

Onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente Oostzaan

TwynstraGudde



Opdrachtgever:
Raadswerkgroep Bestuurlijke Toekomst Oostzaan

Auteurs:
[redacted]

Mei 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding
   - 1.1. Aanleiding en vraag
   - 1.2. Onderzoeksopzet
   - 1.3. Leeswijzer

2. Normenkader
   - 2.1. Toepassing van het normenkader

3. Analyse en beoordeling
   - 3.1. De gemeente als bestuur
     - *3.1.1. De identiteit van Oostzaan blijft behouden*
     - *3.1.2. De gemeente is in staat lokale ambities en opgaven te definiëren en realiseren*
     - *3.1.3. De gemeente is financieel gezond*
   - 3.2. De gemeente als organisatie
     - *3.2.1. De gemeente is in control*
     - *3.2.2. De gemeente is flexibel*
     - *3.2.3. De gemeente is een aantrekkelijke werkgever*
   - 3.3. De gemeente als partner in de samenleving
     - *3.3.1. De gemeente heeft een dienstverleningsstrategie die aansluit bij de diverse bevolkingsgroepen*
     - *3.3.2. De gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau*
     - *3.3.3. De gemeente is toegankelijk voor iedereen*
   - 3.4. De gemeente als partner in de regio
     - *3.4.1. De gemeente is een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner in de regio*
     - *3.4.2. De gemeente benut kansen bij de provincie, Rijk en EU*
   - 3.5. Impact van de scenario's
     - *3.5.1. Doorontwikkeling van OVER-gemeenten*
     - *3.5.2. Fusie met Zaanstad, Amsterdam of Landsmeer*

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en vraag

In mei 2021 besloot de gemeenteraad van Oostzaan zich te oriënteren op de bestuurlijke toekomst van de gemeente Oostzaan en een verkenning te starten om een goede dienstverlening aan inwoners en organisaties te kunnen realiseren, in een structureel gezonde financiële situatie. Deze verkenning is gesteund door de provincie Noord-Holland. Er zijn in dat jaar mogelijke ambtelijke en bestuurlijke samenwerkingsvormen geïnventariseerd en criteria vastgesteld. Verder zijn enquêtes uitgevoerd en rondetafelgesprekken belegd met inwoners en organisaties uit Oostzaan, over wat zij belangrijk vinden om te behouden en wat er juist veranderd moet worden. Ook hebben verkennende gesprekken plaatsgevonden met buurgemeenten over hun ideeën en wensen met betrekking tot een eventuele samenwerking met Oostzaan. De uitkomsten van deze verkenning zijn in 2022 in een overdrachtsdocument overgedragen aan de nieuwe raad en het college; hierin zijn vier mogelijke en nader te onderzoeken scenario's gepresenteerd.

In het nieuwe coalitieakkoord is afgesproken vervolg te geven aan de verkenning. Het behoud van zelfstandigheid door middel van de doorontwikkeling van de ambtelijke samenwerking met de gemeente Wormerland, wordt afgezet tegen drie andere toekomstscenario's: fusie met gemeente Zaanstad, fusie met gemeente Amsterdam en fusie met gemeente Landsmeer.

Middels een onderzoek – waarvan de uitkomsten in voorliggende rapportage zijn beschreven – wil de gemeenteraad tot een verdieping te komen en elk scenario verder uitwerken, op zo'n manier dat ze vergelijkbaar zijn. De resultaten worden ook voorgelegd aan de inwoners, verenigingen en bedrijven in Oostzaan. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek en deze rapportage, maar bij het opstellen van het rapport is hier wel rekening mee gehouden. Uiteindelijk is het aan de gemeenteraad om op basis van de informatie en het gebleken draagvlak een keuze uit de scenario's te maken.

Om dit traject te begeleiden heeft de gemeenteraad van Oostzaan een raadswerkgroep samengesteld, bestaande uit gemeenteraadsleden en fractieassistenten. In deze raadswerkgroep zijn de zes fracties uit de gemeenteraad vertegenwoordigd. De werkgroep is opdrachtgever van dit onderzoek. TwynstraGudde is gevraagd een waardevrij beeld te schetsen van de vier scenario's, waarbij de vergelijkbaarheid van de scenario's onderling wordt geborgd aan de hand van een normenkader. De weging van de normen en uiteindelijk de scenario's gebeurt door de gemeenteraad. Noch de raadswerkgroep noch TwynstraGudde doet uitspraken over de weging.

1.2. Onderzoeksopzet

In dit onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van Oostzaan worden de vier verschillende scenario's bekeken vanuit vier perspectieven: (1) de gemeente als bestuur, (2) de gemeente als organisatie, (3) de gemeente als partner in de samenleving en (4) de gemeente als partner in de regio. Een goed functionerende gemeente vraagt een samenspel tussen deze vier perspectieven. Daarom is het normenkader – wat de leidraad vormt voor dit onderzoek – opgebouwd langs deze perspectieven en kent elk perspectief zijn eigen normen. Het normenkader schept duidelijkheid over waaraan de toekomstscenario's worden getoetst. Tegelijkertijd vormt het normenkader de afbakening van het onderzoek: normen die niet zijn opgenomen worden niet onderzocht. In hoofdstuk 2 is meer te lezen over de opzet van het normenkader langs de vier perspectieven.

Verloop van het proces

Begin november is TwynstraGudde gestart met het onderzoek. Na een startgesprek met de raadswerkgroep is een globale documentstudie uitgevoerd. Hierbij zijn documenten bestudeerd die inzicht bieden in o.a. de lokale ambities en opgaven, het huidige organisatiemodel, de samenwerking met de samenleving en regionale verhoudingen en samenwerkingsverbanden. Vervolgens is een aantal interviews afgenomen met een vertegenwoordiging van het bestuur en de ambtelijke organisatie.

Het normenkader is tot stand gekomen op basis van de vooraf meegegeven onderzoeksvragen van de raadswerkgroep, expertise van TwynstraGudde met vergelijkbare toekomstverkenningen en inzichten in de lokale en regionale context op basis van een eerste documentstudie en interviewronde. De eerste aanzet van dit normenkader is samen met de raadswerkgroep verder aangevuld en verbeterd. Dit proces heeft geleid tot de vaststelling van het normenkader door de gemeenteraad in de raadsvergadering van 2 februari 2023.

Na vaststelling van het normenkader is door het opdrachtteam van TwynstraGudde een uitvoerige documentstudie en interviewronde belegd. Hiervoor is gebruik gemaakt van openbare en interne documenten en is gesproken met ambtelijke vertegenwoordigers van de vier gemeenten die in de scenario's een rol spelen.

Aan de hand van deze informatie zijn in de voorliggende rapportage de normen voor ieder toekomstscenario beschreven en beoordeeld, zodat zij vergeleken kunnen worden. Het onderzoek is eind april 2023 afgerond, alle ontwikkelingen die zich na deze datum hebben voorgedaan, of documenten die na deze datum zijn gepubliceerd, zijn geen onderdeel van dit rapport. Voor het opleveren van de definitieve rapportage heeft het onderzoeksteam twee sessies belegd met de raadswerkgroep ter toetsing en verduidelijking. Met voorliggend rapport is het aan de gemeenteraad om de scenario's te wegen en het traject naar een keuze voor de bestuurlijke toekomst van de gemeente verder vorm te geven.

We zijn de raadswerkgroep van de gemeente Oostzaan, alsmede alle respondenten die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan het onderzoek.

1.3. Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 1 wordt de inleiding gegeven, waarin de aanleiding, het doel, de onderzoeksvraag en de onderzoeksmethode worden beschreven. Ook wordt hier de leeswijzer gepresenteerd.
- In hoofdstuk 2 wordt het normenkader uitgelegd, waarin de vier perspectieven en de bijbehorende normen worden toegelicht. Ook wordt hier aangegeven hoe het normenkader wordt toegepast op de verschillende scenario's.
- In hoofdstuk 3 wordt de analyse en beoordeling uitgevoerd, waarin per scenario wordt aangegeven in welke mate aan elke norm wordt voldaan. De beoordeling wordt onderbouwd met argumenten die gebaseerd zijn op literatuur, documenten en interviews. De argumenten worden per indicator of subnorm uitgewerkt in aparte paragrafen. De bronnen worden vermeld in voetnoten.

2. Normenkader

Een normenkader is een geheel van criteria, normen en indicatoren waarmee de kwaliteit en prestaties van een organisatie of systeem kunnen worden beoordeeld. In het kader van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van Oostzaan is een normenkader ontwikkeld om de verschillende scenario's te analyseren en vergelijken. Het belang van dit normenkader ligt in het bieden van een solide basis voor het onderzoeken van toekomstige mogelijkheden en het waarborgen van een consistent en transparant evaluatieproces. Het betreft een normenkader op maat, om zo aan te sluiten bij de behoefte van de gemeenteraad om een afgewogen keuze te maken voor de bestuurlijke toekomst van Oostzaan.

Het normenkader wordt toegepast door de vier geselecteerde scenario's te analyseren en te beoordelen op basis van vier perspectieven die de verschillende aspecten van een goed functionerende gemeente vertegenwoordigen. Deze perspectieven zijn: (1) de gemeente als bestuur, (2) de gemeente als organisatie, (3) de gemeente als partner in de samenleving en (4) de gemeente als partner in de regio. Hieronder wordt voor ieder perspectief een beschrijving gegeven van wat we ermee bedoelen en wat de zaken zijn waarnaar we op zoek gaan.

De gemeente als bestuur

Dit perspectief richt zich op het democratisch functioneren en de identiteit van de bestuurlijke entiteit. Het houdt in dat de gemeente in staat moet zijn om de lokale identiteit te behouden, lokale ambities en opgaven te definiëren en realiseren, en financieel gezond te blijven. Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin de gemeente haar inwoners en bezoekers kan ondersteunen, rekening houdend met de unieke kenmerken en behoeften van Oostzaan.

De gemeente als organisatie

Dit perspectief verwijst naar het functioneren van het ambtelijk apparaat. Het omvat aspecten zoals 'in control' zijn, flexibiliteit en aantrekkelijk werkgeverschap. De gemeente moet in staat zijn om de basistaken uit te voeren, te anticiperen op veranderingen zoals nieuwe wetgeving en voldoende specialistische kennis in huis te hebben om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen.

De gemeente als partner in de samenleving

In dit perspectief staat de rol van de gemeente in het aanbieden en produceren van publieke goederen centraal. De gemeente moet een dienstverleningsstrategie hebben die aansluit bij diverse bevolkingsgroepen, investeren in het lokale voorzieningenniveau en toegankelijk zijn voor iedereen. De gemeente speelt een cruciale rol in het faciliteren van inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen en hun gemeenschappelijke opgaven.

De gemeente als partner in de regio

Tot slot verwijst dit perspectief naar de deelname in (bestuurlijke) netwerken en samenwerkingsverbanden. De gemeente moet een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner zijn in de regio en in staat zijn om kansen te benutten bij provincie, Rijk en EU. Het is belangrijk dat de gemeente haar belangen kan behartigen en regie kan voeren op samenwerkingsverbanden en verbonden partijen.

Door het normenkader op deze manier op te bouwen en toe te passen, zorgen we ervoor dat de verschillende scenario's voor de bestuurlijke toekomst van Oostzaan op een transparante en consistente manier worden geëvalueerd. Tegelijkertijd wordt

met de beoordeling van dit normenkader geen diepgravend rekenkameronderzoek op alle aspecten van een goed functionerende gemeente uitgevoerd. Het betreft daarmee dus geen doorlichting of (bestuurskracht)onderzoek van de vier gemeenten die een rol spelen in de scenario's.

2.1. Toepassing van het normenkader

We hebben gekozen voor een kwalitatieve beoordeling op het niveau van de normen, en niet op het niveau van scenario's of de vier perspectieven. De weging van de normen en uiteindelijk de scenario's is aan de gemeenteraad en niet aan ons als onderzoekers.

Om een gedegen analyse en scherpe (maar niet allesomvattende) beoordeling van de normen te realiseren, hebben we per norm onderzoek gedaan naar één of meerdere indicatoren. We hebben deze indicatoren geanalyseerd op basis van wat we hebben aangetroffen in de documentstudie en de interviews. Hierbij zijn we, afhankelijk van de indicator, bijvoorbeeld ingegaan op de aan- of afwezigheid van beleid, benodigde financiële middelen en ambtelijke capaciteit.

De beoordeling van de normen vond plaats op basis van de onderliggende analyse, aangevuld met de kennis en expertise die we als bureau hebben ontwikkeld met vergelijkbare vraagstukken met betrekking tot (doorontwikkeling van) ambtelijk gefuseerde organisaties en bestuurlijke fusietrajecten. We hebben alle normen beoordeeld aan de hand van een stoplichtmodel, waarbij we de volgende categorieën hanteren:

Groen – In het scenario wordt voldaan aan de norm
Oranje – In het scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm
Rood – In het scenario wordt niet voldaan aan de norm

Door te werken met een normenkader en stoplichtmodel is er geen ruimte voor 'grijstinten'. Zo komt de beoordeling 'oranje' (er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm) van de ene norm dichterbij het 'rood' (er wordt niet voldaan aan de norm) dan bij de andere norm. Bij iedere norm geven we daarom aan hoe we tot de beoordeling zijn gekomen.

Per scenario ontstaat ook een totaalbeeld. Het is belangrijk te beseffen dat dit geen opsomming betreft waar één scenario als beste uit de bus komt rollen. Normen (en hun beoordeling) moeten ten opzichte van elkaar worden gewogen. Zo kan de gemeenteraad beoordelen dat een norm minder zwaar weegt (ook al is deze groen beoordeeld), omdat aan een andere norm niet wordt voldaan of andersom. Een voorbeeld; in het scenario Doorontwikkeling OVER-gemeenten wordt voldaan aan de norm 'de gemeente heeft een dienstverleningsstrategie die aansluit bij diverse bevolkingsgroepen'. Echter, in andere normen van dit scenario wordt beschreven dat men in dit scenario moeite heeft om alle taken goed uit te voeren als gevolg van personeelstekorten. Deze koppeling – en weging – wordt niet door de onderzoekers van TwynstraGudde gemaakt. Het is aan de gemeenteraad om deze weging aan de normen en scenario's onderling te geven.

3. Analyse en beoordeling

In dit hoofdstuk wordt de analyse en beoordeling uitgevoerd, waarin voor ieder scenario wordt aangegeven in welke mate aan elke norm wordt voldaan. De beoordeling wordt ondersteund met argumenten die gebaseerd zijn op literatuur, documenten en interviews.

Het figuur op de volgende pagina betreft een overzicht van de beoordeling op het niveau van de normen per scenario.



Beoordeling op het niveau van de normen per scenario

Klik op gekleurde rondjes om naar de pagina met uitleg te gaan.

		Scenario 1: Doorontwikkeling OVER-gemeenten	Scenario 2: Fusie met Zaanstad	Scenario 3: Fusie met Amsterdam	Scenario 4: Fusie met Landsmeer
De gemeente als bestuur	De identiteit van Oostzaan blijft behouden				
	De gemeente is in staat om lokale ambities en opgaven te definiëren en realiseren				
	De gemeente is financieel gezond				
De gemeente als organisatie	De gemeente is in control				
	De gemeente is flexibel				
	De gemeente is een aantrekkelijk werkgever				
De gemeente als partner in de samenleving	De gemeente heeft een dienstverleningsstrategie die aansluit bij diverse bevolkingsgroepen				
	De gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau				
	De gemeente is toegankelijk voor iedereen				
De gemeente als partner in de regio	De gemeente is een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner in de regio				
	De gemeente benut kansen bij provincie, Rijk en EU				

3.1. De gemeente als bestuur

3.1.1. De identiteit van Oostzaan blijft behouden

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

Oostzaan is een gemeente met unieke eigenschappen. De ambtelijke organisatie is in staat om Oostzaan en Wormerland op een eigen manier te bedienen, waardoor ruimte is om op onderdelen 'couleur locale' toe te passen. Daarbij helpt het dat beide gemeenten veel kenmerken delen, onder meer schaalgrootte, dynamiek in de dorpen en de groenblauwe kwaliteiten. Het oordeel dat deze norm in dit scenario wordt gehaald, is gebaseerd op de flexibiliteit en maatwerk van de ambtelijke organisatie, die erin slaagt om de unieke eigenschappen van Oostzaan te behouden en te koesteren binnen de bestaande samenwerking met Wormerland.

Oostzaan heeft een unieke ligging in het groene hart van de metropoolregio Amsterdam, met natuurgebied Het Twiske als een belangrijke trekpleister. De gemeente zet zich in om deze natuur te beschermen en te versterken, bijvoorbeeld door het stimuleren van duurzaamheid, biodiversiteit en klimaatadaptatie. Ook biedt de gemeente ruimte voor recreatie en ontspanning, zowel voor de eigen inwoners als voor bezoekers uit de regio. De gemeente wil de recreatieve functie van Het Twiske verder ontwikkelen, maar wel met respect voor de natuurwaarden en de rust die het gebied uitstraalt[1]. Verder zet de gemeente in op het behoud van het Oostzanerveld en het veenweidegebied en het versterken en waarborgen van groen binnen de bebouwde kom[2].

Een ander kenmerk van de identiteit van Oostzaan is de kleinschaligheid en het dorpse karakter. De gemeente heeft een relatief kleine omvang (ongeveer 10.000 inwoners) en een hechte gemeenschap. De inwoners voelen zich veelal sterk verbonden met elkaar en met hun dorp. De ambtelijke organisatie ondersteunt in het behouden en bevorderen van deze sociale cohesie, bijvoorbeeld door verenigingen, vrijwilligerswerk, mantelzorg en andere vormen van burgerparticipatie te ondersteunen[3]. Zo kent de gemeenten verschillende subsidies om (maatschappelijke) initiatieven te ondersteunen, waaronder waardering-, budget- en incidentele subsidies. In het sportbeleid van Oostzaan lezen we bijvoorbeeld dat er rekening wordt gehouden met een flink bedrag aan waarderingssubsidies om de verschillende verenigingen en initiatieven te ondersteunen[4]. De gemeente heeft daarnaast verschillende financiële ondersteuningsmogelijkheden voor kinderen en senioren en houdt in het maken van beleid rekening met de kwetsbare groepen in de gemeenschap[5].

1. Omgevingsvisie Oostzaan 2022 – Oostzaanse identiteit
2. Omgevingsvisie Oostzaan 2022 – Visie Oostzaan thematisch
3. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten
4. Notitie Sportbeleid Oostzaan 2019-2022
5. https://www.oostzaan.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mAlle=J&mVrg=3893

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal de identiteit van Oostzaan gedeeltelijk behouden en herkenbaar blijven. In veel opzichten komen de identiteit en kernwaarden van Zaanstad en Oostzaan overeen. Zaanstad is een gemeente met vergelijkbare dorpen en groenblauwe kwaliteiten en biedt ruimte voor lokale initiatieven en verenigingen. Bovendien zijn inwoners van beide gemeenten nu al met elkaar verbonden, omdat over en weer gebruik wordt gemaakt van de voorzieningen. De gemeente zet daarnaast veelal op eenzelfde manier in op ontwikkelingen in het recreatieschap Het Twiske, waarin ze het belang van de natuur voorop stelt[7]. Het agenderen van de Oostzaanse identiteit zal in dit scenario een uitdaging zijn. Dit oordeel is gebaseerd op de overeenkomsten in identiteit en kernwaarden tussen beide gemeenten en de bestaande banden tussen de inwoners, maar houdt rekening met mogelijke uitdagingen in het waarborgen van de specifieke Oostzaanse identiteit binnen de grotere context van Zaanstad.

Zaanstad heeft een sterke en herkenbare identiteit, die onder meer tot uiting komt in de Omgevingsvisie, waarin de kernwaarden ondersteunend zijn aan de verscheidenheid aan dorpen en wijken en het groenblauwe karakter. Deze waarden zijn gebaseerd op de historie[8], het landschap, de cultuur en de economie van Zaanstad. Het participatietraject richting de Omgevingsvisie schetst een ambitieus beeld van Zaanstad in 2040 als een gemeente die groeit, innoveert en verduurzaamt, maar ook deze karakteristieke kwaliteiten behoudt en versterkt[9]. De gemeente heeft duidelijke standpunten en ambities geformuleerd wanneer het aankomt op de natuur in het landelijk gebied. In de uitvoeringsagenda Groen- en Waterplan is te lezen dat de kenmerkende landschapstypen en natuurwaarden beschermd en versterkt moeten worden. Daarbij zijn kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen alleen mogelijk als de kernwaarden van het landschap niet worden aangetast en de ontwikkelingen goed worden ingepast[10]. Deze visie komt in grote mate overeen met de Omgevingsvisie van Oostzaan, bijvoorbeeld hoe de gemeente kijkt naar het Oostzanerveld en Het Twiske[11].

De ambtelijke organisatie van Zaanstad speelt een belangrijke rol in het behouden en versterken van de identiteit van Zaanstad. De organisatie werkt daarin volgens de principes van de Omgevingswet, die meer ruimte biedt voor participatie, maatwerk en integraal werken[12]. De organisatie ondersteunt ook de initiatieven van bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties die bijdragen aan de leefbaarheid, vitaliteit en identiteit van Zaanstad. Voorbeeld hiervan is de buurthuissubsidie, zodat in iedere sociaal wijkteam een buurthuis gevestigd is waarin meerdere functies zijn gecombineerd[13]. Zaanstad betrekt zoveel mogelijk de dorpsraden bij zaken die voor hen van belang zijn, deze hebben daarnaast ook de mogelijkheid om in samenwerking

7. Interviews en gesprekken Zaanstad
8. Notitie 'Zes opgaven van de Omgevingsvisie in cultuurhistorisch perspectief'
9. Dromen over Zaanstad 2040 – Participatie Omgevingsvisie
10. Actualisatie uitvoeringsagenda Groen- en Waterplan Zaanstad – 2. Ambities Groen- en Waterplan
11. Omgevingsvisie Oostzaan 2022 - Oostzaanse identiteit
12. Participatieaanpak Zaanse Omgevingsvisie
13. https://www.zaanstad.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mPag=366

met de wijkmanager zelf onderwerpen op de agenda te zetten. Hoewel niet elk dorp een dorpsraad heeft, zijn de bestaande dorpsraden in algemene zin tevreden over de gang van zaken[14]. De gemeente organiseert diverse bewonersavonden op actuele thema's, zoals opvang van vluchtelingen, herinrichting van straten en rondom inrichting van de openbare ruimte.

Zaanstad betrekt zoveel mogelijk de bewoners, bedrijven en organisaties bij zaken die voor hen van belang zijn. Dit doen zij bijvoorbeeld via de centrale dorpsraad (CDR) als vertegenwoordiging van de lokale dorpsraden. Via structureel overleg wordt de CDR betrokken bij algemene thema's zoals mobiliteit, infrastructuur en dijkverzwaring én op specifieke thema's zoals de agrarische functie van het gebied. Het lukt de dor

Zaanstad kan zich in dit scenario inzetten voor het behoud van de identiteit van Oostzaan, net zoals de gemeente dat nu doet voor de andere kernen. Dit vraagt om een goede afstemming tussen de verschillende gebieden binnen Zaanstad. Het is echter niet zeker of Oostzaners voldoende invloed en zeggenschap hebben in de nieuwe gemeente. Het aanpassen van de Zaanse gebiedsgerichte aanpak, waarbij Oostzaan als een apart gebied wordt behandeld met een eigen gebiedsmanager, gebiedsteam en gebiedsplan, zou hieraan kunnen bijdragen.

14. Interview Zaanstad

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.

In dit scenario komt de identiteit van Oostzaan onder druk te staan. De identiteit van Amsterdam laat zich als stad met een veelheid aan stadsdelen, gebieden en wijken moeilijk vatten, maar verschilt in grote mate met de kleinschalige en landelijke identiteit van Oostzaan. Er zijn binnen Amsterdam echter veel mogelijkheden om de identiteit van kernen en gebieden te ondersteunen. De mate waarin Oostzaan haar eigen identiteit kan behouden hangt af van de wijze waarop Amsterdam omgaat met de verschillen en overeenkomsten tussen de kernen en de ruimte die zij biedt voor lokale zeggenschap en initiatief. Niettemin, gezien de aanzienlijke verschillen in schaal en karakter tussen Oostzaan en Amsterdam, is de conclusie dat dit scenario niet voldoet aan de norm van het behoud van de identiteit van Oostzaan.

De gemeente Amsterdam heeft in de Omgevingsvisie aangegeven dat zij streeft naar een 'menselijke metropool', waarin iedereen zich thuis voelt en invloed heeft op de woonomgeving. Een van de strategische keuzes die zij daarvoor maakt is meerkernige ontwikkeling. Dat betekent dat Amsterdam zich niet alleen richt op de ontwikkeling van de binnenstad, maar ook op de versterking van de andere kernen binnen de gemeente, zoals Weesp en de dorpskernen in het landelijke gebied in Amsterdam Noord. In de Omgevingsvisie is ook voor deze gebieden oog voor voorzieningen, werkgelegenheid en woningen, waardoor ze aantrekkelijker worden om te wonen en te werken. Ook wordt er meer verbinding gezocht tussen de kernen onderling en met de regio[15]. De landelijke gebieden in en rondom de gemeente vervullen een belangrijke lokale en regionale functie die behouden moet blijven, zo schrijft de gemeente. De kennis en expertise die Amsterdam heeft op dit gebied is één van de kansen in dit scenario. Zo heeft Amsterdam succes heeft behaald in de veengebieden, waar de bodemdaling is gestopt, de biodiversiteit is toegenomen en het waterbergend vermogen is gestegen (mede door een transitie naar landschaps-inclusieve landbouw)[16]. Deze kennis en ervaring zal ook relevant zijn voor de ontwikkeling van het Oostzanerveld.

Amsterdam betrekt zoveel mogelijk de bewoners, bedrijven en organisaties bij zaken die voor hen van belang zijn. Dit doen zij bijvoorbeeld via de centrale dorpsraad (CDR) als vertegenwoordiging van de lokale dorpsraden. Via structureel overleg wordt de CDR betrokken bij algemene thema's zoals mobiliteit, infrastructuur en dijkverzwaring én op specifieke thema's zoals de agrarische functie van het gebied. Het lukt de dorpsraden over het algemeen goed om relevante zaken te agenderen, maar het verschilt per dorp/thema hoe actief deze agendering plaatsvindt[17]. In dit scenario wordt Oostzaan naar verwachting onderdeel van stadsdeel Noord. Dit stadsdeel bestaat naast enkele kleine kernen voornamelijk uit stedelijk gebied. Er zal in dit scenario geconcurreerd moeten worden met de andere belangen, initiatieven en verenigingen binnen het stadsdeel. De oriëntatie van Oostzaners is daarnaast in mindere mate gericht op Amsterdam, en meer op Zaanstad.

15. Omgevingsvisie 2050 Amsterdam – 3. Amsterdam naar 2050
16. Omgevingsvisie 2050 Amsterdam – 3. Amsterdam naar 2050
17. Interviews en gesprekken Amsterdam

3.1. De gemeente als bestuur

3.1.1. De identiteit van Oostzaan blijft behouden

Een voorbeeld van hoe Amsterdam omgaat met de identiteit en eigenheid van een andere gemeente die is toegevoegd, is de fusie met Weesp per 1 januari 2022. In het Bestuurlijk akkoord en in het Herindelingsontwerp die in aanloop naar de fusie zijn opgesteld, zijn afspraken gemaakt over het behoud van de identiteit van de voormalige gemeente. Weesp is na de fusie een stadsgebied van Amsterdam (vergelijkbaar met een stadsdeel), waarin de bestuurscommissie verantwoordelijk is voor een aantal lokale taken die bijdragen aan het behoud van de identiteit van het dorp.

De identiteit van Oostzaan komt naar verwachting onder druk te staan in dit scenario. De fusie met Amsterdam brengt onvermijdelijk veranderingen met zich mee voor het karakter, de cultuur en de samenhang van Oostzaan. Het is niet vanzelfsprekend dat Oostzaan net als Weesp de status van stadsgebied krijgt na een herindeling met een eigen bestuurscommissie, een eigen ambtelijk apparaat en een eigen budget.

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal de identiteit van Oostzaan behouden blijven. De identiteit en kernwaarden van de gemeente Landsmeer lijken op veel onderdelen op die van Oostzaan. Beide gemeenten zijn groen, waterrijk en landelijk en hebben een sterke verenigingscultuur en een hechte (dorps)gemeenschap. De ambtelijke organisatie is nauw verbonden met verschillende groepen uit de samenleving. De gemeente biedt een breed scala aan subsidies[18] en zet in op behoud van de natuurwaarden van het landelijk gebied. Door de sterke overeenkomsten in identiteit en ambities tussen Landsmeer en Oostzaan, wordt in dit scenario voldaan aan de norm van het behoud van de Oostzaanse identiteit.

De gemeente Landsmeer is een groen, waterrijk en landelijke gemeente. Inwoners hechten, net als Oostzaners, veel waarde aan het behoud van deze kenmerken[19]. De gemeenten hebben vergelijkbare ambities ten aanzien van de balans tussen rust en recreatie in het landelijke gebied, het terugdringen van bodemdaling en de versterking van de biodiversiteit in de natuurgebieden[20]. Oostzaan en Landsmeer nemen beide deel aan Recreatieschap Twiske-Waterland, waarin beide gemeenten vaak dezelfde belangen behartigen. Soms lijken de belangen toch te botsen, bijvoorbeeld in de visie op het houden van festivals en evenementen in het gebied[21].

Verder kent Landsmeer een sterke verenigingscultuur en een hechte dorpsgemeenschap. De Omgevingsvisie heeft als motto 'Landsmeer, een dorp om van te houden' en stelt dat Landsmeer een dorpse gemeenschap wil blijven, waar mensen elkaar kennen en helpen.

De identiteit van Oostzaan kan in dit scenario worden behouden, mede door de vergelijkbare visie en de uitbreiding van de ambtelijke organisatie, die wat meer slagkracht en expertise krijgt door bij fusie van de twee gemeenten.

18. https://www.landsmeer.nl/sport,_recreatie_en_cultuur/subsidies_en_vergoedingen/
19. Rapport Kernkwaliteiten Landsmeer
20. Omgevingsvisie Landsmeer – 4.4 Landschap
21. Interviews en gesprekken Landsmeer

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

Oostzaan kan in dit scenario een deel van zijn lokale ambities waarmaken, maar niet allemaal. Dit oordeel is gebaseerd op de observatie dat, hoewel Oostzaan in staat is om een deel van haar ambities te realiseren, er significante uitdagingen liggen op gebieden zoals informatievoorziening, duurzaamheid en wonen, die groter zijn dan de huidige capaciteit en kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Daarnaast speelt de aanhoudende discussie over stemverhoudingen in het bestuur een rol, die het vermogen van de gemeente om volledig aan haar ambities te voldoen, belemmert. De mogelijkheid tot verdere harmonisatie met Wormerland biedt ontwikkelpotentieel, maar de huidige situatie leidt tot een gedeeltelijke invulling van de norm.

Het Coalitieakkoord van Oostzaan[22] bevat ambities die voor een groot deel passend zijn bij een kleine gemeente met beperkte (uitvoerings)mogelijkheden. De ambtelijke organisatie kan een groot deel van de ambities realiseren, maar ervaart op onderdelen ook beperkingen. Binnen het sociaal domein zien we bijvoorbeeld dat de beperkte ambtelijke capaciteit op spanning staat met de uitvoering van wettelijke taken én het realiseren van de gestelde ambities[23]. Het is hierbij wel belangrijk om op te merken dat het de gemeente, ondanks deze spanning, veelal lukt om de gestelde ambities te realiseren (o.a. rondom de verbetering van onderlinge samenwerking op het gebied van jeugdhulp en jeugdzorg en bij het oppakken van vroegsignalen over betalingsachterstanden[24]). Aan andere ambities, bijvoorbeeld op het gebied van informatievoorziening (zoals het verbeteren van de informatieveiligheid, privacy, procesmanagement en data en sturingsinformatie), kan de ambtelijke organisatie niet zomaar uitvoering geven. Ook lezen we in het collegeprogramma de ambitie om de leefbaarheid en veiligheid van de openbare ruimtes en te vergroten en de vaaroverlast te verminderen, mede door middel van een doorontwikkeling van de boa-functie. De huidige beschikbare capaciteit voor deze functie is echter onvoldoende om de handhaving significant te verhogen en deze ambitie op korte termijn te realiseren[25], er zal dus geïnvesteerd moeten worden in uitbreiding van capaciteit om deze doelstelling te realiseren. Bovendien blijft de uitvoering op een aantal grote opgaven achter als gevolg van de beperkte ambtelijke capaciteit, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en wonen. Tegelijkertijd zijn er in de ambtelijke organisatie recent wel stappen gezet die bijdragen aan de slagkracht van de gemeente, voornamelijk door nieuwe medewerkers aan te trekken[26].

Het college en de ambtelijke organisatie zijn continu in gesprek over de planning en prioritering van ambities, een voorbeeld hiervan is de planning rondom het integraal huisvestingsplan onderwijs[27]. De discussie over de stemverhouding binnen het bestuur van OVER-gemeenten vormt echter een bron van spanning tussen Oostzaan en Wormerland. Deze onenigheid, die in 2014 begon, heeft invloed op de samenwerking tussen beide gemeenten en raakt de aansturing van de ambtelijke

22. Collegeprogramma Oostzaan 2022-2026
23. Raadsbericht 5-1-2021 Integrale aanpak Sociaal Domein Oostzaan
24. Oostzaan Jaarstukken 2021 - Programma 3 - Sociaal domein
25. Oostzaan Jaarstukken 2021 – Programma - Leefomgeving
26. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten
27. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

organisatie. Deze geschillen hebben geleid tot een vertrouwensbreuk in 2020, waardoor een gezamenlijk toekomstperspectief ontbreekt. Ondanks diverse pogingen om de situatie te verbeteren, waaronder een mediation-traject, blijven de spanningen bestaan. Deze onopgeloste kwestie heeft gevolgen voor de ambtelijke organisatie. Vergelijkbare gevallen binnen andere gemeenschappelijke regelingen of ambtelijke fusieorganisaties tonen aan dat dergelijke onopgeloste bestuurlijke spanningen de effectiviteit en efficiëntie van de ambtelijke organisatie kunnen beïnvloeden.

Omdat OVER-gemeenten twee gemeentebesturen bedient, heeft de organisatie te maken met prioritering, afweging en afstemming tussen de ambities van beide gemeenten, die binnen de samenwerking hun eigen autonomie, identiteit en prioriteiten hebben en houden. Dit kost veel tijd en energie van de ambtelijke organisatie. De mate van harmonisatie verschilt per beleidsterrein en per proces. Veel beleidsterreinen en processen zijn al volledig geharmoniseerd, zoals de financiële administratie, de personeels- en salarisadministratie, de ICT-infrastructuur en de inkoop- en aanbestedingsregels. Andere beleidsterreinen en processen zijn nog niet of in mindere mate geharmoniseerd, zoals het ruimtelijk domein, het grondbeleid en de bestuurlijke besluitvorming. Uit de gesprekken blijkt verder dat de organisatie veel tijd kwijt is aan vragen, verzoeken en kleine aanpassingen in het beleid naar aanleiding van behandeling van stukken in de gemeenteraad.

De ontwikkelruimte in dit scenario zit vooral in het verder harmoniseren van het beleid, regelgeving en processen met Wormerland. Dit kan de ambtelijke organisatie efficiënter en effectiever laten werken, de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren en de bestuurskracht van beide gemeenten versterken. Door harmonisatie kan de ambtelijke werkorganisatie de twee gemeenten op een meer eenduidige manier bedienen. Dat draagt bij aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie. De colleges en raden van Oostzaan en Wormerland moeten echter wel bereid zijn om lokale ambities en maatwerkvragen aan de organisatie verder terug te brengen.

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

Het grotere ambtelijke apparaat van Zaanstad, met uitgebreide capaciteit en kennis, zou een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan veel van de Oostzaanse opgaven. Zaanstad heeft trackrecord in betrokkenheid bij kleinere, landelijke kernen en toont aandacht voor lokale thema's in beleidsvorming, mede door de inzet van gebiedsmanagers en -wethouders. Toch is het belangrijk te erkennen dat dit scenario niet onmiddellijk een verbetering op alle vlakken zou bewerkstelligen, aangezien Zaanstad kampt met vacatures in bepaalde domeinen. Het gedeeltelijk voldoen aan de norm is gebaseerd op Zaanstads grotere ambtelijke capaciteit en expertise, die potentieel aan veel van Oostzaans ambities zou kunnen bijdragen, maar ook rekening houdend met Zaanstads eigen uitdagingen, zoals vacatures in bepaalde domeinen, die de volledige realisatie van Oostzaanse opgaven kunnen belemmeren.

Zaanstad is in staat om realistische ambities te formuleren die passen bij haar mogelijkheden en prioriteiten. De beleidsfocus in deze periode ligt voornamelijk op de uitvoering van reeds vastgesteld beleid, zonder teveel te willen richten op nieuw beleid dat structureel tot extra uitgaven zou leiden[28]. Met een heldere visie op haar regionale rol en positie, streeft Zaanstad naar verbetering van de kwaliteit van wonen, werken, bereikbaarheid, duurzaamheid en sociale cohesie. Met de geformuleerde duurzaamheidsambities rondom zonnepanelen, klimaatadaptieve gebiedsontwikkeling én een stevige inzet op economie[29], woningbouw en doorstroom op de woningmarkt, kan Zaanstad voor de gemeenschap in Oostzaan bogen op de aanwezige kennis en capaciteit om vooruitgang te boeken op de lokale ambities. We zien bijvoorbeeld dat de gemeente in 2022 een Jeugdteam heeft opgebouwd welke effectief inzet op samenwerking met het onderwijs, en dat er meerdere maatregelen rondom jeugdhulp zijn opgestart[30].

Desalniettemin zijn er domeinen waarin Zaanstad nog niet de gewenste resultaten heeft geboekt. Zo zijn sommige gebiedsontwikkelingsambities (bouwprojecten, verkeersplannen, vergunningen en beleid) tijdelijk gepauzeerd of vertraagd, en zijn bijbehorende uitvoeringsprogramma's anders gefaseerd of vooruitgeschoven. Ook in de transitie naar een klimaatneutrale gemeente zijn er uitdagingen, zoals het toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht voor bedrijven die onder de Wet milieubeheer vallen. De rekenkamer concludeert dat de 'uitvoering van de energiebesparingsplicht achterblijft, de gemeente niet voldoende stuurt op de opdracht en dat informatie over bereikte prestaties en resultaten tekortschiet'[31]. Ook in Zaanstad lezen wij dat het takenpakket van de boa's te groot is in relatie tot de beperkte capaciteit, en dat er prioriteiten zijn gesteld in het uitvoeringsprogramma VTH[32]. De gemeente zet in op data analyse om tot wijk-specifieke opdrachten te komen en de handhaving zo efficiënt mogelijk te realiseren.

28. Coalitieakkoord 2022-2026 'Slagen Maken'
29. Economische visie Zaanstad – 3.1 Economische visie met hoofddoelen
30. Jaarstukken Zaanstad 2022 – 2.1 Programma Onderwijs, jeugd en zorg
31. Rekenkamer Metropool Amsterdam - Energiebesparings- en informatieplicht bij bedrijven in Zaanstad
32. Jaarstukken Zaanstad 2022 – 2.6 Programma Veiligheid, handhaving en publieke dienstverlening

3.1. De gemeente als bestuur

3.1.2. De gemeente is in staat lokale ambities en opgaven te definiëren en realiseren

In het recente verleden heeft Zaanstad een periode van moeilijke samenwerking tussen het college, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie doorgemaakt. Deze moeilijke periode leidde tot een onrustige situatie aan de top van de organisatie. Inmiddels zijn er grote stappen gezet om de samenwerking te verbeteren, zo blijkt uit de gesprekken met betrokkenen in de organisatie.

In dit scenario zou de nieuwe gemeente gedeeltelijk in staat zijn om de Oostzaanse ambities en opgaven te definiëren en te realiseren. De grotere capaciteit en expertise van de ambtelijke organisatie van Zaanstad zou veel van de lokale opgaven van Oostzaan kunnen faciliteren. Echter, gezien Zaanstad's eigen uitdagingen op een aantal onderdelen, blijft het de vraag of een dergelijke fusie op korte termijn een substantiële verbetering zou opleveren in het vermogen van Oostzaan om haar lokale ambities en opgaven te realiseren.

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

In dit scenario lukt het Oostzaan gedeeltelijk om haar lokale ambities en opgaven te definiëren en te realiseren. Dankzij het uitgebreide ambtelijke apparaat van Amsterdam zou Oostzaan op bepaalde gebieden kunnen profiteren van beschikbare kennis en capaciteit om zo de lokale ambities te verwezenlijken. Anderzijds zouden landelijke thema's wellicht moeilijker hun weg vinden naar de juiste tafels binnen een gemeente die voornamelijk te maken heeft met grootstedelijke uitdagingen en problemen. Het oordeel dat dit scenario slechts gedeeltelijk voldoet aan de norm, is gebaseerd op de potentiële voordelen van Amsterdams brede ambtelijke capaciteit en expertise voor Oostzaan, maar wordt gematigd door de uitdagingen die het verschil in stedelijke en landelijke thema's en prioriteiten met zich meebrengt, evenals de mogelijke moeilijkheid voor Oostzaners om lokale thema's te laten doordringen in de grotere stedelijke context van Amsterdam.

Amsterdam heeft een aantal omvangrijke ambities gedefinieerd, bijvoorbeeld op het gebied van klimaatneutraliteit in 2025, woningbouw, mobiliteit en het sociale domein. Uit diverse rapportages blijkt dat Amsterdam over het algemeen redelijk in staat is om haar gestelde ambities te realiseren[33]. Binnen het sociaal domein zien we dat het de gemeente bijvoorbeeld lukt om in te zetten op vroegsignalering bij betalingsachterstanden, om zo te voorkomen dat inwoners in de schulden raken. Daarnaast hebben zij passende hulp kunnen realiseren voor jongeren door de netwerken rondom deze groep (o.a. jongerencentra, scholen en jeugdprofessionals) te versterken en zijn de buurtteams verder ontwikkeld en verstevigd[34]. Vanwege de omvang van Amsterdam zou het daarnaast mogelijk zijn om de ambities van een kleinere gemeente zoals Oostzaan op gebieden als duurzaamheid of woningbouw gemakkelijk te integreren, zonder dat dit een aanzienlijke extra investering vergt. Wanneer we kijken naar VTH taken zien we dat de vraag aan de gemeente onverminderd hoog is, en dat de leefbaarheid in sommige buurten verder onder druk komt te staan. Ook de gemeente Amsterdam heeft maar in beperkte mate capaciteit om aan alle ambities op het gebied van (vaar)overlast en veiligheid te voldoen, waardoor ze prioriteiten moeten stellen. Deze prioritering is benoemd in het Actieplan Handhaving Openbare Ruimte[35], waar we lezen dat er voor het stadsdeel Noord (nog) geen prioriteit wordt gegeven aan overlast op en rondom water of objecten in de openbare ruimte[36].

Tegelijkertijd is uit een rekenkameronderzoek naar de realisatie van de ambities gebleken dat 'een integraal overzicht ontbreekt van wat er van de ambities uit het coalitieakkoord terecht is gekomen. Daarmee is de uitvoering van ambities niet goed navolgbaar'[37]. Hieruit volgt dat het moeilijk te bepalen is hoeveel vooruitgang er precies is geboekt op de verschillende ambities en waar er mogelijkheden voor Oostzaan zouden kunnen zijn. Niettemin slaagt Amsterdam erin om de opgaven en

33. Najaarsnota Amsterdam 2022 – 2. Programma's (2.1-2.12)
34. Jaarverslag Gemeente Amsterdam 2022 3.8.2
35. Jaarverslag Gemeente Amsterdam 2022 3.1.2
36. Actieplan Thor - Handhaving Openbare Ruimte, Amsterdam 2023
37. Rekenkamer Metropool Amsterdam – Uitvoering coalitieakkoord 2018-2022

ambities die ze dient te realiseren, duidelijk te formuleren[38]. In meer algemene zin kan worden gezegd dat het samenspel tussen raad, college en de ambtelijke organisatie goed verloopt. Er zijn geen signalen over een verstoorde relatie of een ambtelijke organisatie welke voor onrealistische ambities aan de lat staat[39].

In dit scenario zou de schaalgrootte van Amsterdam gevolgen kunnen hebben voor de mogelijkheden van een kleinere kern zoals Oostzaan als het gaat om de zichtbaarheid van de lokale ambities en opgaven. Vanuit het perspectief van Oostzaan zou het een uitdaging kunnen zijn om de juiste onderwerpen op tafel te krijgen. In een fusiescenario zou er concurrentie kunnen ontstaan met andere opgaven binnen het stadsdeel. Bovendien verschillen de ambities van een grote stedelijke gemeente op veel gebieden met die van een kleine landelijke gemeente zoals Oostzaan.

38. Jaarverslag Gemeente Amsterdam 2022
39. Interview Amsterdam

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal het in beperkte mate lukken om de lokale ambities en opgaven te definiëren en te realiseren. Oostzaan en Landsmeer zijn gemeenten die grotendeels met dezelfde uitdagingen en knelpunten zitten en het is niet waarschijnlijk dat ze elkaar zullen aanvullen op gebieden waar extra realisatiekracht nodig is. Het oordeel dat in dit scenario niet aan de norm wordt voldaan, komt voort uit soortgelijke uitdagingen en knelpunten, zonder dat duidelijk is hoe Oostzaan en Landsmeer elkaar op deze gebieden zouden kunnen versterken. Bovendien hebben recente incidenten binnen Landsmeer en een beperkte succesvolle uitvoering van beleid geleid tot twijfels over de potentiële realisatiekracht na een fusie.

In de afgelopen bestuursperiode (2018-2022) lag de nadruk in Landsmeer vooral op uitvoering van het vastgestelde beleid, maar er kan worden geconstateerd dat dit maar in beperkte mate succesvol was. De gemeente constateert zelf dat er "in zeer beperkte mate uitvoering is gegeven" aan de ambities van het college, zoals het actief inspelen op landelijke en regionale ontwikkelingen, uitbouwen van communicatie, uitbouwen participatie van inwoners, bedrijven en instellingen, en uitvoering geven aan de duurzaamheidsambities[40]. Bovendien is het duidelijk dat bepaalde beleidsplannen, zoals de mobiliteitsvisie en het Wabo-beleidsplan, niet uitgevoerd kunnen worden. Ook zijn er kritische opmerkingen van de rekenkamer over de Woonvisie en de realisatie ervan, en kan een groot deel van de bouwplanaanvragen niet worden uitgevoerd[41]. We zien wel dat het de gemeente Landsmeer grotendeels lukt om uitvoering te geven aan hun programma integrale veiligheid, en dat zij bijvoorbeeld de meldingen en klachten van inwoners snel weten af te handelen door de inzet van boa's[42]. Binnen het sociaal domein zien we dat de gemeente via Stichting Link inzet op verbinding en samenwerking met de jeugd, en dat ze meer laagdrempelige adviesmogelijkheden rondom opvoeding hebben gerealiseerd[43].

Landsmeer heeft recent te maken gehad met een aantal incidenten tussen raad, college en de ambtelijke organisatie, wat heeft geleid tot een verloop van personeel op bepaalde afdelingen. Landsmeer is zich bewust van deze kwetsbaarheid. De gemeente heeft het bestuurlijke standpunt ingenomen dat een fusie met een andere gemeente noodzakelijk is om de steeds complexere opgaven en ambities in de toekomst te kunnen realiseren[44].

40. Notitie BT BO-sessie april 2021 - gemeente Landsmeer
41. Notitie BT BO-sessie april 2021 – Bijlage 5: voorbeelden knelpunten
42. Jaarstukken Landsmeer 2021 – Programma Integrale Veiligheid
43. Jaarstukken Landsmeer 2021 – Sociaal Domein
44. Interviews Landsmeer

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

De financiële positie van de gemeente Oostzaan is op onderdelen zorgwekkend. Zo zijn de reservepositie en weerstandspositie op dit moment onvoldoende. Dit vertaalt zich naar een krappe begroting voor de OVER-gemeenten, waardoor op dit moment beperkte ruimte is om op onderdelen duurzaam te investeren in de organisatie. Dit is tevens de grootste beperking in de doorontwikkeling van OVER-gemeenten. De lokale lasten zijn in Oostzaan relatief hoog ten opzichte van de andere gemeenten in de regio. Ondanks enkele incidentele investeringen maken de zorgwekkende reserves, de krappe begroting, en de hoge lokale lasten van Oostzaan, dat er slechts gedeeltelijk aan deze norm voldaan kan worden in een scenario van doorontwikkeling van de OVER-gemeenten.

De jaarrekening 2021 van de gemeente Oostzaan laat de volgende financiële kengetallen zien:

- De schuldquote is 106%. Een schuldquote tussen de 90 en 130% valt binnen de bandbreedte van de signaleringswaarde 'neutraal' van de provincie.
- Het weerstandsvermogen (ratio) is 1,6. Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit gelijk is aan de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente heeft dus genoeg middelen om haar risico's op te vangen. Een ratio tussen 1,0 en 2,0 wordt als voldoende beschouwd.
- Het solvabiliteitsratio is 8,2%. Dit is het aandeel van de bezittingen op de balans dat niet met schuldverplichtingen is belast. De gemeente heeft dus relatief veel schulden ten opzichte van haar vermogen. Bij een solvabiliteitsratio lager dan 20% bevindt een gemeente zich op glad ijs.
- De investeringsquote is 9%. Dit betekent dat de investeringen 9% van de totale baten bedragen. De gemeente heeft dus relatief weinig ruimte om te investeren in haar infrastructuur en voorzieningen. Een quote tussen 5% en 10% wordt als laag beschouwd.

Deze financiële kengetallen geven aan dat de financiële positie van de gemeente Oostzaan niet sterk is en dat er verbetering nodig is om op lange termijn financieel gezond te blijven.

De begroting van de OVER-gemeenten laat zien dat er weinig ruimte is om te investeren in de ambtelijke organisatie. De begroting voor 2023 sluit met een positief saldo van € 0,2 miljoen, maar voorziet tekorten in de jaren daarna. Het weerstandsvermogen van OVER-gemeenten ligt met een ratio van 1,0 per 2023 onder de streefnorm en het solvabiliteitsratio van 24% in 2023 is eveneens zorgwekkend. Beide onderdelen vormen een direct risico in de begroting van Oostzaan, aangezien de deelnemende gemeenten de risico's dragen die niet binnen de GR gedekt kunnen worden. De negatieve investeringsquote in 2021 (-0,5%) wijst erop dat de gemeente een probleem heeft om de lopende uitgaven te beheersen, met als risico dat op termijn inhaalinvesteringen nodig zullen zijn. De onzekerheid over de financiële bijdragen vanuit het Rijk maken het moeilijk om te voorspellen hoe de financiële situatie zich in de toekomst zal ontwikkelen. De huidige begroting is gebaseerd op een aantal aannames en onzekerheden, zoals de ontwikkeling van het gemeentefonds, de kosten van het sociaal domein en de gevolgen van de coronacrisis. De begroting bevat ook een aantal knelpunten die nog niet zijn opgelost, zoals het tekort aan

personeel en huisvesting, het gebrek aan innovatiekracht en het achterblijven van de dienstverlening aan inwoners en bestuur. Om deze knelpunten aan te pakken is een structurele aanvullende bijdrage nodig van beide gemeenten[45].

Hoewel er in 2021 incidenteel middelen beschikbaar zijn gesteld om te investeren in de ambtelijke organisatie, is een structurele aanvullende bijdrage nodig om knelpunten op de lange termijn op te lossen, bijvoorbeeld ten aanzien van de nieuwe functies (zoals een privacy officer) en het groeiende takenpakket (zoals de toegenomen WMO-aanvragen) te bekostigen. De onzekerheid over de financiële bijdragen vanuit het Rijk maakt het moeilijk om te voorspellen hoe de financiële situatie zich in de toekomst zal ontwikkelen.

Met een OZB-tarief op woningen van 0,1075%, een afvalstoffenheffing van € 335,- en een rioolheffing van € 330,- zijn de lasten in de gemeente Oostzaan relatief hoog ten opzichte van de andere gemeenten in de regio. Een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.486,- aan lokale lasten in Oostzaan. Dit is meer dan het landelijk gemiddelde van € 1.057,-[46].

Ter vergelijking: een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.016,- aan lokale lasten in Amsterdam, € 1.000,- in Zaanstad en € 1.226,- in Landsmeer. Het OZB-tarief op woningen is in Oostzaan hoger dan in Amsterdam (0,0358%), Zaanstad (0,0979%) en Landsmeer (0,0884%). De afvalstoffenheffing is in Oostzaan lager dan in Amsterdam (€ 368,-) en Zaanstad (€ 366,-), maar hoger dan in Landsmeer (€ 300,-). De rioolheffing is in Oostzaan hoger dan in Amsterdam (€ 131,-), Zaanstad (€ 195,-) en Landsmeer (€ 230,-).

De hoge lokale lasten in Oostzaan hangen samen met de beperkte financiële draagkracht van de gemeente, die mede wordt bepaald door de lage uitkering uit het gemeentefonds. Het gemeentefonds is de belangrijkste bron van inkomsten voor gemeenten en wordt verdeeld op basis van een aantal maatstaven, zoals het aantal inwoners, het aantal bijstandsgerechtigden en het aantal woningen. Oostzaan ontvangt per inwoner minder uit het gemeentefonds dan Amsterdam, Zaanstad en Landsmeer. Dit komt onder andere doordat Oostzaan minder grootstedelijke problematiek kent en minder taken uitvoert dan deze gemeenten.

45. Begroting OVER-gemeenten 2023 - 2026
46. www.waarstaatjegemeente.nl

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

De financiële positie van de gemeente Zaanstad is op onderdelen zorgwekkend. Zo zijn de reservepositie en weerstandspositie op dit moment onvoldoende. Dit maakt dat investeren in het voorzieningenniveau en in de ambtelijke organisatie begrenst is en dat ambities worden bijgesteld. Dit scenario voldoet gedeeltelijk aan de norm vanwege de kwetsbare financiële situatie in Zaanstad, waarbij hoge schulden, beperkte investeringsruimte en relatief hoge lokale lasten worden gecombineerd met een onzekere toekomstige financiële ontwikkeling, ondanks het feit dat de samenvoeging met Zaanstad waarschijnlijk zal leiden tot lagere lokale lasten voor inwoners van Oostzaan.

De jaarrekening 2021 van de gemeente Zaanstad laat de volgende financiële kengetallen zien[47]:

- De schuldquote is 106%. Dat moet niet meer worden, want hoe hoger de schuld, hoe lastiger het wordt om het af te lossen. Vanaf 130% wordt het als een risico gezien.
- Het weerstandsvermogen (ratio) is 1,6. Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit gelijk is aan de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente heeft dus genoeg middelen om haar risico's op te vangen. Een ratio tussen 1,0 en 2,0 wordt als voldoende beschouwd.
- Het solvabiliteitsratio is 16,4%. De solvabiliteit is daarmee behoorlijk laag in Zaanstad. Dat komt deels doordat er enkele jaren terug vervroegd is afgeschreven. Daardoor daalde de omvang van de activa, terwijl het vreemd vermogen onveranderd bleef. De solvabiliteit is echter de laatste jaren langzaam gestegen. De VNG geeft 20% als signaalwaarde aan.
- De investeringsquote is 12%. Dit betekent dat de investeringen 12% van de totale baten bedragen. De gemeente heeft dus een redelijke ruimte om te investeren in haar infrastructuur en voorzieningen. Dit wordt als gemiddeld beschouwd.

Deze financiële kengetallen geven aan dat de financiële positie van de gemeente Zaanstad kwetsbaar is en dat er verbetering nodig is om op lange termijn financieel gezond te blijven. De onzekerheid over de financiële bijdragen vanuit het Rijk maken het moeilijk om te voorspellen hoe de financiële situatie zich in de toekomst zal ontwikkelen. De begroting is echter tot en met 2026 sluitend.

De krapte in de begroting is aanleiding voor Zaanstad om kritisch te kijken naar investeringen in voorzieningen en in de ambtelijke organisatie. Het huidige college kiest vooralsnog voor een beleidsarme programmabegroting, met aandacht voor 'de basis op orde' krijgen. Dit betekent dat de gemeente zich vooral richt op het uitvoeren van bestaand beleid en het nakomen van wettelijke verplichtingen, en minder op het ontwikkelen van nieuw beleid of het realiseren van extra ambities. De gemeente wil zo voorkomen dat er tekorten ontstaan of dat er bezuinigd moet worden op belangrijke voorzieningen of taken.

47. Jaarrekening 2021 –Jaarstukken 2021 gemeente Zaanstad

Met een OZB-tarief op woningen van 0,0979%, een afvalstoffenheffing van € 366,- en een rioolheffing van € 195,- zijn de lasten in de gemeente Zaanstad relatief laag ten opzichte van de andere gemeenten in de regio. Een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.000,- aan lokale lasten in Zaanstad. Dit is minder dan het landelijk gemiddelde van € 1.057,-[48].

Ter vergelijking: een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.016,- aan lokale lasten in Amsterdam, € 1.486,- in Oostzaan en € 1.226,- in Landsmeer. Het OZB-tarief op woningen is in Zaanstad lager dan in Amsterdam (0,0358%), Oostzaan (0,1075%) en Landsmeer (0,0884%). De afvalstoffenheffing is in Zaanstad ongeveer gelijk aan die in Amsterdam (€ 368,-), maar hoger dan in Oostzaan (€ 335,-) en Landsmeer (€ 300,-). De rioolheffing is in Zaanstad lager dan in Amsterdam (€ 131,-), Oostzaan (€ 330,-) en Landsmeer (€ 230,-).

In de begroting van 2023 heeft Zaanstad gekozen om de belastingen en tarieven minimaal te laten stijgen om de uitgaven van de inwoners en bedrijven niet nog meer onder druk te zetten. Er is echter ruimte om in de toekomst ombuigingen door te voeren op de belastingbaten.

Bij een samenvoeging tussen Oostzaan en Zaanstad is het aannemelijk dat de inwoners van Oostzaan in de toekomst minder lokale lasten gaan betalen, met name omdat de OZB-tarieven op woningen lager zijn in Zaanstad. De rioolheffing is eveneens iets lager in Zaanstad.

48. www.waarstaatjegemeente.nl

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

De gemeente Amsterdam heeft over het algemeen een redelijk stabiele financiële positie, die net als veel andere gemeenten onder druk staat door de gevolgen van de coronacrisis en de onzekerheid over de rijksbijdragen. Dit scenario voldoet grotendeels aan de norm, ondanks de toekomstige begrotingstekorten en een weerstandsvermogen en solvabiliteitsratio die onder de gestelde normen liggen, dankzij de mogelijkheid van Amsterdam om te werken met een beleidsrijke programmabegroting, haar lage lokale lasten vergeleken met omliggende gemeenten en de relatief lage investeringsquote die de schuldverplichtingen en rentelasten van de gemeente beperkt.

De jaarrekening 2021 van de gemeente Amsterdam laat de volgende financiële kengetallen zien[49]:

- De schuldquote is 93%. Een schuldquote tussen de 90 en 130% valt binnen de bandbreedte van de signaleringswaarde 'neutraal' van de provincie.
- Het weerstandsvermogen (ratio) is 0,4. Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit te laag is ten opzichte van de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente heeft dus genoeg middelen om haar risico's op te vangen. Een ratio lager dan 1,0 wordt als onvoldoende beschouwd.
- Het solvabiliteitsratio is 50%. Een solvabiliteitsratio tussen de 20% en 50% valt binnen de bandbreedte van de signaleringswaarde 'neutraal' van de provincie. Onder de 20% is de signaleringswaarde onvoldoende.
- De investeringsquote is 15%. Dit betekent dat de investeringen 15% van de totale baten bedragen. De gemeente heeft dus een ruime ruimte om te investeren in haar infrastructuur en voorzieningen. Dit wordt als hoog beschouwd.

Deze financiële kengetallen geven aan dat de financiële positie van de gemeente over het algemeen stabiel is maar ook enkele kwetsbaarheden kent, met name het weerstandsvermogen is onder de maat. De gemeente heeft een sluitende begroting voor 2023, maar voorziet tekorten in de jaren daarna. De gemeente kiest in tegenstelling tot Zaanstad wel voor een beleidsrijke programmabegroting, met aandacht voor 'de stad weerbaar maken'. Dit betekent dat de gemeente zich niet alleen richt op het uitvoeren van bestaand beleid en het nakomen van wettelijke verplichtingen, maar ook op het ontwikkelen van nieuw beleid of het realiseren van extra ambities. De gemeente wil zo bijdragen aan het herstel en de veerkracht van de stad na de coronacrisis.

Met een OZB-tarief op woningen van 0,0358%, een afvalstoffenheffing van € 368,- en een rioolheffing van € 131,- zijn de lasten in de gemeente Amsterdam relatief laag ten opzichte van de andere gemeenten in de regio. Een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.016,- aan lokale lasten in Amsterdam. Dit is minder dan het landelijk gemiddelde van € 1.057,-[50].

49. Jaarrekening 2021 –Jaarverslag 2021 gemeente Amsterdam
50. www.waarstaatjegemeente.nl

Ter vergelijking: een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.000,- aan lokale lasten in Zaanstad, € 1.486,- in Oostzaan en € 1.226,- in Landsmeer. Het OZB-tarief op woningen is in Amsterdam lager dan in Zaanstad (0,0979%), Oostzaan (0,1075%) en Landsmeer (0,0884%). De afvalstoffenheffing is in Amsterdam ongeveer gelijk aan die in Zaanstad (€ 366,-), maar hoger dan in Oostzaan (€ 335,-) en Landsmeer (€ 300,-). De rioolheffing is in Amsterdam lager dan in Zaanstad (€ 195,-), Oostzaan (€ 330,-) en Landsmeer (€ 230,-).

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

De financiële positie van de gemeente Landsmeer is op onderdelen zorgwekkend. Zo is het solvabiliteitsratio momenteel onvoldoende. Dit vertaalt zich naar de beperkte ruimte is om op onderdelen duurzaam te investeren in de organisatie. In dit scenario gaan we niet uit van een verbeterde financiële positie na fusie tussen Landsmeer en Oostzaan. Op basis van de zorgwekkende financiële positie van beide gemeenten, de relatief hoge lokale lasten en de beperkte financiële draagkracht van de gemeente Landsmeer, voldoet dit scenario daarom slechts gedeeltelijk aan de gestelde norm.

De jaarrekening 2021 van de gemeente Landsmeer laat de volgende financiële kengetallen zien[51]:

- De schuldquote is 65%. Dat is een goede verhouding, er zijn genoeg inkomsten om de schulden af te lossen. Vanaf 130% wordt dit als een risico gezien.
- Het weerstandsvermogen (ratio) is 5,9. De ratio van de gemeente Landsmeer valt in klasse A waardoor het weerstandsvermogen van de gemeente Landsmeer uitstekend is.
- Het solvabiliteitsratio is 17%. De solvabiliteit is daarmee behoorlijk laag in Landsmeer. De VNG geeft 20% als signaalwaarde aan.
- De investeringsquote is 6%. Dit betekent dat de investeringen 6% van de totale baten bedragen. De gemeente heeft dus ook relatief weinig ruimte om te investeren in haar infrastructuur en voorzieningen. Dit wordt als laag beschouwd.

Met een OZB-tarief op woningen van 0,0884%, een afvalstoffenheffing van € 300,- en een rioolheffing van € 230,- zijn de lasten in de gemeente Landsmeer relatief hoog ten opzichte van de andere gemeenten in de regio. Een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.226,- aan lokale lasten in Landsmeer. Dit is meer dan het landelijk gemiddelde van € 1.057,-[52].

Ter vergelijking: een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.016,- aan lokale lasten in Amsterdam, € 1.000,- in Zaanstad en € 1.486,- in Oostzaan. Het OZB-tarief op woningen is in Landsmeer hoger dan in Amsterdam (0,0358%), Zaanstad (0,0979%) en Oostzaan (0,1075%). De afvalstoffenheffing is in Landsmeer lager dan in Amsterdam (€ 368,-), Zaanstad (€ 366,-) en Oostzaan (€ 335,-). De rioolheffing is in Landsmeer lager dan Oostzaan (€ 330,-), maar hoger dan in Zaanstad (€ 195,-) en in Amsterdam (€ 131,-).

De hoge lokale lasten in Landsmeer hangen samen met de beperkte financiële draagkracht van de gemeente, die mede wordt bepaald door de lage uitkering uit het gemeentefonds. Landsmeer ontvangt per inwoner minder uit het gemeentefonds dan Amsterdam en Zaanstad. Dit komt onder andere doordat Landsmeer, net als Oostzaan, minder grootstedelijke problematiek kent en minder taken uitvoert dan deze gemeenten[53].

51. www.waarstaatjegemeente.nl
52. Jaarrekening 2021 – Jaarstukken 2021 gemeente Landsmeer
53. Begroting Landsmeer 2023-2026

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.

De gemeente Oostzaan is op dit moment niet volledig in control. De oorzaken hiervan liggen in de uitdagingen gerelateerd aan de beperkte omvang van de ambtelijke organisatie van OVER-gemeenten, de toegenomen complexiteit van taken en voortdurende kwetsbaarheden, evenals problemen met het werven en behouden van specialistische kennis. Gezien de beperkte mogelijkheden om deze kwetsbaarheden in te toekomst te verminderen, wordt de norm in dit scenario niet behaald.

OVER-gemeenten telt ongeveer 7,6 FTE per 1000 inwoners en heeft de afgelopen jaren een onrustige periode doorgemaakt, gekenmerkt door personeelstekorten en een uitstroom van werknemers uit diverse afdelingen. Dankzij de implementatie van de nieuwe strategie, genaamd 'Verbinding te OVER'[54], en een focus op het aantrekken en ontwikkelen van nieuw, vaak jonger personeel, is er enige stabiliteit bereikt[55]. Deze strategie heeft geleid tot het aannemen van veel nieuwe medewerkers, voornamelijk binnen het sociaal domein. Echter, deze nieuwe medewerkers hebben niet altijd ervaring met het werken binnen de overheid en dit vereist dus extra training en begeleiding. Hoewel de focus van de ambtelijke organisatie momenteel ligt op de ontwikkeling en bijscholing van dit nieuwe personeel, blijft behoud een uitdaging, zoals bijvoorbeeld merkbaar is bij de afdelingen communicatie en juridische zaken[56].

Daarnaast kampt OVER-gemeenten nog steeds met tekorten in specifieke specialistische functies, voornamelijk in de afdelingen Ruimte en Bedrijfsvoering. Ondanks intensieve wervingsinspanningen, zijn veel van deze functies niet duurzaam ingevuld. Momenteel staan er 11 vacatures open[57]. Het inhuren van externe krachten is de afgelopen jaren teruggedrongen, maar de organisatie komt uit een periode waarin het beschikbare budget ruimschoots is overschreden. Gezien de reeds gepleegde inspanningen, is het onwaarschijnlijk dat de openstaande vacatures snel ingevuld zullen worden in dit scenario, terwijl de taken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is onveranderd blijven en steeds meer specialistische kennis vereisen. OVER-gemeenten vormt overigens geen uitzondering: het is voor veel gemeenten lastig om personeel aan te trekken en te behouden[58], met name voor kleinere gemeenten waar weinig doorgroeimogelijkheden zijn, wat vaak leidt tot uitstroom.

Als gevolg van deze tekorten aan capaciteit en specialistische kennis, stagneren gebiedsontwikkeling en vergunningverlening en is de basis niet op orde. Dit is merkbaar door een gebrek aan data, sturingsinformatie en ambtelijke ondersteuning bij regionale deelname[59]. Om OVER-gemeenten in control te krijgen, zal er in dit scenario meer aandacht moeten worden besteed aan het duurzaam versterken van bepaalde specialistische vakgebieden. Voor een meer concurrerend salaris- en voordelenpakket, een effectieve manier om vacatures sneller in te vullen, is echter geen financiële ruimte in de begroting.

54. Verbinding te OVER – Visiedocument OVER-gemeenten
55. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten
56. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten
57. https://over-gemeenten.nl/vacatures/
58. https://www.aeno.nl/jongatgemeenten
59. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

Bij een fusie met Zaanstand zal de gemeente voldoende in control zijn. Zaanstad is, als middelgrote gemeente en een breed scala aan specialisten die relevant zijn voor Oostzaan, verzekerd van een stevige bestuurlijke en ambtelijke basis. Gezien de solide bestuurlijke en ambtelijke basis van Zaanstad, ondanks personele kwetsbaarheden, en het vermogen om beleid en uitvoering effectief te beheren, voldoet dit scenario aan de norm 'de gemeente is in control'.

Zaanstad heeft een personeelsratio van ongeveer 9,4 FTE per 1.000 inwoners en streeft ernaar om haar ambtelijke capaciteit te versterken, door het aantrekken en behouden van medewerkers. Er is echter momenteel een personeelstekort, waardoor de bezetting en inhuur niet overeenkomen met de benchmark van andere 100.000+ gemeenten. Dit tekort heeft geleid tot aanpassingen in de dienstverlening op bepaalde gebieden, zoals vergunningverlening, raadsvragen en het standplaatsenbeleid[60]. Hoewel er een balans moet worden gevonden tussen de taken en de ambtelijke capaciteit, kan de basisdienstverlening in de tussentijd worden voortgezet[61]. De grootste tekorten aan specialisten liggen in het ruimtelijk domein en ondermijning. Ondanks deze tekorten blijven deze afdelingen functioneren[62]. In dit scenario kan de Oostzaanse gemeenschap rekenen op meer specialistische kennis en worden ondersteund met passend beleid om in uitvoering te brengen.

De processen van de gemeente zijn over het algemeen op orde en de gemeente handelt doeltreffend. Dit blijkt uit verschillende onderzoeken en evaluaties die de gemeente zelf heeft uitgevoerd. Uit het controleplan van 2020 blijkt bijvoorbeeld dat de organisatie verschillende risico's benoemt en maatregelen neemt om deze te verminderen, bijvoorbeeld rondom rechtmatig aanbesteden. Uit een onderzoek van de Rekenkamer naar de omgang met de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) blijkt daarnaast dat de 'organisatorische randvoorwaarden, waaronder de procedures, taakverdeling en centrale registratie, op orde zijn'[63]. Toch zijn er enkele gebieden waar verbetering nodig is, zoals bij het afhandelen van meldingen in de openbare ruimte. Hier is er een tekort aan informatievoorziening richting de raad en interne monitoringsinformatie[64].

In dit scenario zou de gemeenschap in Oostzaan voornamelijk profiteren van de beschikbare en meer specialistische capaciteit en kennis binnen de ambtelijke organisatie van Zaanstad, wat ervoor zorgt dat beleid en uitvoering up-to-date blijven. Echter, om optimaal gebruik te kunnen maken van deze voordelen, is het noodzakelijk om de bestaande formatie verder uit te breiden.

60. Raadsinformatiebrief gemeente Zaanstad - Beleidsmaatregelen vermindering werkdruk 2022
61. Gemeente Zaanstad - Staat van de organisatie 2022 – Inleiding en 1. Samenvatting
62. Interview Zaanstad
63. Rekenkamer Metropool Amsterdam - Openbaar maken van overheidsinformatie in Zaanstad
64. Rekenkamer Metropool Amsterdam - Meldingen openbare ruimte Zaanstad

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

Bij een fusie met Amsterdam zal de gemeente in control zijn. Amsterdam is de grootste werkgever in de regio met minder vraagstukken voor het aantrekken van personeel t.o.v. andere gemeenten. Gezien de sterke (specialistische) capaciteit en brede expertise van Amsterdam, ondanks enkele uitdagingen in het aantrekken van personeel in bepaalde domeinen, evenals hun robuuste processen, voldoet dit scenario aan de norm 'de gemeente is in control'.

Met 18.1 FTE per 1.000 inwoners is de personeelsbezetting van Amsterdam ruim voldoende[65]. Ter vergelijking, Oostzaan heeft een equivalent van 7.6 FTE per 1.000 inwoners. In dit scenario kan de Oostzaanse gemeenschap profiteren van de aanwezige gespecialiseerde kennis en capaciteit binnen Amsterdam, bijvoorbeeld op gebieden zoals de energietransitie, duurzaamheid en de implementatie van de Omgevingswet[66]. Amsterdam staat echter wel voor een besparingsuitdaging die zal leiden tot een bezuiniging op de huidige formatie. Daarnaast is er in Amsterdam, net als bij veel andere gemeenten, een tekort aan capaciteit in bepaalde domeinen, zoals ICT, Business Control en Civiele Techniek. Dit wordt voornamelijk gecompenseerd door inhuur. Waar het gebrek aan capaciteit voor OVER-gemeenten betekent dat zaken stil komen te vallen, betekent dit voor Amsterdam een (iets) langere doorlooptijd.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de gemeente goed in control is, het Team Beleidsonderzoek van de gemeente doet regelmatig onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid[67]. Toch blijkt uit recent onderzoek dat niet alle opgaven de basis op orde is, zoals bijvoorbeeld in de verandering van het inkoopstelsel voor jeugdhulp. De Rekenkamer concludeerde dat de analyse onvoldoende vertrouwen bood voor het realiseren van de beoogde kostenbesparingen en dat de risicobeheersing en -monitoring onvoldoende waren uitgewerkt[68].

In dit scenario verwachten we dat bestaande kwetsbaarheden voor de gemeente Oostzaan zullen worden aangepakt en dat er voldoende mogelijkheden zullen zijn om ook in de toekomst 'in control' te blijven. Dit scenario biedt de mogelijkheid om te profiteren van de brede expertise van Amsterdam, ondanks enkele personele uitdagingen en gebieden die verbetering behoeven.

65. Gemeente Amsterdam - Staat van de organisatie 2022
66. Gemeente Amsterdam – Staat van de organisatie 2022
67. https://openresearch.amsterdam/nl/page/34254/team-beleidsonderzoek-dmc
68. Rekenkamer Metropool Amsterdam – Jeugdhulp in Amsterdam

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.

Bij een fusie met Landsmeer zal het in zeer beperkte mate lukken om in control te zijn en te blijven. Een fusie tussen deze twee gemeenten zal naar verwachting geen significante verbetering brengen; de bestaande kwetsbaarheden zouden blijven bestaan, slechts op een iets grotere schaal. Gezien de vergelijkbare uitdagingen en kwetsbaarheden van Oostzaan en Landsmeer, met name betreffende personele capaciteit en de noodzaak tot modernisering van processen en systemen, voldoet dit scenario daarom niet aan de norm.

Landsmeer kent, net zoals Oostzaan, een tekort aan ambtelijke capaciteit, met moeilijkheden in zowel de uitvoering als op beleidsniveau[69]. De organisatie kent veel zogenaamde 'éénpitters'[70]. De kwetsbaarheid van de organisatie bij uitstroom of uitval is daarmee groot. Het lukt Landsmeer relatief goed om jong en hoogopgeleid talent aan te trekken. Echter stromen deze medewerkers vaak na een periode ook vaak weer door naar een grotere gemeente[71]. Hierdoor blijven de tekorten op een aantal onderdelen bestaan. Voor een aantal specialistische functies lukt het Landsmeer nu niet om capaciteit te werven, dit geldt momenteel vooral in het ruimtelijk domein.

Bij het onderzoek naar de processen en systemen van Landsmeer worden vergelijkbare kwetsbaarheden zichtbaar. De werkprocessen van de ambtelijke organisatie vereisen modernisering op verschillende punten. Echter, vanwege het gebrek aan capaciteit en de voortdurende druk van dagelijkse verplichtingen is het moeilijk om hieraan gevolg te geven. Dit wordt geïllustreerd door een verouderd personeelshandboek bij HR en een verouderd boekhoudingsbudget[72]. In het jaarverslag van de rekenkamer van Landsmeer lezen wij meerdere aanbevelingen voor verbetering rondom de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van de gemeente op o.a. duurzaamheid en de Omgevingswet, en een signaal dat het de afgelopen jaar ontbrak aan ambtelijke ondersteuning[73].

In dit scenario zullen de bestaande kwetsbaarheden grotendeels blijven bestaan, wat het moeilijk zal maken om in control te zijn. De fusiegemeente zal naar verwachting met vergelijkbare vraagstukken als de OVER-gemeenten kampen.

69. Interviews Landsmeer
70. Notitie BT BO-sessie april 2021 – Bijlage 5: voorbeelden knelpunten
71. Interviews Landsmeer
72. Interviews Landsmeer
73. Rekenkamer Jaarverslag 2022 – gemeente Landsmeer

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

In dit scenario lukt het gedeeltelijk om flexibel in te spelen op nieuwe taken en opgaven. Hoewel de OVER-gemeenten in staat is om zich aan te passen aan nieuwe verantwoordelijkheden, zijn het vaak reguliere processen die hierdoor onder druk komen te staan. Bovendien ervaart de organisatie uitdagingen bij het aantrekken van specialistische expertise voor nieuwe taken en opgaven. Daarom voldoet dit scenario slechts gedeeltelijke aan de norm.

De ambtelijke organisatie heeft aangetoond flexibel te zijn bij het aanpakken van nieuwe en soms grootschalige projecten, mede dankzij het generalistische karakter van het personeel. Dit blijkt uit de proactieve rol die de organisatie heeft gespeeld bij de opvang van Oekraïense vluchtelingen[74], waarbij de gemeente een voorbeeldfunctie in de regio vervult. Daarnaast heeft de organisatie succesvol de energietoeslag voor haar inwoners geregeld[75]. De generalistische aard van de medewerkers heeft hen in staat gesteld om de diverse taken te vervullen die nodig zijn om deze projecten uit te voeren. Echter, het aannemen van deze nieuwe taken heeft onvermijdelijk geleid tot een vermindering van de aandacht voor regulier werk. Door de beperkte personeelsbezetting zal de capaciteit voor het omgaan met incidenten en nieuwe projecten ten koste blijven gaan van andere belangrijke lopende taken.

Daarnaast bestaat er kwetsbaarheid in de aanwezige specialistische kennis voor enkele specifieke nieuwe taken. In de Omgevingsvisie van Oostzaan zijn doelstellingen opgenomen rond klimaatbestendigheid, wonen en energietransitie, zoals energieneutraal bouwen, het bevorderen van biodiversiteit en het vasthouden van water. Deze doelen vereisen een breed scala aan specialistische kennis, die de ambtelijke organisatie niet altijd in huis heeft.

Het is onwaarschijnlijk dat de organisatie de benodigde specialistische kennis volledig kan aantrekken in dit scenario. Dit betekent dat de gemeente (deels) afhankelijk blijft van externe partijen of andere oplossingen, wat de gemeente in een kwetsbare positie brengt. Bij verdere doorontwikkeling is het essentieel dat de (ingekochte) specialistische kennis zo goed mogelijk wordt geborgd in de eigen organisatie.

74. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten
75. https://www.oostzaan.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mVrg=9019&mAlle=J

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal het de gemeente lukken om flexibel in te spelen op nieuwe taken en opgaven. De gemeente Zaanstad bezit voldoende kennis en expertise om te reageren op de meest urgente nieuwe taken en opgaven. Gezien de bewezen capaciteit van Zaanstad om zich aan te passen aan nieuwe uitdagingen en een breed scala aan specialistische kennis, zal dit scenario voldoen aan de norm van flexibiliteit, mits er voortdurende inspanningen worden geleverd om het personeelsbestand te vergroten en de werkdruk te verminderen.

Zaanstad heeft in het verleden aangetoond dat zij in staat is om snel en doeltreffend te reageren op ontwikkelingen. Een recent voorbeeld is de actieve rol die zij heeft gespeeld in de opvang van vluchtelingen, waarbij snel honderden opvangplaatsen werden gecreëerd[76]. Op verzoek van de regering heeft Zaanstad zelfs toegezegd het aantal opvangplaatsen te verhogen en bestaande locaties langer open te houden, in ruil voor financiële steun voor de realisatie van woningbouw- en infrastructuurprojecten. Ook op het gebied van incidenten rondom jeugdcriminaliteit heeft de gemeente relatief snel en succesvol een uitvoeringsprogramma opgezet, met subsidie van de regerin[77]. Daarnaast heeft Zaanstad voldoende specialistische kennis in huis op het gebied van duurzaamheid en energietransitie, waaronder over het aardgasvrij maken van wijken[78].

Tegelijkertijd is er momenteel een tekort aan capaciteit in vrijwel alle programma's. De extra inzet op nieuwe taken rondom corona, vluchtelingen en de energiecrisis heeft impact gehad op de beschikbare capaciteit bij andere projecten en programma's. Zaanstad blijft zich daarom inzetten om het personeelsbestand verder uit te breiden, zodat de werkdruk die wordt veroorzaakt door de inzet op nieuwe taken en projecten kan worden verminderd[79].

76. https://www.rodi.nl/zaanstad/331383/verlenging-opvang-asielzoekers-in-achtersluispolder-en-uitbreid
77. Uitvoeringsprogramma Back on Track (BOT) 2022 – gemeente Zaanstad
78. Transitievisie Warmte Zaanstad 2021
79. Gemeente Zaanstad - Staat van de organisatie 2022 – Inleiding en 1. Samenvatting

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal het de gemeente lukken om flexibel in te spelen op nieuwe taken en opgaven. De organisatorische kracht van Amsterdam, met een brede verzameling van specialistische kennis, zorgt ervoor dat het gemeentelijk apparaat adequaat kan reageren zonder dat het lopende werk onder druk komt te staan. Gezien de sterke organisatorische capaciteit en het vermogen om zich aan te passen aan nieuwe taken en uitdagingen, ondanks de toenemende werkdruk, voldoet dit scenario aan deze norm.

Amsterdam heeft bewezen flexibel te zijn in het reageren op nieuwe taken en opgaven, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de snelle realisatie van crisisopvang voor vluchtelingen[80], de ondersteuning van de GGD-en in de vaccinatie- en testopgave rondom COVID-19[81], en de uitvoering van de Tozo-regeling. De gemeente heeft recent ook meerdere malen opgeschaald in de multidisciplinaire crisisorganisatie vanwege een aantal grote incidenten[82], zonder dat dit significante effecten had op de voortgang op andere taken van de gemeente. Dit is te verklaren door het omvangrijke ambtelijke apparaat en de financiële mogelijkheden om externe ondersteuning in te schakelen als de opgave daarom vraagt. Amsterdam trekt specialisten aan die werken aan grote transitieprojecten, zoals duurzaamheid en energie, en beschikt ook over uitgebreide specialistische kennis binnen het sociaal domein.

Er zijn echter ook zorgen over de toenemende werkdruk in de organisatie als gevolg van de flexibele inzet van medewerkers. Amsterdam heeft aangegeven dat de ervaren werkdruk, ziekteverzuim en mentale klachten binnen de organisatie recentelijk zijn toegenomen. De flexibiliteit die Amsterdam kan bieden, lijkt dus ook een aantal negatieve effecten te hebben[83].

In het geval van een fusie tussen Oostzaan en Amsterdam kan de gemeenschap van Oostzaan aanzienlijk profiteren van de flexibiliteit van de grotere gemeente.

80. https://www.portofamsterdam.com/nl/nieuws/amsterdam-zorgt-voor-opvang-van-duizend-extra-vluchtelingen-op-cruiseschip
81. Gemeente Amsterdam – Staat van de organisatie 2022
82. Jaarverslag Amsterdam 2022 – Brandweerzorg en crisisbeheersing
83. Gemeente Amsterdam – Staat van de organisatie 2022

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal het net als nu gedeeltelijk lukken om flexibel in te spelen op nieuwe taken en opgaven. Oostzaan en Landsmeer hebben in het verleden bewezen op belangrijke en urgente vraagstukken snel in te kunnen spelen. Gezien de relatief beperkte specialistische kennis (passend bij een kleinere gemeente) en de overwegend generalistische benadering van de ambtelijke organisatie, voldoet dit scenario slechts gedeeltelijk aan de norm van flexibiliteit. Hoewel er enige mate van flexibiliteit wordt bereikt door het verminderen van 'eenpitters', blijft het tekort aan specialistische kennis bij een fusie met Landsmeer een aanzienlijke belemmering.

Landsmeer toont de capaciteit om nieuwe taken op te vangen, al gaat dit net als bij Oostzaan vaak ten koste lopende processen. Dit werd bijvoorbeeld duidelijk toen de huisvesting van Oekraïense vluchtelingen de herinrichting van een straat in Landsmeer heeft vertraagd[84]. De uitvoering van de Tozo-regeling werd goed beheerd via een samenwerkingsverband met Halte Werk. Echter, hoewel Landsmeer in staat is om generalistische vacatures in te vullen, blijft het aantrekken van specialistische medewerkers een uitdaging. Hierdoor blijft de realisatie van ambities ten aanzien van nieuwe gemeentelijke opgaven, zoals bijvoorbeeld het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen, achter[85]. Het tekort aan capaciteit heeft er bijvoorbeeld ook voor gezorgd dat er geen uitvoering kon worden gegeven aan de doelstellingen rondom het vergroten van de bewustwording brandveilig wonen en voorkomen van ondermijnende activiteiten[86]. Volgens documentatie is er een structureel tekort van minstens 8.25 fte in de organisatie, wat aangeeft dat er weinig ruimte is voor flexibele capaciteit voor nieuwe taken of incidenten[87].

In dit scenario leidt de fusie tot een iets grotere ambtelijke organisatie met medewerkers die elkaar kunnen vervangen, waardoor het aantal 'eenpitters' afneemt. Toch zal de organisatie voornamelijk uit (jonge) generalisten bestaan, waardoor het specialistentekort onopgelost blijft. Deze situatie maakt de organisatie kwetsbaar voor urgente nieuwe opdrachten en incidenten die specifieke kennis vereisen.

84. Interviews en gesprekken Landsmeer
85. Rekenkamercommissie gemeente Landsmeer - Onderzoek naar de realisatie van de duurzaamheidsambities van de gemeente Landsmeer
86. Jaarstukken Landsmeer 2021 – Programma Integrale Veiligheid
87. Notitie BT BO-sessie april 2021 – Bijlage 5: voorbeelden knelpunten

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal het de gemeente gedeeltelijk lukken om een aantrekkelijke werkgever te blijven. OVER-gemeenten heeft positieve stappen gezet, maar de duurzaamheid van deze resultaten op de lange termijn blijft onzeker. De toenemende complexiteit van taken, gecombineerd met beperkte financiële mogelijkheden om blijvend in de organisatie te investeren, maakt dat werkdruk een permanent aandachtspunt is. Hoewel de OVER-gemeenten aantrekkelijke aspecten biedt zoals een dynamische werkomgeving en direct contact met bestuur en inwoners, wordt de norm van een aantrekkelijke werkgever slechts gedeeltelijk bereikt, voornamelijk door significante uitstroom, aanhoudende hoge werkdruk en beperkte doorgroeimogelijkheden in vergelijking met grotere gemeenten zoals Amsterdam en Zaanstad.

De OVER-organisatie is een kleinschalige, dynamische en hechte organisatie van ongeveer 200 FTE, waar werknemers snel veel verantwoordelijkheid kunnen nemen[88]. Het directe contact met het bestuur en de inwoners, alsook de mogelijkheid om snel een positieve impact te maken, zijn voor veel medewerkers aantrekkelijke aspecten. De organisatie heeft onlangs succesvol nieuw talent aangetrokken, voornamelijk jongeren met weinig werkervaring en medewerkers uit het bedrijfsleven[89]. Het vermogen om in korte tijd zoveel nieuwe medewerkers aan te trekken, duidt op een aantrekkelijke werkgever. Echter, het behouden van deze (jonge) medewerkers is essentieel om de huidige investering in hun opleiding en training te waarborgen[90].

Hoge werkdruk is een thema binnen de organisatie. Beperkte formatie en het ontbreken van vervanging bij uitval legt druk op werknemers, mocht de organisatie de formatie volledig vullen ontstaat er een begrotingstekort. Daarnaast biedt de OVER-organisatie beperkte specialisatie- en doorgroeimogelijkheden in arbeidsvoorwaarden in vergelijking met grotere gemeenten in de regio. Hierdoor blijft concurrentie met grotere organisaties een uitdaging.

88. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten
89. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten
90. https://www.aeno.nl/jongatgemeenten

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal het de gemeente gedeeltelijk lukken om een aantrekkelijke werkgever te zijn. De ambtelijke organisatie heeft ruimte voor zowel specialisten als generalisten. Hoewel Zaanstad een sterk intern mobiliteitsbeleid hanteert en er voor medewerkers veel mogelijkheden zijn voor doorgroei binnen de organisatie, worstelt de gemeente met het beheersen van werkdruk en het bieden van concurrerende arbeidsvoorwaarden. Hoewel Zaanstad een diversiteit aan carrièremogelijkheden en aantrekkelijk arbeidsvoorwaarden biedt, zijn uitdagingen zoals hoge werkdruk, personeelstekorten, en de concurrentie met nabijgelegen grotere gemeenten zoals Amsterdam, factoren die de totale aantrekkelijkheid van de gemeente als werkgever enigszins beperken in vergelijking met de andere scenario's.

Zaanstad telt ongeveer 1225 vaste medewerkers en 249 externe inhuurkrachten[91]. De organisatiecultuur kenmerkt zich door diversiteit en een sterke werkethiek[92]. De schaalgrootte van Zaanstad zorgt ervoor dat uitdagende verantwoordelijkheden en interessante projecten aan medewerkers kunnen worden aangeboden. Daarnaast zet Zaanstad sterk in op interne mobiliteit en opleidingen voor medewerkers. Om nieuw talent aan te trekken, wordt gebruik gemaakt van traineeprogramma's, arbeidsmarktcampagnes en een stagebureau. Verder is er een strategische focus op samenwerking met hogescholen en universiteiten.

Gezien het huidige personeelstekort van ongeveer 50 tot 60 FTE en een stijgende trend van ervaren werkdruk onder medewerkers, zijn de inspanningen om nieuw talent aan te trekken en te behouden van groot belang[93] [94]. De organisatie voorziet bovendien een aanzienlijke uitstroom door pensionering in de komende jaren, wat de noodzaak om aantrekkelijk te blijven voor nieuwe medewerkers verder onderstreept[95]. Dit vereist een personeelsplanning en strategie om de ontstane kennis- en capaciteitsgaten op te vullen in een steeds jonger wordende organisatie. Met Amsterdam heeft de gemeente echter een grote concurrent die vaak betere voorwaarden kan bieden.

91. Gemeente Zaanstad - Staat van de organisatie 2022 – Inleiding en 1. Samenvatting
92. Medewerkersonderzoek Zaanstad 2022
93. Medewerkersonderzoek Zaanstad 2022
94. Gemeente Zaanstad - Staat van de organisatie 2022 – Inleiding en 1. Samenvatting
95. Gemeente Zaanstad - Staat van de organisatie 2022 – Inleiding en 1. Samenvatting

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal het de gemeente Amsterdam, als grootste werkgever in de regio op veel onderdelen lukken om een aantrekkelijke werkgever te zijn. Ondanks de uitdagingen met betrekking tot werkdruk en de mogelijk mindere aantrekkelijkheid voor werknemers die de voorkeur geven aan een kleinere organisatie, biedt Amsterdam door zijn omvang, diversiteit en investering in medewerkersontwikkeling een breed scala aan carrièremogelijkheden en concurrerende arbeidsvoorwaarden die voor aantrekkelijke werkgeverschap zorgen.

Amsterdam, met bijna 15.000 FTE in dienst, waarvan 18.4% externe inhuur, kenmerkt zich als een diverse, inclusieve en flexibele organisatie. Er zijn volop doorgroeimogelijkheden en kansen voor interne mobiliteit. Bovendien investeert de gemeente in de scholing van haar werknemers via de Amsterdamse School, een intern opleidingsinstituut[96]. De gemeente biedt haar medewerkers de mogelijkheid om aan innovatieve projecten te werken, zoals op het gebied van digitalisering, duurzaamheid of stedelijke transformatie. Daarnaast kan Amsterdam concurrerende arbeidsvoorwaarden bieden en slaagt het erin om voldoende ervaren en gespecialiseerd personeel aan te trekken. Dit doen ze onder andere door het aanbieden van intensieve traineeprogramma's, deelname aan verschillende werkgeversbeurzen en onderhouden van nauwe contacten met universiteiten en hogescholen. Amsterdam scoort doorgaans goed in onderzoeken naar aantrekkelijk werkgeverschap[97], hoewel recentelijk een lichte daling is waargenomen. Verder is er een toename in de werkdruk die wordt ervaren binnen de organisatie, met name als gevolg van grote nieuwe (tijdelijke) opdrachten[98].

Het is belangrijk op te merken dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen het werken voor een kleinere organisatie zoals OVER-gemeenten en een grote organisatie zoals Amsterdam. Deze verschillen kunnen invloed hebben op de aantrekkelijkheid van de werkgever vanuit het perspectief van de medewerkers van OVER-gemeenten. Bijvoorbeeld omdat de afstand tussen beleid, uitvoering en politiek aanzienlijk groter is in Amsterdam dan in Oostzaan, wat kan resulteren in minder zichtbare impact van het werk.

96. https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/bestuur-organisatie/gemeente-werkgever/
97. Imago Onderzoek werkgevers 2021 - Intermediair
98. Staat van organisatie 2022- gemeente Amsterdam

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal het de gemeente gedeeltelijk lukken om een aantrekkelijke werkgever te blijven. Landsmeer vertoont veel overeenkomsten met OVER-gemeenten en trekt grotendeels dezelfde soort werknemers aan. Hoewel Landsmeer succes heeft in het aantrekken van jonge, ambitieuze medewerkers, beperken de financiële mogelijkheden en het gebrek aan doorgroeimogelijkheden het vermogen om in dit scenario van fusie een competitieve werkgever te zijn voor specialisten en ervaren professionals. Het verhoogde personeelsverloop, mogelijk veroorzaakt door dynamiek tussen raad, college en ambtelijke organisatie, benadrukt verder de noodzaak van gerichte inspanningen om de aantrekkelijkheid als werkgever - ook in een nieuwe situatie - te behouden en te verbeteren. Daarom wordt slechts gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

Landsmeer, met een organisatie van ongeveer 100 FTE, heeft de voorbije jaren aanzienlijke schommelingen in haar totale personeelsbestand ervaren[99]. De organisatiecultuur is informeel, bestaande uit ambitieuze, meestal generalistische collega's die niet terugschrikken voor verantwoordelijkheid[100]. Er is een cultuur van openheid, waarbij werknemers gemakkelijk communiceren met zowel inwoners als bestuur. Hoewel Landsmeer recentelijk zijn verouderde functiehuis heeft vernieuwd, blijven doorgroeimogelijkheden voor een kleine gemeente zoals Landsmeer beperkt. Een belangrijk obstakel hierbij is het gebrek aan financiële ruimte om competitieve arbeidsvoorwaarden te bieden, vooral voor functies op beleids- of managementniveau[101]. Dit vormt een uitdaging bij het aantrekken van specialisten, hoewel het Landsmeer over het algemeen wel lukt om jong talent aan te trekken.

Er is in Landsmeer sprake van een relatief hoog personeelsverloop, waarbij jonge collega's na enkele jaren vaak naar grotere gemeenten in de regio vertrekken[102]. Dit patroon is vergelijkbaar met andere gemeenten van soortgelijke grootte. Echter, er is recentelijk een verhoogd verloop van personeel merkbaar, dat samenvalt met een aantal incidenten tussen raad, bestuur en ambtelijke organisatie. We kunnen ons voorstellen dat het gebrek aan wederzijds vertrouwen kan bijdragen aan het toegenomen verloop. In dit scenario zou er daarom aandacht moeten zijn voor het herstel van de relatie tussen de raad – ook al zijn dit dan deels nieuwe gezichten – en de ambtelijke organisatie, evenals voor het behoud van de capaciteit van de organisatie om nieuw, jong talent aan te trekken.

99. Notitie - Formatie analyse in hoofdlijn vanaf 2018 – gemeente Landsmeer
100. Interviews en gesprekken Landsmeer
101. Notitie BT BO-sessie april 2021 – Bijlage 3 Organisatie
102. Interviews en gesprekken Landsmeer

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

Ondanks een focus op standaardisatie en digitalisering, slaagt OVER-gemeenten erin om dienstverlening te bieden die aansluit bij de behoeften van de diverse bevolkingsgroepen in Oostzaan, mede dankzij gedeelde ambities op dit punt met Wormerland en brede toegankelijkheid van het gemeenteloket. Hoewel er plannen zijn om de dienstverlening verder te verbeteren en te digitaliseren, is de implementatie hiervan vertraagd, wat aandacht vraagt voor tijdige uitvoering om ook in de toekomst te blijven voldoen aan deze norm.

De gemeente Oostzaan heeft een dienstverleningsstrategie die is gericht op het leveren van kwalitatief goede producten en diensten aan de inwoners en ondernemers van de gemeenten Oostzaan en Wormerland. Oostzaners kunnen via de website verschillende diensten aanvragen, zoals een ontheffing voor het inrijverbod in de Kerkstraat - De Haal. Ook kunnen ze online een melding doen over de openbare ruimte of overlast in de omgeving[103]. Het loket in het gemeentehuis heeft ruimere openingstijden dan bijvoorbeeld die van de gemeente Landsmeer, en is op korte termijn beschikbaar voor een afspraak.

Hoewel de ambtelijke organisatie gericht is op standaardisatie en digitalisering, voldoet de dienstverlening over het algemeen aan de behoefte van de Oostzaners. Dat komt doordat de gemeentebesturen dezelfde ambities en prioriteiten stellen ten aanzien van de gemeentelijke dienstverlening. In de servicenormen van de gemeente is daarnaast opgenomen dat de gemeenteloketten toegankelijk zijn voor iedereen, dat men meedenkt en proactief handelt en dat deze servicenormen voor álle afdelingen van toepassing zijn[104].

Er is ruimte om de dienstverlening in de toekomst verder te verbeteren. De grootste ontwikkelruimte zit in het verder digitaliseren en automatiseren van diensten die inwoners eenvoudig zelf online kunnen regelen. Het uitvoeringsplan voor de dienstverlening, dat de benodigde middelen bevat om deze visie te realiseren, heeft vertraging opgelopen en wordt naar verwachting medio 2023 aan de raad aangeboden[105]. In het uitvoeringsplan wordt onder andere aandacht besteed aan het monitoren van de klanttevredenheid, het verbeteren van de telefonische bereikbaarheid van OVER-gemeenten en het uitbreiden van de digitale dienstverlening naar de inwoners en ondernemers[106].

103. https://www.oostzaan.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mPag=755&mVrg=1166
104. Begroting Oostzaan – Programma 1 - Dienstverlening
105. Najaarsbericht 2021 - gemeente Oostzaan
106. Begroting Oostzaan (2022-2025) – Digitale dienstverlening

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

Hoewel er verschillen zijn in schaal, cultuur en beleid, voldoet de gemeente Zaanstad aan deze norm door een dienstverleningsstrategie te hanteren die gericht is op het bedienen van diverse bevolkingsgroepen, met aandacht voor digitale toegankelijkheid, heldere communicatie en klantvriendelijkheid. De continuïteit van fysieke loketten en bijbehorende dienstverlening in de kernen is echter niet gegarandeerd in dit scenario, wat een aandachtspunt is voor het behoud van de toegankelijkheid van de dienstverlening voor alle doelgroepen in het geval van een fusie van Oostzaan en Zaanstad.

De dienstverleningsstrategie van de gemeente Zaanstad is gericht op het bedienen van de inwoners van de verschillende kernen in de gemeente. De gemeente zet in op zelfservice en zoveel mogelijk digitaliseren van de dienstverlening, zodat inwoners en ondernemers zoveel mogelijk zaken zelf kunnen regelen, wat bijdraagt aan het doelmatig werken. In het programma 'Helder!Zaans' is aandacht voor duidelijke communicatieboodschappen en een gebruiksvriendelijke digitale toegang voor iedereen[107].

De gemeente Zaanstad heeft één stadhuis, waar burgers en ondernemers terecht kunnen voor producten en diensten op het gebied van onder meer burgerzaken, vergunningen, belastingen en zorg. Het stadhuis heeft ruime openingstijden en is vanuit Oostzaan goed bereikbaar met het openbaar vervoer of de auto. Inwoners van Zaanstad zijn over het algemeen tevreden over de gemeentelijke dienstverlening, zo blijkt uit een klanttevredenheidsscore van 7,8 in 2019[108]. De openingstijden van het loket in Zaanstad zijn ruimer dan die van het huidige loket in de gemeente Oostzaan.

De gemeente Zaanstad biedt online dienstverlening aan, waarbij burgers en ondernemers zelf hun zaken kunnen regelen via de website of een app. Een voorbeeld hiervan is de app MijnZaanstad, waarmee inwoners onder andere hun afvalkalender kunnen bekijken, een melding kunnen doen over de openbare ruimte of een afspraak kunnen maken bij het stadsloket[109]. De gemeente Zaanstad biedt ook persoonlijk contact aan, zoals via de balie, telefoon of e-mail. De gemeente hecht waarde aan een klantvriendelijke en laagdrempelige dienstverlening voor alle doelgroepen. Een voorbeeld hiervan is het project 'De Wijk in', waarbij medewerkers van de gemeente regelmatig in gesprek gaan met bewoners over hun wensen en ideeën voor hun buurt. De gemeente onderstreept ook dat ze het belangrijk vindt dat voorzieningen in de kernen gewaarborgd blijven, maar kan geen garantie geven dat de aanwezige fysieke loketten, en bijbehorende dienstverlening, blijven bestaan[110].

107. Uitvoeringsagenda visie op dienstverlening – gemeente Zaanstad
108. Visie op dienstverlening – gemeente Zaanstad
109. https://www.zaanstad.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mPag=274
110. Interview Zaanstad

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

Ondanks de ontwikkelingen in digitale dienstverlening en uitgebreidere openingstijden van de Amsterdamse stadsloketten, zal de overgang naar de dienstverleningsstrategie van Amsterdam een significante verandering betekenen voor de inwoners van Oostzaan. Deze verandering kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben, afhankelijk van de individuele behoeften en verwachtingen van de inwoners. In dit scenario wordt daarom gedeeltelijk voldaan aan deze norm

De gemeente Amsterdam heeft een duidelijke dienstverleningsstrategie, waarin de Amsterdammer centraal staat[111]. De gemeente streeft naar een zo hoog mogelijke klanttevredenheid en biedt producten en diensten aan via verschillende kanalen: balie, telefoon, online en sociale media. De gemeente zet via het programma Digitalisering, Innovatie en Informatie in op innovatieve technologieën en methoden om de dienstverlening te verbeteren, zoals voorspelmodellen, user experience labs en automatische afhandeling[112].

Bij een fusie met Amsterdam zal de gemeentelijke dienstverlening anders worden ingericht dan inwoners van Oostzaan gewend zijn. De gemeente Amsterdam heeft namelijk een andere visie en aanpak op dienstverlening dan de gemeente Oostzaan. De dienstverlening van Amsterdam is vooral gericht op digitale kanalen en standaardisatie, terwijl de dienstverlening van Oostzaan meer persoonlijk en maatwerkgericht is[113]. Oostzaners zijn gewend aan de fysieke dienstverlening van de gemeente, waarbij ze direct contact hebben met een ambtenaar of bestuurder.

De gemeente Amsterdam heeft zeven stadsloketten, waar inwoners en ondernemers terecht kunnen voor producten en diensten op het gebied van onder meer burgerzaken, vergunningen, belastingen en zorg. Voor Oostzaners is het dichtstbijzijnde stadsloket gevestigd in Amsterdam-Noord, wat betekent dat de Oostzaners een langere reistijd hebben dan voorheen, aangezien het niet in de lijn der verwachtingen ligt dat bij een fusie tussen Oostzaan en Amsterdam het huidige loket in Oostzaan gehandhaafd blijft. De openingstijden van de stadslokketen zijn echter ruimer dan die van het gemeenteloket in Oostzaan[114]. In dit scenario gaan de inwoners van Oostzaan er vooral op vooruit wat betreft digitale dienstverlening.

111. https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/stadsbeheer/dienstverlening/
112. Agenda Digitale stad tussenrapportage 2021-2022 - gemeente Amsterdam
113. Begroting Oostzaan – Programma 1 - Dienstverlening
114. https://www.amsterdam.nl/contact/stadsloket-noord/

Scenario 4: Fusie met Landsmeer

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm, omdat de dienstverlening van de gemeente Landsmeer grotendeels overeenkomt met die van de gemeente Oostzaan, met enkele beperkingen zoals de beperktere openingstijden, maar over het algemeen zal er weinig veranderen voor de inwoners van Oostzaan bij een fusie tussen beide gemeenten.

De dienstverleningsstrategie van Landsmeer is net als in Oostzaan gericht op een combinatie van digitale en fysieke dienstverlening. Via de digitale publieksbalie van de gemeente kunnen verschillende zaken geregeld worden, zoals het aanvragen van laadpalen, ontheffingen, paspoort en identiteitskaart[115]. Daarnaast kunnen meldingen in de woon- en leefomgeving ook via dit digitale loket worden gemaakt.

Wel hanteert Landsmeer beperktere openingstijden vergeleken met andere gemeenten. Burgerzaken is van 9 tot 12u geopend, behalve op donderdag, waarop ook avondopenstelling is. Het is de vraag welke werkwijze bij fusie tussen Oostzaan en Landsmeer gehanteerd wordt en de vraag of beide loketten gehandhaafd blijven. De reistijd van naar het loket in de buurgemeente is echter zowel met auto als openbaar vervoer beperkt. In dit scenario zal er weinig veranderen voor de inwoners van Oostzaan.

115. https://publieksbalie.landsmeer.nl/

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal de gemeente Oostzaan gedeeltelijk kunnen blijven investeren in lokale voorzieningen. Het oordeel dat in dit scenario gedeeltelijk wordt voldaan aan de norm dat de gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau is gebaseerd op de beperkte financiële mogelijkheden van Oostzaan om te investeren in nieuwe of verbeterde voorzieningen, ondanks het behoud van het bestaande niveau van voorzieningen en voldoende financiële ruimte voor onderhoud. Deze beperkingen worden versterkt door de noodzaak om tegelijkertijd te investeren in de organisatie. Er bestaat een risico dat een toename van de financiële druk kan leiden tot een vermindering van beschikbare middelen voor investeringen in nieuwe en/of bestaande voorzieningen.

Oostzaan kent een breed scala aan voorzieningen, van diverse sportfaciliteiten, een theater en een buurthuis, tot een bibliotheek, een sociaal plein en een fysiek loket voor interactie met de gemeente. In het kader van de doorontwikkeling van de OVER-gemeenten is het waarschijnlijk dat deze voorzieningen behouden kunnen blijven, wat resulteert in een relatief hoog voorzieningenniveau voor een kleine gemeente als Oostzaan. De infrastructuur van de meeste van deze voorzieningen (bijvoorbeeld de staat van de accommodaties) is in relatief goede staat en de begroting voorziet in periodiek onderhoud[116]. Echter, de financiële mogelijkheden van de gemeente om te investeren in nieuwe of verbeterde voorzieningen zijn beperkt, ook omdat de gemeente tegelijkertijd moet blijven investeren in de organisatie.

116. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

Het oordeel dat in dit scenario gedeeltelijk wordt voldaan aan de norm dat de gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau is gebaseerd op de onzekerheid of alle lokale voorzieningen in Oostzaan zullen blijven bestaan na een fusie met Zaanstad, evenals de beperkte financiële mogelijkheden van Zaanstad om te investeren in nieuwe voorzieningen. Hoewel Zaanstad een breed scala aan voorzieningen heeft en streeft naar een basisniveau van voorzieningen in elke wijk, zal Oostzaan moeten concurreren met andere kernen binnen Zaanstad om het huidige voorzieningenniveau te handhaven, waardoor bepaalde voorzieningen zoals het sociaal plein en het fysieke loket mogelijk kwetsbaar zijn.

Zaanstad hanteert een visie op voorzieningenniveau die een evenwicht tussen stedelijke en wijkgerichte voorzieningen nastreeft[117]. Zaanstad beschikt over een breed scala aan sociale, sportieve, culturele en zorgvoorzieningen, passend bij een stad van haar omvang. Inwoners van Oostzaan maken al veelvuldig gebruik van deze voorzieningen, in het bijzonder de zorgvoorzieningen. De gemeente streeft naar een basisniveau van voorzieningen in elke wijk, ondersteund door een aantal regionale en metropolitane voorzieningen die de aantrekkelijkheid van de gemeente verhogen, zoals het Cultuurcluster nabij station Zaandam. Bovendien is er een focus op de transformatie van bedrijventerreinen tot gemengde woon-werkgebieden met een hoog lokaal voorzieningenniveau, als maatregel tegen de krapte op de woningmarkt[118].

Echter, de financiële ruimte van Zaanstad om te investeren in nieuwe of verbeterde voorzieningen is beperkt[119]. In dit scenario zal Oostzaan, als onderdeel van de grotere gemeente, moeten concurreren met andere kernen binnen Zaanstad om het huidige voorzieningenniveau te handhaven. In deze context zijn voorzieningen zoals het sociaal plein en het fysieke loket in Oostzaan mogelijk kwetsbaar.

117. Visie op dienstverlening - gemeente Zaanstad
118. Economische visie Zaanstad – 3.1 Economische visie met hoofddoelen
119. Begroting Zaanstad 2022-2025

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

Het oordeel dat in dit scenario wordt voldaan aan de norm dat de gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau is gebaseerd op de voldoende mogelijkheden en middelen die Amsterdam heeft om toekomstige investeringen in nieuwe, passende voorzieningen in de kernen te ondersteunen. Hoewel veranderende prioriteiten en beleidskeuzes invloed kunnen hebben op het behoud van de huidige voorzieningen, bieden de referentienormen van Amsterdam genoeg vertrouwen dat er voldoende zal worden geïnvesteerd in nieuwe of reeds aanwezige voorzieningen. Er is echter wel aandacht voor mogelijke concurrerende vraagstukken en moeilijke keuzes binnen het stadsdeel, waarbij Oostzaan mogelijk het onderspit kan delven.

Amsterdam hanteert referentienormen die richtlijnen bieden voor ruimtereserveringen voor maatschappelijke voorzieningen, groen en speelgebieden binnen verschillende gebiedsontwikkelingen[120]. Hoewel deze referentienormen als leidraad dienen, is verdere specifieke invulling per gebied veelal noodzakelijk. Uitgaande van dit normenkader wordt rekening gehouden met de kenmerken van een 'groenblauwe' kern (woonwijken die hun kwaliteit en aantrekkelijkheid ontlenen aan hun groene en/of waterrijke karakter en hun rustige uitstraling) bij het bepalen van investeringen in voorzieningen. Voor een kleinere, groenblauwe kern zoals Oostzaan houdt dit volgens de referentienormen in dat er waarschijnlijk meer voorzieningen op het gebied van onderwijs en zorg zullen bijkomen dan verdwijnen[121].

Ook voor sportvoorzieningen biedt de referentienorm meer dan genoeg ruimte, met 2400m^2 aan binnensport en 235.000m^2 aan buitensportvelden in Oostzaan. De norm beschrijft tevens voldoende ruimte voor groen (24m^2 per inwoner) en speelgebieden. Amsterdam heeft bovendien voldoende capaciteit en middelen voor het uitvoeren van (achterstallig) onderhoud.

Hoewel Amsterdam aangeeft het voorzieningenniveau in de kernen te willen behouden, is een belangrijk aandachtspunt dat er rond investeringen in voorzieningen diverse concurrerende vraagstukken kunnen spelen binnen het betreffende stadsdeel. Dit kan leiden tot moeilijke keuzes waarbij Oostzaan mogelijk het onderspit delft. In dit scenario geven de referentienormen van Amsterdam echter voldoende vertrouwen dat er afdoende zal worden geïnvesteerd in nieuwe of reeds aanwezige voorzieningen, ondanks mogelijke concurrentie op bepaalde onderdelen met de rest van het stadsdeel.

120. Referentienorm maatschappelijke voorzieningen gemeente Amsterdam
121. Referentienorm maatschappelijke voorzieningen gemeente Amsterdam

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

Het oordeel dat in dit scenario gedeeltelijk wordt voldaan aan de norm dat de gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau is gebaseerd op de financiële druk die het hoge niveau van voorzieningen in Landsmeer met zich meebrengt en de mogelijke impact op de begroting. Hoewel er momenteel voldoende financiële middelen worden vrijgemaakt voor de voorzieningen, gaat dit vaak ten koste van andere noodzakelijke investeringen. Er bestaat een risico dat een toename van de financiële druk kan leiden tot een vermindering van beschikbare middelen voor investeringen in nieuwe en/of bestaande voorzieningen. Daarom is het belangrijk om een evenwicht te vinden tussen het behouden van het hoge voorzieningenniveau en het verantwoordelijk beheren van de gemeentelijke financiën.

Landsmeer is trots op haar hoge voorzieningenniveau en in het coalitieakkoord wordt een rijk aanbod aan voorzieningen benoemd als een 'kernkwaliteit' van de gemeente[122]. In veel aspecten vertoont Landsmeer overeenkomsten met Oostzaan, met substantiële investeringen in sportvelden, verenigingen, maar ook in faciliteiten zoals een zwembad en een bibliotheek. De gemeente streeft ernaar het voorzieningenniveau op peil te houden, maar de financiële druk kan dit gecompliceerd maken.

Voor nu worden er voldoende financiële middelen vrijgemaakt voor de voorzieningen, maar dit gaat vaak ten koste van andere noodzakelijke investeringen[123]. Het is niet ondenkbaar dat een toename van de financiële druk kan leiden tot een noodzakelijke vermindering van beschikbare middelen voor investeringen in nieuwe en/of bestaande voorzieningen.

In dit scenario ontstaat een gemeente die in beperkte mate financiële ruimte heeft om te blijven investeren in het huidige hoge niveau van voorzieningen. Hierbij bestaat het risico dat dit niveau in de toekomst onhoudbaar wordt. Daarom is het belangrijk om een evenwicht te vinden tussen het behouden van het hoge voorzieningenniveau en het verantwoordelijk beheren van de gemeentelijke financiën.

122. Coalitieprogramma 2022-2026 Landsmeer
123. Interviews en gesprekken Landsmeer

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

Het oordeel dat in dit scenario wordt voldaan aan de norm dat de gemeente toegankelijk is voor iedereen is gebaseerd op de bevindingen dat de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur makkelijk bereikbaar en over het algemeen goed toegankelijk zijn. Er wordt frequent contact onderhouden met de inwoners, de toegang tot het gemeentehuis is laagdrempelig en er wordt rekening gehouden met de verschillende bevolkingsgroepen binnen de gemeente. De missie van OVER-gemeenten en de betrokkenheid van inwoners bij beleidsontwikkeling onderstrepen deze toegankelijkheid. Hoewel er soms vertragingen zijn vanwege personeelstekorten, is er voldoende capaciteit om te investeren in participatie en om rekening te houden met de verschillende bevolkingsgroepen. Het belangrijkste aandachtspunt in de verdere ontwikkeling van dit scenario is het waarborgen van voldoende capaciteit om de Oostzaanse politiek bij te benen en aandacht te hebben voor signalen van de organisatie.

De missie van OVER-gemeenten onderstreept dat zij 'investeert in de kracht van de samenleving, aandacht heeft voor de menselijke maat en dat iedereen mag meedoen'[124]. Uit de gesprekken met betrokken blijkt dat de organisatie open, extern georiënteerd en klantgericht werkt. Inwoners die ondersteuning nodig hebben, kunnen deze gemakkelijk en dichtbij vinden. De organisatie is goed in staat om de behoeften van haar inwoners te identificeren en te betrekken bij beleidsontwikkeling, dankzij de korte lijnen binnen de gemeente. Het fysieke loket van de gemeente draagt hieraan bij.

De burgemeester, wethouders en raadsleden zijn goed zichtbaar en toegankelijk voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Er is ook aandacht voor de verschillende groepen binnen de samenleving, waarbij beleid en uitvoering op deze groepen worden afgestemd. In een verdere ontwikkeling van dit scenario zullen deze kwaliteiten behouden blijven, aangezien de organisatie aangeeft dat zij hier aandacht aan zal blijven besteden. Er moet echter wel opgemerkt worden dat bepaalde initiatieven soms vertraging oplopen vanwege personeelstekorten, zoals het project 'Integrale aanpak voor professionals in het maatschappelijk veld' en de ontwikkeling van een hybride en groepsgewijze vorm van dienstverlening voor bijstandscliënten[125].

In dit scenario zal er daarom voldoende capaciteit moeten worden geboden aan de ambtelijke organisatie om te kunnen investeren in de participatie van inwoners, en om rekening te kunnen houden met de verschillende bevolkingsgroepen binnen de samenleving. De korte lijnen tussen politiek en zowel samenleving, als organisatie, zorgen er soms voor dat de organisatie moeite heeft om de Oostzaanse politiek bij te benen. In een verdere ontwikkeling van dit scenario is het belangrijk om aandacht te hebben voor deze signalen.

124. Visiedocument sociaal domein gemeente Oostzaan en Wormerland 2021
125. Najaarsbericht 2021 - gemeente Oostzaan

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal het de gemeente gedeeltelijk lukken om toegankelijk te zijn voor iedereen. De bestuurs- en organisatiestructuur van Zaanstad maakt dat de lijnen tussen inwoners en bestuur en ambtelijke organisatie in dit scenario significant groter zijn, wat de benaderbaarheid vermindert. Ondanks dit heeft Zaanstad een doordachte visie op burgerparticipatie en biedt het verschillende opties voor inspraak.

Zaanstad heeft een uitgebreid participatieprotocol opgesteld, dat voorziet in een kader voor maatschappelijke initiatieven en burgerparticipatie[126]. Sinds 2022 heeft de gemeente een speciale website gelanceerd voor de betrokkenheid van bewoners en vrijwilligersorganisaties, genaamd 'Voor je Wijkie'[127]. Daarnaast experimenteren ze met uiteenlopende participatie-instrumenten, zoals burgerraden en het 'Right to Challenge', waarvoor een investering van €200.000 is gereserveerd[128].

Zijnde een grotere gemeente is Zaanstad minder persoonlijk en toegankelijk voor de inwoners van Oostzaan. De burgemeester, wethouders en raadsleden zijn minder zichtbaar en aanspreekbaar voor burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Daarnaast zijn er uitdagingen gerelateerd aan de veelheid van belangen en vraagstukken binnen een grotere gemeente zoals Zaanstad, die mogelijk niet altijd overeenkomen met de lokale realiteit van Oostzaan.

In dit scenario zijn er genoeg mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen en te participeren in de besluitvorming van de gemeente. Echter, de manier van interactie zal significant veranderen en wellicht minder persoonlijk zijn dan de inwoners van Oostzaan nu gewend zijn. Het direct aanspreken van een bestuurder op straat of in het gemeentehuis, of het direct contacteren van iemand binnen de ambtelijke organisatie, zal wellicht minder het geval zijn.

126. Zaans Participatieprotocol 2021
127. https://voorjewijkie.nl/en/
128. Kaderbrief 2023 – 2026 Zaanstad

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal het de gemeente gedeeltelijk lukken om toegankelijk te zijn voor iedereen, mede doordat de bestuurs- en organisatiestructuur van Amsterdam de benaderbaarheid van inwoners en de directe interactie tussen burgers, bestuur en ambtelijke organisatie vermindert ten opzichte van de huidige situatie in Oostzaan. Hoewel Amsterdam een doordachte visie op burgerparticipatie heeft en verschillende opties biedt voor inspraak, is Amsterdam als grote gemeente met een complexe bestuursstructuur minder persoonlijk en benaderbaar voor inwoners. De zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van de burgemeester, wethouders en raadsleden zijn minder prominent. Hoewel er mogelijkheden zijn voor burgers om invloed uit te oefenen en te participeren, zal de manier van interactie significant veranderen en wellicht minder persoonlijk zijn dan wat de inwoners van Oostzaan gewend zijn.

Amsterdam heeft een welomlijnd beleidskader voor participatie. Het maakt gebruik van verkennende sessies om heldere doelstellingen met bewoners vast te stellen, en van Bewoners Effect Rapportages (BER). Een openbaar overzicht van lopende inspraaktrajecten draagt bij aan de transparantie, en de gemeente streeft ernaar dat elke buurt gemakkelijk toegang heeft tot contactpersonen voor participatie[129]. Een gebiedsgerichte benadering wordt nagestreefd, met participatie van de buurt en kennis vanuit de gebiedsteams als uitgangspunten. Daarnaast heeft de gemeente een jongerenpunt en gebruikt zij buurtteams om ondersteuning te bieden bij vraagstukken rondom zorg, wonen, gezondheid, werk en financiën. Het uitvoeringsplan voor inclusie en diversiteit van de organisatie richt zich op verschillende aspecten, zoals sociale veiligheid, anti-discriminatie, toegankelijkheid, en een representatieve personeelssamenstelling[130]. Amsterdam heeft een ruim aanbod aan digitale diensten, die het nastreeft om 24/7 en voor iedereen beschikbaar te maken[131].

De Amsterdamse Rekenkamer stelt dat de argumentatie en verantwoording van ambtenaren wanneer het aankomt op participatie (in de participatieparagraaf) vaak onvoldoende is. Te vaak worden organisaties i.p.v. bewoners in het proces betrokken en in sommige gevallen lijkt participatie te worden afgehouden. Het gaat dan voornamelijk om paragrafen waarin het ontbreken van een wettelijke verplichting als argument wordt aangehaald om geen participatie toe te passen[132].

In dit scenario zullen er verschillende mogelijkheden zijn voor inwoners om input te leveren en te participeren in besluitvorming van de gemeente, al zal dit op een andere manier gebeuren dan waar de inwoners van de gemeente Oostzaan nu aan gewend zijn. Het direct aanspreken van een bestuurder op straat of in het gemeentehuis, of het direct contacteren van iemand binnen de ambtelijke organisatie, zal nauwelijks het geval zijn.

129. Beleidskader participatie 2021 - Amsterdam
130. Uitvoeringsplan inclusie en diversiteit – gemeente Amsterdam
131. Agenda Digitale stad tussenrapportage 2021-2022 - gemeente Amsterdam
132. Rekenkamer Metropool Amsterdam - Participatieparagraaf

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

In dit scenario zal het de gemeente goed lukken om toegankelijk te zijn voor iedereen, omdat de nabijheid van bestuur en organisatie en de korte communicatielijnen kenmerkend zijn voor zowel Oostzaan als Landsmeer. De sterke traditie van burgerparticipatie in Landsmeer en de betrokkenheid van diverse sectoren en groepen binnen de samenleving dragen bij aan het behoud van deze kwaliteiten. Hoewel er capaciteitsproblemen binnen de ambtelijke organisatie zijn die bepaalde activiteiten vertragen, zal de gemeente naar verwachting goed toegankelijk blijven voor haar inwoners, dankzij het behoud van korte communicatielijnen en de inzet van fysieke servicepunten en digitale diensten.

Landsmeer heeft een sterke traditie van burgerparticipatie, waarbij diverse sectoren en groepen binnen de samenleving betrokken worden bij relevante ontwikkelingen[133]. Dit benadrukt de noodzaak van burgerbetrokkenheid bij sociale, maatschappelijke en economische kwesties om de doelstellingen van de gemeente Landsmeer te realiseren. De omvang van de gemeente zorgt ervoor dat de bestuurlijke structuur gemakkelijk bereikbaar en toegankelijk blijft, een eigenschap die de inwoners van Oostzaan zullen herkennen.

De organisatie heeft een nauwe band met de gemeenschap en onderhoudt regelmatig contact met haar inwoners, zoals blijkt uit succesvolle participatieprojecten zoals de herinrichting van de wijk Havenzathe en de frequente inzet van digitale enquêtes[134] [135]. Fysieke servicepunten complementeren een effectief aanbod van digitale diensten en raadsleden zijn ook via de website toegankelijk voor inspraak en contact[136]. Er moet echter worden opgemerkt dat een deel van deze activiteiten kwetsbaar kan zijn door capaciteitsproblemen binnen de ambtelijke organisatie, zoals blijkt uit vertragingen bij de oplevering van een participatieplan en het project 'Participatie binnen de Omgevingswet' als gevolg van langdurige uitval van personeel[137].

In dit scenario is het van cruciaal belang om voldoende capaciteit te blijven bieden aan de ambtelijke organisatie om de participatie van burgers te kunnen ondersteunen en de kernkwaliteiten ervan te behouden. Met behoud van de korte communicatielijnen zal de gemeente naar verwachting goed toegankelijk blijven voor haar inwoners.

133. Interviews en gesprekken Landsmeer
134. https://www.landsmeer.nl/wonen,_werken_en_leven/projecten/havenzathe_herinrichting_uitvoering/
135. https://www.facebook.com/gemeentelandsmeer/photos/a.1461281377429526/3425212997703011/?type=3
136. https://publieksbalie.landsmeer.nl/
137. Notitie BT BO-sessie april 2021 – Bijlage 5: voorbeelden knelpunten

3.4. De gemeente als partner in de regio

3.4.1. De gemeente is een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner in de regio

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm, omdat Oostzaan als kleine gemeente beperkte mogelijkheden heeft om invloed uit te oefenen en haar belangen op regionaal niveau te behartigen. Oostzaan ondervindt uitdagingen in het meebeslissen en meepraten over regionale onderwerpen, vooral in vergelijking met grote spelers zoals Zaanstad en Amsterdam. Hoewel Oostzaan actieve rollen kan vervullen in bepaalde samenwerkingsverbanden, kunnen de belangen soms botsen met die van andere gemeenten. De gemeente heeft vaak niet voldoende ambtelijke capaciteit om inhoudelijke voorbereidingen te treffen en haar wensen en belangen consistent te vertegenwoordigen. Desondanks heeft Oostzaan een regionale voorbeeldfunctie getoond in de opvang van Oekraïense vluchtelingen, wat een belangrijk regionaal thema is. Ondanks inspanningen om de ambtelijke vertegenwoordiging te verbeteren, blijft Oostzaan als relatief kleine speler in de regio ook bij een doorontwikkeling van OVER-gemeenten beperkt in haar mogelijkheden om invloed uit te oefenen.

Oostzaan heeft te maken met grote spelers in de regio, zoals Zaanstad en Amsterdam, die veel invloed hebben op de regionale agenda en besluitvorming. Oostzaan kan niet altijd voldoende meepraten of meebeslissen over onderwerpen die voor haar van belang zijn, en heeft niet voldoende capaciteit om consequent voldoende inhoudelijke voorbereiding te treffen[138]. Dit is inherent aan een kleine gemeente in een regio waarin zich eveneens grote en middelgrote gemeenten bevinden. Een voorbeeld van een samenwerkingsverband waarin Oostzaan ook de andere partners die zijn meegenomen in dit onderzoek tegenkomt, is het Recreatieschap Twiske-Waterland, dat verantwoordelijk is voor het beheer en de ontwikkeling van het gebied. Oostzaan vervult een actieve rol in dit schap. Soms botsen de belangen van Oostzaan met die van andere gemeenten, bijvoorbeeld over de mate van recreatieve ontwikkeling en festivals in het natuurgebied. Oostzaan moet dan een balans vinden tussen haar eigen wensen en die van de andere partijen, maar Oostzaan probeert hiermee wel stem te geven aan de behoeften van haar inwoners.. Op een aantal belangrijke dossiers lukt het de gemeente slechts gedeeltelijk om het belang van Oostzaan te behartigen aan de regionale tafels. Zo heeft Oostzaan bijvoorbeeld geen eigen woningbouwprogramma of -visie en is afhankelijk van de afspraken die in de MRA worden gemaakt. Oostzaan heeft ook geen eigen mobiliteitsplan of -visie en is afhankelijk van de plannen die in de Vervoerregio worden gemaakt. Ook grote deals voor woningbouw- of andere investeringen komen niet vanuit de koker van Oostzaan.

Oostzaan heeft een regionale voorbeeldfunctie in de opvang van Oekraïners, die begin 2022 naar Nederland zijn gekomen als gevolg van de oorlog in hun land. Oostzaan heeft de afgelopen maanden tientallen Oekraïense vluchtelingen opgevangen, voornamelijk in het Van der Valk hotel, en begeleid naar werk, onderwijs en integratie[139]. De gemeente is voornemens om in de toekomst op zoek te gaan naar een meer duurzame huisvesting voor deze groep. Dit is een belangrijk regionaal thema en een grote prestatie voor een relatief kleine gemeente.

138. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten
139. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

3.4. De gemeente als partner in de regio

3.4.1. De gemeente is een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner in de regio

Ondanks de inspanningen vanuit OVER-gemeenten om de ambtelijke vertegenwoordiging in de regionale samenwerkingsverbanden te verbeteren, blijft Oostzaan in de toekomst bij doorontwikkeling in dit scenario een relatief kleine speler en zijn de mogelijkheden om invloed uit te oefenen beperkt. Bij doorontwikkeling kan de gemeente wel nastreven vaker op te trekken met andere landelijke gemeenten in de regio, zoals Waterland of Edam-Volendam, om zo haar belangen beter te verdedigen.

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

Het oordeel dat in dit scenario wordt voldaan aan de norm is gebaseerd op de constatering dat Zaanstad een actieve en zichtbare speler is in de regio. De gemeente neemt deel aan een groot aantal regionale samenwerkingsverbanden en heeft een sterke positie in de Metropoolregio Amsterdam en de Regio Zaanstreek-Waterland. Zaanstad speelt een trekkende rol op verschillende thema's, zoals het sociaal domein, leefbaarheid en bereikbaarheid. De gemeente heeft ook afspraken gemaakt over de regionale woningmarkt. In dit scenario zal de nieuwe gemeente een grotere invloed en rol hebben in de regio, wat ten goede komt aan de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen uit Oostzaan.

Zaanstad neemt deel aan 36 regionale samenwerkingsverbanden, waarmee het een groot netwerk heeft in de regio. Zaanstad heeft een sterke positie in de Metropoolregio Amsterdam (MRA), waar het onder meer voorzitter is van de portefeuille Economie en lid is van het dagelijks bestuur. De gemeente speelt ook een leidende rol in de Regio Zaanstreek-Waterland, waar het samen met Purmerend en Edam-Volendam het grootste aandeel heeft in de gemeenschappelijke regeling.

Zaanstad heeft op verschillende thema's een zichtbare en trekkende rol in de regio. Zo heeft Zaanstad samen met Amsterdam een Regio Deal ZaanIJ gesloten met het Rijk, waarin 15 projecten zijn opgenomen om de leefbaarheid, bereikbaarheid en duurzaamheid van het gebied te verbeteren[140]. Verder is Zaanstad actief bezig met het versterken van de regionale woningmarkt, waar het onder meer afspraken heeft gemaakt met de MRA over de bouw van 20.000 woningen tot 2025[141].

In dit scenario krijgt de nieuwe gemeente een grotere invloed en rol in de regio, waar inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen uit Oostzaan van meeprofiteren.

140. https://www.elkeregiotelt.nl/alle-regio-deals/zaanij
141. Metropoolregio Amsterdam - Agenda 2.0 2020-2024

3.4. De gemeente als partner in de regio

3.4.1. De gemeente is een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner in de regio

Scenario 3: Fusie met Amsterdam

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

In dit scenario wordt aan de norm voldaan, omdat Amsterdam de meest invloedrijke speler is in de regio en op veel onderwerpen een trekkende rol speelt. Amsterdam neemt actief deel aan regionale projecten en programma's en vervult ook bestuurlijk een leidende rol in verschillende samenwerkingsverbanden.

Een voorbeeld van een regionaal thema waar Amsterdam een actieve rol in speelt, is de Regionale Energiestrategie (RES). Dit is een plan om de energietransitie in de regio te versnellen en te verduurzamen. Amsterdam heeft samen met andere gemeenten, provincies, waterschappen en netbeheerders een bod gedaan om in 2030 2 terawatt-uur aan duurzame elektriciteit op te wekken. Amsterdam vervult in deze doelstelling een belangrijke rol, door onder andere zonnepanelen op daken, windmolens langs de ringweg A10 en warmtenetten in de stad aan te leggen.

Een ander voorbeeld van een regionaal programma waar Amsterdam een actieve rol in speelt, is het Regionaal Actieprogramma Wonen. Dit is een programma om de woningbouwproductie in de regio te versnellen en te verbeteren. Amsterdam heeft samen met andere gemeenten, provincies, woningcorporaties en marktpartijen afspraken gemaakt om minimaal 100.000 woningen te bouwen in de regio. Amsterdam draagt aan deze regionale ambitie bij door onder andere binnenstedelijk te verdichten, transformatie van kantoren en bedrijventerreinen mogelijk te maken en meer betaalbare en sociale huurwoningen te realiseren.

Amsterdam vervult in veel samenwerkingsverbanden ook bestuurlijk een leidende rol. Zo is de burgemeester van Amsterdam de voorzitter van de Metropoolregio Amsterdam (MRA). De burgemeester heeft als voorzitter de taak om de samenwerking binnen de MRA te stimuleren, te coördineren en te vertegenwoordigen.

Een ander voorbeeld van een samenwerkingsverband waar Amsterdam bestuurlijk een leidende rol in vervult, is de Regio Deal ZaanIJ. Dit is een overeenkomst tussen het Rijk en gemeenten in de regio gezamenlijk te investeren in de leefbaarheid, economie en duurzaamheid van het gebied. De wethouder voor Ruimtelijke Ontwikkeling van Amsterdam is de voorzitter van de stuurgroep Regio Deal ZaanIJ, die verantwoordelijk is voor de uitvoering en monitoring van de deal.

In dit scenario heeft de gemeente veel invloed en vervult zij een belangrijke rol in de regio, waarvan inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen uit Oostzaan kunnen meeprofiteren. De nieuwe gemeente kan bijvoorbeeld meer middelen en capaciteit beschikbaar stellen voor regionale projecten en programma's die ook ten goede komen aan Oostzaan, zoals het verbeteren van de bereikbaarheid, het versterken van de natuur en het landschap of het stimuleren van innovatie en werkgelegenheid. De nieuwe gemeente kan ook meer gewicht in de schaal leggen bij regionale samenwerkingsverbanden en zo beter opkomen voor de belangen van Oostzaners.

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

Landsmeer heeft net als Oostzaan te maken met beperkingen als kleine gemeente in de regio, die soms tegengestelde belangen heeft met andere gemeenten. Een fusie met Landsmeer zou de positie van Oostzaan in de regio enigszins kunnen versterken, maar de uitdagingen blijven grotendeels bestaan. Daarom wordt in dit scenario slechts gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

Als kleine gemeente heeft Landsmeer net als Oostzaan moeite om invloed uit te oefenen in de regio. Zo heeft Landsmeer te maken met een beperkte ambtelijke capaciteit, waardoor ze niet altijd voldoende personeel en middelen kan vrijmaken voor regionale projecten en overleggen. Ook heeft Landsmeer soms moeite om haar belangen te behartigen in de regio, omdat ze te maken heeft met grotere gemeenten die andere prioriteiten of visies hebben. Zo heeft Landsmeer bijvoorbeeld een verschil van mening met Amsterdam over de mogelijke plaatsing van windturbines op het Landsmeerderveld, grenzend aan Landsmeer.

In dit scenario zal de nieuwe gemeente waarschijnlijk iets meer invloed hebben en een stevigere rol in de regio kunnen pakken. De nieuwe gemeente wordt iets groter in omvang en inwonertal, waardoor ze meer ambtelijke capaciteit en bestuurlijke slagkracht kan krijgen. De nieuwe gemeente kan ook meer samen optrekken met andere landelijke gemeenten in de regio, zoals Waterland of Edam-Volendam, om zo haar belangen beter te verdedigen. De nieuwe gemeente kan daarnaast meer initiatief nemen of samenwerken op regionale thema's of projecten die ook ten goede komen aan Oostzaan, zoals het versterken van de natuur en het landschap, het verbeteren van de bereikbaarheid of het stimuleren van innovatie en werkgelegenheid.

De nieuwe gemeente blijft echter een relatief kleine speler in de MRA en andere regionale samenwerkingsverbanden, die weinig rekening houdt met haar belangen en standpunten. De nieuwe gemeente kan ook weinig leiderschap tonen op regionale thema's of projecten, omdat ze te maken heeft met grotere gemeenten die andere prioriteiten of visies hebben.

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.

Oostzaan heeft via OVER-gemeenten onvoldoende mogelijkheden om kansen te benutten bij provincie, Rijk en EU. De organisatie heeft niet genoeg capaciteit en expertise om actief in te spelen op kansen bij provincie, Rijk en EU, waardoor er weinig voorbeelden zijn van grote subsidies die zijn binnengehaald. OVER-gemeenten heeft op dit moment geen lobbycapaciteit en hoewel er wel kansen liggen om samen met andere gemeenten subsidies binnen te halen, is Oostzaan als kleine gemeente afhankelijk van de inspanningen van haar buurgemeenten. Daarom wordt in dit scenario niet voldaan aan de norm.

OVER-gemeenten heeft op dit moment geen lobbycapaciteit. Dit is niet gek voor een relatief kleine ambtelijke organisatie, maar betekent wel dat er geen structurele aandacht is voor het signaleren en benutten van kansen. Uit de gesprekken met de werkorganisatie blijkt dat het de ambitie heeft om in de toekomst meer in te zetten op regionale samenwerking, onder andere om gezamenlijk subsidies binnen te halen, maar in de praktijk blijkt dit lastig te realiseren met de buurgemeenten[142].

Er liggen voor Oostzaan wel kansen om samen met andere (buur)gemeenten subsidies binnen te halen. Een goed voorbeeld is de regiodeal ZaanIJ. Oostzaan is een van de partijen die meedoet aan deze regiodeal en hiermee profiteert van een subsidie van in totaal € 15 miljoen, waarmee verschillende projecten gefinancierd worden die inzetten op verbetering van de leefomgeving. Echter, dit soort deals zijn uitzonderlijk en vergen veel afstemming en coördinatie tussen de betrokken partijen. Bovendien heeft Oostzaan als kleine gemeente minder invloed en zeggenschap in deze deal dan de andere gemeenten die betrokken zijn in de deal, te weten Amsterdam en Zaanstad.

De schaalgrootte van OVER-gemeenten maakt dat ook bij doorontwikkeling slechts in beperkte mate kansen aanwezig zijn, ook omdat het lastig is benodigde kennis op het gebied van public affairs aan te trekken als kleine organisatie. Oostzaan blijft hierin afhankelijk van inspanningen van haar buurgemeenten, zoals Zaanstad en Amsterdam.

142. Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

Zaanstad heeft in het verleden succesvol gebruik gemaakt van subsidies van provincie en Rijk, zoals bij het project 'Back on Track in 075' en de Regiodeal ZaanIJ. Deze voorbeelden tonen aan dat Zaanstad in staat is om kansen te benutten bij de provincie en het Rijk. Echter, Zaanstad heeft geen eigen lobby- of public affairs medewerker, wat betekent dat er niet continu aandacht is voor het benutten van kansen op provinciaal en (inter)nationaal niveau. Zaanstad werkt vaak samen met andere partners in de regio, zoals Amsterdam en de MRA-regio. Bij een fusie zouden de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen van Oostzaan kunnen profiteren van dit netwerk en de ervaring van Zaanstad op het gebied van subsidies en samenwerking in de regio.

Het lukt Zaanstad met enige regelmaat om grote subsidies veilig te stellen. Een voorbeeld hiervan is de subsidie van € 1,63 miljoen die Zaanstad heeft gekregen van het ministerie van Justitie en Veiligheid voor het project 'Back on Track in 075', dat gericht is op het voorkomen van jeugdcriminaliteit[143]. Een ander voorbeeld is de Regiodeal ZaanIJ, waarbij Zaanstad samen met andere gemeenten in de regio € 15 miljoen heeft gekregen van het Rijk waarvan een groot deel gaat naar projecten die gericht zijn op het verbeteren van de leefbaarheid in de Zaanse wijken. Een ander mooi voorbeeld is de toekenning van ruim € 43 miljoen door het Rijk uit het Volkshuisvestingsfonds om de veiligheid, de leefbaarheid en de kwaliteit van de bestaande woningen in kwetsbare wijken, zoals in Zaandam Oost te verbeteren. Het eenmalige fonds kwam tot stand na een lobby van vijftien gemeenten, waaronder Zaanstad. Mede door dit fonds kan de gemeente zeker 850 woningen versneld verduurzamen. Deze voorbeelden laten zien dat Zaanstad in staat is om kansen te benutten bij de provincie en het Rijk. Echter blijkt dat Zaanstad het relatief weinig lukt om fondsen vanuit Brussel veilig te stellen[144].

Zaanstad heeft echter geen eigen lobby- of public affairs medewerker, waardoor er niet continu aandacht is voor het benutten van kansen op provinciaal en (inter) nationaal niveau. Hoewel er enkele middelgrote gemeenten zijn die wél public affairs medewerkers vast in dienst hebben, is dit zeker geen vanzelfsprekendheid. In de praktijk trekt Zaanstad daarom geregeld op met de andere partners in de regio, bijvoorbeeld met Amsterdam en de MRA-regio. Bij een fusie zouden de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen van Oostzaan profiteren van dit netwerk.

143. Projectplan Back On Track: https://www.zaanstad.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mPag=2331&mVrg=20378
144. data.europa.eu/data/datasets/subsidies-zaanstad

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

Amsterdam heeft als grote gemeente veel mogelijkheden om te lobbyen en invloed uit te oefenen richting de provincie Noord-Holland, het Rijk en de Europese Unie. In dit scenario wordt volledig voldaan aan de norm aangezien Amsterdam als grote gemeente met een sterke positie in de regio een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner is, waar Oostzaan als onderdeel van de gemeente van kan profiteren door het sterke lobbynetwerk, de strategische belangenbehartiging en de mogelijkheid om grote subsidies binnen te halen.

De afdeling 'public affairs' van de gemeente Amsterdam is verantwoordelijk voor de strategische belangenbehartiging van de gemeente bij het Rijk, de provincie, de EU en andere relevante partijen. Medewerkers van deze afdeling houden zich dagelijks bezig met het uitoefenen van invloed en realiseren van kansen op de thema's die voor Amsterdam belangrijk zijn, waaronder wonen, mobiliteit, duurzaamheid, economie, cultuur en sociaal domein. De afdeling ondersteunt de bestuurders en de ambtelijke organisatie en werkt daarbij nauw samen binnen het G4-netwerk en andere partners om de belangen van Amsterdam te behartigen. Verder heeft de gemeente een team dat zich volledig richt op het binnenhalen van Europese subsidies[145]. Dit team adviseert en ondersteunt de gemeentelijke organisatie bij het aanvragen en uitvoeren van Europese projecten. Het team heeft ook een netwerkfunctie en onderhoudt contacten met Europese instellingen, andere steden en regio's, kennisinstellingen en bedrijven.

Amsterdam heeft als hoofdstad en als onderdeel van het G4-netwerk een sterke positie richting de provincie Noord-Holland en naar het Rijk. De gemeente zit regelmatig rechtstreeks aan tafel met ministers, staatssecretarissen, Tweede Kamerleden, gedeputeerden en Provinciale Statenleden over diverse onderwerpen die voor Amsterdam van belang zijn. Het college van B&W heeft tevens een goed nationaal netwerk en kunnen gebruik maken van hun (politieke) achtergrond of ervaring om invloed uit te oefenen.

145. https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/bestuur-organisatie/bureau-internationale-betrekkingen/amsterdam-europa/team-europese-subsidies/

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.

In dit scenario wordt niet voldaan aan de norm aangezien Landsmeer als kleine gemeente zonder eigen lobby- of public affairs medewerkers beperkte capaciteit en expertise heeft om invloed uit te oefenen op hogere overheden. Bij een fusie met Oostzaan wordt deze situatie niet substantieel verbeterd.

Net als OVER-gemeenten beschikt Landsmeer niet over een eigen lobby- of public affairs medewerker. Dit kan ook niet verwacht worden van een kleine gemeente als Landsmeer. Daardoor mist Landsmeer de expertise en de capaciteit om effectief invloed uit te oefenen op hogere overheden. In de praktijk zijn het de burgemeester en wethouders die de contacten onderhouden met andere bestuurslagen. Deze netwerken zijn vaak niet structureel of formeel verankerd.

In het scenario waarbij Oostzaan met Landsmeer fuseert, valt geen verbetering op deze norm te verwachten. De nieuwe gemeente blijft een relatief kleine speler in de regio en heeft waarschijnlijk niet genoeg capaciteit en expertise om zelfstandig te lobbyen bij hogere overheden.

3.5. Impact van de scenario's

In deze paragraaf wordt tot slot beknopt voor de vier scenario's beschreven wat de gevolgen zijn van (het proces richting) het scenario aan de hand van drie onderdelen: financiën, de ambtelijke organisatie en de samenleving. Het geeft buiten de hierboven beschreven normen extra informatie over de toekomstige situatie en of de weg daarnaartoe. Deze informatie is ook behulpzaam bij het betrekken van de samenleving.

3.5.1. Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

Financiële gevolgen

De financiële consequenties van de doorontwikkeling van OVER-gemeenten omvatten de noodzakelijke kosten voor structurele investeringen in de organisatie. Deze kosten zullen gedragen moeten worden door de begrotingen van Oostzaan en Wormerland. Zoals eerder in dit rapport aangegeven, bestaat er echter geen financiële speelruimte voor extra investeringen in de organisatie. Een alternatieve methode om financiële middelen te genereren zou een verhoging van de lokale lasten kunnen zijn, bijvoorbeeld via een verhoging van de OZB-belasting of de rioolheffingen. De lokale lasten in Oostzaan en Wormerland zijn echter op dit moment al boven het gemiddelde, waardoor er weinig ruimte is voor verdere verhogingen en een minimale verhoging niet tot duurzame versterking van de organisatie leidt.. Het vergt verdere keuzes in prioritering voor de inzet van (middelen voor) de capaciteit van de OVER-organisatie door de beide gemeenten.

Organisatorische gevolgen

In termen van organisatorische gevolgen is dit scenario minder ingrijpend dan een bestuurlijke fusie. Echter, de benodigde financiële middelen voor duurzame investeringen zijn beperkt. Tegelijkertijd heeft OVER-gemeenten in de afgelopen periode aangetoond dat ook zonder extra financiële middelen belangrijke stappen kunnen worden gezet ter verbetering van de betrouwbaarheid, kwaliteit en continuïteit van de organisatie. Benodigde prioritering om vooral middelen voor de belangrijkste opgaven in te zetten, betekent mogelijk wel het verder uitbesteden van taken aan een buurgemeente of externe partij.

Gevolgen voor de samenleving

Wat betreft de gevolgen voor de samenleving, is dit scenario waarschijnlijk weinig ingrijpend. Aangezien er geen veranderingen zijn in de identiteit, de grenzen of de bestuurlijke vertegenwoordiging van de gemeenten, zullen inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen minimale veranderingen ervaren. Desondanks kunnen er subtiele verschuivingen plaatsvinden, voornamelijk in termen van de efficiëntie en effectiviteit van de dienstverlening, als gevolg van de doorlopende ontwikkelingen binnen OVER-gemeenten

3.5.2. Fusie met Zaanstad, Amsterdam of Landsmeer

In deze paragraaf schetsen we de gevolgen voor de fusiescenario's tezamen, omdat de impact van de scenario's grotendeels overeen komt.

Financiële gevolgen

Een fusie met Zaanstad, Amsterdam of Landsmeer heeft financiële gevolgen die direct voortvloeien uit de transformatie in juridische status en bestuurlijke indeling van de betrokken gemeenten. Allereerst zijn er kosten verbonden aan het ontvlechten van Oostzaan uit de bestaande ambtelijke fusie met Wormerland binnen de OVER-gemeenten, evenals uit andere samenwerkingsverbanden waar de nieuwe gemeente geen deelnemer meer van is.

Daarnaast gaat een bestuurlijke herindeling gepaard met incidentele kosten, ook wel frictiekosten, zoals het inhuren van externe expertise, de projectleiding, specifieke expertise op het gebied van ICT, huisvesting, personeelsovergang en extra inhuur om de lopende activiteiten te waarborgen. Daarnaast kunnen er kosten ontstaan door het harmoniseren van beleid, regelgeving, werkprocessen en voorzieningen van betrokken gemeenten. Kortom, gemeentelijke herindelingen gaan gepaard met eenmalige (hoge) kosten. Echter, op lange termijn kunnen er ook voordelen zijn door het realiseren van schaalvoordelen door het samenvoegen. Bovendien kunnen er veranderingen optreden in de uitkering uit het Gemeentefonds.

Het Rijk verstrekt een bijdrage voor de kosten van een bestuurlijke herindeling, via de 'verdeelmaatstaf herindeling' in het gemeentefonds. Deze tijdelijke verdeelmaatstaf zorgt voor een vergoeding van de eerder genoemde frictiekosten. Immers, deze kosten zijn tijdelijk en zouden zonder herindeling niet zijn gemaakt. De bijdrage wordt over een periode van vijf jaar uitgekeerd, te beginnen in het jaar voorafgaand aan de herindeling. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie van volledige samenvoeging van gemeenten en de situatie waarin een gemeente wordt opgeheven en gesplitst. Bij besluit tot herindeling is er sprake van preventief toezicht door de provincie tot aan de herindeling. Dit houdt in dat goedkeuring aan besluiten kan worden onthouden, als een besluit van de op te heffen gemeente in strijd is met het financiële belang van de ontvangende gemeente.

De impact van deze incidentele financiële gevolgen van een fusie met Amsterdam, Zaanstad of Landsmeer op de inwoners van Oostzaan zal in de praktijk echter nauwelijks gevoeld worden. Bij een bestuurlijke herindeling worden immers alle reserves en schulden van de bestaande gemeenten overgedragen aan de nieuwe fusiegemeente. Dit betekent ook dat de belastingcapaciteit (bijvoorbeeld de OZB) overgaat naar de nieuwe gemeente. Het is van belang op te merken dat een hogere belastingcapaciteit resulteert in een lagere uitkering uit het gemeentefonds, waardoor een deel van deze 'winst' weer wordt verminderd. De harmonisatie van belastingen en tarieven is doorgaans een gevoelig onderwerp voor politiek en inwoners: in het geval van fusie met Zaanstad en Amsterdam is het aannemelijk dat er sprake is van lastenverlaging voor inwoners. Bij fusie met Landsmeer is dit anders, de belastingdruk is op dit moment iets lager dan in Oostzaan.

Organisatorische gevolgen

Ook al schrijven we deze paragraaf voor de 3 scenario's van fusie, iedere herindeling is uniek en kent – door de partners die fuseren – een andere dynamiek. Dezelfde wettelijke kaders en voorschriften gelden, maar gemeenten hebben zelf de ruimte om het herindelingsproces vorm te geven. Dit is met name merkbaar voor de betrokken ambtelijke organisaties. De ontvlechting van Oostzaan uit OVER-gemeenten alleen al is een arbeidsintensief proces dat veel aandacht en inspanning vereist van de medewerkers van OVER-gemeenten. Uit onze ervaringen met vergelijkbare trajecten blijkt dat de ontvlechting van een ambtelijke fusie minimaal een jaar in beslag kan nemen. Echter, parallel aan dit proces kan al worden begonnen met de integratie met de fusiepartner. Het is gebruikelijk dat dezelfde medewerkers deze taken uitvoeren.

In het geval van een bestuurlijke herindeling kan de ambtelijke capaciteit van de fusiepartner worden benut. Bij een fusie met Zaanstad of Amsterdam zou de beschikbare ambtelijke capaciteit aanzienlijk groter zijn dan bij een fusie met Landsmeer. De ambtelijke organisatie van de gemeente Amsterdam heeft, in tegenstelling tot Zaanstad en Landmeer, recentelijk ervaring heeft opgedaan met een vergelijkbaar proces door de fusie met Weesp.

Een fusie brengt ook organisatorische uitdagingen met zich mee. Medewerkers kiezen soms bewust voor een organisatie of gemeente om voor te werken, bijvoorbeeld

omdat de schaalgrootte of werkplek bij hen past. Daarom kan er tijdens ontvlechting en herindeling vaak een tijdelijk hogere uitstroom van medewerkers plaatsvinden. Aandacht voor culturele verschillen richting herindeling is ook van belang. Tegelijkertijd biedt een herindeling voor veel medewerkers kansen binnen een grotere of andere type organisatie, zowel inhoudelijk als financieel.

Voor Amsterdam en Zaanstad geldt mogelijk dat er sprake is van een lichte samenvoeging. In dat geval blijven een deel van de juridische en organisatorische gevolgen die verbonden zijn aan de opheffing van één van de betrokken gemeenten achterwege. Dit levert vooral voordelen op het gebied van administratieve lasten. Bijvoorbeeld, de gemeente die niet wordt opgeheven staat niet onder preventief financieel toezicht en de burgemeester, griffier, secretaris en het ambtelijk apparaat van deze gemeente blijven in functie. Bovendien blijven de bestaande wettelijke bepalingen van kracht, wat eveneens scheelt in de ambtelijke capaciteit die nodig is om de herindeling voor te bereiden.

Gevolgen voor de samenleving

Hoewel het de bedoeling is dat de samenleving zo min mogelijk hinder ondervindt van het traject richting de bestuurlijke herindeling, zullen de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen onvermijdelijk enige impact ervaren. Zo zullen inwoners bij een fusie van Amsterdam bijvoorbeeld op een gegeven moment geïnformeerd worden dat (door uittreding uit samenwerkingsverband GGD Zaanstreek-Waterland en overstap naar GGD Amsterdam) zij voor preventieve gezondheid (denk aan vaccinaties) naar een andere locatie moeten gaan. Het is essentieel dat de dienstverlening aan deze groepen consistent blijft, ondanks de ingrijpende veranderingen die plaatsvinden. Zoals eerder beschreven kan daarnaast de betrokkenheid, invloed en herkenbaarheid van inwoners, ondernemers en instellingen bij het lokale bestuur veranderen als gevolg van de fusie. Daarnaast zullen zij ook de gevolgen merken tijdens de aanloop naar de nieuwe situatie.

Vaak kiezen fusiegemeenten ervoor om de betrokkenheid van de inwoners bij het proces te organiseren, bijvoorbeeld door middel van een participatietraject. Dit biedt de mogelijkheid voor de gemeenschap om hun stem te laten horen en bij te dragen aan de vorming van hun nieuwe gemeente. Zo hebben in het verleden inwoners meegeschreven aan de toekomstvisie voor nieuwe fusiegemeenten waarmee de richting bepalen voor de toekomstige ontwikkeling van de gemeente, met inbreng van de gemeenschap zelf. Een ander gevolg zijn de herindelingsverkiezingen waarbij inwoners een nieuwe gemeenteraad kiezen die hun belangen in de nieuwe gemeente zal vertegenwoordigen. Bij een eventuele grenscorrectie, zoals mogelijk bij een fusie met Amsterdam, zouden de herindelingsverkiezingen kunnen worden vermeden.

Aan een herindeling gaat een dynamisch proces vooraf. Hierbij is onderscheid te maken tussen een binnengemeentelijk (het samenspel tussen raad en college) en een intergemeentelijk proces, tussen de herindelingspartners. Deze twee processen raken en beïnvloeden elkaar. Lokale besluiten kunnen randvoorwaardelijk zijn voor het intergemeentelijk proces, maar gezamenlijke afspraken kunnen ook de lokale besluitvorming raken. De gemeente Oostzaan kan proberen in het principe- en herindelingsbesluit een aantal randvoorwaarden op te laten nemen die van belang zijn voor de Oostzaners in de toekomst. Dit kunnen bepaalde waarden zijn voor het gebied in de toekomst of procesmatige uitgangspunten voor het proces richting fusie.

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.