

Bestuurlijke toekomst van Landsmeer

'Een besluit tot bestuurlijke fusie'

Met dit document wil het college aan de raad van Landsmeer een compleet en overzichtelijk beeld geven van het proces en de thema's die in ons bestuur samen met de inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke organisaties van Landsmeer aan de orde zijn geweest, vanaf de start van het denken over de bestuurlijke toekomst van onze gemeente.

Het overzicht begint met de in 2013 door de raad vastgestelde "Toekomstvisie 2025". Daarna zijn afwisselend samen met inwoners, ondernemers, regio, college en raad stappen gezet, thema's uitgewerkt, bestuurlijke voorstellen gedaan en raadsbesluiten genomen.

Zowel de gedachtenoverwegingen als de besluiten zijn hieronder expliciet opgenomen, zodat vanuit onze historie begrijpelijk wordt waar we nu staan in ons gesprek over de bestuurlijke toekomst.

De gemeenteraad heeft in het raadsprogramma 2018-2022 opgenomen ernaar te streven om in 2018 een besluit te nemen over bestuurlijke fusie. In voorbereiding daarop heeft het college in september en oktober (2018) informatie- en luistergesprekken georganiseerd om met inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke organisaties te praten over de bestuurlijke fusie, met name over de eigen identiteit. Het college heeft in oktober en november met de colleges van de groen-landelijke gemeenten gesproken over hun en onze standpunten betreffende de bestuurlijke toekomst. Op basis van alle verzamelde informatie - vanaf de start van het bestuurlijke toekomst proces in 2013 – adviseert het college de gemeenteraad over het nemen van een besluit tot bestuurlijke fusie.

Procesverloop

De gemeenteraad heeft op 29 oktober 2013 de Toekomstvisie 2025 vastgesteld: 'Ruimte voor kwaliteit'. Inwoners hebben toentertijd via een enquête aangegeven welke thema's voor hen belangrijk zijn als het gaat over de toekomst van Landsmeer. *Tegelijkertijd met de vaststelling van de Toekomstvisie heeft de raad het college opdracht gegeven onderzoek te doen naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente.*

De conclusie luidde: Landsmeer wordt als kleine zelfstandige gemeente steeds kwetsbaarder en er zal volgens de gemeenteraad snel gezocht moeten worden naar strategische samenwerking of mogelijke fusie met een andere gemeente.

In 2014 heeft het college diverse onderzoeken laten doen. Extern bureau BoerCroon heeft een rapport Bestuurskrachtonderzoek gemeente Landsmeer opgeleverd. Het college heeft het rapport geaccordeerd.

De onderzoekers hebben het rapport en de conclusies gepresenteerd aan de gemeenteraad in een BO-sessie.

Ook in 2014 hebben raad en college inwoners in wijkgesprekken voor het eerst over de toekomst van de gemeente bevraagd, zowel over ambtelijke als bestuurlijke samenwerking/fusie. Het college voerde daarnaast gesprekken met de gemeentebesturen in Zaanstreek-Waterland en het gemeentebestuur van Amsterdam om hun visie op de toekomst van de regio Zaanstreek-Waterland te horen. Van al die gesprekken zijn verslagen gemaakt.

De gemeenteraad van Landsmeer heeft naar aanleiding van het debat op 22 januari 2015 besloten dat Landsmeer niet zelfstandig verder kan op de huidige manier en dat gekeken moet worden naar samenwerking of fusie. Het aantal toekomstscenario's is toen teruggebracht tot twee, zoals het dictum luidde:

1. *een samenwerking of fusie met Amsterdam, of:*
2. *een samenwerking of fusie met Waterland, Oostzaan en Wormerland.*

In een sterkte-zwakteanalyse (swot) zijn de genoemde gemeenten met elkaar vergeleken (bijlage 1). Het college heeft de uitkomst hiervan besproken in september 2015 tijdens vervolgwijkgesprekken. Vervolgens heeft het college de burgerenquête gehouden onder alle inwoners van 16 jaar en ouder. Ruim 3.291 inwoners hebben meegedaan. Daarbij zijn burgers geïnformeerd over de ins en outs van ambtelijke en bestuurlijke fusie en waarom Landsmeer volgens de gemeenteraad niet meer zelfstandig kan blijven. Onder alle deelnemers van de enquête is 62% voorstander van een samenwerking of fusie met de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Waterland.

Op 17 december 2015 heeft de gemeenteraad het wilsbesluit genomen: de raad wil een ambtelijke fusie met Waterland, Oostzaan en Wormerland. Het college kreeg opdracht om dit scenario te onderzoeken.

Eind 2016 is een vijftal ambtelijke samenwerkingsprojecten opgezet met Waterland, Oostzaan, Wormerland. Edam-Volendam sloot zich ook aan bij deze projecten. In mei 2017 stopten Oostzaan en Wormerland de samenwerking met Landsmeer, Waterland en Edam-Volendam, omdat voor hen de samenwerking niet snel genoeg ging. Het college van Landsmeer heeft daarop de gemeenteraad geïnformeerd

De gemeenteraad van Landsmeer nam vervolgens op 18 mei 2017 een motie aan. Het college kreeg daarin opdracht om uit te zoeken of het (wils-)besluit nog uitvoerbaar was. Daarnaast was er opdracht om een aantal andere scenario's te analyseren.

Onderzoeksbureau SeinstravandeLaar kreeg opdracht om deze scenario's op basis van hun expertise te analyseren en kwam met het rapport: 'Landsmeer, zelfbewust kiezen'.

In gesprek met de gemeenteraad gaf Provincie Noord-Holland in september 2017 bij monde van gedeputeerde Van der Hoek aan dat zij een voorkeur heeft voor bestuurlijke fusie. Als reden werd genoemd dat een ambtelijke fusie een onnodige en tijdrovende tussenstap is (bijlage 2).

De gemeenteraad debatteerde eind 2017 over alle verkregen informatie.

De raad concludeerde dat het wilsbesluit van 2015 niet gerealiseerd kan worden.

Het college deed een procesvoorstel voor vervolg. Er werd geen nieuw besluit genomen vanwege de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018. In een motie van 25 januari 2018 werd opdracht gegeven om de ambtelijke samenwerking met Waterland en Edam-Volendam te intensiveren en tevens de deur open te houden voor Oostzaan en Wormerland (bijlage 3)

Na de verkiezingen heeft de huidige gemeenteraad het raadsprogramma vastgesteld waarin het voornemen staat om eind 2018 een besluit richting bestuurlijke fusie na te streven met de groen-landelijke buurgemeenten.

Het college heeft vervolgens de voorbereidingen getroffen om te komen tot een advies over bestuurlijke fusie. Een volledig overzicht van de genomen stappen en besluiten is opgenomen in een tijdlijn (bijlage 4).

Waarom een bestuurlijke fusie?

De noodzaak van een bestuurlijke fusie wordt getoetst aan de hand van bestuurskracht en de drie K's: kwaliteit van de dienstverlening, kwetsbaarheid van de organisatie en kosten.

Op 9 april 2015 heeft de gemeenteraad geconcludeerd dat de gemeente niet meer zelfstandig kan blijven op de huidige manier.

De gemeenteraad kwam tot deze beslissing om de volgende redenen:

- de gewenste kwaliteit van de uitvoering en landelijke ontwikkelingen, zoals de decentralisaties en andere nieuwe wetten;
- het onderzoek naar de bestuurskracht;
- het werkgeverschap;
- gesprekken met de inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke instellingen.

Deze zijn onverkort aan de orde. Hieronder worden ze herhaald.

Decentralisaties en nieuwe wetten

Door decentralisaties van taken naar gemeenten neemt het belang van een sterke lokale overheid toe. Het is noodzakelijk om de professionele sterkte in de gemeentelijke organisatie op peil te brengen, zodat bestuurlijke ambities en de ambtelijke taken kunnen worden uitgevoerd.

Na jaren van voorbereiding is de uitvoering van een aantal wetten in het sociaal domein (jeugdwet, wet maatschappelijke ondersteuning en participatiewet) in 2015 bij gemeenten neergelegd. De uitvoering door gemeenten moest direct leiden tot kostenbesparing en efficiency.

Ook nieuwe wetten zullen beslag leggen op de organisatie, zoals de omgevingswet, de AVG, de energietransitie. De voorbereiding op implementatie van de omgevingswet in gemeenten zijn al gestart en uitwerking zal nog een aantal jaren duren. Daarnaast vereist de privacywetgeving met de komst van de Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG) een nieuwe manier van werken.

Bestuurskracht

Bestuurskracht verwijst naar de mate en kwaliteit waarin gewenste maatschappelijke effecten bereikt worden door een bestuur. Met welke kwaliteit is een gemeente in staat om bestuurlijk en organisatorisch haar opgaven en ambities in de uitvoering te realiseren? Het rapport BoerCroon gaf ons de criteria:

- Een stabiel gemeentebestuur;
- Sterke bestuurders (deskundig en invloedrijk);
- Organiserend vermogen om strategische partners bij elkaar te brengen, te ondersteunen en verbinding te maken met de omgeving (bijv. bepaalde thema's op de agenda kan zetten);
- Een voldoende en strategisch ambtelijk apparaat;
- Legitimiteit van besluitvorming door regie van de raad.

Bestuurskracht wordt in het rapport benoemd op 3 niveaus, waarbij niveau 1 de dienstverlening aan de inwoners is. Niveaus 2 en 3 gaan over adequaat opereren in de regionale samenwerking Zaanstreek-Waterland (ZaWa) en Metropoolregio Amsterdam (MRA), waarin op zoveel thema's het belang van Landsmeer aan de orde is. Uit het bestuurskrachtonderzoek uit 2014 (bijlage 5) blijkt dat vooral op niveau 2 en 3 Landsmeer niet bestuurskrachtig is.

Bestuur, ambtelijke organisatie, inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en verenigingen in het Landsmeerse kunnen in hun groeiend samenspel in diverse regionale platforms binnen de Metropool Regio Amsterdam (MRA) effectiever samenwerken en bijdragen aan voor Landsmeer gewenste ontwikkelingen. Denk hierbij aan thema's als economie, recreatie, toerisme, wonen,

landschap, duurzaamheid, belangrijke thema's in het raadsprogramma. We worden zowel voor beleid als voor de uitvoering steeds afhankelijker van elkaar in de regio. In het rapport van SeinstravandeLaar 'Landsmeer, zelfbewust kiezen' (bijlage 6) zijn trends beschreven die vragen om structurele investering in de (regionale) samenwerking. Hoewel het college is aangehaakt in de regio, constateert het ook dat deze rolvervulling meer en meer structurele professionele versterking vereist.

In het verleden heeft de gemeente diverse taken uitbesteed aan andere gemeenten en organisaties. Een overzicht hiervan is opgenomen in de Studie bestuurlijke toekomst 2014 (bijlage 7). 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 we in kennis, kunde en uitvoeringscapaciteit moeten uitbreiden.

Werkgeverschap

De gemeenteraad is afgelopen jaren regelmatig geïnformeerd over de ambtelijke organisatie, laatst in een besloten raadsbijeenkomst op 20 september 2018. Op 3 december 2014 heeft de gemeentesecretaris het college al verzocht om een duidelijke stap te zetten naar bestuurlijke fusie (bijlage 8). Deze boodschap is herhaald op 24 oktober 2017 (bijlage 9).

Investering in de ambtelijke organisatie – zoals besloten in de begroting 2019 – 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, om samenwerkingspartner te worden in de MRA en in de samenwerking met Zaanstreek-Waterland. Dit is niet afdoende om als zelfstandige gemeente te kunnen blijven functioneren. Een bestuurlijke fusie biedt mogelijkheid tot het voeren van personeelsbeleid: variatie in functies inclusief strategisch niveau, variatie in salariering en doorgroei.

De gemeenteraad is volksvertegenwoordiger, maar heeft ook te maken met een werkgever (het college). De raad heeft wensen, met het raadsprogramma vastgesteld, en wil dat deze worden gerealiseerd.

Gesprekken met inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke organisaties

Op diverse momenten hebben raad en college met inwoners en bedrijven gesproken over de gewenste regionale ontwikkeling, waaronder ambtelijke en bestuurlijke samenwerking/fusie. In 2014 en 2015 droegen die bij aan het wilsbesluit. Daarna zijn raad en inwoners/ondernemers geïnformeerd over de bewegingen die in de diverse gemeenten in de regio aan de orde zijn geweest, zoals de beëindiging van de ambtelijke samenwerking door Oostzaan en Wormerland, de uitkomsten van onderzoek. Op de recent gehouden luisteravonden hebben inwoners en ondernemers wederom breed hun wensen aangegeven bij het aangaan van bestuurlijke samenwerking/fusie. De uitspraken over wat geborgd moet zijn, komen overeen met de antwoorden uit de in 2015 gehouden burgerenquete: de dienstverlening dichtbij, veiligheid, behoud van het groen karakter en de vele voorzieningen.

Overgang van ambtelijke fusie naar bestuurlijke fusie

Op 17 december 2015 nam de gemeenteraad het wilsbesluit: een ambtelijke fusie aan te willen gaan met Waterland, Oostzaan en Wormerland (bijlage 10). Deze ambtelijke fusie is niet haalbaar gebleken. Hierover is de gemeenteraad geïnformeerd via de beantwoording van de motie van 18 mei 2017 (bijlage 11). Uit het onderzoek 'Landsmeer, zelfbewust kiezen' bleek dat een ambtelijke fusie niet

wenselijk is. De gemeente Landsmeer heeft onvoldoende bestuurskracht (zie BoerCroon) en een ambtelijke fusie blijkt daar geen verbetering in aan te brengen. Landsmeer blijft als zelfstandige gemeente een te kleine speler in de regio.

Uit SeinstravandeLaar, conclusies uit rapport:

1. Het wilsbesluit ('4 op een rij') van de gemeenteraad van Landsmeer anno 2015 is qua partners - omwille van de beperkte inhoudelijke verbinding en beperkte toekomstbestendigheid - onwenselijk...
2. ...bovendien leidt het wilsbesluit in deze partnercombinatie qua vorm (ambtelijke fusie) voor Landsmeer tot beperkte toegevoegde waarde op de uitgangspunten kwaliteit en kwetsbaarheid en tot geen toegevoegde waarde op bestuurskrachtniveau 2 en 3.
3. Ook de 'WOL-variant' is qua partners - omwille van de beperkte inhoudelijke verbinding en beperkte toekomstbestendigheid - onwenselijk...
4. ...bovendien leidt deze partnercombinatie qua vorm (ambtelijke fusie) voor Landsmeer niet tot toegevoegde waarde op de uitgangspunten kwaliteit, kwetsbaarheid en het versterken van de bestuurskracht op niveau 2 en 3. De 'ambtelijke fusie' als vorm staat ook binnen OVER ter discussies.
5. Kansen op inhoudelijke verbinding (bestuurskracht) en organisatorische versterking (kwaliteit, kwetsbaarheid) liggen voor Landsmeer in 'het Oosten'...
6. ...maar een ambtelijke fusie in 'het Oosten' is uitgesloten, omwille van de strategische uitgangspunten van de gemeente Edam-Volendam.
7. Een ambtelijke fusie met de '5 groenen' is door deze strategische uitgangspunten van Edam-Volendam eveneens onhaalbaar...
8. ...bovendien lijkt een ambtelijke fusie met vijf gemeenten te complex in termen van bestuurlijke verbinding, bestuurlijke en ambtelijke aansturing en financieringswijze.
9. Ofwel, een ambtelijke fusie is voor Landsmeer niet dé oplossingsrichting. Een ambtelijke fusie is onwenselijk in de varianten '4 op een rij' en 'WOL' en onhaalbaar in de varianten 'het Oosten' en '5 groenen'. Bovendien zal een ambtelijke fusie in deze regio ten aanzien van het uitgangspunt 'versterken bestuurskracht' niet de toegevoegde waarde brengen die benodigd is.
10. Omwille van de noodzaak tot versterking (op termijn) van de bestuurskracht van Landsmeer, van de groene gemeenten samen en van de regio Zaanstreek-Waterland binnen de MRA, is een bestuurlijke fusie met (tenminste) de gemeenten in 'het Oosten' op termijn naar onze mening de best passende oplossingsrichting qua partners en vorm.

Daarnaast blijkt dat ambtelijke fusies ingewikkeld zijn. Het college wijst daarvoor naar voorbeelden in het land en in de regio en naar het rapport van Berenschot: "Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief?" De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht, van 25 januari 2018 (bijlage 12). Uit evaluaties van ambtelijke samenwerkingsverbanden komt het werken voor verschillende besturen telkens als knelpunt naar voren, evenals de aansturing en prioritering in de uitvoeringspraktijk.

Bestuurlijke fusie en identiteit

Een bestuurlijke fusie raakt niet alleen het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie, maar ook de inwoners, ofwel de gemeenschap. Het college organiseerde daarom drie luisteravonden voor inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke instellingen van Landsmeer, Den IJp en Purmerland, waarin de aanwezigen volop inbreng hebben geleverd over de te behouden identiteit en voorzieningen van de gemeenschappen (bijlagen 13, 14, 15).

In *Purmerland* werd duidelijk wat de Purmerlandse inwoners willen behouden. In algemene zin is het belangrijk dat Purmerland een dorp blijft met het huidige weidse, dorpse, groene en landelijke karakter. Dit betekent met ruimte en rust, maar

ook met tractoren. Zij hechten waarde aan de voorzieningen die zij nog hebben om elkaar te ontmoeten. Dit zijn de sportclub (SC Purmerland), het dorps huis De Burcht, de begraafplaats en de speelgelegenheden voor kinderen. Daarnaast zijn er belangrijke voorzieningen die bijdragen aan de bereikbaarheid (pontje Ipendam), het aanzicht (de kerkklok) en de verkeersveiligheid (het inrijverbod). Ook deze voorzieningen zijn belangrijk voor de inwoners om te behouden.

In *Den Ijp* vinden de inwoners het belangrijk dat het dorpskarakter blijft bestaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat het karakter van lintbebouwing gerespecteerd blijft. Bij het dorps karakter hoort ook het behouden van het dorps huis De Wijde Ijp, de basisschool en de Sinterklaasintocht. Net als in Purmerland is het behouden van het inrijverbod belangrijk voor de verkeersveiligheid in Den Ijp. De herindeling in 1991 was voor de Ijpers even wennen, maar het algemene gevoel is dat de gevolgen van de herindeling zijn meegevallen.

In *Landsmeer* noemt men de vele voorzieningen, het rijke verenigingsleven en het dorps karakter met eigen dialect, dichtbij de grote steden. De inwoners hechten veel waarde aan het behoud van de voorzieningen, zoals het zwembad, de sport- en cultuurverenigingen, het dienstencentrum Landsmeer en bibliotheek. Tijdens de markt op vrijdag ontmoeten mensen elkaar graag.

Gedeelde noemers

De algemene noemer van de drie dorpen is het landelijk groen en het blauw van de waterrijke omgeving, dat erg wordt gewaardeerd. Het Twiske en Ijperveld zijn alle avonden benoemd als pareltjes van de gemeente. Ook het dorps karakter vindt men kenmerkend voor de drie kernen. Men waardeert de eigen dorps huizen en de vele sport-, muziek- en cultuurverenigingen. Het zwembad, het dienstencentrum Landsmeer en bibliotheek zijn belangrijke voorzieningen voor alle inwoners.

Dienstverlening

Uit de gesprekken met de inwoners kwam naar voren dat de fysieke afstand tot het bestuur en verlies van voorzieningen dichtbij worden gezien als dreigingen bij de fusie. Het gaat dan om voorzieningen als een loket voor paspoorten, zorgloket (Middelpunt) en de gemeentewerf.

Het college wil ervoor zorgen dat faciliteiten versterkt worden die de gemeenschap koestert. Het gaat dan om elkaar kunnen ontmoeten, trots zijn op de eigen kern, behoud van kenmerken. De kroonjuwelen benoemen: de dorps huizen, het zwembad, de sportverenigingen, muziekverenigingen, etc. Dat doen we onder meer in bestemmingsplannen; maar ook wordt dit opgenomen in het vervolgproces volgens de wet Arhi.

De ligging van het gemeentehuis is niet verbonden aan het gewenst gevoel van gemeentelijke nabijheid in de vorm van goede dienstverlening en behoud van voorzieningen. Het gaat juist om de houding van het bestuur van de gemeente die doorslaggevend is voor de door de gemeenschap ervaren nabijheid.

Bestuurlijke nabijheid, betrokken participatie

Het beeld bestaat dat bestuurlijke nabijheid afneemt naarmate de gemeente groter wordt. Belangrijke constatering voor het college is dat de inwoners positief staan tegenover het vertegenwoordigen van de eigen kern als vormgeving van persoonlijke bestuurlijke nabijheid. Als oplossing daarvoor is gesproken over dorps- of wijkraden, of andersoortige vertegenwoordigingen. Purmerland heeft al een dorpsraad. De inwoners in Den Ijp en Landsmeer zien ook een meerwaarde hierin.

Het college zal in het kader van de wet Arhi in overleg met partijen onderzoeken en regelen hoe eigenzeggenschap inwoners in staat stelt hun identiteit te behouden en te versterken. Het bezoek aan Súdwest Fryslân in 2015 gaf uw raad in dit verband

ook inspirerende voorbeelden, zoals besturen van stads- dorps- en wijkbelangen en dorps- en wijkcoördinatoren.

Dorps- en wijkcoördinatoren in Súdwest Fryslân zijn de aanspreekpunten voor de besturen van de stads-, dorps- en wijkbelangen en zijn goed op de hoogte van wat er in hun steden, dorpen en/of wijken speelt. Belangrijk instrument waar zij over vertelden, waren de stads-dorps- en wijkvisies. Deze zijn vanuit de inwoners vooral zelf opgesteld, waarbij de gemeente faciliteerde. De gemeente stelt voor de besturen financiële middelen beschikbaar, in de vorm van drie geldstromen: organisatiegeld, kwaliteitsgeld en een projectbudget. Organatiegeld voor de besturen van dorp- en wijkbelangen, Kwaliteitsgeld om onderdelen van dorps- en wijkvisies te realiseren en projectbudget om te gebruiken bij cofinanciering van de grotere projecten.

Inwoners willen graag invloed houden op hun eigen leefomgeving en ontwikkelingen. Het college adviseert om het instrument van participatie verder te versterken bij het inrichten van een leefomgeving of het opstellen van beleid. Dit versterkt de korte lijnen en permanente dialoog tussen bestuur en inwoners.

Beoogde partnergemeenten

Gedurende het bestuurlijke toekomst proces zijn vele potentiële partnergemeenten voorbij gekomen. Het college ziet thans als fusiepartners: Waterland en Edam-Volendam. Eerder, in 2015, heeft de raad Edam-Volendam als potentiële partner geschrappt via een amendement. Bij het onderzoek en advies van SeinstravandelAar kwam Edam-Volendam als een serieuze potentiële partner naar voren. Deze gemeente stelt zich open voor het raadsbesluit van Landsmeer, al blijkend uit de in 2017 geformuleerde strategische uitgangspunten regionale samenwerking, waarin wordt gesproken van eenzelfde opgave (bijlage 16)

Het college van Waterland gaf in een brief over de voortgang van het bestuurskrachtonderzoek 5 juli 2017 aan Landsmeer en Edam-Volendam als potentiële partners te zien (bijlage 17).

Uit de brief van het college van Waterland, 5 juli 2017:

“In eerdere rapporten is al aangegeven dat er diverse mogelijkheden zijn tot samenwerking. Het is van belang eerst een duidelijke inhoudelijke keuze te maken m.b.t. de samenwerkingspartners.

Wellicht zijn vijf partners te veel van het goede. Nu de OVER-gemeenten eerst intern orde op zaken willen stellen, is het verstandig nu focus aan te brengen in de te kiezen samenwerkingspartners. De vorm komt daarna aan de orde ("structure follows strategy"). Zowel Landsmeer als Edam-Volendam zijn enthousiast voor de samenwerking, waarbij deze samenwerking (uiteindelijk) voldoende robuustheid lijkt op te leveren om voldoende bestuurskrachtig te zijn”.

Ook de burgemeesters hebben gedurende dit proces regelmatig met elkaar contact en overleg gevoerd in opeenvolgende samenstelling: eerst met acht gemeenten, daarna met vijf, tenslotte met drie gemeenten: Landsmeer, Waterland en Edam-Volendam.

De gemeenteraden van Wormerland en Oostzaan herbevestigden in hun huidige raadsprogramma dat zij kiezen voor zelfstandigheid. Tijdens de bijeenkomsten met de vijf colleges en raden op 23 en 30 mei, is dit wederom uitgesproken. Het college respecteert hun besluit. Recentelijk, in oktober en november 2018 benadrukten de colleges van Wormerland en Oostzaan het standpunt zoals hun raden dat hebben vastgesteld, te weten de keuze voor zelfstandigheid.

Een nieuwe gemeente: niet groot, groter, grootst

Het college is geen voorstander van een zó groot mogelijke bestuurlijke eenheid. Oud-burgemeester van Dordrecht en Alkmaar, de heer Ronald Bandell, heeft in opdracht van Purmerend en Zaanstad in 2014 een rapport geschreven waarin hij

adviseerde om de regio Zaanstreek-Waterland te splitsen in twee gemeenten (bijlage 18). Het college is hier geen voorstander van. Dit is eerder al aangegeven in een brief aan Purmerend en Zaanstad (bijlage 19).

Amsterdam is ook in beeld geweest. De gemeente Amsterdam heeft in 2014 laten weten dat zij een sterke groene buffer wenst ten noorden van Amsterdam (bijlage 20). Daarmee gaf Amsterdam aan dat zij geen ambitie heeft om Landsmeer bij Amsterdam te betrekken, maar het veel belangrijker te vinden dat er een stevige bestuurlijke samenwerkingspartner komt voor het verder ontwikkelen van de groene landschappen in de MRA.

De enquête die is verspreid onder de inwoners van 16 jaar en ouder in 2015 was doorslaggevend in de richting die Landsmeer moet gaan: inwoners hebben een voorkeur voor een landelijke, groene samenwerking (bijlage 21).

Ook het wilsbesluit van de raad wees naar samenwerking met de andere landelijke gemeenten.

Gemeente Waterland

Van de gemeente Waterland is bekend dat zij een spoorboekje heeft opgesteld. Ter versterking van de gemeente is samenwerking met Landsmeer en Edam-Volendam in beeld. Het nu lopend bestuurlijk traject leidt tot een raadsbesluit over bestuurlijke toekomst van Waterland in 2019. Het gesprek over hun spoorboekje heeft onlangs plaatsgevonden.

Gemeente Edam-Volendam

Van de gemeente Edam-Volendam is bekend dat zij in mei 2017 bestuurlijke uitgangspunten heeft geformuleerd waarin staat dat zij open staat voor een fusie als een gemeente zich meldt.

Gemeente Oostzaan en gemeente Wormerland volgen eigen koers

De gemeenten Oostzaan en Wormerland zijn lange tijd in beeld geweest. De ambtelijke samenwerkingsprojecten werden in april 2017 door deze gemeenten beëindigd. Uw raad is hierover uitgebreid geïnformeerd via het collegebericht 2017-16 (bijlage 22), in de bo-sessie van 11 mei 2017, via beantwoording van de motie van 18 mei 2017 en het collegebericht 2017-33. Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 herbevestigden de raden van Oostzaan en Wormerland dat zij zich blijven inzetten op behoud van zelfstandigheid. Daarmee sluiten ze een bestuurlijke fusie met Landsmeer uit. Wij respecteren dat besluit.

Provincie Noord-Holland: bestuurskrachtige regio als uitgangspunt

De langlopende discussie tussen de gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland over de toekomst van deze gemeenten leidde in de ogen van de provincie niet tot een bevredigend resultaat. Daarom nodigden de Commissaris van de Koning, de heer Remkes en de Gedeputeerde Bestuur, de heer Van der Hoek de nieuw gevormde colleges en gemeenteraden van de gemeenten Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan, Waterland en Wormerland uit voor een gesprek over de bestuurlijke toekomst. Deze gesprekken vonden plaats op respectievelijk 23 en 30 mei 2018. De belangrijkste conclusies zijn vastgelegd in een brief aan de gemeenten (bijlage 23).

De provincie heeft in die gesprekken aangegeven het van belang te vinden dat de versterking van de bestuurskracht in de regio Zaanstreek-Waterland in totaliteit wordt gezien. Te kiezen oplossingen moeten niet leiden tot "restproblematiek" (d.i. 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 evenwichtige

bestendige regionale bestuurlijke verhoudingen. Ambtelijke samenwerking of ambtelijke fusie vindt de provincie geen optimale oplossing; dit wordt ook onderschreven door de evaluaties van en onderzoeksrapporten naar ambtelijke fusies.

Gezien de langlopende discussie vindt de provincie het noodzakelijk dat Landsmeer en Waterland uiterlijk voor de zomer van 2019 een onomkeerbaar besluit nemen over de vorm en de partner(s).

Wenkend perspectief, de wet Arhi

De wet Arhi is van toepassing nadat een gemeenteraad een besluit tot bestuurlijke fusie het genomen. Bij een voornemen tot bestuurlijke fusie ontvangen de deelnemende gemeenten budget ter compensatie van de incidentele kosten van een gemeentelijke herindeling. Deze 'vergoeding tijdelijke verdeelmaatstaf' is afhankelijk van het aantal inwoners en wordt uitgekeerd over een periode van vijf jaar. Bij een ambtelijke fusie wordt geen compensatie geboden. Met deze wet zijn de volgende aspecten in het proces gewaarborgd.

Toetsingskader bestuurlijke fusie

In het Beleidskader gemeentelijke herindelingen staan criteria waaraan het kabinet gemeentelijke herindelingsvoorstellen toetst (bijlage 24). Afweging vindt plaats op basis van de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context. Een afweging die voor de betrokken gemeenten:

- leidt tot een versterking van de bestuurskracht;
- en die goed past binnen de regio waar de gemeenten in liggen.

Criteria

Het kabinet zal de afweging in ieder geval toetsen aan de volgende vijf criteria:

- Draagvlak: er moet voldoende bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal draagvlak zijn;
- Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid: die moet logisch zijn en daarom mag de nieuwe gemeente geen administratieve eenheid zijn waarmee inwoners en maatschappelijke organisaties zich niet of nauwelijks verbonden voelen;
- Bestuurskracht: de nieuwe gemeente moet beschikken over een robuuste ambtelijke organisatie die in personele zin minder kwetsbaar is en een versterkte positie heeft op de arbeidsmarkt;
- Evenwichtige regionale verhoudingen: de regionale bestuurlijke verhouding moet door herindeling sterker worden;
- Duurzaamheid: na de herindeling moet de nieuwe gemeente niet meteen in een nieuwe herindelingsdiscussie terechtkomen.

Draagvlak

Het creëren van draagvlak voor een beslissing over de toekomst van Landsmeer heeft afgelopen jaren als rode draad door het proces gelopen. Er zijn klankbordgroepen, informatiebijeenkomsten, wijkgesprekken, informatie- en luistergesprekken en een enquête georganiseerd. Het college heeft diverse gespreksrondes gehouden met collega-besturen in de regio. Ook zijn er gesprekken gevoerd met de provincie, zowel door de raad als door het college. De voorkeur van de inwoners ging uit naar landelijke, groene gemeenten, waaronder Waterland. Edam-Volendam kijkt uit naar onze initiatieven en stappen.

De wet Arhi borgt de verdere ontwikkeling en versterking van de eigenzeggenschap van de kernen in het vervolgproces.

Interne samenhang: dorp en kernen

Landsmeer, Waterland en Edam-Volendam hebben alle meer kernen met ieder hun eigen identiteit. Edam-Volendam heeft recent ervaring opgedaan met de fusie waarin de voormalige gemeente Zeevang onderdeel van de gemeente Edam-Volendam is geworden. De gemeente heeft een evaluatierapport opgesteld, waarvan we de ervaringen, zoals die over kernen, graag meenemen in ons fusieproces. De toekomstige vorm zal een bijdrage moeten leveren aan bestuurlijke nabijheid en het borgen van de identiteit.

Bestuurskracht

Op 9 april 2015 heeft de gemeenteraad besloten dat een toekomstige samenwerking of fusie ten minste

- een bestendige beslissing is (minimaal 7 – 10 jaar);
- één aangrenzende gemeente behelst;
- bestuurskrachtig is (minimaal 50.000 inwoners).

De nieuw beoogde gemeente (Landsmeer, Waterland en Edam-Volendam) omvat ca. 65.000 inwoners en biedt door een bestendige omvang van aanwezige kennis en kunde garantie de inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke organisaties en gemeentebestuur te dienen. Met zijn drieën kan gebouwd worden aan een organisatie die de landelijke, regionale, lokale en technologische ontwikkelingen kan verwerken. Met ruimte voor behoud van identiteit, dienstverlening die aansluit bij de ontwikkelingen en wensen, een sterkere partner in de regio Zaanstreek-Waterland en de MRA, vooral op het gebied van duurzaamheid, economie, recreatie en toerisme; als werkgever ruimte voor doorgroei en specialisme, volume aan functionarissen op thema's, een aantrekkelijke werkgever op de arbeidsmarkt. En niet vergeten: een sterk kernenbeleid.

Evenwichtige regionale verhoudingen

De regio Zaanstreek-Waterland bestaat uit twee subregio's: de Zaanstreek, met Zaandam als stedelijke centrumgemeente, en Waterland. Landsmeer vormt van oudsher met Purmerend, Beemster, Edam-Volendam en Waterland de regio Waterland. Deze regio kenmerkt zich als plattelandsgemeente, met veel landschap, groen en wateren. Geografisch een groot gebied, met daarin Purmerend als stedelijke centrumgemeente. De sub regio Waterland zal uit twee gemeenten bestaan:

- Purmerend en Beemster gaan een bestuurlijke fusie met elkaar aan. Hierdoor ontstaat een gemeente van bijna 90.000 inwoners in de regio Waterland.
- Edam-Volendam, Waterland en Landsmeer vormen een gemeente met circa 65.000 inwoners. Hiermee worden de regionale verhoudingen evenwichtiger. We vormen een stevige landelijke groen/blauwe buffer aan de noordkant van Amsterdam.

Duurzaamheid

Het criterium duurzaamheid gaat over besluitvorming die leidt tot een langdurig toekomstbestendige nieuwe situatie.

Advies

Het college heeft in dit document open en transparant aan uw raad aangereikt welke stappen raad en college samen hebben gezet, vanaf de "Toekomstvisie" in 2013, om te komen tot een stabiele bestuurlijke toekomst voor Landsmeer.

Daartoe heeft de gemeenteraad een langdurig en zorgvuldig proces doorlopen. Steeds zijn dezelfde thema's leidend geweest in dit proces:

- de decentralisaties en nieuwe wetten die vragen om meer professionele sterkte in de organisatie;
- de ontoereikende bestuurskracht, nodig voor adequate regionale samenwerking;
- goed werkgeverschap, van waaruit we de medewerkers een positief perspectief willen geven op een bestendige werkorganisatie;
- gesprekken met inwoners, bedrijven, verenigingen, maatschappelijke organisaties die mede richting gaven aan de inhoudelijke keuzes die de raad tot nu toe heeft genomen.

Een beslissing over bestuurlijke fusie gaat over het versterken van het gemeentebestuur en de uitvoering, ten behoeve van de dienstverlening aan de gemeenschappen van gemeente Landsmeer, door op te gaan in een groter bestuurlijk verband: de nieuwe grotere gemeente. Een beslissing die maar één keer kan worden genomen.

Dit is geen gemakkelijke beslissing. Wel een terechte, in acht nemend dat de raad steeds leidend is geweest in alle genomen vervolgstappen. Ook deze laatste stap is het initiatief geweest van de raad. In het raadsprogramma staat het voornemen tot besluit terecht opgenomen. Dit besluit is nu aan de orde.

Provincie Noord-Holland heeft de gemeente Landsmeer gevraagd om zelf een onomkeerbaar besluit te nemen.

Het bouwen aan een nieuwe organisatie heeft tijd nodig. Op 18 oktober 2018 is de gemeenteraad door een ambtenaar van de Provincie Noord-Holland geïnformeerd over de Wet Algemene Regels Herindeling (Wet Ahri). Een fusieprocedure neemt zeker 3 jaar in beslag.

Het college adviseert uw raad om de door u gemaakte historische keuzes nu te effectueren in het besluit voor een nieuwe bestuurlijke toekomst van Landsmeer. En ook nu te sturen op de route tot realisering van een stevige landelijke groen/blauwe buffer ten noorden van Amsterdam.

Bijlagen

1	Sterkte-zwakte analyse (SWOT) 2015 en 2017, Necker van Naem
2	Samenvatting gesprek Gedeputeerde Van der Hoek en Raad van Landsmeer
3	Motie Verkenning gezamenlijke bestuurlijke toekomst in de regio 25 januari 2018
4	Tijddlijn met alle processtappen en genomen besluiten, inclusief verwijzing naar de vindplaats
5	Bestuurskrachtonderzoek 2014, BoerCroon
6	Landsmeer, zelfbewust kiezen 2017, SeinstravandelAar
7	Studie bestuurlijke toekomst 2014, College
8	Preadvies college met advies gemeentesecretaris 9 december 2014
9	Advies aan college over toekomst Landsmeer van gemeentesecretaris, MT en ondernemingsraad, oktober 2017
10	Wilsbesluit bestuurlijke toekomst 2015
11	Beantwoording van de motie van 18 mei 2017
12	'De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht', Berenschot
13	Verslag informatie- en luistergesprek Landsmeer 2018
14	Verslag informatie- en luistergesprek Den IJp 2018
15	Verslag informatie- en luistergesprek Purmerland 2018
16	Strategische uitgangspunten regionale samenwerking Edam-Volendam
17	Brief college van Waterland over voortgang van het bestuurskrachtonderzoek 5 juli 2017
18	Rapport Natuurlijk verbinden 2014, Ronald Bandell
19	Brief met reactie colleges op rapport Natuurlijk verbinden 2015
20	Verslag rondje langs de besturen 2015, College
21	Rapport enquête inwoners bestuurlijke toekomst 2015, Motivaction
22	Collegebericht 2017-16 Ontwikkelingen ambtelijke samenwerking
23	Brief Provincie Noord-Holland over regionale bestuurskracht Zaanstreek-Waterland, 14 juni 2018
24	Beleidskader gemeentelijke herindelingen
25	Rapportage resultaten en leerpunten van de fusie met de gemeente Zeevang: een evaluatie aug. 2018

