

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 2001 1
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

Telefoonnummer

Verzenddatum

1 | 7

Kenmerk

1020376/1445846

Uw kenmerk

**Betreft: Zienswijze Gedeputeerde Staten op herindelingsadvies
gemeenten Beemster en Purmerend**

Excellentie,

Op 27 februari 2020 hebben de raden van de gemeenten Beemster en Purmerend een herindelingsadvies voor hun beide gemeenten vastgesteld. Zij hebben de wens om hun gemeenten samen te voegen per 1 januari 2022 op basis van een lichte samenvoeging. Op grond van artikel 5 lid 3, Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) ontvangt u hierbij van ons het betreffende herindelingsadvies en onze zienswijze daarop. Wij verzoeken u bij dezen om op grond van artikel 6 Wet arhi een herindelingsregeling voor de gemeenten Beemster en Purmerend voor te leggen aan de ministerraad.

Voorgeschiedenis en herindelingsprocedure

Het voorliggende herindelingsadvies is het sluitstuk van een langdurige zoektocht van de gemeente Beemster om tot versterking van haar bestuurskracht te komen. In de periode van 2001 tot 2010 heeft Beemster samen met de landelijke gemeenten Zeevang, Graft De Rijp en Schermer stappen gezet tot samenwerking. De gemeenten zagen de toegevoegde waarde van meer samenwerking, omdat vraagstukken op hun afkwamen waar een grotere schaal beter bij past. Binnen de regio Zaanstreek-Waterland hadden de plattelandsgemeenten een samenwerking voor ogen, waarbij het intact houden van het landelijk gebied en de cultuurhistorische waarde gedeeld werden. In 2001 zijn de vier gemeenten met de toenmalige gedeputeerde van onze provincie in gesprek gegaan over intensievere samenwerking. Ondanks een aantal gerealiseerde samenwerkingsprojecten is de samenwerking uiteindelijk gestrand. Uit een evaluatierapport van 31 mei 2006 kwamen na de magere resultaten van de samenwerking de volgende twee opties naar voren: herstarten of stoppen. Beemster wilde bestuurlijk zelfstandig blijven. Deze opstelling is onder andere de reden waarom een bestuurlijke fusie van de plattelandsgemeenten Beemster, Schermer, Zeevang en Graft de Rijp niet van de grond is gekomen. De vier gemeenten continueerden de gerealiseerde samenwerkingsverbanden tot 2010.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Op 28 juni 2012 zijn negen burgemeesters van de regio Zaanstreek-Waterland samengekomen met ons om van gedachten te wisselen over de bestuurlijke ontwikkelingen. De regio Zaanstreek-Waterland heeft versterking van bestuurskracht nodig. Met de wens tot het behoud van bestuurlijke zelfstandigheid, maar ook het inzicht dat Beemster nauw moet samenwerken om de decentralisaties aan te kunnen, is gekozen voor Purmerend als samenwerkingspartner. Oriëntatie van Beemster op andere partners leek voor ons geen logische stap gezien de ontwikkelingen in de regio destijds. Tijdens een bezoek aan het college van Beemster in maart 2012, heeft onze toenmalig gedeputeerde aangegeven de samenwerking te steunen op voorwaarde dat bij de keuze voor het behoud van zelfstandigheid Beemster voldoende bestuurskracht moest hebben. Sinds 1 januari 2014 werkt Beemster ambtelijk samen met gemeente Purmerend in een opdrachtgevers - opdrachtnemersrelatie. De afspraken liggen vast in een samenwerkingsovereenkomst en zijn uitgewerkt in dienstverleningsovereenkomsten en een besturingsfilosofie. De ambtelijke organisatie van Purmerend is voor Beemster de uitvoeringsorganisatie voor vrijwel het volledige gemeentelijk takenpakket.

Wij hebben samen met Beemster en Purmerend meermaals bestuurlijke en ambtelijke gesprekken gevoerd over de toekomst van beide gemeenten en over de ambtelijke samenwerking. Beemster en Purmerend hebben in 2016 op eigen initiatief de ambtelijke samenwerking geëvalueerd. De samenwerking voortzetten bleek onvermijdelijk voor Beemster, maar ook profijtelijk voor beide gemeenten. Geconcludeerd werd dat het samenwerkingsmodel verbeterd moest worden.

De ambtelijke samenwerking leverde nog onvoldoende verbeteringen op, voor onder meer de zwakke financiële positie en bestuurskracht van Beemster. De ambtelijke fusie bleek een suboptimale situatie te zijn. Vervolgens is in 2017 een externe verkenner aangesteld om de in te zetten koers voor de bestuurlijke toekomst van Beemster bij de verschillende fracties op te halen. De gemeenteraad van Beemster heeft in de raadsvergadering van 9 januari 2018 het besluit genomen een bestuurlijke fusie te willen realiseren in de komende raadsperiode. De raad heeft het college van B&W opgedragen het herindelingsproces op te starten met de gemeente Purmerend. Na een financiële verkenning en een gezamenlijk bestuurlijk akkoord, heeft de gemeenteraad van Purmerend op 27 september 2018 het intentiebesluit genomen om met gemeente Beemster te fuseren.

Regionale context

Ons college vindt het, vanuit onze rol om de regionale belangen te bewaken en onze algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur, belangrijk dat bestuurskrachtversterkingen worden gezien en besproken in regionaal verband. Het college van Beemster heeft samen met beoogd fusiepartner Purmerend een uitvraag gedaan

in de regio of gemeenten wilden aansluiten bij de herindeling. De omliggende gemeenten zijn niet op dit aanbod ingegaan. De verhoudingen in de regio zijn goed en beide gemeenten werken samen in dezelfde samenwerkingsverbanden, binnen de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en de regio Zaanstreek-Waterland.

Inhoudelijke beoordeling van het herindelingsadvies

In uw beleidskader gemeentelijke herindeling 2018, geeft u aan dat u van ons verwacht dat wij de wenselijkheid van een herindeling beoordelen aan de hand van de volgende criteria:

- Draagvlak
- Bestuurskracht
- Interne samenhang / nabijheid van bestuur
- Regionale samenhang

In het herindelingsadvies zijn de gemeenten zelf ook al op deze criteria ingegaan. Wij beschrijven daarom hieronder alleen de criteria vanuit 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

- Lokaal bestuurlijk

Het herindelingsadvies is vastgesteld op initiatief van de twee betrokken gemeenteraden en net als het herindelingsontwerp hebben de twee gemeenteraden het in meerderheid vastgesteld. In de raad van Beemster hebben 9 van de 13 raadsleden ingestemd met het herindelingsadvies. In de raad van Purmerend stemden de 37 raadsleden unaniem voor het herindelingsadvies. Ook de start van het proces is een initiatief van de gemeenten zelf.

- Maatschappelijk

Sinds 2014 werkt Beemster ambtelijk samen met Purmerend. Om te komen tot een bestuurlijke fusie hebben de twee gemeenten een zorgvuldig, transparant en intensief proces doorlopen met hun inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers om te komen tot de meest geschikte fusiepartner c.q. deze fusie. De gemeentebesturen hebben diverse initiatieven ondernomen om maatschappelijk draagvlak te organiseren (zie bijlage 'Herindelingsadvies Beemster en Purmerend' over de activiteiten van Waardevol Beemster en Toekomstig Purmerend en daarin het logboek maatschappelijk draagvlak waardenprocessen vanaf pagina 58).

Van de 13 binnengekomen zienswijzen op het herindelingsontwerp zijn tien ondersteunend, twee neutraal en één kritisch. De zienswijzen hebben niet tot aanpassing in het herindelingsadvies geleid. De fusiegemeenten hebben in het 'herindelingsadvies bijlage D: Reactienota' (pagina 63) naar onze mening overtuigend beargumenteerd dat er een goed en transparant proces is gevolgd. Beide raden hebben het maatschappelijk draagvlak actief onderzocht door middel van het ophalen van waarden van zowel Beemster als Purmerend. Uit het logboek blijkt dat er ruim gelegenheid is geboden

tot inspraak. Wij zijn het dan ook eens met beide gemeenten om geen wijziging door te voeren.

- Regionaal bestuurlijk

De twee betrokken fusiegemeenten hebben alle gemeenten in de regio uitgenodigd om een zienswijze te geven op hun herindelingsontwerp. De gemeenten Waterland, Koggenland, Landsmeer, Oostzaan, Wormerland en Zaanstad hebben schriftelijk laten weten de fusie te steunen. Buiten de ter inzage termijn is door het college van gemeente Edam-Volendam een ondersteunende reactie gegeven naar aanleiding van het herindelingsadvies.

Gezien het bovenstaande zijn wij van mening dat er sprake is van ruim voldoende draagvlak, zowel lokaal bestuurlijk, maatschappelijk als regionaal bestuurlijk.

Bestuurskracht

Beemster heeft eerder gekozen om meer samen te werken met gemeente Purmerend. Zoals hiervoor beschreven werken beide gemeenten op veel terreinen al samen. De ambtelijke organisatie van Beemster is voor het grootste gedeelte in dienst van Purmerend. Beemster en Purmerend zien uiteenlopende opgaven waar zij voor staan, namelijk op het gebied van wonen, mobiliteit, economie en leefbaarheid. De herindeling biedt een oplossing voor het leveren van de benodigde kwaliteit van dienstverlening aan de inwoners, het verminderen van de kwetsbaarheid van de gemeente en het zorgdragen voor een toename van de bestuurskracht.

Purmerend heeft ca. 80.100 inwoners en Beemster ca. 9.700 inwoners. Met bijna 90.000 inwoners heeft de nieuwe gemeente Purmerend niet alleen een grotere schaal, maar heeft het ook voldoende ambtelijke én bestuurlijke capaciteit om haar maatschappelijke opgaven efficiënt en effectief aan te gaan. De gemeente Purmerend is in onze ogen zowel in staat een essentiële bijdrage te leveren aan het oppakken van regionale opgaven als voldoende rekening te houden met de kenmerken van zowel Beemster als Purmerend door middel van een dorpskern-, wijk- en buurtgerichte aanpak.

Interne samenhang/nabijheid van bestuur

In het bestuurlijk akkoord hebben de gemeenten Beemster en Purmerend, op 4 september 2018, uitgangspunten vastgelegd voor de bestuurlijke fusie. Hierin staan afspraken over het ophalen van kernwaarden van beide gemeenten, over het participatieproces, over het vormen van een dorpskern-, wijk- en buurtgerichte aanpak om te voorkomen dat de afstand tussen inwoners en bestuur als gevolg van de herindeling groeit en over het zoveel mogelijk harmoniseren van beleid tot aan de fusiedatum.

In het herindelingsadvies presenteren Beemster en Purmerend een visie op de nieuwe gemeente, die voortkomt uit het eigenstandig participatieproces dat beide gemeenten doorlopen hebben om tot kernwaarden te komen. In deze visie worden de kenmerken van

Beemster, namelijk het open landschap, het werelderfgoed en het dorpse karakter samengevoegd met de kernmerken van het stadse Purmerend.

Beide gemeenten onderkennen hun gemeenschappelijkheden en verschillen, willen die borgen en zetten zich in om zoveel mogelijk de nabijheid van bestuur en betrokkenheid van inwoners te borgen en versterken. Wij menen dat met de afspraken in dit bestuurlijk akkoord en het herindelingsadvies, optimaal invulling is gegeven aan het criterium interne samenhang/nabijheid van bestuur.

Regionale samenhang

Zoals al eerder aangegeven, is deze fusie besproken in regionaal verband. De verhoudingen in de regio zijn goed. Beide gemeenten werken samen in dezelfde samenwerkingsverbanden, binnen de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en de regio Zaanstreek-Waterland voor onder meer gemeentegrens-overstijgende taken op het gebied van bereikbaarheid, economie, zorg, arbeidsmarkt en energietransitie.

Voorwaarden lichte samenvoeging

Aan de voorwaarden van het kabinet voor toepassing van de herindelingsvariant lichte samenvoeging is voldaan. Beemster en Purmerend zijn het eens over toepassing van een lichte samenvoeging. Ook zijn er afspraken gemaakt over de rechtspositie van het personeel van de gemeente Beemster, die wordt opgeheven. De gemeentelijke organisatie van Beemster is in 2014 geïntegreerd in de gemeentelijke organisatie van Purmerend. Een aantal medewerkers van Beemster is in vaste dienst. Voor hen wordt, net zoals bij de ambtelijke fusie in 2014, gekeken naar een passende functie in de organisatie van Purmerend. Met medewerkers zonder vaste aanstelling wordt overlegd.

Financiële positie

Wij beoordelen de financiële positie van de gemeente Purmerend als voldoende. In de bijlage treft u een analyse aan van de financiële positie van beide gemeenten en een verwachting voor de nieuwe gemeente.

Commissie Economie, Financiën en Bestuur

Onze zienswijze op dit herindelingsadvies is op 15 juni 2020 besproken in de Statencommissie Economie, Financiën en Bestuur. Daarbij bleek dat deze zienswijze ook op instemming van de meerderheid van PS kan rekenen.

Conclusie

Alles afwegend beoordelen wij de door de gemeenteraden van Beemster en Purmerend voorgestelde samenvoeging van hun beide gemeenten per 1 januari 2022 als positief. Bovendien is het een initiatief van onderop, wat zowel voor u als voor ons de voorkeur heeft in het geval van herindeling.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

2 bijlagen:

- Financiële analyse fusie Beemster/Purmerend;
- Herindelingsadvies gemeenten Beemster en Purmerend;

Bijlage 1: Financiële analyse fusie Beemster / Purmerend

Voor de gemeente Beemster geldt het preventieve financiële toezicht in het kader van de Wet arhi vanaf het moment dat het herindelingsontwerp is vastgesteld door de gemeenteraden, namelijk op 26 september 2019. Voor gemeente Purmerend geldt repressief toezicht, omdat dit een lichte vorm van herindeling betreft.

De begroting 2020 van de gemeente Beemster is niet structureel in evenwicht. Naast onvermijdelijke en autonome ontwikkelingen, is het de gemeente door het nemen van een aantal dekkingsmaatregelen gelukt om het laatste jaar van de meerjarenraming sluitend te krijgen. Op het gebied van het Sociaal Domein zijn de financiële ontwikkelingen voor de uitvoering van de Wmo en Participatie gunstig. Het kan zelfs zo zijn dat de budgetten te ruim zijn ingeschat. Voor de Jeugdzorg daarentegen is het voor de gemeente een lastige opgave binnen het gestelde budget te blijven. Voor de wegen die in het beheer zijn bij gemeente Beemster, is er sprake van een zekere mate van achterstallig onderhoud. De wegen blijken in slechtere staat te zijn dan verwacht en moeten daarom met hoogste prioriteit worden onderhouden. Extra kosten voor het onderhoud moeten zoveel mogelijk voorkomen worden. Op het gebied van grondexploitaties worden in de toekomst extra inkomsten verwacht door het aantrekken van de economie. De bouwprojecten lopen geen risico door de stikstofuitspraak en PFAS omdat deze projecten onherroepelijk zijn.

Momenteel is de gemeente bezig met de voorbereiding van de kadernota 2021. Het perspectief is nagenoeg hetzelfde als de begroting van 2020, dit komt met name door de positieve effecten van de septembercirculaire.

De begroting 2020 en de meerjarenbegroting van de gemeente Purmerend zijn structureel en reëel in evenwicht. Op het onderdeel Groen is sprake van achterstallig onderhoud, maar er heeft inmiddels een grote inhaalslag plaatsgevonden. Ultimo 2019 betreft de stand van de algemene reserve circa € 24,0 mln. Bovendien is voor het jaar 2018 een positief resultaat behaald van ongeveer € 2,8 mln. In het voorlopig rekeningresultaat 2019 stijgt de reservepositie aanzienlijk door onder meer winstneming op grondexploitaties. Hier worden in de toekomst nog meer inkomsten op verwacht.

De gemeente Beemster heeft het financieel gezien niet makkelijk, zoals eerder is omschreven. Daarentegen vertoont de gemeente Purmerend een financieel gezond beeld in de begroting 2020, de meerjarenbegroting en de jaarstukken 2018. De gemeenten zijn al een aantal jaar ambtelijk gefuseerd. Het harmoniseringstraject met de gemeente Purmerend loopt voor de financiën goed op schema. Daarnaast is de gemeente Purmerend nauw betrokken bij de begrotingswijzigingen van de gemeente Beemster, omdat deze een impact kunnen hebben op de nieuwe gemeente. Dit geeft ons het vertrouwen dat de koers van deze fusie momenteel goed verloopt en dat de gemeenten hun best doen om de financiële gezondheid van de nieuwe gemeente Purmerend te waarborgen.

Dit maakt dat wij ons in beginsel geen zorgen maken over de ontwikkeling van de financiële positie van de (nieuwe) gemeente Purmerend.