Bijlage Overzicht afwegingen en keuzes voor de bestuurlijke toekomst

Historisch overzicht van de keuze voor de vorm
In 2013 werd bij het raadsbesluit over de Toekomstvisie besloten onderzoek te doen naar mogelijkheden voor samenwerking.
In 2014 en 2015 is er onderzoek gedaan naar verschillende scenario's en zijn er wijkgesprekken gevoerd over samenwerking, ambtelijke en bestuurlijke fusie. Dat resulteerde in een raadsbesluit om te streven naar een ambtelijke fusie met Waterland, Oostzaan en Wormerland.
In 2016 heeft gemeente Landsmeer volop ingezet op samenwerking met genoemde gemeenten. Dat heeft geresulteerd in het intensiveren van samenwerking met Waterland.
In 2017 heeft een onderzoek naar ambtelijke of bestuurlijke fusie met één of meer gemeenten in de groenlandelijke regio geleid tot een advies om geen ambtelijke fusie te willen, maar te gaan voor een bestuurlijke fusie als stip op de horizon 'in de oost'.

Historisch overzicht van de keuze voor de richting
De gemeenteraad van Landsmeer besloot op 22 januari 2015 tot onderzoek naar twee scenario's:
- samenwerking of fusie met Amsterdam,
- samenwerking of fusie met Waterland, Oostzaan en Wormerland.

De scenario's met Purmerend en Edam/Volendam werden door de raad als niet-wenselijk bestempeld.
Op basis van een SWOT-analyse, burgerenquête en wijkgesprekken heeft de raad op 17 december 2015 het wilsbesluit genomen tot ambtelijke fusie met Waterland, Oostzaan en Wormerland. De optie Amsterdam is met dit proces vervallen.

Daarna is de samenwerking met Waterland, Oostzaan en Wormerland gestart en vervolgens door Wormerland - en daarmee OVER-gemeenten- gestopt in mei 2017.

Daarna volgde opdracht tot onderzoek naar de uitvoerbaarheid en voortzetting van het wilsbesluit; evenals onderzoek naar andere opties en combinaties.
Op basis van analyse en advies van de onderzoeker SeinstravandeLaar concludeerde de raad dat het wilsbesluit niet gerealiseerd kan worden.
De onderzoeker adviseerde een bestuurlijke fusie richting 'de oost' in te slaan. Hierop is bij motie van 25 januari 2018 aangegeven dat de intensivering van de ambtelijke samenwerking zich niet zou moeten beperken tot Waterland en Edam-Volendam en dat tevens de deur open gehouden moet worden voor Oostzaan en Wormerland.

·

Intermezzo: eerdere samenwerking tussen WOL-gemeenten in 2007
Al in 2006 waren de gemeenten Landsmeer, Wormerland en Oostzaan waren op onderdelen kwetsbaar, door decentralisatie van taken vanuit het Rijk en de ontwikkelingen op het gebied van ICT. Zowel in ambtelijke kring als binnen de afzonderlijke gemeenteraden werd een noodzaak tot samenwerking gevoeld. De gemeenten Landsmeer, Wormerland en Oostzaan besloten daarom in 2007 gezamenlijk de haalbaarheid van een samenwerkingsverband nader te onderzoeken. De gemeenten stelden het behoud van politiek-bestuurlijke zelfstandigheid voorop en wensten ambtelijk samen te werken op die terreinen waar de gemeenten zelfstandig geen of voldoende adequate oplossingen konden bieden. In november 2008 zag de gemeenteraad van Landsmeer af van de beoogde samenwerking, omdat de doelstellingen van een samenwerking tussen deze drie gemeenten in de visie van Landsmeer niet waargemaakt konden worden. De gemeenten Wormerland en Oostzaan besloten samen verder te gaan en beide ambtelijke organisaties samen te voegen tot één gezamenlijke werkorganisatie: OVER-gemeenten.

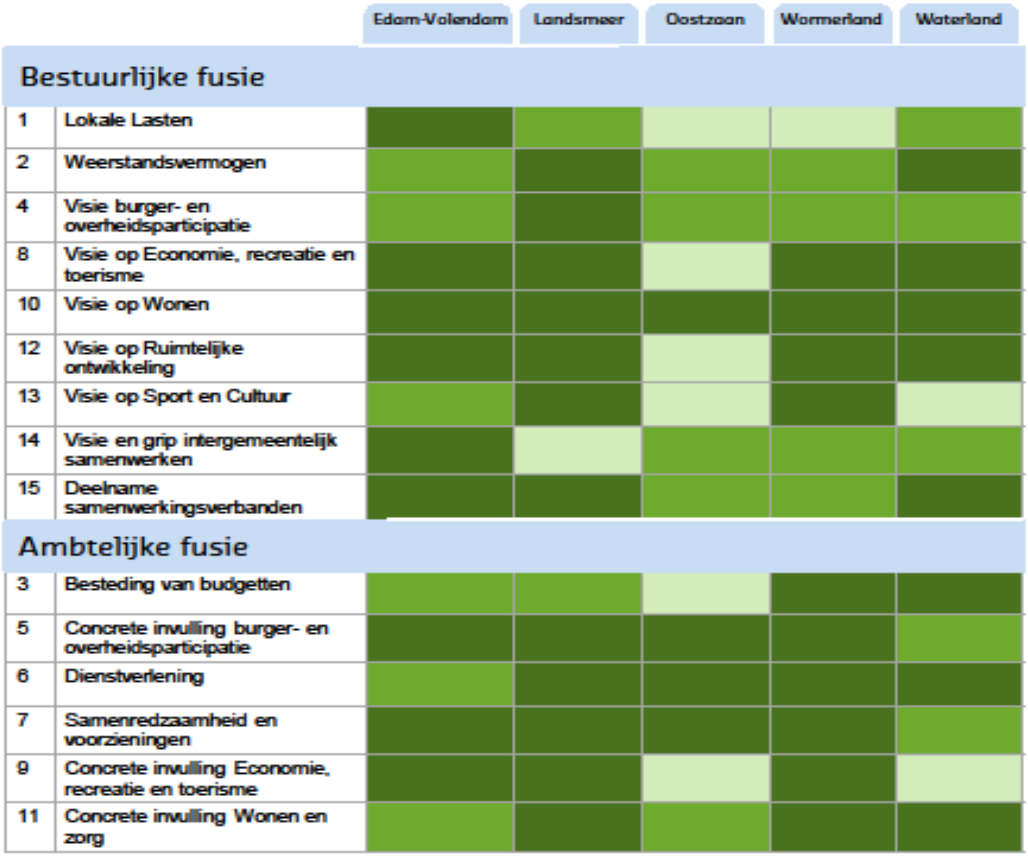
Afwegingscriteria voor de vorm

De vormen zijn beoordeeld op de volgende criteria:

- bundeling tot groenlandelijke buffer;
- bestendigheid van het besluit: 7 tot 10 jaar. Een besluit over een tussenstap kan voor de organisatie en de werknemers tot gevolg hebben dat zij de komende jaren steeds aan integratie- en harmonisatieopgaven moeten werken, terwijl het werken aan de maatschappelijke opgaven en de doorontwikkeling van de organisatie stagneren;
- bestuurskracht: ca 50.000 inwoners. Dit ligt meer in de lijn bij een bestuurlijke fusie. Gemeenten kunnen met een ambtelijke fusie de positie in de regio versterken, mits er een beleidsmatige en politiek-bestuurlijke synergie is met een gedeelde inhoudelijke visie en gerichte inzet op beoogde voordelen in kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten;
- financiële implicatie: bij ambtelijke fusie moeten we zelf betalen. Bij bestuurlijke fusie is er geld beschikbaar voor dekking van de frictiekosten.

	Zelfstandig	Ambtelijke fusie	Bestuurlijke fusie	Bestuurlijke fusie met opstap ambtelijke fusie
Groenlandelijke buffer	-	+/-	+	+ ja mits horizon te bereiken in beperkte tijd. Houdbaarheid van ambtelijke fusie is beperkt.
Bestendigheid	-	+/-	+	+/-
Bestuurskracht	-	+/-	+	+/-
Financiële implicatie	Nvt	Investeringsopgave zonder vergoeding frictiekosten	Investeringsopgave met vergoeding frictiekosten	Investeringsopgave zonder vergoeding
Sterker ambtelijk apparaat	-	+/-	+	+/-

De criteria van de raad in 2015 en 2017 getoetst
De door de raad in 2015 en 2017 geformuleerde criteria voor de SWOT-analyse zijn door SeinstravanderLaar in 2017 in een overzicht gezet, gesplitst in ambtelijke en bestuurlijke fusie; tevens gehouden tegen de diverse partners. De mate van overeenkomst is in kleur weergegeven, variërend van beperkte overeenkomst (lichtgroen) tot veel overeenkomst (donkergroen).



Analyse in één oogopslag (blz. 17 hoofdrapport Seinstravanderlaar, 2017)

Criteria	Variant 1: '4 op een rij'	Variant 2: 'WOL'	Variant 3 'het Oosten'	Variant 4 '5 groenen'
Beter				
Goedkoper				
Robuuster				
Krachtiger				
Kansrijker				
Bestendiger				

Rood = geen bijdrage
Oranje = beperkte bijdrage
Groen = werkt versterkend

Verklaring criteria:
Beter: impact op de kwaliteit van dienstverlening aan college en raad (intern) en aan inwoners, ondernemers en instellingen (extern)
Goedkoper: impact op het structurele en incidentele kostenniveau van de taakuitvoering
Robuuster: impact op de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie
Krachtiger: impact op de kracht van het gemeentebestuur in de regio en op de bestuurlijke samenhang in de regio
Kansrijker: impact op de kansen voor medewerkers en het aantrekkelijk werkgeverschap van de gemeente
Bestendiger: impact op de mate waarin sprake is van een bestendig bestuurlijk toekomstperspectief

Het wilsbesluit '4 op een rij' beoordeeld
Met de motie van 18 mei 2017 gaf de raad het college de opdracht om het onderzoek naar ambtelijke fusie met Oostzaan, Wormerland en Waterland voort te zetten; tevens onderzoek te laten doen naar de ontwikkelingen binnen de OVER-gemeenten en daar een aantal vragen bij te betrekken. In het hoofdrapport van Seinstravander Laar trekt de onderzoeker de volgende conclusies over het wilsbesluit:

- Het wilsbesluit anno 2015 is qua partners omwille van de beperkte inhoudelijke verbinding en beperkte toekomstbestendigheid onwenselijk,
- Bovendien leidt het wilsbesluit in deze partnercombinatie qua vorm (ambtelijke fusie) voor Landsmeer niet tot toegevoegde waarde op de uitgangspunten: kwaliteit en kwetsbaarheid en tot geen toegevoegde waarde op bestuurskrachtniveau 2 en 3.

Over de 'wol-variant' (Oostzaan, Wormerland, samen met Landsmeer 3 van de 4) zegt de onderzoeker: "is qua partners omwille van de beperkte inhoudelijke verbinding en beperkte toekomstbestendigheid onwenselijk. Tevens geldt voor deze variant dezelfde reden als hierboven voor de '4'. De ambtelijke situatie als vorm staat ook binnen OVER ter discussie."

Overige voor- en nadelen op een rijtje
Uit het rapport van SeinstravanderLaar en het onderzoek van BoerCroon in 2014 worden de voor- en nadelen op een rijtje gezet. Dit betreffen de onderzoeken die specifiek betrekking hebben op Landsmeer en deze regio. Daarnaast zijn er ook algemene onderzoeken, waaronder een rapport van Berenschot in 2018, voor Zuid-Holland en Gelderland. Bij de nadelen van een bestuurlijke fusie zijn tevens de gehoorde uitspraken in participatieprocessen opgenomen.

(Mogelijke) voordelen en kansen ambtelijke fusie:

- nabijheid van het bestuur blijft op peil
- door schaalvergroting en krachtenbundeling een afnemende operationele kwetsbaarheid bij uitvoerende taken (minder eenpitters);
- schaalvergroting en kleinschaligheid hand in hand laten gaan: opschaling met betrekking tot de grote(re) opgaven, afschaling bij lokale vraagstukken;
- professionalisering door kennisdeling en specialisatie;
- toename van de kwaliteit van dienstverlening
- het versterken van de positie in de regio doordat de gemeentebesturen ambtelijk beter en meer in gezamenlijkheid worden ondersteund.

(Mogelijke) nadelen en risico's ambtelijke fusie

- kwetsbaarheid blijft bij beleidstaken door het organiseren van specialisatie;
- er vindt geen kwaliteitssprong plaats; dienstverlening aan de samenleving verbetert niet aantoonbaar, alleen wellicht bij de kleinste gemeente
- frictiekosten en investeringsopgave in harmonisatie en integratie van het apparaat, huisvesting, ICT, facilitair gedurende eerste jaren;
- politiek (teveel) op afstand van de organisatie;
- stapeling van veranderopgaves;
- toekomstperspectief en eigen identiteit belemmeren de uitvoeringskracht;
- complexe besturing; met meer dan drie gemeenten is in de praktijk (te) complex gebleken omdat dan meer verschillende perspectieven op samenwerking gaan gelden en de coördinatie ingewikkeld wordt;
- complexiteit voor de organisatie door het ambtelijk moeten bedienen van meerdere opdrachtgevers.

Voorwaarden voor het slagen van een ambtelijke fusie
Uit onderzoeken zijn voorwaarden gedestilleerd waaronder een ambtelijke fusie succesvol kan zijn. Genoemd worden:

- politiek-bestuurlijke verbinding;
- een gezamenlijke inspanning tot harmonisatie van beleid;
- een gedeeld beeld over het toekomstperspectief (de stip op de horizon);
- overeenstemming over de investeringsopgave en bekostiging;
- vroegtijdige overeenstemming over het besturingsconcept en de beoogde ontwikkeling van de samenwerking.

Voordelen bestuurlijke fusie

- groen-landelijke buffer
- grotere bestuurskracht
- vergoeding frictiekosten
- bestendig besluit
- sterkere organisatie
- zekerheid voor de medewerkers

(Mogelijke) nadelen bestuurlijke fusie

- angst voor verlies identiteit
- risico van opheffen bestuurlijke nabijheid
- angst voor ontbreken van binding tussen gemeenschap en bestuur
- overwicht van de grootste gemeente
- verlies van lokale invloed, lokale partijen

Beoordelingscriteria gemeentelijke herindeling/bestuurlijke fusie

Het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling geeft de volgende criteria voor de beoordeling van het herindelingsadvies door het kabinet.

Draagvlak
Het kabinet kijkt naar draagvlak bij de direct betrokken gemeenten en hun inwoners, naar de opvatting van de provincie en de buurgemeenten en andere (bestuurlijke) organisaties in de regio.

Bestuurskracht
Dit is het vermogen van gemeenten om hun wettelijke en niet-wettelijke taken uit te voeren en daarvoor de benodigde maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan. Het gaat om de volgende kenmerken:

- adequate dienstverlening kunnen organiseren;
- maatschappelijke opgaven adequaat tegemoet kunnen treden;
- responsief kunnen zijn naar de samenleving;
- bij acties haar rol kunnen pakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners
- een professionele organisatie, bestuurlijk, ambtelijk
- een robuuste organisatie, weinig kwetsbaar en in staat om voldoende kwalitatief personeel aan te trekken;
- sturing kunnen geven aan besluit, uitvoering en verantwoording over het beleid;
- duurzaam in staat om in de context van verdergaande gemeentelijke taakuitbreiding haar opgaven te formuleren en het hoofd te bieden;
- een gezonde financiële huishouding te voeren

Interne samenhang en nabijheid van bestuur
Hier wordt bedoeld: het hebben van gemeenschappelijke kenmerken met de partners, of juist complementariteit. Belangrijke indicatie is dan het vermogen om een passende besturingsfilosofie te ontwikkelen ten aanzien van het betrekken van haar inwoners en gemeenschappen bij de vormgeving en uitvoering van beleid en het realiseren van de opgaven.

Regionale samenhang
Voor veel maatschappelijke opgaven is regionaal partnerschap en samenwerking nodig met buurgemeenten, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Aan gemeenten wordt gevraagd een zienswijze in te dienen met betrekking tot de beoogde herindeling.

Ook deze criteria zijn deel van het vervolgproces.