

Input voor keuze gemeenteraad over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Landsmeer



‘Studie bestuurlijke toekomst Landsmeer’

versie 27 mei 2014

## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting .....	5
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Toekomstvisie Landsmeer.....	9
1.3 Leeswijzer.....	11
Hoofdstuk 2: Oriëntatie.....	12
2.1 Regionale samenwerking.....	12
2.2 Provincie Noord-Holland.....	13
2.3 Cijfers, historie en ontwikkelingen.....	13
Hoofdstuk 3: Zelfstandig Landsmeer.....	17
3.1 Bestuurskrachtmeting.....	17
3.1.1 Toetsing bestuurskracht.....	18
3.2 Risico's.....	19
3.3 Zelfstandig, maar toch samenwerken.....	19
Hoofdstuk 4: Bestuurlijke fusie / Herindeling.....	20
4.1 Ontvlechting en frictiekosten.....	20
4.2 De vaste voet bij fusie.....	20
4.3 Algemene uitkeringen bij herindeling.....	21
4.4 Toetsingscriteria gemeentelijke herindeling.....	21
4.5 Financiën van de nieuwe gemeente.....	22
4.6 Harmonisatie van gemeenten.....	22
Hoofdstuk 5: Juridische samenwerkingsvormen .....	23
5.1 Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen.....	23
5.3 Organisatorische vormgeving samenwerking.....	25
5.3.1 Integratiemodel (Ambtelijke fusie).....	25
5.3.2 Centrummodel.....	25
5.3.3 Netwerkmodel .....	26
5.3.4 Matrixmodel.....	26
5.3.5 Shared Service Centrum (SSC).....	27
Hoofdstuk 6: 3K's en democratische verantwoording.....	28
6.1 Herindeling .....	28
6.2 Netwerkmodel.....	29
6.3 Matrixmodel.....	30
6.4 Integratie- en centrummodel.....	31
6.5 Shared service centrum (SSC).....	33
6.6 Effecten samenwerkingsvormen.....	34
Bijlage 1: overzicht samenwerkingsverbanden Landsmeer	
Bijlage 2: Voorbeelden herindelingen en samenwerkingsverbanden	
Bijlage 3: Foto gemeente Landsmeer 2013	
Bijlage 4: Verslag bijeenkomsten met de klankbordgroep van de inwoners	

## Voorwoord

De Gemeente Landsmeer staat de komende jaren voor meerdere uitdagingen. Door de decentralisaties komen jeugdzorg, de Participatiewet en de begeleiding, ondersteuning en verzorging uit de Awbz per 1 januari 2015 naar de gemeente. Dit gaat gepaard met een grote bezuinigingsopdracht. Door de aard en omvang van deze onderwerpen kunnen we deze uitsluitend in samenwerking met andere gemeenten uitvoeren. In het verleden zijn vele andere taken al ondergebracht in zogenaamde gemeenschappelijke regelingen (samenwerkingsverbanden met meerdere gemeenten), uitbesteed aan een omliggende gemeente en/of ondergebracht bij een particuliere partner. Door die constructies en de spreiding daarvan over vele windrichtingen, is de democratische grip verminderd. Feitelijk wordt slechts een beperkte hoeveelheid taken nog zelfstandig in het gemeentehuis uitgevoerd.

Ik heb veel waardering voor de wijze waarop de ambtenaren er, soms met 'kunst en vliegwerk', in slagen de burger van dienst te zijn en het bestuur zo goed mogelijk te ondersteunen. De ambtelijke organisatie van Landsmeer bestaat grotendeels uit generalisten. Dit zijn ambtenaren die een brede kennis hebben van meerdere onderwerpen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Specialistische kennis moet regelmatig extern worden ingehuurd. Dit in tegenstelling tot grotere gemeenten die vooral specialisten in dienst hebben. Dat maakt de organisatie kwetsbaar en deze de druk neemt alsmaar toe. Er zijn onvoldoende middelen om meer ambtenaren aan te stellen of de kwetsbaarheid van organisatie te verminderen. Het begrotingstekort loopt op tot € 734.325,- in 2017.

Het is tijd om 'iets' te doen.

De gemeenteraad zal aan het eind van 2014 een (principe-)besluit nemen over de bestuurlijke toekomst van Landsmeer. De gemeenteraad heeft het college van burgemeester en wethouders gevraagd een volledig beeld te schetsen van de situatie nu en mogelijke oplossingsrichtingen. Een projectgroep bestaande uit de burgemeester, de gemeentesecretaris en ambtelijke ondersteuning heeft de afgelopen maanden zoveel mogelijk informatie verzameld zodat de Raad een gemotiveerde beslissing kan nemen over de keuze tussen doorgaan in de huidige vorm, samenwerken met een of meer andere gemeenten of fuseren. Deze informatie is verwerkt in dit document met de naam 'Studie bestuurlijke toekomst Landsmeer'.

Dat de gemeenteraad iets moet doen, betekent niet dat de keuze voor zelfstandigheid en doorgaan op de huidige weg een gepasseerd station is. Indien de gemeenteraad hiervoor kiest, dan zal de gemeente steeds meer een beheergemeente worden en zich beperken tot de uitvoering van haar wettelijke taken. Dit heeft implicaties voor het niveau van en variatie in voorzieningen en de kwaliteit van de dienstverlening, terwijl ook nauwelijks ruimte zal zijn voor extra's of voor initiatieven van inwoners.

Ik mijn beleving hechten de gemeenschappen van Landsmeer aan de landelijke omgeving en de eigen sociale en culturele identiteit, waarbij velen zich inzetten om dat te behouden. Een gemeente op overzichtelijke schaal. Maar is dat op de middellange termijn vol te houden gelet op de ontwikkelingen van de laatste jaren en hetgeen ons nog te wachten staat? De afgelopen jaren is telkens op slimme wijze ingespeeld op de diverse veranderingen en zijn we er in geslaagd de dienstverlening op peil te houden. Het water staat ons tot de knieën. We kunnen ons nog ruimschoots bewegen en eigen keuzes maken in het belang van onze gemeenschappen. Zolang dat zo is, is het onze gezamenlijke verantwoordelijkheid de regie in eigen

hand te houden. Om die reden is het een teken van kracht dat de Raad opdracht heeft gegeven om ons terdege te oriënteren op de verschillende mogelijkheden in bestuurlijke toekomst van onze gemeente.

Een samenwerking of fusie wordt doorgaans gezien als een bedreiging. In mijn ogen biedt het juist volop kansen. Dat is ook de algemene mening van de klankbordgroep van de inwoners, die in afgelopen mei (2014) met de projectgroep in gesprek is gegaan. Samenwerking of fusie geeft mogelijkheden voor versterking van de lokale kracht van de gemeenschappen in Purmerland, Den IJp en Landsmeer, kwalitatieve dienstverlening dichtbij, doorontwikkeling van de gemeente en een krachtige belangenbehartiging in de regio in het belang van de inwoners van onze mooie gemeente.

Een gemeente die maatschappelijke taken goed faciliteert, openstaat voor initiatieven vanuit de gemeenschap, in partnerschap optreedt en de financiën op orde houdt.

Graag nodig ik u uit om met bovenstaande informatie in het achterhoofd de 'Studie bestuurlijke toekomst Landsmeer' te lezen.

Met vriendelijke groet,

Astrid Nienhuis  
Burgemeester van Landsmeer

# Samenvatting

## A. Inleiding

Eind 2014 neemt de gemeenteraad een besluit over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Landsmeer. Daarbij staan drie vragen centraal. Kan de gemeente Landsmeer nog zelfstandig verder? Zo niet, gaan wij dan samenwerken of fuseren? En met wie? De projectgroep Bestuurlijke toekomst bereidt het traject van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming over dit onderwerp voor de gemeenteraad voor.

Het document 'Studie bestuurlijke toekomst Landsmeer' bevat een overzicht van zoveel mogelijk feiten en meningen over zelfstandig blijven, fuseren en samenwerken.

De gemeenteraad heeft op 29 oktober 2013 aan het college gevraagd zich bij de oriëntatie op de bestuurlijke toekomst van Landsmeer te richten op twee mogelijke scenario's:

1. De landelijk/groene oriëntatie: gemeenten Oostzaan, Wormerland, Waterland, Beemster, Edam-Volendam, Zeevang;
2. De stedelijke oriëntatie: Amsterdam, Purmerend en Zaanstad.

Van al deze gemeenten is in hoofdstuk 2 een beschrijving opgenomen. Daarbij wordt ingegaan op de fase waarin elke gemeente zit ten aanzien van de eigen bestuurlijke toekomst.

Om een goede keuze te kunnen maken tussen zelfstandigheid en de varianten van samenwerken en fusie, is het voor de gemeenteraad belangrijk om over feitelijke informatie te beschikken. Deze informatie is verzameld en vastgelegd in het document.

Samenwerking en fusie tussen gemeenten vindt al jarenlang plaats. Hierover is al veel gepubliceerd. Daarom is ook gebruik gemaakt van literatuur, waarin onderzoek is gedaan naar de gevolgen voor de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid van de gemeenten, nadat zij zijn gaan samenwerken of fuseren.

Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Om uiteindelijk tot een keuze te kunnen komen, geven we bij enkele onderwerpen betekenis aan de feiten zonder daarbij politieke uitspraken te doen.

Bij het ontwikkelen van de toekomstvisie Landsmeer 2025 is een 'foto' van de gemeente Landsmeer opgesteld. De foto is een beschrijving van de belangrijkste kenmerken en karakteristieken van de gemeente. In de bijlagen is deze 'foto' van Landsmeer opgenomen. De foto maakt inzichtelijk hoe de huidige gemeentelijke organisatie er uit ziet en hoe bepaalde kerncijfers zich verhouden tot andere gemeenten in de regio.

## B. Hoe kan Landsmeer zelfstandig blijven?

### ***Bestuurskrachtmeting (Hoofdstuk 3)***

Een verantwoordelijke keuze voor zelfstandigheid kan genomen worden als de gemeente voldoende in staat is om de door haar zelf en door anderen (provincie, Rijk) opgelegde taken en ambities alleen of in samenwerking met anderen op te pakken c.q. te realiseren. Dit wordt de bestuurskracht van de gemeente genoemd. De gemeente moet zelf bepalen of zij over voldoende bestuurskracht beschikt. Dit

kan zij zelf uitvoeren (intern) of laten uitvoeren door een professioneel bedrijf (extern).

De bestuurskracht laat zich het best vertalen in de vijf elementen waaraan een gemeente moet voldoen om over voldoende bestuurskracht te beschikken:

1. de wettelijke taken moeten adequaat uitgevoerd worden;
2. de gemeente moet naar behoren bijdragen aan regionale opgaven;
3. lokale wensen moeten vertaald kunnen worden in eigen ambities en gerealiseerd worden;
4. de gemeente moet kunnen inspelen op wensen en ambities van andere overheden; en
5. de uitvoering van alle gemeentelijke taken moeten effectief en efficiënt georganiseerd worden en hierop ook de regie houden.

De gemeenteraad moet zelf bepalen of zij een bestuurskrachtmeting wil laten uitvoeren.

## C. Kenmerken van fuseren en samenwerken

### ***Kenmerken van fuseren (Hoofdstuk 4)***

Fuseren wordt gekenmerkt door een fusie van zowel de besturen (college en raad) als de ambtelijke organisaties. Er ontstaat een nieuwe ambtelijke organisatie met een nieuw bestuur.

### ***Kenmerken van de belangrijkste samenwerkingsvormen (Hoofdstuk 5)***

Bij een samenwerkingsverband behoudt elke gemeente haar eigen bestuur. De ambtelijke organisaties versterken elkaar. Er worden vele samenwerkingsvormen beschreven in dit onderzoek. De volgende zijn de meest gebruikelijke bij een intensieve samenwerking:

- Het **integratiemodel** is een ambtelijke fusie tussen de samenwerkende gemeenten. Het grootste deel van de ambtelijke organisaties gaat daarbij samen in één nieuwe werkorganisatie. De mate van inbreng van mensen en middelen tijdens de integratie kan gelijkwaardig zijn (iedere gemeente levert evenveel) of niet gelijkwaardig (de ene gemeente levert meer mensen en/of middelen dan de andere gemeente). De nieuwe organisatie werkt op contractbasis voor gemeentebesturen van de diverse gemeenten. Medewerkers komen in dienst van de nieuwe organisatie of worden daar naar toe gedetacheerd vanuit de oude organisaties.
- Het **centrumgemeentemodel** is een ambtelijke fusie tussen de samenwerkende gemeenten, waarbij het grootste deel van de ene ambtelijke organisatie samen wordt gevoegd in de andere organisatie. De gemeente zonder ambtenaren koopt de diensten vervolgens in bij de centrumgemeente.
- Het **netwerkmiddel** is een lichte vorm van samenwerking. Ambtenaren blijven in dienst van de eigen organisatie en werken structureel samen. Kennisuitwisseling staat hierbij centraal.
- Het **matrixmodel** is een samenwerkingsmodel waarbij samenwerkende gemeenten elk één of meer taken uitvoeren voor alle deelnemende gemeenten. Gemeente A heeft bijvoorbeeld de sociale dienst die alle taken op het gebied van werk en inkomen doet voor de andere gemeenten, terwijl gemeente B

alle onderwijszaken doet en gemeente C de belastingheffing voor het gehele gebied voor haar rekening neemt.

## **D. Resultaten van fuseren en samenwerken**

### ***Effecten van fuseren en samenwerken (Hoofdstuk 6)***

De effecten van fuseren en de bovengenoemde samenwerkingsvormen zijn uitgebreid onderzocht en met elkaar vergeleken op de aspecten:

- Kwaliteit;
- Kwetsbaarheid;
- Kosten;
- Democratische verantwoording.

Het gaat om onderzoeken die zijn gepubliceerd in 2013. Enkele conclusies die getrokken kunnen worden:

#### **Kwaliteit**

De kwaliteit, professionaliteit en het strategisch vermogen van de ambtelijke organisatie nemen toe door een fusie. Mede daardoor neemt ook de bestuurskracht toe. De kwaliteit van wethouders stijgt en de raad is beter in staat om het college te kunnen controleren. De kwaliteit van de best presterende gemeente wordt doorgaans de norm voor de nieuwe gemeentelijke organisatie. Wel zorgt de integratie van verschillende organisaties tot een tijdelijke dip in kwaliteit. De kwaliteit van werk verbetert ook als wordt samengewerkt in het matrixmodel, waarbij een complicerende factor is dat de mogelijke verschillen in loongebouwen tot scheve gezichten kunnen leiden. Bij samenwerken in het integratiemodel geldt ook dat kwaliteit doorgaans toeneemt, omdat medewerkers met dezelfde expertise van elkaar kunnen leren en kunnen specialiseren. Bij het samengaan van een grote gemeente met kleine gemeente(n) stijgt doorgaans de kwaliteit van dienstverlening aan bewoners en de kwaliteit van de ambtelijke organisatie.

#### **Kwetsbaarheid**

De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties vermindert door een fusie. Er zijn minder 'eenmanszaakjes' en meer mogelijkheden om elkaars werk tijdens ziekte of vakantie waar te nemen. Ook in het netwerkmodel is uitval door achtervang te organiseren, maar dat vraagt meer inspanning. Het matrixmodel vermindert de kwetsbaarheid van functies, doordat personeel gezamenlijk wordt geworven, maar kent ook meer inspanning om te organiseren. Afwezigheid van medewerkers kan gemakkelijk worden opgevangen in het integratiemodel, waar functies vaak door meerdere personen worden bezet. Daardoor is de kwetsbaarheid van de uitvoering van taken door uitval klein.

#### **Kosten**

Ten aanzien van kosten tonen diverse onderzoeken bij herhaling aan dat fusies geen kostenbesparing opleveren. In geval van het netwerkmodel is het bereiken van kostenreductie geen doel. Wel kan genoemd worden dat daar bespaard kan worden op externe inhuur. Het matrixmodel levert niet direct besparingen op. De toedeling van kosten aan de deelnemers is hier vaak een struikelblok. Het integratiemodel kent behoorlijke aanloopkosten, maar kunnen aanzienlijke besparingen opleveren. Bij het centrumgemeentemodel vindt doorgaans besparing plaats bij het samengaan van een grotere met kleinere gemeente(n).

### **Democratische verantwoording**

De democratische verantwoording gaat over de werking van het proces tussen de burger en de raad, het bestuur en de ambtelijke organisatie. Bij een fusie zien ambtenaren en bestuur soms een verbeterde procedurele kwaliteit en verzakelijking in politieke verhoudingen. Bewoners hebben tegelijkertijd moeite met de toegenomen afstand tot het bestuur en vertonen lagere betrokkenheid en participatie.

In het netwerkmodel is het door meerdere samenwerkingspartners moeilijk voor de raad om haar controlerende taak uit te voeren. Ditzelfde geldt voor het matrixmodel. In het integratiemodel heeft de democratie hieronder minder te lijden.



# Hoofdstuk 1: Inleiding

Om een goede keuze te maken voor de bestuurlijke toekomst van de gemeente Landsmeer, is het voor de gemeenteraad wenselijk om zoveel mogelijk feiten en hypothesen te verzamelen bij de afweging voor zelfstandigheid, de verschillende varianten van samenwerking of fusie.

Op 29 oktober 2013 heeft de gemeenteraad het college van B&W opdracht gegeven een procesvoorstel te schrijven teneinde te komen tot een gedegen besluitvorming over de bestuurlijke toekomst van Landsmeer. Op 17 april 2014 heeft de gemeenteraad ingestemd met het Spoorboekje 'Oriëntatie op de bestuurlijke toekomst van de gemeente Landsmeer'.

Buurgemeenten hebben onderling vaak veel gemeen. In heel Nederland zoeken gemeenten elkaar dan ook op, om alles wat hen bindt te kunnen versterken. Met alle voordelen die daarbij horen. Al tientallen jaren bundelen gemeenten hun krachten in diverse samenwerkingen en fusies. Dit gebeurt vaak vrijwilliger van onderop, maar soms wordt een samenwerking of herindeling vanuit het Rijk opgelegd. Uit het raadsprogramma 2014-2018 van de gemeenteraad blijkt dat er nog een keus gemaakt dient te worden voor een al dan niet zelfstandig Landsmeer in de toekomst. Daarom is er voor gekozen om zoveel mogelijk feiten en hypothesen te verzamelen, om een goed onderbouwde keuze mogelijk te maken.

## 1.1 Aanleiding

Gemeenten hebben al jarenlang te maken met decentralisatie ontwikkelingen waardoor de druk op het functioneren toeneemt. Denk hierbij aan de afvalverwerking, Sociale zekerheid en de recente ontwikkeling op het gebied van jeugdzorg, AWBZ, Participatiewet en passend onderwijs onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid te brengen, inclusief budgetkortingen. Daarnaast zijn er bezuinigingen op het Gemeentefonds en op andere uitkeringen vanuit de Rijksoverheid. Dit alles zet een grote druk op het presteren, de doelmatigheid, de bestuurskracht en zelfs kwaliteit en weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie.

Om adequaat in te spelen en te anticiperen op deze veranderingen, is het belangrijk om als gemeente te weten waar wij willen staan in de toekomst. Voor de ambtelijke organisatie is het uitgangspunt het kunnen blijven voldoen aan de 3K's: kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten.

## 1.2 Toekomstvisie Landsmeer

De gemeenteraad van Landsmeer heeft op 29 oktober 2013 de Toekomstvisie 2025 vastgesteld. Onder de titel 'Ruimte voor kwaliteit' werkt Landsmeer aan haar toekomst. Door het invullen van een enquête zijn de inwoners van Landsmeer betrokken geweest bij de totstandkoming van deze Toekomstvisie.

De toekomstvisie van Landsmeer luidt in algemene zin:

'Een prachtig groen, waterrijk en vitaal Landsmeer waar de hele regio kan recreëren en ontspannen. Een Landsmeer waarin veel ruimte is voor innovatie en ondernemerschap, waar de hechte gemeenschap voor elkaar zorgt en waar het heerlijk wonen is'.

De bestuurlijke toekomst van Landsmeer staat feitelijk los van de Toekomstvisie 2025. Toch bestaat de kans dat de Toekomstvisie wordt betrokken bij de keuze voor de bestuurlijke toekomst. Er bestaat immers enig verband met elkaar. De Toekomstvisie beschrijft waar Landsmeer voor staat en waar het wil staan in 2025. Voor de bestuurlijke toekomst kan meegewogen worden of Landsmeer de Toekomstvisie zelfstandig gaat uitvoeren, of dat samenwerking wordt gezocht met (een) partner(s).

In de Toekomstvisie zijn drie ontwikkelsporen opgenomen. Hieronder volgt aan de hand van enkele feiten en ontwikkelrichtingen de drie sporen samengevat.

#### ♥ Spoor 1: Economie, recreatie en toerisme

**Feit:** Landsmeer heeft een kleine maar vitale agrarische sector die een belangrijke functie heeft, ook in het natuurbeheer. Er zijn veel (zakelijke) dienstverleners, vaak kleinschalige bedrijfjes of ZZP'ers.

**Ontwikkelrichting:** Onze economische sector is sterk en willen wij de komende jaren verder versterken. We zullen ruimte geven om innovatieve mogelijkheden te realiseren. Kernbegrippen daarbij zijn: creativiteit en, innovatie, kleinschaligheid, proeftuin, een plaats waar sectoren elkaar ontmoeten, geïnspireerd door de prachtige omgeving. En waar mogelijk zullen wij helpen, stimuleren, aanjagen of het initiatief nemen.

**Feit:** Landsmeer heeft een groen en waterrijk karakter.

**Ontwikkelrichting:** Er is veel potentie voor recreatieve en toeristische economische activiteiten. Regionaal willen we sterk inzetten op het versterken van het groene, waterrijke en landelijke profiel.

#### ♥ Spoor 2: Wonen en leven

**Feit:** Landsmeer is gezegend met een prachtige gemeenschap. Een vitale, krachtige gemeenschap met een gezonde verhouding tussen generaties.

**Ontwikkelrichting:** Goed wonen voor jong én oud. Dit bestaat uit het bieden van een gedifferentieerd woningaanbod dat aansluit bij deze nieuwe tijd.

**Feit:** Landsmeer krijgt meer te maken met vergrijzing en ontgroening.

**Ontwikkelrichting:** We willen meer 'naar buiten' bouwen, het water omarmen en onze kernen in fysiek opzicht meer openen.

♥ Spoor 3: Ruimte en mobiliteit

**Feit:** Landsmeer ligt centraal tussen de grote steden Amsterdam, Purmerend en Zaanstad. Een mooie basis om rustig te wonen op enkele minuten afstand van de grote steden.

**Ontwikkelrichting:** Mobiliteit, in de vorm van goede doorstroming met behoud van verkeersveiligheid, blijft voor Landsmeer een uitdaging. Onze inzet voor de toekomst is dat we de mobiliteit (bereikbaarheid en doorstroming) zo optimaal mogelijk maken binnen de kaders van het groene, landelijke en kleinschalige karakter.

**Feit:** Het belangrijkste ruimtelijke aspect is het landelijke karakter met het groene en waterrijke landschap. Landsmeer zet alles op alles om dit te behouden en te borgen.

**Ontwikkelrichting:** Landsmeer wil het initiatief nemen om te komen tot een recreatief park op de noordvleugel van Amsterdam; het 'Park Waterland'. Landsmeer vervult een functie als 'Recreatie-knooppunt Landsmeer'. Dat wil zeggen dat Landsmeer zich actief inzet om vanuit samenwerking zoveel mogelijk van het 'Park Waterland' te ontsluiten. Ook zet Landsmeer zich in voor het behoud van groen dichtbij de stedelijke gebieden en toegankelijkheid van dat groen voor opleiding, recreatie en innovatief ondernemerschap.

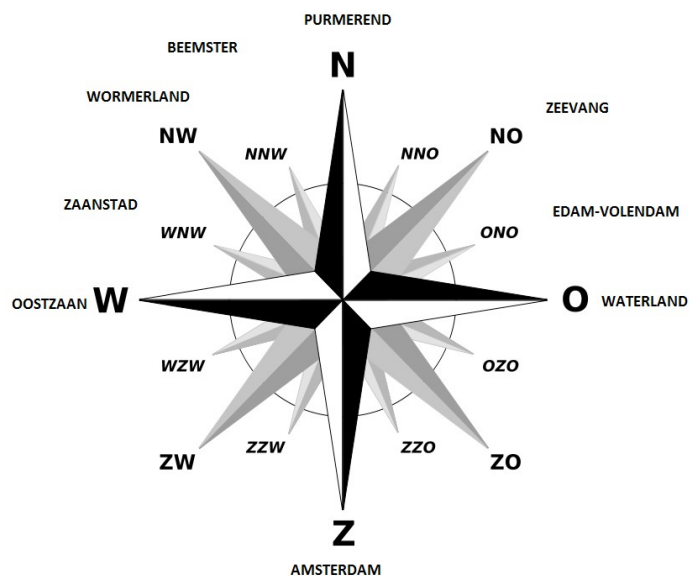
## 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven welke potentiële partners er in de regio zijn en in welke regionale samenwerkingen de gemeente Landsmeer al zit. Hoofdstuk 3 beschrijft wat er nodig is om als gemeente Landsmeer zelfstandig te blijven. In hoofdstuk 4 wordt de meest vergaande vorm van samenwerking beschreven: de herindeling, ook wel de bestuurlijke fusie genoemd. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de samenwerkingsvormen beschreven, waarbij de gemeente Landsmeer zelfstandig blijft, maar toch de krachten bundelt met (een) andere gemeente(n). Tot slot zijn in hoofdstuk 6 meningen en hypothesen verzameld naar aanleiding van bestaande samenwerkingsverbanden in Nederland. Aan de hand van verschillende praktijkervaringen wordt een completer beeld geschept van herindeling en samenwerkingsvormen.

## Hoofdstuk 2: Oriëntatie

Geografisch gezien is het niet logisch als Landsmeer zich zou oriënteren op een gemeenten in de omgeving van Hoorn of Almere. Daarom is er voor gekozen om de oriëntatie te beperken tot de omliggende gemeenten, die deels ook bezig zijn met de oriëntatie op hun (bestuurlijke) toekomst:

- Amsterdam
- Purmerend
- Zaanstad
- Oostzaan
- Wormerland
- Waterland
- Edam-Volendam
- Zeevang
- Beemster



In de regio Zaanstreek-Waterland werken verschillende gemeenten aan de versterking van hun samenwerking en bestuurskracht.

De gemeente Wormerland en Oostzaan hebben sinds 1 januari 2010 een gezamenlijke werkorganisatie opgericht (OVER-gemeenten). De gemeente Beemster werkt sinds 1 januari 2014 ambtelijk samen met de gemeente Purmerend. En de gemeenten Zeevang en Edam-Volendam hebben er voor gekozen om per 1 januari 2016 te gaan fuseren.

### 2.1 Regionale samenwerking<sup>1</sup>

De gemeente Landsmeer is regionaal vertegenwoordigd in de Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Waterland (ISW), de Stadsregio Amsterdam (SRA) en de Metropoolregio Amsterdam (MRA).

Het ISW is een samenwerkingsverband van de zeven Waterlandse gemeenten: Beemster, Edam-Volendam, Landsmeer, Purmerend, Waterland, Wormerland en Zeevang. Samen vormen deze gemeenten de regio Waterland.

De samenwerking is vooral politiek-bestuurlijk van aard. Het betreft zowel interne samenwerking tussen gemeenten als het gezamenlijk optrekken naar andere overheden (provincie, Rijk) en instanties toe. Het ISW heeft als doel om door middel van samenwerking van de deelnemende gemeenten bij te dragen aan het welzijn van de Waterlandse bevolking

De SRA is een samenwerkingsverband van de volgende 16 gemeenten: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang. De SRA werkt aan verbetering van de bereikbaarheid, de leefbaarheid en de economische ontwikkeling in de regio. Niet alleen tussen de gemeenten onderling, maar ook in allerlei andere verbanden, met het Rijk, de provincies of andere samenwerkingsverbanden.

<sup>1</sup> Volledig overzicht op [www.regioatlas.nl/gemeenten/gemeenten\\_item/t/landsmeer](http://www.regioatlas.nl/gemeenten/gemeenten_item/t/landsmeer)

De MRA is een informeel samenwerkingsverband van 36 gemeenten, de provincies Noord-Holland en Flevoland en de Stadsregio Amsterdam. Het metropoolgebied omvat het grondgebied van het noordelijk deel van de Randstad. Rode draad van de samenwerking is het behouden en versterken van die internationale concurrentiepositie.

Onder de metropoolvlag werken de partners vanuit een gedeelde visie aan een krachtige, innovatieve economie, snellere verbindingen en voldoende en aantrekkelijke ruimte voor wonen, werken en recreëren. De bundeling van krachten zorgt voor betere afstemming en snellere besluitvorming. Plus een krachtiger stem richting het Rijk.

Domein	Aantal regioindelingen	Aantal gemeenten
Sociaal	16	45
Veiligheid	4	38
Bestuurlijk	11	160
Fysiek	3	86
Totaal	34	185

Regio-indelingen Landsmeer

De bovenstaande tabel geeft per domein aan in hoeveel samenwerkingsverbanden Landsmeer betrokken is en hoeveel unieke gemeenten in het totaal aantal verbanden samenwerkt. Landsmeer is bijvoorbeeld betrokken bij 16 samenwerkingsverbanden op het terrein 'sociaal' en werkt daarbij, in wisselende samenstelling, samen met 45 andere gemeenten<sup>2</sup>.

## 2.2 Provincie Noord-Holland

De Provincie Noord-Holland (verder: provincie) vindt het van belang dat gemeenten hun keuzes voor samenwerking en bestuurskrachtversterking beschouwen in een regionale en duurzame context. De ontwikkelingen moeten elkaar immers niet in de weg zitten, maar bijdragen aan bestuurskrachtigere gemeenten en een sterkere regio. Restproblematiek moet worden voorkomen. De provincie zal de gemeenten daarom blijven stimuleren om in hun processen de regionale context in ogenschouw te houden.

De provincie ziet dat de bestuurskracht van sommige gemeenten onder druk staat, vanwege decentralisatie van Rijks- en provinciale taken, afnemende opbrengsten van grondexploitaties en – naar verwachting – een fors lagere uitkering uit het gemeentefonds. De provincie wil daarom de gemeenten terzijde staan bij het organiseren van voldoende bestuurskracht.

## 2.3 Cijfers, historie en ontwikkelingen

Gemeente	Aantal inwoners per 1 november 2013	Oppervlakte grond km <sup>2</sup>	Oppervlakte water km <sup>2</sup>
Landsmeer	10.454	22,56	3,94
Amsterdam	799.278	165,76	53,56
Zaanstad	150.671	73,88	9,36

<sup>2</sup> [www.regioatlas.nl/gemeenten/gemeenten\\_item/t/landsmeer](http://www.regioatlas.nl/gemeenten/gemeenten_item/t/landsmeer)

Purmerend en Beemster	88.381	93,97	2,68
Waterland	17.091	52,11	63,55
Oostzaan / Wormerland	24.881	39,28	10,99
Edam-Volendam en Zeevang	35.235	18,75	25,62

### **Landsmeer**

In 1966 is de gemeentegrens van Landsmeer aangepast en verloor de gemeente Landsmeer het grondgebied ten zuiden van de ring van Amsterdam, waaronder Kadoelen, aan de gemeente Amsterdam. In 1991 ontstond de huidige gemeente Landsmeer door een herindeling van de gemeente IJpendam, waarbij Den IJp en Purmerland aan de gemeente Landsmeer werden toegevoegd. De andere dorpen van de toenmalige gemeente Landsmeer: Watergang en IJpendam, gingen op in de nieuwe gemeente Waterland. Het kanaal, een territoriale grens, werd daarmee ook de bestuurlijke grens.

Het landschapsbeeld van de gemeente Landsmeer is ook het landschapsbeeld van de omliggende gemeenten. Dit is de afgelopen jaren bestuurlijk bekrachtigd doordat Landsmeer haar landschappelijk beleid vervlochten heeft met dat van de regio. Samenwerkingsverbanden in de regio Waterland zijn daar goede voorbeelden van. Het IJperveld, het Landsmeerderveld en het Twiske zijn belangrijke natuurstroken en zijn bepalend voor het Landsmeerse landschap. Het Twiske en IJperveld zijn Natura 2000 gebieden<sup>3</sup>.

### **Amsterdam**

De gemeente Amsterdam kent stadsdelen met ieder een eigen bestuur, sinds maart 2014 in de vorm van bestuurscommissies.

De stadsdelen hebben gemiddeld circa 100.000 inwoners en hebben daarmee een omvang van een middelgrote Nederlandse gemeente. Alle wetten en regels die Nederland kent voor gemeenten gelden op overeenkomstige wijze voor de stadsdelen.

In de loop der jaren zijn steeds meer 'groene' gemeenten onderdeel geworden van stadsdeel Noord. Hierbij kan gedacht worden aan de dorpen Schellingwoude, Durgerdam, Zunderdorp, Ransdorp en Holysloot.

De gemeente Landsmeer heeft de regiogemeenten gevraagd een reactie te geven op de Toekomstvisie 2025. De gemeente Amsterdam heeft gehoor gegeven aan dit verzoek:

#### **Reactie gemeente Amsterdam op Toekomstvisie 2025:**

'Tussen Landsmeer en Amsterdam (en zeker Amsterdam-Noord) bestaat al een intensieve maatschappelijke relatie. Omdat u duidelijkheid geeft over de inhoudelijke samenwerkingsagenda maakt uw visie het voor Amsterdam en uw andere buurgemeenten eenvoudiger om de samenwerking met Landsmeer op te zoeken. Wij hopen dat er uit de samenwerking met de ons opvolgende colleges een verdere versterking van onze regio mag groeien'.

<sup>3</sup> Toekomstvisie 2025: foto gemeente Landsmeer

### **Zaanstad**

De gemeente Zaanstad is in 1974 ontstaan door samenvoeging van de gemeenten Assendelft, Krommenie, Wormerveer, Westzaan, Zandijk, Koog aan de Zaan en Zaandam. In totaal zijn er 17 wijken in Zaanstad. Alle wethouders hebben een aantal wijken in hun portefeuille, waarvoor zij wijkwethouder zijn. De wijkwethouder zit dichterbij de burgers en is daarmee bestuurlijke 'de ogen en oren van de wijk'.

### **Oostzaan en Wormerland**

De gemeente Wormerland is in 1991 voortgekomen uit een herindeling tussen de gemeenten Jisp, Wormer en Wijdewormer.

De gemeenten Oostzaan en Wormerland zijn samengevoegd in een serviceorganisatie, genaamd de OVER-gemeente. De twee gemeenten zijn bestuurlijk zelfstandig gebleven, maar de ambtelijke organisatie is ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling.

Beide gemeenten liggen aan de westelijke kant van Landsmeer. Recreatiegebied Het Twiske ligt op het grondgebied van zowel gemeente Landsmeer als gemeente Oostzaan.

### **Purmerend en Beemster**

De gemeente Purmerend ligt ten noorden van de gemeente Landsmeer. Beemster is sinds 1 januari 2014 ambtelijk gefuseerd met de gemeente Purmerend. Het overgrote deel van de taken van Beemster wordt uitgevoerd door Purmerend, onder regie van Beemster en binnen de door het gemeentebestuur van Beemster te bepalen financiële en inhoudelijke kaders. Beemster kan hierdoor zelfstandig blijven en de eigen identiteit behouden. Het doel van de samenwerking is om de dienstverlening naar de burgers te verbeteren, de kwetsbaarheid te verminderen en de nieuwe taken vanuit het Rijk goed over te nemen.

### **Waterland**

De gemeente Waterland is een gemeente ten oosten van Landsmeer. De gemeente Landsmeer grenst geografisch aan de gemeente Waterland. Tegelijkertijd met de gemeentelijke herindeling van Landsmeer op 1 januari 1991 ontstond de gemeente Waterland uit de gemeenten Broek in Waterland, Marken en Monnickendam en delen van de vroegere gemeenten IJpendam, Katwoude en Landsmeer.

Waterland bestaat uit verschillende dorpen en buurtschappen, waarvoor kernraden in het leven zijn geroepen. De kernraden fungeren als klankbord op allerlei beleidsterreinen die enige omvang hebben. Ook kunnen de kernraden signalen die zij uit hun omgeving opvangen onder de aandacht van het gemeentebestuur brengen. Met de kernraden is een convenant afgesloten. De gemeente voert twee maal per jaar overleg met alle kernraden in Waterland en één maal per jaar vindt er een gezamenlijk overleg plaats.

Op ambtelijk gebied voert de gemeente Waterland de inkoopondersteuning en sociale wetgeving uit voor Landsmeer.

De gemeente Landsmeer heeft de regiogemeenten gevraagd een reactie te geven op de Toekomstvisie 2025. De gemeente Waterland heeft gehoor gegeven aan dit verzoek:

#### **Reactie gemeente Waterland op Toekomstvisie 2025:**

'Het standpunt van de gemeente Waterland ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking is niet gewijzigd. Waterland wil graag slim samenwerken, hetgeen betekent dat in principe op alle onderdelen samenwerking mogelijk kan zijn. Samenwerking die op veel onderdelen van

het gemeentelijk terrein ook al bestaat of in bewerking is. Wij zijn dan ook geïnteresseerd in uw nadere denkbeelden daarover’.

### **Edam-Volendam en Zeevang**

Edam-Volendam en Zeevang gaan vanaf 1 januari 2016 fuseren. In de AHRI-procedure konden de regio gemeenten hun zienswijzen indienen tegen het voornemen van deze twee gemeenten om te fuseren.

De regiogemeenten hebben in een eerder stadium al ingestemd met het voornemen van de beide gemeenten om te fuseren. Het herindelingsontwerp heeft zes weken ter inzage gelegd voor een ieder om zijn of haar zienswijze kenbaar te maken. De gemeenten Landsmeer, Waterland en Purmerend hebben gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Alle drie de gemeenten ondersteunen de fusie. De gemeente Purmerend benadrukt dat zij fusies steunen die bijdragen aan een krachtiger lokaal bestuur in de regio. De gemeente Waterland is geen tegenstander van de voorgenomen fusie, mits deze de gewenste samenwerking met Waterland niet vertraagt of zelfs teniet zal doen. De gemeente Landsmeer heeft aangegeven ook geen tegenstander te zijn van de fusie, indien dit niet belemmerend werkt voor toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen in de regio. De gemeenten Edam-Volendam en Zeevang zien naar aanleiding van deze zienswijzen geen reden om het herindelingsontwerp aan te passen, omdat ook na fusie nog mogelijkheden zien tot samenwerking met Waterland en uit onderzoek blijkt dat een fusie niet belemmerend werkt voor de toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen in de regio<sup>4</sup>.

De gemeente Landsmeer heeft de regiogemeenten gevraagd een reactie te geven op de Toekomstvisie 2025. De gemeente Zeevang heeft gehoor gegeven aan dit verzoek:

#### **Reactie gemeente Zeevang op Toekomstvisie 2025:**

‘Landsmeer is net als Zeevang een kleine gemeente. Gezien de hoeveelheid taken die op gemeenten afkomen, ligt het in de lijn der verwachting dat kleine gemeenten moeten opschalen om het takenpakket aan te blijven kunnen. Een van de mogelijke scenario’s zou kunnen zijn dat Landsmeer zich aansluit bij de nieuwe gemeente die ontstaat uit een fusie van gemeenten Edam-Volendam en Zeevang’.

---

<sup>4</sup> Nota ‘Toekomst bestuurlijke organisatie Zaanstreek-Waterland, een inventarisatie’.



## Hoofdstuk 3: Zelfstandig Landsmeer

De bestuurlijke zelfstandigheid van Landsmeer was één van de afspraken in het Raadsakkoord 2010-2014. De druk op de ambtelijke organisatie wordt vanuit het Rijk steeds meer opgevoerd met nieuwe taken en verantwoordelijkheden. De vraag is of de zelfstandigheid van Landsmeer nog duurzaam en bestendig is.

De vraag of de gemeente Landsmeer zelfstandig kan blijven, wordt mede beantwoord aan de hand van een bestuurskrachtmeting.

De bestuurskrachtmeting schept een beeld van de kwaliteit en kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie. Het resultaat van de krachtmeting is een algemeen omvattend beeld van de kwaliteit van het lokaal bestuur in termen van bestuurlijk vermogen. Een bestuurskrachtmeting geeft geen dieptebeeld van de financiële situatie, de organisatiecultuur of van de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen. Feitelijk vindt er geen meting, maar een weging plaats<sup>5</sup>.

### 3.1 Bestuurskrachtmeting

Van bestuurskracht zijn verschillende definities in omloop. In lijn met de provincie wordt in dit onderzoek onder bestuurskracht verstaan: “een bestuurskrachtige gemeente is een gemeente die voldoende in staat (is) om de door haar zelf en door anderen (provincie, Rijk) opgelegde taken en ambities alleen of in samenwerking met anderen op te pakken c.q. te realiseren”<sup>6</sup>.

Het Rijk stelt feitelijk geen voorwaarden aan gemeenten om zelfstandig te kunnen blijven bestaan. De algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur ligt bij de provincie. In het coalitieakkoord ‘Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst’ (2011-2015) heeft de provincie aangegeven dat de gemeenten zelf beoordelen of ze over voldoende bestuurskracht beschikken.

Een gemeente is volgens de provincie bestuurskrachtig als zij:

- Haar wettelijke taken adequaat uitvoert;
- Naar behoren bijdraagt aan regionale opgaven;
- Lokale wensen weet te vertalen in eigen ambities en deze realiseert;
- In kan spelen op wensen en ambities van andere overheden; en
- De uitvoering van al haar taken effectief en efficiënt organiseert en hierop ook regie houdt.

De gemeente kan subsidie aanvragen bij de provincie Noord-Holland voor het laten uitvoeren van een bestuurskrachtonderzoek. De hoogte van de subsidie bedraagt per gemeente ten hoogste 50% van de subsidiabele kosten met een maximum van € 30.000,-<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> ‘Bestuurskracht van gemeenten meten, vergelijken en beoordelen’, A.F.A. Korsten, K. Abma en J.M.L.R. Schutgens, 2007.

<sup>6</sup> Cap Gemini in onderzoek naar de bestuurskracht, 2005.

<sup>7</sup> Uitvoeringsregeling versterken bestuurskracht Provincie Noord-Holland 2013, d.d. 1 oktober 2013.

### 3.1.1 Toetsing bestuurskracht

In de praktijk vinden veel bestuurskrachtmetingen plaats. De bestuurskracht kan door de gemeente zelf gemeten worden, maar het is ook mogelijk om daar gespecialiseerde bureaus voor aan te stellen. Iedere partij heeft zo haar methode om bestuurskracht te onderzoeken. Bestuurskrachtonderzoeken zijn kwalitatief van aard en (bijna) niet gebaseerd op cijfers. Het is lastig om één vorm van bestuurskrachtmeting te onderscheiden. Over het algemeen komen de ondergenoemde vragen en onderzoeksaspecten veelal aan bod:

Onderzoeksvragen	Onderzoeksaspecten
Wat zijn de beleidsmatige en beheersmatige vraagstukken?	In kaart brengen van het krachtenveld en de omgevingsopgaven; welke ontwikkelingen spelen er en wat betekent dit voor de lokale opgaven?
Welke oplossingsrichtingen lijken passend te zijn?	Zijn het maatschappelijk middenveld en burgers voldoende betrokken en in evenwicht met het bestuur om te kunnen samenwerken?
Wat betekenen deze oplossingen voor zeggenschap, leiderschap en samenwerking met partners?	Hoe groot is het vertrouwen van de burger?
Welke arrangementen zijn mogelijk en nodig?	Wat is de kwaliteit van democratische besluitvorming?
Wat betekent dat voor de rollen van bestuur en professionalisering van bestuur?	Hoe sluit de gemeentelijke strategie aan bij maatschappelijke vraagstukken en ambities?
Wat betekenen de oplossingen voor beleidsbepaling, uitvoering, toezicht en verantwoording?	Zijn de risico's voldoende in beeld?
Wat betekent dat voor (ambtelijke) ondersteuning?	Is de gemeente transparant over haar prestaties?
	Wordt voldoende ingespeeld op toekomstige ontwikkelingen?

In bestuurskrachtmetingen wordt de gemeente over het algemeen bekeken in vier verschillende rollen waarin diverse aspecten getoetst worden:

<b>Als bestuur:</b>	<b>Als medeoverheid:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategische visie</li> <li>- Bestuurlijke visie</li> <li>- Taakverdeling tussen raad, college en</li> <li>- Ambtelijke organisatie</li> <li>- Transparantie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategische en inzet ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking</li> <li>- Volwaardige partner naar andere overheden</li> </ul>
<b>Als dienstverlener:</b>	<b>Als organisatie:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publieksdienstverlening</li> <li>- Publiek-private samenwerking</li> <li>- Handhaving</li> <li>- Voorbereiden, ontwikkelen en evalueren van beleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personeelsbeleid</li> <li>- ICT-voorzieningen</li> <li>- Effectiviteit</li> <li>- Cultuur</li> </ul>

Met de bestuurskrachtmeting wordt de gemeente door middel van een moment-opname een maat genomen. Bij een niet optimale bestuurskracht staat de gemeente voor een aantal opties, zoals:

- door blijven gaan op de huidige weg;
- binnen de eigen mogelijkheden versterken van de gemeente;
- de ambities naar beneden schroeven; een beheergemeente ontstaat;
- intergemeentelijke samenwerking;
- regionale samenwerking;
- herindeling.

### **3.2 Risico's**

Indien de gemeente Landsmeer over onvoldoende bestuurskracht beschikt en toch kiest voor zelfstandigheid, dan dient altijd rekening te worden gehouden met twee formele instrumenten van de provincie om bestuurskracht bij gemeenten te bevorderen:

- De mogelijkheid om gemeenten te verplichten samen te werken (art. 99 Wgr);
- De mogelijkheid om een voorstel te doen tot herindeling van gemeenten (Wet Ahri).

In de praktijk worden deze twee instrumenten door provincies maar heel zelden gebruikt.

### **3.3 Zelfstandig, maar toch samenwerken**

In hoofdstuk 5 worden samenwerkingsvormen beschreven, waarbij de gemeenten allemaal zelfstandig zijn gebleven. Dit wordt ook wel het SETA-model genoemd: samen en toch apart. De gemeente verliest haar zelfstandigheid alleen indien er sprake is van een bestuurlijke fusie/herindeling.

De gemeente Landsmeer pakt een aantal taken op in samenwerking met andere gemeenten. Uitvoerende taken (als belastingen, WMO-taken) worden uitbesteed aan naaste burens (Waterland), aan buursteden (Amsterdam, Purmerend) of aan de milieudienst IJmond. Een aantal van de meer beleidsmatige taken worden of opgepakt met de naaste burens (Oostzaan en Waterland) of in regionaal verband (regio Waterland of Zaanstreek-Waterland). In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste samenwerkingsverbanden per partner.

## **Hoofdstuk 4: Bestuurlijke fusie / Herindeling**

De meest vergaande vorm van samenwerking is die van de gemeentelijke herindeling, ook wel de bestuurlijke fusie genoemd. Dat wil zeggen dat de betrokken zelfstandige gemeenten ophouden te bestaan en opgaan in één nieuw lokaal bestuursorgaan met één gemeenteraad en één college van B&W. Een gemeentelijke herindeling gaat altijd gepaard met een volledige integratie/ fusie van de betrokken ambtelijke organisaties.

Een gemeentelijke herindeling vindt plaats bij wet en de procedure daarvoor is verankerd in de Wet Algemene Regels Herindeling (Wet Arhi). Een gemeentelijke herindeling kan door drie partijen worden geïnitieerd. Namelijk door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder de minister), gedeputeerde staten en de gemeenten zelf.

Volgens het huidige beleidskader vindt gemeentelijke herindeling in beginsel van onderop plaats. Oftewel op initiatief van gemeenten zelf. Maar zowel de minister, als gedeputeerde staten hebben de mogelijkheid om op grond van de Wet Arhi een gemeentelijke herindeling gedwongen op te leggen.

Een fusie wordt opgezet met een herindelingsontwerp die is vastgesteld door de gemeenteraden of met een provinciaal initiatief die is vastgesteld door de provincie. Daarop volgt een inspraakperiode, waar omliggende gemeenten en de provincie hun zienswijzen kunnen indienen en het beleidskader een zorgvuldige betrokkenheid van burgers eist, wat uitmondt in een herindelingsadvies. Dan volgt nog het proces op rijksniveau, met toetsing door Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), behandeling in ministerraad en Raad van State alvorens het wetsvoorstel door de Tweede en Eerste Kamer gaat.

### **4.1 Ontvlechting en frictiekosten**

Bij de keuze voor een herindeling moet rekening worden gehouden met de ontvlechting van de huidige organisatie. Hierbij moet worden gedacht aan de huidige samenwerkingsverbanden en privaatrechtelijke overeenkomsten, zoals opgenomen in bijlage 1.

De meeste overeenkomsten hebben een looptijd en zijn opzegbaar. Voor gemeenschappelijke regelingen en diverse samenwerkingsvormen is uittreding niet eenvoudig te realiseren en moet rekening worden gehouden met uittredingskosten (boetebedingen). Deze uittredingskosten worden ook wel frictiekosten genoemd. Dit zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra én tijdelijk zijn. Hoe hoog de kosten van uittreding zijn, is afhankelijk van de partner, de afgesloten contracten en regio waarin deze partner zich bevindt.

### **4.2 De vaste voet bij fusie**

Berekeningen van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds moeten gebaseerd zijn op het 'rekenmodel algemene uitkering septembercirculaire 2013 constante prijzen' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Iedere gemeente krijgt uit het gemeentefonds nog een vaste voet van € 400.000,- (enkele uitzonderingen zijn onder andere Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag). Bij een herindeling blijft er uiteindelijk voor de nieuwe gemeente slechts een uitkering van eenmaal de vaste voet over in plaats van bijvoorbeeld twee of drie vaste voeten bij respectievelijk twee of drie vroegere gemeenten. Dit verlies aan inkomsten dient in termen van efficiëntievoordelen te worden bezuinigd door de nieuwe gemeente.

De minister van BZK heeft in januari 2013 voorgesteld hiervoor te willen compenseren, al moet nu al rekening mee worden gehouden dat een dergelijke compensatie nooit afdoende zal zijn om de frictiekosten af te dekken en dat de vergoeding hiervoor van rijkswege niet in de plaats zal komen voor een andere berekening van de vaste voet.

Op basis van de Beleidskader gemeentelijke herindeling kan een nieuwgevormde gemeente een aanzienlijke vergoeding voor de frictiekosten krijgen. Daar staat dan verlaging van de vaste voet uit het gemeentefonds tegenover. Conform een tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt een vergoeding ontvangen voor de zogeheten frictiekosten van de herindeling. Het bedrag van de verdeelmaatstaf wordt in vier termijnen uitgekeerd. Het eerste jaar ontvangt de nieuwgevormde gemeente 40% van het toegekende bedrag. In de drie jaren daarna elk jaar 20%.

### 4.3 Algemene uitkeringen bij herindeling

De algemene uitkering wordt bepaald aan de hand van diverse maatstaven (o.a. het aantal inwoners, het aantal jongeren, het aantal leerlingen, het aantal bijstandsontvangers en ook fysieke maatstaven). Een aantal van deze maatstaven is herindelingsafhankelijk; hierdoor is de nieuwe uitkering niet gelijk aan de som van de bestaande uitkeringen. De verschuivingen die optreden zijn met name afhankelijk van het aantal kernen, de bodemfactor en het economisch klantenpotentieel van de nieuw te vormen gemeente. Daarnaast heeft de wijziging van schaalgrootte gevolgen voor de vergoeding in verband met de uitvoeringskosten van de Wet werk en bijstand. Dit laat zich het best verduidelijken met een praktijkvoorbeeld:

#### ***Praktijkvoorbeeld: twee herindelingsopties***

*Gemeente A (13.000 inwoners) liet voor twee gevallen de gevolgen voor de Algemene Uitkering onderzoeken. De uitkomst is dat een fusie met buurgemeente B (39.000 inwoners) wat betreft de Algemene Uitkering nagenoeg neutraal verloopt, terwijl een fusie met buurgemeente C (34.000 inwoners) structureel lagere inkomsten (zo'n € 0,5 miljoen) met zich meebracht. Dit verschil ontstond doordat bij een samenwerking met gemeente B de financiële compensatie voor de extra voorzieningen toenam. Bij de buurgemeente C zou dit effect niet optreden.*

### 4.4 Toetsingscriteria gemeentelijke herindeling

In het Beleidskader gemeentelijke herindelingen staan criteria waarmee het kabinet gemeentelijke herindelingsvoorstellen toetst. Het is niet mogelijk een checklist te ontwikkelen die tot een eenduidige uitkomst zal leiden. Per geval is een afweging nodig 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. Het kabinet zal deze 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.

Deze criteria zijn richtinggevend, maar niet absoluut. De praktijk leert dat criteria in concrete situaties onderling kunnen conflicteren of dat er uiteenlopende conclusies kunnen worden getrokken door de betrokken gemeenten over de toepassing van één criterium. In dat geval zal dus een afweging moeten worden gemaakt tussen die criteria respectievelijk tussen de standpunten en belangen van de betrokken gemeenten.

## 4.5 Financiën van de nieuwe gemeente

De gemeente kan de financiële gevolgen van een gemeentelijke herindeling vooraf laten onderzoeken. Dit heet een herindelingscan. Zo komen financiële problemen bij een herindeling eerder aan het licht en kunnen ze worden opgelost.

De herindelingscan richt zich op zowel de fictieve gemeente na de beoogde herindeling als op de afzonderlijke fusiepartners, die samen de nieuwe gemeente willen gaan vormen. Ook worden de kosten voor personeel van de nieuw te vormen gemeente berekend.

Het doel van de herindelingscan is drieledig:

1. De herindelingscan verschaft de fusiepartners inzicht in de eigen financiële situatie. Dit inzicht kan helpen bij het maken van keuzen in het fusieproces. Het inzicht wordt onder meer verkregen door de nettolasten van de (nieuwe) gemeente(n) voor de verschillende uitgaven en inkomstenclusters te vergelijken met de vergoeding van de algemene uitkering voor deze clusters. Ook wordt de personeelsomvang in de nieuwe gemeente indicatief berekend.
2. De herindelingscan beoogt de financiële functie te versterken onder meer door het planning- en controlinstrumentarium te toetsen aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
3. De herindelingscan biedt een overzicht van de belangrijkste financiële effecten die zich specifiek voordoen bij een herindeling.

## 4.6 Harmonisatie van gemeenten

Bij een herindeling vindt harmonisatie plaats. Bij harmonisatie moet gedacht worden aan het integreren van beleid, verordeningen en financiën. De nieuwe gemeente kan niet door met twee APV's. Harmonisatie kan in de praktijk voor complicaties zorgen als er verschil zit tussen beide gemeenten. Bijvoorbeeld als de gemeentelijke lasten bij gemeente A hoger ligt dan bij gemeente B. Er moet dan een keuze gemaakt worden voor één tarief.

De Wet Ahri stelt met betrekking tot de harmonisatie ook nog enkele eisen.

Bijvoorbeeld dat alle rechten en plichten van de oude gemeenten overgaan naar de nieuw te vormen gemeente. Hieronder vallen het personeel, de regelgeving, de contractuele verplichtingen etc. Wanneer een heringedeelde gemeente in meerdere gemeenschappelijke regelingen zit waar dezelfde belangen behartigd worden, moet er een keus gemaakt worden bij welke gemeenschappelijke regeling de nieuwe gemeenten lid wordt.

## Hoofdstuk 5: Juridische samenwerkingsvormen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende vormen van samenwerking. Kenmerk van een samenwerking is dat de autonomie van een gemeente blijft bestaan. Dit betekent dat elke gemeente bestuurlijk zelfstandig blijft. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen twee juridische grondslagen voor samenwerking: publiekrechtelijk (op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen) of privaatrechtelijk (op basis van het Burgerlijk Wetboek).

### 5.1 Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

Publiekrechtelijke samenwerking vindt plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Binnen de Wgr bestaan vier mogelijkheden om gestalte te geven aan de gemeentelijke samenwerking. Dergelijke samenwerkingsverbanden zijn te karakteriseren als verlengd lokaal bestuur.

1. *Het oprichten van een openbaar lichaam met volledige rechtspersoonlijkheid.*  
Het openbaar lichaam kan zelfstandig optreden in het maatschappelijke verkeer, zoals het aannemen van personeel. Personeel gaat over van de gemeente naar het openbaar lichaam. Het personeel blijft de ambtenarenstatus behouden. Een openbaar lichaam heeft een Algemeen bestuur én Dagelijk bestuur<sup>8</sup>. De gemeenten die deelnemen aan het openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden mandateren en delegeren aan het openbaar lichaam.

Voor delegatie vormt artikel 30 lid 1 Wgr die wettelijke grondslag. Bij delegatie worden de overgedragen bevoegdheden door het bestuur van het openbaar lichaam zelfstandig en uit eigen naam uitgeoefend. Bij mandateren is sprake van overdracht van taken aan een (niet-)ondergeschikte. Bij het uitbesteden van uitvoeringstaken via mandaat blijven de verordeningen en regelingen van de deelnemer aan de GR die het mandaat verleent, gelden. Degene die het mandaat krijgt, moet dus uitvoeren conform de regelgeving van de mandaatgever.

**Voorbeeld: Blaricum, Eemnes, Laren (BEL), bijlage 2**

2. *Het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan.*  
Een gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan dus bijvoorbeeld geen eigen personeel in dienst nemen, waardoor het aanwezige personeel in dienst blijft van de eigen gemeente. Een gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een Dagelijks bestuur<sup>9</sup>. Aan een gemeenschappelijk orgaan kan daardoor geen regelgevende bevoegdheid worden gedelegeerd, hooguit beschikkingsbevoegdheden. De regels omtrent inlichtingen, verantwoording en tussentijds ontslag zoals bij het openbaar lichaam gelden ook voor het gemeenschappelijk orgaan.

**Voorbeeld: Stedendriehoek, zie bijlage 2**

3. *Het aanwijzen van een centrumgemeente op grond van artikel 8 lid 3 Wgr.*  
De centrumgemeente voert de taken voor de deelnemende gemeente(n) op grond van de gemeenschappelijke regeling uit. De bestuursbevoegdheden van de deelnemende gemeente(n) worden gemandateerd aan de bestuurs-

---

<sup>8</sup> Grondslag art. 13 jo. 14 Wgr.

<sup>9</sup> Grondslag art. 15 jo. 13 Wgr.

organen of ambtenaren van de centrumgemeente. Delegatie van bevoegdheden aan een bestuursorgaan van een centrumregeling is niet mogelijk<sup>10</sup>. Omdat de uitoefening van bevoegdheden door de centrumgemeente door middel van mandaat plaatsvindt, is het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (verordeningen) in beginsel niet mogelijk. Deze bevoegdheid kan op grond van artikel 10:3 lid 2 sub a Awb niet worden overgedragen via mandaat, tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in die mogelijkheid al is voorzien.

**Voorbeeld: Amstelveen-Aalsmeer, zie bijlage 2**

4. *De 'Regeling zonder meer'.*

De 'Regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking, waarbij geen sprake is van een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of centrumgemeente. Deze variant is niet expliciet beschreven in de Wgr, maar vloeit voort uit de wet. De 'Regeling zonder meer' wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten. Hierbij moet gedacht worden aan convenanten, intentie-overeenkomsten en bestuursafspraken. Het moet om publiekrechtelijke afspraken gaan. Delegeren en mandateren zijn niet aan de orde.

**Voorbeeld: Jeugdzorg Gelderse regio, zie bijlage 2**

## 5.2 Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen<sup>11</sup>

Een samenwerking kan ook worden vormgegeven op basis van een privaatrechtelijke constructie. Voorbeelden van een privaatrechtelijke constructie zijn het aangaan van een privaatrechtelijk convenant of overeenkomst. Daarnaast is het ook mogelijk om met meerdere gemeenten een stichting op te richten (zoals bijvoorbeeld is gedaan met Stichting Spoor voor het basisonderwijs). Een stichting, vereniging, BV of coöperatie in het leven roepen is niet geschikt voor een bestuurlijke samenwerking.

1. *Privaatrechtelijke convenant*

Een convenant is een samenwerkingsvorm tussen gemeenten (of tussen gemeenten en derden). In convenanten worden uiteenlopende afspraken vastgelegd, veelal in context van beleid, intenties en samenwerking. De convenanten vallen onder de normale juridische regels die voor alle niet nader bepaalde overeenkomsten gelden in het Burgerlijk Wetboek. Afdwingen van nakoming van de afspraken is afhankelijk van de hardheid/ zachtheid van de afspraken.

**Voorbeeld: Zwolle Kampen netwerkstad, zie bijlage 2**

2. *Privaatrechtelijke overeenkomst*

Gemeenten kunnen ook andere privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten, zoals dienstverleningsovereenkomsten, opdrachtovereenkomsten, beheersovereenkomsten. Dergelijke overeenkomsten zijn geschikt voor concrete doeleinden. Door de overeenkomst ontstaat doorgaans een opdrachtgevers-/opdrachtnemersrelatie tussen de betrokken gemeenten.

**Voorbeeld: Ten Boer-Groningen, zie bijlage 2**

<sup>10</sup> Met uitzondering van artikel 232 lid 2 gemeentewet (belastingen)

<sup>11</sup> Grip op samenwerken, april 2013, VNG



## 5.3 Organisatorische vormgeving samenwerking

De organisatorische indeling van de samenwerking staat los van de vraag of wordt gekozen voor een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke (juridische) constructie. De constructie is meer de juridische vorm waarin de samenwerking wordt gegoten, de organisatorische vormgeving gaat over de onderlinge verhoudingen en de mate van samenwerking.

De organisatorische samenwerkingsvormen die worden onderscheiden zijn: het netwerkmodel, het matrixmodel, het centrummodel, het integratiemodel en het Shared service centrum (SSC). Hieronder volgt een toelichting per samenwerkingsvorm.

### 5.3.1 Integratiemodel (Ambtelijke fusie)

Het integratiemodel wordt ook wel omschreven als een ambtelijke fusie tussen de samenwerkende gemeenten. Het grootste deel van de ambtelijke organisaties gaat samen in één nieuwe werkorganisatie.

Een ambtelijke fusie kan zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk vorm worden gegeven:

1. De ambtelijke organisaties fuseren via een aparte gemeenschappelijke regeling. Er wordt een nieuw openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid opgericht;
2. De ambtelijke organisaties sluiten een gemeenschappelijke regeling of een privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomst (DVO) met een centrumgemeenteconstructie (zie 5.3.2)<sup>12</sup>.

De samenwerkende gemeenten bepalen onderling de mate van inbreng van mensen en middelen. Hierbij kan gedacht worden aan de integratie die gelijkwaardig is (iedere gemeente levert evenveel) of niet gelijkwaardig (de ene gemeente levert meer mensen en/of middelen dan de andere gemeente). De nieuwe organisatie werkt voor beide gemeentebesturen van de verschillende gemeenten.

Voor het personeel geldt dat zij in dienst komt van de nieuwe organisatie of dat zij daar naar toe wordt gedetacheerd vanuit de oude organisaties.

**Voorbeeld: Blaricum, Eemnes, Laren (BEL) en Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR), bijlage 2**

### 5.3.2 Centrummodel

Het centrummodel is een vorm van ambtelijke fusie, waarbij geen nieuw openbaar lichaam wordt opgericht, maar de samenwerkende organisaties zich bij de centrumgemeente voegen. De centrumgemeente voert één of meerdere taken (exclusief) voor de andere organisatie(s) uit.

De centrumgemeente kan aangewezen worden via een gemeenschappelijke regeling of via een privaatrechtelijke constructie. De gezamenlijke organisatie verleent op basis van de vastgelegde afspraken de diensten aan de deelnemende gemeentebesturen.

Voor het personeel geldt dat zij in dienst komt van de centrumgemeente of dat zij daar naar toe wordt gedetacheerd vanuit de oude organisaties.

**Voorbeeld: Ten Boer-Groningen en Aalsmeer-Amstelveen, bijlage 2**

---

<sup>12</sup> Een centrumgemeente kan aangewezen worden via de Wgr (publiekrechtelijk) of via een (dienstverlenings)overeenkomst (privaatrechtelijk).

### 5.3.3 Netwerkmodel

Het netwerkmodel is een lichte vorm van samenwerken. Het doel van het netwerkmodel is door structureler samen te werken, schaalvoordelen te halen. Kennisuitwisseling staat hierbij centraal. De gemeenten kiezen beleidsterreinen waarvoor zij gezamenlijk voordeel willen behalen, zodat de samenwerking op deze terreinen wordt geïntensiveerd<sup>13</sup>.

Met een netwerkmodel wordt geen nieuwe organisatie opgericht (geen eigen rechtsvorm). Voor het personeel geldt dat zij in dienst blijven van de eigen organisaties. De ambtenaren gaan op een aantal beleidsthema's of vraagstukken in werkgroepen samenwerken. Het personeel kan ook door middel van een detachingsconstructie voor enkele taken in beide gemeenten werken. Bijvoorbeeld met gesloten beurzen of volgens een verdeelmodel.

Er zijn drie mogelijkheden om een netwerkmodel op te zetten:

- De werkafspraken en financieringsafspraken regelen in een privaatrechtelijk convenant;
- De werkafspraken en financieringsafspraken regelen in een bestuurs-overeenkomst (regeling zonder meer, publiekrechtelijk);
- Mandatering op grond van artikel 10.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor elk onderdeel dat in mandaat wordt gegeven, moet dan expliciet toestemming gegeven worden door de mandaatgever.

**Voorbeeld: Netwerkconcept Drechtsteden, bijlage 2**

### 5.3.4 Matrixmodel

Het matrixmodel is een samenwerkingsvorm waarbij samenwerkende gemeenten elk één of meer taken uitvoeren voor alle deelnemende gemeenten. In feite is het matrixmodel een intensivering van het netwerkmodel.

Het matrixmodel laat zich het meest verduidelijken met een voorbeeld:

*Gemeente A heeft bijvoorbeeld de sociale dienst die alle taken op het gebied van werk en inkomen doet voor de andere gemeenten, de gemeente B doet alle onderwijszaken en gemeente C neemt de belastingheffing voor het gehele gebied voor haar rekening.*

Met een matrixmodel wordt geen nieuwe organisatie opgericht (geen eigen rechtsvorm). Voor het personeel van een bepaalde sector geldt dat zij meestal gedetacheerd worden of in dienst treden van de gemeente, die deze sector gaat uitvoeren.

Er is sprake van bundeling per taak, specialisatie per gemeente en integratie van gebied<sup>14</sup>. Er zijn vier mogelijkheden om een matrixmodel op te zetten:

- De werkafspraken en financieringsafspraken regelen in privaatrechtelijk convenant;
- De werkafspraken en financieringsafspraken regelen in een bestuurs-overeenkomst (regeling zonder meer, publiekrechtelijk);
- Mandatering op grond van artikel 10.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor elk onderdeel dat in mandaat wordt gegeven, moet dan expliciet toestemming gegeven worden door de mandaatgever.
- Dienstverleningsovereenkomst. Een dienstverleningsovereenkomst is een overeenkomst tussen een gemeente en een derde contractpartij over het uitbesteden van werkzaamheden.

**Voorbeeld: Middelsee en Krimpenerwaard, bijlage 2**

<sup>13</sup> VNG grip op samenwerken, p. 19

<sup>14</sup> BMC rapport Uitgeest, Hoofdstuk 2, p. 23 + Fraanje & Herweijer

### **5.3.5 Shared Service Centrum (SSC)**

Bij een SSC wordt net als bij een integratiemodel één gezamenlijke organisatie opgezet. Het verschil is dat bij een SSC de bedrijfsvoeringstaken van de samenwerkende gemeenten in één gezamenlijke, afzonderlijke organisatie worden uitgevoerd. Hierbij kan gedacht worden aan diverse ondersteunende afdelingen, zoals ICT, Financiën, Juridische Zaken, Facilitaire Zaken en P&O.

Een SSC kan zowel via een gemeenschappelijke regeling als via een privaatrechtelijke constructie tot stand komen.

Het personeel uit de samenwerkende gemeenten (moederorganisaties) wordt overgeheveld naar de nieuwe organisatie (SSC) of wordt daarheen gedetacheerd. Deze ambtenaren leveren vervolgens hun diensten voor de verschillende opdrachtgevers<sup>15</sup>. De partijen maken afspraken over de aansturing van de SSC en de afrekening van de geleverde diensten.

***Voorbeeld: Servicepunt71, bijlage 2***

---

<sup>15</sup> Korsten, 2004b: 62.

## Hoofdstuk 6: 3K's en democratische verantwoording

Door middel van een literatuuronderzoek is gekeken naar het effect van een herindeling en samenwerking voor de kosten, kwetsbaarheid, kwaliteit en democratische verantwoording. De democratische verantwoording gaat over de werking van het proces tussen de burger en de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Als grondslag voor het onderzoek is een rapport gebruikt van de gemeente Uitgeest. Het adviesbureau BMC heeft in opdracht van de gemeente Uitgeest onderzoek gedaan naar vier gemeentelijke herindelingen en zeven cases van samenwerkingsvormen, waaronder de BEL-combinatie (Blaricum, Eemnes en Laren), K5 (Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist) en Enschede-Losser.

### 6.1 Herindeling

Gemeenten gaan een herindeling aan als zij de kwaliteit van hun dienstverlening willen verbeteren en hun financiële kwetsbaarheid alsmede die van de organisatie willen verminderen.

Doordat de kwaliteit, professionaliteit en strategisch vermogen toeneemt door een herindeling, neemt ook de bestuurskracht toe. De kwaliteit van bestuurders stijgt en de raad is beter in staat om het college te kunnen controleren.

Bij een herindeling zien ambtenaren en bestuur soms een verbeterde procedurele kwaliteit en verzakelijking in politieke verhoudingen. Bewoners hebben tegelijkertijd moeite met de toegenomen afstand tot het bestuur en vertonen lagere betrokkenheid en participatie.

Uit een evaluatieonderzoek van de NSOB (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur) onder 39 herindelingen in Overijssel, Gelderland en Limburg, blijkt dat betrokkenen het nut zien in een herindeling en tweederde zou opnieuw voor herindeling kiezen en niet voor een ambtelijke fusie.

Herindelen <sup>16</sup>	
Kwaliteit en kwetsbaarheid	De professionaliteit en kwaliteit van het ambtelijk apparaat is toegenomen en de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie voor ziekte of andersoortige uitval is minder geworden.
	De nieuw gevormde gemeente wint na een herindeling aanzienlijk aan bestuurskracht .
	De effectiviteit van het beleid van de gemeente verbetert. Gemeenten zijn na herindeling beter in staat grootschalige opgaven te realiseren. De strategische denkkracht en het vermogen om grote strategische besluiten te nemen, nemen toe.
	De positie van de heringedeelde gemeenten in de regio en in verhouding tot mede-overheden verbetert sterk. Zij zijn een meer gelijkwaardige partner voor buurgemeenten en de provincie en een sterkere gesprekspartner voor het Rijk .
	Op termijn valt op het terrein van de kwaliteit en professionaliteit winst te boeken, maar de integratie van verschillende ambtelijke organisaties en besturen zorgt voor een tijdelijke dip die alles-behalve een kwaliteitsverbetering tot gevolg heeft .

<sup>16</sup> De volgende bronnen zijn gebruikt: Berghuis e.a., 1995: p. 156-158; Toonen e.a., 1998: p. 120; Fraanje e.a., 1998; Fraanje e.a. 2008; B&A groep, 2002:7; Allers & Geertsema, 2012; Leeuwendaal adviseurs, 'Gemeentelijke fusies en samenwerkingsverbanden'; Fraanje & Herweijer, 2013.

	De kwaliteit van de wethouders stijgt en de raad is beter in staat om het college te controleren. De burgemeester kan zich beter focussen op één van zijn kerntaken, de portefeuille Openbare Orde.
	Bij een herindeling wordt het kwaliteitsniveau van de best presterende gemeente de norm voor de nieuwe gemeente.
<b>Conclusie</b>	<b>De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties vermindert en de professionaliteit en kwaliteit nemen toe.</b>
Kosten	Diverse onderzoeken hebben bij herhaling aangetoond dat herindelingen geen kostenbesparing opleveren. Dit is ook bevestigd aan de Tweede Kamer door voormalig minister van Binnenlandse Zaken, Piet Hein Donner in maart 2011.
	De ervaring leert dat het gemiddeld zo'n zeven tot negen jaar duurt voordat de frictiekosten verwerkt zijn en de vruchten van de herindeling geogst kunnen worden.
	De personeelslasten zijn in de gemeenten Sudwest Fryslan en Oldambt flink gedaald. Tevens laten deze gemeenten aantoonbare kostenbesparingen zien op bijvoorbeeld (onderhoud van) systemen en gebouwen, maar ook inkoop en externe inhuur, ondanks de soms benodigde eenmalige investeringen
<b>Conclusie</b>	<b>Over het algemeen leidt een herindeling niet tot kostenbesparing. Op verschillende terreinen is besparing wel mogelijk.</b>
Democratische verantwoording	Een herindeling leidt er op langere termijn toe dat het opkomstpercentage bij reguliere raadsverkiezingen daalt.
	Inwoners hebben na een herindeling minder vertrouwen in hun gemeente. Ook oordelen zij dat de zakelijkheid van het contact tussen burgers en gemeente is toegenomen. Dat vertaalt zich onder meer in de afgenomen regelmaat van het contact tussen wethouders en individuele burgers.
	Gemeentelijke functionarissen, met name de burgemeester, beoordelen de verzakelijking in de politieke verhoudingen als positief. Zij spreken van een toename van de 'procedurele kwaliteit' van het besluitvormingsproces en duiden de verschuiving van participatie naar representatie in de lokale democratie positief.
<b>Conclusie</b>	<b>Er ontstaat een zakelijkere verhouding tussen de burgers en het gemeentebestuur door de toegenomen afstand.</b>

## 6.2 Netwerkmiddel

Het netwerkmiddel komt veel voor bij organisaties, die nog met elkaar aan het verkennen zijn hoe zij willen samenwerken en wordt niet gebruikt voor de lange termijn.

Het netwerkmiddel is vrijblijvend en vooral gebaseerd op wederzijds en onderling vertrouwen. Dit komt omdat al het personeel bij de afzonderlijke organisaties in dienst blijft, waardoor het lastig is om sturing te geven aan de gezamenlijke inzet. In geval van het netwerkmiddel is het bereiken van kostenreductie geen realistisch doel. Er wordt meer ingezet op verbetering van de dienstverlening en vermindering van de kwetsbaarheid. In het netwerkmiddel is het door meerdere

samenwerkingspartners moeilijker voor de raad om haar controlerende taak uit te voeren.

<b>Netwerkmodel<sup>17</sup></b>	
Kwaliteit en kwetsbaarheid	De gemeenten in de BSV-samenwerking (Bellingwedde, Stads-kanaal en Vlagtwedde) maken gebruik van elkaars kennis en capaciteit en stellen eenvoudiger uitval van capaciteit te kunnen opvangen.
	Doordat er geen gezamenlijke werkorganisatie is, vraagt de netwerkform wel meer inspanning en is personeelsbeleid geen automatische winstpakker zoals bij een ambtelijke fusie / integratiemodel.
	Het netwerkmodel is vrijblijvend en vooral gebaseerd op wederzijds en onderling vertrouwen. Er geldt een grote individuele verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeenten.
<b>Conclusie</b>	<b>De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties vermindert en de kwaliteit van de dienstverlening neemt toe.</b>
Kosten	Het bereiken van een kostenreductie is geen voor de hand liggende doelstelling. De deelnemende gemeenten behouden immers hun ambtenaren en die gaan door de samenwerking ook vaker overleggen en reizen. Wel kan door deze vorm van samenwerking worden bespaard op externe inhuur.
<b>Conclusie</b>	<b>De kosten worden doorgaans niet verlaagd. Op externe inhuur kan wel bezuinigd worden.</b>
Democratische verantwoording	Het controleren en kaderstellen worden voor de gemeenteraad vooral lastig wanneer een gemeente verschillende samenwerkingspartners heeft.
<b>Conclusie</b>	<b>Hoe meer samenwerkingspartners, hoe lastiger de controle en kaderstelling voor de gemeenteraad.</b>

### 6.3 Matrixmodel

De kwaliteit van de dienstverlening verbetert als wordt samengewerkt in het matrixmodel. Een complicerende factor is dat de mogelijke verschillen in loonschalen tot scheve gezichten kunnen leiden. Het matrixmodel vermindert de kwetsbaarheid van functies, doordat personeel gezamenlijk wordt geworven.

Het matrixmodel levert doorgaans geen besparingen op. De toedeling van kosten aan de deelnemers is hier vaak een struikelblok. In het matrixmodel is het door meerdere samenwerkingspartners moeilijk voor de raad om haar controlerende taak uit te voeren. Deze samenwerkingsvorm is gebaseerd op vertrouwen en het benutten van elkaars kwaliteiten.

<b>Matrixmodel<sup>18</sup></b>	
Kwaliteit en kwetsbaarheid	De k5-gemeenten zien een verbetering van de kwaliteit en vermindering van de kwetsbaarheid. Zij hebben geen (ambtelijke) organisatie opgericht, maar werven wel gezamenlijk personeel. Een gecompliceerde factor daarbij is dat de deelnemende

<sup>17</sup> De volgende bronnen zijn gebruikt: Interbestuurlijke Shared Services Ecorys, p. 32; VNG Grip op samenwerken, p. 19-20.

<sup>18</sup> De volgende bronnen zijn gebruikt: Fraanje & Herweijer, 2013.

	gemeenten verschillen in omvang en daarom een ander loonstelsel hebben. Dat kan scheve gezichten opleveren. Om dat op te lossen hebben de k5-gemeenten andere arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk op elkaar afgestemd.
<b>Conclusie</b>	<b>De kwaliteit van de dienstverlening neemt toe en de kwetsbaarheid vermindert, maar er moet rekening worden gehouden met de verschillen in de organisaties.</b>
Kosten	Uit twee casussen blijkt dat het matrixmodel geen besparing oplevert. De Rekenkamer van de Middelsee-gemeenten (Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel, het Bildt en Menameradiel) rapporteert dat het gezamenlijke handhavingsbureau niet tot kostenreductie heeft geleid. In de K5 leidt de weinig doorzichtige besluitvorming met een onderscheid tussen operationele en strategische taken tot veel afstemming en levert daarom weinig efficiencywinst op. De toedeling van de kosten in de k5-samenwerking is vaak een struikelblok gebleken. De verschillen in de reiskostenvergoeding voor de medewerkers bleken zelfs een bottleneck te vormen.
<b>Conclusie</b>	<b>Het opzetten van een matrixmodel levert geen kostenbesparing op.</b>
Democratische verantwoording	Het controleren en kaderstellen wordt voor de gemeenteraad vooral lastig wanneer: - een gemeente verschillende samenwerkingspartners heeft; - de samenwerkingsvorm daarbij per taak verschilt, en; - als de besluitvormingsstructuur weinig doorzichtig is. De k5-gemeenten hebben in hun besluitvorming rond operationele taken een andere procedure vastgelegd dan voor strategische taken. Dit onderscheid in besluitvormingsprocessen heeft niet bijgedragen aan een succesvolle samenwerking.
<b>Conclusie</b>	<b>De democratische verantwoording komt onder druk te staan, indien zich meerdere gemeenten aan het matrixmodel verbinden.</b>

## 6.4 Integratie- en centrummodel

Bij het integratiemodel ontstaat net als bij het centrummodel één gezamenlijke werkorganisatie, waardoor deze twee samenwerkingsvormen samen in deze paragraaf worden behandeld. In de praktijk komt dit model vooral voor in situaties waarin er onevenwichtigheid is tussen de partners, maar de stap naar het opheffen van de zelfstandigheid te groot is.

Uitgangspunt bij integratie van de ambtelijke organisaties is het realiseren van schaalvoordelen, verminderen van de kwetsbaarheid en verbetering van de dienstverlening.

Bij een gezamenlijke werkorganisatie neemt de kwaliteit van de dienstverlening en de ambtelijke organisatie doorgaans toe. Medewerkers met dezelfde expertise kunnen van elkaar leren en zich specialiseren. Een ander voordeel van het integratiemodel is dat de afwezigheid van medewerkers makkelijker kan worden opgevangen, omdat functies vaak door meerdere personen worden bezet. Het integratiemodel kent behoorlijke aanloopkosten, maar kan op termijn aanzienlijke besparingen opleveren. Vooral bij het samengaan van een grotere met kleinere gemeente(n).

Aan het integratiemodel zitten ook risico's verbonden. Eén van de risico's is de afhankelijkheid die kan ontstaan van de andere gemeente(n). Een ander genoemd risico is dat de cultuur van één organisatie kan domineren. Bij het centrummodel kan voor de afnemende organisatie het risico bestaan dat zij steeds verder op afstand komt en dat er van gelijkwaardigheid tussen de gemeenten geen sprake meer is.

Het integratie- en centrummodel leidt meestal tot verbetering van de ambtelijke organisatie en advieskwaliteit, maar de bestuurlijke positie van de gemeente verandert er niet door.

In het integratiemodel hoeft de democratie niet te lijden onder het feit dat er meerdere samenwerkingspartners zijn om haar controlerende taak uit te voeren.

<b>Integratiemodel (geldt ook voor het centrummodel)<sup>19</sup></b>	
Kwaliteit en kwetsbaarheid	Bij integratie met gelijke inbreng (BEL) stappen de ambtenaren over naar een nieuwe organisatie en treffen daar nieuwe collega's vanuit de andere samenwerkende gemeenten. Ze zijn niet meer de enige die zich met bepaalde taken bezig-houden en krijgen collega's naast zich met wie ze kunnen sparren en overleggen. Dit leidt doorgaans tot verbetering van de dienstverlening en vermindering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie.
	Afwezigheid kan nu gemakkelijk worden opgevangen. Als de ambtelijke organisatie integreert met een grote buurgemeente gebeurt hetzelfde, met dat verschil dat die nieuwe collega's nu afkomstig zijn uit de grote buurgemeenten (zoals Ten Boer-Groningen).
	Uit twee praktijkvoorbeelden van het integratiemodel (Ten Boer-Groningen en Losser-Enschede) komen positieve berichten over hogere kwaliteit van de dienstverlening aan de bewoners, alsook de verbetering van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie.
	Centrummodel: Het aansluiten bij een centrumgemeente is te overwegen wanneer de organisaties het vertrouwen hebben dat de centrumorganisatie de belangen van de individuele organisaties goed behartigt.
	Centrummodel: De samenwerking is kwetsbaar indien er steeds minder sprake is van samenwerking, maar er vooral een klant-leverancierrelatie ontstaat, waarbij de afnemende organisatie dreigt over te stappen naar een andere leverancier.
<b>Conclusie</b>	<b>De kwaliteit van de dienstverlening neemt toe, terwijl de kwetsbaarheid van de organisatie afneemt.</b>
Kosten	Het opzetten van een integratiemodel met gelijke inbreng, waarbij feitelijk een nieuwe organisatie wordt opgebouwd (BEL), kent behoorlijke aanloopkosten door de externe advisering, de opvang van mogelijke boventalligheid, het vervullen van de vele vacatures en andere reorganisatiekosten (zoals het organiseren van tijdelijke huisvesting).
	Bij de eerste tussenevaluatie van het BEL-model blijkt dat een te sterke focus op besparingen er toe heeft geleid dat er te weinig beleidsregisseurs waren aangesteld. Dit had een negatieve invloed op het functioneren van het samenwerkingsmodel. In de Waard is een lening afgesloten om de frictiekosten te kunnen

<sup>19</sup> De volgende bronnen zijn gebruikt: Fraanje & Herweijer, 2013; Van der Zwan, 2011.



	dragen. Die lening zal komende jaren worden afgelost met de gelden die een net heringedeelde gemeente extra uit het gemeentefonds ontvangt.
	Centrumgemeente: Het integratiemodel met een grote buurgemeente levert een snelle en structurele winst op.
	Centrumgemeente: Voor zowel Ten Boer als Losser was kostenbesparing een expliciet doel van de overheveling van (een deel van) het takenpakket naar de grote buurgemeente. In beide gevallen is het personeelsbudget aanzienlijk teruggebracht door met de taken ook ambtenaren over te dragen aan de grote buurgemeente. In beide gemeenten is ook een aanzienlijke besparing gerealiseerd.
<b>Conclusie</b>	<b>Er vindt doorgaans geen kostenbesparing plaats.</b>
Democratische verantwoording	Wanneer de samenwerkingsvorm eenduidig is vormgegeven en alle taken bij één werkorganisatie zijn neergelegd, heeft de democratische invloeditoefening niet of nauwelijks te lijden onder de samenwerking.
	Het nut en het belang van de ombudsfunctie van de 'eigen' raadsleden mag zeker in deze context niet worden onderschat.
<b>Conclusie</b>	<b>Democratische verantwoording lijdt niet onder een samenvoeging van twee organisaties in één werkorganisatie.</b>

## 6.5 Shared service centrum (SSC)

Een shared service centrum is een samenwerkingsvorm die zich niet richt op de gehele organisatie, maar op het gezamenlijk uitvoeren van bedrijfsvoeringstaken. Hierbij moet gedacht worden aan HRM, inkoop, ICT, juridische-, financiële- en facilitaire zaken. Doel is het minder kwetsbaar maken van de gemeenten en efficiënter inzetten van arbeidskrachten.

De mogelijkheden van het SSC-concept worden optimaal benut als de relatie tussen de besturen van de deelnemende gemeenten en de SSC zo zakelijk en transparant mogelijk zijn. Het SSC zelf heeft bij voorkeur geen politiek-bestuurlijke taken. Met een SSC komt de ambtelijke organisatie meer op afstand te staan. Er moeten contracten worden afgesloten om afspraken te maken over kwantiteit, kwaliteit en prijsverrekening van de dienstverlening.

De gemeenten moeten zelf ook professionaliseren. De kwaliteiten van een SSC komen optimaal tot hun recht als daar een klein, maar hoogwaardig bestuurlijk apparaat bij de moederorganisaties tegenover staat dat de juiste opdrachten weet te formuleren en beslissingen neemt.

Shared service centrum (SSC) <sup>20</sup>	
Kwaliteit en kwetsbaarheid	De kwaliteiten van een SSC komen optimaal tot hun recht als daar een klein, maar hoogwaardig bestuurlijk apparaat bij de moederorganisaties tegenover staat dat de juiste opdrachten weet te formuleren en beslissingen neemt
	Het model functioneert alleen goed als de moederorganisaties in

<sup>20</sup> De volgende bronnen zijn gebruikt: Korsten, 2004b: p.23-64; Groeiscenario intergemeenschappelijke samenwerking, Ernst Janssen, openbaar bestuur augustus 2007; Interbestuurlijke shared services Ecorys; [www.managementsite.nl/2692/kwaliteit-klant/5-redenen-tegen-shared-services-center.html](http://www.managementsite.nl/2692/kwaliteit-klant/5-redenen-tegen-shared-services-center.html).

	<p>staat zijn de rol van opdrachtgever goed in te vullen.</p> <p>Een zakelijke opstelling en het wederzijds respecteren van de spelregels is de beste garantie tot succes. De 'pijngrens' ligt ook hoger, want een SSC betekent dat organisaties zijn samengevoegd en fundamenteel al zijn aangepast. Uittreding is daarom lastiger en de wil om spelregels te aanvaarden en niet steeds ter discussie te stellen is groot.</p> <p>De mogelijkheden van het SSC-concept worden optimaal benut als de relatie tussen de besturen van de deelnemende gemeenten en de SSC zo zakelijk en transparant mogelijk zijn. Het SSC zelf heeft dus bij voorkeur geen politiek-bestuurlijke taken.</p> <p>Bij de invoering van een SSC komt het ambtelijke apparaat op afstand te staan. Dat roept specifieke sturingsvragen op voor zowel het SSC als de deelnemende gemeenten.</p> <p>De SSC is kwetsbaar als er te veel samenwerkende partners zijn, waardoor de kans op versnippering toe neemt. De verbondenheid en bekendheid met de organisatie(s) wordt steeds kleiner.</p>
<b>Conclusie</b>	<b>De organisatie wordt zakelijker en de kwaliteit van de diensten neemt toe. De organisatie wordt minder kwetsbaar, mits er juiste opdrachten worden verstrekt.</b>
Kosten	Tegenover besparingen staan ook extra kosten. Het gemiddelde loonniveau van een SSC ligt hoger dan bij de afzonderlijke afdelingen. Dit komt vanwege de professionaliseringsslag en in die zin is sprake van een zekere (gewenste) uitruil. Aan de SSC zitten coördinatiekosten vast, omdat er afstemming moet plaatsvinden over de opdrachten, kwaliteit en prijsniveau.
<b>Conclusie</b>	<b>Een SSC levert geen kostenbesparing op.</b>
Democratische verantwoording	<p>De introductie van een SSC heeft tot gevolg dat de ambtelijke organisatie meer op afstand komt te staan. Contracten worden afgesloten om afspraken te maken over kwantiteit, kwaliteit en prijsverrekening. Dit is ook nodig om ervoor te zorgen dat er voldoende mate van voorspelbaarheid is, zodat het management van het SSC het kwaliteitsniveau en tijdige levering kan garanderen. Dit is wezenlijk anders dan de situatie waarbij een wethouder kan beslissen over de prioriteitsstelling van zijn of haar medewerker.</p> <p>Het is het begin van het eind. Invoering van een SSC blijkt vaak de eerste stap in een reeks. De volgende is uitbesteding, die daarna offshoring.</p>
<b>Conclusie</b>	<b>De afstand tussen de ambtelijke organisaties, gemeentebestuur en de dienstverlenende SSC neemt toe.</b>

## 6.6 Effecten samenwerkingsvormen

Bij het aangaan van een herindeling of een samenwerkingsvorm bestaat geen garantie voor succes. Hieronder is een samenvatting opgenomen van de algemene uitgangspunten per samenwerkingsvorm. Daadwerkelijk effect van de samenwerkingsvorm op de verschillende kenmerken kan, afhankelijk van de specifieke situatie waarin de gemeente zich bevindt, verschillen van onderstaande.

Kenmerk	Samenwerkingsvorm			
	<i>Herindeling</i>	<i>Integratie- en Centrummode I (Ambtelijke fusie)</i>	<i>Netwerk- en matrixmodel (Geformaliseerde Samenwerking)</i>	<i>Shared service center</i>
<b>Bestuurskracht Versterking</b>	<b>++</b>	<b>++</b>	<b>+</b>	<b>+</b>
- bestuur	++	++	++	+
- medeoverheid	++	++	+	0
- dienstverlener	++	++	++	+
- organisatie	++	+	+	0
<b>Democratische controle</b>	<b>+</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0</b>
<b>Snelheid van realiseren</b>	ca. 4 jaar	ca. 3 jaar	ca. 2 jaar	ca. 1 jaar
<b>Risico's</b>	Proces	Beleidsmatig & aansturing	Beleidsmatig & financieel	Financieel

Waarbij: - = afname; 0 = geen verandering; + = verbetering; en ++ = sterke verbetering.

## **Bijlage 1: Overzicht samenwerkingsverbanden**

### **Welke taken heeft Landsmeer uitbesteed?**

De gemeente Landsmeer pakt een aantal taken op in samenwerking met andere gemeenten. Uitvoerende taken (als belastingen, WMO-taken) worden uitbesteed aan naaste burens (Waterland), aan buursteden (Amsterdam, Purmerend) of aan de milieudienst IJmond. Een aantal van de meer beleidsmatige taken worden of opgepakt met de naaste burens (Oostzaan en Waterland) of in regionaal verband (regio Waterland of Zaanstreek-Waterland).

<b>Taak</b>	<b>Samenwerkingsverband</b>	<b>Activiteiten</b>	<b>Vorm/Model</b>	<b>Partners</b>
Veiligheid en gezondheid	Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	Brandweer en crisisbeheersing	GR	Zaanstad, Wormerland, Beemster, Zeevang, Purmerend, Edam-Volendam, Waterland en Oostzaan.
	Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)	Samen coördineren van instellingen ogv jeugd en gezin	Regionaal	
	Transitie Jeugdzorg	Samen de nieuwe taak jeugdzorg vormgeven	Regionaal	
	Transitie AWBZ	Samen nieuwe taak begeleiding en verzorging vormgeven	Regionaal	
	GGD Amsterdam	Volksgezondheid / lijkschouwing	OVK	GGD Amsterdam
	Stichting Welsaen	Jongerenwerk	OVK	Particulier
	GGD Zaanstreek-Waterland	Volksgezondheid	GR	Wormerland, Beemster, Zeevang, Purmerend, Edam-Volendam, Waterland.
	HALT Zaanstreek-Waterland	Bestrijding vandalisme en criminaliteit onder jongeren	OVK	Zaanstad, Wormerland, Beemster, Zeevang, Purmerend, Edam-Volendam, Waterland en Oostzaan.
	Handhaving Drank- en horecawet	Uitvoering toezicht en handhaving Drank- en horecawet	OVK	Milieudienst Waterland
	Veiligheidshuis	Intensieve samenwerking op brede veiligheids-terrein dmv casusoverleggen	OVK	Beemster, Edam-Volendam, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland, Zaanstad, Zeevang en vele instanties.
Sociaal beleid	Vrijwilligers centrale Amsterdam (VCA)	Samenwerkingsovk werkzaamheden vrijwilligerscentrale Amsterdam	OVK	Amsterdam
	Zelfstandigenloket Alkmaar	uitvoering BBZ/IOAZ	OVK	Alkmaar
	Regionale stichting vluchtelingenwerk van Amstel tot Zaan, afd. Zaanstreek-Waterland	Integratie nieuwkomers/begeleiding	OVK	Particulier

	Agros	Uitzendbureau voor bemiddeling werkzoekenden	OVK	Particulier
	Area	Arbeidsmedische adviezen	OVK	Particulier
	Sociale zaken	Uitvoering sociale zaken	OVK	Waterland
	DMO Amsterdam	Participatieovereenkomst Stadspas	OVK	Amsterdam
	Hollandsch-Welvaren (jeugd)	Overeenkomst DCJG regionale website	OVK	Particulier
	CJG (jeugd)	Overeenkomst coördinator CJG	OVK	Zaanstad, Wormerland, Beemster, Zeevang, Purmerend, Edam-Volendam, Waterland en Oostzaan.
	Schuldhelpverlening	Overeenkomst met sociaal.nl	OVK	Waterland
	Matchpoint (DMO) Amsterdam (jeugd)	Coördineren welke instellingen uit welke domeinen betrokken te zijn bij een jongere en/of gezin.	OVK	Stadsregio gemeenten
Onderwijs	Stichting SPOOR	Openbaar onderwijs, o.a. personeelsbeleid	OVK	Zaanstad, Wormerland, Beemster, Zeevang, Purmerend, Edam-Volendam, Waterland en Oostzaan.
	Leerplichttaken	Uitbesteding leerplichttaken	OVK	Purmerend
	Leerlingenvervoer	Uitvoering leerlingenvervoer	OVK	Particulier
	OOGO	Speciaal onderwijs		
	SMDWZ	Schoolmaatschappelijk werk basisonderwijs Landsmeer SMD	OVK	Zeevang, Wormerland, Beemster, Edam-Volendam, Waterland, Oostzaan, Purmerend.
Werk en inkomen	Baanstede	Sociaal werkvoorzieningschap	GR	Zaanstad, Edam-Volendam, Oostzaan, Wormerland, Beemster, Zeevang, Purmerend, Waterland.
Cultuur	Bibliotheek Waterland	Exploiteren bibliotheek	OVK	Waterland
	Waterlands Archief	Documentaire informatievoorziening	GR	Wormerland, Beemster, Zeevang, Purmerend, Edam-Volendam, Waterland.
Recreatie	Recreatiegebied Het Twiske-Waterland	Beheer en onderhoud Het Twiske	GR	o.a. Oostzaan, Zaanstad, Provincie NH, Waterland, Wormerland.
Milieu	Bestuursakkoord Milieudienst IJmond	Afspraak tot samenwerken	OVK	Oostzaan, Waterland en Wormerland
	Samenwerkingsovereenkomst met Milieudienst IJmond	Samenwerkingsovereenkomst met betrekking tot milieuzaken	OVK	Oostzaan, Waterland en Wormerland
	Dienstverleningsovereenkomst Milieu-	Afspraken over welke taken worden uitgevoerd,	OVK	Milieudienst IJmond

	dienst IJmond	o.a. controle gebruiksvergunningen		
Economie en ruimte	SMT Urgenties	Behandelen urgentie- verzoeken (voortvloeiend uit stadsregio)	OVK	Zaanstad
Bedrijfsvoering	Dimpact (Coöperatieve vereniging gemeenten )	Landsmeer is lid. Verbetering dienst- verlening en efficiënte bedrijfsvoering.	OVK	32 gemeenten, waaronder Purmerend en Waterland
	Inkoop	Uitvoering Inkoop	OVK	Waterland
	Dienst Belastingen Gemeente A'dam 2013-2017	Uitvoering gemeentelijke belastingen	OVK	Amsterdam
	Ondersteuning ICT voor WMO	WMO ICT ondersteuning	OVK	Hoorn
	Uitbesteding inzameling en verwerking GFT-afval	Inzameling Huishoudelijk restafval en verwerking GFT	OVK	Particulier
	Uitbesteding Verzekerings- administratie	Tussenpersoon verzekeringen voor de gemeente	OVK	Raetsheren van Orden
	Uitvoering BAG Beheer	Uitvoering BAG beheer	OVK	Purmerend
Bestuurlijk	ISW	Beleidsmatige (politiek- bestuurlijke) samenwerking tussen de Waterlandse gemeenten.	GR	Wormerland, Beemster, Zeevang, Purmerend, Edam- Volendam. Waterland.
	Stadsregio Amsterdam	Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, grondbeleid, milieu, welzijn en economische ontwikkeling.	GR	16 gemeenten, o.a. Amsterdam, Purmerend, Zaanstad,

GR = gemeenschappelijke regeling

OVK = overeenkomst

Regionaal = regionaal opgepakt

## **Bijlage 2: Voorbeelden herindelingen en samenwerkingsverbanden**

Er zijn veel voorbeelden te vinden van gemeenten die er voor hebben gekozen om hun organisatie te versterken door samenwerking of bestuurlijke fusie. Hieronder een overzicht.

### **1. Herindeling**

Fusies zijn vooral terug te zien in voorstedelijke gemeenten. Kleine(re) voegen zich samen met de 'grote broer'. In Noord-Holland gaan de gemeenten Graft-de Rijp en Schermer zich per 1 januari 2015 voegen bij Alkmaar, terwijl Zeevang zich bij Edam-Volendam gaat voegen per 1 januari 2016.

Een fusie kan ook ontstaan uit meerdere kleine gemeenten, die verder gaan als één grote gemeente. Een recent voorbeeld hiervan is Hollands Kroon.

#### **Hollands Kroon**

De gemeente Hollands Kroon is per 1 januari 2012 ontstaan uit de gemeenten Anna Paulowna (14.159 inwoners), Niedorp (12.046 inwoners), Wieringen (8.700 inwoners), Wieringermeer (12.560 inwoners). Het gemeentehuis is gevestigd in Anna Paulowna.

- Eén van de belangrijkste argumenten voor de bestuurlijke schaalvergroting is de versterking van de bestuurskracht.
- De gemeenten zijn voor een groot deel met dezelfde taken bezig, waarbij de geografische ligging of de samenstelling van de bevolking nauwelijks bij de uitvoering van die taken een rol spelen. Met schaalvergroting is beoogd op die terreinen een aanzienlijke kwaliteitsslag te maken en gemakkelijker te maken om benodigde specialisten aan te trekken.
- Door de groei naar één gemeente wordt meer gewerkt met een kernenbeleid, om tot verbondenheid te houden met de verschillende dorpen.

Het Herindelingsontwerp heeft gedurende acht weken voor een ieder ter inzage gelegen. Tegen of voor het voornemen tot fuseren zijn 1.625 zienswijzen ingebracht, waarvan 1.621 bij de gemeente Niedorp. Er was nagenoeg geen enkele zienswijze die bezwaar maakte tegen het herindelen van de onderscheiden gemeenten<sup>21</sup>.

#### **'Zeevang sluit aan bij Edam-Volendam'**

De gemeente Zeevang heeft het verzoek gedaan aan de gemeente Edam-Volendam om hiermee te mogen fuseren. Op donderdag 13 februari 2014 hebben de gemeenteraden van beide gemeenten unaniem het herindelingsadvies vastgesteld.

### **2. Integratiemodel / Ambtelijke fusie**

#### **Samenwerking Blaricum, Eemnes en Laren (BEL-)gemeenten**

Via een gemeenschappelijke regeling is een openbaar lichaam opgericht.

- De BEL-combinatie (gezamenlijk onder de 30.000 inwoners) verzorgt in één gebouw en met één gezamenlijke begroting de dienstverlening en de totstandkoming en uitvoering van het beleid voor de drie gemeenten.
- De drie gemeenten zijn zelfstandig met elk een eigen gemeenteraad en een eigen college van B&W met een kleine groep ambtenaren ter ondersteuning.

<sup>21</sup> HERINDELINGADVIES ANNA PAULOWNA, NIEDORP, WIERINGEN EN WIERINGERMEER, december 2009

- Een sterk lokaal georiënteerd bestuur, gericht op behoud en versterken van het dorpse karakter. Efficiënt en professioneel georganiseerd. Er is wel een grotere afstand tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie, waardoor beide systemen meer in hun pure vorm functioneren.
- De BEL-samenwerking levert efficiencyvoordelen op in de ambtelijke capaciteit en financiën. De aankoop van middelen loopt gezamenlijk en er wordt gezamenlijk beleid gemaakt. Tegelijkertijd kunnen de gemeentebesturen hun lokale accenten leggen in dat beleid<sup>22</sup>.

De gemeenschappelijke regeling is sinds 1 januari 2013 gewijzigd. De drie colleges samen vormen het Algemeen Bestuur van het Openbaar Lichaam. Dit uit oogpunt van gelijke betrokkenheid, kennis en informatie van alle collegeleden.

### **Samenwerking Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR-)gemeenten**

Via een gemeenschappelijke regeling is een openbaar lichaam opgericht.

- De BAR-gemeenten (gezamenlijk meer dan 115.000 inwoners) blijven bestuurlijk zelfstandig, maar ambtelijk werken zij vergaand samen.
- De gemeenteraden en colleges behouden alle bevoegdheden om lokaal hun eigen besluiten te nemen. De besturen van de BAR-gemeenten kijken wel waar hun raakvlakken liggen. Op die terreinen kunnen zij afspraken maken om samen naar buiten te treden. Zo staan zij regionaal en landelijk sterker.
- De ambtelijke samenwerking betekent dat de meeste medewerkers in een nieuwe gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie overgaan. Deze organisatie verricht werk voor de drie gemeenten. Iedere gemeente beschikt lokaal over een zogenaamd 'regieteam'. Dit team ondersteunt het bestuur in zijn taken. Verder zet het regieteam opdrachten uit in de uitvoeringsorganisatie.

Aanleiding voor de samenwerking is de financiële druk op de drie gemeenten. Doel is dat zij de organisatiekosten in 2017 verlagen met € 5 miljoen ten opzichte van boekjaar 2011. Om dit te bereiken, zetten de BAR-gemeenten onder andere in op actieve deelname van burgers, maatschappelijke partners en marktpartijen, beperking van het aantal managers en het 'ontdubbelen' van taken en activiteiten<sup>23</sup>.

#### **'OVER-gemeente'**

Oostzaan en Wormerland werken sinds 1 januari 2010 ambtelijk samen via een gemeenschappelijke regeling. De werkorganisatie heet de 'OVER-gemeente'. De gemeenten hebben samen rond de 25.000 inwoners. Beide gemeentehuizen worden nog gebruikt, waardoor de front-office voor de burgers niet verplaatst is. OVER-gemeente is één ambtelijke organisatie, die werkt voor twee besturen.

<sup>22</sup> [www.belcombinatie.nl/belcombinatie/overdebelcombinatie/bestuurlijkedocumenten/bestuurskracht2011](http://www.belcombinatie.nl/belcombinatie/overdebelcombinatie/bestuurlijkedocumenten/bestuurskracht2011)

<sup>23</sup> <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/samenwerking-bar-gemeenten.aspx>



### 3. Centrumgemeente

*Via een gemeenschappelijke regeling:*

#### **Samenwerking Aalsmeer-Amstelveen: één ambtelijke organisatie**

Centrumgemeente: Amstelveen (gemeenschappelijke regeling).

- Aalsmeer te kwetsbaar
- Kleinere gemeenten krijgen het steeds moeilijker om goede werknemers binnen te halen en dienstverlening voldoende te ontwikkelen
- Veel medewerkers die relatief verantwoordelijk zijn voor veel verschillende taken. Kwetsbaar bij ziekte en soms te weinig specialisatie.

Beide gemeenten blijven zelfstandig voortbestaan, met een eigen gemeenteraad en eigen College van B&W. De ambtelijke uitvoering van de bestuursbesluiten worden uitgevoerd door de centrumgemeente Amstelveen. Enkele ambtenaren, onder andere de gemeentesecretaris en griffier blijven in dienst van de gemeente Aalsmeer. Er blijft een front office in Aalsmeer. Het front office wordt binnen het samenwerkingsverband bemenst door medewerkers die in dienst zijn van de gemeente Amstelveen.

*Via de privaatrechtelijke weg:*

#### **Model Ten Boer-Groningen: uitbesteding van 80% van taken en personeel**

Centrumgemeente: Groningen (privaatrechtelijke raamovereenkomst)

De afspraken tussen Ten Boer en Groningen uit de raamovereenkomst zijn uitgewerkt in zes dienstverleningsovereenkomsten (DVO's).

- De gemeente Ten Boer (8.000 inwoners) heeft een samenwerkingsverband met de gemeente Groningen (bijna 200.000 inwoners). Ruim 80% van de uitvoerende taken worden gedaan door medewerkers van de gemeente Groningen.
- Ten Boer blijft als zelfstandige gemeente het eigen beleid bepalen en de regie voeren. De uitvoerende taken worden gedaan door de medewerkers van de gemeente Groningen.
- Er zijn zes DVO's afgesloten onder een raamcontract, met vast uurtarief voor alle diensten (ongeacht functieniveau), voor totaal 43.000 uur, met out of pocket financiering (zoals strooizout) en programmabudgetten op factuurbasis. Groningen levert de financiële en inhoudelijke info voor P&C Cyclus, Ten Boer assembleert (voegt samen).
- Het merendeel van de medewerkers is overgeheveld naar de gemeente Groningen. Zo'n 15 ambtenaren zijn in dienst van de gemeente Ten Boer gebleven. Zij formuleren de opdrachten aan de gemeente Groningen en voeren de regie over de uitvoering. Daarnaast zijn een aantal identiteitsgebonden taken, zoals front-office, voorlichting in Ten Boer gebleven.

De gemeente Ten Boer behoudt zelfstandigheid met een democratisch gelegitimeerd bestuur op geringe afstand tot burger en met behoud van eigen identiteit, eigen beleidsvrijheid. Het doel is beperking van de kwetsbaarheid van de organisatie, waarborging van de kwaliteit van de organisatie en het behalen van maximale efficiency.

#### **'Beemster sluit aan bij Purmerend'**

Purmerend en Beemster hebben besloten om per 1 januari 2014 ambtelijk te gaan samenwerken. Het overgrote deel van de taken van Beemster zal uitgevoerd worden door Purmerend, onder regie van Beemster en binnen de door het gemeentebestuur van Beemster te bepalen financiële en inhoudelijke kaders. Beemster kan hierdoor zelfstandig blijven en de eigen identiteit behouden, en de dienstverlening naar de burgers verbeteren, de kwetsbaarheid verminderen en omgaan met de nieuwe taken vanuit het Rijk.

#### **4. Matrixmodel**

##### **Krimpenerwaard (K5)**

Via een gemeenschappelijke regeling werken de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist op een aantal taken samen: ICT, de Bezwarencommissie, Onderwijs, P&O, Sociale Zaken en diverse bovenlokale strategische taken.

- In 2001 is gestart met een vrijblijvende samenwerking. Iedere partner-gemeente trad daarbij op als centrumgemeente voor de andere gemeenten op één specifieke taak.
- Deze samenwerkingsvorm is in 2006 na evaluatie overgegaan naar een meer geconcentreerde samenwerkingsvorm, waarbij de taken waarop wordt samengewerkt op één locatie zijn ondergebracht. Bovenlokale besluiten worden alleen door de Krimpenerwaardraad behandeld. De operationele taken waarop wordt samengewerkt zijn ondergebracht in de gezamenlijke K5-organisatie, maar de beleidskeuzen daaromtrent ligt bij de gemeenteraden. De K5-organisatie kan de individuele gemeenten zodoende de mogelijkheid bieden tot lokale inkleuring van de gezamenlijke uitvoering, waardoor verschillende eindproducten kunnen ontstaan.

De duurzaamheid van de K5 staat ter discussie. Er is sprake van mogelijke herindeling in de Krimpenerwaard. De gemeenten Bergambacht en Nederlek willen zelfstandig blijven en de ambtelijke samenwerking intensiveren. De gemeente Ouderkerk heeft zich nog niet uitgesproken. De gemeenten Schoonhoven en Vlist willen dat er een fusie van de K5-gemeenten komt.

##### **Middelsee**

De samenwerking van de Middelsee Gemeenten was lange tijd een voorbeeld van gemeentelijke samenwerking volgens het matrixmodel. Via een (lichte) gemeenschappelijke regeling hebben de gemeenten Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel, het Bildt en Menameradiel een gezamenlijke bedrijfsvoering opgezet.

Stapsgewijs werd gewerkt aan de bundeling van delen van de vier ambtelijke organisaties om de zelfstandigheid van de vier gemeenten te behouden. In november 2011 heeft deze samenwerking een andere wending gekregen. De gemeenteraden van het Bildt, Leeuwarderadeel en Menameradiel stonden open voor een fusie, maar de raad van Ferwerderadiel niet. De samenwerking werd gestopt. De andere drie gemeenten gaan met de gemeenten Franekeradeel aan de slag met een bestuurlijke fusie.

De Matrix-samenwerking richtte zich op de gezamenlijke uitvoering van taken en beleid. In het matrixmodel wordt een taakveld organisatorisch bij één van de vier gemeenten belegd. Deze gemeente voert die taak voor alle vier gemeenten uit. De afspraken zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling.

De Middelsee Gemeenten werkten onder andere samen op het gebied van:

- Informatie- en communicatietechnologie (ICT)
- Handhaving en toezicht
- Personeel en organisatie
- Sport en Onderwijs
- Communicatie, Financiën en Juridische zaken

## 5. Netwerkmodel

### **De Drechtsteden: oprichten regionale aanpak**

Via een gemeenschappelijke regeling is het openbaar lichaam 'De Drechtsteden' conform een netwerkmodel opgericht. De gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht vormen samen de regio Drechtsteden.

- De zes gemeenten zijn allemaal eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.
- De Drechtsteden kennen een scala aan beleidsterreinen en projecten, waarbij de zes gemeenten samen optrekken en met elkaar afstemmen. Daar waar onderwerpen de gemeentegrenzen overschrijden, wordt er gezamenlijk beleid ontwikkeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor bedrijventerreinen, kantoorlocaties, (zorg)voorzieningen, woningbouw, infrastructuur en het beschermen van het milieu<sup>24</sup>.
- Voor de ambtelijke organisaties is een organisatienetwerk opgericht: het Overleg Netwerksecretarissen Drechtsteden (ONS-D). De Regeling onderlinge samenwerking Drechtstedengemeenten ligt ten grondslag aan deze samenwerking.
- Het organisatienetwerk is als alternatief opgericht, omdat de gemeenten niet willen fuseren. De deelnemende gemeenten stellen aan elkaar personeel, materieel en middelen beschikbaar op verschillende beleidsterreinen. De samenwerking omvat zowel samenwerking in het kader van beleidsvoorbereiding als beleidsuitvoering.

Het netwerkconcept is vormgegeven op basis van verlengd lokaal bestuur. De democratische legitimatie is vormgegeven door:

- Een Drechtraad als hoogste orgaan – algemeen bestuur – te installeren, waarin de fractievoorzitters van alle partijen uit de lokale raden (bijna 70 personen) zitting hebben;
- Een genuanceerde stemmenweging met een relatie naar de gemeentelijke afspiegeling te volgen;
- Een Drechtstedenbestuur – dagelijks bestuur – van negen leden, samengesteld door een formateur;
- Portefeuillehoudersoverleggen op verschillende beleidsterreinen in te stellen waarin collegeleden van de zes gemeenten zitting hebben;
- Een bestuurscommissie voor de Sociale Dienst in te stellen met eigen bevoegdheden, waarin de collegeleden uit de zes gemeenten die de portefeuille sociale zaken beheren participeren;
- Er zijn voor de respectievelijk regionale diensten sturingsarrangementen uitgewerkt die passen bij hun karakter en de politiek bestuurlijke gevoeligheid van de opgedragen taken.

Begrotingen gemeenten samen (€ 800 miljoen), begroting GRD (€ 245 miljoen), minder kosten (tussen 15 en 35%), minder personeel (van 1025 naar 785 mensen), versterking bestuurskracht.

---

<sup>24</sup> [www.drechtsteden.nl/de-drechtsteden-uitgelicht](http://www.drechtsteden.nl/de-drechtsteden-uitgelicht)

## **6. Regeling zonder meer**

### **Jeugdzorg Gelderse regio**

Aan de hand van een intentieverklaring hebben de zeven Gelderse regio's en de provincie Gelderland een Bestuurlijk Platform Decentralisatie Jeugdzorg opgericht. Bestuurders in Gelderland willen van de decentralisatie jeugdzorg meer maken dan een administratieve en technische transitie. Verbetering door vernieuwing en aanbrengen van meer samenhang leidt tot transformatie, is het perspectief.

- In de intentieverklaring worden de gedeelde vertrekpunten en uitgangspunten benoemd, wordt op hoofdlijnen de aanpak en inrichting van het proces van de overdracht (hoe) beschreven en zijn de prioriteiten voor de komende tijd (wanneer) benoemd.
- Het Platform Decentralisatie Jeugdzorg Gelderland krijgt een spilfunctie in de afstemming tussen de Gelderse gemeenten en de provincie Gelderland. Het Platform biedt de mogelijkheid vraagstukken te agenderen, ideeën uit te wisselen, van elkaar te leren en, waar dat zinvol is, initiatieven af te stemmen.
- Vanuit het Platform wordt een link gelegd met de bestaande overlegstructuren op regionaal niveau. Ter ondersteuning en agendavorming is er een Ambtelijk Platform met vertegenwoordiging vanuit alle Gelderse regio's en de provincie Gelderland. Bestuurlijke inbreng is daarmee geborgd.

## **7. Het gemeenschappelijk orgaan**

### **Regio Stedendriehoek**

Op basis van een gemeenschappelijke regeling is een gemeenschappelijk orgaan opgericht. De regio Stedendriehoek bestaat uit de gemeenten Epe, Apeldoorn, Brummen, Deventer, Lochem, Voorst en Zutphen.

- Het bestuur van de regio Stedendriehoek wordt gevormd door de Regioraad en het Dagelijks Bestuur (DB). De Regioraad bestaat uit veertien leden en zeven plaatsvervangende leden. Dit zijn twee leden (en één plaatsvervangend lid) per deelnemende gemeente. De leden van de Regioraad worden door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten aangewezen. Het DB wordt door de Regioraad uit zijn midden aangewezen en bestaat uit negen leden, inclusief de voorzitter. Elke gemeente is vertegenwoordigd met één DB-lid.
- Het uitgangspunt is dat de samenwerking binnen de regio gebaseerd is op vrijwilligheid. De zeven gemeenteraden hebben geen bevoegdheden overgedragen aan de regio. De besluitvorming blijft in handen van de zeven gemeenteraden.
- Ook is er geen zwaar ambtelijk apparaat. De regio maakt zoveel mogelijk gebruik van medewerkers uit de zeven gemeenten.
- De regionale samenwerking wordt gefaciliteerd door een kleine staforganisatie voor ondersteuning van het dagelijks bestuur en de regioraad. Daarnaast verricht de staf werkzaamheden op het gebied van lobby en communicatie. Alle medewerkers zijn gedetacheerd vanuit de deelnemende gemeenten.
- De samenwerking is gericht op de beleidsterreinen: Verkeer en Vervoer, Milieu, Economische zaken, Onderwijs en Jeugd, Werk en Inkomen, Ruimtelijke ordening en Huisvesting.

De kracht van de samenwerking zit in het opstellen van een gezamenlijke agenda op de verschillende beleidsterreinen. De agenda komt tot stand met partners uit de samenleving zoals het bedrijfsleven, onderwijs en maatschappelijke organisaties.

## **8. Shared Service Center (SSC)**

### ***Servicepunt71***

De gemeenten Leiderdorp, Leiden, Zoeterwoude en Oegstgeest hebben hun bedrijfsvoering ondergebracht in een SSC: Servicepunt 71. Er is een gemeenschappelijke regeling opgesteld.

- Servicepunt71 voert de interne bedrijfsvoering van deze gemeenten uit en levert producten en diensten op het gebied van ICT, HRM, Financiën, Juridische Zaken en Inkoop en voor de gemeenten Leiden en Leiderdorp ook de Facilitaire Zaken.
- Servicepunt71 wordt bestuurd door de vier gemeenten. Het algemeen bestuur bestaat uit 4 leden: van alle deelnemende colleges één vertegenwoordiger. Het dagelijks bestuur bestaat ook uit 4 leden, die door het algemeen bestuur worden benoemd.
- Servicepunt71 bestaat uit zes service-eenheden en één eenheid voor de interne bedrijfsvoering en control van de eigen organisatie. De leidinggevenden van Servicepunt71 vormen samen het managementteam,
- Voor de uitvoering van de werkzaamheden zijn er bij Servicepunt71 300 full- en part-time medewerkers in dienst.
- Servicepunt71 stelt samen met de klant een duidelijk contract op, zodat de klant aan de voorkant weet wat hij geleverd krijgt en welke prijs hij betaalt. Servicepunt71 werkt grotendeels digitaal, zodat de klant altijd inzicht heeft in de status van zijn vraag of opdracht, waarmee de uitvoering voorspelbaar, zeker en efficiënt wordt.

Zowel voor werkgevers als werknemers biedt regionale samenwerking kansen. Werkgevers hoeven minder snel nieuwe mensen te werven op de arbeidsmarkt of externen in te huren bij derden, omdat ze uit een groter netwerk van medewerkers kunnen putten. Voor medewerkers wordt hun loopbaan afwisselender en uitdagender.

## **Bijlage 3: Kerngegevens Landsmeer en de regio-gemeenten**

In deze bijlage wordt eerst inzichtelijk gemaakt hoe de gemeentelijke organisatie er anno april 2014 uit ziet. Dit is feitelijk een 'foto' van dit moment. Vervolgens worden cijfers en feiten tussen Landsmeer en de oriëntatie-gemeenten uit de regio naast elkaar gelegd. Hieruit kunnen verschillen en overeenkomsten gehaald worden.

### **Foto Landsmeer**

#### **Ambtelijke Organisatie**

De gemeente Landsmeer is een beheergemeente. Dit wil zeggen dat er momenteel geen grote ontwikkelopgaven spelen, mede omdat er weinig tot geen vrije ruimte is voor grote ontwikkelingen. De ambtelijke organisatie kent sinds 1 januari 2014 twee beleidsinhoudelijke afdelingen gericht op burgers en publieke taken, te weten: Publiekszaken (met teams Sociaal Domein en Publiekscontacten) en Ruimtelijke zaken (met teams beleid, vergunningen en handhaving, projecten). Daarnaast is er een afdeling Middelen en ondersteuning (met teams Financiën & belastingen en Interne dienstverlening) en de afdeling Bestuursondersteuning. De ambtelijke organisatie bestaat in totaal uit 71,85 fte.

Beelden over de organisatie zijn onder andere: kwetsbaar, loyaal, gemoedelijk, éénpitters en generalisten. De begroting laat weinig ruimte voor extra's of nieuwe initiatieven. Ook bestaat het beeld dat de organisatie moeite heeft om alle veranderingen en ontwikkelingen bij te houden. Het kleine formaat van de organisatie is daarbij een belangrijke verklarende factor. De gemeentelijke organisatie koopt op sommige onderdelen diensten in bij externe partijen. Dit gebeurt bijvoorbeeld voor taken op Inkoop, Belastingen, Sociale Zaken, Handhaving Drank- en horeca, Onderwijs en Milieu (gebruiksvergunningen). Daarnaast is de organisatie voor specifieke kennis afhankelijk van externe deskundigheid

In de meest recente burgerpeiling van 2010 is de tevredenheid over de dienstverlening onder de burgers gepeild via de Omnibus enquête. De burgers waarderen de ambtelijke organisatie en haar dienstverlening met een 6,6. Deze score krijgt Landsmeer telkens over de laatste vier peilingen (2004, 2006, 2008 en 2010). Recentelijk klantcontact wordt met een 7,1 gewaardeerd. Dit is 0,2 punten lager dan in 2008. Met name de vriendelijkheid van medewerkers van de gemeente Landsmeer wordt hoog gewaardeerd, namelijk met een 7,5. Politiek/bestuur en ambtelijke organisatie samen krijgen van Landsmeeders een 6,2.

#### **Financieel**

Op basis van de perspectiefnota 2014 en het addendum op de perspectiefnota 2014 ontstaat een beeld van de financiële positie van Landsmeer. Voor de jaren 2014, 2015, 2016 en 2017 wordt een oplopend begrotingstekort voorzien (tot € 734.325,- in 2017). Tegelijkertijd nemen de reserves van de gemeente af. Deze blijven nog wel boven het door de raad en de toezichthouder (provincie) gewenste weerstandsvermogen. De dalende trend van de reserves en de oplopende trend van het begrotingstekort duiden op een structureel probleem op de begroting van de gemeente.

De exploitatie van de woningbouwopgave Luijendijk-Zuid heeft invloed op de financiële positie. Uitstel van realisatie van woningen leidt tot een vergroting van het begrotingstekort door een daling van begrote inkomsten (o.a. belastinginkomsten en bouwleges). Daarnaast loopt de gemeente financiële risico's als de opbrengsten van de exploitatie tegenvallen. Er zijn al maatregelen genomen om de effecten van tegenvallende opbrengsten te neutraliseren (door het instellen van een voorziening).

## Kerncijfers

De kerncijfers zijn onderverdeeld in thema's.

### Thema: gemeentelijke belastingen

#### Belastingentarieven

De belastingentarieven in onderstaand overzicht zijn afkomstig van de Foto Landsmeer voor de toekomstvisie 2025. Voor deze foto zijn niet alle oriëntatiegemeenten opgenomen.

	Landsmeer	Oostzaan	Waterland	Amsterdam-Noord	Wormerland	Purmerend	Landelijk gemiddelde
<b>Gemeentelijke woonheffingen 2013</b>	<b>Bedragen in euro's</b>						
Eénpersoonshuishouden	732	803	625	570	723	698	630
Meerpersoonshuishouden	801	863	773	661	723	698	697
Rangnummer (niet in euro's) Meerpersoonshuishouden (nummer 1 heeft de laagste lasten)	360	405	330	117	245	193	n.v.t.
OZB-tarief 2013 (%)*	0,1054	0,1033	0,0861	0,0595	0,1124	0,1028	0,1091
OZB-tarief 2014 (%)*	0,1124	0,1054	0,0956	0,0631	0,1146	0,1169	0,1050
<b>Reinigingsheffing woningen</b>							
Tarief éénpersoonshuishouden	206	221	168	275	254	330	213
Tarief meerpersoonshuishouden	275	281	276	367	254	330	264
<b>Rioolheffing woningen</b>							
Tarief éénpersoonshuishouden	212	285	208	151	198	161	167
Tarief meerpersoonshuishouden	212	285	250	151	198	161	183
<b>Burgerzaken</b>							
Kosten paspoort	50,35	50,35	50,35	50,35	50,35	50,35	50,24
Kosten rijbewijs	42,90	40,40	46,97	46,00	44,90	37,90	43,55
Kosten identiteitskaart	41,90	41,90	41,90	41,90	41,90	41,90	41,79
Kosten uittreksel gba	9,75	9,95	10,34	12,20	8,90	9,40	9,74
<b>Omgevingsvergunning</b>							
Bedrag dakkapel € 10.000	365	310	342	296	274	398	340
Bedrag uitbouw woning € 45.000	1402	1395	1357	1332	984	1919	1292
Bedrag nieuwbouw woning € 140.000	4280	4340	4112	5432	2913	5624	3929

\* Voor de volledigheid is ook nog de OZB-tarieven de ontbrekende gemeenten opgenomen:

	Zaanstad	Zeevang	Beemster	Edam-Volendam
<b>OZB in % 2013</b>	0,1318	0,0985	0,1032	0,0885
<b>OZB in % 2014</b>	0,1422	0,1062	0,1063	0,0988

## WOZ-vergelijking

		Landsmeer	Oostzaan	Wormerland	Waterland	Purmerend	Amsterdam
Gemiddeld inkomen	Gemiddeld	€ 34.100	€ 31.500	€ 29.800	€ 32.800	€ 28.400	€ 29.700
	Actieven	€ 41.400	€ 37.900	€ 36.100	€ 40.000	€ 34.000	€ 37.900
	Inactieven	€ 21.100	€ 19.400	€ 19.400	€ 20.100	€ 18.600	€ 16.700
Inkomen uit	Arbeid	49,2 %	53,3 %	51,4%	49,7 %	55,8 %	53,0%
	Onderneming	17,7 %	14,6 %	12,9%	16,6 %	10,0 %	13,8 %
	Overdracht	33,1 %	32,3 %	35,7 %	33,7 %	34,2 %	33,1 %
<b>Gemiddelde WOZ-waarde</b>							
<b>WOZ-waarde per 2013</b>		€ 315.000	€ 290.000	€ 249.000	€ 302.000	€ 208.000	€ 250.000 *

\* Amsterdam heeft ook nog inkomen uit erfpacht

## Gemeentebegrotingen; per gemeente, heffingen 2013 op basis van cijfers CBS

	Landsmeer	Oostzaan	Waterland	Wormerland	Purmerend	Zaanstad	Edam-Volendam	Amsterdam	Zeevang	Beemster
<b>Totaal belastingen X € 1.000</b>	<b>2.111</b>	<b>2.193</b>	<b>3.080</b>	<b>2.682</b>	<b>14.457</b>	<b>33.787</b>	<b>4.751</b>	<b>374.787</b>	<b>981</b>	<b>1.463</b>
<b>Ondere andere:</b>										
Honden belasting	39	21	56	64	357	506	90	1.751	0	0
Toeristenbelasting	6	0	452	0	0	231	390	36.985	70	45
Parkeerbelasting	0	0	211	0	2.646	2657	14	162.009	0	0
Precariobelasting	11	540	11	0	218	291	34	6.666	0	0
<b>Gemeentelijke heffing per inwoner in €</b>	<b>202</b>	<b>240</b>	<b>180</b>	<b>170</b>	<b>182</b>	<b>226</b>	<b>165</b>	<b>469</b>	<b>155</b>	<b>166</b>

## Thema: Uitkeringen

Aantal uitkeringen per 1000 inwoners tussen 15 en 65 jaar oud <sup>25</sup>	Landsmeer	Waterland	Oostzaan	Amsterdam	Purmerend	Wormerland	gemiddelde Landelijk
• WW-uitkeringen	18	17	17	26	23	19	26
• WWB of WIJ-uitkeringen (Wet werk en bijstand & wet investeren in jongeren)	12	9	10	69	23	18	33
<b>Arbeidsongeschiktheid-uitkeringen (AO)</b>	<b>56</b>	<b>58</b>	<b>64</b>	<b>65</b>	<b>92</b>	<b>62</b>	<b>71</b>
• WAO-uitkering	39	36	42	39	53	41	39
• WIA-uitkering	6	7	8	10	12	7	9
• Wajong-uitkering	8	7	10	13	22	10	18
<b>Totaal uitkeringen</b>	<b>86</b>	<b>85</b>	<b>93</b>	<b>176</b>	<b>143</b>	<b>100</b>	<b>136</b>

<sup>25</sup> [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)



**Thema: samenwerkingsverbanden in de regio**

**Oriëntatie gemeenten in de gemeenschappelijke regelingen:**

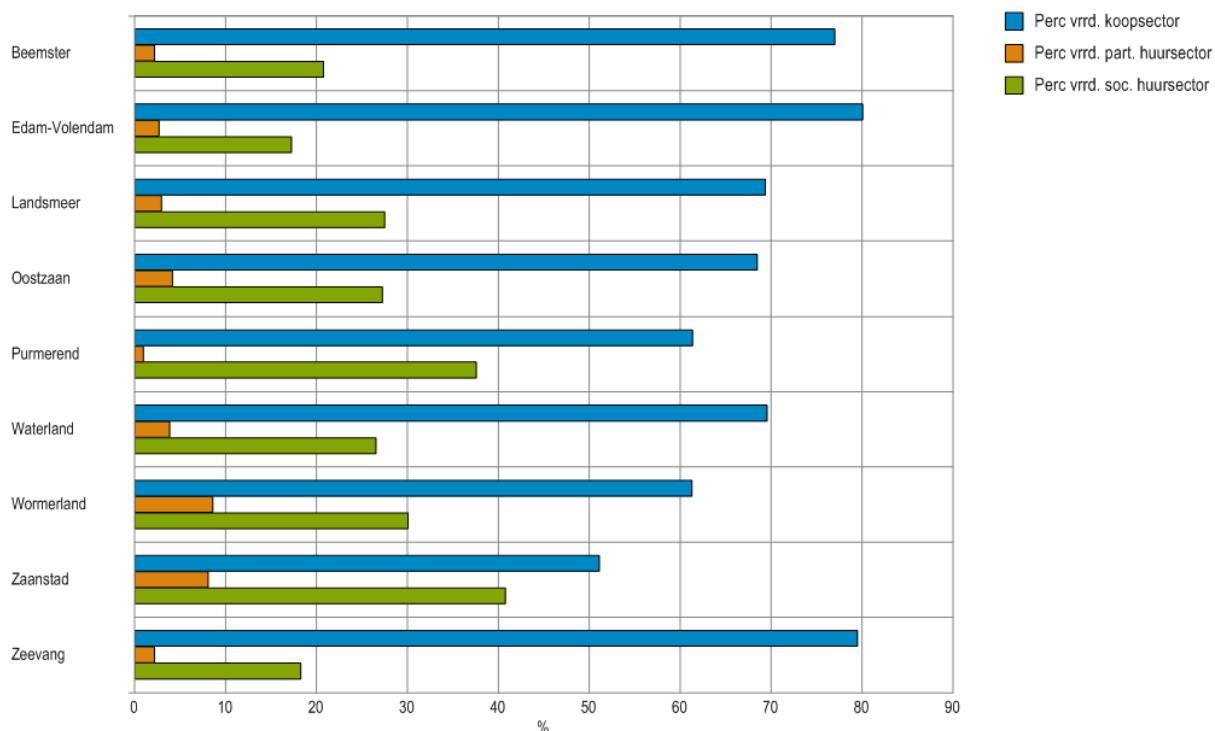
Gemeenschappelijke regelingen	Oostzaan	Wormerland	Amsterdam	Waterland	Edam-Volendam	Zeevang	Zaanstad	Purmerend	Beemster
Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	x	x		x	x	x	x	x	x
GGD Zaanstreek-Waterland	x	x		x	x	x		x	x
Baanstede	x	x		x	x	x	x	x	x
Recreatiegebied Het Twiske-Waterland	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Intergemeenschappelijke samenwerkingsorgaan Waterland (ISW) met Waterlands archief		x		x	x	x		x	x
Stadsregio Amsterdam	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Gezamenlijke ombudsman			x	x			x		

**Thema: wonen**

**Kerngegevens**

Gemeente	Woningvoorraad 1/1/2013	Woningdichtheid Per km2 1/1/2013	Gemiddeld aantal personen per huishouden 1/1/2013	65 jaar of ouder in % v/d totale bevolking
Landsmeer	4.432	196	2,33	19,7%
Oostzaan	3.981	345	2,37	18,4%
Purmerend	34.893	1.492	2,25	16,8%
Edam-Volendam	11.876	728	2,51	16%
Amsterdam	411.111	2.480	1,81	11,6%
Beemster	3.427	49	2,39	19,1%
Zaanstad	66.110	895	2,22	16,5%
Zeevang	2.548	67	2,45	18,7%
Waterland	7.033	135	2,32	20,3%
Wormerland	6.512	168	2,32	20,3%

Woningvoorraad [%] 2011  
gemeenten



Bron: ABF Research - Systeem woningvoorraad (Sysvov)

### Verhuisbewegingen regio-gemeenten 2012

Landsmeer vervult een belangrijke functie voor gevorderde gezinnen die op zoek zijn naar een ruime koopwoning. Dat wordt bevestigd door de verhuisbewegingen tussen Landsmeer en andere gemeenten.

De sterkste banden heeft Landsmeer met Amsterdam (vooral uitstroom), maar ook met direct omliggende gemeenten (Oostzaan en Purmerend).

Van:	Naar:	Amsterdam	Beemster	Edam-Volendam	Oostzaan	Purmerend	Waterland	Wormerland	Zaanstad	Zeevang	Landsmeer
<b>Amsterdam</b>	-	-	42	88	124	846	254	106	851	37	262
<b>Beemster</b>	46	-	-	2	1	131	1	4	6	10	0
<b>Edam-Volendam</b>	94	7	-	-	0	78	31	0	4	24	1
<b>Oostzaan</b>	49	7	1	-	-	21	4	1	111	0	7
<b>Purmerend</b>	573	157	59	15	-	-	47	33	155	43	27
<b>Waterland</b>	139	12	32	3	70	-	-	4	18	3	4
<b>Wormerland</b>	85	3	0	0	44	5	-	-	278	0	0
<b>Zaanstad</b>	1.079	12	18	65	169	18	269	-	-	5	12
<b>Zeevang</b>	35	14	14	1	33	2	0	0	6	-	4
<b>Landsmeer</b>	128	6	6	15	28	5	3	22	22	3	-

Bron: CBS

2013	Landsmeer	Oostzaan	Waterland	Wormerland	Purmerend	Zaanstad	Edam-Volendam	NoordA'dam Stads-deel	Zeevang	Beemster
Afstand tot ziekenhuis km	4,9	5,2	7,2	5,4	2,1	2,6	1,8	3	8,7	7,1
Afstand tot brandweerkazerne km	0,9	0,8	3,3	1,4	1,9	1,4	1,3	2,1	1,7	1,6
Aantal basisscholen	6	4	10	6	23	46	6	33	6	3
Aantal restaurants in straal van 3 km*	11,3	7,2	8,7	16,2	31,8	32,1	26,4	24,1	2	14,4
Afstand tot supermarkt km	1	0,8	1,4	1,3	0,9	0,7	0,7	0,8	1,9	1,6
Afstand tot bibliotheek km	1	0,9	1	1,9	2,2	1,8	1,2	1,1	7,2	1,9
Gemeentelijke heffing per inwoner in €	202	240	180	170	182	226	165	469	155	166

\* Het gemiddeld aantal restaurants binnen een vaste afstand over de weg voor alle inwoners van een gebied.

## Thema: Bevolkingssamenstelling

### Bevolkingssamenstelling naar leeftijd 2013

	Totaal	0-19	20-29	30-39	40-49	50-64	65-79	80 of ouder
<b>Landsmeer</b>	<b>10.454</b>	<b>2.361</b>	<b>964</b>	<b>932</b>	<b>1.688</b>	<b>2.449</b>	<b>1.537</b>	<b>523</b>
		22,5%	9,2%	8,9%	16,1%	23,4%	14,7%	5,0%
<b>Oostzaan</b>	<b>9.141</b>	<b>2.162</b>	<b>823</b>	<b>889</b>	<b>1.601</b>	<b>1.988</b>	<b>1.287</b>	<b>390</b>
		23,6%	9,0%	9,7%	17,5%	21,7%	14,0%	4,2%
<b>Wormerland</b>	<b>15.740</b>	<b>3.645</b>	<b>1.459</b>	<b>1.411</b>	<b>2.707</b>	<b>3.326</b>	<b>2.543</b>	<b>649</b>
		23,1%	9,2%	8,9%	17,1%	21,1%	16,1%	4,1%
<b>Beemster</b>	<b>8.785</b>	<b>2.050</b>	<b>815</b>	<b>813</b>	<b>1.413</b>	<b>2.017</b>	<b>1.287</b>	<b>390</b>
		23,3%	9,2%	9,2%	16,0%	22,9%	14,6%	4,4%
<b>Zeevang</b>	<b>6.317</b>	<b>1.514</b>	<b>560</b>	<b>521</b>	<b>1.031</b>	<b>1.507</b>	<b>980</b>	<b>204</b>
		23,9%	8,8%	8,2%	16,3%	23,8%	15,5%	3,2%
<b>Edam-Volendam</b>	<b>28.754</b>	<b>7.243</b>	<b>2.920</b>	<b>3.615</b>	<b>4.353</b>	<b>6.015</b>	<b>3.794</b>	<b>814</b>
		25,1%	10,1%	12,5%	15,1%	20,9%	13,1%	2,8%
<b>Waterland</b>	<b>17.091</b>	<b>3.795</b>	<b>1.594</b>	<b>1.508</b>	<b>2.614</b>	<b>4.109</b>	<b>2.718</b>	<b>753</b>
		22,2%	9,3%	8,8%	15,2%	24,0%	15,9%	4,4%
<b>Zaanstad</b>	<b>149.622</b>	<b>34.780</b>	<b>17.442</b>	<b>19.426</b>	<b>24.470</b>	<b>28.860</b>	<b>18.856</b>	<b>5.788</b>
		23,2%	11,6%	12,9%	16,3%	19,2%	12,6%	3,8%
<b>Purmerend</b>	<b>79.482</b>	<b>18.040</b>	<b>8.977</b>	<b>9.413</b>	<b>13.023</b>	<b>16.668</b>	<b>10.027</b>	<b>3.324</b>
		22,6%	11,2%	11,8%	16,3%	20,9%	12,6%	4,1%
<b>Amsterdam</b>	<b>799.278</b>	<b>163.082</b>	<b>145.351</b>	<b>139.288</b>	<b>120.288</b>	<b>138.633</b>	<b>69.219</b>	<b>23.398</b>
		20,4%	18,1%	17,4%	15,0%	17,3%	8,6%	2,9%

Bron: CBS

## **Verlag bijeenkomsten Klankbordgroep van de burgers**

**13 mei 2014**

**22 mei 2014**



### **Inhoudsopgave**

1. Inleiding
- 1.1 Samenstelling klankbordgroep
2. Thema's
3. Kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid (3K's)
4. Bestuurskracht
5. Fusie / Herindeling
6. Samenwerkingsverbanden
7. Stellingen
8. Vervolgproces: referendum of anders?
9. Opmerkingen klankbordgroep
10. Overige thema's

# 1. Inleiding

De projectgroep Bestuurlijke toekomst bereidt onder leiding van burgemeester Astrid Nienhuis het besluitvormingsproces van de gemeenteraad hierover voor. Via het Kompas, de gemeentewebsite en social media is een uitnodiging uitgegaan naar de inwoners van Landsmeer om deel te nemen aan een klankbordgroep. Op 13 en 22 mei 2014 is de samengestelde klankbordgroep bijeen gekomen. De klankbordgroep inwoners vervulde de rol van denktank in dit proces. De leden van de klankbordgroep hebben de projectgroep voorzien van thema's/onderwerpen die zij als inwoner van onze gemeente belangrijk vinden voor de raad om mee te nemen in het besluit. De klankbordgroep heeft ook mee gedacht met de projectgroep hoe inwoners betrokken kunnen blijven bij het traject.

## 1.1. Samenstelling klankbordgroep

De klankbordgroep bestond uit een diversiteit aan mensen. Er waren geboren en getogen Landsmeeders, maar ook Landsmeeders die op latere leeftijd zijn komen wonen in het dorp. Leden variërend van student, gepensioneerd tot ondernemer. Een paar leden werken zelf bij een andere gemeente en vonden het een mooie kans om mee te praten en denken met hun eigen gemeente. De klankbordgroep was een representatieve afvaardiging van de gehele gemeenschap.

## 2. Thema's

De klankbordgroep is tijdens de twee bijeenkomsten met elkaar in gesprek gegaan over onderwerpen, ook wel thema's genoemd, die belangrijk zijn voor de inwoners van Landsmeer. Centrale vraag hierbij was: Waar moet de gemeenteraad rekening mee houden bij haar keuze voor de bestuurlijke toekomst? Wat mag niet ten koste gaan van de beslissing over de bestuurlijke toekomst?

Tijdens de eerste bijeenkomst hebben de leden in drie subgroepen de thema's met elkaar verzameld. Tijdens de tweede bijeenkomst zijn de thema's geprioriteerd. De geprioriteerde thema's worden hieronder toegelicht. De overige thema's zijn opgenomen in het tabel aan het eind van dit verslag.

### Prioritering:

De zes belangrijkste thema's zijn:

- Wonen
- Groen (inclusief het Twiske en Ilperveld)
- Sport, cultuur en overige voorzieningen
- Participatie
- Dienstverlening
- Bestuurlijk en ambtelijk apparaat

Thema	Aandachtspunt
Wonen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Betaalbare huurwoningen behouden en uitbreiden;</li><li>• Voldoende nieuwe woningen voor Landsmeeders.</li><li>• Voortgang maken met beschikbare bouwgrond;</li><li>• Huisvesting voor jong en oud;</li><li>• Alle groepen gelijkwaardig verdelen;</li><li>• Landelijk kunnen blijven wonen;</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorrang voor Landsmeerse woningzoekenden</li> </ul>
Sport, cultuur en overige voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sportvoorzieningen moeten op peil blijven / niet verminderen;</li> <li>• Zou zwembad open blijven in klein dorp?</li> <li>• Is betrokkenheid groter bij landelijke organisatie?</li> <li>• Zijn er meer subsidiemogelijkheden bij steden?</li> <li>• Dorpshuis, bibliotheek, verenigingen en muziek behouden door de kleinschaligheid.</li> <li>• Minimale behoud van niveau huidige voorzieningen</li> <li>• Bij fusie verdwijnt de Lokale Omroep Landsmeer (LOL) door wettelijke bepalingen.</li> <li>• Eigenheid / thuisvoelen behouden;</li> <li>• Historie van het dorp respecteren.</li> </ul>
Groen (inclusief het Twiske en IJperveld)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociaal-maatschappelijk belangrijk;</li> <li>• Ruimte voor rust en sport;</li> <li>• Groen maakt de Landsmeerder trots;</li> <li>• Stemverhouding Twiske is wie betaalt, regeert;</li> <li>• Groen, rust en ruimte is belangrijker op de agenda bij landelijke gemeenten, dan bij stedelijk.</li> </ul>
Participatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inbreng voor bewoners en hier naar handelen;</li> <li>• Laagdrempeligheid en participatie moeten voorop staan;</li> <li>• Belangrijk dat burger in beeld blijft.</li> </ul>
Dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loket in dorp houden;</li> <li>• Stedelijke problemen zijn anders dan dorp;</li> <li>• Dienstverlening gemeenten moet bereikbaar blijven (dichtbij)</li> <li>• Betrokkenheid met inwoners is belangrijk</li> </ul>
Bestuurlijk en ambtelijk apparaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indien mogelijk zelfstandig. Anders sterke partner en geen versnippering;</li> <li>• Kleine gemeente combinatie;</li> <li>• Schaalvergroting als middel om kennis te verbeteren;</li> <li>• Goed bestuur is noodzakelijk;</li> <li>• Voldoende kennisniveau bij overheid/gemeente nodig;</li> <li>• Zo min mogelijk onnodige kosten in de ambtelijke bedrijfsvoering.</li> <li>• Geen big-bang maar stapsgewijs naar meer samenwerken / fuseren.</li> </ul>

### 3. Kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid (3K's)

De belangrijkste reden voor een fusie/samenwerking is het bewaken van de drie 3K's: kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit.

Vraag vanuit de klankbordgroep:

**Als wordt gekeken naar de resultaten van de fusies en samenwerkingsverbanden in de studie bestuurlijke toekomst (H6), dan valt op dat er geen kostenbesparing plaatsvindt. Hoe komt dat?**

De ambtelijke organisatie krijgt betaald naar grootte van de gemeente. Dus de besparing die een fusie lijkt op te leveren, wordt vervolgens weer deels teniet gedaan door cao afspraken. Voor fusie hebben de respectievelijke gemeenten vaak kritisch gekeken naar de aard en inspanning op de verschillende terreinen en daar op basis

van prioritering keuzes gemaakt. Na de fusie wordt vaak besloten deze onderwerpen allemaal weer ter hand te nemen. Tot slot is vaak sprake van een verhoogde ambitieniveau na fusie, omdat de financiële ruimte – door fusie – is toegenomen.

Bij samenwerkende gemeenten speelt juist weer de dubbele kosten voor de besturen. De winst die geboekt wordt, is de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en de vermindering van de kwetsbaarheid van de organisatie. Dat moet ook het doel van een keuze voor fusie of samenwerking zijn.

## 4. Bestuurskracht

In de studie bestuurlijke toekomst Landsmeer, Hoofdstuk 3.1, is uitgewerkt wat er voor nodig is om de bestuurskracht te meten. De bestuurskracht is relevant voor de eerste vraag voor de bestuurlijke toekomst: *'Kan Landsmeer verder op de huidige manier en zelfstandig blijven zonder samenwerken?'*

### Introductie vanuit de projectgroep:

Er zijn drie verschillende niveaus van bestuurskracht:

1. De gemeente kan voor haar eigen inwoners zorgen
2. De gemeente kan inspelen op initiatieven uit de nabije regio (bijvoorbeeld Zaanstreek-Waterland) en haar rol in de gemeenschappelijke regelingen ten volle spelen.
3. De gemeente kan haar rol spelen met de ambities van de Stadsregio Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam.

De bestuurskracht kan gemeten worden door een extern professioneel bureau of door een eigen onderzoek die intern wordt uitgevoerd. Centrale vraag: *'Willen de inwoners weten hoe de bestuurskracht van Landsmeer er uit ziet?'*

### Vraag vanuit de klankbordgroep:

#### **Wat maakt het verschil tussen een intern en extern onderzoek?**

*Een professioneel bureau zal vooral een uitgebreid, cijfermatig rapport uitbrengen. Intern (de gemeenteraad, het college, gemeentesecretaris/MT en de beleidsmedewerkers uit de ambtelijke organisatie) kan aan de hand van de vijf vragen voor bestuurskracht een waarde oordeel geven over de bestuurskracht van Landsmeer. Dit is dan niet gebaseerd op cijfers, maar op ervaringen uit de praktijk.*

### Vraag vanuit de projectgroep:

#### **Stel: uit intern onderzoek blijkt dat Landsmeer onvoldoende bestuurskrachtig is om een rol van betekenis te spelen in de regio. Wordt dan niet getwijfeld aan de uitkomst?**

De algemene opinie vanuit de klankbordgroep luidt dat het niet uitmaakt wie het onderzoek verricht, zolang het maar transparant gebeurt. Als duidelijk is waarop de conclusies worden gebaseerd, dan zal niet getwijfeld worden aan de uitkomst. Binnen de klankbordgroep is wel duidelijk dat er 'iets' moet gebeuren en dat doorgaan op de huidige manier niet wenselijk is.

**Advies klankbordgroep:** bestuurskrachtmeting zelf (intern) uitvoeren en in het rapport toelichten hoe het rapport tot stand is gekomen (transparant).

## 5. Fusie / Herindeling

### Introductie vanuit de projectgroep:

Bij een fusie tussen twee gemeenten blijft er één burgemeester, een college en gemeenteraad over. De bestuurskracht van de nieuwe gemeente neemt toe ten opzichte van de voormalige twee gemeenten. De vaste uitkering vanuit het Rijk wordt lager. Of de algemene uitkering afneemt is afhankelijk van verschillende factoren. Wel is zeker dat fusie een langdurig proces is. Bij fusie moeten verschillende regelgeving en beleidsstukken op elkaar afgestemd worden (harmonisatie).

### Reacties uit de klankbordgroep:

De kosten van een fusie zijn heel hoog. Het proces duurt lang en zou langer uit kunnen vallen dan 4 jaar. Terwijl de besparingen na de fusie marginaal zijn. Daartegenover staat de Toekomstvisie 'Ruimte voor kwaliteit'. Deze is aangenomen door de gemeenteraad. Als je deze wil uitvoeren, zul je een zekere mate van zelfstandigheid moeten bewaken. Wat is dan de winst van fusie?

Het is duidelijk dat de huidige situatie niet lang te handhaven is. Er moet iets gebeuren. Samenwerking met een andere gemeenten is ook een mogelijkheid. Een eigen bestuur is hierbij van groot belang, dichtbij de bewoners en een bestuur dat zelf beslissingen kan nemen over de eigen financiën.

Wat is de doelstelling van een fusie/samenwerking? Als dit de 3K's zijn en de financiële noodzaak van ondergeschikt belang is, dan moet dit ook gecommuniceerd worden naar de inwoners.

Bij fusie, maar ook samenwerking is het wel belangrijk dat er voldoende wil is om dit te doen. Belangrijk hierbij is wat de onderlinge verhoudingen zijn, zodat er gelijkgestemdheid is. Daarbij is het goed om in beeld te brengen wat wij te bieden hebben aan de andere gemeente en vice versa.

Het water lijkt tot de knieën te staan. Onze strategische keuze is dan een afweging tussen de eigenheid van het dorp dat we willen behouden (sterkte); de landelijke regelgeving die op ons afkomt (bedreiging of ook kans?), de afnemende bestuurlijke legitimatie (bedreiging), de toestand van de ambtelijke organisatie (zwak denk ik) en de kansen die we zien in de samenwerking met onze landelijke partners. Maar dan concreet wat hebben zij ons en wij hen te bieden? Zo ontstaat inhoudelijk richting voor een (voorkeurs)model. En weten we vrij overzichtelijk hoe we er voor staan. Dat lijkt me ook een verhaal dat de burgers zouden moeten weten.

Een fusie of samenwerking kan ook kansen bieden om het als gemeente eens anders te gaan benaderen en anders te doen. De inwoners moeten nog meer centraal komen te staan.

### Vanuit de projectgroep:

Bij een fusie met een van de gemeenten uit de regio Zaanstreek-Waterland zijn de frictiekosten lager, omdat het zwaartepunt van de Landsmeerse samenwerkingsrelaties (inclusief de gemeenschappelijke regelingen) in deze regio ligt. De ambtelijke organisatie houdt bij het aangaan van overeenkomsten rekening met een fusie in de toekomst. Er worden meer flexibele contracten gesloten of samenwerkingsverbanden met een ontsnappingsclausule bij een fusie. Hierdoor kunnen de frictiekosten lager uitvallen als de gemeenteraad voor een fusie kiest.



Vraag vanuit de klankbordgroep:

### **Hoeveel inwoners moet een gemeente hebben?**

Er zijn verschillende theorieën te vinden over het aantal inwoners dat een gemeente moet hebben voor een bestendige organisatie. Minister Plasterk heeft 100.000 inwoners geroepen, maar dit is alweer genuanceerd. Andere aantallen zijn 30.000 inwoners en 50.000 inwoners. Bij de fusie tussen Edam-Volendam en Zeevang heeft de commissaris van de Koning aangegeven dat hij 37.000 inwoners eigenlijk niet voldoende bestuurskrachtig vindt, maar dat hij de fusie wel laat doorgaan. De OVER-gemeente zijn zelf op zoek naar partners, omdat de huidige organisatie niet bestendig is. Zij vertegenwoordigen 27.000 inwoners. Om deze reden gaat de burgemeester bij de term 'bestendig' uit de opdracht van de gemeenteraad uit van een minimum van 50.000 inwoners.

## **6. Samenwerkingsverbanden**

Introductie vanuit de projectgroep:

Iedere gemeente behoudt haar eigen burgemeester, gemeenteraad en college. De bestuurskracht neemt toe. De vaste uitkering en algemene uitkering blijft gelijk. Iedere gemeente behoudt zijn eigen regelgeving en beleid. Het personeel werkt doorgaans voor alle besturen.

Vanuit de klankbordgroep:

Als de gemeenteraad kiest voor samenwerking, dan is het efficiënt om de regelgeving en beleidsstukken van de samenwerkende gemeenten op elkaar af te stemmen. Anders zal er onduidelijkheid ontstaan in de organisatie.

Vragen vanuit de klankbordgroep:

### **Hoe verhoudt een samenwerkingsverband zich tot de 3K's?**

De ambtelijke samenwerking biedt sparringsmogelijkheden en vergroot daarmee de kwaliteit van de dienstverlening. Voor de kosten levert dit doorgaans geen winst op.

### **Kan de gemeente Zaanstad een samenwerking tussen Wormerland, Oostzaan en Landsmeer tegenhouden?**

Samenwerking is een keuze van de raden. Dit kan niet worden tegen gehouden door andere gemeenten. Bij fusie speelt de Ahri-procedure. Hierin worden de omliggende gemeenten door de Provincie gevraagd welke gewenste en ongewenste effecten een fusie voor deze gemeente heeft.

### **Hoe kijkt de gemeente Waterland naar een samenwerking met Landsmeer?**

Aan het begin van het jaar heeft het toenmalig college van burgemeester en wethouders een oriënterend gesprek gevoerd in de regio. Het vorige college van Waterland heeft tijdens hun collegeperiode niet gesproken over een fusie of welke vorm van samenwerking dan ook. Met de komst van het nieuwe college worden de mogelijkheden verkend.

### **Kan samenwerking opgelegd worden?**

Ja, doorgaans gebeurt dat van onderaf (gemeenten zelf), maar de Provincie kan van bovenaf de verplichting tot samenwerking of fusie opleggen. Dit houdt verband met de vraag of Landsmeer voldoende bestuurskracht heeft en of door mutaties in de regio geen restproblematiek ontstaat.

## 7. Vervolgproces: referendum of anders?

### Introductie vanuit de projectgroep:

Na de beeldvormende fase gaat de gemeenteraad over tot de oordeelsvormende fase en vervolgens tot de besluitvorming. De projectgroep zal de gemeenteraad adviseren om de inwoners in de oordeelsvormende fase te betrekken. Centrale vraag: op welke wijze zijn de inwoners voldoende betrokken bij de oordeelsvorming? Is dit een referendum, of kan dit ook op een andere manier?

### Vanuit de klankbordgroep:

Een referendum is alleen mogelijk als er een uitgewerkt scenario is, waarbij de inwoners kunnen kiezen tussen ja of nee.

Voordat een referendum mogelijk is, dienen de inwoners voldoende geïnformeerd te worden. Wat zijn de scenario's met de plussen en minnen. Bijvoorbeeld met inlooptmogelijkheden voor vragen.

Een referendum is in het proces dat nu tot november 2014 loopt nog onvoldoende mogelijk. Er is meer interesse in interactieve wijkgesprekken om inwoners te informeren. 4 Juni is hierbij een eerste aanzet. De gemeenteraad zou dit kunnen overnemen in de oordeelsvormende fase.

De inwoners moeten vooral goed geïnformeerd worden over de stappen die genomen worden. Dit kan via de gebruikelijke kanalen, waarbij de LOL niet vergeten moet worden. Dan is er vanzelf voldoende draagvlak voor de beslissing die wordt genomen. Als keuzes niet goed toegelicht worden, komt er weerstand.

**Advies klankbordgroep:** in dit stadium past meer wijkgesprekken met de raad en nog geen referendum. Pas als er een uitgewerkt scenario ligt, zou een referendum kunnen.

## 8. Stellingen

Aan de klankbordgroep is een aantal stellingen voorgelegd. De stellingen waren ruim opgezet, zodat er een discussie gevoerd kon worden over hetgeen men écht belangrijk vindt.

Stelling	Eens	Oneens	Opmerkingen klankbordgroep
Het afhalen van een paspoort mag ook buiten Landsmeer zijn	0	15	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ouderen zijn minder mobiel en moeten dichtbij huis bij de gemeentebalie terecht komen.</li><li>• Is het mogelijk dat ook de front-office verdwijnt als Landsmeer zelfstandig blijft? <i>Burgemeester: dat is niet gebruikelijk.</i></li><li>• Op basis van de huidige formulering stem ik oneens. Het is ook afhankelijk van de afstand naar het juiste loket.</li></ul>

Ik betaal liever jaarlijks meer belastingen, dan dat Landsmeer zijn zelfstandigheid opgeeft	9	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landsmeer moet grip houden op de financiële belastingen. Geen structurele verhoging.</li> <li>• Bij fusie gaan doorgaans de kosten omhoog, dus is zelfstandigheid goedkoper.</li> <li>• Ook als de belasting omhoog gaat, redden we het niet in Landsmeer.</li> </ul>
De lokale voorzieningen moeten altijd in stand blijven	7	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dit moet wel genuanceerd worden. Sommige voorzieningen wel, andere niet.</li> <li>• Het niveau van de voorzieningen moet op peil blijven. Sport draagt bij aan de gezondheid, cultuur aan de geest.</li> <li>• Als niet meer rendabel is, dan moet je wel kiezen. Daarbij kijken naar de voorzieningen die het meest bezocht wordt.</li> <li>• <i>Burgemeester: liever investeren in kwaliteit van of kwantiteit aan voorzieningen? Kwaliteit.</i></li> </ul>

## 9. Opmerkingen klankbordgroep

**Als wordt gekeken naar de thema's in combinatie met de mogelijke samenwerkingsvormen, dan weten wij niet hoe dit verband met elkaar houdt. Heeft de keuze voor een centrumgemeentemodel bijvoorbeeld invloed op het open houden van het zwembad? Zijn hier voorbeelden van in andere gemeenten?**

Goede vraag, dit vergt nader onderzoek.

**Waterland heeft kernraden, wat is de bestuurlijke kracht daarvan?**

*Burgemeester: als ik direct een wedervraag mag stellen, waarom spreekt jou dat aan? Voor het behouden van de gemeentelijke identiteit. Een kernraad als niet-bestuurlijk orgaan dat contact houdt met bewoners. Dit wordt nogal eens gemist in de bestuurlijke omgeving. Goede start om daar iets mee te doen. Je blijft als gemeente dicht bij de bewoners.*

**In bijlage 3 van de studie bestuurlijke toekomst zijn enkele kerngegevens opgenomen over de verschillende oriëntatie-gemeenten. Erg interessant om deze gegevens naast elkaar te zien en te zoeken naar een gelijke partner. Zouden er nog meer kerncijfers bij kunnen? Met name de financiën van de gemeenten.**

De projectgroep gaat kijken of dit mogelijk is.

### In hoeverre is het document openbaar?

Alle documentatie zal voorafgaand aan 4 juni 2014 worden gepubliceerd op internet.

## 10. Overige thema's

Thema	Aandachtspunt
Gemeentelijke belastingen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lasten voor burgers mogen niet structureel hoger worden;</li><li>• Landsmeer moet zeggenschap houden over gemeentelijke belastingen.</li></ul>
Onderhoud bestrating/ openbaar groen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Planmatig onderhouden en uitvoeren door gemeente</li></ul>
Zorg	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dagopvang voor ouderen in Landsmeer uitbreiden, zodat zij hier op hun oude dag kunnen blijven;</li><li>• Sociaal contact zit meer in een dorp (zorg voor elkaar);</li><li>• Opvang sociaal zwakkere groepen belangrijk.</li></ul>
Economie, recreatie en toerisme	<ul style="list-style-type: none"><li>• Voldoende recreatiemogelijkheden is belangrijk;</li><li>• Er moet ruimte zijn voor toerisme;</li><li>• Versterken van de lokale economie.</li></ul>

### Thema's waar Landsmeer geen invloed op heeft:

Thema	Aandachtspunt
Horeca (Landsmeer bepaalt alleen locaties in bestemmingsplan)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verscheidenheid horeca aanbod te klein.</li></ul>
Onderwijs (alleen huisvesting doet Landsmeer)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Behouden van goed basisonderwijs.</li></ul>
Openbaar vervoer en bereikbaarheid (vanuit Stadsregio)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Openbaar vervoer mag niet verslechteren;</li><li>• Verbetering bereikbaarheid oostwest/noord zuid.</li></ul>
Financiën (Toezicht vanuit Provincie)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Financiën moeten op orde zijn;</li><li>• Stedelijke betrokkenheid niet groot.</li><li>• Niet meer uitgeven dan aanwezige budget.</li></ul>