

Conceptstandpunt college
bestuurlijke toekomst gemeente
Waterland

oktober 2019



Inhoud

Inhoud.....	1
Concept-standpunt college over de bestuurlijke toekomst van gemeente Waterland.....	3
Voorwoord.....	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Proces in drie fases.....	4
1.3 Uitkomsten 7 bijeenkomsten en digitale reacties.....	5
Hoofdstuk 2 Concept-standpunt en afwegingen.....	6
2.1 Uitgangspunten college	6
2.2 Concept-standpunt college.....	6
2.3 Overwegingen bij dit concept-standpunt.....	7
Hoofdstuk 3.....	8
VARIANT A: bestuurlijke fusie met Edam-Volendam en Landsmeer per 1 januari 2023.....	9
3.1 Waarom bestuurlijk fuseren per 1 januari 2023?.....	9
3.2 Waarom kiezen voor fusie met Edam-Volendam en Landsmeer?	10
3.3 Kanttekeningen/financiële aspecten bij bestuurlijke fusie met Edam-Volendam en Landsmeer.....	12
Hoofdstuk 4.....	13
VARIANT B: kiezen voor zelfstandigheid.....	13
4.1 Waarom kiezen om zelfstandig te blijven?	13
4.2 Kanttekeningen/financiële aspecten bij zelfstandig blijven.....	15
Hoofdstuk 5. Besluitvorming	19
5.1 De keuze tussen beide varianten	19
5.2 Referendum.....	20
5.3 Planning besluitvorming.....	21

Concept-standpunt college over de bestuurlijke toekomst van gemeente Waterland

Voorwoord

Vanaf augustus 2018 is een intensief traject gestart. Dit alles met als doel om een weloverwogen besluit te kunnen nemen over de bestuurlijke toekomst van onze gemeente Waterland. De vraag hierbij is of de gemeente gaat fuseren of zelfstandig blijft.

In deze notitie vindt u het concept-standpunt van het college over dit belangrijke besluit voor onze gemeente.

Dit concept-standpunt wordt in een bijeenkomst op 14 oktober 2019 toegelicht aan de inwoners van Waterland. De reacties kunnen aanleiding zijn het standpunt aan te passen.

Na deze bijeenkomst wordt het definitieve standpunt van het college in december 2019 voorgelegd aan de gemeenteraad. Op basis van deze informatie kan de gemeenteraad een beslissing nemen over de bestuurlijke toekomst van Waterland.

In het doorlopen van het proces om te komen tot dit concept-standpunt hebben diverse medewerkers, externe deskundigen en inwoners(groepen) meegedacht en meegewerkt. Wij danken hen voor hun waardevolle inbreng!

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

In het coalitie-akkoord 'Duurzaam, sociaal en toekomstbestendig' van 2018-2022 is opgenomen dat de gemeenteraad uiterlijk in 2020 een besluit neemt over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Waterland.

De reden waarom Waterland ervoor kiest om nu een besluit over de bestuurlijke toekomst te nemen is dat uit eerder bestuurskrachtonderzoek in 2015 (Bijlage: Rapport Het Waterlandse goud te gelde maken, feb 2015) is gebleken dat de organisatie steeds kwetsbaarder wordt door toename van het aantal taken en de toenemende complexiteit daarvan. Daarnaast is door inwoners en bedrijven aangegeven dat zij een krachtige gemeente wensen met een heldere visie. Een gemeente die de regie neemt en houdt om samen aan de toekomst van Waterland te werken.

Duidelijk is dat doorgaan op de huidige weg geen optie is. Waterland wil dan ook, gelet op de bestuurlijke ontwikkelingen in de omgeving, zelf aan het stuur blijven en een eigen koers bepalen over de toekomst. Een besluit dat een oplossing biedt om de kwetsbaarheid te verminderen en de bestuurskracht te versterken. De vraag hierbij is of de gemeente dit zelfstandig kan blijven doen waarbij ingezet wordt op versterking van de ambtelijke slagkracht of dat hiervoor een fusie nodig is.

Ter voorbereiding op deze beslissing is een proces doorlopen in drie fases.

1.2 Proces in drie fases

In augustus 2018 heeft de raad unaniem ingestemd met het procesvoorstel bestuurlijke toekomst. Dit procesvoorstel bestond uit drie fases.

Fase I is begin januari 2019 afgerond door oplevering van argumentenkaarten voor de scenario's zelfstandig blijven, ambtelijke fusie en bestuurlijke fusie.

In fase II is een reactie van omliggende gemeenten (Edam-Volendam, Purmerend, Beemster, Landsmeer, Amsterdam, Oostzaan, Zaanstad en Wormerland) gevraagd. Deze reacties zijn allen vóór 1 maart 2019 ontvangen.

Fase III stond in het teken van 7 bijeenkomsten in de kernen in de maanden april t/m en juni waarbij de mening van inwoners en ondernemers is gevraagd. Daarbij is ook digitaal de mogelijkheid gegeven te reageren. Dit proces is eind juni afgerond. Zie onder 1.3

Ook tijdens het doorlopen van dit proces hanteren wij het principe dat 'de winkel gewoon open blijft tijdens de verbouwing'. Op verzoek van de raad zijn en blijven we daarnaast doorgaan met oplossingen doorvoeren voor bestaande knelpunten. Zo is bijvoorbeeld recentelijk de nota Verbonden partijen aangepast met een visie op regionale samenwerkingsverbanden ter versteviging van de regionale invloed. De gemeenteraad heeft als voorbeeld per GR uit hun midden een volger aangewezen. Ook kiezen we voor voortgang van door het vorig college ingezette lijn van wijziging van de ambtelijke organisatie en ligt daar nu een voorstel voor bij de OR. Met name dit laatste voorstel is ook bedoeld om de gemeente aantrekkelijk en modern werkgever te laten zijn.

1.3 Uitkomsten 7 bijeenkomsten en digitale reacties

De uitkomsten van de 7 bijeenkomsten zijn opgenomen in een rapportage (Bijlage: Rapportage fase III proces bestuurlijke toekomst, sep 2019). Ondanks voldoende mogelijkheden tot inspraak hiertoe, ook via digitale kanalen, is er sprake van een lage respons en daardoor een beperkte representativiteit. Tijdens een aantal inwonersbijeenkomsten is ook geconstateerd dat bij de digitale mentimeteruitslagen sprake was van het uitbrengen van meer stemmen dan dat er inwoners aanwezig waren, hetgeen ook de representativiteit van uitslagen heeft beïnvloed. Er kan dan ook geen doorslaggevende betekenis toegekend worden aan de kwantitatieve uitslagen voor wat betreft het (digitaal) uitspreken over zelfstandigheid dan wel fusie. Het college is overigens blij met de waardevolle inbreng van de inwoners zowel tijdens de bijeenkomsten als via de digitale kanalen en heeft de door de inwoners ingebrachte kwalitatieve argumenten en (rand)voorwaarden uitdrukkelijk gewogen en betrokken bij de totstandkoming van haar standpunt.

De belangrijkste uitgangspunten die inwoners tijdens het proces hebben aangegeven zijn:

- behoud identiteit (karakter, aandacht kernen, eigen inbreng/betrokkenheid, versterking kernraden)
- vergroting bestuurskracht (korte lijnen, ambtelijk apparaat, dienstverlening, ondersteuning raadsleden).
- de fusievorm (diversiteit aan meningen)
- het behoud van het groen-landelijke karakter

Uit de bijeenkomsten is ook een nieuwe variant gebleken, te weten verdelen/opsplitsen dorpskernen over verschillende buurgemeenten.

Door de mening van inwoners actief in ons besluitvormingsproces mee te nemen/wegen zorgt dit daarnaast voor een besluit dat in lijn is met het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindelingen.

In deze notitie geeft het college haar concept-standpunt met daarbij de overwegingen, de kanttekeningen en de financiële aspecten waarom deze keuze door het college is gemaakt. Het is vervolgens de (zware) taak van de gemeenteraad om een beslissing te nemen over de bestuurlijke toekomst van Waterland. Wij verwachten dat ons (concept)standpunt daarbij een belangrijke bijdrage en ondersteuning kan bieden.

Hoofdstuk 2 Concept-standpunt en afwegingen

2.1 Uitgangspunten college

Er is tijdens het proces een zestal varianten voorgelegd die, gegeven de reacties van omliggende gemeenten, reële opties kunnen zijn. Deze varianten zijn: 1) zelfstandigheid, 2) fuseren met Landsmeer, 3) fuseren met Edam-Volendam, 4) fuseren met Edam-Volendam & Landsmeer, 5) fuseren met Amsterdam, 6) (op wat langere termijn) fuseren met Purmerend.

Uit de inspraakbijeenkomsten is daarnaast een nieuw voorgestelde zevende variant gebleken, te weten: 7) het verdelen/opsplitsen van de kernen en toe te voegen aan omliggende gemeenten.

Het is nodig dat de keuze uit deze zeven varianten een daadwerkelijke oplossing biedt voor de versteviging van de bestuurskracht van de gemeente Waterland. Omdat er geen eenduidig beeld is over de keuze zijn een tweetal uitgangspunten leidend geweest bij de bepaling van het collegestandpunt, te weten:

1. voldoende draagvlak bij zowel de inwoners als de raad;
2. de uitvoerbaarheid van de keuze.

2.2 Concept-standpunt college

Het college heeft met het doorlopen van het proces de varianten in beeld gebracht. Uit dit proces is een zevental varianten gekomen, waaruit een keuze dient te worden gemaakt. Het nemen van een beslissing over een keuze uit één van deze zeven varianten ligt dual bij de raad. Het is aan het college om consequenties van keuzes in kaart te brengen en daarbij een voorstel ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.

Het is het college duidelijk geworden dat uit de consultering van de inwoners en ondernemers er een divers beeld is over de zeven genoemde varianten. Ook een informeel rondje langs de fracties leverde ditzelfde beeld op. Gezien de diversiteit in beeld bij zowel inwoners als raad maakt dit besluitvorming in de raad nog meer complex en is het voor het college duidelijk geworden dat het voorleggen van een keuze voor één variant geen recht doet aan de geconstateerde diversiteit.

Het college kiest er dan ook voor de raad twee varianten voor te leggen. De hoofdkeuze (fusie/zelfstandigheid) laat het college aan de raad. De consequenties van de hoofdkeuze werkt het college nader uit - op basis van de gestelde uitgangspunten - in twee varianten. Op deze wijze wordt de discussie 'behapbaar' gemaakt, wordt recht gedaan aan de diversiteit van de inbreng vanuit de inwoners en kan in de raad een gericht debat plaatsvinden.

Onderstaande twee varianten bieden naar het oordeel van het college voldoende basis, ook gelet op de genoemde uitgangspunten, om een oplossing te bieden voor de kwetsbaarheid van de organisatie en de versteviging van de bestuurskracht van de gemeente Waterland.

De twee varianten zijn:

- A. Bestuurlijke fusie met Edam-Volendam en Landsmeer per 1 januari 2023.
- B. Zelfstandig blijven inclusief het nemen van de financiële verantwoordelijkheid door het structureel beschikbaar stellen van een bedrag van 1 miljoen euro.

De uiteindelijke keuze voor fuseren of zelfstandig blijven ligt uiteraard, in lijn met het dualistisch stelsel, bij de raad.

2.3 Overwegingen bij dit concept-standpunt

In de hoofdstukken 3 en 4 zijn de argumenten en consequenties van de twee varianten in kaart gebracht en verder uitgewerkt. Daarnaast zijn ook de navolgende overwegingen meegenomen bij de formulering van het concept-standpunt.

2.3.1 *Waarom niet kiezen voor ambtelijke fusie*

In afstemming met de raad is besloten om de ambtelijke fusie te laten vervallen omdat ten tijde van het proces de direct aansluitende gemeenten deze optie uitsloten. Recent heeft de raad van Landsmeer aangegeven een ambtelijke fusie niet uit te willen sluiten. Het college kiest niet voor de ambtelijke variant van een fusie omdat dit enerzijds geen gedegen oplossing biedt voor de versterking van de bestuurskracht en anderzijds de praktijk in andere gemeenten weinig vruchtbaar blijkt te zijn omdat 'meerdere kapiteins nu eenmaal lastig één schip kunnen besturen'.

2.3.2 *Waarom niet kiezen voor verdelen/opsplitsen dorpskernen*

Door onze inwoners werd tijdens een aantal inwonersbijeenkomsten een nieuwe optie naar voren gebracht, te weten het verdelen/opsplitsen van de dorpskernen van Waterland over verschillende buurgemeenten. Bij een verdeling/opsplitsing is het mogelijk dat het grondgebied wordt verdeeld over meerdere gemeenten. Het college heeft in dit stadium de eventuele wenselijkheid van deze optie bekeken en acht deze optie niet wenselijk gelet op de complexiteit, ook bestuurlijk, van deze oplossing. Daarnaast doet deze optie te weinig recht aan de sinds 1991 gegroeide samenhang tussen de kernen, waarbij het mogelijk is en blijft als kern in de Waterlandse omgeving een eigen identiteit te hebben en te houden.

2.3.3 Waarom niet kiezen voor andere fusiepartners

Het college kiest op dit moment niet voor Amsterdam en Purmerend omdat deze draagvlak missen vanwege (te grote) schaal danwel herkenbaarheid. Ook een fusie met alleen Landsmeer mist draagvlak, ook qua (te kleine) schaalgrootte.

De gemeenten Oostzaan en Wormerland hebben in hun brief van 28 februari jongstleden aangegeven niet voor een bestuurlijke fusie te willen gaan. In onze gesprekken hebben wij destijds nadrukkelijk aangegeven dat, vanuit de gegeven reactie, consequenties worden getrokken over bestuurlijke (on)mogelijkheden voor Waterland.

Hoofdstuk 3.

Toelichting op de hoofdstukken 3 en 4

Eerder gaven we al aan dat er een diversiteit in beeld is gebleken over welke bestuurlijke oplossing het beste zou zijn voor de aangegeven knelpunten, te weten kwetsbaarheid organisatie en bestuurskracht. In dit gehele proces en ook in het participatieproces richting inwoners is er veel informatie vanuit veel verschillende perspectieven naar voren gekomen en zijn diverse argumenten met elkaar gedeeld. De opgehaalde argumenten uit dit proces zijn belangrijk geweest bij de keuze voor de twee door het college voorgestelde varianten. Daarnaast heeft deze informatie de leidraad gevormd om te komen tot heldere kernargumenten bij de uitwerking van de twee varianten.

In de hoofdstukken 3 en 4 worden de twee varianten verder uitgewerkt. Het college geeft, bij de keuze voor de twee varianten, naast (mede in het debat gehoorde) argumenten ook aan welke gevolgen en consequenties de twee varianten hebben.

VARIANT A: bestuurlijke fusie met Edam-Volendam en Landsmeer per 1 januari 2023

3.1 Waarom bestuurlijk fuseren per 1 januari 2023?

De provincie dringt aan op een standpunt van onze gemeente over bestuurlijke samenwerking ter versterking van de lokale en regionale bestuurskracht. Ook omliggende gemeenten zijn bestuurlijk in beweging en dringen aan op een standpunt. Zo heeft de raad van Landsmeer op 23 mei 2019 aangegeven met Waterland te willen fuseren.

Om de maatschappelijke opgaven aan te pakken zijn (regio)gemeenten zelf aan zet om te werken aan het versterken van hun bestuurskracht. Door zelf aan het roer te blijven en te kiezen voor een fusie ontstaat een bestuurskrachtige gemeente die, conform de wens van de inwoners, provincie en omliggende gemeenten, voldoende slagkracht heeft zowel lokaal als regionaal. Het college wil graag de fusie per 1 januari 2023 een feit laten zijn.

Waarom nú beslissen?

1. Nu is, gelet op de ontwikkelingen om ons heen, hét moment een knoop door te hakken over schaalvergroting door fusie en een einde te maken aan de discussie over (regionale) bestuurskracht.
2. Nu een besluit nemen tot fuseren zorgt ervoor dat op korte termijn gerichte maatregelen kunnen worden genomen die zorgen voor continuïteit van de bedrijfsvoering en (regionale) slagkracht, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

Na een principebesluit voor fusie is het nodig gezamenlijk een herindelingsontwerp vast te stellen. Daarna start het officiële Arhi-wetgevingstraject van zo'n twee jaar. Een fusiedatum van 1 januari 2023 past binnen dit traject.

Waarom bestuurlijk fuseren?

A. Een fusie zorgt voor een slagkrachtige gemeente die taken toekomstgericht kan blijven uitvoeren. Inwoners, bedrijven en instellingen hebben in een eerder (bestuurskracht)onderzoek aangegeven een krachtige gemeente met een duidelijke visie te wensen. Het is nodig, gelet op de ontwikkelingen die op ons afkomen, in te zetten op schaalvergroting en daarbij voor een robuuste organisatie te kiezen die de huidige en toekomstige taken op een professionele wijze kan blijven uitvoeren en waarbij gespecialiseerde kennis onderdeel is van de bedrijfsvoering. Een schaalvergroting zorgt voor een stabiele ambtelijke slagkracht die in staat is belangrijke taken zoals de energietransitie, omgevingswet, sociaal domein & jeugdzorg op te pakken. De ambtelijke organisatie onderschrijft de problematiek en heeft aangegeven in ruime meerderheid (75%) voor een bestuurlijke fusie te zijn om knelpunten binnen de organisatie op te lossen. Te vaak worden (belangrijke) onderwerpen niet opgepakt of liggen stil door een kwetsbare organisatie met veel éénpitters. En te vaak delft het 'algemeen belang' daarbij het onderspit ten opzichte van goed georganiseerde private en publieke partijen.

B. Een fusie zorgt voor een sterke Zaanstreek-Waterland regio

Onze gemeente is verbonden aan grotere samenwerkingsverbanden zoals VrZW, GGD of de Omgevingsdienst. Op deze essentiële terreinen zijn wij afhankelijk van deze samenwerkingsverbanden. Door een fusie zorgen we voor een evenwichtiger verdeling binnen deze samenwerkingsverbanden.

Daarnaast willen wij de invloed van Zaanstreek-Waterland versterken om belangrijke zaken gezamenlijk op te pakken en te bereiken. Ook regionaal bestaat behoefte aan een krachtige regionale partner. De huidige versnippering van 8 gemeenten vormt door onderlinge discussies soms een belemmering. Een ontwikkeling van 8 naar 3 gemeenten (respectievelijk 4 of 5, afhankelijk van de keuzes die in Oostzaan en Wormerland zullen worden gemaakt) zal de positie van de gehele regio versterken, inclusief de deelnemende gemeenten.

C. Een besluit tot fusie geeft duidelijkheid over samenwerking na besluit

Een besluit om te fuseren geeft duidelijkheid en zorgt voor continuïteit in bedrijfsvoering en dienstverlening, ook vanuit het perspectief van medewerkers, door een verstevigde gewenste samenwerking met de beoogde fusiepartner(s).

3.2 Waaron kiezen voor fusie met Edam-Volendam en Landsmeer?

Bij een besluit om bestuurlijk te fuseren met de gemeenten Edam-Volendam en Landsmeer kiest de gemeente voor een robuuste en krachtige gemeente die toekomstbestendig –ook regionaal- voldoende bestuurskracht heeft. Daarbij heeft in ieder geval Landsmeer al aangegeven bestuurlijk met Waterland te willen fuseren.

A. Deze fusievariant geeft richting aan de uitgangspunten van inwoners

Uit de consultatie onder inwoners en ondernemers is komen vast te staan dat niet iedereen een fusie voorstaat maar dat, bij het nemen van een besluit over de bestuurlijke toekomst van Waterland, een aantal uitgangspunten van belang zijn.

De belangrijkste uitgangspunten die inwoners hebben aangegeven zijn:

- het behoud van het groen-landelijke karakter
- behoud identiteit (karakter, aandacht kernen, eigen inbreng/betrokkenheid, versterking kernraden)
- vergroting bestuurskracht (korte lijnen, ambtelijk apparaat, dienstverlening, ondersteuning raadsleden).

Een fusie met Edam-Volendam (36.102) en Landsmeer (11.498) zorgt voor schaalvergroting en hiermee een vergroting van de bestuurskracht. Uit recent onderzoek (jun 2019) door Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie (IPSE) studies blijkt dat de optimale schaalgrootte van een gemeente niet bestaat maar dat, kijkend naar bestuurskosten, de optimale schaal zo'n 66.000 inwoners is. Dit sluit goed aan bij de beoogde fusievorm waarin we een gemeente gaan vormen van zo'n 65.000 inwoners.

Deze fusievariant biedt voldoende groengarantie. Er zijn geen grote verschillen in beleidsdoelstellingen/uitgangspunten in het groen-landelijk beleid. Binnen de regio is een gezamenlijke koers opgesteld die recht doet aan lokale omstandigheden en inkleuring daarvan, en gebaseerd is op inzicht in de (toekomstige) woningmarkt in Zaanstreek-Waterland.

Uit de reacties van inwoners blijkt dat bij een fusie er zorg is voor de identiteit en leefbaarheid van de kernen en een vergroting van de afstand tot het bestuur. Het is belangrijk, conform de wens van de inwoners, extra in te zetten op de gewenste verbinding tussen gemeente en inwoners in de vorm van een doorontwikkeling van de kernraden en een verbreding en versterking van de bewonersparticipatie. Zowel Landsmeer als Edam-Volendam staan behoud van identiteit / leefbaarheid van de kernen voor en moedigen burgerparticipatie in de vorm van (versterking van) kernraden toe.

Overigens speelt bewonersparticipatie altijd een belangrijke rol bij de verbinding tussen gemeente en inwoners.

B. Deze fusievariant zorgt voor een versterking van elkaars krachten

De fusievorm met Edam-Volendam en Landsmeer biedt kansen om elkaar te versterken, zowel in gemeenschappelijke kenmerken als in complementariteit. Edam-Volendam is een 'doe-gemeente' en heeft ervaring met bouwen, ook voor speciale doelgroepen. Daarnaast biedt het kansen om onze belangen als IJsselmeergemeente en op het gebied van toerismebeleid verder te behartigen.

Met Landsmeer kunnen we de 'groene' krachten bundelen die we ook nodig hebben om (dreigende) woningbouw in het landelijk gebied te voorkomen. Naast dezelfde visie van Landsmeer voor wat betreft behoud landelijk karakter zorgen de gemeenschappelijke kenmerken voor eenzelfde visie op behoud van identiteit, ook voor kleine kernen.

C. Deze fusievariant voorkomt restproblematiek

Er wordt reeds op onderdelen ambtelijk al samengewerkt met Landsmeer (P&O & sociaal domein). Door een bestendige samenwerking aan te gaan in de vorm van een bestuurlijke fusie met Edam-Volendam én Landsmeer zorgen we voor verdere bestending van samenwerking en wordt daarnaast restproblematiek¹ voorkomen.

D. Deze fusievariant versterkt de regio en ook onze invloed binnen onze regio

Door te fuseren met Edam-Volendam en Landsmeer zorgen we voor een logisch samenhangende regiogemeente en vormen we een krachtige regionale partner van zo'n 65.000 inwoners die de regionale bestuurskracht versterkt.

Deze schaalvergroting past binnen de regionale ontwikkelingen om de regio verder te versterken en zorgt daarnaast voor vergroting van onze invloed binnen de regio. Het belang van de regio neemt toe en er vindt steeds meer beleidsvorming aan regionale tafels plaats (MRA, energietransitie, mobiliteit, duurzaamheidsvraagstukken m.b.t. wonen en de agrarische sector, woningmarkt, onderwijs, arbeidsmarkt, gezondheidsbeleid, landschap, natuur, milieu, toerisme en recreatie etc).

Op essentiële terreinen zoals VrZW, GGD of de Omgevingswet zijn wij verbonden aan samenwerkingsverbanden. Door een fusie met Edam-Volendam en Landsmeer zorgen we voor een evenwichtiger verdeling

¹ het overblijven van een gemeente met bestuurskrachtproblemen

binnen de regio om belangrijke zaken (bv landschappelijk, economisch, sociaal) gezamenlijk te bereiken. Duidelijk is dat je als één van de drie grote gemeenten meer te zeggen krijgt dan als één van de (huidige) acht.

E. Deze fusievariant zorgt voor een efficiënte bedrijfsvoering

Een fusie met deze omvang zorgt voor een stabiele, efficiënte bedrijfsvoering die in staat is het bestuur te ondersteunen in de te bereiken doelen voor de gemeente en haar inwoners. Hiermee voorkom je kwetsbaarheid binnen een organisatie en zorg je daarnaast voor meer kwaliteit om de gemeentelijke vraagstukken actief op te pakken.

Door deze fusievorm zorgen we ook, vooruitlopend op fusie, voor een bestendige en gewenste samenwerkingsvorm die zorgt voor continuïteit in bedrijfsvoering en dienstverlening. Het streven is de fusie met ingang van 1 januari 2023 een feit te laten zijn zodat we zorgen om de toch al zware tussenperiode tot een fusie, zo kort mogelijk te houden.

F. Deze fusievariant heeft draagvlak onder de medewerkers

Medewerkers hebben in ruime meerderheid aangegeven voor een bestuurlijke fusie te zijn. (Bijlage: Verslag medewerkersbijeenkomsten Bestuurskrachtonderzoek, maart 2016 & poll medewerkers, mei 2019). Dit draagvlak vergroot een soepele implementatie. Daarnaast geeft dit medewerkers duidelijkheid in de koers naar een samenwerkingsvorm. Deze fusievariant biedt medewerkers meer perspectief in taakuitoefening en daarmee ook aantrekkelijk werkgeverschap.

3.3 Kanttekeningen/financiële aspecten bij bestuurlijke fusie met Edam-Volendam en Landsmeer

Kanttekeningen

1.

Mogelijk nadeel bij een besluit om te fuseren zou zijn dat een vergroting van de afstand tot het bestuur wordt gevoeld en dat er zorg is voor het verliezen van identiteit. Het is belangrijk om de identiteit van de kernen te respecteren, ook in een nieuw te vormen gemeente. Ervaring uit de eerdere herindeling in 1991 leert ons dat, juist door de herindeling, de identiteit van de kernen binnen Waterland zijn verstevigd en versterkt. Het is belangrijk, conform de wens van de inwoners, blijvend aandacht te geven op de gewenste verbinding tussen gemeente en inwoners in de vorm van een verdere doorontwikkeling van de kernraden en een verbreding en versterking van de bewonersparticipatie (onder andere ook digitale mogelijkheden benutten). Zo zorgen we ervoor dat we weten wat er speelt in de kernen en betrekken we inwoners bij de zaken die belangrijk zijn binnen de woonomgeving van inwoners. Tijdens dit proces is overigens diverse keren overleg geweest met de kernraden en ook met een vertegenwoordiger van Dorpswerk Noord-Holland. Wij zien, na overleg met deze kernraden, mogelijkheden dit samen op te pakken.

2.

Een fusie zorgt enige tijd voor ambtelijke en bestuurlijke onrust. Het doorlopen van een fusietraject is een traject van meerdere jaren, waarin grote veranderingen plaatsvinden. Dit zal ook veel energie en tijd in de eigen organisatie betekenen, wat ten koste kan gaan van externe effectiviteit. Daartegenover staat dat fusie gewenste duidelijkheid schept voor onze organisatie en de regio; we weten waarvoor we het doen door te investeren in samenwerking met elkaar om aan het werk gaan een robuuste gemeente op te bouwen.

Financiële aspecten

1.

Gemeentelijke herindelingen gaan gepaard met eenmalige (hoge) kosten voor de betrokken gemeenten, de zogenaamde frictiekosten. Om financiële belemmeringen te verzachten bij een fusie voorziet het Gemeentefonds in een tegemoetkoming op grond van 'de verdeelmaatstaf herindeling', de zogenaamde herindelingsbijdrage of frictiekostenvergoeding. Deze bijdrage ontvangt de gemeente gedurende vijf jaar (1 jaar voorafgaand en vier jaar na de fusie).

2.

Op dit moment zijn nog geen financiële consequenties verbonden aan een besluit van onze gemeenteraad tot fusie. Wanneer de fusiepartners allemaal een besluit hebben genomen tot fusie wordt een traject gestart waarin financiën als onderdeel wordt uitgewerkt.

3.

Uit een onderzoek blijkt dat, ten opzichte van de huidige situatie, fuseren niet tot lagere kosten leidt.

Hoofdstuk 4.

VARIANT B: kiezen voor zelfstandigheid

4.1 Waaron kiezen om zelfstandig te blijven?

Bij een besluit om zelfstandig te blijven kiest de gemeente voor het behouden van maximaal bestuur en zeggenschap door versteviging van de huidige organisatie en wel om de navolgende redenen:

A. Een keuze voor zelfstandigheid zorgt voor zelfstandige beslissingsbevoegdheid en bestuur

Bij een keuze voor zelfstandigheid blijven college en raad autonoom beslissen over Waterlandse aangelegenheden en prioriteiten. Deze beslissingsbevoegdheid zorgt voor maximale zeggenschap en bestuur. Hierdoor kunnen zelfstandig beslissingen over allerlei gemeentelijke zaken worden genomen die zorgen voor een eigen koers. En kan daarnaast rekening worden gehouden met belangrijke aandachtspunten van inwoners zoals behoud groen-landelijk karakter, behoud identiteit en vergroting bestuurskracht.

Met deze variant zorgen we dat voor maximale ruimte in Waterlandse keuzes en daarnaast de mogelijkheid van de raad zelfstandig beslissingen te nemen die in lijn liggen met de wens van inwoners van Waterland.

B. Een keuze voor zelfstandigheid zorgt voor vertrouwde dienstverlening

Inwoners hebben onder meer aangegeven bestuurskracht, waaronder dienstverlening, belangrijk te vinden. Voor de inwoners blijven we, bij de keuze voor zelfstandigheid, de huidige vertrouwde dienstverlening in principe op dezelfde wijze plaatsvinden.

Doordat het college zelf kan beslissen over prioriteiten is het mogelijk dat de gemeente inwoners maatwerk in kwaliteit van de dienstverlening kan blijven aanbieden. Dit zorgt voor flexibiliteit waarbij sneller ingespeeld kan worden op de wensen en behoeften van de inwoner. Een dienstverlening die aansluit bij de Waterlandse bevolking.

C. Zelfstandigheid zorgt voor vergroting slagkracht door in te zetten op versterking ambtelijk apparaat

Om een krachtige gemeente te blijven, die daarnaast ook in de regio invloed uitoefent, is het nodig om het ambtelijk apparaat zowel beleidsmatig als ook strategisch te versterken en daarnaast in te zetten op versteviging van de kwetsbare functies. Door te investeren in personeel en daarmee versterking van het ambtelijk apparaat is het mogelijk een gemeente te zijn die aantrekkelijk werkgeverschap biedt.

Daarnaast zorgt deze keuze ervoor dat er, bij versterking door uitbreiding formatie, pro-actief kan worden ingezet op het daadwerkelijk uitvoeren van door de raad en college gemaakte beleidskeuzes

D. Zelfstandig blijven draagt bij aan korte lijnen en leefbaarheid kernen

Door zelfstandig te blijven zorgen we ervoor dat inwoners en ondernemers korte en vertrouwde lijnen houden met bestuurders, raadsleden en ambtenaren. Zo zorg je voor een gemeente waar bijvoorbeeld raadsleden in de kernen zichtbaar zijn, kunnen horen wat er leeft en vervolgens zo nodig actie kunnen ondernemen. Zo zorg je ook voor een gemeente waar de kennis van lokale situaties en omstandigheden aanwezig is en blijft wat zorgt voor betrokkenheid en maatwerkoplossingen.

Betrokkenheid draagt bij aan kwaliteit van de lokale democratie en de leefbaarheid van de kernen omdat er specifieke aandacht kan worden gegeven aan de behartiging van behoeften, ook van (kleine) kernen. Ook ambtenaren zullen de vertrouwde korte lijnen blijven houden met de bestuurders, hetgeen zorgt voor een laagdrempelige en informele werkwijze. Tot slot zorgen deze korte lijnen ook voor efficiency en een efficiënt besluitvormingsproces.

E. Zelfstandigheid zorgt voor versteviging van samenwerkingsvormen binnen regio

Om de maatschappelijke opgaven aan te pakken zijn (regio)gemeenten zelf aan zet om te werken aan het versterken van hun bestuurskracht. Door zelf aan het roer te blijven en te kiezen voor zelfstandigheid met, daar waar nodig en wenselijk, verstevigde samenwerking zetten we in op een zelfstandige gemeente die, conform de wens van de provincie en omliggende gemeenten, voldoende slagkracht heeft.

Een verstevigde samenwerking in de regio zorgt ook voor vergroting van de bestuurskracht binnen de regio. In de nota Verbonden partijen 2019 is aangegeven dat we meer grip wensen op regionale samenwerkingsvormen, waaronder de verbonden partijen.

Een van de aspecten om een steviger (regionale) positie in te nemen is om meer regionale afstemming te zoeken waardoor besluitvorming kan worden voorbesproken en voorbereid. Dit kan op ambtelijk niveau door

het inzetten van strategische regiomedewerkers. Daarnaast is bestuurlijke regionale afstemming gewenst om meer te kunnen sturen op het besluitvormingsproces.

Door zelf regie te nemen op zaken die we belangrijk vinden biedt dit, ook als kleine gemeente, kansen een speler in de regio te blijven die actief haar rol oppakt om zaken te kunnen bereiken.

F. Zelfstandigheid zorgt voor behoud huidige identiteit

Een besluit om zelfstandig te blijven zorgt ervoor dat de huidige identiteit blijft zoals die is. Inwoners hebben aangegeven graag de identiteit te willen behouden. Hierbij werd onder meer het karakter van Waterland/van de kern genoemd maar ook de specifieke aandacht voor de kernen. Daarnaast gaven inwoners aan eigen inbreng/betrokkenheid belangrijk te vinden en werd meermaals het belang van kernraden aangegeven. Door zelfstandig te blijven, blijft het groen-landelijke karakter van Waterland behouden en kan tevens worden gestuurd op de gewenste versteviging van de kernen/kernraden en inwonersparticipatie.

4.2 Kanttekeningen/financiële aspecten bij zelfstandig blijven

Kanttekeningen

1.

Zelfstandig blijven kan uitsluitend door het nemen van de financiële verantwoordelijkheid voor de versterking van de ambtelijke organisatie.

De versterking van de ambtelijke organisatie ziet toe op enerzijds versteviging in de kwaliteit (zowel strategisch als op beleidsgebied) en anderzijds vermindering van de kwetsbaarheid van de organisatie.

Hoe gaan we de ambtelijke organisatie versterken en de kwetsbaarheid verminderen?

A. Versteving in de kwaliteit van de organisatie door:

- *versteving strategische capaciteit en kwaliteit.*

Het belang van regio neemt toe en er vindt steeds meer beleidsvorming aan regionale tafels plaats (MRA, energietransitie, mobiliteit, duurzaamheidsvraagstukken m.b.t. wonen en de agrarische sector, woningmarkt, onderwijs, arbeidsmarkt, gezondheidsbeleid, landschap, natuur, milieu, toerisme en recreatie etc).

Hiervoor is het nodig strategische beleidsfuncties in te zetten.

- *versteving beleids capaciteit en kwaliteit*

Het beleidsvermogen versterken door in te zetten op het werven van beleidsmedewerkers. Dit om ervoor te zorgen pro-actief beleid te gaan voeren en zaken actief op te pakken en posities te versterken. Dit geldt voor verschillende terreinen, zowel binnen het sociaal domein (bv subsidiering maar ook gezondheid, ouderenbeleid), ruimtelijk domein (duurzaamheid, energietransitie, warmtevisie, Omgevingswet, woningbouwbeleid) en bedrijfsvoering (verbetering planning & control, informatiebeleid).

B. Vermindering van de kwetsbaarheid van de organisatie door in te zetten op de navolgende gebieden:

- *uitvoering en beleid (één-pitters voor zo'n 30% van de functies)*

Bij uitval is (langdurige en kostbare) vervanging nodig. Dat is niet efficiënt en maakt dat de bedrijfsvoering kwetsbaar is. Door in te zetten op versteviging van de één-pitters (zo'n 30% van de functies) zorgen we voor minder kwetsbaarheid.

- *uitvoering van het sociaal domein*

Het rapport van het Cebeon geeft de kwetsbaarheid voor wat betreft het sociaal domein aan. Een stevige regionale dienst wordt warm aanbevolen. De inzet is om de uitvoering van het sociaal domein minder kwetsbaar te maken. Bij zelfstandigheid moet hiervoor een oplossing worden gevonden.

- *ontwikkelingen Omgevingswet*

Onduidelijk is nog wat de invoering van de Omgevingswet precies gaat betekenen voor een gemeente van onze omvang. Duidelijk is wel dat dit een grote operatie is die professioneel opgepakt moet gaan worden.

- *bedrijfsvoering (ICT, Informatievoorziening, financieel beleid en controlling, JZ)*

De bedrijfsvoering is bijzonder kwetsbaar. Denk daarbij aan ICT en informatievoorziening. Ook financieel beleid en control is kwetsbaar, eveneens Juridische Zaken. ICT gaat naar verwachting steeds meer tot het primaire proces behoren, waarbij data-analyses als basis voor beleidsontwikkeling dienen. Daarmee samenhangend neemt de vraag naar strategisch/hogopgeleid personeel toe. We kunnen op dit moment onvoldoende mee op het gebied van informatievoorziening. Er zijn (forse) investeringen nodig om ons digitaliseringsniveau op een voldoende niveau te krijgen

- *hoge (werk)druk ambtelijke organisatie*

De hoge (werk)druk op de ambtelijke organisatie heeft grote gevolgen. De organisatie heeft bijna geen tijd voor het bijhouden van ontwikkelingen in opgaven in het gemeentelijk takenpakket. Ook doet de organisatie weinig aan visievorming. Belangrijke tactische en strategische keuzes kunnen hierdoor niet worden gemaakt. Hierdoor ontstaat een reactieve organisatie die snel achter de feiten aan loopt. Met het aantrekken van meer – strategische- medewerkers zetten we in op een vermindering van de (werk)druk en een meer pro-actieve organisatie.

2.

Voor wat betreft de continuïteit in bedrijfsvoering en dienstverlening is het de vraag of Waterland, zeker in deze krappe arbeidsmarkt, aantrekkelijk genoeg is als werkgever (loongebouw beperkt vanwege huidige grootte gemeente en inhoudelijke uitdaging) om zich op deze fronten te kunnen versterken. Het is nu zeer lastig voor onze gemeente om de juiste beleidskwaliteit binnen te halen. Dat geldt voor bijna alle beleidsterreinen. Nu worden jonge mensen opgeleid door een ervaren adviseur (extra kosten), waarbij de kans aannemelijk is dat dit een repeterend gegeven is. Na een aantal jaar vertrekken de (dan meer ervaren) medewerkers weer en begint het proces van vooraf aan. Dat betekent dat er veel ingehuurd zal moeten worden, dat er matig gebouwd kan worden aan organisatie en dat de beleidskwaliteit kwetsbaar zal blijven.

3.

Omliggende gemeenten zijn bestuurlijk in beweging. De omliggende gemeenten in de regio zullen eigenstandige keuzes maken. Er bestaat een risico dat andere gemeenten de bestaande samenwerking op verschillende terreinen (bv sociaal domein, P&O) opzeggen door te maken keuzes, waardoor de kwetsbaarheid alleen maar verder wordt vergroot.

4.

Zelfstandigheid is nauwelijks een optie zonder samenwerking. Er bestaat een afbreukrisico om voor huidige en toekomstige taken bestendige en gewenste samenwerkingsvormen te vinden omdat wij hiervoor afhankelijk zijn van omliggende gemeenten.

En met alleen slimme samenwerking komen we er niet. Een robuuste samenwerking vraagt om een robuuste organisatie. Er zal concreet moeten overwogen onderdelen van de organisatie op een andere manier te organiseren, waarbij vormen van shared services niet onbesproken mogen blijven. Immers niet alles is uit te besteden, nog los van het kostenaspect (bv sociaal domein).

Financiële aspecten

1.

Zowel de structurele kosten als de incidentele kosten (frictiekosten) die het gevolg zijn van het zelfstandig blijven moet de gemeente zelf bekostigen. Dit in tegenstelling tot een fusie, waarbij een vergoeding uit het gemeentefonds is voor frictiekosten.

2.

Berekend is dat bij zelfstandigheid en doorvoeren van de veranderingen een investering nodig is in de organisatie van rond 1 miljoen structureel per jaar.

De inschatting die in het Rapport op eigen kracht sterk is gemaakt was structureel circa 650.000 euro excl. digitalisering en incidenteel (Bijlage: Rapport op eigen kracht sterk, feb 2017). Vraag is of deze gegevens nog aansluiten bij de huidige situatie voor wat betreft kwalitatieve en kwantitatieve ambtelijke capaciteit bij zelfstandig blijven.

Wat is nodig om zelfstandig te blijven de komende 3-5 jaar?

Een voorlopige berekening hiervoor bedraagt naar verwachting structureel 1 miljoen euro.

Dit is onderverdeeld in de navolgende kosten:

- Kosten voor structurele formatie € 500.000 (formatieuitbreiding voor beleids- en uitvoeringscapaciteit)
- Flexibele inzet € 150.000 (verhoging flexibele schil organisatiebreed)
- Digitalisering € 350.000 (menskracht en infrastructuur).

Totaal: Structureel: 1 miljoen euro.

Toelichting

De berekening van de kosten voor structurele formatie en flexibele inzet zijn gebaseerd op het Rapport op eigen kracht sterk uit 2017. Hierin waren nog niet de kosten voor digitalisering meegenomen. De structurele kosten voor digitalisering worden op dit moment berekend op circa € 350.000. De kostenberekening is gebaseerd op inrichting data-gestuurd werken, doorontwikkeling e-dienstverlening, aansluiting MijnOverheid, doorontwikkelen e-HRM, opzetten IV-organisatie (personeel voor functioneel beheer, architectuur, data-

analyse) en versterken procesgericht werken. Daarnaast zijn er toekomstige ontwikkelingen zoals de implementatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Tevens zijn er incidentele investeringen op het gebied van digitalisering (infrastructuur, hard- en software), cost of change (budget organisatieontwikkeling) en huisvesting. Om aantrekkelijk te blijven in de markt en als werkgever is het ook nodig naar een herziening van het functiehuis te kijken. De hoogte van deze incidentele investeringen is hierin niet meegenomen.

Dit is een eerste berekening. Bij een definitieve keuze voor zelfstandigheid zal deze berekening nader ingevuld moeten worden met een onderzoek. Het definitieve bedrag zal hoger of lager kunnen uitkomen, maar 1 miljoen structureel lijkt op voorhand een adequaat uitgangspunt.

Ook zal een plan van aanpak moeten worden opgesteld om hierin specifiek de wijze van uitwerking te kunnen bepalen.

3.

De bekostiging van structureel 1 miljoen en de incidentele kosten zullen gevonden moeten worden binnen de begroting. Dit betekent een (forse) verhoging van de gemeentelijke belastingen en/of het treffen van verdere bezuinigingen.

Hoofdstuk 5. Besluitvorming

5.1 De keuze tussen beide varianten

Uit het participatieproces is een zevental varianten gekomen, waaruit een keuze dient te worden gemaakt. Het nemen van een beslissing over een keuze uit één van deze zeven varianten ligt dual bij de raad. Het is aan het college om consequenties van keuzes in kaart te brengen en daarbij een voorstel ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.

Het is het college duidelijk geworden dat uit de consultering van de inwoners en ondernemers er een divers beeld is over de zeven genoemde varianten. Ook een informeel rondje langs de fracties leverde ditzelfde beeld op. Gezien de diversiteit in beeld bij zowel inwoners als raad maakt dit besluitvorming in de raad nog meer complex en is het voor het college duidelijk geworden dat het voorleggen van een keuze voor één variant geen recht doet aan de geconstateerde diversiteit.

Het college kiest er dan ook voor de raad twee varianten voor te leggen. De hoofdkeuze (fusie/zelfstandigheid) laat het college aan de raad. De consequenties van de hoofdkeuze werkt het college nader uit - op basis van de gestelde uitgangspunten - in twee varianten. Op deze wijze wordt de discussie 'behapbaar' gemaakt, wordt recht gedaan aan de diversiteit van de inbreng vanuit de inwoners en kan in de raad een gericht debat plaatsvinden.

Het college legt de keuze tussen de navolgende twee varianten ter besluitvorming aan de raad voor:

- A. Een bestuurlijke fusie met Edam-Volendam en Landsmeer per 1 januari 2023.**
- B. Zelfstandig blijven en het nemen van de financiële verantwoordelijkheid door het structureel beschikbaar stellen van een bedrag van 1 miljoen euro.**

Bovenstaande twee varianten bieden naar het oordeel van het college voldoende basis, ook gelet op de genoemde uitgangspunten, om een oplossing te bieden voor de versteviging van de bestuurskracht en de vermindering van de kwetsbaarheid van de gemeente Waterland.

Het college heeft daarin een duidelijke voorkeur voor variant A omdat:

- Deze fusievariant zorgt voor een meer bestendige waarborging om de slagkracht van de ambtelijke organisatie te versterken.
- Deze fusievariant meer kansen en mogelijkheden biedt om de regio Zaanstreek-Waterland te versterken, ook ten opzichte van andere regio's en de landelijke overheid.
- Deze fusievariant Waterland meer zekerheden geeft om onze invloed binnen de Zaanstreek-Waterland regio te versterken.
- De fusievariant meer draagvlak heeft bij onze medewerkers en daarmee een soepele implementatie vergroot.

De uiteindelijke keuze voor fuseren of zelfstandig blijven ligt, in lijn met het dualistisch stelsel, bij de raad. Mocht er geen raadsmeerderheid voor de fusievariant ontstaan dan is variant B, inclusief de daarbij behorende voorwaarde, voor het college ook uitvoerbaar.

Belangrijk voor de keuze is te weten hoe de gemeenten Edam-Volendam en Landsmeer denken over een fusie. Wij gaan beide colleges vragen voor 1 februari 2020 met een reactie te komen alvorens we de raad definitief laten kiezen. In februari zal de raad dan een definitief besluit kunnen nemen. Deze planning wijkt daardoor af van het eerder reeds gecorrespondeerde besluitvormingsproces waarin de raad in december 2019 een definitief besluit zou nemen.

Het door het college beschreven tijdpad leidt tot een beslissing van de raad in februari 2020. Wij achten een snelle besluitvorming over de keuze tussen één van beide varianten cruciaal.

Daarbij past een stevige kanttekening richting de rol van de Waterlandse politiek in de afgelopen twee bestuursperiodes.

In de periode 2010-2014 is politiek besloten dit onderwerp niet te bespreken. In de periode 2014-2018 is het onderwerp weliswaar bespreekbaar geworden, maar is tevens besloten de besluitvorming hierover door te schuiven naar de huidige collegeperiode. En dit in een periode dat omliggende gemeenten wel actief met elkaar in gesprek zijn gegaan. Dit heeft toen bij naburige gemeenten geleid tot 'gefronste wenkbrauwen' en een zekere afstandelijkheid. De passieve periode van acht jaar heeft ook voor veel onduidelijkheid gezorgd voor onze eigen ambtelijke organisatie. Een snel en duidelijk besluit voor één van beide varianten is dus nodig.

5.2 Referendum

Uit de uitkomsten blijkt dat een aantal Inwoners heeft aangegeven een referendum over dit onderwerp te wensen.

Het al dan niet houden van een referendum is een keuze van de raad. Er zijn overigens in het proces vele mogelijkheden tot inspraak/inbreng geweest waar, weliswaar op kleine schaal, gebruik van is gemaakt.

5.3 Planning besluitvorming

24 september 2019/1 oktober 2019	Concept-standpunt in college
14 oktober 2019	Bijeenkomst inwoners toelichting en bespreking concept-standpunt college
17 oktober 2019	Expertmeeting raad in het teken van bestuurlijke toekomst
22/29 oktober 2019	Vaststellen definitief standpunt college
12 december 2019	1 ^e keer collegestandpunt met raadsvoorstel bestuurlijke toekomst in voorbereidende raad
6 februari 2020	2 ^e keer collegestandpunt met raadsvoorstel bestuurlijke toekomst in voorbereidende raad
27 februari 2020	Besluitvorming gemeenteraad over bestuurlijke toekomst
Na besluitvorming	College werkt de verdere inrichting van het vervolgproces uit.

Bijlagen bij dit document:

- Bestuurskrachtonderzoek 'Het Waterlandse goud te gelde maken', februari 2015
- Rapportage fase III proces bestuurlijke toekomst, september 2019
- Verslag medewerkersbijeenkomsten bestuurskrachtonderzoek, maart 2016 & poll medewerkers, april 2019
- Rapport 'Waterland op eigen kracht sterk', februari 2017