Bestuurlijke toekomst Landsmeer: Stand van zaken en varianten BT
BO-sessie april 2020

1. Inleiding

Op 23 mei 2019 heeft de gemeenteraad van Landsmeer besloten om een bestuurlijke fusie na te streven, in ieder geval met Waterland en zo mogelijk ook met Oostzaan en Wormerland **(bijlage 1).** In het afgelopen jaar zijn met deze gemeenten verkennende gesprekken gevoerd. De uitkomst en voortgang hebben wij met uw raad gedeeld in een BO-sessie op 21 november 2019. Wij verwijzen hiervoor naar de betreffende notitie 'Voortgang en advies Bestuurlijke Toekomst Landsmeer' **(bijlage 2).**

Oostzaan en Wormerland hebben bij de verkennende gesprekken aangegeven dat zij op ambtelijk niveau willen samenwerken en geen bestuurlijke fusie nastreven. Oostzaan heeft daarbij wel aangegeven graag in gesprek te willen gaan over de toekomst en Landsmeer gevraagd nog geen onomkeerbare stappen te nemen. De gemeente Waterland heeft haar eigen traject over de bestuurlijke toekomst van Waterland doorlopen. De raad van waterland heeft 27 februari jl. besloten om zelfstandig te blijven. Dit betekent dat geen uitvoering kan worden gegeven aan het besluit van de raad van Landsmeer om een bestuurlijke fusie na te streven met Waterland, en zo mogelijk ook met Oostzaan en Wormerland.

In het raadsadvies en -besluit van mei 2019 is ook opgenomen dat indien een bestuurlijke fusie niet haalbaar blijkt te zijn, onder voorwaarden een ambtelijke fusie bespreekbaar is. In deze notitie wordt daarom nader ingegaan op deze mogelijkheid wat betreft een ambtelijke fusie met Oostzaan en Wormerland. Waterland heeft een ambtelijke fusie bij voorbaat uitgesloten en is daar ook na uw raadsbesluit van 23 mei 2019 niet meer op teruggekomen. De raad van Waterland heeft dit nogmaals bekrachtigd in het besluit tot zelfstandigheid op 27 februari jl.

Gezien het voorstaande lijkt nu ook het moment aangebroken om te kijken naar de toekomst en ons de vraag te stellen: welke kansen tot een bestuurlijke fusie zijn er misschien nog meer? Verderop in deze notitie gaan we hier nader op in en worden technisch mogelijke varianten geschetst. Dit zijn varianten die in eerste instantie niet zijn genoemd, of waar destijds niet de voorkeur naar uit is gegaan. Een andere richting hierbij kan zijn dat we aan de Provincie voorleggen wat de Provincie voor Landsmeer – en voor de regio - kan betekenen in dit proces.

Wat de toekomst ook brengt, het overdenken van de huidige situatie en een mogelijke heroriëntatie vraagt tijd. En afhankelijk van mogelijkheden en keuzes, misschien wel veel tijd. Dit heeft tot gevolg dat Landsmeer voorlopig als zelfstandige gemeente door gaat. Wat de gevolgen hiervan zijn van voor de ambtelijke organisatie, is ook op hoofdlijnen uitgewerkt in deze notitie. Bij de mogelijke vervolgstappen van de gemeente zal het college ook de ondernemingsraad c.q. de medewerkers betrekken.

Het college van Landsmeer nodigt de gemeenteraad daarom uit om over de ontstane situatie in gesprek te gaan en van gedachten te wisselen over de gevolgen en andere mogelijkheden voor Landsmeer. Deze notitie dient daarbij als input voor dit gesprek. Bij mogelijke vervolgstappen die door de gemeenteraad gewenst zijn, adviseert het college om ook de inbreng van de ondernemingsraad c.q. de medewerkers te betrekken.

2. Welke kansen zijn er nog?

- de eerder genoemde redenen en criteria voor een fusie;
- verschillende theoretische varianten

De redenen waarom de gemeenteraad in mei 2019 een besluit heeft genomen richting een bestuurlijke fusie zijn kort samengevat onder meer:

- de verdergaande overheveling van rijksbeleid naar de gemeente als 'eerste overheid' en de grote maatschappelijke opgaven die spelen zoals de energietransitie;
- vanuit het werkgeverschap: investering in de ambtelijke organisatie – zoals besloten in de begroting 2019 – was en is noodzakelijk om op de korte termijn te voldoen aan de uitvoering van een aantal wettelijke taken, om enkele niet ingevulde beleidsterreinen op te pakken en om samenwerkingspartner te worden in de MRA en in de samenwerking met Zaanstreek-Waterland. Dit is evenwel niet afdoende om als zelfstandige gemeente te kunnen blijven functioneren; de organisatie blijft klein (relatief veel zogeheten éénpitters) en de werkdruk blijft daarmee hoog.
- om de normen te kunnen garanderen die de raad heeft gesteld ten aanzien van de dienstverlening aan de inwoners en ondernemers, en bovendien om de ambities van de gemeenteraad te realiseren;
- dat volgens onderzoek de bestuurskracht (nog steeds) ontoereikend is voor adequate regionale samenwerking;
- dat in het verleden de gemeente diverse taken heeft uitbesteed aan andere gemeenten en organisaties. Uitbesteden vergt dat altijd een ambtenaar is gekoppeld aan een uitbestede taak, voor het bewaken van afstemming en realisering van de opgave, alsook om kennis binnenboord te brengen. Genoemde ervaringen laten duidelijk zien dat uitbreiding in kennis, kunde en uitvoeringscapaciteit gewenst dan wel noodzakelijk is.

De door de raad aangegeven belangrijkste criteria voor het aangaan van een bestuurlijke fusie zijn:

- behoud groene buffer: fusie met groen-landelijke gemeenten om ons heen;
- bestendigheid: de samenvoeging mag niet leiden tot nieuwe discussie(s) binnen 7-10 jaar;
- robuuste omvang nieuwe gemeente: ca. 50.000 inwoners;
- De gemeente(n) grenzen aan Landsmeer.

In het raadsadvies en -besluit van mei 2019 is ook opgenomen dat indien een bestuurlijke fusie niet haalbaar blijkt te zijn, onder de volgende voorwaarden een ambtelijke fusie bespreekbaar is:

- 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.

In de afgelopen jaren is heel veel geschreven over de verschillende varianten, van ambtelijk samenwerken tot bestuurlijke fusie, met verschillende gemeenten. We gaan daarom in deze notitie hier niet meer uitgebreid op in en verwijzen naar de verschillende onderzoeksrapporten, enquêtes, notities, raadsstukken in de periode 2013 - 2019.

2.1 Verschillende theoretische varianten

- Ambtelijke fusie met Oostzaan en Wormerland?
- Bestuurlijke fusie: met Oostzaan, Purmerend of Amsterdam?
- Opheffen en opsplitsen?
- Zelfstandig blijven?
- 'Hulpvraag' provincie?

Ambtelijke fusie met Oostzaan en Wormerland?

In het raadsbesluit van mei 2019 is opgenomen dat indien een bestuurlijke fusie niet haalbaar blijkt te zijn, onder voorwaarden een ambtelijke fusie bespreekbaar is. Conform het raadsbesluit is een gedeeld beeld over het toekomstperspectief van een bestuurlijke fusie, de 'stip op de horizon', voor Landsmeer daarbij het uitgangspunt.

Tijdens de eerder gevoerde verkennende gesprekken medio oktober 2019 met - een afvaardiging van de colleges van - Oostzaan en Wormerland blijkt dat beide organisaties openstaan voor een ambtelijke samenwerking c.q. uitbreiding van OVER-gemeenten. Wormerland is duidelijk over de stip op de horizon, dat is en blijft bestuurlijke zelfstandigheid. Het college van Oostzaan heeft tijdens de gesprekken gevraagd aan het college van Landsmeer om nog geen onomkeerbare besluiten te nemen en vooral in gesprek te blijven over de toekomst.

Onlangs is de uitkomst van het 'zelfevaluatie onderzoek Wormerland, Oostzaan en de werkorganisatie OVER-gemeenten 2020' besproken in beide gemeenteraden. Voor Wormerland geeft de zelfevaluatie vooralsnog geen aanleiding een ander standpunt in te nemen ten aanzien van zelfstandigheid. Het college en de raad van Oostzaan heeft bedenkingen over (de uitkomst van) de zelfevaluatie.

De zelfevaluatie laat zien dat de samenwerking tussen Wormerland een Oostzaan op bestuurlijk vlak op dit moment onder druk staat. De bestuursculturen van beide gemeenten verschillen sterk van elkaar. De 'gemeenschappelijke regeling OVER-gemeenten' is verouderd. Ook de hierin opgenomen stemverdeling tussen Wormerland en Oostzaan is onderwerp van gesprek.

Er bestaat daarnaast een verschil van mening op bestuurlijk niveau over de aansturing van de ambtelijke organisatie. De zelfevaluatie en de bestuurlijke reactie van Oostzaan d.d. 28 januari 2020, geeft een beeld dat de ambtelijke organisatie OVER-gemeenten (forse) capaciteits- en kwaliteitsproblemen heeft. Er zijn in 2018 interventies ingezet om dit probleem op te lossen. Er is geconstateerd dat hierin nog onvoldoende resultaten zijn geboekt. Ook geeft de zelfevaluatie aan dat de harmonisatie van beleid nauwelijks wordt nagestreefd.

Politiek-bestuurlijke verbinding in een mogelijke samenwerking tussen de drie gemeenteraden en de drie colleges is essentieel om tot synergie en een efficiënte uitvoering te komen. Hierdoor kan de bestuurskracht toenemen. De verschillen in bestuurscultuur en -visie tussen Wormerland en Oostzaan zijn groot. Een versteviging van de bestuurskracht van Wormerland en Oostzaan, als gevolg van het construct OVER-gemeenten, is niet goed zichtbaar. Hieruit maken wij op dat deze ambtelijke samenwerking niet per definitie leidt tot versteviging van de regionale positie en bestuurskracht. Aan de voorwaarden voor het kunnen slagen van een ambtelijke fusie wordt niet voldaan.

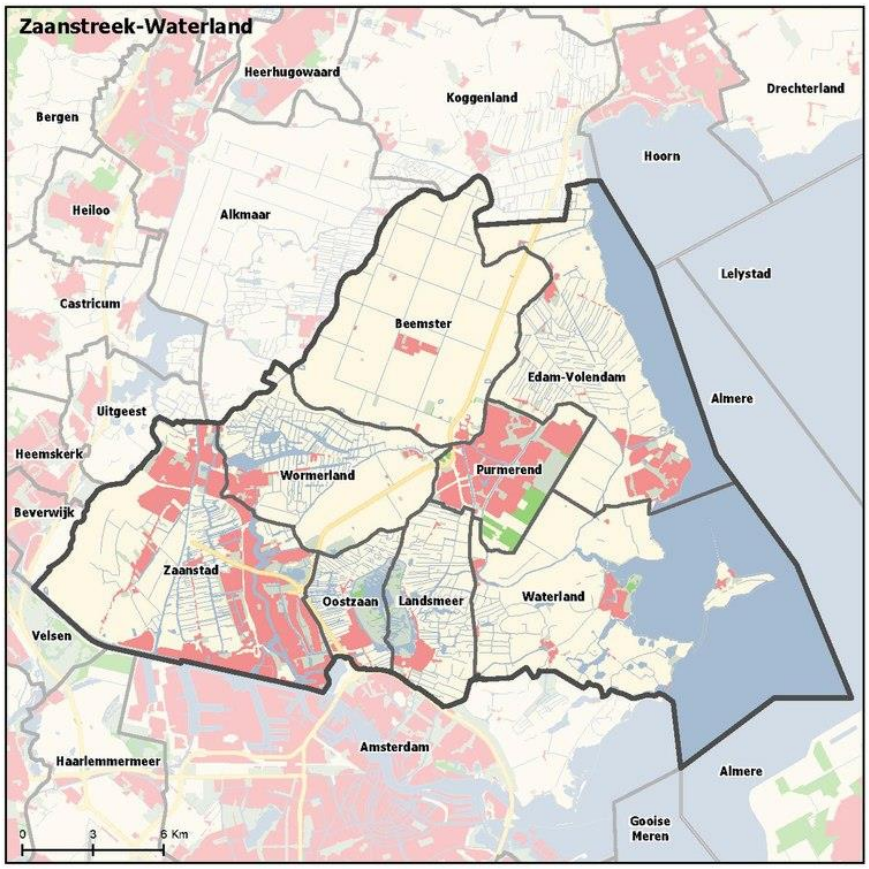
Zoals eerder aangegeven heeft het college van Oostzaan tijdens de verkennende gesprekken gevraagd aan het college van Landsmeer om nog geen onomkeerbare besluiten te nemen en vooral in gesprek te blijven over de toekomst. Ook in latere gesprekken tussen de colleges van Landsmeer en Oostzaan, geeft Oostzaan aan in gesprek te willen met Landsmeer over samenwerking en de toekomst. Het college van Oostzaan heeft daarnaast zeer recent via een raadsbericht aan de raad van Oostzaan laten weten dat zij serieuze problemen zien waarop moet worden ingegrepen om de zelfstandigheid van Oostzaan duurzaam te kunnen waarborgen. Het college van Oostzaan buigt zich over oplossingen, waarbij zij zich niet beperken tot de samenwerking met Wormerland. Hiermee geeft het college van Oostzaan een duidelijk signaal.

Uit de behandeling van de zelfevaluatie in de raad van Oostzaan ontstaat een beeld dat de raad zich zeer bewust is van huidige situatie met OVER-gemeenten en de knelpunten die benoemd zijn in de zelfevaluatie. Of de raad bereid is na te denken over andere opties dan ‘samenwerking’ is op dit moment nog niet duidelijk.

De beide colleges hebben onlangs hierover een gesprek gevoerd. Hieruit concluderen we dat een gesprek over de toekomst en samenwerkingsmogelijkheden tussen Oostzaan en Landsmeer misschien kansen biedt. Er zal daarom hieronder nader worden ingegaan op een variant met Oostzaan.

Fusie met Oostzaan, Purmerend of Amsterdam?

Bij de keuze van mogelijke fusiepartners is eerder door de raad als uitgangspunt genomen dat de betreffende gemeenten in ieder geval grenzen aan Landsmeer.



Overzicht 1, regio Zaanstreek-Waterland

Wormerland grenst (net als Waterland) ook aan Landsmeer, maar is niet meegenomen in dit onderdeel omdat duidelijk is aangegeven dat zij bestuurlijk zelfstandig willen blijven. Oostzaan wil graag in gesprek met Landsmeer over de toekomst. Daar ligt wellicht een kans voor Landsmeer en, als gezegd, de reden waarom Oostzaan is opgenomen in dit deel van de notitie.

Purmerend en Amsterdam grenzen aan de noord- c.q. zuidkant van Landsmeer. Over deze gemeenten en ook Oostzaan is, in relatie tot een bestuurlijke/ambtelijke fusie, in het verleden al het nodige geschreven. In het raadsbesluit van mei 2019 is een fusie met Amsterdam of Purmerend niet genoemd. De raad heeft eerder deze opties als niet-wenselijk bestempeld. Niettemin besteden we hier toch aandacht aan omdat in theoretische zin deze mogelijkheden wel bestaan.

Een andere theoretische mogelijkheid die tot nu toe niet is genoemd, is het opsplitsen van Landsmeer: een deel van de gemeente gaat naar het noorden (Purmerend) en een deel gaat naar het zuiden (Amsterdam). Dat is eigenlijk geen fusie zoals hiervoor genoemd, maar in deze variant wordt Landsmeer opgesplitst (en daarmee ook opgeheven) in (twee) delen.

De verschillende mogelijkheden beschrijven we kort. Hierbij besteden we ook aandacht aan de belangrijkste netwerken, regio's en gemeenschappelijke regelingen waar Landsmeer, Oostzaan, Purmerend en Amsterdam aan deelnemen. In de volgende tabel is een overzicht opgenomen (bron: Regioatlas.nl).

Netwerken - regio's - GR-en ten opzichte van Landsmeer		Landsmeer	Oostzaan	Purmerend	Amsterdam	
Metropoolregio Amsterdam	Deelregio Zaanstreek-Waterland	x	x	x	x/--	
Vervoerregio	Amsteram (GR)	x	x	x	x	
Politie-eenheden	Noord-Holland	x	x	x	--	(A'dam)
Veiligheidsregio	Zaanstreek-Waterland (GR)	x	x	x	--	(A'dam-Amstelland)
Veiligheidshuis	Zaanstreek-Waterland	x	x	x	--	(A'dam-Amstelland)
Omgevingsdienst	IJmond (GR)	x	x	x	--	(NZ-kanaalgebied)
GGD	Zaanstreek-Waterland (GR)	x	x	x	--	(A'dam)
Jeugdzorgregio	Zaanstreek-Waterland	x	x	x	--	(A'dam-Amstelland)
Centrumgemeente vrouwenopvang/geweld in huiselijke kring	Zaanstad	x	x	x	--	(A'dam)
Centrumgemeente maatschappelijke opvang & beschermd wonen	Purmerend	x	--(Z'std)	x	--	(A'dam)
Veilig Thuisregio	Zaanstreek-Waterland	x	x	x	--	(A'dam-Amstelland)
Woningmarktregio	Metropoolregio Amsterdam	x	x	x	x	
Kamer van Koophandel	Noordwest	x	x	x	x	
Zorgkantoorregio	Zaanstreek-Waterland	x	x	x	--	(A'dam)
	Recreatieschap Twiske-Waterland (GR)	x	x	x	x	
	Waterlandsarchief (GR)	x	--	x	--	

Fusie met Oostzaan

De groen-landelijke gebieden van Landsmeer en Oostzaan lijken zeer sterk op elkaar. Met in het hart van beide gemeenten Het Twiske. Een recreatie- en natuurgebied en een typisch Noord-Hollands veenplassengebied. Beide gemeenten kennen voornamelijk een lintbebouwing, die vrijwel het hele Twiske omsluit.

Een fusie met Oostzaan zal een reguliere samenvoeging zijn. Bij deze herindelingsvariant worden de betrokken gemeenten opgeheven en wordt een nieuwe gemeente ingesteld. Het gegeven dat Oostzaan op dit moment deelneemt aan de ambtelijke samenwerking OVER-gemeenten kan van invloed zijn op de doorlooptijd van een bestuurlijk fusieproces. Daarnaast brengt een fusie met Oostzaan met zich mee dat Wormerland weer in een zelfde positie komt als voor de start van OVER-gemeenten. Welke gevolgen dit heeft is nu nog niet te overzien. Het is echter niet aan Landsmeer om hierop nader in te gaan in deze notitie.

Het netwerk van Landsmeer komt bijna volledig overeen met het netwerk van Oostzaan. Een fusie tussen gemeenten met (bijna) een zelfde netwerk brengt met zich mee dat de samenwerking binnen deze netwerken kan worden voortgezet. Voor de inwoners en bedrijven van Landsmeer die gebruik maken van of deelnemen aan netwerken binnen de jeugd- en gezondheidszorg in de regio Zaanstreek-Waterland geeft dat weinig of geen verandering. Ook op gebied van veiligheid (politie – brandweer) is dat het geval.

Een fusie met Oostzaan heeft tot gevolg dat de regio-indeling Zaanstreek-Waterland wijzigt. Door een fusie met Oostzaan ontstaat er een gemeente van ca. 21.300 inwoners. Wormerland en Waterland zijn dan met resp. ca. 16.300 en ca. 17.300 inwoners de twee kleinste gemeenten (na de fusie tussen Beemster en Purmerend).

Fusie met Purmerend

Als de fusie tussen Purmerend en Beemster een feit is (1-1-2022), dan wordt aan de gemeente Purmerend een belangrijk polderlandschap toegevoegd, met uitgestrekte akkers. In totaal beslaat de Beemster ca. 7207 hectare. Purmerend is op dit moment nog ca. 2456 hectare groot. Hoewel Purmerend nu geen groen-landelijke gemeente is, verandert dat door de fusie met Beemster. In die zin dat het karakter van de stad Purmerend natuurlijk niet wijzigt.

Indien Landsmeer een fusie met Purmerend wil aangaan dan zal dat een lichte samenvoeging zijn omdat Landsmeer t.o.v. Purmerend te klein is voor een reguliere samenvoeging waarbij er een nieuwe gemeente ontstaat. Een 'lichte samenvoeging' betekent dus dat Purmerend niet wordt opgeheven en dat Landsmeer geïntegreerd wordt in Purmerend. Hierdoor blijven de rechtsgevolgen (zoals een tijdelijke ondertoezichtstelling van de Provincie) achterwege die zijn verbonden aan opheffing voor de niet op te heffen gemeente.

Het netwerk van Landsmeer komt volledig overeen met het netwerk van Purmerend. Zoals ook bij Oostzaan aangegeven, brengt een fusie met Purmerend met zich mee dat de samenwerking binnen deze netwerken kan worden voortgezet. Voor de inwoners en bedrijven van Landsmeer die gebruik maken van of deelnemen aan netwerken binnen de jeugd- en gezondheidszorg in de regio Zaanstreek-Waterland geeft dat weinig of geen verandering. Ook op gebied van veiligheid (politie – brandweer) is dat het geval.

Een fusie met Purmerend heeft ook tot gevolg dat de regio-indeling Zaanstreek-Waterland wijzigt. Door een fusie met Purmerend ontstaat er een grote gemeente van ca. 101.200 inwoners, die grenst aan Amsterdam. En daarmee een grote en nog sterkere partner in de regio Zaanstreek-Waterland. Wormerland, Waterland en Oostzaan zijn dan de drie kleinste gemeenten in de regio. Een fusie met de vier groen-landelijke gemeenten op een rij, wordt hiermee definitief uitgesloten.

Purmerend en Beemster bevinden zich op dit moment in een fusietraject. Dit kan van invloed zijn op het doorlopen van een nieuw fusietraject. In theorie is het mogelijk om toe te treden aan een lopend fusietraject. De Wet Arhi geeft in deze geen belemmeringen. In de praktijk blijkt dat dit ingewikkeld is en dat gemeenten de vertraging die hierdoor ontstaat in het lopende fusietraject, minder op prijs stellen. Dat is uiteraard iets wat met betrokken gemeenten en de Provincie in nauw overleg besproken zal moeten worden. Natuurlijk alleen en vooropgesteld dat er een bereidheid bestaat tot een fusie met Landsmeer.

Indien er sprake is van een lichte samenvoeging dan wordt soms besloten om eerst een ambtelijke samenwerking aan te gaan en daarna het fusieproces te starten. Het fusieproces Purmerend-Beemster is hiervan een voorbeeld.

Fusie met Amsterdam

De gemeente Amsterdam is een grootstedelijk gebied met hoofdzakelijk aan de noordwest kant enig open polderlandschap met dorpen als Durgerdam, Holysloot, Ransdorp en Zunderdorp. Na de fusie met Weesp (1-1-2022) beslaat de gemeente Amsterdam ca. 223441 hectare en heeft dan bijna 890.000 inwoners.

Indien Landsmeer een fusie met Amsterdam wil aangaan dan zal dat uiteraard ook een lichte variant zijn, net als een fusie met Purmerend. Het feit Amsterdam zich op dit moment in een fusietraject begeeft, kan van invloed zijn op het doorlopen van een nieuw fusietraject. Zoals eerder aangegeven geeft de Wet Arhi hiervoor geen belemmeringen. In de praktijk blijkt echter dat dit ingewikkeld is en dat gemeenten de vertraging die hierdoor mogelijk ontstaat in het lopende fusietraject, minder op prijs stellen.

Het netwerk van Amsterdam verschilt sterk met dat van Landsmeer (zie ook het onderzoeksrapport van Necker van Naem, Toekomstoriëntatie Oplegnotitie SWOT-onderzoek gemeente Landsmeer van 11-6-2015). Een fusie tussen gemeenten met sterk verschillende netwerken is ingewikkelder. Dat wordt nog versterkt als de fusie een lichte variant betreft omdat dan wordt overgegaan naar het netwerk van de grote fusiegemeente. In geval van Amsterdam, treedt Landsmeer dan uit de regio Zaanstreek-Waterland en daarmee ook uit bestaande gemeenschappelijke regelingen en

netwerksamenwerkingen. Landsmeer gaat dan op in Amsterdam en daarmee in de regio Amsterdam-Amstelland. Dit heeft vooral gevolgen voor de inwoners en bedrijven van Landsmeer die gebruik maken van of deelnemen aan netwerken binnen de jeugd- en gezondheidszorg in de regio Zaanstreek-Waterland. Ook op gebied van veiligheid (politie – brandweer) geeft dat een grote verandering. Landsmeer valt dan niet meer onder de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, maar onder de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland.

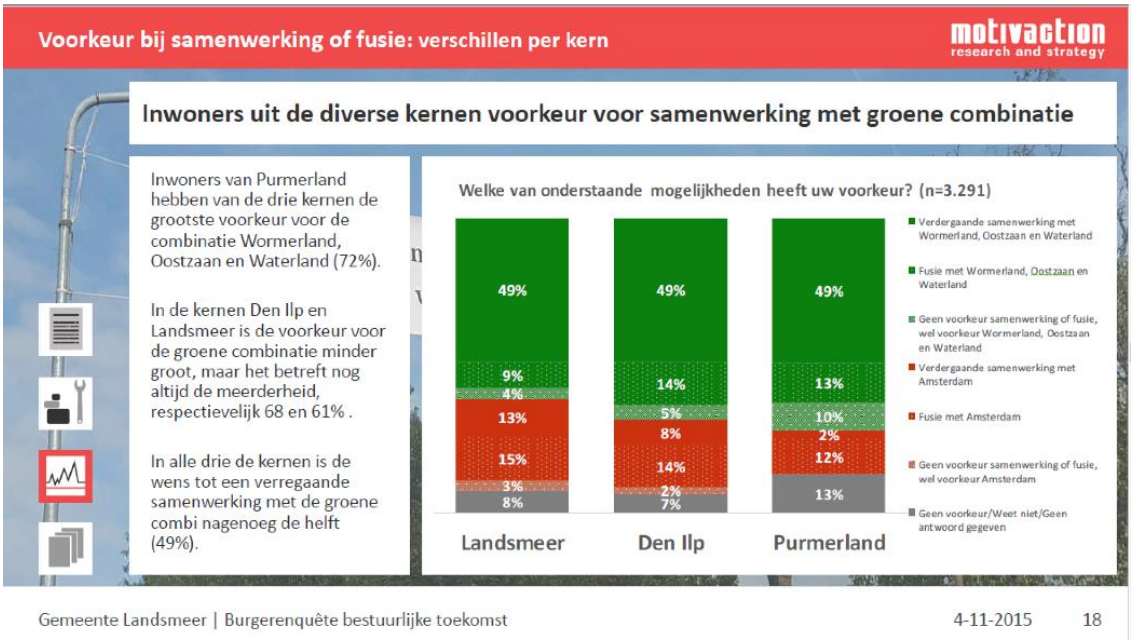
Een fusie met Amsterdam heeft ook tot gevolg dat de regio-indeling Zaanstreek-Waterland wijzigt. Door een fusie met Amsterdam ontstaat er een grote gemeente van ca. 900.500 inwoners. Een fusie met de vier groen-landelijke gemeenten op een rij, wordt hiermee definitief uitgesloten.

Landsmeer opheffen - opsplitsen

Het is mogelijk om een gemeente op te heffen en te splitsen, een deel van de gemeente naar het noorden (Purmerend) gaat en een deel gaat naar het zuiden (Amsterdam). De gevolgen van opsplitsing zijn deels te vergelijken met een fusie met deze gemeenten. De gevolgen verschillen per opgesplitst deel. Grote vraag hierbij is uiteraard welk deel gaat dan naar Purmerend en welk deel naar Amsterdam? En hoe wordt dat dan bepaald en welke uitgangspunten gelden hiervoor? Vanuit onze inwoners gezien zal vooral de vraag belangrijk zijn op welke stad voelt men zich het meeste verbonden, Purmerend of Amsterdam?

Het diepgaand beantwoorden van deze vragen gaat te ver om in deze notitie uit te werken. Voor een indicatie (en niet meer dan dat) kunnen wel kijken naar bijvoorbeeld de informatie uit de door Motivaction gehouden burgerenquête Bestuurlijke Toekomst Landsmeer (november 2015). In deze enquête wordt per kern (Landsmeer, Den Ilp en Purmerland) aangegeven waar de voorkeur naar uitgaat van de inwoners voor verschillende fusie- of samenwerkingsvarianten. Zowel Amsterdam als de drie groen-landelijke gemeenten worden vergeleken. Nadeel hierbij is dat Purmerend in deze enquête niet voorkomt.

Uit de hiervoor genoemde enquête blijkt onder meer dat verreweg de meeste inwoners van Purmerland, Den Ilp en Landsmeer de voorkeur hebben voor de groene combinatie (afbeelding onderstaande sheet). De voorkeur van onze inwoners voor een combinatie met Amsterdam is een stuk kleiner. Vrij vertaald, de voorkeur gaat uit naar het landelijk gebied en in veel mindere mate naar de stad.



Als we het opsplitsen alleen bekijken vanuit de geografische ligging van de kernen, dan ligt het meest voor de hand dat Landsmeer als grotere woonkern bij Amsterdam wordt gevoegd. Purmerland grenst aan Purmerend en voegt daarmee beter bij Purmerend. Den Ilp ligt er tussen in. Vanuit de geografische ligging lijkt Den Ilp iets beter te passen bij Purmerend.

Zelfstandig blijven? Wat hebben we daarvoor nodig?

Voorlopig kan geen uitvoering worden gegeven aan het fusiebesluit van de raad van Landsmeer. Dit heeft tot gevolg dat Landsmeer voorlopig als zelfstandige gemeente door gaat. Hoe lang 'voorlopig' is valt nu nog niet te overzien en is sterk afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden. De raad kan zelfs nog besluiten, gezien de situatie en mogelijkheden, om het eerder genomen besluit in te trekken en te kiezen om de zelfstandigheid voort te zetten, zonder dat gezocht wordt naar nieuwe mogelijkheden.

In deze paragraaf is op hoofdlijnen uitgewerkt wat de gevolgen zijn van (voorlopig) zelfstandig blijven voor de ambtelijke organisatie en wat nodig is om ook daadwerkelijk zelfstandig te kunnen blijven. We kijken daarbij naar:

- landelijke ontwikkelingen;
- de ambitie van de raad en het college;
- samenwerking in de MRA-regio Zaanstreek-Waterland;
- de organisatie: kwaliteit en capaciteit – perspectiefnota 2021;
- aantrekkelijk werkgeverschap, de arbeidsmarkt en het verouderde functiehuis (dit deel is als **bijlage 3** toegevoegd)

Landelijke ontwikkelingen, met focus op Landsmeer

De opgaven voor gemeenten zijn groot en talrijk. Deze opgaven en ontwikkelingen zijn door de VNG, in overleg met alle gemeenten, beschreven in het ambitiedocument 'Gemeenten 2024'.
Grote opgaven voor de komende periode vinden hun oorsprong vaak in wereldomvattende ontwikkelingen, zoals de klimaatopgaven en de omgang met informatietechnologie. Sommige opgaven volgen uit besluitvorming op Europese schaal, zoals de CO2-reductie en privacywetgeving. Weer andere opgaven vloeien voort uit landelijke besluitvorming, zoals het aardgasvrij maken van woningen en de invoering van de Omgevingswet. In **bijlage 4** is een beknopte verdieping op deze en andere ontwikkelingen opgenomen, met een focus op Landsmeer.

Ambitie raad en college

In het raadsprogramma 2018-2020 staan de ambities van de gemeenteraad. In de voorliggende raadsperiode is er op veel thema's beleid gemaakt en voorbereid. Daarom ligt de nadruk in deze raadsperiode op uitvoering van het beleid. Dit neemt niet weg dat ook in deze periode beleidsontwikkeling of de herziening van beleid op de agenda staat, bewust of noodgedwongen door landelijke- en regionale ontwikkelingen.
Belangrijke uitgangspunten in het raadsprogramma zijn:

- *het uitbouwen van communicatie met en participatie van inwoners, bedrijven en instellingen;*
- *de verbinding met en het actief inspelen op ontwikkelingen, zowel landelijk als in de regio.*

Inmiddels zijn we halverwege deze raadsperiode. In het raadsprogramma staan vele thema's en onderwerpen waar concreet aan gewerkt wordt in het fysiek en sociaal domein. De vertaling van de uitgangspunten van de raad, naar beleid en uitvoering, is alles behalve simpel voor de ambtelijke organisatie. In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

Het college heeft, op basis van de ambities van de raad (raadsprogramma), een collegeprogramma en -agenda 2018 – 2022 opgesteld. De collegeagenda bevat 53 concrete onderwerpen waarop acties

zijn geformuleerd. Op dit moment vindt een voortgangsevaluatie plaats van de collegeagenda om te bepalen of we op koers liggen.

De programma's beslaan een periode van vier jaar. In dit tijdsbestek gebeurt er van alles waar nog geen rekening mee is gehouden, maar waar wel op geanticipeerd moet worden. Dit betreft onder meer ontwikkelingen die door het Rijk worden ingegeven, of de gevolgen van eerder ingezet beleid. We hebben ze hiervoor al geschetst. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw, zijn daardoor ingewikkelder en moeilijker realiseerbaar. Een ander voorbeeld betreft de grote problematieken in de jeugdzorg, waar veel meer vraag naar specifieke jeugdzorg is ontstaan, zonder dat daarvoor geld beschikbaar is. Nieuwe ontwikkelingen worden daarom ook meegenomen in de voortgangsevaluatie van de collegeagenda.

Samenwerking in de MRA-regio Zaanstreek-Waterland
Binnen de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en deelregio MRA-Zaanstreek-Waterland (MRA-ZaWa) wordt samengewerkt, in verschillende samenwerkingsverbanden en op alle niveaus. Deze samenwerkingsverbanden kenmerken zich meestal als netwerksamenwerkingen, op basis van vrijwilligheid.
De nieuwe MRA-agenda 2.0 vormt de basis voor de samenwerking binnen de MRA /MRA-ZaWa. De complexiteit van de MRA-uitdagingen is groot en vragen om een regionale aanpak. De belangrijke thema's sluiten uiteraard aan bij de landelijke ontwikkelingen. Speerpunten in de nieuwe MRA-agenda zijn dan ook: economische ontwikkeling, mobiliteit, wonen, landschap, energietransitie, circulaire economie, klimaatadaptatie, toerisme, cultuur en voorzieningen.
In het verlengde hiervan vallen ook onderwerpen die Landsmeer direct raken, zoals: bodemdaling veenweidegebieden, woningbouwopgave, doorstroming doelgroepen wonen, energietransitie, reductie CO2, mobiliteit/bereikbaarheid, etc.

Gezien de urgentie en het grote maatschappelijke belang van deze opgaven wordt een steeds groter beroep gedaan op de samenwerking in de regio en de inzet, kennis en kunde van onze ambtenaren. En daar knelt het al jaren. Op de brede beleidsvelden ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, en economie pakken we geen regionale rol door capaciteitsgebrek. Dit uit zich bijvoorbeeld in het niet aanwezig zijn bij ambtelijke platform-overleggen omdat er vanuit een prioritering een keus gemaakt wordt om niet naar een overleg te gaan. En als we aanwezig kunnen zijn dan is er in de regel geen tijd geweest om een overleg goed voor te bereiden. Soms gaan we er alleen heen als het ons direct iets oplevert, we halen er meer dan dat we brengen. We leunen dankbaar op Zaanstad en Purmerend, als grote trekkers van belangrijke en ingewikkelde opgaven in de regio. Deze opgaven vragen vaak zeer specifieke expertise, waar onze ambtelijke organisatie niet over beschikt.

Kortom, we zijn niet goed in staat om de regionale ontwikkelingen (en daarmee ook de landelijke ontwikkelingen) goed te volgen en daarop in te spelen. We zijn daarbij afhankelijk van de grote gemeenten in de regio. Dit betekent dat onze bestuurders die deelnemen aan de portefeuillehouders-overleggen MRA-ZaWa en de Vervoerregio Amsterdam, onvoldoende worden ondersteund qua voorbereiding en advisering. Vanuit ambtelijk perspectief kan maar in zeer beperkte mate uitvoering worden gegeven aan het uitgangspunt in het raadsprogramma: *de verbinding met en het actief inspelen op ontwikkelingen, zowel landelijk als in de regio*. Hierdoor bestaat een spanningsveld tussen uitvoering en de ambities van de raad. We kunnen de ambities van de raad niet goed 'waarmaken', ondanks dat we investeren in deze vorm van samenwerken.

Organisatie: kwaliteit en capaciteit (strategische beleids-/advies) functies
Bij kleine gemeentelijke organisaties zijn functies over het algemeen generiek. Advies- en beleidsfuncties worden daardoor ook bij Landsmeer generalistisch ingevuld. Dit geldt voor alle teams en vakgebieden. Een beleidsadviseur is over het algemeen verantwoordelijk voor meerdere beleids- en aandachtsgebieden en moet de beschikbare tijd verdelen over vele onderwerpen. Het komt zeer

regelmatig voor dat relatief eenvoudige vragen / taken door beleidsadviseurs worden opgepakt, simpelweg omdat er te weinig capaciteit (en kennis en kunde) beschikbaar is om deze taken bij meer uitvoerende functies neer te leggen.

Ontwikkelingen en ambities vragen juist vaak om specialistische kennis (duurzaamheid, klimaat, omgevingswet, mobiliteit, etc.). Het gevolg hiervan is dat we bij specialistische opgaven leunen op de experts van de grote gemeenten, of als het echt niet anders kan, dan huren we deze expertise tijdelijk in.

De kwetsbaarheid door de vele éénpitters is groot. Bij uitval komt het werk en de advisering aan het bestuur geheel of gedeeltelijk stil te liggen. De focus van deze éénpitters is uit noodzaak voornamelijk gericht op Landsmeer zelf, en veel minder op de regio. Beleidsadviseurs hebben veel moeite om alle landelijke ontwikkeling te volgen, laat staan te vertalen naar regionaal en lokaal niveau. Aan de andere kant kunnen we “zware beleidsmedewerkers en adviseurs” geen volle dagtaak bieden, zonder uitvoerende taken. Het werk biedt hierdoor en door de schaalgrootte van de gemeente weinig uitdaging. Advisering op strategisch niveau is daardoor beperkt en ligt meer op tactisch en uitvoerend niveau.

Het bovenstaande is niet nieuw. De ambtelijke organisatie loopt al jaren tegen deze problemen aan. We hebben daarom in **bijlage 5** een aantal concrete voorbeelden opgenomen om de raad meer inzicht te geven in deze knelpunten. Met het wegvallen van het vooruitzicht dat een fusie deze situatie verbetert, ligt er een nog grotere uitdaging wat betreft het aantrekken, boeien en binden van medewerkers.

Capaciteit, perspectiefnota 2021
Indien Landsmeer (voorlopig) zelfstandig blijft dan wordt voorzien dat bij de verschillende teams knelpunten ontstaan, naast de knelpunten die er op dit moment al zijn. Knelpunten zien we niet alleen op beleidsniveau, maar ook bij uitvoerende functies. De zogeheten ‘éénpitters’ komen op alle niveaus voor. De kwetsbaarheid is daarmee groot. Een fusie was beoogd mede om dat probleem op te lossen of te verminderen.

In de perspectiefnota 2019 is in een formatie-uitbreiding voorzien van totaal 17,69 fte. Van deze formatie is 7,92 fte structureel in de begroting opgenomen. Met het vooruitzicht van een fusie is er destijds voor gekozen om het andere deel van de formatie uitbreiding (9,33 fte) incidenteel voor drie jaar (2019 – 2020 – 2021) in de begroting op te nemen.
Deze formatie-uitbreiding was (en is) noodzakelijk om verschillende ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden: de decentralisaties vanuit het Rijk, het versterken van onze positie in de regio (MRA-ZaWa), ontwikkelen van e-dienstverlening, ambities m.b.t. duurzaamheid - mobiliteit - wonen - participatie, etc. Thema’s die op dit nog volop spelen en in ontwikkeling zijn (zie ook bijlage 4).

Gezien het voorstaande is opnieuw naar de beschikbare en benodigde capaciteit gekeken om uitvoering te kunnen geven aan de taken en gestelde ambities. We hebben daarbij ook de kwetsbaarheid van de organisatie wat betreft de zogeheten éénpitters functies in meegenomen. Om (voorlopig) zelfstandig te kunnen blijven is en de taken en ambities te kunnen uitvoeren, is het noodzakelijk om:

- 8,25 fte van de tijdelijk/incidenteel beschikbaar gestelde formatie in de PN 2019, om te zetten naar structurele formatie;
- en daarnaast te voorzien in een structurele formatie-uitbreiding. De omvang van deze uitbreiding wordt nog nader uitgewerkt.

Een eerste inventarisatie en berekening laat een structurele kostenverhoging zien van tussen de 1,4 en 1,7 mln. Daarnaast zien wij een noodzakelijke investering in het gebouw en ICT-faciliteiten. In de perspectiefnota 2021-2024 worden de noodzakelijke investeringen nader uitgewerkt.

Verzoek aan provincie: interventie, z.g. 'hulpvraag'

In het nieuwe beleidskader (2018) geeft het kabinet aan hoe voorstellen voor gemeentelijke herindelingen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden beoordeeld en getoetst. Het kabinet geeft de voorkeur aan herindelingen 'van onderop', dat wil zeggen op initiatief van de betrokken gemeenten. Het is primair aan gemeenten zelf om te werken aan versterking van hun bestuurskracht, zo nodig via een herindeling.
In het beleidskader wordt aangegeven dat als in bepaalde situaties blijkt dat het proces niet van onderop goed tot stand komt, terwijl versterking van de bestuurskracht wel nodig is en er sprake is van stagnatie, het wenselijk is dat provincies het initiatief kunnen nemen. Provincies gaan hier echter terughoudend mee om.

In 2018 en 2019 is met de Provincie NH over mogelijkheden van fusies in deze regio gesproken met de vm. CvK dhr. Remkes en in 2019 met de huidige CvK dhr. Van Dijk. Onderstaand wordt de visie en standpunten van de Provincie aangegeven (bron: brief Provincie 13-6-2018 en 20-5-2019) .

> *"De provincie vindt het van belang om de bestuurskrachtversterking in de regio Zaanstreek-Waterland in totaliteit te bezien. Er moeten oplossingsrichtingen worden gekozen die niet leiden tot "restproblematiek" (gemeenten met een bestuurskrachtprobleem die geen partner kunnen vinden). De provincie gaat niet over de keuze voor een samenwerkingspartner, maar kijkt of samenwerking of fusie tot bestuurskrachtige gemeenten leidt en tot goede en evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen. Ambtelijke samenwerking of ambtelijke fusie vindt de provincie geen optimale oplossing; dit blijkt ook uit de evaluaties van en onderzoeksrapporten naar ambtelijke fusies.*
>
> *Als blijkt dat de raadsbesluiten over vorm, partner(s) en tijdpad niet te verenigen zijn met elkaar, en/of er ontstaat restproblematiek, dan zal de provincie opnieuw het gesprek aangaan met alle gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland. De provincie zal vervolgens ook spreken met de minister van BZK om dit vraagstuk aan te kaarten en te bezien welke oplossingen de minister wil onderzoeken en wat volgens de minister de rol van de provincie daarbij zou kunnen zijn. Dit is geheel in lijn met het nieuwe landelijke beleidskader herindeling, waarin staat dat het wenselijk is dat de minister van BZK, met het oog op een gedragen proces, tijdig wordt geïnformeerd door de provincie."*

Voor Landsmeer heeft het besluit van Waterland tot zelfstandigheid mogelijk verstrekkende gevolgen. Immers een fusie met deze gemeente is daarmee uitgesloten. De keuzes voor Landsmeer zijn daardoor beperkt, mede gezien tot nu toe ook Wormerland en Oostzaan voor zelfstandigheid opteren. Landsmeer staat daarmee alleen in haar wens tot een bestuurlijke fusie met groen-landelijke gemeenten. Dit kan aanleiding zijn om de Provincie (schriftelijk) te vragen of zij nog een rol kunnen spelen. Zoals ook hierboven in de visie van de Provincie is weergegeven, mogen besluiten die door gemeenten worden genomen, niet leiden tot 'restproblematiek". Een gesprek met de Provincie kan wellicht nog leiden tot andere gezichtspunten en mogelijkheden in de toekomst, dan die in deze notitie beschreven zijn. De informatie in deze notitie kan daarbij als basis dienen voor het gesprek. Tegelijkertijd vernemen we dan ook de visie van de Provincie op de verschillende fusie-varianten met Oostzaan, Purmerend of Amsterdam. Want ook deze varianten kunnen weer leiden tot andere restproblematieken.

4. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies
De gemeenteraad van Landsmeer heeft op 23 mei 2019 een helder fusiebesluit genomen en aan het college onder meer de opdracht gegeven om verkennende gesprekken te voeren met de colleges van Waterland, Oostzaan en Wormerland. De uitkomst daarvan is op 21 november 2019 gedeeld met de raad tijdens een BO-sessie.

De gemeente Waterland heeft in het afgelopen jaar haar eigen traject doorlopen over de bestuurlijke toekomst van Waterland. Waterland heeft eerder een ambtelijke fusie uitgesloten. De gemeenteraad van Waterland heeft op 27 februari 2020 nu ook besloten tot bestuurlijke zelfstandigheid. Met dit besluit is ook opnieuw een ambtelijke fusie uitgesloten. Hiermee behoort een ambtelijke en bestuurlijke fusie met in ieder geval de gemeente Waterland niet meer tot de mogelijkheden voor de gemeente Landsmeer. Hierdoor kan geen uitvoering meer worden gegeven aan het fusiebesluit van de raad van Landsmeer.

In theoretische zin is een ambtelijke of bestuurlijke fusie met andere gemeenten nog mogelijk. In deze notitie zijn de verschillende theoretische varianten beknopt beschreven en in onderstaand overzicht opgenomen. Hierbij zijn ook de belangrijkste door de raad aangeven criteria en redenen van een fusie opgenomen. Het onderdeel over de bestaande netwerken - regio-indeling is toegevoegd en tot slot het vermoedelijk draagvlak bij de inwoners en onze medewerkers.

Gevolgen verschillende varianten t.o.v. criteria en redenen fusie	Ambtelijke samenwerking W-O-L	Fusie Oostzaan	Fusie Purmerend (incl. Beemster)	Fusie Amsterdam (incl. Weesp)	Opsplitsen (Purmerend en Amsterdam)	Zelfstandig blijven
Aantal inwoners na fusie	nvt	ca. 21.300 inw.	ca. 101.200 inw.	ca. 900.500 inw.	nb	nvt
Grondoppervlakte na fusie (hectare)	nvt	4258	12313	223441	nb	nvt
waarvan land	nvt	3405	11626	168172	nb	nvt
waarvan water	nvt	853	687	55269	nb	nvt
Robuuste omvang: ca. 50.000 inwoners	nvt	-	+	+	+	nvt
Fusie: met groen-landelijke gemeenten	- -	+	- -	- -	- -	nvt
Bestendigheid: geen nieuwe discussie(s) < 7-10 jaar	-	-	+	+	+	-
Versteviging bestuurskracht in de regio (ZaWa)	-	+	++	++	++	-
Robuste organisatie: verminderen kwetsbaarheid (w.o. eenpitters)	+	+	++	++	++	- -
Verbeteren slagkracht m.b.t. overheveling taken Rijk en andere majeure opgaven	+	+	++	++	++	-
Realiseren normen dienstverlening aan inwoners / bedrijven	+	+	++	++	++	+/-
Realiseren ambities raad	+ / -	+	++	++	++	-
Bijna geen gevolgen regio-indeling voor inwoners en bedrijven van Landsmeer	nvt	+	+	- -	- -	nvt
Vermoedelijk draagvlak inwoners (op basis van onderzoeken, bijeenkomsten, enquetes etc.)	+	+	- -	-	- -	+
Vermoedelijk draagvlak medewerkers Landsmeer	- -	+	+ / -	- -	- -	- -

Het college komt tot de volgende conclusies:

- een ambtelijke en bestuurlijke fusie met de gemeente Waterland is niet mogelijk vanwege het raadsbesluit van Waterland van 27 februari jl.;

- een ambtelijke fusie met Wormerland en Oostzaan voldoet niet aan de door de raad gestelde voorwaarden aan een ambtelijke fusie. Het draagvlak voor een ambtelijke fusie is bij de medewerkers waarschijnlijk laag, tot zeer laag;

- een bestuurlijke fusie met Amsterdam brengt met zich mee dat Landsmeer uit de regio Zaanstreek-Waterland treedt en daarmee ook uit bijna alle bestaande gemeenschappelijke regelingen en netwerksamenwerkingen. Dit heeft directe gevolgen voor de inwoners en

bedrijven van Landsmeer die gebruik maken van of deelnemen aan o.m. netwerken binnen de jeugd- en gezondheidszorg;

- een bestuurlijke fusie met Amsterdam of Purmerend en het opsplitsen van de gemeente, scoort het beste als het gaat om robuustheid, bestendigheid, slag- en bestuurskracht. Tegelijkertijd zullen deze varianten waarschijnlijk op (zeer) weinig draagvlak kunnen rekenen bij de inwoners en medewerkers;

- de netwerken waar Landsmeer aan deelneemt komen grotendeels of geheel overeen met de netwerken van Oostzaan en Purmerend;

- een bestuurlijke fusie met Purmerend voldoet in ruimere mate aan de door de raad gestelde voorwaarden, dan een fusie met alleen Oostzaan. Door een fusie met Oostzaan zal de bestuurskracht van de raad in de regio misschien ietsje toenemen. De slagkracht wordt ook iets beter op ambtelijk niveau omdat qua omvang de ambtelijke organisatie bijna verdubbelt. Met het gevolg dat de kwetsbaarheid in die zin ook zal afnemen;

- ten opzichte van een fusie met Purmerend past een fusie met Oostzaan goed als we kijken naar het fusiebesluit om te fuseren met groen-landelijke gemeenten. Juist dit gegeven is ook voor onze inwoners belangrijk: het behoud van het groene karakter van de gemeente. Met als gevolg dat deze variant waarschijnlijk op veel meer draagvlak kan rekenen bij onze inwoners en medewerkers;

- Landsmeer staat op dit moment alleen in haar wens tot een bestuurlijke fusie met groen-landelijke gemeenten. Een (schriftelijk) verzoek aan de Provincie tot hulp en een gesprek hierover kan wellicht nog leiden tot andere gezichtspunten en mogelijkheden in de toekomst, dan die in deze notitie beschreven zijn;

- alles overwegende lijkt een bestuurlijke fusie met Oostzaan het meest kansrijk. Het college van Oostzaan heeft gevraagd om in gesprek te blijven over mogelijkheden in de toekomst. Of de raad van Oostzaan bereid is om na te denken over andere opties dan ‘samenwerking’ is op dit moment nog niet duidelijk. Uit een recent gesprek met het college van Oostzaan concluderen wij dat een gesprek over de toekomst en samenwerkingsmogelijkheden tussen Oostzaan en Landsmeer misschien kansen biedt.

Het college is van mening dat op basis van de conclusies, de huidige situatie en kwetsbare positie van Landsmeer op zo kort mogelijke termijn, noodzakelijke vervolgstappen moeten worden gezet. Het college adviseert daarom:

- met het college van Oostzaan in gesprek te gaan en verder te verkennen of er gezamenlijk een aantal scenario’s opgesteld kunnen worden die vervolgens aan de betrokken gemeenteraden worden voorgelegd – zodat de gemeenteraden op hetzelfde moment over dezelfde scenario’s spreken;

en tegelijkertijd;

- een brief aan de Provincie te sturen met het verzoek tot hulp en hierover het gesprek aan te gaan. De informatie in deze notitie is daarbij dan de basis voor het gesprek. Tegelijkertijd vernemen we dan ook de visie van de Provincie op de verschillende (fusie) varianten met Oostzaan, Purmerend of Amsterdam. Want ook deze varianten kunnen weer leiden tot andere restproblematieken.

Bijlagen:

1. Raadsbesluit BT Landsmeer 23-5-2019
2. Voortgangsrapportage BT 21-11-2019
3. Organisatie
4. Verdieping (landelijke) ontwikkelingen
5. Voorbeelden knelpunten