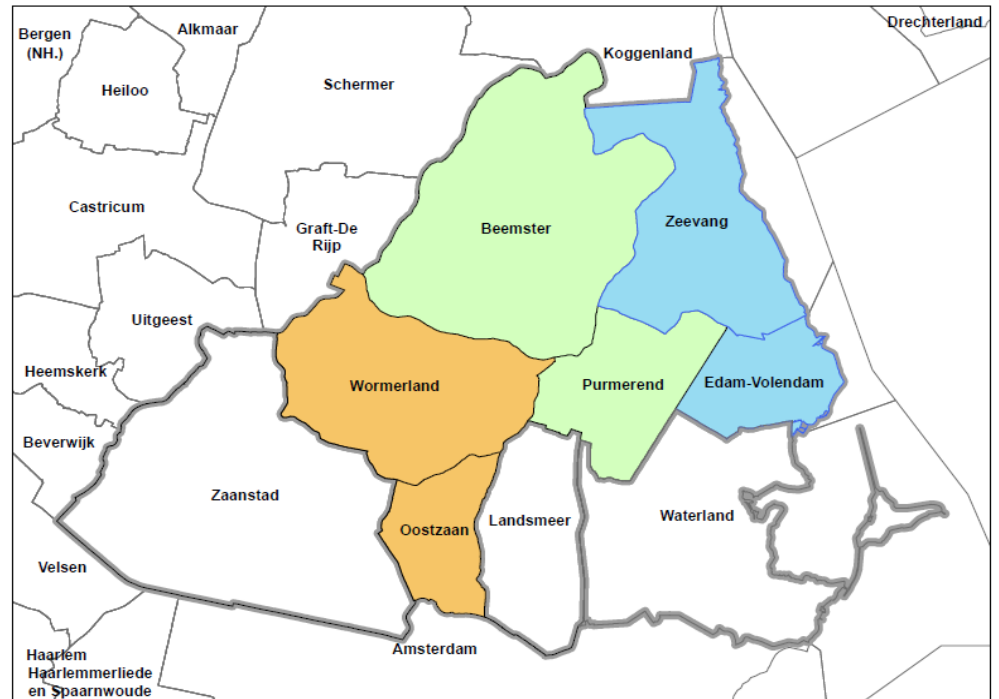


Toekomst bestuurlijke organisatie Zaanstreek-Waterland; een inventarisatie



Opgesteld in opdracht van de gemeenten Edam-Volendam en Zeevang.
Aangepast na het overleg van de GS-leden mevrouw E. Sweet en de heer J. Remkes met de
burgemeesters van de 9 gemeenten in het gebied Zaanstreek-Waterland op 20 december 2012.

Inleiding

Op 28 juni 2012 vond op uitnodiging van de provincie Noord-Holland een overleg plaats tussen de 9 burgemeesters van het gebied "Zaanstreek-Waterland", de Commissaris van de Koningin en de gedeputeerde mevrouw E. Sweet. Aanleiding voor het gesprek was het besluit van de gemeenteraad van Zeevang om te willen fuseren met de gemeente Edam-Volendam in relatie tot andere ontwikkelingen in de regio op het gebied van (intensieve) samenwerking.

In het geval gemeenten willen fuseren, dienen zij een herindelingsadvies vast te stellen. Daarin behoren gemeenten onder andere (in een zogenoemde regiovisie) aan te geven wat hun voorgenomen fusie betekent voor de regionale verhoudingen en de mogelijkheden voor andere gemeenten om hun bestuurskracht te versterken. Een herindeling is immers een zwaarwegend besluit en daarom dient de impact ervan (onder andere voor de regio) goed in beeld te worden gebracht. Gezien de ontwikkelingen in de regio (waaronder intensieve samenwerking tussen Beemster en Purmerend en de wens van Oostzaan en Wormerland om hun OVER-samenwerking uit te breiden), is er vanuit de provincie geadviseerd om, vooruitlopend op het schrijven van een herindelingsadvies, in de regio te bespreken of een eventuele fusie van Edam-Volendam en Zeevang belemmerend werkt voor andere ontwikkelingen. De gemeenten Edam-Volendam en Zeevang hebben daarop het initiatief genomen om dit te verkennen.

Edam-Volendam en Zeevang hebben KplusV organisatieadvies opdracht verleend om de in de regio levende opvattingen over samenwerking en herindeling in kaart te brengen en op basis daarvan aan te geven hoe een regiovisie er uit zou kunnen zien. Dit is een beperkte invulling van het begrip regiovisie, maar het is toereikend voor de op dit moment onderliggende vraag: In welke mate belemmert een eventuele fusie tussen Zeevang en Edam-Volendam overige (voorgenomen) ontwikkelingen in het gebied? Het is wenselijk om dit nu al te inventariseren om te voorkomen dat er later in het formele herindelingstraject nog bezwaren opkomen waarvan het beter zou zijn geweest om die eerder te adresseren.

De gemeenten Edam-Volendam en Zeevang realiseren zich bovendien dat zij eigenlijk helemaal geen positie hebben om een "echte" en breed gedragen regiovisie op te stellen; dat is iets wat alleen alle regiogemeenten gezamenlijk kunnen doen. De verantwoordelijkheid van Edam-Volendam en Zeevang gaat daarom niet verder dan het duiden van de impact van hun eventuele fusie voor de regionale verhoudingen.

Tenslotte blijkt uit hetgeen in de inventarisatieronde naar voren is gebracht dat er geen eenduidig beeld over de bestuurlijke toekomst bestaat. Er zijn overeenkomsten en verschillen, maar ook open einden. Het vergt meer regionaal overleg om daaruit één gedragen regiovisie te destilleren. Een dergelijke exercitie voert echter voor dit moment te ver en daarvoor lijkt in de regio vooralsnog ook onvoldoende draagvlak te zijn.

Een afbakening

In het gebied bestaan veel regionale verbanden en er is nog meer deelregionale dan wel intergemeentelijke samenwerking:

- 1 de metropoolregio Amsterdam;
- 2 de stadsregio Amsterdam;
- 3 de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland;
- 4 de GGD regio Zaanstreek-Waterland;
- 5 het veiligheidshuis Zaanstreek-Waterland;
- 6 Baanstede, uitvoeringsorganisatie voor de WSW in het gebied Zaanstreek-Waterland;
- 7 het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Waterland;

- 8 OVER-gemeenten, de samengevoegde ambtelijke organisaties van de gemeenten Wormerland en Oostzaan;
- 9 de Milieudienst Waterland, een samenwerking tussen de gemeenten Wormerland, Oostzaan, Landsmeer en Waterland. Zeevang en Edam-Volendam nemen op contractbasis uren af;
- 10 de (inmiddels door de gemeente Landsmeer opgezegde) "Raamovereenkomst Samenwerking IJsselmeergemeenten" waarin Edam-Volendam, Waterland en Landsmeer deelnemen. Deze raamovereenkomst beoogde de basis te zijn voor gestructureerde samenwerking tussen de drie gemeenten op het gebied van bedrijfsvoering en ondersteuning. Inmiddels heeft ook Edam-Volendam deze samenwerkingsovereenkomst opgezegd;
- diverse formele of minder formele kleinschaliger vormen van samenwerking of dienstverlening tussen twee of meer gemeenten op deelterreinen van het gemeentelijk takenpakket. Hierbij valt met name te denken aan de intergemeentelijke samenwerking op het gebied van de drie transities maar bijvoorbeeld ook aan dienstverlening door de gemeente Edam-Volendam aan de gemeente Zeevang op het gebied van crisisbeheersing/rampenbestrijding leerplicht en sociale zaken.

Al deze verbanden verschillen ten opzichte van elkaar voor wat betreft hun doelstelling, aard, omvang, taak en rechtsvorm. Een diepere analyse hiervan wordt in het bestek van het onderhavige vraagstuk niet zinvol geacht en ook niet uitgevoerd. Wel is het een soort "bewijs" van de stelling dat ook bij opschaling door gemeentelijke herindeling er altijd vormen van intergemeentelijke en regionale samenwerking nodig zullen zijn. De vanuit dit perspectief interessante vraag zou kunnen zijn waar het optimum van gemeentelijke schaalgrootte ligt: Welk takenpakket zou elke gemeente in zelfstandigheid uit moeten kunnen voeren en voor welke taken is samenwerking op grotere schaal de meest aangewezen vorm. Omdat we ook steeds meer "SETA-modellen" (zoals OVER-gemeenten) in Nederland krijgen, is de overeenkomstige vraag ook daar op van toepassing: Ook al voeg je ambtelijke organisaties (nagenoeg) volledig samen, voor welke taakonderdelen moet of wil je dan nog met andere gemeenten samenwerken.

Al deze verbanden hebben visies, programma's en plannen. Vluchtige bestudering daarvan leert dat deze vaak gericht zijn op inhoudelijke elementen als onder andere ruimtelijke en economische ontwikkeling, mobiliteit, infrastructuur, woningmarkt, zorg en welzijn. De visievraag uit het overleg tussen de provincie en de 9 burgemeesters is echter vooral bedoeld als een vraag naar de visie op de (toekomstige) bestuurlijke organisatie in de regio.

De verkenningsronde langs de gemeenten

Om te kunnen inschatten of het opstellen van een regiovisie haalbaar is en om te inventariseren of een eventuele fusie van Edam-Volendam en Zeevang andere ontwikkelingen in de regio zou kunnen belemmeren, is een verkenningsronde uitgevoerd langs de negen gemeenten¹, in de regio. In de verkennende gesprekken zijn steeds de volgende vier thema's aan de orde gesteld:

- 1 Hoe is de huidige situatie in de gemeente?
- 2 Welke ontwikkeling ziet men op korte termijn?
- 3 Wat ziet men als het lange termijn-perspectief?
- 4 Worden de eigen ontwikkelingen belemmerd door een eventuele fusie van Zeevang en Edam-Volendam?

Uit deze gesprekken is vooralsnog geen gedeeld toekomstbeeld voor de bestuurlijke organisatie van de regio te destilleren. Kijkend naar alle ingebrachte opvattingen kan over het toekomstbeeld het beste het volgende worden gezegd:

- 1 Behoudens de gemeente Zeevang, die al heeft besloten te willen fuseren met Edam-Volendam, hechten alle gemeenten aan bestuurlijke zelfstandigheid. Men ziet intergemeentelijke samenwerking, integraal of op deelterreinen, als de meest gewenste vorm om het gemeentelijk takenpakket op adequate wijze uit te kunnen voeren wanneer het "op eigen kracht" niet meer zou lukken.
- 2 Beemster en Purmerend hebben hier al vorm aan gegeven door te kiezen voor vergaande ambtelijke samenwerking met ingang van 2014. Datzelfde geldt voor Wormerland en Oostzaan die dat al vanaf 2010 doen.
- 3 De gemeente Zaanstad heeft geen uitgesproken wens tot herindeling, maar acht het, gezien de samenwerkingsverbanden die er nu al zijn, niet onlogisch dat er op termijn een Zaanstreekgemeente ontstaat met Oostzaan en Wormerland. Vooralsnog staat dat haaks op de op een zelfbewuste manier uitgedragen wens van deze beide laatste gemeenten om zelfstandig te blijven en de professionalisering van hun taakuitvoering door samenwerking vorm te geven.
- 4 Voor de verdere toekomst wordt een gemeente "Groot Waterland" (alle 7 ISW-gemeenten samen) door géén van de gesprekspartners als het meest wenselijke toekomstbeeld gezien.
- 4 Behoudens Zaanstad zelf (zie hierboven) zien de andere gemeenten Zaanstad en Purmerend blijven wat ze nu zijn. Daarnaast zien de meeste op enigerlei wijze langs de randen van Purmerend twee (min of meer samenhangende) eenheden ontstaan. Een oostelijk deel (de IJsselmeergemeenten) en een westelijk deel (de OVER-gemeenten met eventueel nieuwe partners daar aan toegevoegd).
- 5 Over de samenstelling van elk van deze twee eenheden bestaat echter geen helder beeld. OVER-gemeenten streven naar verbreding van de basis onder de huidige samenwerking en zien daarin een plaats voor zowel Landsmeer als Waterland. Landsmeer geeft thans geen voorkeur voor een samenwerkingspartner aan. Waterland zegt graag met Edam-Volendam te willen samenwerken, ook al is de samenwerkingsovereenkomst ter ziele.

¹ Er is door KplusV gesproken met de gemeentesecretarissen, waarbij is gevraagd om het bestuurlijk standpunt van de gemeente weer te geven. Er zijn korte gespreksverslagen gemaakt die veelal in de colleges besproken zijn.

- 6 Waterland betreurt een fusie van Zeevang en Edam-Volendam indien dit de gewenste samenwerking met Edam-Volendam vertraagt of zelfs teniet zal doen. Edam-Volendam op haar beurt is van mening dat dit twee verschillende zaken zijn: een fusie hoeft, zeker op termijn, vormen van samenwerking niet in de weg te staan.
- 7 Zaanstad is van mening dat elke zet op het regionale schaakbord andere mogelijke zetten kan beïnvloeden en hecht daarom aan een integrale benadering van de bestuurlijke toekomst van de regio vooraleer er formele "zetten" gedaan worden.
- 8 De overige gemeenten staan neutraal of positief tegenover een mogelijke fusie van Edam-Volendam en Zeevang.

Conclusies en vervolg

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

- 1 Met uitzondering van de eventuele fusie tussen Zeevang en Edam-Volendam, zijn van onderop voorlopig geen nieuwe herindelingsinitiatieven te verwachten.
- 2 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.
- 3 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.
- 4 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.
- 5 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.