

Overzicht bestuurlijke fusievarianten

Gevolgen verschillende varianten	Fusie Waterland	Fusie Wormerland-Oostzaan (en evt. Waterland?) *2	Fusie Purmerend (incl. Beemster)	Fusie Amsterdam (incl. Weesp)	Gemeente opheffen en grondgebied opsplitsen naar meerdere gemeenten	Andere vormen van samenwerking, bv Federatiegemeente
Context / ontwikkelingen	Waterland heeft begin 2020 besloten om bestuurlijk zelfstandig te blijven. Ook een ambtelijke fusie is daarbij uitgesloten. Er zijn op dit moment nog geen signalen dat Waterland deze beslissingen heroverweegt.	Wormerland en Oostzaan hebben tot nu toe aangegeven bestuurlijk zelfstandig te willen blijven. Zij ervaren echter bestuurlijke en organisatorische knelpunten. Beide gemeenten oriënteren zich de eigen bestuurlijke toekomst. Oostzaan wil eind 2021 de resultaten van de verkenning gereed hebben om aan de nieuwe raad aan te bieden na de gemeenteraadverkiezingen. Wormerland heeft op basis van een eerste verkenning een aantal scenario's benoemd (bijlage 3F) waar de raad over in gesprek gaat en richt zich op besluitvorming in november 2021. De uitkomst van de oriëntatie van Wormerland en Oostzaan is op dit moment nog niet bekend, en daarmee ook niet of de gemeenten open staan voor een bestuurlijke fusie, en zo ja, met welke gemeente(n).	Op 1-1-2022 is de fusie (lichte variant) tussen Purmerend en Beemster een feit. Purmerend bestaat dan uit stedelijk gebied en polderlandschap, met uitgestrekte akkers. Deze fusie is volgens de beide burgemeesters in goed sfeer en harmonie verlopen. Ook het traject met inwoners is naar tevredenheid verlopen. In het oriënterende gesprek met Purmerend (en Beemster) is aangegeven dat een fusie met Landsmeer niet als vanzelfsprekend wordt gezien, onder meer gevoed door het verleden. Tegelijkertijd is aangegeven dat een fusie tot stand kan komen, onder de voorwaarde dat Landsmeer intrinsiek gemotiveerd is (het moet echt van twee kanten komen en niet omdat Landsmeer 'moet'). (Zie voor meer informatie het gespreksverslag van 10 juni jl. (bijlage 3C).	Op 1-1-2022 is de fusie (lichte variant) tussen Amsterdam en Weesp een feit. De gemeente Amsterdam is een grootstedelijk gebied met hoofdzakelijk aan de noordoost kant (enig) open polderlandschap met dorpen als Durgerdam, Holysloot, Ransdorp en Zunderdorp. Door de fusie met Weesp wordt het landschappelijk gebied aan de oostkant groter. In het oriënterende gesprek dat gevoerd is geeft Amsterdam aan dat het van essentieel belang is dat er vanuit de raad en de inwoners van Landsmeer draagvlak is voor een bestuurlijke fusie met Amsterdam. (bijlage 3D)	Het opheffen en opsplitsen van de gemeente naar andere gemeenten kan in theorie op meerdere manieren en verschilt wezenlijk van een fusie. Het meest voor de hand liggend hierbij is een verdeling op basis van de betrokkenheid/ binding van de inwoners met de omgeving. Als voorbeeld: de inwoners van Purmerland voelen waarschijnlijk meer binding met Purmerend dan met Amsterdam of Waterland. Maar een verdeling op basis van geografie ligt ook voor de hand. Bijvoorbeeld, het Landsmeerse deel van 't Twiske gaat in z'n geheel naar Oostzaan.	De federatiegemeente als middel om de regionale bestuurskracht te bundelen wordt regelmatig 'aangehaald', maar er is nog nauwelijks ervaring met deze vorm van samenwerken in Nederland. Wettelijk gezien is deze vorm ook nog niet mogelijk. Een federatiegemeente is een samenwerkingsvorm tussen meerder gemeenten, waarbij specifieke onderwerpen door de federatiegemeente worden uitgevoerd. De deelnemende gemeenten blijven bestuurlijk zelfstandig. Een federatieraad besluit over de benoemde onderwerpen. Er zijn in de theorie verschillende vormen van de federatiegemeente beschreven. Zie verder bijgaande notitie, bijlage 3E.
Robuuste omvang: ca. 50.000 inwoners / bestendigheid: geen nieuwe discussie(s) < 7-10 jaar	Na de fusie ontstaat dan gemeente van circa 28.500 inwoners	Na fusie ontstaat een gemeente van ca. 37.500 inw. (Wo-Oz). Voor een fusie met alleen Wormerland en Oostzaan bestaat een reële kans dat deze omvang op termijn leidt tot nieuwe discussies als Waterland in een later stadium besluit alsnog open te staan voor een bestuurlijke fusie.	Na een fusie ontstaat een gemeente van ca. 101.200 inw. Een fusie met Purmerend is toekomstbestendig, zonder dat er binnen 7-10 jaar een nieuwe discussie ontstaat.	Na fusie ontstaat een gemeente van ca. 900.500 inw. Een fusie met Amsterdam is toekomstbestendig, zonder dat er binnen 7-10 jaar een nieuwe discussie ontstaat.	Bij het opsplitsen ligt de nadruk vooral op een gezamenlijk traject met de 'ontvangende' gemeenten. Ook dienen er gezamenlijk afspraken gemaakt te worden over bijvoorbeeld de nieuwe grenzen, personeel, te de verdelen middelen (verdeelsleutel). Of er een robuuste omvang ontstaat, is afhankelijk van de ontvangende gemeenten. Stel dat dit ook Waterland is, dan zal hoogst waarschijnlijk op termijn opnieuw een discussie ontstaan, waardoor een deel van de inwoners, opnieuw bij een mogelijke fusie worden betrokken.	Of er op termijn wel of niet een nieuwe discussie ontstaat over een bestuurlijke fusie, is sterk afhankelijk van de inrichting, het functioneren en de onderwerpen die worden ondergebracht in de federatiegemeente.

Gevolgen verschillende varianten	Fusie Waterland	Fusie Wormerland-Oostzaan (en evt. Waterland?) *2	Fusie Purmerend (incl. Beemster)	Fusie Amsterdam (incl. Weesp)	Gemeente opheffen en grondgebied opsplitsen naar meerdere gemeenten	Andere vormen van samenwerking, bv Federatiegemeente
Versteving bestuurskracht in de regio (ZaWa)	De bestuurskracht neemt iets toe.	De bestuurskracht neemt toe. In verhouding tot de bestuurskracht van de twee grote gemeenten in de regio, is de toename beperkter als het gaat om alleen een fusie met Wormerland en Oostzaan.	Purmerend (en Zaanstad) heeft op de meeste terreinen al een sterke regionale positie en vertegenwoordigt op dit moment mede de regio direct in de MRA (regiegroep en platforms). Beide gemeenten zijn bestuurskrachtig. De bestuurskracht van Landsmeer neemt daardoor toe.	Amsterdam is uiteraard zeer bestuurskrachtig (in de MRA en richting het Rijk en andere regio's). De ZaWa-regio verandert door uittreding. Welke dynamiek dat geeft binnen de ZaWa-regio (en i.r.t. de MRA) is niet goed in te schatten. Zie verder kopje gevolgen regio-indeling. Amsterdam staat open om over een eigen bestuurlijke entiteit voor Landsmeer van gedachten te wisselen.	Zie opmerking hiervoor. De bestuurskracht is afhankelijk van de gemeente waar het grondgebied toe gaat behoren.	Of de bestuurskracht toeneemt is afhankelijk van de deelnemende gemeenten aan de federatie en de vorm die gekozen wordt. Stel dat op een bepaald onderwerp de hele regio ZaWa deelneemt, dan is dat weer anders dan dat alleen de 3 of 4 kleine gemeenten deelnemen.
Robuuste organisatie: verminderen kwetsbaarheid	De ambtelijke organisatie zal wat robuuster worden, ofschoon er ook nog éénpitters zullen zijn; enige vermindering van kwetsbaarheid aanwezig.	De ambtelijke organisatie wordt (meer) robuust (ca. 250 fte), met minder z.g. éénpitters. Kwetsbaarheden verminderen daardoor. De ambtelijke organisatie OVER-gemeenten staat al langere tijd onder druk en kampt met veel sturings- en bezettingsproblemen. Het samenvoegen van drie ambtelijke organisaties vraagt veel tijd en zal waarschijnlijk pas op termijn leiden tot meer robuustheid en minder kwetsbaarheid.	Purmerend beschikt over een robuuste en goed functionerende ambtelijke organisatie (ca. 800 fte na fusie) met veel kennis van de regio Zaanstreek-Waterland. Een fusie leidt daardoor snel tot robuustheid voor Landsmeer. Er zal geen sprake meer zijn van een kwetsbare organisatie. Op het moment dat er bestuurlijk commitment is, zou direct gestart kunnen worden met de ambtelijke samenwerking en het samenvoegen van de ambtelijke organisaties.	Amsterdam beschikt over een omvangrijke ambtelijke organisatie (ca. 16.000 mdw) met veel kennis van de Metropoolregio Amsterdam. Een fusie leidt daardoor snel tot robuustheid voor Landsmeer. Er zal geen sprake meer zijn van een kwetsbare organisatie. Een ambtelijke fusie als voorloper zou tot de mogelijkheden kunnen behoren.	Zie opmerkingen hiervoor.	De ambtelijke organisatie zal binnen de federatie waarschijnlijk meer robuust zijn. Dat geldt niet voor de ambtelijke organisatie die niet deelneemt aan de federatie. Het effect kan ook zijn dat de achterblijvende (nog kleinere organisatie) nog kwetsbaarder wordt dan nu al het geval is.
Gevolgen regio-indeling ZaWa (overzicht bijlage 3A)	De regio-indelingen van Landsmeer komen nagenoeg overeen met die van Waterland en alle bestaande GR-en blijven intact.	De regio-indelingen van Landsmeer komt (nagenoeg) overeen met die van de drie gemeenten en alle bestaande GR-en blijven intact.	De regio-indelingen van Purmerend komt nagenoeg overeen met die van Landsmeer en alle bestaande GR-en blijven intact.	De regio-indeling van Amsterdam is volledig anders dan die van Landsmeer. Uitzondering hierop is de MRA en Vervoerregio. Voor de fusie Weesp-Amsterdam is dat ook het geval. Ervaring leert dat het ontvlechten van een regio intensief is, veel overleg en afstemming vraagt en voor de inwoners gevolgen kan hebben. Maar de fusie met Weesp laat ook zien dat dit niet perse een belemmering hoeft te zijn. Verwacht wordt dat de ZaWa-gemeenten deze keus niet van harte ondersteunen omdat de kosten van de bestaande GR-en mogelijk tot een verhoging kunnen	De mate van het effect op de regio vooral afhankelijk van de ontvangende gemeenten. Zie voor meer info de opmerkingen hiernaast.	Dit is mede afhankelijk van de vorm, de onderwerpen en de partners die deelnemen in de federatie.

Gevolgen verschillende varianten	Fusie Waterland	Fusie Wormerland-Oostzaan (en evt. Waterland?) *2	Fusie Purmerend (incl. Beemster)	Fusie Amsterdam (incl. Weesp)	Gemeente opheffen en grondgebied opsplitsen naar meerdere gemeenten	Andere vormen van samenwerking, bv Federatiegemeente
				leiden voor de ZaWa-gemeenten. Daarnaast wijzigen de buitenste contouren van regio aan de zuidzijde. Bijvoorbeeld: het eigendom van het grondgebied van het Twiske gaat over naar Amsterdam. Of dat van invloed is op de samenwerking in de regio ZaWa is op dit moment niet goed in te schatten.		
Tijdpad verkenning en wettelijk voorbereidingsspoor van 2,5 jaar (overzicht bijlage 3B).	De start van een eventuele verkenning is vooral afhankelijk van de keuze die de gemeente Waterland maakt in kader van een bestuurlijke fusie; op dit moment ligt deze keuze niet voor in Waterland.	De start van een eventuele verkenning is vooral afhankelijk van de keuze die de gemeenten maken als het gaat om een bestuurlijke fusie. Indien Wormerland en Oostzaan kiezen voor een bestuurlijke fusie, dan zal voor deze gemeente ook de vraag relevant zijn met welke gemeente(n) dat het beste kan. Beide grenzen ook aan gemeente Zaanstad en daarmee wellicht ook een optie voor beide gemeenten. Over het algemeen kan gesteld worden dat hoe meer fusiepartners, hoe langer het traject van afstemming zal zijn. Op dit moment is het niet mogelijk om een goede inschatting te maken van het mogelijk tijdspad van een fusie met deze gemeenten.	De start van een eventuele verkenning kan vrijwel direct starten, indien Landsmeer aangeeft intrinsiek gemotiveerd te zijn en daarmee kiest voor Purmerend. Een fusie kan gerealiseerd worden vanaf of m.i.v. 1-1-2026. Eerder is niet mogelijk vanwege de fusie met Beemster. De fusie Purmerend – Beemster heeft een tijdpad van 4 jaar in beslag genomen.	De start van een eventuele verkenning kan starten, indien Landsmeer aangeeft intrinsiek gemotiveerd te zijn en er draagvlak is bij de inwoners van Landsmeer. Amsterdam geeft aan dat met een eventuele herindelingsverkiezing, aangesloten zal moeten worden bij een reguliere gemeenteraadsverkiezing. Dit betekent dat indien de verkiezingen in 2026 niet haalbaar is, dan schuift een bestuurlijke fusie op naar 2030.	Deze optie verschilt wezenlijk van ‘reguliere’ herindelingen. Het wetgevingstraject dient te worden voorbereid door het gezamenlijk opstellen van een herindelingsontwerp en herindelingsadvies. Over het algemeen kan gesteld worden dat hoe meer ontvangende gemeenten er zijn, hoe ingewikkelder en langer het traject van afstemming zal zijn. Op dit moment is het niet mogelijk om een goede inschatting te maken van het mogelijk benodigde tijdspad van het opsplitsen van de gemeente.	

Mate van invloed, waar kan Landsmeer zelf op sturen?	Landsmeer heeft geen directe invloed op de keuzes die Waterland maakt.	Landsmeer heeft geen directe invloed op de keuzes die Wormerland en Oostzaan gaan maken m.b.t. het al dan niet bestuurlijk zelfstandig blijven en mogelijke fusiepartners.	Landsmeer heeft direct invloed, in die zin dat er maar 1 gesprekspartner is: Purmerend. Purmerend heeft de bereidheid uitgesproken om in gesprek te gaan over een fusie.	Landsmeer heeft direct invloed, in die zin dat er maar 1 gesprekspartner is: Amsterdam. Amsterdam heeft de bereidheid uitgesproken om in gesprek te gaan over een fusie.	Landsmeer heeft minder invloed, er zijn meerdere gesprekspartners en mogelijkheden. Is afhankelijk van de medewerking van de ontvangende gemeenten.	Landsmeer heeft minder invloed, er zijn meerdere gesprekspartners en mogelijkheden.
---	--	--	--	--	---	---

***2:** De voorkeursvariant van Landsmeer, Waterland en zo mogelijk Wormerland en Oostzaan is in het overzicht niet meegenomen omdat op basis van de huidige situatie een fusie met Waterland niet mogelijk is.

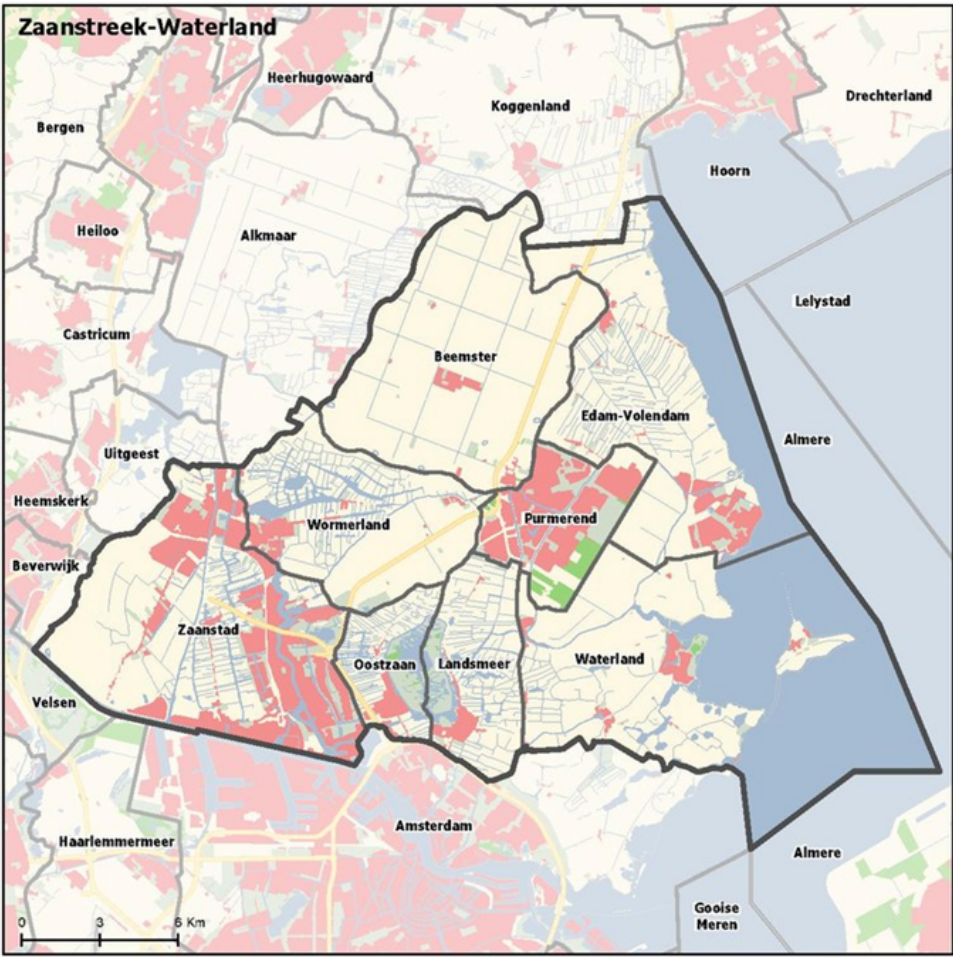
De fusievariant Landsmeer – Oostzaan is niet meegenomen omdat de provincie heeft aangegeven deze variant niet te steunen omdat deze niet voldoet aan de criteria uit het landelijk beleidskader gemeentelijke herindeling (bron: gespreksverslag provincie “Overleg met college Landsmeer over de bestuurlijke toekomst van Landsmeer” van 2 september 2020).

Bijlagen:

- 3A: Overzicht netwerken – regio’s t.o.v. Landsmeer en kaart Zaanstreek-Waterland
- 3B: Overzicht wettelijke voorbereidingsspoor bestuurlijke fusie
- 3C: Gespreksverslag oriënterend gesprek Purmerend
- 3D: Gespreksverslag oriënterend gesprek Amsterdam
- 3E: Notitie federatiegemeente
- 3F: Scenario's raad Wormerland

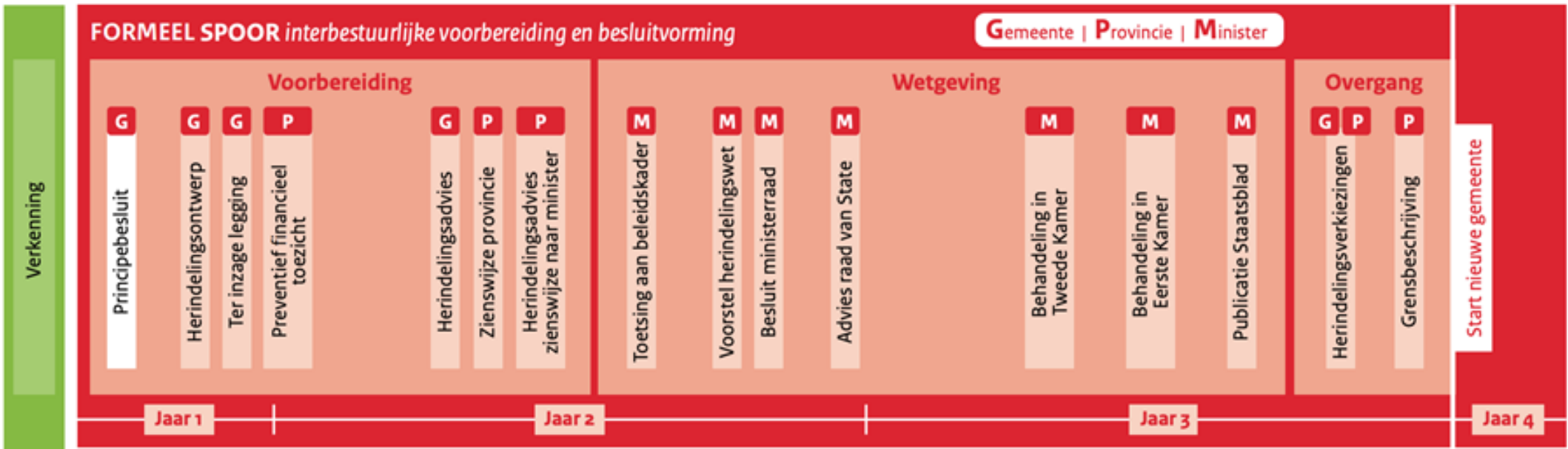
Bijlage 3A: overzicht netwerken – regio’s t.o.v. Landsmeer en kaart Zaanstreek-Waterland

Netwerken - regio's - GR-en ten opzichte van Landsmeer		Landsmeer	Waterland	Wormerland	Oostzaan	Purmerend	Amsterdam	
Metropoolregio Amsterdam	Deelregio Zaanstreek-Waterland	x	x	x	x	x	x/--	
Vervoerregio	Amsterdam (GR)	x	x	x	x	x	x	
Politie-eenheden	Noord-Holland	x	x	x	x	x	--	(A'dam)
Veiligheidsregio	Zaanstreek-Waterland (GR)	x	x	x	x	x	--	(A'dam-Amstelland)
Veiligheidshuis	Zaanstreek-Waterland	x	x	x	x	x	--	(A'dam-Amstelland)
Omgevingsdienst	IJmond (GR)	x	x	x	x	x	--	(NZ-kanaalgebied)
GGD	Zaanstreek-Waterland (GR)	x	x	x	x	x	--	(A'dam)
Jeugdzorgregio	Zaanstreek-Waterland	x	x	x	x	x	--	(A'dam-Amstelland)
Onderwijs	Samenwerkingsverbanden Po en Vo. (regio Waterland)	x	x	--(Z'std)	--(Z'std)	x	--	
Centrumgemeente vrouwenopvang/geweld in huiselijke kring	Zaanstad	x	x	x	x	x	--	(A'dam)
Centrumgemeente maatschappelijke opvang & beschermd wonen	Purmerend	x	x	--(Z'std)	--(Z'std)	x	--	(A'dam)
Veilig Thuisregio	Zaanstreek-Waterland	x	x	x	x	x	--	(A'dam-Amstelland)
Woningmarktregio	Metropoolregio Amsterdam	x	x	x	x	x	x	
Kamer van Koophandel	Noordwest	x	x	x	x	x	x	
Zorgkantoorregio	Zaanstreek-Waterland	x	x	x	x	x	--	(A'dam)
	Recreatieschap Twiske-Waterland (GR)	x	x	x	x	x	x	
	Waterlandsarchief (GR)	x	x	x	--	x	--	
	Regionale samenwerking decentralisaties sociale domein (GR)	x	x	x	x	x	--	
	SPOOR-raad (GR)	x	x	x	x	--	--	
Bron regio-info: Regioatlas.nl								



Bijlage 3B: Overzicht wettelijke voorbereidingspoor bestuurlijke fusie, samenvoegingsvarianten en toetsingscriteria

Het formele wettelijke voorbereidingspoor van een bestuurlijke fusie duurt minimaal 2,5 jaar (op basis van de Wet algemene regels herindeling (Arhi)) en start met een principebesluit van de betrokken gemeenten. Hieraan vooraf gaat de zogenaamde verkenning. De duur van deze fase is uiteraard afhankelijk van hoe snel partijen de intentie uitspreken om te komen tot een bestuurlijke fusie.



Wet Arhi

Artikel 123 van de Grondwet bepaalt dat gemeenten bij wet worden opgeheven en ingesteld, en dat de wet de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen regelt. Dit grondwetsartikel is uitgewerkt in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Daarin is onder meer geregeld hoe de betrokken gemeente- en provinciebesturen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de voorbereiding tot een herindelingsregeling ter hand kunnen nemen en welke procedureregels daarbij in acht genomen moeten worden. Op basis van de Wet arhi worden de volgende herindelingsvarianten onderscheiden:

- 1. Reguliere samenvoeging:** bij deze herindelingsvariant worden alle betrokken gemeenten opgeheven en wordt een nieuwe gemeente ingesteld.
- 2. Lichte samenvoeging:** hierbij wordt één van de betrokken gemeenten niet opgeheven en worden de andere betrokken gemeenten wel opgeheven en geïntegreerd met de niet op te heffen gemeente, waardoor de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor de niet op te heffen gemeente achterwege blijven.
- 3. Grenswijziging:** hierbij is sprake van een grenswijziging zonder opheffing of instelling van gemeenten. Indien de grenswijziging naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen, is sprake van een grenscorrectie.

Reguliere en lichte samenvoegingen, in de praktijk vaak aangeduid als ‘herindelingen’, worden bij wet in formele zin vastgesteld. Ook voor een wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van ten minste één van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen is een wet vereist (een dergelijke herindeling wordt in de praktijk ook wel ‘splitsing’ genoemd). In deze gevallen stellen de betrokken gemeenten (of de provincie) een herindelingsadvies vast, dat aan de minister van BZK wordt gezonden.

Het is denkbaar dat één of meer grenscorrecties met één of meer reguliere of lichte samenvoegingen worden gecombineerd in één herindelingsregeling, bijvoorbeeld bij een splitsing van een gemeente. De mogelijkheid om deze herindelingsvarianten te combineren biedt ruimte voor een maatwerkoplossing als de lokale omstandigheden daarom vragen.

Toetsingscriteria provincie / BZK:

- draagvlak;
- bestuurskracht;
- interne samenhang en nabijheid van bestuur;
- regionale samenhang;
- duurzaamheid