

Voortgang en advies Bestuurlijke Toekomst Landsmeer (raadsbesluit 23 mei jl.)

Inleiding

Op 23 mei jl. heeft de gemeenteraad besloten om een bestuurlijke fusie na te streven, in ieder geval met Waterland en zo mogelijk ook met Oostzaan en Wormerland. Daarbij is aan het college opgedragen om:

1. verkennende gesprekken te voeren met de colleges van Waterland, Oostzaan en Wormerland en de uitkomst daarvan te delen, uiterlijk voor het einde van 2019;
2. een quick scan te laten uitvoeren naar de bestuurskracht van Landsmeer en Waterland tezamen en de uitkomst daarvan te delen, uiterlijk in september 2019;
3. de intensivering van de ambtelijke samenwerking met groen-landelijke gemeenten onverkort voort te zetten;
4. het vervolgproces tezamen met de werkgroep 'Bestuurlijke toekomst' (werkgroep BT) in te richten.

De uitkomst en/of voortgang van voorstaande punten treft u hierbij aan. Daarnaast besteden wij als eerste aandacht aan het standpunt (bijlage 1) van het college van Waterland over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Waterland. Dieper wordt daarbij ingegaan op wat dit kan betekenen voor Landsmeer. Ook wordt nader ingegaan op het verzoek aan het college om te reageren op de brief van het college van Waterland waarin gevraagd wordt of de gemeente Landsmeer ook opteert voor een bestuurlijke fusie met Waterland en Edam-Volendam per 1-1-2023.

Ten aanzien van uw besluit om het vervolgproces samen met de werkgroep Bestuurlijke Toekomst in te richten kunnen wij u melden dat in samenwerking een spoorboekje voor de uitvoering van uw besluit is opgesteld. De werkgroep BT komt maandelijks bijeen. De portefeuillehouder, de gemeentesecretaris en ambtelijk adviseur sluiten regelmatig aan bij het overleg met de werkgroep BT om op procesniveau de voortgang te bespreken en af te stemmen.

1. Standpunt college Bestuurlijke Toekomst Waterland

Het college van de gemeente Waterland heeft in haar vergadering van 22 oktober jl. een standpunt ingenomen over de bestuurlijke toekomst van Waterland. Aan de gemeenteraad wordt een keuze uit twee varianten voorgelegd. Dat zijn:

- een besluit tot een bestuurlijke fusie met Edam-Volendam en Landsmeer per 1-1-2023;
- zelfstandig blijven en het nemen van de financiële verantwoordelijkheid door het structureel beschikbaar stellen van een bedrag van 1 miljoen euro.

Daarbij wordt door de meerderheid van het college van Waterland een duidelijke voorkeur aangegeven voor een bestuurlijke fusie met Edam-Volendam en Landsmeer. Het college van Waterland is van mening dat een fusie voor een slagkrachtige gemeente zorgt die taken toekomstgericht kan blijven uitvoeren. Een schaalvergroting zorgt voor een stabiele ambtelijke slagkracht die in staat is belangrijke taken zoals de energietransitie, omgevingswet, sociaal domein en jeugdzorg op te pakken. De ambtelijke organisatie onderschrijft de problematiek en heeft aangegeven in ruime meerderheid (75%) voor een bestuurlijke fusie te zijn.

Ook is het college van Waterland van mening dat een fusie meer kansen en mogelijkheden biedt om de regio Zaanstreek-Waterland te versterken en dat de variant Waterland - Edam-Volendam - Landsmeer, voor Waterland meer zekerheden geeft om invloed te versterken binnen de regio Zaanstreek-Waterland.

Het college van Waterland komt tot deze keuze na een uitgebreid traject van voorbereiding en participatie. Verschillende andere mogelijkheden zijn tijdens dit traject al afgevallen. Zo geeft het college aan dat zij niet kiezen voor een ambtelijke fusie omdat dit geen gedegen oplossing biedt voor de versterking van de bestuurskracht. Daarnaast laat de praktijk in andere gemeenten zien dat deze optie weinig vruchtbaar blijkt te zijn omdat 'meerdere kapiteins nu eenmaal lastig één schip kunnen besturen'.

In het advies wordt aangegeven dat het college op dit moment niet kiest voor Amsterdam en Purmerend als fusiepartner omdat deze draagvlak missen vanwege (te) grote schaal danwel herkenbaarheid. Ook een fusie met alleen Landsmeer mist draagvlak, vanwege (te) kleine schaalgrootte.

Het standpunt van het college is op 22 oktober jl. definitief vastgesteld en zal voor de eerste keer worden besproken in de raad van 12 december a.s. De tweede behandeling in de raad is op 6 februari 2020 gepland.

Het college van Waterland heeft het college van Edam-Volendam en Landsmeer uitgenodigd te reageren en haar visie te geven op het standpunt van Waterland. Het college van Waterland vraagt in haar brief expliciet of de gemeente Landsmeer ook opteert voor een bestuurlijke fusie met Waterland en Edam-Volendam per 1-1-2023. Het college van Landsmeer zal een reactie geven na de behandeling in de BO-sessie op 21 november. Een voorzet voor de reactie van het college is in concept opgenomen in bijgaande brief aan het college van Waterland (bijlage 2). Wij nodigen uw raad dan ook uitdrukkelijk uit om uw zienswijze uit te brengen op het standpunt van het college van Waterland en de bijgevoegde conceptbrief van het college aan het college van Waterland

2. Uitkomst verkennende gesprekken Waterland, Oostzaan en Wormerland

Naar aanleiding van het raadsbesluit van 23 mei jl. zijn gesprekken gevoerd met de in het raadsbesluit genoemde gemeenten. Het doel is het raadsbesluit van Landsmeer toe te lichten en de reactie hierop te vernemen van het college van Waterland, Oostzaan en Wormerland. Tijdens de gesprekken is ook verkend welke (on)mogelijkheden de gemeenten zien ten aanzien van een bestuurlijke of ambtelijke fusie.

De verkennende gesprekken met Waterland, Oostzaan en Wormerland zijn apart van elkaar, maar allen in een prettige sfeer en openheid verlopen. Portefeuillehouder mw. Elfferich en gemeentesecretaris mw. Van Geffen hebben deze gesprekken gevoerd namens Landsmeer. De gesprekken zijn gevoerd met de burgemeester en secretaris van betreffende gemeente. Bij Waterland was tevens de portefeuillehouder bestuurlijke toekomst Waterland aanwezig. Onderstaand treft u een samenvatting van de reactie van iedere gemeente.

Samenvatting reactie college Waterland

Waterland laat weten zich op dit moment vooral te richten op haar eigen proces over de bestuurlijke toekomst van Waterland. Hierin legt het college van Waterland twee varianten voor aan de raad: een bestuurlijke fusie tussen Waterland, Edam-Volendam en Landsmeer of zelfstandig blijven als gemeente Waterland. Een meerderheid van het college heeft daarbij de voorkeur voor een bestuurlijke fusie. Voor Waterland is het geen optie om een fusie aan te gaan met alleen de gemeente Landsmeer, dus zonder Edam-Volendam. Dit wordt ook uitgebreid gemotiveerd in het standpunt van het college van Waterland van 1 oktober jl. Daarmee is er op dit moment ook geen draagvlak voor een bestuurlijke fusie tussen Waterland – Oostzaan – Wormerland – Landsmeer.

Samenvatting reactie college Oostzaan

Oostzaan geeft aan dat zij graag in gesprek blijven over ambtelijke samenwerkingsmogelijkheden met Landsmeer en andere gemeenten in de regio. Zij willen graag bij gesprekken over samenwerking worden betrokken voordat er bij andere gemeenten onomkeerbare besluiten worden genomen, omdat deze besluiten ook gevolgen kunnen hebben voor Oostzaan.

Oostzaan stelt voor om de eerder gestopte samenwerking op een aantal specifieke onderwerpen (de z.g. G5 samenwerking) opnieuw leven in te blazen, omdat dit goed is voor de samenwerking tussen de kleinere gemeenten in deze regio.

Oostzaan en Wormerland zijn samen een proces van zelfevaluatie gestart. Medio december wordt de rapportage verwacht. Het college van Landsmeer wordt uitgenodigd om input te leveren op de zelfevaluatie. Daarnaast loopt op dit moment een traject om tot verdere kwaliteitsverbetering te komen. Oostzaan heeft financieel een goed vooruitzicht. Een belangrijk argument om een goede samenwerking met andere ambtelijke organisaties na te streven, is omdat ook OVER-gemeenten een relatief kleine organisatie is en een zekere kwetsbaarheid blijft, bijvoorbeeld doordat er vaak met éénpitters gewerkt wordt.

Samenvatting college Wormerland

De raad van Wormerland heeft de wens om een bestuurlijk zelfstandige gemeente te blijven. Tegelijkertijd ziet en voelt het college van Wormerland in verband met het toekomstperspectief van gemeenten de urgentie om te komen tot nieuwe ambtelijke samenwerkingsverbanden en/of tot een uitbreiding van samenwerkingspartners. Het college van Wormerland geeft daarbij uitdrukkelijk aan dat het de bedoeling is om samen met samenwerkingspartners te onderzoeken waar mogelijkheden liggen tot samenwerking, in welke vorm dan ook. Dus samen bouwen aan nieuwe vormen van ambtelijke samenwerking en/of een nieuwe gezamenlijke ambtelijke organisatie. De deur staat open voor Landsmeer en andere gemeenten met vergelijkbare omvang en opgaven, om met elkaar in gesprek te gaan en te blijven over (vormen van) samenwerking.

Het college van Wormerland ziet ook mogelijkheden in een voortzetting van de zogenaamde G5 projecten, bijvoorbeeld met betrekking tot landschap. Het gezamenlijk opkomen voor belangen van het landelijk gebied, de 'groene buffer' leent zich goed voor nauwe samenwerking.

Oostzaan en Wormerland zijn samen een proces van zelfevaluatie gestart. Medio december wordt de rapportage verwacht. Naar verwachting spreekt de gemeenteraad zich in het voorjaar 2020 uit over de conclusies en aanbevelingen van het zelfevaluatie onderzoek. Het college van Landsmeer wordt ook uitgenodigd om input te leveren op de zelfevaluatie.

Conclusie verkennende gesprekken

Uit de verkennende gesprekken blijkt dat een bestuurlijke of ambtelijke fusie met alle drie de gemeenten Waterland – Wormerland – Oostzaan geen haalbare optie is op dit moment. Wel zijn andere varianten in samenstelling mogelijk. De verschillende samenstellingen en mogelijkheden zijn mede afhankelijk van of het gaat om een bestuurlijke fusie of ambtelijke samenwerking. Als het gaat om een bestuurlijke fusie, conform uw raadsbesluit, dan geeft Waterland aan dat zij mogelijkheden zien als ook Edam-Volendam zich hierbij aansluit.

Door Oostzaan en Wormerland wordt een redelijk positief beeld gegeven over het functioneren van de gezamenlijke ambtelijke organisatie OVER-gemeenten. Door Oostzaan en Wormerland wordt in gezamenlijkheid op dit moment een zelfevaluatie uitgevoerd. Onderdeel hiervan is na te gaan hoe andere organisaties en gemeenten in de regio, beide gemeenten ervaren in de huidige situatie. En hoe Oostzaan en Wormerland hun zelfstandigheid en veerkracht duurzaam geborgd hebben. Het college van Landsmeer is inmiddels uitgenodigd hieraan deel te nemen en zal hieraan gehoor geven.

Daarbij zullen wij meegeven dat wij de ervaring respectievelijk indruk hebben dat (ook) OVER-gemeenten op bepaalde terreinen te kampen heeft met een tekort aan ambtelijke capaciteit en dat er daarnaast ook verschillen bestaan in bestuurscultuur tussen beide gemeenten. Tevens hebben deze gemeenten, net als Landsmeer, te kampen met een beperkte invloed in de regio en op MRA-niveau.

Voor beide gemeenten geldt dat er vanuit de raden (nog) geen wens bestaat om bestuurlijk op te schalen. Mogelijk dat hierin verandering komt door, bijvoorbeeld, de uitkomst van de zelfevaluatie. Uit het verzoek van het college van Oostzaan om geen onomkeerbare besluiten te nemen, leiden wij af dat zij betrokken te willen blijven in gesprekken over de bestuurlijke toekomst. Wormerland geeft aan vooralsnog slechts te willen handelen vanuit de wens om zelfstandig te blijven. Een nadere verkenning van een bestuurlijke fusie met deze gemeente(n) lijkt daarom (vooralsnog) niet voor de hand te liggen. Desalniettemin is het belangrijk gezien de ontwikkelingen dat we wel met elkaar in gesprek blijven over mogelijkheden.

3. Quick scan bestuurskracht Landsmeer en Waterland tezamen

De quick scan is uitgevoerd door bureau KokxDeVoogd. De rapportage (bijlage 3) hebben wij eerder al in oktober aan de raad aangeboden, vergezeld met een collegebericht (bijlage 4). Onderstaand treft u een samenvatting van de zienswijze op de quick scan van het college. Wij verwijzen verder naar dit collegebericht.

Samenvatting zienswijze college

Het college concludeert op basis van de quick scan dat de bestuurskracht van Landsmeer ten opzichte van 2014 iets veranderd is, maar niet wezenlijk. De verbetering is met name geconstateerd in relatie tot het gemeentebestuur als het gaat over zijn rol binnen de gemeente Landsmeer.

In de afgelopen jaren is een sterke toename van ontwikkelingen op belangrijke strategische regionale en landelijke onderwerpen en opgaven zoals: omgevingswet, duurzaamheid, bodemdaling, energietransitie, bereikbaarheid/mobiliteit, milieu, jeugdzorg, etc.

De ambtelijke organisatie is nog steeds onvoldoende in staat om op zowel lokaal als regionaal niveau een actieve (strategische) bijdrage te leveren. Om een bijdrage te kunnen leveren aan deze opgaven dient de ambtelijke organisatie meer (strategische) slagkracht te hebben en minder kwetsbaar te zijn. Dit betekent minder 'éénpitters' en meer strategische ambtenaren. De versterking van de ambtelijke organisatie is daartoe een stap geweest, maar is nog onvoldoende om een actieve bijdrage en rol in te nemen in de regio en het hoofd te bieden aan alle strategische ontwikkelingen.

Alles overwegende is het college van mening dat de uitkomst van de quick scan, met daarbij de strategische landelijke en regionale ontwikkelingen een herbevestiging is van onze beperkte bestuurskracht. Voorstaande onderschrijft nog steeds het raadsbesluit om tot een fusie te komen met in ieder geval Waterland. Een bestuurlijke fusie met alleen deze gemeente zal echter (op termijn) niet genoeg zijn om een bestuurskrachtige en toekomstbestendige organisatie te vormen.

4. Stand van zaken voortzetting intensivering samenwerking regiogemeenten

Op ambtelijk niveau wordt samengewerkt met de regiogemeenten op velerlei onderwerpen. Uiteraard daar waar formele samenwerkingsverbanden bestaan in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Maar ook daar waar we taken hebben uitbesteed en samenwerkingsafspraken hebben gemaakt zoals de Samenwerkingsagenda MRA Zaanstreek-Waterland. Op beleidsniveau zoeken medewerkers elkaar op om kennis uit te wisselen.

De HRM- samenwerking tussen Waterland en Landsmeer is in volle gang. HRM-adviseurs van beide organisaties werken ook daadwerkelijk voor beide gemeenten, zonder dat dit is geformaliseerd via contracten.

Met alle gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland wordt op ambtelijk niveau gemakkelijk contact gezocht. De zogenaamde G5-projecten hebben hieraan bijgedragen, ook nadat deze zijn stopgezet.

Tijdens de verkennende gesprekken heeft zowel het college van Oostzaan als Wormerland te kennen gegeven dat zij de samenwerking op specifieke projecten binnen de G5 weer graag zouden willen oppakken. Het college van Landsmeer is van mening dat dit soort samenwerkingen alleen een goede kans van slagen heeft als er voldoende draagvlak is bij alle deelnemende gemeenten, op zowel bestuurlijk- als ambtelijk niveau. Het maken van goede en concrete afspraken hierover vergroot de kans van slagen. Evenals een duidelijke doelstelling, het resultaat wat we willen bereiken en het 'waarom' we opgaven gezamenlijk oppakken. Dit betekent ook dat de mate van vrijblijvendheid van de samenwerking niet te groot zou moeten zijn en samenwerkingspartners zich ook echt committeren om gezamenlijk te werken aan een opgave. Samenwerken op specifieke opgaven kan de kwaliteit van de opgave vergroten, maar biedt geen duurzame oplossing voor het verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie. Het uitgangspunt blijft dan ook een bestuurlijke fusie.

De gemeentesecretaris van Landsmeer start begin volgend jaar een verkenning van mogelijkheden hiertoe op ambtelijk niveau. Of verdergaande samenwerking op specifieke opgaven echt haalbaar is moet nog blijken. Het stopzetten van de G5 projecten op ambtelijk niveau heeft zijn sporen nagelaten. Daarnaast hebben Waterland en Edam-Volendam zich hier nog niet over uitgelaten.

5. Bevindingen en advies college Landsmeer

Uit de verkennende gesprekken met Waterland, Oostzaan en Wormerland en het standpunt Waterland op haar bestuurlijke toekomst blijkt dat de wens van de raad tot een bestuurlijke (of ambtelijke) fusie, met in ieder geval Waterland en zo mogelijk ook met Oostzaan en Wormerland, op dit moment nog niet onverkort haalbaar is. Dat geldt overigens ook voor een bestuurlijke fusie met alleen Wormerland en Oostzaan. **Oostzaan wil wel** graag bij gesprekken over samenwerking worden betrokken voordat er bij andere gemeenten onomkeerbare besluiten worden genomen. Wormerland is standvastig waar het gaat over zelfstandig blijven als gemeente. Een bestuurlijke fusie tussen de drie gemeenten lijkt op dit moment daarom niet haalbaar. Tijdens de verkennende gesprekken met beide gemeenten hebben wij echter gemerkt dat voor beide organisaties de uitkomst van de zelfevaluatie belangrijk is voor (on)mogelijkheden in de toekomst. Wij adviseren uw raad daarom nog geen conclusies te trekken en de uitkomst van de zelfevaluatie en de conclusies die Wormerland en Oostzaan hieruit trekken af te wachten.

Een bestuurlijke fusie met alleen Waterland is gezien het standpunt van het college van Waterland vooralsnog ook niet haalbaar. Als de raad van Waterland kiest voor een bestuurlijke fusie met Landsmeer en Edam-Volendam, dan is een fusie mogelijk voor Landsmeer met in ieder geval Waterland.

Als de raad van Waterland kiest voor zelfstandigheid, dan vervalt de mogelijkheid tot fusie voor Landsmeer met Waterland. De keuze die de raad van Waterland dan gaat maken is dus van essentieel belang voor de (on)mogelijkheden tot fusie met Waterland. Dit zal pas echt blijken in februari 2020.

Het college is (met de raad) van mening dat de noodzaak om tot een bestuurlijke fusie te komen nog altijd groot is en dat dit nog steeds de beste kansen biedt voor Landsmeer. De uitkomst van de quick scan ondersteunt dit. De bestuurskracht van Landsmeer ten opzichte van 2014 is iets veranderd, maar niet wezenlijk. Landsmeer heeft (nog steeds) een duidelijke visie en weet wat zij wil bereiken. Tegelijkertijd is Landsmeer nog altijd onvoldoende in staat hierop een gevolg te geven in de regio Zaanstreek-Waterland, de Vervoerregio Amsterdam en de MRA. In de quick scan wordt ook aangegeven dat een bestuurlijke fusie met alleen Waterland niet direct leidt tot een robuuste organisatie. Er zal dan (nog steeds) weinig ruimte zijn voor bestuurlijke ambities.

Om niet in een impasse te raken gezien de ontwikkelingen, niet alleen bij Waterland maar ook bij Wormerland en Oostzaan, vragen wij u om in gesprek te blijven over en open te staan voor andere mogelijkheden dan waartoe de raad op 23 mei jl. heeft besloten. Alleen op deze wijze kunnen wij een stevige bestuurlijke regionale positie verwerven, waardoor wij onze ambities kunnen verwezenlijken, met een robuuste stabiele ambtelijke organisatie die haar taken toekomstgericht kan blijven uitvoeren. Om een stap richting een bestuurlijke fusie te kunnen zetten, zouden we daarom ook in gesprek moeten gaan over eventuele andere opties. Hierbij wordt ook verwezen naar het rapport van SeinstraVandeLaar uit 2017.

Zoals eerder aangegeven heeft het college van Waterland, de colleges van Edam-Volendam en Landsmeer uitgenodigd te reageren en haar visie te geven op het standpunt van Waterland.

Wij adviseren uw raad een zienswijze mee te geven die in de volgende lijn ligt:

- het college van Waterland te laten weten dat Landsmeer de optie om volledig zelfstandig te blijven, beschouwen als een gemiste kans voor het verstevigen van de bestuurskracht en de kansen voor een groen-landschappelijke regiogemeente. De kracht van de kleinere gemeenten in de regio Zaansteek-Waterland zal met dit besluit nog verder afnemen;
- het college van Waterland formeel te verzoeken om nog geen onomkeerbare besluiten te nemen en in gesprek te blijven over de mogelijkheden die er nog meer zijn;
- het college van Waterland te laten weten dat Landsmeer open staat om verkennend in gesprek te gaan over andere mogelijkheden, dan die waartoe de raad van Landsmeer op 23 mei jl. heeft besloten;
- het college van Waterland laten weten dat Oostzaan aan Landsmeer heeft verzocht om geen onomkeerbare besluiten te nemen zonder Oostzaan daar in te kennen. En dat Landsmeer dit verzoek respecteert.

In de bijgevoegde conceptbrief aan het college van Waterland is de gehele zienswijze opgenomen. Het college verneemt graag uw reactie hierop.

Het college wil niet vooruitlopen op de uitkomst van het besluit van de raad van Waterland. Tegelijkertijd sluit het college ook niet de ogen voor de onmogelijkheden die hierdoor misschien ontstaan en van invloed kunnen zijn op de wens van de raad om te fuseren met in ieder geval Waterland. In aanloop naar het raadsbesluit van Waterland, denkt het college alvast na over de consequenties voor Landsmeer indien de raad van Waterland besluit tot zelfstandigheid omdat hiermee de wens tot fusie met Waterland niet kan worden gerealiseerd.

Bijlagen:

- 1A: Brief en standpunt van het college van Waterland over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Waterland.
- 1B: Conceptbrief zienswijze van het college aan het college van Waterland
- 1C: Rapportage quick scan door bureau KokxDeVoogd.
- 1D: Collegebericht quick scan d.d. 22-10-2019