

Aan de leden van Provinciale Staten van Noord-Holland

Datum ingekomen vragen : 8 december 2020

Datum GS-besluit : 12 januari 2021

Vragen nr. 121

Vragen van mevrouw **J. Vastenhouw** (Forum voor Democratie) over Gemeentelijke fusies

De voorzitter van Provinciale Staten van Noord-Holland deelt u overeenkomstig het bepaalde in artikel 45 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Staten mede, dat op 8 december 2020 door het lid van Provinciale Staten, mevrouw **J. Vastenhouw** (Forum voor Democratie), de volgende vragen bij Gedeputeerde Staten zijn ingekomen.

INLEIDING VRAGEN

Op 5 december jl. verscheen in het Noordhollands Dagblad het artikel '*Provincie: Oostzaan en Wormerland moeten nadenken over samengaan met Zaanstad*', waarin CvK Arthur van Dijk aangeeft dat de provincie voorstander is van een fusie tussen Oostzaan en Wormerland en Zaanstad. 'Het duurt veel te lang', vindt de provincie zelfs, die zich verwondert over de gang van zaken.

Forum voor Democratie verwondert zich op haar beurt over de aandringende houding van GS ten opzichte van dit fusieproces, nu het argument voor gemeentelijke fusies bepaald niet sterk te noemen is. Volgens cijfers van het CBS daalt het aantal Nederlandse gemeenten jaarlijks, in rap tempo. In 1950 waren er 1015 Nederlandse gemeenten, in 2019 waren dat er nog slechts 355.

Burgemeesters vinden herindelingen 'onnodig, niet effectief en heilloos'. Academisch onderzoek is steeds vaker kritisch over gemeentelijke fusies. Econoom Maarten Allers van de Rijksuniversiteit Groningen, bijvoorbeeld, doet al jaren onderzoek naar het fusievraagstuk en bekeek de financiële resultaten van gemeentelijke herindelingen tussen 2001 en 2012. Zijn conclusie: niet alleen de fusies zelf kosten geld, maar eenmaal gefuseerde gemeenten geven ook structureel meer geld uit.¹

¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2013/01/19/verreweg-de-meeste-fusies-mislukken-1196057-a1344828>

Hans Schenk, hoogleraar economie aan de Universiteit Utrecht, analyseerde 25.000 samenvoegingen en kwam tot de conclusie dat 70 procent mislukt, 15 procent een ramp wordt en slechts 15 procent slaagt.² Ander onderzoek stelt vast dat fusies 'niet noodzakelijk zijn', 'ondoelmatigheid in de hand werken' en 'leiden tot hogere rentekosten voor leningen'.³ En eerder dit jaar waarschuwde vertrekkend burgemeester van Tange nog voor grote gemeentelijke fusies.⁴ Kortom, gemeentelijke fusies zijn niet per definitie iets positiefs.

Forum voor Democratie vraagt zich naar aanleiding van het nieuwsbericht op 5 december daarom het volgende af:

VRAGEN INCLUSIEF BEANTWOORDING GEDEPUTEERDE STATEN

Vraag 1:

Om welke redenen zijn GS sterk voorstander van een fusie tussen de Oostzaan en Wormerland en Zaanstad?

Antwoord 1:

Voorop staat dat wij, zoals ook aangegeven in ons beleidskader 'Bestuurskrachtige regio's in Noord-Holland' (vastgesteld door Provinciale Staten 18 november 2013), terughoudend zijn met de inzet van het zware instrument van gemeentelijke herindeling. Indien de weg naar een fusie wordt ingeslagen dan is het uitgangspunt dat dit van onderaf komt en dat er een zorgvuldig proces aan ten grondslag ligt. Dit is tevens in lijn met het Rijksbeleid⁵, waarbij eveneens de voorkeur gegeven wordt aan herindelingen 'van onderop', ofwel 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.

Vanuit onze algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur en daarmee samenhangende bestuurskracht voeren wij gesprekken met gemeenten over hun bestuurlijke toekomst. Ten aanzien van Oostzaan en Wormerland constateren wij dat de raden zich los van elkaar oriënteren op hun bestuurlijke toekomst. Zij kiezen daarbij ieder hun eigen proces, terwijl er reeds een aantal jaar sprake is van een gezamenlijke ambtelijke werkorganisatie. Daarnaast werken Zaanstad, Oostzaan en Wormerland op dit moment goed samen, bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde en veiligheid. Deels vindt deze samenwerking plaats op basis van zakelijke verrekeningen, deels op basis van goede onderlinge verhoudingen. Een structurele vorm van samenwerking vermindert de kwetsbaarheid en draagt bij aan bestuurskrachtige gemeenten.

² <https://www.nrc.nl/nieuws/2013/01/19/verreweg-de-meeste-fusies-mislukken-1196057-a1344828>

³ Bieuwe Geertsema, 2017.

⁴ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/263521/vertrekkend-burgemeester-tange-waarschuwt-voor-grote-gemeentelijke-fusies>

⁵ Beleidskader gemeentelijke herindelingen 2018, TK brief 2019-0000138956

Wij constateren tevens dat Oostzaan en Wormerland al sinds 2010 zoeken naar nieuwe groen-landelijke samenwerkingspartners. Dat heeft tot op heden nog geen succes opgeleverd. Daarover maken wij ons zorgen. De kwetsbaarheid van beide gemeenten neemt toe en de samenwerking tussen de OVER-gemeenten heeft de afgelopen tijd bestuurlijke wrijving opgeleverd. Wij vinden dat Zaanstad een logische, toekomstige fusiepartner kan zijn als een coalitie met groen-landelijke gemeenten niet lukt.

Vraag 2:

Om welke redenen stimuleert de provincie een fusie tussen deze gemeenten?

Antwoord 2:

Zie ons antwoord op vraag 1.

Vraag 3:

Wat zijn volgens de provincie de voordelen van een fusie tussen deze gemeenten?

Antwoord 3:

Zie ons antwoord op vraag 1.

Vraag 4:

Wat zijn volgens de provincie de voordelen van gemeentelijke fusies in algemene zin?

Antwoord 4:

De voordelen van gemeentelijke fusies verschillen per gemeente en zijn afhankelijk van (de complexiteit van) het lokale en regionale opgavenprofiel, de ambities op korte termijn en lange termijn en de gemeentelijke visie op samenwerking en democratische legitimiteit. In algemene zin levert een gemeentelijke fusie voordelen op bij evidente bestuurskracht problemen. De voordelen zijn dan een vermindering van de kwetsbaarheid van de organisatie door een vergroting van kennis en capaciteit, een verbetering van de dienstverlening richting inwoners en een verbetering van de nodige bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke en regionale opgaven ten behoeve van de regionale samenwerking.

Vraag 5:

Zijn er naast schaalvergroting andere argumenten te bedenken voor gemeentelijke fusies? Zo ja, welke?

Antwoord 5:

Zie ons antwoord op vraag 4.

Vraag 6:

Onderschrijft de provincie dat centralisatie – het centraliseren van bevoegdheden van lagere overheden – een algemene bestuurstrend is? Passen GS deze ook toe binnen de provincie?

Antwoord 6:

Nee, wij kunnen niet onderschrijven dat er een algemene trend is van centralisatie van bevoegdheden van lagere overheden. Onze inzet is gericht op bestuurskrachtige regio's, waarbij wij de gemeenten ondersteunen bij hun processen om te komen tot bestuurskrachtversterking.

Vraag 7:

Acht de provincie het gepast om gemeentelijke fusies te stimuleren, gelet op de scheiding van de bestuurslagen?

Antwoord 7:

Ja, al zijn wij terughoudend ten aanzien van de inzet van een gemeentelijke herindeling of fusie (zie ook ons antwoord op vraag 1). Wij hebben de algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Het initiatief van gemeenten is hierbij het uitgangspunt. Bij evidente bestuurskrachtproblemen van gemeenten, waarvoor zijzelf geen oplossingen weten te bereiken, kan onze verantwoordelijkheid met zich meebrengen dat wij gebruik maken van onze bevoegdheden zoals verankerd in de Wet arhi.

Vraag 8:

Welke effecten hebben gemeentelijke fusies op gemeentelijke en provinciale begrotingen?

Antwoord 8:

Het bepalen van de financiële consequenties van (gemeentelijke) herindelingen is een lastige materie waarvan een met zekerheid vast te stellen uitkomst op voorhand veelal niet te geven is.

Het komt zelden voor dat bij een gemeentelijke fusie de op onderdelen verwachte financiële voor- en nadelen in zijn geheel worden geconcretiseerd. De financiële afweging staat in het algemeen niet op zichzelf, maar is nadrukkelijk verbonden met bestuurlijke, beleidsmatige en organisatorische aspecten. Bijvoorbeeld wordt (in de nieuwe gemeente) een beheers-scenario het uitgangspunt of moet er ruimte zijn voor een beleidsrijk ontwikkelingsscenario.

Vraag 9:

Welke positieve effecten verwacht GS van een mogelijke fusie tussen de Oostzaan en Wormerland en Zaanstad?

Antwoord 9:

In het algemeen, maar ook in het geval van Oostzaan, Wormerland en Zaanstad, is het uitgangspunt te komen tot duurzame toekomstbestendige gemeenten. Zie verder ons antwoord op vraag 1.

Vraag 10:

Welke positieve en negatieve begrotingseffecten verwachten GS als gevolg van deze fusie?

Antwoord 10:

Zie antwoord op vraag 8.

Vraag 11:

Welke bestuurs-effecten verwachten GS als gevolg van deze fusie?

Antwoord 11:

Zie ons antwoord op vraag 1.

Vraag 12:

De gemeente Wormerland is tegenstander van deze fusie en wil haar identiteit beschermen. Hoe kijkt de provincie hier tegenaan? In hoeverre neemt de provincie dit standpunt mee in haar afweging?

Antwoord 12:

De gemeenteraad van Wormerland heeft een eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van de houdbaarheid van zelfstandigheid van de eigen gemeente. Wij vinden dat bestuurders de taak hebben om te laten zien aan de gemeenteraad wat in de toekomst gebeurt met de dienstverlening naar burgers en ondernemers als niets verandert ten opzichte van de huidige situatie. De ervaring leert dat ambtelijke fusies zonder het bestuurlijk perspectief geen succes zijn en dat de ketting dan zo sterk is als de zwakste schakel. Wij willen niets opleggen, maar het juist in gezamenlijkheid doen. De nabijheid van bestuur en het behoud van eigen identiteit vinden wij ook belangrijk, maar het behoud van de eigen identiteit van een gemeenschap is niet alleen afhankelijk van de gemeentelijke indeling en grenzen.