou dat meer impact kunnen hebben op de regionale verhoudingen dan de voorgenomen samenvoeging van Edam-Volendam en Zeevang.

Duurzaamheid
Wij onderschrijven de stelling in het herindelingsadvies dat het niet wenselijk is de nieuwe gemeente op korte termijn wederom te betrekken in een herindelingsprocedure. Wij kunnen echter ook niet geheel uitsluiten dat dit over enkele jaren toch aan de orde zou kunnen zijn.
Zoals Edam-Volendam en Zeevang in hun herindelingsadvies al aangeven, zou de positie van de gemeente Waterland een aandachtspunt kunnen worden voor ons college. Wij hebben op dit moment echter geen concrete aanleiding tot zorgen over de bestuurskracht van Waterland. Wij constateren alleen dat deze gemeente als enige gemeente in de regio zich niet (openlijk) oriënteert op versterking van de eigen bestuurskracht, ook niet in reactie op de bewegingen bij andere gemeenten. Hierdoor bestaat de kans dat Waterland over enkele jaren, als haar bestuurskracht toch tekort schiet, alsnog aansluiting zal moeten zoeken bij de door Edam-Volendam en Zeevang gevormde gemeente. Er is op dit moment echter noch bij Waterland, noch bij de gemeente Edam-Volendam draagvlak voor het

verkennen van de kansen van een gezamenlijke bestuurlijke toekomst. Bovendien heeft Waterland ook nog mogelijkheden om in de nabije toekomst samen met Landsmeer haar bestuurskracht te versterken. Er is daarom voor ons college op dit moment geen aanleiding om vraagtekens te plaatsen bij de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente en het ontstaan van eventuele restproblematiek.

Financiële positie
Wij beoordelen de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente als voldoende. In de bijlage treft u een volledige analyse van de financiële positie van beide gemeenten en een verwachting voor de nieuwe gemeente.

Conclusie
Alles afwegend beoordelen wij de door de gemeenteraden van Edam-Volendam en Zeevang voorgestelde samenvoeging van hun beide gemeenten per 1 januari 2016 als overwegend positief. Bovendien is het een initiatief van onderop, wat zowel voor u als voor ons de voorkeur heeft in het geval van herindeling.

Wij verzoeken u dan ook om voor deze samenvoeging een herindelingsregeling op te stellen en in procedure te brengen, opdat Edam-Volendam en Zeevang kunnen gaan bouwen aan een nieuwe krachtiger gemeente voor hun inwoners.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

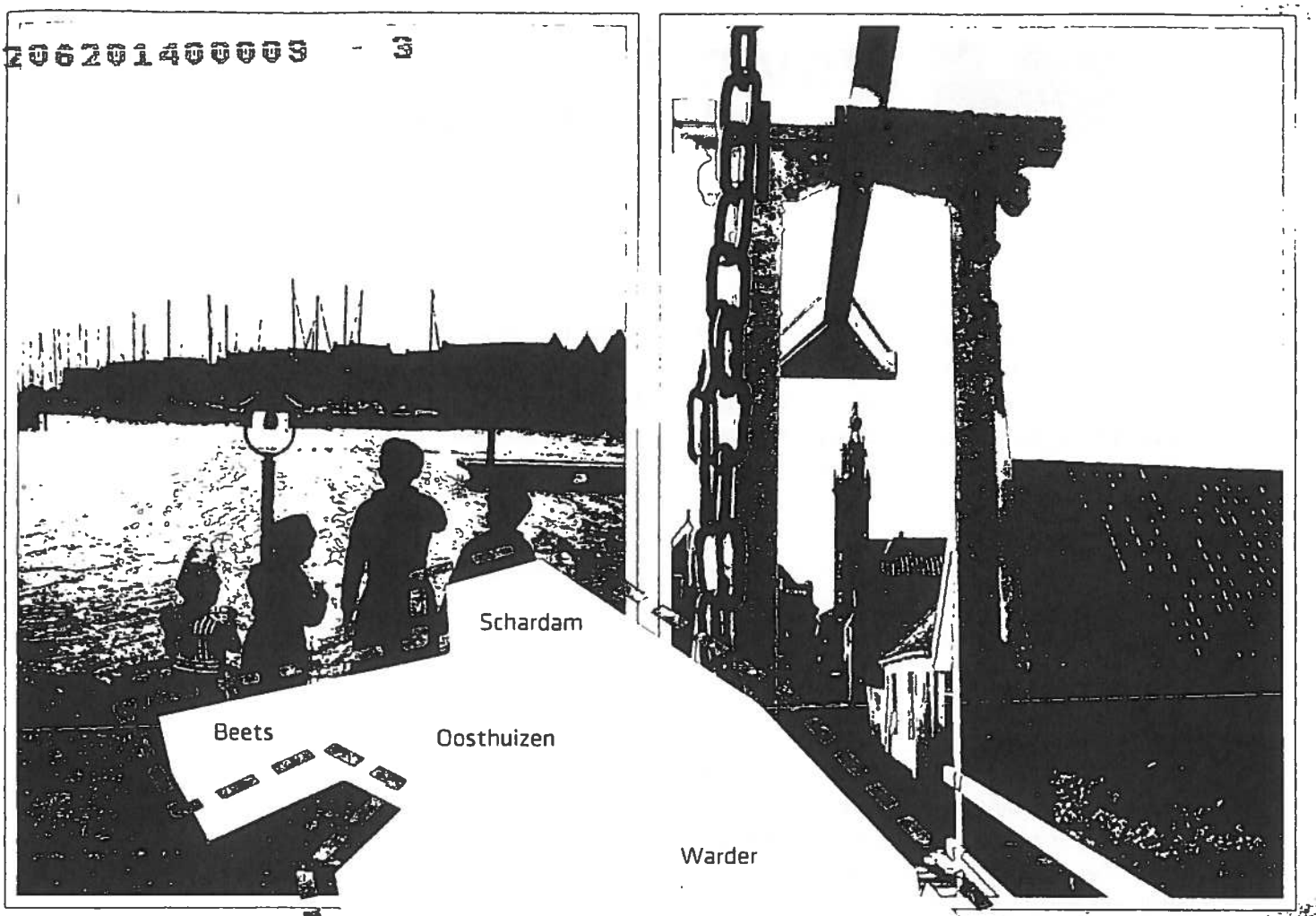
provinciesecretaris voorzitter

G.E.A. van Craaikamp J.W. Remkes

1 bijlage(n)
- Herindelingsadvies gemeenten Edam-Volendam en Zeevang

Kopie aan De colleges en raden van Edam-Volendam en Zeevang en Provinciale Staten van Noord-Holland

0706201400003 - 3



Schardam

Beets

Oosthuizen

Warder

Hobrede

Middelie

Kwadijk

Edam

Volendam

Purmer

Herindelingsadvies

Gemeente Edam-Volendam

Gemeente Zeevang

Inhoud

1	**Inleiding**	1
2	**De aanloop naar de fusie**	2
3	**Beide gemeenten getypeerd**	3
3.1	Algemeen	3
3.2	Enkele kenmerken nader geduid	4
4	**De nieuwe gemeente**	5
5	**Het beleidskader gemeentelijk herindeling**	8
5.1	Draagvlak	8
5.2	Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid	10
5.3	Bestuurskracht	10
5.4	Evenwichtige regionale verhoudingen	11
5.5	Duurzaamheid	11
5.6	Conclusie	12
6	**Ontvangen zienswijzen en verdere procedure**	13
6.1	Drie zienswijzen	13
6.2	De voorbereiding bij de gemeenten	14

Bijlage

1 Documenten die in een apart bijlagenboek zijn opgenomen

0206201400010 - 3

1 Inleiding

Op 27 juni 2013 besloot de gemeenteraad van Edam-Volendam in te stemmen met het fusieverzoek van de gemeente Zeevang uit april 2012. Na dit besluit konden de beide gemeenten samen formeel een begin maken met een herindelingsprocedure conform de wet ARHI (algemene regels herindeling).
Als eerste stap daarin stelden de gemeenteraden op 17 oktober 2013 een herindelingsontwerp vast. Daarin gaven de gemeenten een toelichting op hun besluiten tot fusie en onderbouwden zij deze besluiten. Nadat het herindelingsontwerp door de raden was vastgesteld, werd het acht weken ter inzage gelegd zodat inwoners en organisaties in de beide gemeenten hun zienswijzen op dit herindelingsontwerp bij de gemeentebesturen in zouden kunnen dienen. Ook is het herindelingsontwerp voor reactie verstuurd aan de gemeenten in de regio Zaanstreek/Waterland en aan de gemeente Koggenland.

Wij hebben van drie gemeenten een reactie ontvangen. Er zijn geen reacties van individuele inwoners of maatschappelijke organisaties ontvangen. Mogelijk ligt de verklaring hiervoor in het feit dat de inwoners gebruik hebben gemaakt van de uitgebreide inspraakmogelijkheden die beide gemeenten in het voortraject geboden hebben. De drie ontvangen reacties zijn ondersteunend, verderop gaan wij inhoudelijk op de reacties in. Dit betekent tevens dat het herindelingsadvies in essentie niet afwijkt van herindelingsontwerp.

Na vaststelling door de gemeenteraden wordt het herindelingsadvies verzonden aan het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland. Gedeputeerde Staten voorzien het herindelingsadvies van hun eigen zienswijze en verzenden het naar de minister van BZK met het verzoek om het wetgevingstraject te starten.

Het herindelingsadvies is als volgt opgebouwd:
In hoofdstuk 2 wordt de aanleiding voor dit fusieproces verwoord. De stappen die in beide gemeenten gezet zijn om tot besluitvorming te komen worden toegelicht.
Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de karakteristiek van beide gemeenten.
In hoofdstuk 4 worden enkele thema's belicht die van betekenis zijn voor de nieuw te vormen gemeente. Een meer omvattend toekomstbeeld zal verderop in het herindelingsproces dan wel na de start van de nieuwe gemeente aan snee komen.
In hoofdstuk 5 vindt de toetsing plaats aan het landelijke Beleidskader Gemeentelijke Herindeling.
In hoofdstuk 6 ten slotte wordt nader ingegaan op de ontvangen reacties op het herindelingsontwerp en wordt in het kort de vervolgprocedure aan de orde gesteld.

2 De aanloop naar de fusie

De gemeente Zeevang is reeds een aantal jaren geleden tot de conclusie gekomen dat een zekere vorm van schaalvergroting nodig is om de kwaliteit van de gemeentelijke taakuitvoering ook in de verdere toekomst te kunnen waarborgen. Daarbij heeft de gemeente de volgende ontwikkelingen in ogenschouw genomen:

- Er komen steeds meer taken naar de gemeenten en deze taken worden steeds complexer.
- Gemeenten komen financieel-economisch steeds meer onder druk.
- Er worden hogere eisen gesteld aan de uitvoering van wet- en regelgeving en aan bedrijfsvoering.
- De relevante omgeving van de gemeenten schaalt steeds verder op.

Eerdere pogingen om samen met de gemeenten Beemster, Graft-de Rijp en Schermer een grotere plattelandsgemeente te gaan vormen bleven zonder resultaat. Daarna heeft de gemeente Zeevang zich nader georiënteerd op twee andere mogelijke fusiepartners, te weten de gemeente Purmerend en de gemeente Edam-Volendam.
Met deze beide gemeenten zijn oriënterende gesprekken gevoerd. Op basis daarvan en op basis van een viertal goed bezochte inwonersavonden, is uiteindelijk gekozen voor de gemeente Edam-Volendam als gevolg waarvan de raad van de gemeente Zeevang op 10 april 2012 besloot met Edam-Volendam te willen fuseren. Een daartoe strekkend verzoek is daarna aan de gemeente Edam-Volendam verzonden.

Kort daarop is in een eerste raadsbijeenkomst in Edam-Volendam door de raad van deze gemeente uitgesproken dat men het fusieverzoek vanuit een positieve grondhouding benadert, maar dat de gemeente Edam-Volendam graag eerst de voor- en nadelen en de overige consequenties van een eventuele fusie nader wil onderzoeken voordat een definitieve reactie op het verzoek vanuit Zeevang gegeven kan worden. Vervolgens heeft de accountant van de gemeente Edam-Volendam de financiële positie van de gemeente Zeevang onderzocht en heeft KplusV organisatieadvies een meer beleidsinhoudelijk onderzoek verricht. Uit het accountantsrapport bleek dat de financiële positie van de gemeente Zeevang goed te noemen is en het rapport van KplusV gaf aan dat er naast enkele aandachtspunten vooral kansen zijn. Beide onderzoeksrapporten zijn in de raadsvergadering van 18 oktober 2012 besproken. De aanvullende vragen die door de raad zijn gesteld, zijn door het college van B&W beantwoord en besproken in de raads-vergadering van 24 januari 2013.
De volgende stap in het proces is geweest dat er in maart 2013 een tweetal inwonersavonden in Edam-Volendam zijn geweest. Daarna heeft nog een telefonische enquête plaatsgevonden.

Het college van B&W van Edam-Volendam heeft na verloop van deze uitgebreide onderzoeks- en consultatiefase de raad voorgesteld om in te stemmen met het verzoek van de gemeente Zeevang en derhalve te besluiten tot een herindeling per 1 januari 2016. Op 27 juni 2013 heeft de raad met dit voorstel ingestemd.
Daarna hebben de gemeenten een begin gemaakt met de ARHI-procedure en hebben zij aan de raden een herindelingsontwerp voorgelegd. Dit is op 17 oktober door beide raden met algemene stemmen aanvaard en vervolgens ter inzage gelegd. Na verwerking van de ingekomen reacties ligt thans het herindelingsadvies voor.

Vermeld dient nog te worden dat het raadsbesluit van de gemeente Zeevang aangaf dat "zo mogelijk ook de gemeente Waterland" bij de fusie betrokken zou kunnen worden. De gemeente Waterland heeft in de richting van de gemeente Zeevang aangegeven niet in te zijn voor een herindeling, maar wel te willen samenwerken. Om deze reden en vanwege de duidelijke afwijzing van gemeentelijke herindeling door de gemeente Waterland in het huidige bestuursakkoord is de variant met Waterland niet nader onderzocht. Ook bij de bespreking van de regiovisie op 18 april 2013 in de gemeenteraad van Waterland is de wens om bestuurlijk zelfstandig te blijven met kracht herhaald. Verderop in dit herindelingsontwerp, bij de toetsing aan het gemeentelijk herindelingskader, wordt hier nader op ingegaan.

3 Beide gemeenten getypeerd

3.1 Algemeen

Zeevang

Zeevang is een uitgestrekte en landelijke gemeente, gesitueerd aan het Markermeer. Het gebied kenmerkt zich door het waterrijke karakter, de lintdorpen en de openheid. Het wordt dan ook aangeprezen als open agrarisch cultuurlandschap met waarden op het gebied van natuur, recreatie, landschap en cultuurhistorie. Het grondgebied van Zeevang maakt deel uit van het Nationaal Landschap Laag Holland en is aangewezen als Natura2000 gebied. De gemeente heeft 6.317 inwoners (per 31 december 2012) en een oppervlakte van 5.619 hectaren.

De Zeevang is een in de Middeleeuwen ontgonnen veengebied met kronkelende veenstromen en dwars hierop gegraven sloten. In de 12de eeuw bouwde men dijken tegen de overstromingen. Momenteel ligt het water in de sloten van de Zeevang door inklinking ongeveer 2,30 meter onder N.A.P. Het laagst gelegen gebied in Zeevang is de Etersheimerbraakpolder, met 6,60 meter onder N.A.P. Dit is het op één na laagste punt van Nederland.

Zeevang heeft als gemeente een relatief korte geschiedenis; ze is ontstaan uit een vrijwillige herindeling van vijf gemeenten in 1970. De gemeente bestaat uit de dorpskernen Beets, Hobrede, Kwadijk, Middelie, Oosthuizen, Schardam en Warder. Het gemeentehuis is gevestigd in Oosthuizen. Deze kern, waar meer dan de helft van het aantal inwoners woont, vervult ook de centrumfunctie voor de gemeente Zeevang. De meeste voorzieningen zijn daar geconcentreerd. De afzonderlijke kernen beschikken ieder over een grote eigen historie en een grote mate van sociale samenhang.
Het behoud van de leefbaarheid in de afzonderlijke kernen is een belangrijk thema in het beleid van de gemeente Zeevang. Ook de inwoners van de kernen spelen een actieve rol bij het behoud van de leefbaarheid. Er zijn dorpsraden die vooral als klankbord voor het gemeentebestuur optreden. Zij hebben adviesrecht en een klein jaarlijks werkbudget.

Edam-Volendam

De gemeente Edam-Volendam wordt in de structuurvisie uit 2009 omschreven als een verstedelijkte en dynamische woon-werkgemeente. De geschiedenis van Edam-Volendam gaat ver terug. In 1357 verkreeg de gemeente Edam stadsrechten. In die tijd behoorden ook de kernen Middelie, Kwadijk en Warder tot de gemeente Edam. De kern Volendam is in een latere tijd tot ontwikkeling gekomen en groeide de kern Edam rond 1920 in inwonertal voorbij. In 1975 is na een daartoe strekkend raadsbesluit de naam van de gemeente dan ook veranderd in Edam-Volendam.
De gemeente heeft 28.753 inwoners (per 31 december 2012) (waarvan 21.528 in Volendam en 7.122 in Edam) en een oppervlakte van 2.479 hectare. Dit is minder dan de helft van de oppervlakte van Zeevang.
In de gemeente was lange tijd de visserij de belangrijkste bron van bestaan. Allengs is dit verminderd en nu verdienen veel inwoners van deze gemeente hun brood in de industrie en de bouwnijverheid.
De gemeente Edam-Volendam geniet (internationale) bekendheid als toeristische trekpleister waarbij elk van de twee kernen zijn eigen karakteristiek heeft. Het monumentale karakter en de Edammer kaas zijn in Edam de thema's, in Volendam zijn het de haven, de Dijk en de klederdracht die talloze toeristen trekken.
Vooral in Volendam is sprake van een eigen identiteit en een sterke sociale cohesie. Volendammers staan er om bekend dat zij van aanpakken houden en ook op het gebied van zang en sport hebben zij van Volendam een "sterk merk" gemaakt.

3.2 Enkele kenmerken nader geduid

In deze paragraaf worden enkele belangrijke verschillen en overeenkomsten naast elkaar gezet. Dit is uitgebreider beschreven in het KplusV advies uit augustus 2012 dat in het bijlagenboek is opgenomen.

Demografie

- In beide gemeenten een vergelijkbare bevolkingsopbouw; iets meer ouderen (18% vs. 16%) in Zeevang.
- In Edam-Volendam meer huishoudens met kinderen (44% vs. 39%).
- De bevolking in Edam-Volendam zal groeien van 28.750 nu naar 30.480 in 2030 (prognose provincie Noord-Holland 2012).
- De bevolking van Zeevang zal enigszins afnemen van 6.320 nu naar 6.260 in 2030.

Sociale structuur

- Geen verschillen in percentage huishoudens met een laag inkomen (beide 22%).
- Geen verschillen in percentage minderheden (beide 2%).
- Geen verschillen in percentage uitkeringen WWB (beide 0,6%) en WW (beide 5,6%).

Economische structuur

- In Zeevang aanmerkelijk meer bedrijven in de sector landbouw en visserij (12% vs. 1%).
- In Edam-Volendam meer bedrijven in de sector bouwnijverheid (46% vs. 23%).
- In Edam-Volendam meer bedrijven in de sector handel (24% om 15%).
- Zeevang heeft vooral een lokaal klantenpotentieel, Edam-Volendam heeft ook een sterk regionaal klantenpotentieel.

Ruimtelijke structuur

- In Zeevang zijn er meer koopwoningen (82%) dan in Edam-Volendam (76%).

In onderstaande tabel zijn enkele belangrijke kencijfers nog eens verwoord.

	Zeevang	Edam-Volendam
Inwoners (Met prognose prv NH voor 2030)	6.317 (6260)	28.753 (30.480)
Jongeren (0-20)	24%	25%
Beroepsbevolking (20-65)	58%	59%
Ouderen (65+)	18%	16%
Aantal arbeidsplaatsen in 2011	1.889	12.576
Basisscholen	5	14
Scholen voor voortgezet onderwijs	0	2
Begrotingstotaal 2011	10,4 miljoen	57,8 miljoen
Oppervlakte	5.619 hectare	2.479 hectare
Aantal woningen (met prognose prv NH voor 2030)	2.550 (2710)	12.030 (15.000)
Verhouding koop-/huurwoningen	82/18%	76/24%
Woonlasten éénpersoons huishouden	€ 773	€ 545
Woonlasten meerpersoons huishouden	€ 840	€ 611
Personeelsformatie (fte)	35	197
Gemeenteraadsleden	13	21
Wethouders	2 (parttime)	4

4 De nieuwe gemeente

Een nieuwe gemeente betekent een nieuwe visie op de toekomst ervan. De nieuwe gemeente zal helder moeten maken waar ze voor gaat en waar ze voor staat: Hoe zal de dienstverlening er uit zien? Hoe geven gemeente en inwoners samen vorm aan een leefbare gemeente? Hoe verhouden de kernen zich tot het gemeentebestuur? Welk voorzieningenniveau is haalbaar en gewenst? Het zijn allemaal vragen die beantwoord zullen moeten worden.
In de fase van het herindelingsontwerp vinden de beide gemeentebesturen het echter nog te vroeg om een gedetailleerd toekomstbeeld van de nieuwe gemeente te schetsen. Dat kan beter verderop in het voorbereidingsproces gebeuren wanneer het mogelijk is om ruimere betrokkenheid van raadsleden en eventueel representanten uit de lokale samenlevingen te organiseren. Of misschien is het zelfs nog beter om dat door de eerste raad van de nieuwe gemeente te laten doen.
Maar toch lijkt het ons goed om met name die op de toekomst gerichte thema's te belichten, die in de gesprekken en beraadslagingen tot nu toe als relevant naar voren zijn gekomen.

Een echte fusie

Een belangrijk uitgangspunt voor beide gemeentebesturen is dat het om een echte fusie gaat. Het feit dat de gemeente Zeevang op basis van een realistische inschatting van haar op termijn kwetsbare positie een fusieverzoek aan Edam-Volendam richt, betekent zeker niet dat Zeevang "aansluit" bij Edam-Volendam. De beide huidige gemeenten werken op basis van gelijkwaardigheid aan de vorming van een geheel nieuwe gemeente per 1 januari 2016.

Edam-Volendam en Zeevang zijn complementair

Wij zien de complementariteit van beide gemeenten als een groot voordeel voor de nieuwe gemeente. Het verstedelijkte Edam-Volendam en het landschappelijke Zeevang vullen elkaar prachtig aan. Dit betekent onder andere dat het toeristisch-economisch beleid dat voor Edam-Volendam al heel belangrijk is, straks in de nieuwe gemeente een impuls kan krijgen door de kwaliteiten en mogelijkheden die het cultuurhistorisch waardevolle veenweidelandschap van Zeevang biedt, daar aan toe te voegen. Een nieuwe combinatie van intensieve en extensieve recreatie biedt kansen. Ook de ligging van beide gemeenten aan het Markermeer biedt mogelijkheden voor versterking van het toeristisch-recreatief product.
Ook op het gebied van de beschikbare woonmilieus zijn Edam-Volendam en Zeevang complementair. Zonder de gemeentegrens te passeren kun je straks zowel stedelijk als landelijk wonen.
De nieuwe gemeente biedt ook mogelijkheden voor verdere professionalisering van de ambtelijke organisatie. De ontwikkeling in het gemeentelijk takenpakket vraagt daar ook om: professionalisering in combinatie met verdergaande efficiency is nodig omdat de gemeenten steeds meer moeten doen met minder financiële middelen. De nieuwe gemeente kent straks uiteraard één geïntegreerde ambtelijke organisatie waarin de kennis en de kwaliteiten van de beide gemeenten in opgenomen zijn. Dit biedt mogelijkheden om niet alleen een efficiencyslag te maken maar ook om invulling te geven aan "state of the art" dienstverlening aan de inwoners van de nieuwe gemeente. Daar zal ook een servicepunt in de kern Oosthuizen deel van uitmaken.
De nieuwe gemeente streeft voor de kernen en voor de hele gemeente naar een zo goed mogelijk voorzieningenniveau. Evenals in de overige gemeenten in Nederland zal daarbij wel steeds meer een beroep gedaan worden op de inwoners zelf om het gewenste voorzieningenniveau te realiseren en ook op een goede manier in stand te houden.

De gemeente en de gemeenschap

Een gevleugelde uitspraak bij herindelingen is: "Een herindeling verandert wel de gemeente maar niet de gemeenschap". Deze uitspraak kan niet genoeg benadrukt worden. De identiteit van een gemeente zit vaak meer in de identiteit van de verschillende gemeenschappen (of kernen) dan in de gemeente zelf. Een gefuseerde gemeente zal des te beter functioneren als zij zich richt op de kwaliteit van wonen en leven in de kernen en al het goede behoudt wat daar eerder tot stand is gebracht. De huidige gemeenten verschillen van elkaar omdat Zeevang vooral uit kernen bestaat waarvan er zes van de zeven erg klein zijn terwijl Edam-Volendam ook wel drie kernen heeft, maar vanwege de ligging van Edam en Volendam en hun omvang niet als en echte meerkernengemeente te betitelen valt. Dit manifesteert zich onder andere in het bestaan van dorpsraden in Zeevang. De huidige gemeente Edam-Volendam heeft in de aanloop naar het fusiebesluit al aangegeven de positie van de dorsraden in Zeevang te respecteren. De nieuwe gemeente zal inhoud moeten geven aan de betekenis van het kernenbeleid op de nieuwe schaal en in de nieuwe verhoudingen.

Positie in de regio

Op dit moment neemt de gemeente Edam-Volendam al de positie in van tweede gemeente in de regio Waterland. De nieuwe gemeente zal deze positie nog steviger in gaan nemen en een daarmee corresponderende inbreng kunnen hebben bij regionale en intergemeentelijke samenwerking.

Financiën

De financiële positie van de beide gemeenten is goed te noemen. De meerjarenbegrotingen 2013-2016 zijn sluitend en de financiële parameters zijn in orde. Niet als gevolg van de aanstaande fusie maar louter als gevolg van voortgaande rijksbezuinigingen (zoals onder meer geduid in de mei-circulaire van 2013) zullen beide gemeenten bij ongewijzigd beleid in de rode cijfers geraken en voor de komende jaren (met name door uitgaven te beperken) een nieuw begrotingsevenwicht tot stand moeten brengen. Daarnaast zullen beide gemeenten vanaf het moment dat het herindelingsontwerp door de gemeenteraden is vastgesteld onder preventief toezicht van de provincie Noord-Holland komen. Hiermee wordt voorkomen dat de bij een herindeling betrokken gemeenten uitgaven of investeringen doen, die met het oog op de gezamenlijke toekomst (financieel) niet verantwoord zijn.
In de nieuwe gemeente zullen de tarieven voor gemeentelijke belastingen en heffingen voor iedereen gelijk moeten zijn. Omdat deze in Edam-Volendam op dit moment lager zijn dan in Zeevang, heeft de raad van de gemeente Edam-Volendam aangegeven dat herindeling niet tot verhoging van de tarieven mag leiden. Dit betekent verlaging voor de huidige inwoners van Zeevang. In de financiële analyse is aangegeven dat deze verlaging van inkomsten voor de nieuwe gemeente gecompenseerd kan worden omdat uitgaven op het gebied van bestuur en organisatie af zullen nemen.

Bestuur, personeel en organisatie

Op basis van de bevolkingsaantallen (net boven de 35.000 per 31 december 2012) mag verwacht worden dat de nieuwe gemeenteraad 25 leden zal tellen. Het maximale aantal wethouders wordt dan vijf.
Voor wat betreft de personeelsformatie is eerder aangegeven dat een beperkte reductie mogelijk is, als gevolg van beleidsharmonisatie en verminderde overhead. Daar staat tegenover dat als gevolg van natuurlijk verloop de bezetting de komende vijf à zes jaren af zal nemen. Dit heeft als gunstig gevolg dat er ondanks een voorgenomen formatiereductie geen gedwongen ontslagen nodig zullen zijn. Een tweede voordeel is dat ook nog enige rekrutering van nieuwe medewerkers mogelijk is. De ervaring leert dat dit ook nodig is omdat niet elke vrijkomende positie die herbezetting behoeft, met een interne kandidaat kan worden ingevuld.
De gemeenten zullen in het voorbereidingsproces met elkaar en met de bonden afspreken hoe een en ander vormgegeven gaat worden. Bouwstenen daarvoor zijn de op elkaar gelijkende organisatiemodellen van beide gemeenten. Ook de resultaten van de kerntakendiscussie in Edan-Volendam zouden daarbij betrokken kunnen worden (bijvoorbeeld ontwikkelen naar regiegemeente).

De wet ARHI bepaalt dat alle medewerkers van de beide gemeenten in voorlopige dienst treden van de nieuwe gemeente en dat het gemeentebestuur binnen een half jaar ten aanzien van elke medewerker besluit of deze in dienst van de gemeente blijft of dat hij eervol wordt ontslagen.

Naamgeving

De beide gemeentebesturen vinden het herindelingsontwerp nog een te vroeg moment in de herindelingsprocedure om het onderwerp "naamgeving van de nieuwe gemeente" aan de orde te stellen. Dit kan beter verderop in het proces gebeuren of eventueel door de nieuwe gemeenteraad. Als werknaam gaan wij voorlopig uit van "Edam-Volendam-Zeevang".

5 Het beleidskader gemeentelijk herindeling

Op 28 mei 2013 stuurde minister Plasterk een nieuw beleidskader herindeling naar de Tweede Kamer. Het herindelingsadvies van de gemeenten zal zowel door de provincie als door de minister aan dit beleidskader getoetst worden. Daarin staat letterlijk te lezen dat "herindelingsvoorstellen van onderop, die bij de gemeenten zelf vandaan komen, door het kabinet worden toegejuicht". Wat dat betreft zit het dus wel goed. Maar uiteraard zijn er ook meer criteria aan de hand waarvan het herindelingsadvies getoetst zal worden. Het beleidskader gemeentelijke herindeling noemt er vijf:

- **Draagvlak:** zowel lokaal bestuurlijk als regionaal als maatschappelijk.
- **Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid:** de nieuwe gemeente moet meer zijn dan een administratieve eenheid waarmee burgers en organisaties zich niet verbonden voelen.
- **Bestuurskracht:** de gemeente moet haar maatschappelijke opgaven op kunnen pakken en haar wettelijke taken adequaat uit kunnen voeren.
- **Evenwichtige regionale verhoudingen:** de verhouding tot andere gemeenten, tot de centrumgemeenten en wat betekent schaalvergroting daarbij.
- **Duurzaamheid:** in welke mate is de gekozen oplossing toekomstbestendig.

In het beleidskader vraagt de minister deze punten mee te nemen in het herindelingsadvies. Daarom worden zij nu ook in dit herindelingsontwerp besproken.

5.1 Draagvlak

Lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak

Beide gemeenteraden steunen de gemeentelijke herindeling en zijn daarbij niet over een nacht ijs gegaan. Voor de gemeenteraad van Zeevang was het besluit uit april 2012 om te willen fuseren met Edam-Volendam het sluitstuk van een letterlijk jarenlange zoektocht naar passende bestuurlijke partners om bestuurskrachtiger de toekomst tegemoet te kunnen gaan. Nadat enkele jaren geleden duidelijk was geworden dat een fusie met de gemeenten Schermer, Beemster en Graft-de Rijp niet haalbaar was, heeft het gemeentebestuur oriënterende gesprekken gevoerd met de gemeenten Purmerend en Edam-Volendam. Op basis daarvan is een voorkeur uitgesproken voor de gemeente Edam-Volendam, maar is tevens besloten de bevolking te raadplegen alvorens een definitief standpunt in te nemen. In de eerste maanden van 2012 hebben vier drukbezochte bewonersavonden (plm. 300 bezoekers) plaatsgevonden waarbij royale steun bleek voor het niet meer als zelfstandige gemeente voort willen gaan en waarbij ook de keuze voor Edam-Volendam als best passende fusiepartner werd ondersteund.

Ook bij de gemeente Edam-Volendam is sprake geweest van een zeer indringende discussie over het verzoek van de gemeente Zeevang. Van meet af aan sprak de raad een positieve grondhouding uit maar vond tevens dat nader onderzoek en goede communicatie met de samenleving nodig was vooraleer een definitief besluit genomen kon worden. In een periode van 14 maanden hebben de nodige onderzoeken plaatsgevonden, is er tijdens enkele raadsvergaderingen over gedebatteerd en heeft consultatie van de bevolking plaatsgevonden.
Daarbij is gekozen voor een combinatie van inwonersavonden en een aselecte telefonische enquête onder 400 inwoners.
Aan de twee bijeenkomsten voor inwoners, gehouden in Edam en in Volendam, namen in totaal 90 personen deel. Aan het eind van deze avonden gaf een overgrote meerderheid (87,5%) aan de raad van Edam-Volendam positief te willen adviseren over het fusieverzoek.

Nadat deze avonden waren gehouden, is ook nog een aselecte telefonische enquête gehouden onder 400 inwoners. 62% van de ondervraagden gaf aan de raad positief te adviseren tegenover 17% die de raad adviseerde het verzoek van de gemeente Zeevang af te wijzen.

De hierboven genoemde rapporten en de verslagen van de inwonersavonden zijn in een apart bijlagenboek bij dit herindelingsontwerp opgenomen.
Als sluitstuk van deze periode besloot de raad op 27 juni in meerderheid tot een fusie met Zeevang.

Regionaal draagvlak

Van meet af aan was het voor de beide gemeenten duidelijk dat een eventueel besluit tot fusie in regionaal perspectief geplaatst diende te worden. Ook de provincie Noord-Holland vond dit een belangrijk onderwerp. Op 28 juni 2012 vond dan ook op uitnodiging van de provincie Noord-Holland een overleg plaats tussen de negen burgemeesters van het gebied "Zaanstreek-Waterland", de Commissaris van de Koningin en de gedeputeerde mevrouw E. Sweet.
Gelet op overige ontwikkelingen in de regio (met name de vergaande ambtelijke samenwerking tussen Beemster en Purmerend en de wens van de reeds ambtelijk gefuseerde gemeenten Oostzaan en Wormerland om meer gemeenten bij hun samenwerking te betrekken) was het relevant om in de regio te onderzoeken of een eventuele fusie van Zeevang en Edam-Volendam belemmerend zou kunnen werken voor andere ontwikkelingen.
De gemeenten Edam-Volendam en Zeevang hebben daarop op verzoek van de provincie het initiatief genomen om dit te verkennen. Het resultaat hiervan is opnieuw besproken in een overleg van de beide GS-leden met de negen burgemeesters op 20 december 2012 en vastgelegd in de notitie **"Toekomst bestuurlijke organisatie Zaanstreek-Waterland, een inventarisatie"** d.d. 7 januari 2013. Deze notitie is ter bespreking aan de negen colleges van B&W gezonden met het verzoek om deze ook in de gemeenteraden te bespreken en vervolgens te laten weten of men kon instemmen met de conclusies uit deze notitie. De afsluitende paragraaf uit deze notitie luidde als volgt:

Conclusies en vervolg

Op basis van bovenstaande verkenning in de regio Zaanstreek-Waterland, kan het volgende worden geconcludeerd:

- *Met uitzondering van de eventuele fusie tussen Zeevang en Edam-Volendam, zijn van onderop voorlopig geen nieuwe herindelingsinitiatieven te verwachten.*
- *De kansen voor opschaling door intergemeentelijke samenwerking zijn positiever. Verschillende gemeenten zijn voornemens intensievere samenwerking te zoeken en alle gemeenten in de regio staan daar in principe ook voor open.*
- *Verwacht mag worden dat er op termijn oostelijk en westelijk van Purmerend twee clusters van gemeenten ontstaan, verbonden door intensieve samenwerking en/of eventueel fusie. Hoe de samenstelling van deze clusters precies zal zijn, is nu nog onduidelijk en grotendeels afhankelijk van keuzes die Landsmeer en Waterland in de toekomst maken.*
- *Een eventuele fusie van Edam-Volendam en Zeevang past in de ontwikkeling van het oostelijk cluster. Waterland kan desgewenst een procedure starten om in een samenwerkingsverband hierbij aan te sluiten. Daarbij blijft tevens de mogelijkheid bestaan om op langere termijn een fusieverzoek te doen.*
- *Ook in het geval Waterland en/of Landsmeer kiezen voor aansluiting bij de OVER-gemeenten, zal een eventuele fusie van Edam-Volendam en Zeevang daarvoor geen belemmering zijn.*

Alles overwegend kan daarom worden gesteld dat een eventuele fusie van Edam-Volendam en Zeevang minimaal een 'no regret' oplossing is voor de versterking van de bestuurskracht van Zeevang, maar mogelijk ook een deel van het 'eindbeeld' voor de regio is. Dat rechtvaardigt de conclusie dat de eventuele fusie geen meer gewenste ontwikkelingen in de regio Zaanstreek-Waterland belemmert. Daarmee mag worden verwacht dat in een eventuele herindelingsprocedure tussen Edam-Volendam en Zeevang er vanuit de buur(t)gemeenten geen negatieve zienswijzen zullen worden gegeven ten aanzien van de fusie.

Dit geconstateerd hebbende, wordt voorgesteld om de negen gemeenteraden in de regio Zaanstreek-Waterland kennis te laten nemen van deze verkenning en hen te laten besluiten dat deze verkenning geen aanleiding geeft om bezwaren in te brengen voor een eventuele fusie van de gemeenten Edam-Volendam en Zeevang".

Van alle gemeenten is in de afgelopen periode een instemmende reactie op de notitie ontvangen.

5.2 Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid

Met de voorgenomen fusie komen twee gemeenten bijeen die in dit opzicht sterk van elkaar verschillen. Zeevang is vooral een kernengemeente met als gevolg daarvan een sterk ontwikkeld kernenbeleid waarin dorpsraden een geaccepteerde en belangrijke rol vervullen. Edam-Volendam is een in hoofdzaak aaneengesloten stedelijk gebied. De twee te onderscheiden kernen Edam en Volendam zijn wel verschillend van elkaar maar alle twee veel groter dan de kernen van Zeevang. Er is in de gemeente Edam-Volendam ook een derde kern, de Purmer, die in grootte vergelijkbaar is met een aantal kernen uit Zeevang.
De huidige gemeente Edam-Volendam heeft aangegeven het kernenbeleid van de gemeente Zeevang en daarmee de positie van de dorpsraden te willen respecteren. Het is nu nog te vroeg om vergaande uitspraken te kunnen doen over de wijze waarop een dorps en kernenbeleid dat voor de gehele gemeente geldt er uit zou moeten zien. Datzelfde geldt voor overige werkwijzen en modellen om de interne samenhang te bewaren en goed in contact te staan met de bevolking. De beide gemeentebesturen volstaan nu met de opmerking dat de interne samenhang en burgerparticipatie in de nieuwe gemeente belangrijke thema's zullen worden en in de later nog te ontwikkelen visie op de toekomst van de nieuwe gemeente verder vorm en inhoud zullen krijgen.

5.3 Bestuurskracht

Op dit moment gaat het nog goed maar de zorg om op termijn niet meer voldoende bestuurskrachtig te kunnen zijn, is voor de gemeente Zeevang een belangrijke overweging geweest om op zoek te gaan naar een goede fusiepartner. Voor de gemeente Edam-Volendam speelt dit vraagstuk niet: een solide financiële positie, een kwalitatief goede uitvoering van de gemeentelijke taken, het vermogen om op eigen kracht voor een nog steeds groeiende bevolking betaalbare woningbouwlocaties te ontwikkelen en een stevige positie als in omvang tweede gemeenten in de regio Waterland vormen de bouwstenen voor het aanwezige vertrouwen. Samen geloven de gemeenten in een goede toekomst waarin de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente alleen nog maar toe zal nemen. Met een versterkte 2^{e} positie in de regio kan de gemeente een goede bijdrage leveren aan het oplossen van de regionale vraagstukken die nu en in de toekomst aan de orde zijn.

5.4 Evenwichtige regionale verhoudingen

In de regio en haar nabije omgeving heeft zich qua bestuurlijke organisatie een aantal ontwikkelingen voorgedaan die het beeld danig veranderd hebben. Genoemd kunnen worden de aanstaande herindeling van Schermer en Graft-de Rijp met Alkmaar, de ambtelijke fusie tussen Oostzaan en Wormerland en de aanstaande intensieve ambtelijke samenwerking tussen Beemster en Purmerend. Net als de gewenste herindeling van Zeevang en Edam-Volendam zijn het alle vrijwillige, van onderop komende hervormingen die alle weliswaar relatief kleinschalig zijn, maar zich op een uiterst natuurlijke wijze voltrekken en de bestuurskracht in het gebied aanmerkelijk versterken. Wij geloven in de kracht van zo'n natuurlijk proces. Van boven af opgelegde bestuurlijke reorganisaties kunnen de onderlinge verhoudingen voor jaren verstoren en dat is zeker in een tijd waarin ongeacht de schaal toch intensief zal moeten worden samengewerkt, ongewenst. Anders gezegd, de ontwikkeling die zich op een natuurlijke wijze voltrekt, tast de goede verhoudingen niet aan. Daarmee ook niet de kwantitatieve verhoudingen want er ontstaat geen "giga-gemeente" waardoor andere gemeenten zich weer bedreigd zouden kunnen voelen. Het regionale opgavenprofiel is naar de mening van de beide gemeentebesturen ook van een dusdanig gehalte dat het uitvoerbaar is bij dit type ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie.
De beide gemeentebesturen vinden dat met deze herindeling een basis is gelegd om in een reeks van jaren in een stabiele bestuurlijke organisatie te kunnen functioneren. Nieuwe vormen van samenwerking blijven daarbij uiteraard mogelijk.

5.5 Duurzaamheid

Het is naar onze mening niet opportuun dat deze herindeling op korte termijn weer door een andere moet worden gevolgd waar de fusiegemeente weer deel van uit zou moeten maken. Daarvoor is een aantal elkaar versterkende argumenten te noemen.

- Allereerst geloven wij dat een gemeente van 35.000 inwoners met de kenmerken van onze gemeenten voor een reeks van jaren voor haar taak berekend is. Van de ruim 400 gemeenten die Nederland telt zal de nieuwe gemeente ongeveer de 120e plaats in grootte innemen. Onze overtuiging dat er ook sprake zal zijn van een inhoudelijk voldoende bestuurskrachtige gemeente is hierboven al verwoord en in voorbereidende gesprekken door provinciale vertegenwoordigers onderschreven.
- Herindelingen kunnen echter ook aan de orde komen als ontwikkelingen in de omgeving daar aanleiding toe geven. In dat verband verwijzen wij naar de positie van de gemeente Waterland. Wij realiseren ons dat hier voor de provincie een vraagstelling zou kunnen liggen. Naar onze mening is hier echter geen sprake van een probleemsituatie. Allereerst maakt de gemeente Waterland zelf de keuze voor intergemeentelijke samenwerking en niet voor herindeling als het gaat om (toekomstige) versterking van de bestuurskracht. Die keuze is opgenomen in het nu vigerende bestuursakkoord, is verwoord in het antwoord dat aan Zeevang is gegeven toen die gemeente aangaf zo mogelijk ook Waterland bij deze herindeling te willen betrekken en is op 18 april 2013 in de raad krachtig herhaald toen de regiovisie daar werd besproken. Een fusie tussen Zeevang en Edam-Volendam blokkeert de gemeente Waterland naar onze mening geenszins in haar streven naar samenwerking. Ten eerste niet omdat er mogelijkheden zijn in westelijke richting. De OVER-gemeenten hebben immers aangegeven te streven naar uitbreiding van hun ambtelijke samenwerking met nieuwe partners om hun basis te kunnen verbreden. Bovendien zijn er langs die lijn al vormen van intergemeentelijke samenwerking (onder andere op het gebied van vergunningverlening en handhaving). Ten tweede is het zo dat als de nieuwe fusiegemeente eenmaal gevormd is, een nieuwe samenwerkingsrelatie met Waterland zeker tot de mogelijkheden behoort.
- Naast de bovenstaande overwegingen houden wij er ernstig rekening mee dat een (dan waarschijnlijk opgelegde) herindeling geen bestuurlijk draagvlak zal hebben in de raden van Edam-Volendam en Waterland. Daarmee zal het grote voordeel van een door bestuur en bevolking gedragen proces in een klap teniet gedaan worden.

- En "last but not least" zal er ongetwijfeld een vertraging van enkele jaren optreden. Een vertraging die zeer ongewenst is vanwege de noodzaak voor een snelle oplossing voor de gemeente Zeevang. Ook het herindelingskader geeft aan dat het (mogelijk) betere dan niet de vijand van het goede zou moeten zijn.

5.6 Conclusie

De beide gemeentebesturen zien met vertrouwen de toets aan het beleidskader gemeentelijke herindeling tegemoet. Er is in beide gemeente voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, er is draagvlak in de regio en andere mogelijke ontwikkelingen worden door deze fusie niet gehinderd. Er ontstaat een bestuurskrachtige gemeente die ook haar taak en verantwoordelijkheid in regionaal verband goed zal kunnen dragen. Gelet op de door de gemeenten in de nabije toekomst te leveren prestaties is het gewenst om de fusie zo spoedig mogelijk te realiseren.

6 Ontvangen zienswijzen en verdere procedure

6.1 Drie zienswijzen

Op 17 oktober stelden de beide gemeenteraden met algemene stemmen het herindelingsontwerp vast. Dit heeft daarna conform het wettelijk voorschrift acht weken ter inzage gelegen zodat eenieder in de gelegenheid was om zijn zienswijze kenbaar te maken. Kopieën van het kenbaar maken hiervan zijn aan het bijlagenboek toegevoegd. Het herindelingsontwerp is voor reactie verstuurd aan de gemeenten in de regio Zaanstreek/Waterland en aan de gemeente Koggenland.

In totaal zijn drie zienswijzen ontvangen, te weten van de gemeenten Purmerend, Waterland en Landsmeer. Deze zijn ook aan het bijlagenboek toegevoegd. Daarbij dient aangetekend te worden dat alle regiogemeenten al eerder ingestemd hebben met het voornemen van de beide gemeenten om te fuseren. Dat was in reactie op de nota "Toekomst bestuurlijke organisatie Zaanstreek-Waterland, een inventarisatie" die op verzoek van de provincie en de regiogemeenten onder verantwoordelijkheid van de gemeenten Zeevang en Edam-Volendam is opgesteld.

Er zijn geen reacties van individuele inwoners ontvangen. Mogelijk ligt de verklaring hiervoor in het feit dat de inwoners gebruik hebben gemaakt van de uitgebreide inspraakmogelijkheden die beide gemeenten in het voortraject geboden hebben.

De reactie van de gemeente Purmerend is ondersteunend voor de voorgenomen fusie: "fusies die bijdragen aan een krachtiger lokaal bestuur in onze regio kunnen op onze steun rekenen".
De gemeente Waterland geeft aan geen tegenstander van de voorgenomen fusie te zijn indien deze de gewenste samenwerking niet vertraagt of zelfs teniet zal doen. Naar aanleiding van deze kanttekening verwijzen wij naar het gestelde in paragraaf 5.5 (Duurzaamheid) in dit herindelingsadvies waar wij aangeven dat wanneer de nieuwe gemeente eenmaal is gevormd, een nieuwe samenwerkingsrelatie met Waterland zeker tot de mogelijkheden behoort. Daarnaast worden bestaande samenwerkingsvormen, onder andere op het terrein van de drie decentralisaties, normaal gecontinueerd.
De gemeente Landsmeer geeft aan geen tegenstander van de fusie te zijn,indien dit niet belemmerend werkt voor toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen in de regio. Naar aanleiding van deze kanttekening verwijzen wij naar paragraaf 5.1 (Draagvlak) van dit herindelingsadvies. Daarin is uiteengezet dat de fusie van Zeevang en Edam-Volendam niet belemmerend werkt op mogelijke toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen in de regio. De argumentatie daarvoor is geleverd in de bovengenoemde nota "Toekomst bestuurlijke organisatie Zaanstreek-Waterland, een inventarisatie".

De bovenstaande zienswijzen geven ons derhalve geen aanleiding om het herindelingsontwerp aan te passen. Met uitzondering van het bovenstaande en een enkele redactionele wijziging is het herindelingsadvies dan ook gelijk aan het herindelingsontwerp

6.2 De voorbereiding bij de gemeenten

Naast het hierboven beschreven proces dat leidt tot de wet die de herindeling bekrachtigt, hebben de gemeenten ook veel werk te verzetten om intern te zorgen dat de nieuwe gemeente op 1 januari 2016 daadwerkelijk en op een goede manier van start kan gaan. Meestal worden deze werkzaamheden ter hand genomen nadat het herindelingsadvies door de gemeenteraden is vastgesteld. Het voert wat ver om hier in deze fase al uitputtend op in te gaan, maar een korte vooruitblik geeft al een indicatie:

- De nieuwe gemeente zal richting moeten geven aan haar eigen functioneren. Dit betekent dat een visie moet worden ontwikkeld op waar de gemeente voor gaat en staat. Een dergelijke toekomstvisie kan in de aanloop naar de herindeling worden voorbereid.
- Omdat de gemeenten ophouden te bestaan, verliezen alle medewerkers hun functie en treden zij voorlopig in dienst van de nieuwe gemeente. De gemeenten zullen dus onderling en met de bonden af moeten spreken hoe zij deze transitie vorm gaan geven en vervolgens tot realisatie over moeten gaan. Het gaat dan zowel om een visie op de organisatie en de besturing daarvan als om de concrete plaatsing van de medewerkers in de nieuwe organisatie.
- In de aanloop naar de herindelingsdatum zal al het gemeentelijke beleid geharmoniseerd moet worden en voor zover nodig in nieuwe of aangepaste verordeningen dienen te zijn uitgewerkt. De voorstellen daartoe moeten per 1 januari 2016 klaar liggen om zo spoedig mogelijk door de nieuwe raad te worden vastgesteld.
- De nieuwe raad zal ook in zijn eerste vergadering een nieuwe begroting vast moeten stellen. Deze zal ook moeten worden voorbereid.
- De nieuwe ambtelijke organisatie zal moeten worden gehuisvest, ook al is het in de nu bestaande kantoren. Op basis van de nieuwe organisatie zal dus een huisvestingsplan gemaakt en uitgevoerd moeten worden.
- De nieuwe gemeente moet per 1 januari 2016 al haar diensten kunnen leveren en alle overige taken uit kunnen voeren. Dit betekent tijdige integratie en eventueel vernieuwing van ICT-systemen en-toepassingen alsmede integratie of herontwerp van werkprocessen.

Dit is een veelheid aan voorbereidende werkzaamheden die ook goed georganiseerd, gestuurd en beheerst moet worden. Gelukkig is daar inmiddels in Nederland al veel ervaring mee opgedaan en is er veel kennis over beschikbaar. Zo wordt bij alle herindelingsprocessen een projectstructuur ingericht waar onder leiding van een stuurgroep met leden van de beide colleges een aantal werkgroepen elk samenhangende onder-delen van de totale opdracht voor hun rekening nemen. Vertegenwoordigers vanuit de beide gemeenteraden vormen een klankbordgroep die actief bij het proces betrokken wordt. De gemeenten kunnen op basis van deze algemene principes een projectstructuur "op maat" inrichten die past bij de onderhavige opdracht.
De eerste activiteit van de stuurgroep is het maken van een plan van aanpak dat zo ingericht is dat alle activiteiten tijdig kunnen worden afgerond en goed ten opzichte van elkaar gepositioneerd zijn. Rekening moeten worden gehouden met een periode van 15-18 maanden.
Voor de uitvoering, de aansturing en de coördinatie van alle activiteiten zal voldoende capaciteit en kwaliteit moeten worden vrijgemaakt.
Aan het plan van aanpak wordt ook een begroting gekoppeld. De benodigde middelen kunnen worden voorgefinancierd om daarna ten laste van de frictie-uitkering gebracht te worden.

0206201400017 - 3

Bijlage 1

Documenten die in een apart bijlagenboek zijn opgenomen

- De raadsbesluiten met betrekking tot de vaststelling van herindelingsontwerp en herindelingadvies.
- De ingediende zienswijzen op het herindelingsontwerp.
- Raadsvoorstel en raadsbesluit van de gemeente Zeevang d.d. 10 april 2012 met betrekking tot de fusie (inclusief het aangenomen amendement).
- Raadsvoorstel en raadsbesluit van de gemeente Edam-Volendam d.d. 27 juni 2013 met betrekking tot het fusieverzoek van de gemeente Zeevang.
- Verslagen van vier avonden voor inwoners van de gemeente Zeevang.
- Verslagen van twee avonden voor inwoners van de gemeente Edam-Volendam.
- Verslag van de telefonische enquête onder inwoners van de gemeente Edam-Volendam.
- Rapport KplusV: Verkenning fusie met gemeente Zeevang d.d. 10 september 2012.
- Rapport Ernst&Young inzake financiële positie Zeevang d.d. 18 september 2012.
- Toekomst bestuurlijke organisatie Zaanstreek-Waterland, een inventarisatie d.d. 7 januari 2013.
- Notitie voor de raadsvergadering in Edam-Volendam van 24 januari 2013 met de beantwoording van de op 18 oktober gestelde vragen.
- Kopieën van de algemene bekendmaking dat het herindelingsontwerp ter inzage ligt.

02061014000018 - 3

Documentbeheer

EINDE DOCUMENT

BEWAREN ☐