

Vergaderjaar 2020–2021

35 622

Herindeling van de gemeenten Beemster en Purmerend

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de herindeling van de gemeenten Beemster en Purmerend op basis van de herindelingsvariant lichte samenvoeging. Dit betekent dat de gemeentegrens van Purmerend zodanig gewijzigd wordt dat het grondgebied van Beemster aan dat van Purmerend wordt toegevoegd. Deze herindeling is op initiatief van de betrokken gemeenten zelf tot stand gekomen en leidt ertoe dat de gemeente Purmerend in nieuwe samenstelling circa 90.000 inwoners telt en een oppervlakte van 97 km² beslaat. De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2022.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten (vastgesteld op 27 februari 2020) en de positieve zienswijze daarop van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland van 30 juni 2020.¹

In het volgende hoofdstuk worden de voorgeschiedenis en totstandkoming van het herindelingsadvies beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018. De financiële consequenties van de herindeling komen in hoofdstuk 4 aan bod. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de herindelingsverkiezingen en wordt toegelicht dat de naam Purmerend ongewijzigd blijft.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

De gemeente Beemster is al geruime tijd bezig om te komen tot versterking van haar bestuurskracht. Vanaf 2001 hebben de gemeenten Beemster, Zeevang, Graft De Rijp en Schermer stappen gezet tot intensievere samenwerking vanwege vraagstukken waarvoor een grotere

¹ Het herindelingsadvies met de bijbehorende documenten en de zienswijze van de provincie worden vanwege de omvang ervan niet als bijlagen bij de memorie van toelichting opgenomen. Deze stukken zijn raadpleegbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>.

schaal zich beter leende. Uit een evaluatie in 2006 bleek echter dat deze samenwerking slechts magere resultaten had waarop twee scenario's voor de toekomst voorlagen: herstarten of stoppen. Onder andere vanwege de wens van de gemeente Beemster om bestuurlijk zelfstandig te blijven, is een bestuurlijke fusie tussen deze vier gemeenten niet tot stand gekomen. Er werd dan ook besloten om de samenwerking tussen de vier gemeenten te beëindigen; een deel van de samenwerkingsverbanden tussen deze gemeenten is gecontinueerd tot 2010.

Met de wens van Beemster om bestuurlijk zelfstandig te blijven en het inzicht dat er wel nauw moest worden samengewerkt om de decentralisaties vorm te kunnen geven, is in 2012 gekozen voor de gemeente Purmerend als samenwerkingspartner. Purmerend en Beemster zijn daarop per 1 januari 2014 een ambtelijke fusie aangegaan. In 2016 hebben de gemeenten op eigen initiatief de ambtelijke samenwerking geëvalueerd. De ambtelijke fusie bleek nog onvoldoende verbeteringen op te leveren voor onder meer de zwakke financiële positie en bestuurskracht van Beemster.

In 2017 is een externe verkenner aangesteld om de visies van de verschillende raadsfracties ten aanzien van de bestuurlijke toekomst van de gemeente Beemster in kaart te brengen. De verkenning toonde een gedeeld beeld bij de fracties over het ontbreken van voldoende bestuurskracht, maar een verschillend beeld over de mogelijke fusiepartner(s), de snelheid en de te volgen strategie.

De gemeenteraad van Beemster heeft vervolgens op 9 januari 2018 het intentiebesluit genomen om in de daaropvolgende bestuursperiode over te gaan tot een herindeling met de gemeente Purmerend. Bij deze besluitvorming is een amendement aangenomen, waarin het college is opgedragen om samen met Purmerend een uitvraag te doen in de regio of gemeenten wilden aansluiten bij de herindeling. Een afvaardiging van de colleges van Beemster en Purmerend zijn bij de buurgemeenten op bezoek gegaan om de behoefte te peilen om bij het fusieproces aan te sluiten. Er bleek in deze rondgang bij geen van de omliggende gemeenten behoefte om aan te sluiten bij deze fusie.

Na een periode van intensief overleg tussen Beemster en Purmerend is op 4 september 2018 een bestuurlijk akkoord gesloten met afspraken over onder andere de kernwaarden van zowel Beemster als Purmerend, een kernen- en wijkgedreven benadering van het gemeentelijk beleid, harmonisatie van beleid, financiële uitgangspunten en over het passend plaatsen van medewerkers van de gemeente Beemster in de organisatie van Purmerend. Vervolgens heeft ook de gemeenteraad van Purmerend op 27 september 2018 het intentiebesluit genomen om met de gemeente Beemster over te gaan tot een herindeling.

Na de twee intentiebesluiten zijn Beemster en Purmerend ieder een afzonderlijk traject gestart, respectievelijk «Waardevol Beemster» en «Toekomstig Purmerend». Hierbij zijn de gemeenten in gesprek gegaan met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en bestuurders om in kaart te brengen wat inwoners in hun eigen gemeente waarderen en wat zij belangrijk vinden voor de nieuwe gemeente. Op 20 mei 2019 hebben beide burgemeesters elkaars «waarden» in ontvangst genomen.

De gemeenteraden van Beemster en Purmerend hebben op 26 september 2019 het herindelingsontwerp vastgesteld. Het ontwerp heeft vervolgens acht weken (conform artikel 5, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi)) ter inzage gelegen. Er zijn in totaal 13

zienswijzen ingediend (waarop in § 3.1 onder «maatschappelijk draagvlak» nader wordt ingegaan). In de reactienota die bij het herindelingsadvies is op de zienswijzen gereageerd, waaruit blijkt dat de zienswijzen geen aanleiding hebben gegeven tot wijzigingen in het herindelingsadvies.

Het herindelingsadvies is op 27 februari 2020 door de raden van de gemeenten Beemster en Purmerend vastgesteld. Gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland hebben op 30 juni 2020 een zienswijze op het herindelingsadvies uitgebracht. Gedeputeerde staten zijn zonder meer positief over de voorgenomen herindeling.

3. Toets aan het beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies is getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018.² Het kabinet spreekt in het beleidskader de voorkeur uit voor herindelingen «van onderop», dat wil zeggen op initiatief van de betrokken gemeenten. Het is primair aan gemeenten zelf om te werken aan versterking van hun bestuurskracht, zo nodig via een herindeling. Een gemeentelijk herindelingsadvies wordt door gedeputeerde staten aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezonden, voorzien van hun zienswijze (artikel 5, derde lid, van de Wet arhi). De Minister beoordeelt vervolgens of het herindelingsproces op de door de wetgever beoogde zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Daarnaast hanteert het kabinet de volgende inhoudelijke beoordelingscriteria: (1) draagvlak, (2) bestuurskracht, (3) interne samenhang en nabijheid van bestuur en (4) regionale samenhang. Uit het herindelingsadvies moet blijken dat er voldoende steun is voor het voornemen bij inwoners, bestuurlijke partners en maatschappelijke partijen. Ook moet duidelijk worden dat de nieuwe gemeente beter in staat is de taken uit te voeren dan de individuele gemeenten die bij een herindeling betrokken zijn. De nieuwe gemeente moet een logische samenhang kennen en voldoende waarborgen kunnen bieden dat het gemeentebestuur voor inwoners nog steeds bereikbaar en nabij is. Tot slot moet de herindeling ook bijdragen aan evenwichtige regionale verhoudingen.

De voorgestelde samenvoeging van Beemster en Purmerend betreft een zogenaamde «lichte samenvoeging», waarbij de gemeente Purmerend niet wordt opgeheven. Zodoende blijven de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor de gemeente Purmerend achterwege. Het kabinet hanteert in het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 voor een lichte samenvoeging twee aanvullende criteria: (1) er bestaat overeenstemming tussen de gemeenten over toepassing van de variant en (2) er zijn afspraken gemaakt over de rechtspositie van het personeel.

Uit de voorgeschiedenis en de totstandkoming van het herindelingsadvies blijkt dat de voorgestelde opheffing van de gemeente Beemster en de toevoeging van het grondgebied aan de gemeente Purmerend een wens van de betrokken gemeenten zelf is. Daarbij concludeert de regering dat een zorgvuldig herindelingsproces is doorlopen. De voorgestelde herindeling voldoet daarbij aan alle hierboven genoemde inhoudelijke criteria. Ook bestaat overeenstemming tussen Beemster en Purmerend over de herindelingsvariant en er zijn tot slot afspraken gemaakt over de rechtspositie van het personeel. Daarmee is voldaan aan de vereisten die gelden voor een lichte samenvoeging. Deze conclusies worden in deze paragraaf nader toegelicht.

² Kamerstukken II 2018/19, 28 750, nr. 75.

3.1. Draagvlak

Binnen het draagvlak-criterium worden drie typen draagvlak onderscheiden: bestuurlijk draagvlak op lokaal niveau, maatschappelijk draagvlak en bestuurlijk draagvlak in de regio.

Lokaal bestuurlijk draagvlak

Er is sprake van lokaal bestuurlijk draagvlak voor de voorgenomen herindeling. De onderhavige herindeling is door de gemeenten Beemster en Purmerend zelf geïnitieerd. In Purmerend stemden 34 gemeenteraadsleden voor en 3 raadsleden tegen het principebesluit en 32 raadsleden voor en 5 tegen het herindelingsontwerp. Bij de vaststelling van het herindelingsadvies stemden de 37 gemeenteraadsleden in Purmerend unaniem voor. De stemverhoudingen in Beemster zijn in alle fasen van het herindelingsstraject gelijk gebleven: 9 raadsleden stemden voor en 4 raadsleden stemden tegen het principebesluit, het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies. De intentiebesluiten, het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies zijn aldus in de twee gemeenteraden door een meerderheid vastgesteld. De beoogde samenvoeging kan derhalve rekenen op voldoende lokaal bestuurlijk draagvlak, al gaat het in Beemster om een kleine meerderheid. In onderstaande tabel zijn de stemverhoudingen weergegeven bij de vaststelling van het herindelingsadvies.

	voor	tegen	afwezig
Beemster	9	4	0
Purmerend	37	0	0
Totaal	46	4	0

Maatschappelijk draagvlak

Een gemeentelijke herindeling is een ingrijpende verandering voor inwoners, bedrijven, instellingen en de bestuurlijke omgeving van gemeenten. Daarom verlangt het kabinet dat de mate van maatschappelijk draagvlak voor de herindeling kenbaar wordt gemaakt in het herindelingsadvies. Uit het herindelingsadvies en het daarbij gevoegde logboek blijkt dat de gemeenten veel hebben geïnvesteerd in het maatschappelijk draagvlak en dat er ruim gelegenheid is geboden tot inspraak.

Beemster en Purmerend hebben al voor de terinzagelegging van het herindelingsontwerp aandacht gehad voor het betrekken van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties bij het herindelingsproces. In de eerder genoemde trajecten «Waardevol Beemster» en «Toekomstig Purmerend» is in kaart gebracht wat inwoners in de eigen gemeente waarderen en belangrijk vinden voor de nieuwe gemeente. Het logboek toont de diverse activiteiten die de gemeentebesturen hebben ondernomen om maatschappelijk draagvlak te organiseren. Tijdens diverse evenementen konden inwoners in gesprek met de burgemeesters, wethouders, raadsleden of wijkmanagers. Naast de persoonlijke gesprekken haalden beide gemeenten ook waarden op via een website en social media. De opgehaalde waarden zijn door Beemster en Purmerend gebundeld in respectievelijk een boek en magazine, die vervolgens door beide burgemeesters aan elkaar zijn overhandigd.

Van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen (van 1 oktober 2019 tot 27 november 2019) is in totaal dertien keer gebruikgemaakt. Dit is inclusief zes positieve reacties van buurgemeenten. Van de overige zeven zienswijzen van inwoners en maatschappelijke organisaties zijn er vier

ondersteunend, twee neutraal en één kritisch. In de kritische zienswijze geeft een inwoner uit Beemster aan dat Beemster niet moet samengaan met Purmerend, omdat hiermee de eigenheid van Beemster en uiteindelijk de status van werelderfgoed verloren zal gaan. De colleges van Beemster en Purmerend hebben alle zienswijzen van een reactie voorzien. Zoals in § 2 is aangegeven hebben de zienswijzen geen aanleiding gegeven tot wijzigingen in het herindelingsadvies.

Gedeputeerde staten van Noord-Holland constateren in hun zienswijze dat de gemeente Beemster en Purmerend actief het maatschappelijk draagvlak hebben onderzocht en spreken van een goed en transparant verlopen proces. Zij ondersteunen de voorgenomen herindeling.

Regionaal bestuurlijk draagvlak

De samenvoeging kan rekenen op een breed regionaal bestuurlijk draagvlak. Beemster en Purmerend hebben alle gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland uitgenodigd om een zienswijze te geven. Ook is het herindelingsontwerp naar het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de omliggende gemeenten gestuurd. De gemeenten Edam-Volendam, Waterland, Koggenland, Landsmeer, Oostzaan, Wormerland en Zaanstad hebben schriftelijk laten weten de herindeling te steunen.

3.2. Bestuurskracht

Zoals § 2.1 aan bod kwam, staat bestuurskrachtversterking al langer op de agenda van het gemeentebestuur van Beemster. De wens om de bestuurskracht te versterken is voor de gemeente Beemster dan ook de voornaamste reden geweest om te komen tot een gemeentelijke herindeling.

Door de voorgestelde herindeling beschikt de gemeente Purmerend in de toekomst naast een grotere schaal, zowel in aantal inwoners als in oppervlakte, over voldoende financiële middelen (waarop in § 4 nader wordt ingegaan) en ambtelijke en bestuurlijke capaciteit. De nieuwe gemeente is daardoor beter in staat haar maatschappelijke opgaven, inclusief de regionale en gemeentegrensoverschrijdende opgaven, efficiënt en effectief het hoofd te bieden. Ook is de gemeente in staat de benodigde kwaliteit van dienstverlening aan haar inwoners te leveren. Dit is voor de inwoners van de huidige gemeente Beemster een belangrijke doelstelling. Het wijkgericht werken, de participatiedoelstellingen en het kernenbeleid zijn hier concrete uitwerkingen van. Ook gedeputeerde staten van Noord-Holland constateren dat de bestuurskracht gebaat is bij een herindeling.

3.3. Interne samenhang en nabijheid van bestuur

In het herindelingsadvies onderkennen Beemster en Purmerend hun overeenkomsten en verschillen. In ruimtelijk opzicht zijn Beemster en Purmerend complementair aan elkaar. Beemster biedt een open agrarisch cultuurlandschap met het predicaat Werelderfgoed, terwijl Purmerend de stedelijke voorzieningen en een historisch centrum heeft. Gecombineerd biedt dit een grote diversiteit aan woonmilieus binnen één gemeente.

De nieuwe gemeente bestaat uit vier dorpen (Middenbeemster, Noordbeemster, Westbeemster en Zuidoostbeemster) en zeven wijken van de stad Purmerend (Centrum, De Gors, Overwhere, Purmer Noord, Purmer Zuid, Wheermolen en Weidevenne). In de visie op de nieuwe gemeente onderstrepen Beemster en Purmerend het belang van het behoud van de

eigenheid en de gemeenschapszin in alle dorpen en wijken van de nieuwe gemeente. De gemeenten hadden al in het bestuurlijk akkoord van 4 oktober 2018 afgesproken om in de periode tot de herindelingsdatum samen op te trekken om een dorpskern-, wijk- en buurtgerichte aanpak vorm te geven en deze aanpak vast te leggen in een kernenbeleid. Op deze manier wordt beoogd te voorkomen dat de afstand tussen inwoners en bestuur als gevolg van de herindeling zal groeien.

3.4. Regionale samenhang

Zoals in § 2 is beschreven, is in de aanloop naar het herindelingsontwerp en herindelingsadvies een uitvraag in de regio gedaan of gemeenten wilden aansluiten bij de herindeling. Geen van de omliggende gemeenten is toen op dit aanbod ingegaan. De regering acht het ook niet aannemelijk dat de gemeente Purmerend in haar nieuwe omvang op korte termijn weer in een herindelingsdiscussie zal worden betrokken. Voor zover andere gemeenten in de regio nadenken over hun bestuurlijke toekomst, hebben zij vooral een oriëntatie op de andere groene landelijke gemeenten in de regio.

De gemeenten Beemster en Purmerend zijn beide onderdeel van dezelfde regio's (Zaanstreek-Waterland en de metropoolregio Amsterdam) en werken samen in dezelfde samenwerkingsverbanden voor onder meer gemeentegrensoverstijgende taken op het gebied van bereikbaarheid, economie, zorg, arbeidsmarkt en energietransitie. De herindeling zal een gering effect hebben op de regionale samenhang; Purmerend is qua inwonersaantal de tweede gemeente in de regio en zal dat na de herindeling blijven.

3.5. Voorwaarden lichte samenvoeging

Uit het eensluidend vastgestelde herindelingsadvies blijkt dat er overeenstemming bestaat tussen Beemster en Purmerend over de toepassing van de lichte variant van een gemeentelijke herindeling. Daarbovenop blijkt uit het herindelingsadvies dat er afspraken zijn gemaakt over de rechtspositie van het personeel van de op te heffen gemeente Beemster. De gemeentelijke organisatie van Beemster is al in 2014 geïntegreerd in de organisatie van Purmerend. De gemeente Beemster heeft daarom nog slechts een beperkt aantal medewerkers in vaste dienst. In het bestuurlijk akkoord tussen Beemster en Purmerend van 4 september 2018 is afgesproken dat de medewerkers in dienst van de gemeente Beemster op een passende functie in de organisatie van Purmerend worden geplaatst. Zodoende is aan de voorwaarden van de herindelingsvariant lichte samenvoeging voldaan.

4. Financiële aspecten

De provincie Noord-Holland heeft in haar zienswijze een financiële analyse toegevoegd waarin de financiële positie van de huidige gemeenten en de financiële levensvatbaarheid van de gemeente Purmerend ná de herindeling is beschreven. Ten tijde van het herindelingsadvies gold voor beide gemeenten dat er een beperkte financiële positie was. De financiële positie van de «nieuwe» gemeente Purmerend wordt door gedeputeerde staten evenwel als voldoende beoordeeld.

Naar verwachting zal de algemene uitkering aan de gemeente Purmerend in nieuwe samenstelling ongeveer € 1,5 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de gemeenten zonder de herindeling zouden ontvangen. Dat komt zowel door het verlies van eenmaal het vaste bedrag van € 0,4 miljoen in de algemene uitkering, als andere mutaties die

voortkomen uit de herindeling. Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een afname van de kosten. Die betreft onder meer besparingen op bestuurskosten.

Op grond van de maatstaf herindeling krijgen de gemeenten voor de tijdelijke kosten om de herindeling te realiseren (ook wel aangeduid als frictiekosten) een uitkering uit het gemeentefonds van ongeveer € 5,8 miljoen verspreid over vijf jaar. De eerste betaling vindt plaats in het jaar voorafgaande aan de herindeling.

5. Overige aspecten

5.1. Herindelingsverkiezingen en zittingsduur gemeenteraad

Bij een wijziging van de gemeentelijke indeling vinden tussentijdse raadsverkiezingen plaats, waarvan de organisatie berust bij de naar inwonertal grootste betrokken gemeente (artikel 52 Wet arhi). In dit geval dienen tussentijdse raadsverkiezingen te worden gehouden voor de raad van de «nieuwe» gemeente Purmerend. De gemeente Purmerend is de naar inwonertal grootste betrokken gemeente en derhalve belast met het organiseren van de verkiezingen. De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2022. De herindelingsverkiezingen zullen daarom plaatsvinden op woensdag 24 november 2021, namelijk 44 dagen na de dag van kandidaatstelling die voor deze verkiezingen is bepaald op maandag 11 oktober 2021 (artikel 55, tweede lid, Wet arhi).

Omdat de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden in maart 2022, neemt de gemeente Purmerend geen deel aan die verkiezingen (artikel 56e Wet arhi). De eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen zijn in maart 2026. Dat betekent dat de raad die bij de herindelingsverkiezingen wordt gekozen vier jaar en drie maanden zitting zal hebben.

5.2. Naamgeving

Het betreft een toevoeging van het grondgebied van de gemeente Beemster aan de gemeente Purmerend (lichte samenvoeging). De gemeente Purmerend blijft dus bestaan en daarmee zal ook de naam van de gemeente onveranderd blijven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren