

Vergaderjaar 2013–2014

33 790

Samenvoeging van de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijp en Schermer

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

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijp en Schermer. De beoogde samenvoeging gaat uit van de bestaande grenzen van de betrokken gemeenten, waarmee de nieuw te vormen gemeente een oppervlakte van ruim 115 km² en ruim 105.000 inwoners zal hebben. De naam van de nieuwe gemeente is Alkmaar.

Aanleiding voor het voorstel tot deze samenvoeging is de wens van de betrokken gemeenten zelf om de eigen bestuurskracht te versterken om daarmee de dienstverlening op orde te houden, kwaliteit te kunnen blijven leveren en een serieuze gesprekspartner binnen de regio te zijn. Met dit wetsvoorstel wordt het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland, ongewijzigd overgenomen. Het herindelingsadvies is als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen¹.

Het herindelingsadvies is ten tijde van het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling (8 juli 2011²) door de betrokken gemeenten opgesteld en eind april 2013 door de gemeenteraden vastgesteld. Het herindelingsadvies is vervolgens door de gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland beoordeeld en verzonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zoals in het nieuwe Beleidskader van 28 mei 2013³ is weergegeven, zal het herindelingsadvies getoetst worden aan het Beleidskader van 2011 aangezien het herindelingsadvies op basis van dat kader is opgesteld.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstuk 28 750, nr. 28.

³ Kamerstuk 28 750, nr. 53.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

2.1. Voorgeschiedenis

Graft-De Rijk en Schermer zijn kleine gemeenten (met respectievelijk 6.446 en 5.501 inwoners per 1 januari 2013), die moeite hebben hun gemeentelijke taken uit te voeren. De afgelopen jaren zijn daarom veel taken uitbesteed en samenwerkingsverbanden aangegaan met als doel de eigen kwetsbaarheid te verminderen en de uitvoering van het gemeentelijk takenpakket efficiënter en kwalitatief beter te organiseren. De besturen van beide gemeenten hebben zich in dit kader ook gebogen over de vraag of fuseren niet verstandiger zou zijn.

Allereerst hebben de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer zich verdiept in de mogelijkheid om een grote plattelandsgemeente te vormen samen met Beemster en Zeevang. De vier gemeenten zijn in 2003 gaan samenwerken op het terrein van sociale zaken, maar uit een evaluatie in 2006 bleek de samenwerking niet tot overtuigende resultaten te hebben geleid. In 2007 hebben gedeputeerde staten van Noord-Holland een voorstel gedaan voor een onderzoek naar de bestuurskracht van de vier gemeenten, inclusief onderzoek naar verschillende mogelijkheden tot samenwerking, waaronder een fusie van de vier gemeenten. Het onderzoek zoals voorgesteld door de provincie bleek een brug te ver. Beemster gaf aan zelfstandig te willen blijven en Zeevang gaf aan zich ook te oriënteren op de mogelijkheden met de gemeenten Edam-Volendam en Waterland. Omdat een grote plattelandsgemeente niet haalbaar bleek, is in de vorige collegeperiode kort gedacht over een fusie van alleen de gemeenten Schermer en Graft-De Rijk. Dit is echter in overleg met de provincie Noord-Holland niet verder uitgewerkt, aangezien een fusie tussen deze twee gemeenten onvoldoende robuust en duurzaam zou zijn.

Graft-De Rijk

Op 30 september 2010 gaf de gemeenteraad van Graft-De Rijk het college de opdracht te onderzoeken welke gemeenten met Graft-De Rijk zouden willen fuseren. Het college heeft gesprekken gevoerd met alle omliggende gemeenten, te weten Purmerend, Wormerland, Alkmaar, Schermer, Beemster, Zeevang, Heerhugowaard, Zaanstad, Koggenland, Castricum en Uitgeest. De colleges van Wormerland, Beemster en Uitgeest bleken niet bereid te fuseren, maar wel bereid tot samenwerken. Zeevang gaf aan een traject te volgen gericht op fusie met Purmerend of Edam-Volendam.

Op basis van de gesprekken met de omliggende gemeenten en meedenkavonden voor de bewoners van Graft-De Rijk, heeft de raad van Graft-De Rijk op 5 juli 2011 besloten met vijf gemeenten concrete fusiemogelijkheden verder te onderzoeken (Alkmaar, Castricum, Koggenland, Purmerend en Zaanstad). Naar aanleiding van de aanvullende gesprekken met de vijf gemeenten, heeft de raad op 3 november 2011 besloten met Alkmaar en Zaanstad verdiepingsgesprekken te voeren, om een keuze tussen beide gemeenten te kunnen maken. Daarbij was er voortdurende afstemming met de gemeente Schermer, als logische partner bij een fusie met de gemeente Alkmaar, en met de provincie Noord-Holland. De overige omliggende gemeenten zijn gedurende het proces op de hoogte gehouden. Op 15 maart 2012 heeft de gemeenteraad van Graft-De Rijk unaniem tot fusie met Alkmaar besloten, waarbij de voorkeur werd uitgesproken dat de gemeente Schermer zich ook zou aansluiten. De keuze voor Alkmaar kwam onder andere voort uit het feit dat zowel Alkmaar als Graft-De Rijk veel monumenten hebben en in beide gemeenten veel culturele activiteiten plaatsvinden.

Schermer

De gemeenteraad van Schermer heeft zich de afgelopen tien jaar met enige regelmaat gebogen over de vraag «fuseren of samenwerken». In dat kader is eerder onder meer gesproken met de gemeenten Zeevang, Beemster en Graft-De Rijk, maar tot een fusie kwam het niet.

De gemeenteraad van Schermer besloot op 24 mei 2011 tot onderzoek naar verregaande samenwerking of fusie. In eerste instantie werd overleg gevoerd met buurgemeente Graft-De Rijk, daarna met omliggende gemeenten Castricum, Heiloo, Alkmaar en Heerhugowaard. Daarnaast vonden verkennende gesprekken plaats met de gemeente Koggenland en Opmeer om te onderzoeken of een grote plattelandsgemeente tot de mogelijkheden behoorde.

Castricum gaf aan (voorlopig) geen noodzaak tot samenwerken of herindelen te zien. Ook Heiloo en Opmeer gaven aan zelfstandig te willen blijven. De raad gaf vervolgens opdracht tot verdiepingsgesprekken met Alkmaar, Heerhugowaard en Koggenland om op basis van een «Waardenprofiel» (zie paragraaf 3.1) te zien of een fusie mogelijk was. Uiteindelijk haakte Koggenland af vanwege het ontbreken van politiek-bestuurlijk draagvlak. Zowel Alkmaar als Heerhugowaard onderschreven de uitgangspunten uit het Waardenprofiel.

Het college stelde vervolgens een raadsvoorstel op met Alkmaar als voorkeurskandidaat. Argumenten voor samenvoeging met Alkmaar waren de gemeenschappelijke belangen met Graft-De Rijk, het gezamenlijke beheer van het natuurgebied Eilandspolder en de bestaande historische banden met de stad Alkmaar. Op 21 juni 2012 besloot de raad tot fusie met Alkmaar. Daarbij werd een amendement aangenomen om nader onderzoek te doen naar de geuite wens van een aantal inwoners van Oterleek om toegevoegd te worden aan de gemeente Heerhugowaard. De uitkomst van dit onderzoek was dat een grote meerderheid van de inwoners van Oterleek koos voor ongedeelde aansluiting van Schermer bij Alkmaar.

Alkmaar

Alkmaar is traditioneel het bestuurlijk, economisch en cultureel centrum van Noord-Holland Noord. De gemeente is voorstander van regionale samenwerking met het oog op een sterke economische en bestuurlijke regio Alkmaar. Daarnaast zijn er van oudsher banden met Graft-De Rijk en Schermer en ziet de gemeente Alkmaar meerwaarde van de fusie voor het toerisme. Zodoende heeft Alkmaar vanaf het begin positief gestaan tegenover verzoeken van Graft-De Rijk en Schermer om samen te werken. Alkmaar heeft geparticipeerd in de onderzoeken naar fusie en heeft deelgenomen aan de openbare discussies met de inwoners van beide gemeenten. De gemeenteraad van Alkmaar heeft in april 2012 ingestemd met de fusie met Graft-De Rijk en in juli 2012 met fusie met Schermer.

2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

Op 27 augustus 2012 heeft de fusiestuurgroep het Plan van aanpak voor de voorbereiding op de gemeentelijke herindeling van Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer vastgesteld om aan de intentiebesluiten van de drie gemeenteraden tot fusie een gemeenschappelijk gevolg te geven. Deze stuurgroep bestond uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de drie gemeenten. Voor uitvoering van het Plan van aanpak is een projectorganisatie opgezet, bestaande uit een klankbordgroep van de gemeenteraden, een stuurgroep, een projectgroep en diversie werkgroepen. De opdracht

was om per 1 januari 2015 te komen tot een nieuwe gemeente die de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de drie huidige gemeenten overneemt.

Het herindelingsontwerp is in december 2012 door de drie gemeenteraden vastgesteld en heeft conform artikel 5, tweede lid, van de Wet arhi in de periode van 27 december 2012 tot 21 februari 2013 ter inzage gelegen. De terinzagelegging is bekend gemaakt in de gemeentelijke informatiebladen en via verschillende websites. Daarnaast zijn in deze periode in de drie gemeenten informatieavonden georganiseerd voor alle inwoners. In deze periode zijn dertien zienswijzen ingediend. Een van de zienswijzen gaf aanleiding tot het aanbrengen van een wijziging in het herindelingsadvies ten opzichte van het herindelingsontwerp. Het betrof een zienswijze waarin aandacht werd gevraagd voor behoud van een servicepunt in Graft-De Rijk om daarmee in de behoefte van (oudere) inwoners te voorzien. Naar aanleiding van deze zienswijze is toegevoegd dat ook in het werkgebied van de gemeente Graft-De Rijk voor een aantal gemeentelijke producten een servicepunt wordt ingericht.

Het herindelingsadvies is door de projectgroep opgesteld en vervolgens door de stuurgroep, na raadpleging van de klankbordgroep, aangeboden aan de drie colleges. De colleges hebben na advisering van de raadscommissies het herindelingsadvies in april 2013 ter besluitvorming aan de drie gemeenteraden voorgelegd. Op 23 april 2013 is het herindelingsadvies vastgesteld door de gemeenteraden van Graft-De Rijk en Schermer en op 25 april 2013 door de gemeenteraad van Alkmaar. Op 13 juni 2013 verstuurden de gedeputeerde staten van Noord-Holland, conform artikel 5, derde lid, van de Wet arhi het herindelingsadvies met daarop hun zienswijze aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling waar het herindelingsadvies aan getoetst is, is op 8 juli 2011 vastgesteld door de ministerraad. Uitgangspunt is dat gemeenten primair zelf aan zet zijn om maatregelen te nemen indien dat wenselijk dan wel noodzakelijk wordt geacht om de bestuurskracht te vergroten. In het Beleidskader zijn de volgende criteria opgenomen waaraan herindelingsvoorstellen worden getoetst: draagvlak, inhoudelijke noodzaak, urgentie en overige criteria, te weten duurzaamheid, interne samenhang en regionale verhoudingen.

3.1. Draagvlak

3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

De onderhavige samenvoeging is door de gemeenteraden van Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer geïnitieerd, op basis van een proces dat een aantal jaren geleden is ingezet door de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer. De gemeenteraden van Graft-De Rijk en Schermer hebben het herindelingsadvies unaniem vastgesteld en de gemeenteraad van Alkmaar met overgrote meerderheid. De beoogde samenvoeging kan derhalve rekenen op breed lokaal bestuurlijk draagvlak. Verder blijkt breed bestuurlijk draagvlak uit het feit dat na de vaststelling van het herindelingsontwerp in december 2012 de voorbereiding van de samenvoeging voortvarend ter hand is genomen. Zo wordt door de drie gemeenten vooruitlopend op de herindeling gestreefd naar samenvoeging van de ambtelijke organisaties met ingang van 1 januari 2014.

3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Hoewel het kabinet constateert dat in de drie betrokken gemeenten geen representatief onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak heeft plaatsgevonden, blijkt uit het herindelingsadvies dat de drie gemeenten hun inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen goed hebben betrokken bij het herindelingsproces. Ook de provincie Noord-Holland stelt in haar zienswijze vast dat de drie gemeenten een zorgvuldig, transparant en intensief proces doorlopen hebben met hun inwoners en het maatschappelijk middenveld om te komen tot deze fusie. De gemeentebesturen hebben diverse initiatieven genomen om maatschappelijk draagvlak te organiseren. Daaruit bleek dat door inwoners meerwaarde wordt gezien in de sterkere lijnen met Rijk en provincie, een betere samenwerking en de kans grotere budgetten aan te wenden voor bijvoorbeeld recreatie, toerisme en het behoud van het voorzieningenniveau in de kleine kernen. Bewoners vroegen voorts aandacht voor het belang van behoud van identiteit van alle kernen en de kwaliteit van de dienstverlening.

In Graft-De Rijk zijn inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven tijdens twee meedenkavonden gevraagd om hun mening over het gewenste profiel van de fusiepartner voorafgaand aan de gesprekken die de gemeente voerde met omliggende gemeenten. De inwoners van Graft-De Rijk bleken te hechten aan aandacht voor de monumenten, het landschap en de vitaliteit van de kernen. Daarnaast is een «Bisniz-borrel» georganiseerd om ondernemers op de hoogte te stellen van de stand van zaken en hen naar hun mening te vragen over het fusieproces. Nadat het aantal fusiekandidaten was teruggebracht tot de twee gemeenten Alkmaar en Zaanstad, hebben de burgemeesters van deze gemeenten zich gepresenteerd aan inwoners en andere belangstellenden tijdens een informatiebijeenkomst op 6 februari 2012. Ter voorbereiding op deze avond zijn interviews met de burgemeesters geplaatst in het lokale huis-aan-huisblad.

De gemeente Schermer heeft samen met diverse «stakeholders» (besturen, ondernemers, ambtenaren en de ondernemingsraad) een Waardenprofiel opgesteld waarin de belangrijkste kernwaarden, wensen en ambities van de gemeente zijn opgenomen. Het concept-Waardenprofiel is vervolgens middels drie kernbijeenkomsten in de dorpen voorgelegd aan inwoners en op basis daarvan op onderdelen aangepast. Op basis van dit Waardenprofiel zijn gesprekken gevoerd met kandidaat-fusiegemeenten. Nadat het aantal mogelijke kandidaat-gemeenten was teruggebracht naar de gemeenten Alkmaar en Heerhugowaard, is op 23 mei 2012 in de Grote Kerk van Schermerhorn een informatieavond voor bewoners en andere belangstellende georganiseerd. Deze bijeenkomst was bedoeld om kennis te maken met de burgemeesters van Alkmaar en Heerhugowaard en vragen te kunnen stellen. De uiteindelijke voorkeur van de gemeente Schermer voor Alkmaar is vervolgens tijdens drie kernbijeenkomsten nader toegelicht.

Bij de gemeente Schermer werd op 11 juni 2012 een petitie ingediend door inwoners van de kern Oterleek waarin zij uit hebben gesproken dat zij liever aansloten bij Heerhugowaard in plaats van Alkmaar. Naar aanleiding van deze petitie heeft de gemeente Schermer deze wens in de periode 30 juli tot en met 21 september 2012 onderzocht met een onafhankelijk onderzoek in Oterleek. De respons bedroeg 81%, waarvan 65,5% koos voor aansluiting bij Alkmaar en 34,5% bij Heerhugowaard.

In Alkmaar is op 19 september 2012 een speciale editie van de Stadskrant Alkmaar uitgebracht over de fusie. Op 29 september 2012 is een open dag georganiseerd voor alle inwoners om meer informatie te krijgen, vragen te stellen of schriftelijk hun mening te geven over de voorgenomen fusie. Het Stadspanel (een digitaal platform waaraan inwoners van Alkmaar van 12 jaar en ouder kunnen deelnemen) is in oktober 2012 gevraagd om een mening over de fusie. Uitkomst is dat 70% weet dat de gemeente Alkmaar van plan is te fuseren met Graft-De Rijk en Schermer en dat 65% de fusie een goed idee vindt.

Tijdens de ter inzage legging zijn geen zienswijzen binnengekomen van inwoners uit Schermer of Graft-De Rijk op het herindelingsontwerp. Zeven inwoners uit de gemeente Alkmaar hebben een (al dan niet gemotiveerde) negatieve zienswijze ingediend. Dit onder andere over het gebrek aan logische samenhang van de nieuwe gemeente en de afstand tussen burger en bestuur. De provincie concludeert dat de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer in hun reactie op de zienswijzen overtuigend hebben aangegeven dat er wel degelijk logische samenhang is tussen de drie gemeenten en dat men de verbinding tussen de inwoners en het bestuur zal waarborgen door bijvoorbeeld specifiek toegesneden kernenbeleid en buurt- en wijkbeleid te ontwikkelen. Naar aanleiding van een zienswijze van de KBO-Afdeling Graft-De Rijk is in het herindelingsadvies opgenomen dat naast Alkmaar en Schermer ook in Graft-De Rijk een servicepunt voor gemeentelijke diensten wordt ingericht.

3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

De provincie Noord-Holland heeft op 11 mei 2012 de portefeuillehouders regionale samenwerking van de acht gemeenten in de regio Alkmaar (Alkmaar, Bergen, Castricum, Graft-De Rijk, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk en Schermer) uitgenodigd voor een overleg over de fusiebewegingen van Graft-De Rijk en Schermer en de betekenis daarvan voor de andere gemeenten. In dit overleg is geconcludeerd dat er bestuurlijk draagvlak was bij de verschillende colleges zowel voor de fusie van Alkmaar en Graft-De Rijk als voor de fusie van Schermer met Alkmaar of Heerhugowaard (Schermer had op dat moment nog geen keuze gemaakt tussen deze twee gemeenten). Uit de bijeenkomst bleek tevens dat alle gemeenten vinden dat er met deze fusievarianten sprake is van evenwichtige bestuurlijke verhoudingen en zogenaamde restproblematiek niet aan de orde is. De gemeenten voorzien voor zowel de korte als de langere termijn geen andere fusies binnen de regio Alkmaar. De fusie vormt in de ogen van de omliggende gemeenten geen belemmering voor de regionale samenwerking.

Tijdens de bijeenkomst van de provincie Noord-Holland met de gemeenten uit de regio Alkmaar in mei 2012, werd afgesproken dat de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer een regiovisie zouden opstellen over de effecten van de op handen zijnde herindeling(en) op de bestuurskracht van en de verhoudingen in de regio. Conclusie uit deze regiovisie, die als bijlage is opgenomen in het herindelingsadvies, is dat de gemeenten in de Regio Alkmaar goed zijn toegerust om voor een langere periode taken op te pakken. Een positieve factor daarbij is de grote bereidheid tot onderlinge samenwerking, zowel op strategisch, beleidsontwikkend als op uitvoerend niveau. De andere gemeenten uit de regio Alkmaar hebben met deze regiovisie ingestemd.

Tegelijk met de terinzagelegging is het herindelingsontwerp toegezonden aan de raden van buurgemeenten en aan betrokken organisaties en instellingen. Naar aanleiding daarvan zijn reacties ontvangen van de

colleges van de gemeenten Koggenland en Heerhugowaard. Zij wensen de drie gemeenten veel succes met hun fusietraject. Er zijn geen negatieve zienswijzen van omliggende gemeenten ontvangen. Het herindelingsvoorstel kan dan ook rekenen op breed regionaal bestuurlijk draagvlak.

3.2. Inhoudelijke noodzaak

3.2.1. Bestuurskracht

De bestuurskracht van de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer staat al langere tijd onder druk. De twee gemeenten wijzen bijvoorbeeld op de voorbereiding, inbreng en slagkracht van de twee gemeenten in regionale overleggen, die te wensen overlaat, waardoor beide gemeenten weinig kunnen bereiken voor hun inwoners. Ook geven deze gemeenten aan dat hun sturing op samenwerking niet effectief is en dat het overzicht over de samenwerking verdwijnt door de hoeveelheid samenwerkingsverbanden waar zij aan deelnemen. Graft-De Rijk en Schermer concluderen dat samenwerking met elkaar en met andere gemeenten niet langer afdoende is om voldoende kwaliteit te kunnen leveren.

De nieuwe gemeente zal een omvang hebben van meer dan 100.000 inwoners. Dat biedt de gemeente, ook naar het oordeel van de provincie, voldoende basis om het bestuur verder te professionaliseren en de slagkracht te vergroten om ook de toekomstige opgaven aan te kunnen. De omvang maakt de organisatie voldoende robuust om continuïteit te waarborgen. Door de herindeling ontstaat meer bestuurlijke eenheid waardoor de door de regio Alkmaar gestelde doelen eenvoudiger te realiseren zijn. Daarbij krijgt de nieuwe gemeente een voortrekkersrol binnen de regionale samenwerking en een steviger positie richting de provincie Noord-Holland en het Rijk.

3.2.2. Regionale opgaven en samenhang

Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer maken samen met de gemeenten Bergen, Castricum, Heerhugowaard, Heiloo en Langedijk deel uit van de regio Alkmaar. Door de regio Alkmaar zelf zijn in 2010 in een regionaal position paper «Toekomst voor de regio Alkmaar» drie focuspunten geselecteerd, namelijk ontwikkeling tot kennisregio, ontwikkeling van het toerisme en inzetten op een duurzame regio. De visie van de nieuwe gemeente Alkmaar met daarin aandacht voor onder meer toerisme en recreatie en landschap en natuur, sluit aan bij deze regionale focuspunten. Binnen de regio zal door de fusie de afstemming en samenwerking efficiënter en effectiever kunnen verlopen.

3.2.3. Financieel perspectief van gemeenten

Aan het herindelingsadvies liggen geen directe financiële overwegingen ten grondslag. De drie gemeenten hebben sluitende begrotingen voor 2012 en de meerjarenramingen laten per saldo overschotten zien. De drie gemeenten beoordelen de vermogenspositie van de nieuwe gemeente (op basis van de begrotingen van de drie gemeenten voor 2013) als financieel levensvatbaar. De nieuwe gemeente start met een solide algemene reserve. Op basis van een analyse van de verwachte financiële positie van de nieuwe gemeente, verwacht ook de provincie Noord-Holland dat de nieuwe gemeente een gezonde financiële positie zal hebben.

3.3. Urgentie

Bij de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer leeft al enkele jaren het besef dat de gemeenten, met een relatief kleine ambtelijke organisatie, de noodzakelijke bestuurskracht missen om alle uitdagingen waarvoor gemeenten de komende jaren komen te staan zelfstandig aan te gaan. De bestuurskracht van deze gemeenten staat onder grote druk en daarmee ook de continuïteit van de dienstverlening. Ook samenwerking met andere gemeenten is niet (langer) voldoende om alle uitdagingen aan te kunnen en een goede dienstverlening aan burgers te kunnen garanderen. Daarnaast geven Graft-De Rijk en Schermer aan dat zij geen effectieve rol kunnen spelen in de verschillende regionale samenwerkingsverbanden. De provincie Noord-Holland onderschrijft de urgentie en de gesignaleerde problemen bij de samenwerking.

3.4. Overige criteria

3.4.1. Duurzaamheid

De gemeente die gevormd wordt door de samenvoeging van Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer, wordt een gemeente met meer dan 105.000 inwoners. De nieuwe gemeente zal een oppervlakte van ruim 115 km² en veertien kernen omvatten (van 91 tot circa 94.000 inwoners). De omvang van de nieuwe gemeente, gecombineerd met haar mogelijkheden op economisch, cultureel en toeristisch-recreatief gebied, bieden een robuuste gemeente, die naar verwachting voor lange tijd goed toegerust zal zijn op haar lokale en regionale opgaven en (wettelijke) taken.

3.4.2. Interne samenhang van de nieuwe gemeente

De gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer zijn met elkaar verbonden door de ligging in Noord-Holland Noord. Het gebied wordt voorts verbonden door de rijke cultuurhistorie en het natuurgebied de Eilandspolder (gelegen in de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer). Deze gedeelde cultuurhistorie en de combinatie van stad en platteland biedt de gemeenten gezamenlijke mogelijkheden op recreatief, toeristisch en economisch gebied. De nieuwe gemeente wil zich dan ook manifesteren als sterke eenheid op het gebied van cultuur en erfgoed met de leus «Holland in het klein, maakt de nieuwe gemeente groots».

De drie gemeenten werken reeds op veel terreinen samen. Graft-De Rijk en Schermer werken bijvoorbeeld samen in het beheer van het natuurgebied Eilandspolder. De drie gemeenten maken voorts deel uit van de regio Alkmaar en Veiligheidsregio Noord-Holland Noord. Daarnaast maken de gemeenten – in verschillende samenstellingen – deel uit van een groot aantal andere samenwerkingsverbanden (zie bijlage 1 van het herindelingsadvies).

Uit het herindelingsadvies blijkt dat de drie gemeenten een gezamenlijke visie hebben op de dienstverlening aan en betrokkenheid van de burger en op het te voeren wijk- en kernenbeleid. Uitgangspunt is om in Alkmaar de bestaande aanpak van het «Buurtgericht Samenwerken» voort te zetten en voor de dertien kernen in het landelijk gebied een specifiek toegesneden kernenbeleid te ontwikkelen. Door het voeren van een kernenbeleid en buurt- en wijkbeleid, zal de nieuwe gemeente voldoende rekening kunnen houden met de diversiteit van de lokale gemeenschappen.

3.4.3. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen

Met de vorming van de nieuwe gemeente wordt beoogd dat deze gemeente in bestuurlijk regionaal verband een sterkere rol kan vervullen. Doordat het aantal overleg- en samenwerkingspartners afneemt kunnen er eenvoudiger afspraken worden gemaakt over de aanpak van regionale opgaven, neemt op een aantal terreinen de bestuurlijke drukte af. De nieuwe gemeente zal in haar geheel deelnemen aan de reeds bestaande regio Alkmaar. De vijf overige gemeenten binnen de regio Alkmaar kiezen voor intensivering van de samenwerking en worden door de fusie van Alkmaar, Graft-De Rijp en Schermer niet belemmerd in deze ontwikkeling.

Bij de vorming van de nieuwe gemeente is bovendien geen sprake van zogeheten «restproblematiek» (ongunstige beïnvloeding van het toekomstperspectief van omliggende gemeenten). Dit kan worden afgeleid uit de gezamenlijke conclusie van de omliggende gemeenten uit de regio Alkmaar tijdens de bijeenkomst van de provincie Noord-Holland en uit het feit dat door omliggende gemeenten geen negatieve zienswijze is ingediend. De andere gemeenten uit de regio Alkmaar hebben laten weten geen fusies te voorzien. Zij kiezen voor verdere samenwerking binnen de regio Alkmaar. Ook voor gemeenten buiten de regio Alkmaar worden geen negatieve effecten voorzien. Ook de provincie geeft in haar zienswijze aan dat er geen sprake is van restproblematiek.

3.5. Conclusies toets Beleidskader

Het kabinet concludeert op basis van het voorgaande dat het voorstel voldoet aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling van juni 2011. Het voorstel kan rekenen op brede steun van de raden van de drie betrokken gemeenten en op maatschappelijk draagvlak in de betrokken gemeenten. Daarnaast bestaat er breed bestuurlijk draagvlak bij de omliggende gemeenten in de regio en wordt het voorstel gesteund door gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland. Dit bleek ook tijdens de bijeenkomst van 11 mei 2011 die door de provincie Noord-Holland is georganiseerd met de portefeuillehouders regionale samenwerking van de gemeenten in de regio Alkmaar. Voor de beoogde samenvoeging van de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijp en Schermer bestaat voorts voldoende inhoudelijke noodzaak en urgentie, omdat de gemeenten Graft-De Rijp en Schermer zelf aangeven deze herindeling echt nodig te hebben om hun taken adequaat op te pakken. Met de herindeling ontstaat een robuuste en tevens duurzame gemeente, die beter is toegerust om de (toekomstige) opgaven en taken op zich te nemen en waarbij de (financiële) randvoorwaarden aanwezig zijn om in de komende jaren zowel de interne samenhang van de nieuwe gemeente te versterken als de eigenheid van de wijken en dorpskernen te borgen. Tot slot zorgt de vorming van deze nieuwe gemeente voor evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de regio.

4. Financiële aspecten

Op verzoek van de drie betrokken gemeenten hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincie Noord-Holland een herindelingscan uitgevoerd, waaruit blijkt dat de herindeling financiële gevolgen heeft. Deze gevolgen staan echter een herindeling niet in de weg. Deze conclusie wordt gedeeld door gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland.

Volgens de meest recente berekeningen zal de algemene uitkering aan de nieuwe gemeente ongeveer € 0,3 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de samenstellende gemeenten in 2015 zonder

samenvoeging zouden ontvangen. Deze structurele verlaging is lager dan de teruggang op de maatstaf «vast bedrag per gemeente». Dat de algemene uitkering minder afneemt, kan grotendeels verklaard worden door een hogere uitkering op de maatstaf «oeverlengte * bodemfactor * bodemfactor gemeente». De lagere uitkering kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere te behalen efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. Dit is echter niet direct te realiseren. Daarnaast zullen de huidige gemeenten en de nieuwe gemeente kosten maken om de herindeling gestalte te geven. Krachtens de maatstaf herindeling van het gemeentefonds zullen de nieuwe gemeente per 1 januari 2015 een verhoging van de algemene uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling die naar huidig inzicht ongeveer € 7,57 miljoen bedraagt. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de herindeling uitgekeerd, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% wordt uitbetaald. De drie huidige gemeenten ontvangen in het jaar voorafgaand aan herindeling (2014) gezamenlijk een bedrag ter grootte van 25% van bovengenoemde verhoging, te weten € 1,89 miljoen. Dit bedrag zal in gelijke delen aan de gemeenten worden uitgekeerd.

5. Overige aspecten

5.1. Datum van herindeling en inwerkingtreding

Het kabinet streeft ernaar de herindeling op 1 januari 2015 in te laten gaan. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de drie gemeentebesturen en van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland. Om de herindeling per 1 januari 2015 te realiseren, dient het onderhavige wetsvoorstel uiterlijk medio september 2014 te zijn aanvaard en in werking te zijn getreden, opdat er voldoende tijd zal zijn voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen (zie paragraaf 5.2).

In het wetsvoorstel is gekozen voor onmiddellijke inwerkingtreding, waarmee wordt afgeweken van de systematiek van Vaste Veranderingen.⁴ Deze afwijking is geoorloofd, nu uitstel – gelet op de wens van de gemeenten tot herindeling per 1 januari 2015 – zou leiden tot buitensporige nadelen voor de gemeenten.

5.2. Verkiezingen

Indien realisering van de herindeling per 1 januari 2015 mogelijk blijkt, zullen de herindelingsverkiezingen naar verwachting plaatsvinden op 19 november 2014. Dit ingevolge het recent gewijzigde artikel 55, tweede lid, van de Wet arhi.⁵ Daarin wordt bepaald dat de kandidaatstelling plaatsvindt op de maandag in de periode van 5 tot en met 11 oktober voorafgaand aan de datum van herindeling. De stemming vindt plaats op de vierenvestigste dag na de kandidaatstelling (in 2014 zal dit woensdag 19 november zijn). Gedeputeerde staten kunnen, indien zwaarwegende redenen verband houdend met de dag van kandidaatstelling of met de dag van stemming daartoe nopen, bepalen dat de kandidaatstelling op een andere datum plaatsvindt, met dien verstande dat de stemming voor

⁴ Op grond van deze systematiek dienen wetsvoorstellen in beginsel alleen op 1 januari of 1 juli in werking te treden en dienen minimaal twee maanden – en in geval van betrokkenheid van medeoverheden minimaal drie maanden – te liggen tussen het moment van bekendmaking en het moment van inwerkingtreding. Zie hierover de brief van 11 december 2009, Kamerstuk 29 515, nr. 309.

⁵ Wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van de kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen (Stb. 2013, 289).

de datum van herindeling plaatsvindt. De huidige gemeente Alkmaar is op grond van artikel 5, tweede lid, van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de voorbereiding van deze tussentijdse raadsverkiezing.

Op 1 juli 2013 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat beoogt de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor met ingang van 1 januari 2015 een wijziging van de gemeentelijke indeling is voorzien en waarvan de herindelingsregeling voor 31 december 2013 is ingediend bij de Tweede Kamer, te verlengen tot aan de tussentijdse verkiezingen van november 2014. Het streven is deze uitstelwet voor 12 december 2013 in werking te laten treden.⁶ Als deze uitstelwet in werking is getreden, blijven de reguliere raadsverkiezingen van maart 2014 voor Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer achterwege. De gemeenteraad die bij deze tussentijdse verkiezingen wordt gekozen zal zitting hebben tot aan de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in 2018. De eerste zittingstermijn van de raad van de nieuwe gemeente bedraagt daardoor drie jaar en vier maanden.

5.3. Naamgeving

Het herindelingsadvies van Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer gaat niet in op de naam die de nieuwe gemeente zal krijgen. Door de fusiestuurgroep en de drie colleges van B&W is aan de drie gemeenteraden voorgesteld de naam Alkmaar te kiezen. De gemeenteraden van Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer hebben nog niet besloten over de naam van de nieuwe gemeente. Zoals vermeld staat in het Beleidskader gemeentelijke herindeling, wordt daarom in het wetsvoorstel de naam van de naar inwonertal grootste betrokken gemeente opgenomen als naam van de nieuw te vormen gemeente (paragraaf 7.3, pagina 13). In dit geval is dat Alkmaar.

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

⁶ Kamerstuk 33 681, nr.3, p. 2.