



EINDRAPPORT

Krachtig & Robuust

Onderzoek en advies betreffende een toekomstbestendige samenwerkingsvorm tussen de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer.

& Van de Laar

Versie: definitief eindrapport

12 februari 2025



Inhoud



1. & Een introductie

- a. WOL-gemeenten zoekende naar passende schaal
- b. Uw vraagstelling
- c. Leeswijzer

2. & Onze analyse, conclusies en advies

- a. WOL: vergelijkbaar profiel en zeer forse opgaven
- b. Tussenconclusie: andere schaalomvang vereist
- c. Ambtelijke fusie WOL-gemeenten onwenselijk
- d. Bestuurlijke fusie WOL-gemeenten onvoldoende krachtig, robuust en beperkt toekomstbestendig
- e. Tussenconclusie: WOL biedt geen toekomstbestendige samenwerkingsvorm
- f. Bestuurlijke fusie WOL+ of WOL++ biedt kracht, robuustheid en toekomstbestendigheid
- g. Maar, bestuurlijke fusie WOL+ of WOL++ vraagt mogelijk (te veel) tijd
- h. Bestuurlijke fusie WOL-gemeenten/ -kernen met 'de stad' is krachtig alternatief
- i. Samenvattend en een handelingsperspectief

3. & Onze bevindingen: het opgavenprofiel

- a. Drie kleine gemeenten: grijze en groene druk
- b. Forse opgaven in het *fysieke* leefomgeving
- c. Sterke maatschappelijke verbinding, maar...
- d. Spanningsveld rondom economische ontwikkeling
- e. Behoud van lokale identiteit

4. & Onze bevindingen: een diagnose van de bestuurskracht

- a. Uitvoeringskracht zwaar onder druk
- b. Financiële situatie vraagt om stevige keuzes
- c. Positie in Zaanstreek-Waterland en MRA beperkt
- d. Bestuurskracht gemeenten sterk onder druk

5. & De confrontatie van ambtelijke fusie WOL met toetsingscriteria

- a. Ambtelijke fusie: van eindmodel tot einde model
- b. Eén organisatie, drie autonome gemeentebesturen
- c. Impact op dienstverlening, beleidsvrijheid en grip
- d. Robuustheid neemt toe: kansen en beperkingen
- e. Organisatielasten stijgen, geen extra bijdragen
- f. Veranderproces impactvol voor medewerkers

6. & De confrontatie van bestuurlijke fusie WOL met toetsingscriteria

- a. Bestuurlijke fusie: trend van alle tijden
- b. Eén organisatie, één gemeentebestuur
- c. Impact op dienstverlening, beleidsvrijheid en grip
- d. Robuustheid neemt toe: kansen en beperkingen
- e. Organisatielasten stijgen, incidentele Rijksbijdragen
- f. Veranderproces impactvol voor alle betrokkenen

& Bijlagen



1.
& Een introductie

1a. WOL-gemeenten zoekende naar passende schaal

- De gemeenten Wormerland (circa 16.500 inwoners), Oostzaan (circa 10.000 inwoners) en Landsmeer (circa 11.500 inwoners) zijn drie gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland, als onderdeel van de grotere Metropoolregio Amsterdam (MRA) en onderdeel uitmakend van de provincie Noord-Holland. Gezamenlijk tellen de drie gemeenten circa 38.000 inwoners.
- De gemeenten Oostzaan en Wormerland werken om hun uitvoeringskracht te versterken sinds 2010 intensief samen in de ambtelijke fusieorganisatie OVER-gemeenten. Deze beide gemeenten hebben gezamenlijk en los van elkaar processen doorlopen ter versterking van de bestaande samenwerking en onderzoeken uitgevoerd naar hun bestuurlijke toekomst. Ook de gemeente Landsmeer heeft de voorbije jaren diverse onderzoeken uitgevoerd naar haar bestuurskracht en toekomstige bestuurlijke samenwerkingskansen.
- Alle drie de gemeenten oriënteren zich dus al langere tijd op hun bestuurlijke toekomst en de organisatievorm die hier het best bij past. Dit vanuit het politiek-bestuurlijke besef dat de kerntaken, maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities zich steeds lastiger verhouden tot de bestuurs- en realisatiekracht die deze gemeenten daar ieder voor zich tegenover kunnen stellen.
- Het toenemend en complexer wordend takenpakket voor gemeenten vraagt om een robuuste gemeentelijke organisatie, met slagkracht op lokale en regionale schaal, een krachtige positie als werkgever en om stabiele en toekomstbestendige gemeentefinanciën. De ligging van de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer - tussen grote steden als Zaanstad, Purmerend en Amsterdam en in een regio die geldt als een van de krachtigste economische motoren van Nederland - maakt de uitdaging voor deze relatief kleine groene gemeenten extra stevig.
- De gemeenteraden van de drie gemeenten hebben vanuit dit besef medio 2024 gezamenlijk het initiatief genomen tot een onafhankelijk onderzoek, om inzicht te krijgen in de voor- en nadelen en de kansen en risico's van een ambtelijke fusie en van een bestuurlijke fusie tussen de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer, hierna: WOL-gemeenten. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek willen de gemeenteraden aan het einde van het eerste kwartaal van 2025 bepalen óf en zo ja welke vervolgstappen genomen kunnen worden, in de keuze over hun bestuurlijke toekomst.

1b. Uw vraagstelling

- Aan bureau & Van de Laar (hierna: &VDL) is gegeven de aanleiding, zoals geduid op de vorige pagina, de volgende onderzoeksvraag meegegeven:

Hoe kunnen Wormerland, Oostzaan en Landsmeer komen tot een toekomstbestendige vorm van samenwerking?

- Daarbij is gevraagd om twee samenwerkingsvormen als hoofdvormen in het onderzoek te betrekken, namelijk:
 - ambtelijke fusie;
 - bestuurlijke fusie.
- Indien beide samenwerkingsvormen gedurende het onderzoek niet kansrijk blijken, is de vraag aan &VDL om inzicht te bieden in wat er nodig is om tot een toekomstbestendige vorm van samenwerking te komen tussen (een deel van) deze gemeenten en/ of eventuele andere partnergemeenten.



1c. Leeswijzer

- Voorliggend eindrapport bevat de beantwoording van de door de gemeenteraden van de WOL-gemeenten meegegeven vraagstelling. De door ons gevolgde aanpak om tot beantwoording van de onderzoeksvraag te komen is opgenomen in bijlage A.
- Voorliggend rapport stelt de gemeenteraden in staat om ieder voor zich een principebesluit te nemen over een voorkeursvariant ten aanzien van de toekomstige samenwerkingsvorm en -partners. Afhankelijk van deze voorkeursvariant vraagt het principebesluit om een verdiepend proces, alvorens tot definitieve besluitvorming te komen.
- Dit rapport is opgebouwd uit zes hoofdstukken en vangt in hoofdstuk 2 (na dit inleidende hoofdstuk 1) direct aan met de analyse, (tussen)conclusies en advieslijn van &VLD. Daarbij zijn handelingsperspectieven geboden voor de drie gemeenten richting de nabije toekomst.
- De hoofdstukken 3 tot en met 6 bevatten vervolgens onderbouwingen - in de vorm van bevindingen - die ten grondslag liggen aan de analyse en advieslijn van &VLD uit hoofdstuk 2.
- In hoofdstuk 3 is het opgavenprofiel van de drie gemeenten in kaart gebracht. De overeenkomsten en de verschillen tussen de drie gemeenten qua context, opgaven en ambities zijn daarin geduid en ook in regionaal perspectief geplaatst.
- In hoofdstuk 4 is een bondige diagnose gesteld van de bestuurs- en realisatiekracht van de drie gemeenten. Op basis van feitelijke gegevens is inzicht geboden in de sterke en zwakke punten van de drie gemeentelijke organisaties.
- De hoofdstukken 5 en 6 bevatten ieder een analyse van de impact op de huidige bestuurs- en realisatiekracht van twee onderzochte samenwerkingsvormen: ambtelijke fusie (hoofdstuk 5) en bestuurlijke fusie (hoofdstuk 6).
- In de bijlagen zijn onderzoeksverantwoordingen en is achtergrondinformatie opgenomen.



2.

& Onze analyse, conclusies en advies

2a. WOL: vergelijkbaar profiel en zeer forse opgaven



Unieke én gemeenschappelijke kenmerken van de drie gemeenten

- De gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer hebben zowel unieke als gemeenschappelijke kenmerken, die hun identiteit karakteriseren. De drie gemeenten worden gekenmerkt door karakteristieke dorpen, gehuchten en buurtschappen. Binnen een stedelijke regio onderscheiden zij zich door een groen-landelijk profiel. Dit aangevuld met krachtige sociaal-maatschappelijke verbindingen, wat zorgt voor een sterke gemeenschapszin binnen de dorpen.

Behoud van karakteristieke drie gemeenten onder druk

- Randvoorwaardelijk voor de drie gemeenten is dat deze unieke eigenschappen niet ten gevolge van een bestuurlijke schaalvergroting onder druk komen. Maar, als zelfstandige gemeenten komt het karakter van de dorpen steeds meer onder druk te staan:
 - Klimaatverandering en milieu-uitdagingen zorgen ervoor dat de gemeenten worden geconfronteerd met verminderde biodiversiteit, verzilting en bodemdaling, wat impact heeft op de leefomgeving.
 - De financiële situatie van de gemeenten heeft (nu en op termijn) gevolgen voor de uitstraling van het gebied, de fysieke leefomgeving en het voorzieningenniveau in de dorpen.

Grote uitdagingen in het fysieke domein

- Alle drie de gemeenten staan voor aanzienlijke opgaven binnen het fysieke domein. Deze uitdagingen doen zich met name voor op de volgende thema's:
 - Bereikbaarheid en openbaar vervoer: de dorpen moeten goed verbonden blijven via openbaar vervoer-verbindingen.
 - Woningbouwopgave: er is een grote behoefte aan nieuwe woningen om het woningtekort tegen te gaan.
 - Netcongestie: de beperkte capaciteit van het energienet heeft impact op woningbouw. Er is nog geen strategie voor het opwekken van hernieuwbare energie.
 - Energieneutraliteit: de gemeenten hebben ambitieuze doelen gesteld om energieneutraal te worden, met een streefjaar van 2050 voor Landsmeer en Wormerland en 2040 voor Oostzaan.
 - Kwaliteit en onderhoud openbare ruimte: het beheer en onderhoud van de openbare ruimte vereist continue aandacht.
 - Balans tussen groen, woningbouw en ondernemerschap: er bestaat een spanningsveld tussen de behoefte aan natuurbehoud, het realiseren van woningbouw en ruimte geven aan ondernemers voor vestiging of uitbreiding van hun activiteiten.

2a. WOL: vergelijkbaar profiel en zeer forse opgaven



Grote uitdagingen in het sociaal domein

- Ook binnen het sociaal domein zijn de opgaven - ondanks samenwerking op regionale schaal - voor de drie gemeenten groot, met name in de relatie tussen hulp voor kwetsbare mensen en de daarmee gepaard gaande financiële lasten:
 - Toenemende vraag naar jeugdhulp en Wmo: de druk op de jeugdhulp en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) neemt toe, zowel door vergrijzing als door een groeiende groep jongeren met ondersteuningsbehoeften. Deze trend in de drie gemeenten sluit aan bij de landelijke ontwikkelingen.
 - Betaalbaarheid van voorzieningen: de stijgende zorgvraag heeft een grote impact op de financiële draagkracht van de drie gemeenten en vereist een robuuste en duurzame financiële strategie.
 - Beheersing van lasten en verhoging van baten: om de financiële stabiliteit te waarborgen, is een doordachte strategie nodig om de kosten te beheersen en/ of de inkomsten te verhogen.

Zeer stevige uitdagingen op het terrein van dienstverlening en organisatie

- Op het terrein van dienstverlening en de organisatorische robuustheid duiden we de uitdagingen als volgt:

- Dienstverlening en inwonersbetrokkenheid: de drie gemeenten streven naar een verbeterde dienstverlening en willen (nog) beter inspelen op de behoeften van inwoners, evenals hun betrokkenheid vergroten.
- Kwetsbare bezetting: over nagenoeg alle taakvelden bezien - van ondersteuning en uitvoering tot aan beleidsbepaling en strategievorming - is de personele omvang, bezetting en kwaliteit in relatie tot de forse en complexe opgaven (uiterst) kwetsbaar.
- Arbeidsmarktpositie: de gemeenten bevinden zich in een zeer uitdagende arbeidsmarktpositie tussen de grote steden en bedrijvigheid in Zaanstreek-Waterland en de MRA.
- Personele kwetsbaarheid: de afhankelijkheid van éénpitters, hoge inhuurpercentages, personeelsverloop en ziekteverzuim vergroten de kwetsbaarheid van de organisaties.
- Werkdruk en kennisbehoud: de hoge werkdruk onder zittende medewerkers wordt versterkt door een beperkt historisch besef en beperkte kennis van de context, als gevolg van hoge mate van uitstroom.
- Samenwerking: de drie gemeenten voeren taken grotendeels zelfstandig uit. Er bestaat geen sterke ambtelijke samenwerkingscultuur binnen de regio.

2a. WOL: vergelijkbaar profiel en zeer forse opgaven



En forse en urgente uitdagingen ten aanzien van financiële posities

- Naast forse uitdagingen in het fysieke en sociaal domein én op het terrein van dienstverlening en organisatie kennen de gemeenten zeker ook uitdagingen ten aanzien van hun financiële positie.
- De begrotingen over de periode 2025 tot en met 2028 laten zien dat de drie gemeenten voor 2025 hun begroting structureel sluitend hebben kunnen maken. Dit als gevolg van het realiseren van ombuigingen en in enkele gevallen door het benutten van reserves ter dekking van structurele lasten, gebruik makend van de zogenaamde surplus-regeling.
- Voor de jaren 2026 tot en met 2028 zijn de begrotingen van alle drie de gemeenten niet sluitend. Deze financiële vooruitzichten zullen de komende jaren, bij ongewijzigd landelijk beleid rondom de bekostiging van gemeenten, vragen om ingrijpende politieke keuzes om tot sluitende begrotingen te kunnen komen en daarmee verscherpt preventief toezicht te voorkomen.
- Deze maatregelen moeten in dat geval leiden tot het verhogen van de gemeentelijke inkomsten en/ of het verlagen van de gemeentelijke uitgaven. Deze maatregelen zullen impact hebben op de uitstraling van de fysieke leefomgeving, zorg en bijstand, het voorzieningenniveau en mogelijk op de lasten voor inwoners, ondernemers en bezoekers. Dat in een situatie waarin de lasten voor inwoners al tot de hoogste van Nederland behoren. Daarbij geldt dat de beperkte omvang van de gemeentelijke begrotingen weinig financiële speelruimte biedt en de maatregelen dus snel merkbaar zullen zijn in de samenleving.

2b. Tussenconclusie: andere schaalomvang vereist

Tussenconclusie: breed palet aan uitdagingen vraagt om andere schaalomvang

- &VdL constateert dat de ambtelijke uitvoeringskracht, de financiële situatie en de regionale positionering (en daarmee de bestuurskracht¹ als geheel) van alle drie de gemeenten niet in balans is met de kerntaken, maatschappelijke opgaven en de bestuurlijke ambities waar deze gemeenten ieder voor zich aan de lat staan.
- &VdL komt tot deze impactvolle conclusie op basis van de volgende constatering:
 - De sociaal, ruimtelijke en economische opgaven zijn voor alle drie de gemeenten zeer fors.
 - De bestuurlijke en ambtelijke slagkracht van alle drie de gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland en in de MRA, laat staan op provinciaal en landelijk niveau, is beperkt. Hierdoor worden kansen op inhoud en financiële middelen gemist voor de inwoners en ondernemers.

¹ Er zijn meerdere definities van bestuurskracht in omloop. &VdL hanteert als definitie voor bestuurskracht: de mate van balans tussen enerzijds de kerntaken, maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities versus anderzijds de politiek-bestuurlijke lokale en regionale slagkracht, de ambtelijke uitvoeringskracht, de financiële positie en de kracht van de samenleving.

- De ambtelijke uitvoeringskracht van de drie gemeenten staat sterk onder druk. Dit leidt nu en in de toekomst tot discontinuïteit of verminderde kwaliteit en voortvarendheid in de uitvoering van wettelijke taken, het vervullen van maatschappelijke opgaven en de realisatie van bestuurlijke ambities.
- De financiële situatie van alle drie de gemeenten is zorgwekkend, omdat de begroting structureel niet in evenwicht is met ingang van 2026.
- &VdL is van mening dat het palet aan uitdagingen dusdanig breed is (beperkte regionale slagkracht, beperkte ambtelijke realisatiekracht en zwakke financiële positie), dat deze niet langer zelfstandig het hoofd kunnen worden geboden. Het treffen van financiële maatregelen, die sowieso een (negatieve) impact zouden hebben op het lastenniveau voor inwoners en ondernemers en op de uitstraling van de fysieke leefomgeving en/ of de verschraving van het voorzieningenniveau, is onvoldoende om de uitdagingen het hoofd te bieden. Ook zorgt de positionering van de gemeenten in de stedelijke regio's Zaanstreek-Waterland en de MRA voor een blijvend zwakke positie op de arbeidsmarkt van deze drie gemeenten. Deze ligging, gecombineerd met de huidige omvang van de gemeenten, maakt dat de bestuurlijke slagkracht in de regio en richting provincie en Rijk beperkt zal blijven.



2b. Tussenconclusie: andere schaalomvang vereist

- &VLD concludeert daarom op deze plaats dat de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeenten in de komende bestuursperiode 2026 – 2029 niet langer houdbaar en uitlegbaar is naar inwoners en ondernemers. Dit vraagt vanuit zelfbewustzijn regie over de bestuurlijke toekomst van de drie gemeenten.

2c. Ambtelijke fusie WOL-gemeenten onwenselijk

Ambtelijke fusie geen oplossing voor uitdagingen van de drie gemeenten

- &VLD ziet in de samenwerkingsvorm 'ambtelijke fusie' geen structurele oplossing voor de uitdagingen waar de drie gemeenten voor aan de lat staan. Hoewel een ambtelijke fusie voordelen biedt in (iets) meer robuustheid in de ambtelijke uitvoeringskracht, blijven in deze vorm de uitdagingen rondom het creëren van financiële stabiliteit en robuustheid en een sterkere regionale positionering bestaan. De bestuurskracht blijft daarmee in disbalans met de kerntaken, opgaven en ambities. Tevens leidt een ambtelijke fusie van drie gemeenten - zeker als deze geen of beperkte politiek-bestuurlijke verbinding kennen, zoals in het geval van de WOL-gemeenten - tot diverse complexe sturings- en verdeelvraagstukken. We duiden deze conclusie hieronder nader.

Geringe versterking van de ambtelijke uitvoeringskracht

- Een ambtelijke fusie tussen deze drie gemeenten zal een geringe versterking van de ambtelijke uitvoeringskracht tot gevolg hebben. Een gezamenlijke ambtelijke organisatie voor deze drie gemeenten zal met circa 290 fte vooral een optelsom zijn van de bestaande kwetsbare ambtelijke organisaties, waarbij geen automatische impuls door samenvoeging ontstaat. Ook omdat het loongebouw gekoppeld blijft aan de schaalniveaus van de deelnemende gemeenten.

- Er zal in de beeldvorming meer robuustheid ontstaan op nu kwetsbare functies (éénpitters). Echter, de capaciteit en kwaliteiten moeten vervolgens over drie autonome gemeentebesturen worden verdeeld. Om de ambtelijke uitvoeringskracht te versterken in het model van een ambtelijke fusie WOL, zullen forse financiële en daarmee formatieve impulsen nodig zijn in de ambtelijke organisatie, met name op het gebied van bedrijfsvoering en strategie. Gezien de financiële situaties van de deelnemende gemeenten én de sterk concurrerende arbeidsmarkt waarin de WOL-gemeenten zich bevinden, lijken deze impulsen op voorhand onhaalbaar en onrealistisch.

Geen structurele effecten op begroting, wel forse incidentele lasten

- Een ambtelijke fusie heeft nauwelijks of geen positieve impact op de structurele financiële situatie van de drie gemeenten. De bedrijfsvoeringsmiddelen worden in deze vorm gebundeld, maar de programmagelden blijven 'achter' in de afzonderlijke gemeentelijke begrotingen. In negatieve zin treden structurele coördinatielasten op, als gevolg van registratie- en verdeelvraagstukken om de capaciteit in passende verhoudingen inzetbaar te houden voor drie gemeenten.

2c. Ambtelijke fusie WOL-gemeenten onwenselijk

- Een ambtelijke fusie WOL leidt tot eenmalige project-, frictie- en desintegratiekosten (indicatief ruim één miljoen euro), als gevolg van een fors reorganisatieproces om tot de vorming van één ambtelijke werkorganisatie te komen vanuit de ambtelijke organisaties Landsmeer en OVER-gemeenten.
- Bij een ambtelijke fusie is geen sprake van incidentele (frictiekostenvergoeding) of structurele (algemene uitkering Gemeentefonds) bijdragen van andere overheden, zoals provincie Noord-Holland of het Rijk.

De regionale positie wordt beperkt versterkt

- Een ambtelijke fusie heeft weinig positieve impact op de positie van de drie gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland en MRA. Er blijven drie autonome gemeentebesturen bestaan, met ieder een eigen (beperkte) stem in deze regio's. Daarbij komt dat er op politiek-bestuurlijk niveau tussen de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer historisch gezien en op dit moment weinig natuurlijke en inhoudelijke verbindingen bestaan, wat weinig vertrouwen geeft om naar de toekomst (structureel) met elkaar één (groen-landelijk) geluid af te geven aan regionale overlegtafels.

Risico op verhoging complexiteit, in plaats van impuls op kracht en robuustheid

- Een ambtelijke fusie brengt met zich mee dat de complexiteit toeneemt in plaats van dat er een impuls wordt gegeven aan de kracht en robuustheid van de drie gemeenten. Het veranderproces dat met de vorming van een ambtelijke fusieorganisatie gepaard gaat is onzeker, met een beperkt aantrekkelijk toekomstperspectief voor medewerkers. Dit verhoogt het risico op verhoogde uitstroom en verminderde instroom, in al kwetsbare organisaties.
- Werken vanuit één ambtelijke fusieorganisatie voor drie autonome gemeentebesturen brengt bovendien forse uitdagingen met zich mee, zo blijkt uit de dagelijkse praktijk elders in Nederland waar met dit model wordt gewerkt. Er bestaat een reëel risico op voortdurende discussies over verschillende bestuurlijke toekomstperspectieven, waarbij sommige gemeenten de ambtelijke fusie zien als eindmodel en andere het model zien als opmaat tot herindeling. Daarnaast kunnen discussies ontstaan over prioritering van de inzet bij beperkt beschikbare capaciteit, de mate van harmonisatie van beleid, systemen en processen en de hoogte en verdeling van de kosten van de fusieorganisatie.
- Dit alles speelt zich dan af in een context waarin spanning staat op het vraagstuk tussen investeren in de organisatieontwikkeling versus kostenbeheersing, gezien de financiële situaties van de drie gemeenten.

2d. Bestuurlijke fusie WOL-gemeenten onvoldoende krachtig, robuust en beperkt toekomstbestendig

Bestuurlijke fusie WOL-gemeenten onvoldoende robuust en toekomstbestendig

- &VLD ziet in de vorm 'bestuurlijke fusie tussen drie WOL-gemeenten' geen structurele toekomstbestendige oplossing voor de uitdagingen waar de drie gemeenten lokaal en regionaal voor aan de lat staan. Hoewel een bestuurlijke fusie voordelen biedt in (iets) meer robuustheid in de ambtelijke uitvoeringskracht, blijven in deze vorm de uitdagingen rondom het creëren van financiële stabiliteit en robuustheid en een sterkere regionale positionering en daarmee dus een versterkte bestuurskracht overwegend bestaan.
- Volgend uit deze conclusie wijst &VLD de gemeentebesturen van de WOL-gemeenten op het risico dat een beoogde bestuurlijke fusie tussen de WOL-gemeenten uiteindelijk (ver in het fusieproces) niet blijkt te voldoen aan de toetsingscriteria van de provincie Noord-Holland en het beleidskader herindelingen van het Rijk.
- Een zogenaamde reguliere samenvoeging – waarbij drie gemeenten worden opgeheven en één nieuwe gemeente wordt gevormd – wordt namelijk door de wetgever en uiteindelijk door Eerste en Tweede Kamer getoetst aan de hand van vier criteria: draagvlak, bestuurskracht, interne samenhang en nabijheid van bestuur én regionale samenhang.
- Indien de herindeling niet blijkt te voldoen aan één of meerdere van deze criteria bestaat het risico dat de herindeling vanuit hogere overheden alsnog geen doorgang mag vinden. Met name op het criterium 'bestuurskracht' plaatst &VLD ernstige kanttekeningen bij een bestuurlijke fusie van de WOL-gemeenten. De wetgever veronderstelt namelijk dat bij herindeling sprake moet zijn van een professionele en robuuste ambtelijke organisatie, die in staat is voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Van een organisatie die ook bij verdergaande taakuitbreiding (decentralisaties) duurzaam in staat is haar taken uit te voeren. En van een gemeente die een gezonde financiële huishouding kan voeren. Aangezien naar onze mening ook een nieuwe WOL-gemeente geconfronteerd wordt met een beperkte ambtelijke uitvoeringskracht en een kwetsbare financiële situatie, is het twijfelachtig of zij aan het bestuurskracht-criterium kan voldoen.
- In het geval van een bestuurlijke fusie WOL bestaat naar mening van &VLD het risico dat de nieuwe gemeente binnen één à twee bestuursperiodes – na een intensief fusieproces van tenminste drie jaren – opnieuw in een herindelingstraject belandt, waarin het gehele proces opnieuw moet worden doorlopen. Een zeer onwenselijke situatie, omwille van de impact hiervan op medewerkers én het feit dat het zorgt voor afleiding van de maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities waar deze gemeenten en de regio als geheel voor aan de lat staan.

2d. Bestuurlijke fusie WOL-gemeenten onvoldoende krachtig, robuust en beperkt toekomstbestendig

- We duiden de conclusie op voorgaande pagina nader:

Bestuurlijke fusie WOL heeft beperkte positieve impact op uitvoeringskracht

- Een bestuurlijke fusie tussen deze drie gemeenten zal een beperkte versterking van de ambtelijke uitvoeringskracht tot gevolg hebben. Een gezamenlijke ambtelijke organisatie voor deze drie gemeenten zal met circa 290 fte vooral een optelsom zijn van de bestaande kwetsbare ambtelijke organisaties, waarbij een lichte kwaliteitsimpuls kan ontstaan, omdat het loongebouw gekoppeld wordt aan de inschaling van de burgemeester van deze nieuwe grotere gemeente. Wat overigens impliceert dat het loongebouw duurder zal uitvallen dan in de huidige situatie.
- Er zal iets meer robuustheid ontstaan door de samenvoeging van nu kwetsbare functies (éénpitters). Echter, de capaciteit en kwaliteiten moeten vervolgens voor een groter gebied met bijbehorende opgaven en ambities worden benut.
- Om de ambtelijke uitvoeringskracht te versterken in het model van een bestuurlijke fusie WOL, zullen forse financiële en daarmee formatieve impulsen nodig zijn in de ambtelijke organisatie, met name op het gebied van bedrijfsvoering en strategie.

- Gezien de te verwachten nog altijd kwetsbare financiële situatie van de fusiegemeente én de sterk concurrerende arbeidsmarkt waarin de nieuwe WOL-gemeente zich dan nog steeds bevindt, lijken deze kwantitatieve en kwalitatieve formatieve impulsen op voorhand financieel onhaalbaar en beperkt realistisch.

Structureel effect beperkt, wel incidentele vergoeding bij bestuurlijke fusie

- De begroting van een nieuwe WOL-gemeente wordt opgebouwd op basis van de drie huidige begrotingen. Aangezien alle drie de begrotingen op dit moment met ingang van 2026 meerjarig niet sluitend zijn, geeft deze optelsom een zorgelijk structureel financieel beeld.
- Een bestuurlijke fusie heeft een negatief structureel effect op de algemene uitkering vanuit het Gemeentefonds. De zogenaamde 'vaste voet', die gemeenten ontvangen vanuit het Gemeentefonds voor hun bestaan als afzonderlijke gemeente, vervalt bij een fusie van drie gemeenten twee maal. Dit effect komt indicatief neer op een financieel nadeel van ongeveer 2,7 miljoen euro structureel per jaar.

2d. Bestuurlijke fusie WOL-gemeenten onvoldoende krachtig, robuust en beperkt toekomstbestendig

- De omvang van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds wordt bij een bestuurlijke fusie herberekend voor het nieuwe gemeentelijke gebied. De impact hiervan wordt als nihil ingeschat.
- De Wet algemene regels herindeling (arhi) voorziet in een eenmalige financiële vergoeding (frictiekostenvergoeding) vanuit het Rijk bij bestuurlijke fusies. Deze vergoeding wordt geraamd op circa 7,5 miljoen euro, verspreid over vijf jaarschijven (één schijf in het jaar voorafgaand aan fusiedatum en vier schijven in de vier jaren na fusiedatum). Deze vergoeding kan ingezet worden voor project-, frictie- en desintegratiekosten, die ontstaan als gevolg van de bestuurlijke fusie. Een eventueel niet benut deel van deze middelen ten bate van het fusieproces kan worden toegevoegd aan de algemene reserves.
- Ervaring leert dat een bestuurlijke fusie niet leidt tot efficiencyvoordelen. De bestuurskosten kunnen dalen doordat er nog maar één (groter) gemeentebestuur (raad, college en burgemeester) en één griffie is, in plaats van drie. Maar de organisatielasten nemen naar verwachting toe, door een hoger loonebouw en de benodigde impulsen om de nieuwe organisatie op te bouwen en te versterken. Ook zullen incidentele lasten optreden als gevolg van het uniformeren van processen en systemen, het invullen van huisvestingsvraagstukken en het mogelijk doorbreken van bestaande samenwerkingsrelaties.
- De huidige financiële situatie van de drie WOL-gemeenten lijkt nauwelijks ruimte voor de benodigde structurele investeringen in de organisatie te bieden, die nodig zijn om een robuuste en toekomstbestendige nieuwe gemeente te vormen.
- Sterker nog, gezien de doorlooptijd voorafgaand aan een mogelijke bestuurlijke fusie, zijn er sowieso nog ingrijpende politiek-bestuurlijke keuzes nodig binnen de drie gemeentebesturen om de financiële situaties op orde te brengen. De financiële situaties brengen risico's met zich mee voor de nieuwe fusiegemeente:
 - De nieuwe gemeente kan worden belast met een zwakke begrotings- en reservepositie, waardoor zij direct met financiële beperkingen wordt geconfronteerd.
 - Er bestaat een reëel risico dat een herindelingscan uitwijst dat de nieuwe gemeente onvoldoende financieel toekomstbestendig is. Indien de financiële basis onvoldoende solide blijkt, kan de provincie of het Rijk besluiten het herindelingsadvies niet in procedure te brengen of kan het wetsvoorstel voor de fusie uiteindelijk niet worden aangenomen.
 - De nieuwe gemeente kan van start moeten met 'een achterstand' in de fysieke leefomgeving, zorg en bijstand, voorzieningenniveau en hoge lasten.

2d. Bestuurlijke fusie WOL-gemeenten onvoldoende krachtig, robuust en beperkt toekomstbestendig

Enige positieve impact op de positie in de regio

- Een bestuurlijke fusie heeft enige positieve impact op de positie van de nieuwe gemeente in de regio Zaanstreek-Waterland en de MRA. De nieuwe gemeente krijgt met circa 38.000 inwoners – direct naast Edam-Volendam (circa 37.000 inwoners) een stevigere ‘groen landelijke’ stem in deze regio’s.
- Verder maakt de bestuurlijke fusie het speelveld overzichtelijker. Het aantal ‘groene’ gemeenten in de regio neemt af, wat de afstemming en samenwerking op deze thema’s vereenvoudigt. Dit kan in enige mate kansen bieden op extra financiële middelen voor en ruimtelijke investeringen in het gebied.

Minder complexiteit en lichte impuls op kracht en robuustheid

- Een bestuurlijke fusie WOL vermindert de bestuurlijke en organisatorische complexiteit en kwetsbaarheid ten opzichte van de huidige situaties, waarin sprake is van drie autonome gemeentebesturen en twee kleine ambtelijke organisaties.
- Zoals gesteld acht &VDL de WOL-variant onvoldoende robuust en toekomstbestendig in relatie tot de opgaven en ambities, de regionale context én

de kwetsbare vertreksituaties van de drie gemeenten.

- Als we de situatie van de WOL-gemeenten in landelijk perspectief plaatsen zien we ook breder dat steeds meer gemeenten - zelfs met meer dan 30.000 inwoners - onder druk staan, vooral in stedelijke en economisch sterke regio’s. Voorbeelden hiervan zijn gemeenten zoals Best (31.000 inwoners, gelegen in de Brainportregio) en Renkum (31.000 inwoners, Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen), die momenteel een herindeling overwegen vanwege bestuurlijke, regionale, personele en/ of financiële uitdagingen.
- Daarnaast ligt het gemiddeld inwoneraantal van Nederlandse gemeenten momenteel rond de 52.000 inwoners. De trend bij recente gemeentelijke herindelingen bevestigt dat bij schaalvergroting een échte schaa sprong de norm is: de laatste 20 herindelingen in Nederland sinds 2019 hebben bijna allemaal geleid tot gemeenten met 60.000 tot 90.000 inwoners, zie bijlage C. Ook dit geeft aan dat een fusiegemeente WOL met circa 38.000 inwoners relatief klein zou zijn, als net opgeschaalde gemeente. Met name door de specifieke context waarin de WOL-gemeenten zich begeven, als onderdeel van een stedelijke en economisch krachtige regio met forse uitdagingen en in een lastige arbeidsmarktpositie.

2e. Tussenconclusie: WOL biedt geen toekomstbestendige samenwerkingsvorm



- &VLD ziet geen voldoende kansrijke en toekomstbestendige samenwerkingsvorm tussen enkel de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer. Zowel niet in de vorm van een ambtelijke fusie, alsook niet in de vorm van een bestuurlijke fusie.
- De belangrijkste bezwaren van &VLD voor een WOL-variant zijn:
 - risico op een niet-duurzame financiële huishouding;
 - een blijvend zwakke ambtelijke uitvoeringsorganisatie;
 - beperkte versterking van de regionale positie;
 - onvoldoende impuls op de bestuurskracht van een nieuwe gemeente.Deze bezwaren moeten bezien worden in relatie tot de wettelijke taken, maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities van de drie gemeenten en de regionale context waarin deze gemeenten zich begeven.
- In dat perspectief schat &VLD het risico hoog in dat een eventuele nieuwe te vormen WOL-gemeente binnen korte tijd wederom in een proces van herindeling zal belanden, omdat de bestuurskracht alsnog onvoldoende blijkt in relatie tot de kerntaken, opgaven en ambities. Dergelijks processen zijn ingrijpend voor medewerkers, politici en bestuurders en zorgen voor een (beleidsarmere) periode van interne gerichtheid en extra hoge druk op een toch al kwetsbare organisatie.

2f. Bestuurlijke fusie WOL+ of WOL++ biedt kracht, robuustheid en toekomstbestendigheid

Tussenconclusie vraagt om denkbare alternatieven

- Nu de varianten ambtelijke fusie én bestuurlijke fusie door &VLD als 'onwenselijk' zijn betiteld, ligt – op verzoek van de gemeenteraden – de vraag voor naar wenselijke alternatieven.
- Ten eerste bekrachtigen wij daarbij (nogmaals) dat zelfstandigheid van de drie gemeenten op termijn geen wenselijke en haalbare optie meer is. Dat een ambtelijke fusie door ons als onwenselijk is betiteld en niet als oplossing wordt gezien voor de uitdagingen van de WOL-gemeenten. Het toevoegen van meer gemeenten aan een ambtelijke fusie, omwille van het vergroten van de kracht en robuustheid raden wij ten eerste af gezien de toenemende complexiteit van de werking van het model bij meer deelnemende gemeenten. De bestuurlijke fusie-variant kan naar mening van &VLD wel degelijk uitkomsten bieden voor de WOL-gemeenten, maar in dat geval 'telt het getal': ambtelijke uitvoeringskracht is vereist, stabiele en robuuste gemeentefinanciën zijn essentieel en een sterke positie in de regio is zeer gewenst, gezien de inhoudelijke uitdagingen voor het gebied. Een WOL-fusie biedt deze perspectieven onvoldoende.

- Dit gezegd hebbende reiken wij de WOL-gemeenten denkbare alternatieven aan voor het creëren van de benodigde kracht en robuustheid. Alternatieven die we in het vervolg van deze analyse en onze advisering nader duiden zijn:
 - bestuurlijke fusie WOL+ (in twee varianten);
 - bestuurlijke fusie WOL++;
 - Bestuurlijke fusie met 'de stad'.

Bestuurlijke fusie WOL+ biedt inhoudelijk en toekomstbestendig perspectief

- In de sterk verstedelijkte regio Zaanstreek-Waterland en in de MRA, kennen de gemeenten Wormerland, Oostzaan, Landsmeer, Waterland en Edam-Volendam samen een uniek 'groen-blauw' karakter.
- Gezien deze overeenkomstige inhoudelijke profielen (karakter van het gebied) en de opgaven van deze gemeenten zou een bestuurlijke fusie tussen (een combinatie van) deze gemeenten leiden tot een krachtig groen of groen-blauw geluid in de regio. Een regio die bovendien door een dergelijke fusie bijeen kan blijven, met krachtigere inliggende gemeenten. Bestaande patronen en verbanden op de schaal van Zaanstreek-Waterland kunnen in deze fusievorm in stand blijven.

2f. Bestuurlijke fusie WOL+ of WOL++ biedt kracht, robuustheid en toekomstbestendigheid

Een WOL+ variant is denkbaar met de gemeente Waterland...

- Door een bestuurlijke fusie Wormerland, Oostzaan, Landsmeer én de gemeente Waterland (circa 17.500 inwoners), ontstaat een 'groene-long-gemeente' van circa 55.500 inwoners.
- Deze variant duidt &VLDL als meer krachtig en robuust (dan WOL) en biedt nadrukkelijk een toekomstbestendigere oplossing dan enkel een bestuurlijke fusie van de drie WOL-gemeenten, omdat:
 - Er is sprake van een robuustere ambtelijke uitvoeringskracht: er ontstaat één ambtelijk apparaat van ruim 400 fte, werkzaam voor één gemeentebestuur.
 - Er ontstaat een meer robuuste financiële basis, met (door de omvang van de begroting) wat meer budgettaire speelruimte om tegenvallers op te vangen. Wel wordt de nieuwe gemeente in deze variant geconfronteerd met een structureel nadeel door het vervallen van de vaste voet van circa 3,9 miljoen euro.
 - In deze fusiebeweging ontvangen de deelnemers een incidentele bijdrage van het Rijk van circa 12 miljoen euro ter dekking van eenmalige lasten.

- De regionale positie wordt versterkt, waarbij de 'groene long' één krachtig geluid krijgt binnen de regio Zaanstreek-Waterland.
- Versterking van de bestuurskracht, doordat de nieuwe gemeente met ruim 55.000 inwoners en voornoemde impact beter in staat is om huidige en toekomstige uitdagingen aan te gaan.

- Deze fusie-variant zorgt voor een aangrenzend gebied gekarakteriseerd door een groen-landelijk karakter van het gebied. De omvang lijkt ook voldoende toekomstbestendig te kunnen zijn. Enig risico in deze variant is dat op termijn (na afronding van het fusieproces WOL+) de gemeente Edam-Volendam ook om schaalvergroting vraagt, waarbij de nieuwe WOL+-gemeente wordt gezien als best denkbare fusiepartner, en de net nieuw gevormde gemeente daardoor wederom in een langjarig fusieproces belandt.

...een WOL+ variant is ook denkbaar met de gemeente Edam-Volendam

- Door een bestuurlijke fusie Wormerland, Oostzaan, Landsmeer én de gemeente Edam-Volendam (circa 37.000 inwoners), ontstaat een 'groene-blauwe-gemeente' van circa 75.000 inwoners.

2f. Bestuurlijke fusie WOL+ of WOL++ biedt kracht, robuustheid en toekomstbestendigheid

- Deze variant duidt &VLDL als krachtiger en robuuster (dan WOL en dan WOL+ Waterland) en biedt in termen van robuustheid nadrukkelijker een toekomstbestendige oplossing dan enkel een bestuurlijke fusie van de drie WOL-gemeenten, omdat:
 - Er is sprake van een robuustere ambtelijke uitvoeringskracht: er ontstaat één ambtelijk apparaat van ruim 540 fte, werkzaam voor één gemeentebestuur.
 - Er ontstaat een nog meer robuuste financiële basis, met (door de omvang van de begroting) wat meer budgettaire speelruimte om tegenvallers op te vangen. Wel wordt de nieuwe gemeente in deze variant geconfronteerd met een structureel nadeel door het vervallen van de vaste voet van circa 3,9 miljoen euro.
 - In deze fusiebeweging ontvangen de deelnemers een incidentele bijdrage van het Rijk van circa 12 miljoen euro ter dekking van eenmalige lasten.
 - De regionale positie wordt versterkt, waarbij een krachtig 'groen-blauw' geluid ontstaat binnen de regio Zaanstreek-Waterland, waarbij het risico bestaat dat het 'groene geluid' uit Waterland los blijft staan of expliciet moet worden verbonden in voorbereidende overleggen.
- Versterking van de bestuurskracht, doordat de nieuwe gemeente met 75.000 inwoners en voornoemde impact beter in staat is om huidige en toekomstige uitdagingen aan te gaan.
- Deze fusie-variant zorgt voor een niet aangrenzend gebied (wettelijk ook niet vereist) gekarakteriseerd door een groen-blauw karakter van het gebied. De omvang lijkt voldoende toekomstbestendig. Aanzienlijk risico in deze variant is dat vroeg of laat de gemeente Waterland ook om schaalvergroting vraagt, waarbij deze nieuwe WOL+-gemeente als meest wenselijke fusiepartner wordt gezien, waardoor deze gemeente wederom in een langjarig fusieproces belandt. Of dat een fusie WOL+Edam-Volendam zelfs wordt beoordeeld als 'het veroorzaken van restproblematiek' in de regio, wat een struikelblok kan vormen in het wettelijk proces tot fusie.

Bestuurlijke fusie WOL++ meest wenselijk: één beweging tot robuustheid

- Een bestuurlijke fusie van de WOL-gemeenten plus de gemeenten Waterland én Edam-Volendam, wordt door &VLDL als meest krachtig, robuust en toekomstbestendig geduid. Op inhoud, omvang van de organisatie en financiën én qua regionale positionering biedt deze variant aanzienlijke voordelen. We duiden ze nader:

2f. Bestuurlijke fusie WOL+ of WOL++ biedt kracht, robuustheid en toekomstbestendigheid

- Er is sprake van de vorming van één groen-blauwe gemeente, met dorpen en kernen die, vanuit een vergelijkbaar cultuur-historisch en sociaal-economisch profiel, een overeenkomstig karakter en opgaven kennen. Deze interne samenhang van het gebied in een verder verstedelijkte regio, maakt deze variant vanuit inhoudelijk perspectief wenselijk. Binnen deze variant moet wel nadrukkelijk oog zijn voor de (bestuurlijke) verbinding met de vele dorpen in een groot gebied.
- Er is sprake van een zeer robuuste en veerkrachtige ambtelijke uitvoeringskracht: er ontstaat één ambtelijk apparaat van circa 650 fte, werkzaam voor één gemeentebestuur, waarin ruimte is voor strategische denkkraft en sterke uitvoeringskracht.
- Er ontstaat een robuuste financiële basis, met (door de omvang van de begroting) meer budgettaire speelruimte om tegenvallers op te vangen. Wel wordt de nieuwe gemeente in deze variant geconfronteerd met een structureel nadeel door het vervallen van de vaste voet van circa 5,2 miljoen euro.
- In deze fusiebeweging ontvangen de deelnemers een incidentele bijdrage van het Rijk van circa 16 miljoen euro ter dekking van eenmalige lasten.
- De regionale positie wordt versterkt, waarbij één krachtig 'groen-blauw' geluid ontstaat binnen de regio Zaanstreek-Waterland.
- Versterking van de bestuurskracht, doordat de nieuwe gemeente met 90.000 inwoners en voornoemde impact beter in staat is om huidige en toekomstige uitdagingen aan te gaan.
- Een bestuurlijke fusie van WOL met Waterland én Edam-Volendam is toekomstbestendig. Het biedt voldoende schaalgrootte en bestuurlijke slagkracht zonder de regionale samenhang te doorbreken, waarbij het speelveld binnen de regio sterk veranderd. Een verdere uitbreiding met nog meer gemeenten zou onwenselijk zijn, omdat deze fusie buiten de regio zou treden en mogelijk nieuwe bestuurlijke complicaties met zich mee zal brengen.

2g. Maar, bestuurlijke fusie WOL+ of WOL++ vraagt mogelijk (te veel) tijd



- Het is belangrijk te onderstrepen dat de gemeentebesturen van de WOL-gemeenten niet gaan over de bestuurlijke toekomst van Waterland en Edam-Volendam. Evenmin is het aan &VLDL om uitspraken te doen over de bestuurlijke toekomst van deze gemeenten, aangezien er vanuit deze gemeenten geen vraag is gesteld aan &VLDL. De urgentie om überhaupt na te denken over de bestuurlijke toekomst door deze gemeenten is dan ook niet door &VLDL gezien. Voornoemde alternatieven WOL+ en WOL++ zijn door &VLDL dus enkel 'modelmatig' en vanuit het perspectief van de drie WOL-gemeenten opgetekend.
- Dat brengt &VLDL dan ook op het punt dat deze geschetste alternatieven mogelijk politiek-bestuurlijk onwenselijk en onhaalbaar blijken te zijn, gezien vanuit deze denkbare fusiepartners. Tenminste zullen zij mogelijk tot - ver - in de volgende bestuursperiode de tijd nodig hebben om een proces van afweging en (principe)besluitvorming daarover te doorlopen.
- De kernvraag voor de gemeentebesturen van WOL is dan ook: óf en hoe lang zij Waterland en/ of Edam-Volendam de ruimte willen en kunnen geven om een laatste kans op één groene of groen-blauwe gemeente te benutten. Gezien de urgentie in de WOL-gemeenten is &VLDL van mening dat deze tijdspanne nihil of slechts zeer beperkt is. In dat geval blijft er maar één optie over...

2h. Bestuurlijke fusie van WOL-gemeenten/ -kernen met 'de stad' is krachtig alternatief

Bestuurlijke fusie met 'de stad' als krachtig alternatief

- De WOL-gemeenten hebben ieder voor zich urgentie om tot schaalvergroting in de vorm van een bestuurlijke fusie te komen. In voorgaande analyses en tussenconclusies pelden we de denkbare varianten om daartoe te komen af. Waarbij de bestuurlijke fusievarianten WOL+ en WOL++ als denkbare en toekomstbestendige alternatieven zijn geduid, maar kanttekeningen kennen in de politiek-bestuurlijke haalbaarheid bij deze partnergemeenten, op de als noodzakelijk geachte afzienbare termijn.
- Daarom schetst &VDL op deze plaats een mogelijk noodzakelijk alternatief, op het moment dat een variant WOL+ of WOL++ niet (tijdig) haalbaar blijkt te zijn, namelijk: een bestuurlijke fusie met 'de stad'. Deze variant is in de ogen van &VDL een krachtig alternatief op WOL+ of WOL++.
- Schaalvergroting moet voor de WOL-gemeenten namelijk met name het volgende brengen:
 - een goed voorzieningenniveau, aantrekkelijke fysieke leefomgeving en goede dienstverlening tegen een acceptabel lastenniveau voor inwoners en ondernemers;
 - behoud van het karakter van de dorpen en de identiteit en saamhorigheid in de samenleving;
 - realisatie van de opgaven en ambities op het gebied van bijvoorbeeld woningbouw, klimaatadaptatie en energietransitie, jeugdhulp, bereikbaarheid, etc.
- Het effectueren van deze uitgangspunten onder een schaalvergroting vraagt om een krachtige positionering in de regio's Zaanstreek-Waterland en de MRA, om een krachtige ambtelijke uitvoeringsorganisatie, om robuuste en stabiele gemeentefinanciën en dus om voldoende bestuurskracht.
- De omliggende steden als Zaanstad, Purmerend en Amsterdam zouden deze noodzakelijk kracht en robuustheid aan de WOL-gemeenten kunnen bieden. Waarbij waarborgen overeen moeten worden gekomen over het behoud van het unieke karakter van de dorpen en kernen.

2h. Bestuurlijke fusie van WOL-gemeenten/ -kernen met 'de stad' is krachtig alternatief

Stedelijke dynamiek en groen-landelijke dorpen in één gemeente

- Door een bestuurlijke fusie van de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer met 'de stad' ontstaan er complementaire gemeenten. Gemeenten waarin stedelijke karakters en de groen-landelijke dorpen worden samengebracht onder één bestuurlijke eenheid.
- Deze complementariteit is voor steden als Purmerend, Zaanstad en Amsterdam niet nieuw. Zij kennen ieder voor zich op dit moment al een structuur waarin stedelijkheid is verbonden met groen-landelijk gebied. Dit kan de drie gemeenten vertrouwen geven in het feit dat deze gemeentebesturen begrijpen hoe het is om om te gaan met groen-landelijke gebieden en dorpen binnen het gebied.

Robuuste gemeentefinanciën, uitvoeringskracht snel op orde en impact in regio

- Een belangrijke overweging in de keuze voor de stad kan zijn dat er een uiterst robuuste gemeentelijke begroting ontstaat. Ook al staan begrotingen van de steden mogelijk in deze jaren ook onder druk, toch zal de omvang van de begrotingen veel meer ruimte geven voor politiek-bestuurlijke keuzen die niet direct een forse impact hebben op de fysieke leefomgeving, het

voorzieningsniveau en/ of het lastenniveau voor inwoners en ondernemers in Wormerland, Landsmeer en Oostzaan.

- De keuze voor de stad kan er mogelijk toe leiden dat al op kortere termijn een (gedeeltelijke) ambtelijke integratie bij de grotere gemeente kan plaatsvinden, waardoor de uitvoeringskracht snel wordt versterkt. Kwetsbare functies en risico's op discontinuïteit in de uitvoering worden weggenomen en mogelijk kan al snel een positief effect optreden in het realiseren van de opgaven en bestuurlijke ambities.
- Een fusie van de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer met de stad kán wel gevolgen hebben voor de verhoudingen en zelfs de continuïteit van bestaande samenwerkingspatronen in de regio Zaanstreek-Waterland. Deze regio en de daarbinnen bestaande samenwerkingsverbanden kunnen (bij fusie van één of meerdere – delen van – gemeenten met Amsterdam) verder worden verkleind.

2h. Bestuurlijke fusie van WOL-gemeenten/ -kernen met 'de stad' is krachtig alternatief

Keuze voor de stad leidt tot een lichte herindeling

- In de variant 'fusie met de stad' worden de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer opgeheven als bestuurlijke entiteit en toegevoegd aan (een) grotere gemeente(n). Dat kan in de wettelijke vorm van een zogenaamde lichte samenvoeging, waarvan de voornaamste kenmerken zijn:
 - de kleine gemeente(n) worden als entiteit opgeheven en de grote gemeente blijft als entiteit bestaan;
 - de gemeentenaam van de grote gemeente blijft behouden;
 - de burgemeester, griffier en gemeentesecretaris van de grote gemeente blijven in functie;
 - de ambtelijke organisatie van de op te heffen gemeente wordt ingevoegd bij de ambtelijke organisatie van de grote gemeente (over dit proces dienen tijdig personele waarborgen te worden overeengekomen);
 - het beleid van de grote gemeente is, als de fusiepartners daarin geen andere keuzen maken, van toepassing op het gehele gebied;
 - er worden wel herindelingsverkiezingen gehouden, waarna een nieuwe gemeenteraad en een nieuw college worden gevormd.

- Het is belangrijk te beseffen dat in een proces van lichte herindeling, hoewel de naam anders doet vermoeden, net als bij een reguliere samenvoeging alle wettelijke stappen en tijdpaden doorlopen moeten worden.

Individuele of collectieve keuze?

- De gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer én haar inliggende dorpen zullen zich in deze variant ieder voor zich moeten oriënteren op de geografisch, sociaal-cultureel en economisch meest verbonden gemeente/ stad.
- Dit betekent dat de individuele gemeenteraden een besluit moeten nemen en dat nieuwe verkenningen en onderzoeken nodig zijn met de stad of steden om de meest geschikte fusiepartner(s) te bepalen.
- Dat kan er toe leiden dat er combinaties van gemeenten en/ of dorpen van gemeenten ontstaan die 'gezamenlijk' naar één stad gaan. Dit vraagt op dat moment om een gezamenlijk proces en overeenstemming tussen de betrokken gemeenten over de dan te nemen stappen.

2i. Samenvattend en een handelingsperspectief

Conclusies puntsgewijs op een rij

- Zelfstandigheid is voor de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer op afzienbare termijn naar mening van &VLD geen wenselijke en houdbare optie, omdat sprake is van een forse disbalans tussen kerntaken, maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities versus de ambtelijke uitvoeringskracht, de financiële positie en de regionale positionering en daarmee de bestuurskracht.
- Een ambtelijke fusie tussen de WOL-gemeenten biedt geen structurele oplossing voor deze geconstateerde disbalans. Sterker nog: een ambtelijke fusie zal tot aanvullende complexiteiten leiden.
- Een bestuurlijke fusie tussen de WOL-gemeenten biedt onvoldoende schaalgrootte. De 'optelsom' van de drie huidige kwetsbare ambtelijke organisaties, de gezamenlijke gemeentelijke financiën en de beperkte collectieve regionale positionering, biedt geen toekomstbestendige oplossing voor de uitdagingen waar deze gemeenten voor aan de lat staan, vooral gezien in de specifieke regionale context en ontwikkelingen.

Advies: verken op korte termijn de haalbaarheid van WOL+ of WOL++

- Verken als drie gemeenten gezamenlijk op korte termijn en binnen een beperkte periode (voorjaar 2025) de haalbaarheid van een WOL+ of WOL++ variant, in gesprek met de gemeenten Waterland en Edam-Volendam. Waarbij een WOL++ variant naar mening van &VLD inhoudelijk gezien en qua stabiliteit naar de toekomst toe de voorkeur geniet, om in één keer van het schaalvraagstuk in de regio 'verlost' te zijn.
- Het slagen van een dergelijk fusieproces wordt door &VLD alleen kansrijk geacht als alle betrokken gemeenten op afzienbare termijn eensluidende principebesluiten nemen om tot het opstellen van een herindelingsontwerp over te gaan. In een dergelijk ontwerp worden de contouren van een nieuwe gemeente inzichtelijk, wordt een herindelingscan van de huidige en toekomstige gemeentelijke begroting opgenomen en in dat proces vindt participatie vanuit de samenleving plaats.
- Gedurende een dergelijk proces blijft het noodzakelijk dat alle WOL-gemeenten maatregelen blijven nemen om hun financiële situatie en ambtelijke organisatie te stabiliseren, tot aan het moment van herindeling.

2i. Samenvattend en een handelingsperspectief

Verken een bestuurlijke fusie met de stad

- Start de verkenning op naar een bestuurlijke fusie met de stad, of steden: Amsterdam, Purmerend en/ of Zaanstad. Doe dit in ieder geval als een bestuurlijke fusie WOL+ of WOL++ op korte termijn (voorjaar 2025) als onhaalbaar (op afzienbare termijn) wordt betiteld. Maar, overweeg deze variant ook als serieus alternatief in plaats van WOL+ of WOL++.
- In een dergelijke verkenning is de voornaamste vraag: of er een politiek-bestuurlijke intentie tot bestuurlijke fusie bestaat en onder welke condities partnergemeenten bereid zijn om met elkaar tot een bestuurlijke fusie te komen? Bij condities kan dan gedacht worden aan het behouden van het karakter van de dorpen/ kernen, de financiële uitgangspunten onder een fusie, het tempo in het fusieproces, de vorm van het fusieproces (reguliere of lichte samenvoeging), een eventuele vooruitlopende ambtelijke integratie op een bestuurlijke fusie en de mate en wijze van participatie vanuit de samenleving in het fusieproces, et cetera.

Een aanvullend handelingsperspectief

- In alle gevallen geldt dat principebesluiten tot herindeling leiden - als volgende stap in het proces - tot het opstellen van een herindelingsontwerp. &VLDL doet gezien de urgentie in de WOL-gemeenten een dringend beroep op de gemeenteraden van deze drie gemeenten en hun mogelijke fusiepartner(s) om een dergelijk principebesluit nog binnen deze raadsperiode te nemen. Omdat de huidige volksvertegenwoordigers de huidige context hebben doorgrond en met elkaar dit intense proces over de bestuurlijke toekomst hebben doorlopen. Dit vraagstuk aan een nieuwe gemeenteraad overlaten heeft het risico in zich dat (weer) nieuwe onderzoeken plaatsvinden en dat dit dossier niet in het eerste jaar/ eerste jaren na de verkiezingen tot besluitvorming komt. En dat in een urgente situatie.



3.

& Onze bevindingen: het opgavenprofiel

3a. Drie 'kleine' gemeenten: grijze én groene druk



Wormerland

Met een totaal circa 16.500 inwoners, is Wormerland de gemeente met de meeste aantal inwoners maar tevens met de laagste bevolkingsdichtheid in vergelijking tot Oostzaan en Landsmeer.

Behalve de bevolkingsdichtheid, wordt Wormerland gekenmerkt door een relatief hoge grijze druk (23,6% ten opzichte van 20,5% in NL). Dit betekent dat er relatief veel ouderen woonachtig zijn in deze gemeente.

Daarentegen is de groene druk net onder het gemiddelde in vergelijking tot het Nederlands gemiddelde (26,6% tegenover 27,4% NL). Dit betekent dat er een gemiddeld aantal jongeren woonachtig is in Wormerland.



Oostzaan

Oostzaan is de gemeente met het minste aantal inwoners, namelijk circa 10.000, maar heeft tegelijkertijd de hoogste bevolkingsdichtheid.

Wat betreft demografische kenmerken vertoont Oostzaan een licht bovengemiddelde grijze druk, met 21,8% ouderen, terwijl het landelijke gemiddelde op 20,5% ligt. Dit betekent dat er iets meer ouderen wonen in de gemeente dan gemiddeld in Nederland.

De groene druk, die het percentage jongeren weergeeft, is daarentegen gemiddeld: met 27,6% jongeren ligt Oostzaan net iets boven het landelijke gemiddelde van 27,4%.



Landsmeer

Landsmeer heeft circa 11.500 inwoners en een bevolkingsdichtheid die vergelijkbaar is met het landelijke gemiddelde.

De gemeente kent een relatief lichte hogere grijze druk van 22,7%, vergeleken met het landelijke gemiddelde van 20,5%. Dit duidt erop dat er in Landsmeer een hoger percentage ouderen woont dan gemiddeld in Nederland.

Aan de andere kant is de groene druk in Landsmeer ook licht bovengemiddeld, met 28,5% jongeren ten opzichte van 27,4% landelijk. Dit betekent dat er relatief veel jongeren in de gemeente wonen.

3b. Forse opgaven in de fysieke leefomgeving

Gebrek aan ruimte vormt grote uitdaging om in te spelen op het woningtekort

- Wormerland, Oostzaan en Landsmeer zijn aantrekkelijke woongebieden waar de natuur altijd dichtbij is. Bewoners hechten veel waarde aan het dorpse karakter en de klassieke woningen. Dit maakt de gemeenten populair, niet alleen onder lokale inwoners, maar ook bij forenzen naar de MRA en beleggers.
- De stijgende vraag heeft de woningprijzen fors opgedreven, terwijl het woningaanbod achterblijft. Hierdoor ontstaat een scheve markt, waarin het moeilijk is om voldoende woningen te realiseren, om deze betaalbaar te houden voor jongeren, minima en ouderen, én de aantrekkelijke woonomgeving te behouden.
- De gemeenten willen in de eerste plaats woningen beschikbaar maken voor hun eigen inwoners. De beperkte fysieke ruimte maakt grootschalige nieuwbouw echter lastig, waardoor de focus ligt op herontwikkeling van bestaande bouwlocaties. Daarom zijn transformatielocaties aangewezen en wordt gekeken naar aanpassingen van bestaande woningen om extra woonruimte te creëren.
- De drie gemeenten staan voor een individuele woonopgave die voortkomt uit de afspraken binnen de Woondeal. Uit de Woondeal (2023) blijkt dat binnen de MRA wordt ingezet op de bouw van 175.000 woningen in de periode 2022-2030, wat bijna een vijfde van de nationale opgave is. Voor de drie betrokken gemeenten houdt dit in:
 - Wormerland: Een oorspronkelijke opgave van 500 woningen. In 2025 blijkt dat de plancapaciteit binnen het woningbouwprogramma tot 2040 is opgeschaald naar 2.255 woningen.
 - Oostzaan: Een oorspronkelijke opgave van 150 woningen. In 2025 blijkt dat de plancapaciteit binnen het woningbouwprogramma tot 2040 is opgeschaald naar 394 woningen.
 - Landsmeer: Een oorspronkelijke opgave van 150 woningen. In 2025 blijkt dat de plancapaciteit is opgeschaald naar 370 woningen.
- Uit de aangeleverde gemeentelijke documenten blijkt dus dat de plancapaciteit in 2025 in alle gemeenten hoger is dan de doelstellingen uit de Woondeal (2023). Deze toename toont aan dat de gemeenten hun planning verder hebben aangescherpt en daarmee bijdragen aan de gestelde regionale doelen. In totaal gaat het om 3.019 woningen tot 2040.

3b. Forse opgaven in de fysieke leefomgeving

Krapte op het elektriciteitsnet bemoeilijkt realisatie woningbouwopgave

- Naast de beperkte fysieke ruimte vormt ook het overvolle elektriciteitsnet een grote uitdaging. Dit bemoeilijkt niet alleen de bouw van nieuwe woningen maar ook de verduurzaming van bestaande woningen, die aangesloten moeten worden op het elektriciteitsnet. Momenteel ontbreekt daar de capaciteit voor.
- Daarnaast is er binnen de drie gemeenten weinig ruimte om andersoortige (hernieuwbare) energie op te wekken. Daar komt bij dat de al schaarse beschikbare fysieke ruimte moet verdeeld worden over de andere ruimtelijke opgaven. Dit maakt dat er per saldo momenteel geen ruimte is voor bijvoorbeeld opwekking van wind- of zonne-energie. Hoewel de gemeenten deze opgaven onderkennen, lijkt er nog geen duidelijke strategie te zijn om hiermee om te gaan

Ambitie om karakteristieke natuur te behouden voor de ruimtelijke ordening

- De gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer streven ernaar hun groene, dorpse karakter te behouden. Echter, klimaatverandering en de afname van biodiversiteit maken dit steeds uitdagender. Vooral in Wormerland en Oostzaan spelen verzilting en bodemdaling een grote rol. Dit vraagt om specifieke maatregelen om de leefbaarheid en natuurlijke omgeving te beschermen.

3c. Sterke maatschappelijke verbinding, maar...

- De gemeenten hebben ook ambitieuze doelen op het gebied van duurzaamheid. Ze streven ernaar om in 2050 energieneutraal te zijn, waarbij Oostzaan zelfs al in 2040 deze mijlpaal wil bereiken. Ook verduurzaming op het gebied van mobiliteit is een speerpunt. Oostzaan zet in op betere openbaarvervoerverbindingen en veilige fiets- en wandelpaden om duurzame vervoerskeuzes te bevorderen.

Gemeenten presteren goed, maar risico door grijze en groene druk

- De gezondheid van inwoners ligt rond het landelijke gemiddelde, en in de drie gemeenten wordt bovengemiddeld gesport. Ook op het gebied van onderwijs scoren de gemeenten goed: Wormerland presteert boven het landelijk gemiddelde, en Oostzaan en Landsmeer sluiten aan op dit gemiddelde. Daarnaast is het aantal minima relatief laag vergeleken met de landelijke cijfers.
- Toch brengt de bevolkingssamenstelling uitdagingen met zich mee. De hoge grijze druk – en in Landsmeer ook een hoge groene druk – brengt mogelijk extra belasting op zowel het fysieke als sociale domein met zich mee. Dit vraagt om voldoende passende woningen, toegankelijke zorg via de Wmo en jeugdhulp, en meer gemeentelijke dienstverlening. De te verwachte toename in vraag op deze onderdelen staat niet in verhouding tot de beschikbare financiële middelen, wat risico's met zich meebrengt voor de dienstverlening.

Personele en financiële tekorten hebben weerslag op dienstverlening

- De gemeenten kampen met een hoog aantal éénpitters, wat leidt tot beperkte capaciteit en kwaliteit in het sociaal domein. Dit heeft vooral gevolgen voor complexe thema's zoals Jeugdzorg en de Wmo, die steeds vaker in de regio moeten worden belegd in plaats van lokaal bij de gemeenten zelf. Daarnaast staan de gemeenten onder druk door beperkte financiële middelen en de financiële onzekerheden voor de nabije toekomst.
- De beperkte financiële middelen zorgen er ook voor dat er simpelweg minder dienstverlening kan worden gerealiseerd. Met het beschikbare budget is het niet haalbaar om extra personeel aan te nemen of bepaalde dossiers adequaat op te pakken. Dit heeft directe gevolgen voor de beschikbaarheid en kwaliteit van de dienstverlening.
- Inwonersinitiatieven kunnen door gebrek aan capaciteit steeds minder opgepakt worden. Bovendien, door de krapte aan personeel en financiële middelen blijven veel inwonersinitiatieven, die niet tot de verplichte taken behoren, buiten beeld en worden ze niet opgepakt.

3c. Sterke maatschappelijke verbinding, maar...

Complexiteit van dienstverlening neemt sterk toe

- De gemeenten streven ernaar hun dienstverlening te verbeteren door beter in te spelen op de behoeften van inwoners. Dit moet niet alleen de kwaliteit van de ondersteuning vergroten, maar ook de betrokkenheid van inwoners versterken. Daarnaast is er een sterke ambitie om mensen langer thuis te laten wonen, wat vraagt om passende voorzieningen en ondersteuning.
- Tegelijkertijd zorgen demografische verschuivingen voor een toenemende druk op de gemeentelijke dienstverlening. Er wordt bijvoorbeeld steeds vaker een beroep gedaan op mantelzorgondersteuning, de Wmo en kinderopvang. Bovendien worden de problemen van inwoners complexer, wat veel vraagt in het kader van *passende* dienstverlening.
- Hierdoor ontstaat spanning op de vraag of het verbeteren van dienstverlening wel een passende ambitie is. Gezien de trends in de maatschappij zoals hier benoemd, lijkt het op peil houden van de huidige dienstverlening al een forse uitdaging

3d. Spanningsveld rondom economische ontwikkeling

Ambitie om werkgelegenheid te behouden: dilemma in de woonopgave

- Het is voor de gemeenten belangrijk om lokale werkgelegenheid voor hun inwoners te kunnen bieden. Dit draagt bij aan een lokaal vestigingsklimaat en voorkomt dat inwoners voor werk afhankelijk zijn van andere steden of gemeenten in omgeving. Bedrijventerreinen aan de randen van de gemeenten spelen hierin een cruciale rol, en de drie gemeenten vinden het dan ook belangrijk deze bedrijventerreinen te behouden. Echter, dit zorgt voor een spanning in relatie tot de woonopgave waar de drie gemeenten voor staan: sommige van deze terreinen herbergen 'gevoelige functies' die overlast kunnen veroorzaken voor woningen, bijvoorbeeld door geur- en geluidshinder. Daarnaast moet door het gebrek aan fysieke ruimte een keuze gemaakt worden tussen ofwel bedrijventerreinen, ofwel ruimte voor woningbouw.
- In Landsmeer neemt de omvang van de bedrijventerreinen af, aangezien deze ruimte wordt herbestemd voor woningbouw. Dit draagt bij aan de woningopgave, maar gaat ten koste aan het werkgelegenheidspotentieel. Ook in Wormerland en Oostzaan is de spanning op dit thema aanwezig. Hier is nog geen dominante strategie gekozen in hoe om te gaan met het dilemma omtrent het bieden van voldoende woonruimte en het behouden van werkgelegenheid in de regio.

Lokaal vestigingsklimaat als ambitie, maar velen werken in omliggende steden

- De drie gemeenten richten zich op het behouden en creëren van een lokaal werkklimaat, waarbij inwoners zoveel mogelijk binnen de gemeentegrenzen kunnen en willen werken. Dit vereist echter aanzienlijke investeringen in de verbetering van de bedrijventerreinen, die gemoderniseerd en verduurzaamd moeten worden. Daarbij moet er bijzondere aandacht komen voor 'gevoelige functies' van het bedrijventerrein die overlast (kunnen) veroorzaken, zoals geur- en geluidshinder. Bij het verbeteren van het bedrijventerrein moet ingezet worden om dit soort overlast te minimaliseren.
- Tegenover de ambitie van de drie gemeenten om een lokaal werkklimaat te *behouden*, blijkt uit de realiteit dat, met name in Oostzaan en Landsmeer, veel inwoners werkzaam zijn in de MRA en dus buiten de eigen gemeentegrenzen werken. Dit maakt het behouden dan wel terugkrijgen van een lokaal werkklimaat uitdagend. Vanuit inwoners komt de wens naar voren om niet het lokale werkklimaat maar juist de infrastructuur tussen de kleinere gemeenten en grote steden zoals Amsterdam te verbeteren, zodat de verbindingen voor woon-werkverkeer worden versterkt en de afstanden verkort.

3e. Behoud lokale identiteit vormt speerpunt

Behoud van groene identiteit en nabijheid van bestuur als randvoorwaarden

- Een belangrijke ambitie van de drie gemeenten is het behoud van hun groene identiteit en dorpse karakter. Dit maakt hen een aantrekkelijke 'tegenpool' van de stad en zorgt ervoor dat inwoners graag in de gemeenten blijven wonen. De nabijheid van het bestuur en de toegankelijkheid van gemeentelijke dienstverlening spelen hierin een cruciale rol. Inwoners hechten waarde aan korte lijnen met de gemeente, wat bijdraagt aan een betrokken gemeenschap en maatwerk in beleid en voorzieningen. De gemeenten delen hiermee soortgelijke opgaven en ambities, en werken aan het versterken van hun dorpse karakter als speerpunt voor hun ruimtelijke en sociale ontwikkelingen.
- Tegelijkertijd brengen deze kwaliteiten ook uitdagingen met zich mee. De groene en dorpse uitstraling maakt de gemeenten aantrekkelijk voor beleggers en forenzen, wat de vraag naar woningen verder aanwakkert en de druk op de krappe woningmarkt verhoogt. Daarnaast is zichtbaar dat inwoners zich steeds meer buiten de eigen gemeente oriënteren, bijvoorbeeld richting Amsterdam voor Landsmeer en richting Zaanstad voor Oostzaan. Dit benadrukt de noodzaak om het lokale vestigingsklimaat te versterken en tegelijkertijd de eigen identiteit te behouden.



4.

& Onze bevindingen: een diagnose van de bestuurskracht

4a. Uitvoeringskracht organisaties zwaar onder druk

De gemeenten staan politiek-bestuurlijk én ambtelijk voor majeure uitdagingen

- De drie gemeenten worden geconfronteerd met grote en complexe thema's, ondanks hun beperkte schaalgrootte. Onderwerpen zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), jeugdhulp, woningbouw en energietransitie leggen een zware last op de gemeentelijke organisatie. Daarnaast kampen de gemeenten met uitdagingen bij het sluitend krijgen van de begroting. Dit dwingt het bestuur tot ingrijpende politieke keuzes, zoals het verhogen van de inkomsten of het verlagen van de uitgaven, wat directe gevolgen heeft voor de samenleving.
- Wij constateren dat de beide ambtelijke organisaties gesteld staan voor wezenlijke uitdagingen. Het bemensen van zowel de kerntaken als de bredere opgaven en ambities wordt steeds moeilijker. De OVER-gemeenten als ambtelijke fusie organisatie en de organisatie van Landsmeer zijn ieder voor zich zoekende in de balans tussen opgaven en ambities én beschikbare capaciteit.
- Dit heeft ook te maken met de huidige krappe arbeidsmarkt én de zware arbeidsmarktpositie. Door de zware arbeidsmarktpositie waarin de drie gemeenten zich bevinden, met een relatief beperkt loongebouw ten opzichte van grote aangrenzende gemeenten als Zaanstad, Purmerend en Amsterdam is het lastig om vakspecialisten te vinden én behouden, zo wordt aangegeven in gesprekken. Dit blijkt nadrukkelijk ook uit de personele cijfers.

4a. Uitvoeringskracht organisaties zwaar onder druk

Personele situaties OVER-gemeenten en Landsmeer beperken uitvoeringskracht

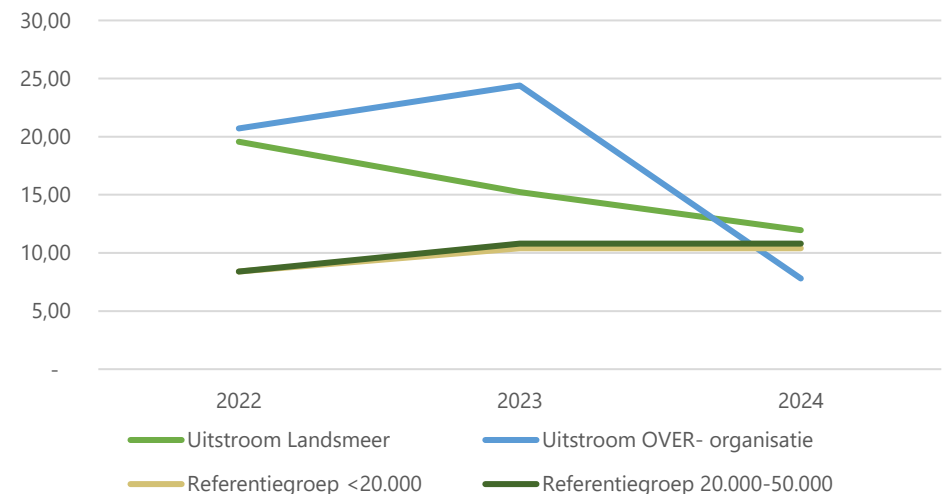
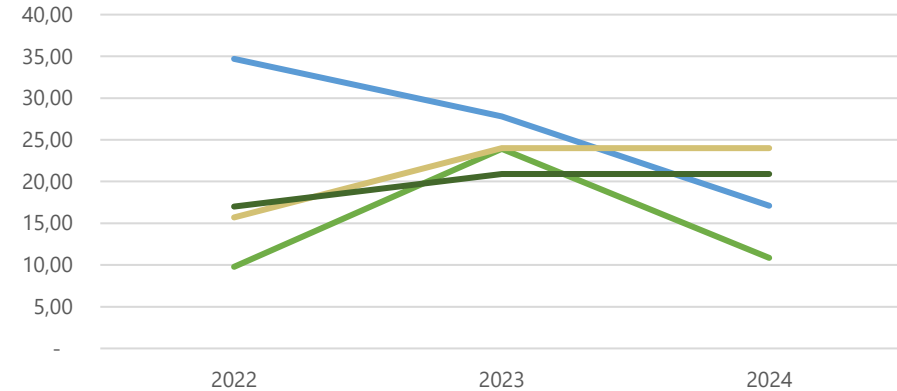
- In onderstaande tabel wordt de bezetting in fte per 1.000 inwoners weergegeven voor de gemeenten Landsmeer en OVER- gemeenten. Deze bezetting wordt vergeleken met gegevens van het A&O-fonds voor gemeenten met een vergelijkbare omvang (<20.000 inwoners) en gemeenten met een inwoneraantal tussen de 20.000 en 50.000.
- Op het eerste gezicht lijken de cijfers vergelijkbaar. Echter, veel gemeenten met ongeveer 20.000 inwoners besteden een groot deel van hun taken uit en zijn of ontwikkelen zich richting een regiegemeente. In tegenstelling hiermee voeren de OVER- gemeenten en Landsmeer het merendeel van hun taken zelfstandig uit op ambtelijk niveau. Ook is er geen sterke samenwerkingscultuur binnen de regio Zaanstreek-Waterland, wat de mogelijkheden voor gedeelde oplossingen en efficiëntieverbetering beperkt.

| | 2022 | 2023 | 2024 |
|--------------------------------------|------|------|-------------|
| OVER-gemeenten | 6,6 | 7,5 | 7,5 |
| Landsmeer | 7,9 | 7,9 | 7,9 |
| Referentiegroep < 20.000 inw. | 6,8 | 7,4 | Niet bekend |
| Referentiegroep 20.000 - 50.000 inw. | 6,8 | 7,3 | Niet bekend |

4a. Uitvoeringskracht organisaties zwaar onder druk

In- en uitstroom sterk volatiel, cijfers dalen in beide organisaties

- Naast een krappe bezetting in beide organisaties, blijkt dat de in- en uitstroom van medewerkers binnen deze ambtelijke organisaties opvallend hoog is, en daarmee de uitvoeringskracht beperken.
- Hoge in- en uitstroom cijfers leggen een grote werkdruk op het zittende personeel, dat moet inspelen op wisselingen in het personeelsbestand. De gemeenten slagen erin nieuwe medewerkers aan te trekken, maar dit geeft geen structurele versterking van de organisaties. Nieuwe medewerkers worden snel ingewerkt, maar maken ook snel een overstap naar andere organisaties waar zij betere carrièrekansen zien.
- Uit de cijfers blijkt dat Landsmeer steeds beter in staat is om medewerkers aan zich te binden. Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken:
 - In 2022 lag de uitstroom veel hoger dan de instroom
 - In 2023 zijn er veel medewerkers aangenomen; veelal net afgestudeerd.
 - In 2024 zijn de uitstroom en instroom nagenoeg gelijk.
- Uit de cijfers blijkt dat de instroom daalt tussen 2022 en 2024 terwijl de uitstroom een piek kent in 2023 van 24% (referentie rond 10%). In gesprekken wordt bevestigd dat er in deze periode veel personeelwisselingen waren.



4a. Uitvoeringskracht organisaties zwaar onder druk

OVER-gemeenten en Landsmeer kennen een hoog ziekteverzuim

- In vergelijkend opzicht is het ziekteverzuimpercentage in de OVER- organisatie hoog in vergelijking met het gemiddelde van de referentiegroepen in 2022 en 2023. In Landsmeer is dit percentage in 2023 hoger dan in 2022, en daarmee ook hoger dan het gemiddelde.
- Een hoog ziekteverzuim kan wijzen op een hoge werkdruk, waardoor medewerkers overbelast raken en vaker ziek worden. Tegelijkertijd heeft een hoog ziekteverzuim impact op de taakuitvoering: in een kleine organisatie met veel éénpitters kan het werk stil komen te liggen, neemt de werkdruk bij collega's toe of groeit de afhankelijkheid van externe inhuur.

| Ziekteverzuim | 2022 | 2023 | 2024 |
|--------------------------------------|------|------|-------------|
| Landsmeer | 6,6 | 7,2 | 7,9 |
| OVER- gemeenten | 9,4 | 11,5 | 10,2 |
| Referentiegroep <20.000 inw. | 6,7 | 6,3 | Niet bekend |
| Referentiegroep 20.000 – 50.000 inw. | 6,5 | 6,3 | Niet bekend |

OVER-gemeenten en Landsmeer maken in hoge mate gebruik van externe inhuur

- Uit onderstaande weergave blijkt dat de inhuur in vergelijking met de referentiegroepen van gemeenten tot 20.000 inwoners en gemeenten van 20.000 tot 50.000 hoger ligt in beide organisaties. Dit maakt de gemeenten kwetsbaar, zowel in de uitvoering van taken als in de ontwikkeling en borging van kennis binnen de organisatie.
- In 2023 lag het percentage in OVER- gemeenten boven 22% (referentiegroepen rond de 19%). Uit gesprekken blijkt dat de externe inhuur in de jaren daarna is afgeschaald, hetgeen terug te zien is in de cijfers over 2024.

| Externe inhuur als % van de loonsom | 2022 | 2023 | 2024 |
|--------------------------------------|------|------|-------------|
| Landsmeer | 12,4 | 21,3 | 21 |
| OVER-gemeenten | 17,8 | 22,1 | 18,7 |
| Referentiegroepen <20.000 inw. | 18,8 | 19,1 | Niet bekend |
| Referentiegroep 20.000 - 50.000 inw. | 17,6 | 18,8 | Niet bekend |

4b. Financiële situatie vraagt om stevige keuzes

Financiële situaties in één oogopslag

- In onderstaand overzicht is de financiële positie van de drie gemeenten weergegeven aan de hand van verschillende kengetallen op basis van de begroting 2025.

| | Wormerland | Oostzaan | Landsmeer |
|---|------------|----------|-----------|
| Begrotingsomvang in lasten (*1.000EUR) | 52.936 | 30.011 | 35.190 |
| Uitkering gemeentefonds (*1.000EUR) | 31.961 | 17.372 | 21.138 |
| Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen | 52% | 94% | 76% |
| Solvabiliteitsratio | 34% | 21% | 10% |
| Structurele exploitatieruimte | -3% | -0,7% | 1% |
| Grondexploitatie | 0% | 0,1% | 3% |
| Belastingcapaciteit | n.b. | 141% | 127% |

- Uit de tabel blijkt dat de financiële positie verschilt per gemeente, maar dat in alle drie de gemeenten reden is tot zorg. Enkele elementen die dit ondersteunen zijn:
 - Het kengetal solvabiliteitsratio geeft aan welk deel van het gemeentelijke bezit is afbetaald en vrij van schulden is. De VNG beschouwt een solvabiliteitsratio van meer dan 20% als voldoende, terwijl de gemiddelde solvabiliteitsratio bij vergelijkbare gemeenten volgens BDO (2025) op 40% ligt in 2023.
 - Landsmeer heeft een solvabiliteitsratio van 10%, wat ver onder zowel de VNG-norm als het landelijk gemiddelde ligt.
 - Oostzaan zit met 20% net op de VNG-norm, maar nog steeds ruim onder het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten.
 - Wormerland scoort met 34% beter, maar blijft onder het landelijke gemiddelde.
 - Voor Landsmeer heeft dit een extra nadeel: de gemeente komt niet in aanmerking voor de nieuwe surplus-regeling mocht zij dat willen. Deze regeling stelt gemeenten met een solvabiliteitsratio boven de 20% in staat om maximaal 10% van hun reserves in te zetten voor het dekken van structurele lasten. Dit betekent dat Landsmeer geen extra financiële ruimte kan creëren via deze maatregel, wat de financiële kwetsbaarheid van de Landsmeer verder vergroot.

4b. Financiële situatie vraagt om stevige keuzes

- Alle drie de gemeenten genereren relatief weinig inkomsten uit grondexploitatie (GREX), wat betekent dat zij nauwelijks financiële opbrengsten uit grondontwikkelingen hebben. Uit de vergelijking van BDO (2025) blijkt dat bij gemeenten tot 25.000 inwoners de gemiddelde GREX-ratio in 2024 op 5,6% lag en naar verwachting in 2025 zal stijgen naar 6,5%. De WOL-gemeenten blijven hiermee duidelijk achter bij vergelijkbare gemeenten.
- Uit de benchmark van BDO (2025) blijkt dat gemeenten van vergelijkbare omvang een begrote netto schuldquote van 56% hebben in 2025, een aanzienlijke stijging ten opzichte van 27,7% in 2023. Wormerland bevindt zich met 52% net onder dit gemiddelde, maar Oostzaan (94%) en Landsmeer (76%) liggen daar fors boven. Dit wijst op een aanzienlijk hogere schuldenlast bij deze twee gemeenten, wat hun financiële kwetsbaarheid vergroot.

In alle drie de gemeenten is sprake van forse financiële (structurele) tekorten

- De financiële situatie van Wormerland, Oostzaan en Landsmeer staat zowel nu als in de toekomst onder druk. Hoewel het reguliere saldo van Wormerland en Oostzaan voor 2025 op €0 is begroot – wat betekent dat de begroting technisch sluitend is – blijven de financiële marges uiterst beperkt. In Landsmeer is er in 2025 sprake van een begrotingstekort van 170.000 euro, dat wordt gedekt uit de reserves.

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|------------|------|-------|-------|-------|
| Wormerland | 0 | -1691 | -1970 | -1748 |
| Oostzaan | 0 | -1018 | -1219 | -513 |
| Landsmeer | -170 | -1660 | -1299 | -1586 |

- Ondanks deze sluitende begrotingen, is het structurele financiële beeld zorgwekkend. Voor alle drie de gemeenten laten de structurele saldi namelijk forse tekorten zien, wat betekent dat de begrotingen niet duurzaam in evenwicht zijn. Dit blijkt uit onderstaande tabel.

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|------------|------|-------|-------|-------|
| Wormerland | 81 | -1856 | -2098 | -1509 |
| Oostzaan | 410 | -700 | -888 | -302 |
| Landsmeer | 239 | -1386 | -1226 | -1523 |

- Om de structurele saldi in 2025 sluitend te maken, hebben de verschillende gemeenten al maatregelen genomen. In Wormerland is bijvoorbeeld een deel van de reserves ingezet om de structurele lasten te dekken. Dit is echter een boekhoudkundige maatregel en geen financieel gezonde oplossing. Wormerland geeft aan dat dit noodzakelijk was om de begroting sluitend te maken en toezicht van de provincie te voorkomen.

4b. Financiële situatie vraagt om stevige keuzes

- De huidige (financiële) situatie is uiterst kwetsbaar, omdat de begroting structureel niet in evenwicht is. Het is belangrijk te benadrukken dat dit voor veel gemeenten geldt en deels samenhangt met het zogeheten 'ravijnjaar' 2026: het jaar waarin de herverdeling van gemeentelijke middelen door het Rijk leidt tot een forse daling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Veel gemeenten, waaronder Wormerland, Oostzaan en Landsmeer, komen voor grote financiële uitdagingen te staan, om met minder middelen de gemeentelijke dienstverlening te blijven realiseren.
- Het verschil is echter dat veel gemeenten een tijdelijke dip ervaren in het ravijnjaar en de begroting daarna verbetert. Dit herstel blijft bij deze drie gemeenten uit. De zorgwekkende situatie wordt bovendien bevestigd door de resultaten uit de jaarlijkse financiële benchmark van BDO (2025) die een vergelijkbaar beeld laten zien. Uit deze benchmark blijkt dat de financiële positie van Landsmeer, Wormerland en Oostzaan tot de zwakste van Nederland behoort. In vergelijking met gemeenten van vergelijkbare omvang staat Landsmeer zelfs in de top drie van financieel minst gezonde gemeenten.
- Het door BDO toegekende rapportcijfer over 2023 bevestigt de zorgwekkende financiële positie van de drie gemeenten – ook in meerjarig perspectief. Binnen de groep van 113 Nederlandse gemeenten met minder dan 25.000 inwoners is Landsmeer gerangschikt op plek 111 – waarbij plek 113 de financieel zwakste gemeente is – en ontvangt het een rapportcijfer één. Wormerland staat op plaats 107 met een rapportcijfer twee, terwijl Oostzaan net daarboven op plek 106 eindigt met een rapportcijfer drie. Deze lage scores onderstrepen de structurele financiële kwetsbaarheid van de drie gemeenten en maken de urgentie van structurele maatregelen om de financiële positie te verbeteren des te duidelijker.

4c. Positie in Zaanstreek-Waterland en MRA beperkt

Drie gemeenten beperkte positie in regio Zaanstreek-Waterland en MRA

- De regio Zaanstreek-Waterland - waartoe onder meer de Veiligheidsregio, de GGD en het Regionaal Archief behoren - bestaat uit zeven gemeenten: Wormerland, Oostzaan, Landsmeer, Edam-Volendam, Purmerend, Waterland en Zaanstad. Binnen dit samenwerkingsverband zijn de gemeenten Purmerend en Zaanstad aanzienlijk groter dan de andere gemeenten. Daardoor zijn zij in hoge mate bepalend voor regionale keuzes, bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit, bereikbaarheid en veiligheid.
- Voor Wormerland, Oostzaan en Landsmeer, de kleinere en groene gemeenten in de regio, betekent dit een relatief bescheiden positie binnen het regionale samenspel. Bovendien is de bestuurlijke afstemming tussen deze 'groene long-gemeenten' onderling momenteel beperkt, waardoor zij minder slagkracht hebben in de regionale overleggen.
- Ook binnen de MRA is dit het geval. De MRA is een samenwerkingsverband tussen de provincies Noord-Holland en Flevoland, 30 gemeenten en de Vervoerregio Amsterdam. Binnen dit netwerk worden belangrijke besluiten genomen over ruimtelijke ordening, mobiliteit en economische ontwikkeling in de regio.
- Hoewel Wormerland, Oostzaan en Landsmeer vertegenwoordigd zijn in de MRA Raadtafel, is hun invloed beperkt. Door hun kleinere schaal en bestuurlijke positie wegen hun stemmen minder zwaar in regionale besluitvorming, wat het moeilijk maakt om lokale belangen te behartigen.
- In zowel de regio Zaanstreek-Waterland als de Metropoolregio Amsterdam worden de discussies en besluitvormingsprocessen gedomineerd door de grotere gemeenten. Zij hebben meer gespecialiseerde ambtenaren en kunnen hun bestuurders beter voorbereiden, wat hen een strategisch voordeel geeft.
- Wormerland, Oostzaan en Landsmeer hebben een beperkte positie binnen deze samenwerkingsverbanden. Door minder ambtelijke capaciteit en specialistische kennis kunnen zij kansen op financiële middelen en ruimtelijke ontwikkelingen niet altijd optimaal benutten, wat hun invloed in de regionale besluitvorming beperkt.

4d. Bestuurskracht gemeenten ernstig onder druk

Drie gemeenten staan voor grote bestuurlijke uitdagingen

- De drie gemeenten – Wormerland, Oostzaan en Landsmeer – hebben omvangrijke kerntaken, maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities. Echter, de uitvoeringskracht staat zwaar onder druk. De combinatie van een beperkte ambtelijke capaciteit en een krappe arbeidsmarkt maakt het steeds lastiger om deze taken effectief en duurzaam uit te voeren. Vacatures blijven langer openstaan, specialisten zijn moeilijk te vinden en de werkdruk op zittende medewerkers neemt toe.
- Daarnaast dwingt de precare financiële situatie de gemeenten tot ingrijpende keuzes. Structurele tekorten zorgen voor onzekerheid over de toekomst, wat directe gevolgen heeft voor de kwaliteit en beschikbaarheid van gemeentelijke voorzieningen en diensten. Het tekort aan middelen beperkt de mogelijkheid om te investeren in innovatie, duurzaamheid en sociale voorzieningen, waardoor de leefbaarheid op de lange termijn onder druk komt te staan.
- Ook binnen de regio's Zaanstreek-Waterland en de MRA is de positie van Wormerland, Oostzaan en Landsmeer kwetsbaar. Grotere gemeenten bepalen in hoge mate de koers, waardoor de invloed van deze drie kleinere gemeenten

op regionale besluitvorming gering is. Dit heeft gevolgen voor thema's zoals mobiliteit, woningbouw, energietransitie en economische ontwikkeling, waarbij de stem van deze gemeenten niet altijd voldoende wordt gehoord.

- De optelsom van deze factoren leidt tot de conclusie dat de bestuurskracht van de drie gemeenten ernstig onder druk staat. De urgentie om tot structurele oplossingen te komen is hoog, zeker gezien de krappe arbeidsmarkt, de beperkte positie binnen de regio en de zorgwekkende financiële vooruitzichten. Zonder ingrijpen dreigt de bestuurlijke en ambtelijke slagkracht verder af te nemen, met alle gevolgen van dien voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.



5.

& De confrontatie van *ambtelijke fusie* met toetsingscriteria

5a. Ambtelijke fusies: van eindmodel tot einde model

- In dit hoofdstuk staan we stil bij de impact van een ambtelijke fusie WOL op de huidige situaties van de drie gemeenten en de uitdagingen waar deze gemeenten voor aan de lat staan. Om dit goed te beoordelen, bespreken we eerst kort wat een ambtelijke fusie inhoudt en hoe het landelijk verloop van ambtelijke fusies eruit ziet. Vervolgens gaan we in op de mate waarin een ambtelijke fusie passend is voor WOL aan de hand van enkele toetsingscriteria.

Context als aanleiding voor de komst van ambtelijke fusies

- De eerste ambtelijke fusie vond plaats in 2007 tussen de gemeenten Groningen en Ten Boer, gevolgd door de BEL Combinatie (Blaricum, Eemnes en Laren) in 2009. Tussen 2010 en 2015 groeide het aantal ambtelijke fusies sterk, mede door de context van dat moment:
 - Het streven naar gemeenten met 100.000+ inwoners onder Minister Plasterk.
 - De decentralisaties in het sociaal domein, die zorgden voor een grotere uitvoeringslast bij gemeenten.
 - De financiële crisis, waardoor kostenbesparing en schaalvergroting urgent werden.

Ambtelijke fusie steeds vaker 'einde model' in plaats van 'eindmodel'

- Het hoogtepunt van deze ontwikkeling lag in 2017, toen er 24 ambtelijke fusieorganisaties in Nederland bestonden die in totaal 59 gemeenten bedienden, goed voor 1,8 miljoen inwoners. Sindsdien is het aantal gedaald: anno 2024 zijn er nog 13 ambtelijke fusieorganisaties, waarin 32 gemeenten met samen 0,9 miljoen inwoners zijn ondergebracht. De afname is grotendeels te verklaren door gemeentelijke herindelingen, maar ook door het uiteenvallen van enkele fusieorganisaties. Eind 2024 zijn er geen initiatieven bekend tot de vorming van nieuwe ambtelijke fusieorganisaties.

Dilemma's en uitdagingen in de praktijk van ambtelijke fusies

- Bij de start van een ambtelijke fusie hebben gemeenten vaak uiteenlopende verwachtingen en einddoelen. Sommige gemeenten zien de fusie als een definitief samenwerkingsmodel, terwijl andere het beschouwen als een tussenstap op weg naar een bestuurlijke herindeling. Dit verschil in visie kan leiden tot frustratie en onduidelijkheid over de richting van de samenwerking. Evenzo kunnen de prioriteiten uiteenlopen: de ene gemeente richt zich vooral op kostenbesparing, terwijl een ander belang hecht aan kwaliteitsverbetering en het versterken van de dienstverlening.



5a. Ambtelijke fusies: van eindmodel tot einde model

- Een ander spanningsveld ontstaat tussen de behoefte aan lokale autonomie en maatwerk per gemeente, enerzijds, en de noodzaak tot efficiëntie en beleidsharmonisatie, anderzijds. Gemeenten willen vaak hun eigen werkwijze behouden, maar tegelijkertijd is er druk om processen en beleid op elkaar af te stemmen, wat kan leiden tot frustratie. Dit wordt vaak versterkt door de verdeling van middelen en capaciteit. Er kan het gevoel ontstaan dat de ene gemeente disproportioneel profiteert van de gezamenlijke organisatie, wat de samenwerking bemoeilijkt.
- Daarnaast kan een gebrek aan bestuurlijke verbinding tussen de deelnemende gemeenten de ambtelijke fusie in de weg staan. Zonder voldoende afstemming tussen de lokale politieke bestuurders kan de samenwerking moeizaam verlopen, met als risico dat de fusie niet het gewenste resultaat oplevert. Politieke dynamiek speelt hierbij ook een rol: wisselingen van wethouders, raadsleden of gemeentesecretarissen kunnen ertoe leiden dat de oorspronkelijke doelstellingen van de fusie verwateren. Dit maakt de ambtelijke organisatie kwetsbaar voor politieke invloeden, waardoor het risico ontstaat dat de samenwerking meer een speelbal van de politiek wordt dan een effectief bestuursmodel.
- De ervaringen uit het verleden met ambtelijke fusies bieden waardevolle inzichten bij het beoordelen van de vraag of een dergelijke fusie een geschikte oplossing is voor de WOL-gemeenten. In het volgende deel gaan we dieper in op de specifieke situatie van deze drie gemeenten en onderzoeken we of dit model passend is voor hun uitdagingen.

5b. Eén organisatie, drie autonome gemeentebesturen

Een ambtelijke fusie van WOL op hoofdlijnen

- In de variant van een ambtelijke fusie tussen Wormerland, Oostzaan en Landsmeer (WOL) ontstaat één gezamenlijke ambtelijke organisatie die in dienst staat van drie autonome gemeentebesturen. Dit betekent dat de gemeenten hun bestuurlijke zelfstandigheid behouden, terwijl de uitvoering van beleid en dienstverlening wordt ondergebracht in één geïntegreerde organisatie.
- De gezamenlijke ambtelijke organisatie zal verantwoordelijk zijn voor het verlenen van diensten waarmee de kerntaken, maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities van de drie gemeenten worden gerealiseerd. Dit betreft zowel de directe dienstverlening aan inwoners en ondernemers als de ondersteuning van maatschappelijke instellingen binnen de gemeenten.
- De dienstverlening van de ambtelijke organisatie aan de drie gemeenten wordt vastgelegd in een (dienstverlenings)overeenkomst. Hierin wordt de te leveren kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening expliciet gekoppeld aan een financiële bijdrage per gemeente. Dit zorgt voor transparantie in de afspraken en biedt de gemeenten grip op de mate waarin de ambtelijke organisatie hun beleidsdoelen ondersteunt.

Technische schets van een ambtelijke fusie WOL

- Oostzaan en Wormerland werken sinds 2010 samen binnen de gemeenschappelijke regeling OVER-gemeenten. Een bredere ambtelijke fusie met Landsmeer zou leiden tot een nieuwe organisatie, waarin de drie gemeenten gezamenlijk eigenaar zijn, maar afzonderlijk als opdrachtgever optreden.
- Technisch-juridisch gezien zijn er twee mogelijkheden om een fusie vorm te geven. De eerste is het opheffen van de bestaande gemeenschappelijke regeling OVER-gemeenten en het oprichten van een nieuwe juridische entiteit op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr.), waarin alle drie de gemeenten als deelnemer toetreden. De tweede is het uitbreiden van OVER-gemeenten met Landsmeer als derde deelnemer. In beide gevallen ontstaat er één geïntegreerde ambtelijke organisatie.
- De geschatte formatieve omvang van een gezamenlijke ambtelijke organisatie op basis van de formaties van de bestaande organisaties bedraagt circa 290 formatieplaatsen. Een fusieorganisatie is hiermee groot genoeg om schaalvoordelen te behalen, en tegelijkertijd klein genoeg om een directe en toegankelijke dienstverlening aan de drie gemeenten te waarborgen.

5c. Impact op dienstverlening, beleidsvrijheid en grip

Kansen van een ambtelijke fusie gaan tegelijkertijd gepaard met grote uitdagingen

- Een ambtelijke fusie kan een positieve impact hebben op de dienstverlening, doordat een robuustere organisatie ontstaat met bredere expertise en grotere capaciteit. Dit zorgt in principe voor een stabielere en professionelere uitvoering van taken. Tegelijkertijd bestaat het risico dat prioriteiten worden bepaald door wie het meeste betaalt of het hardste roept. Dit kan spanningen veroorzaken bij de verdeling van middelen en aandacht tussen de drie gemeenten. Een belangrijke uitdaging is dan ook om duidelijke afspraken te maken over prioritering en te voorkomen dat gemeenten elkaars lasten dragen.
- Hoewel de gemeenten zelfstandig blijven en hun autonomie behouden, is volledige beleidsvrijheid zonder enige harmonisatie niet realistisch. Om efficiënt te werken, moeten processen en systemen op elkaar worden afgestemd. De vraag is echter of harmonisatie verder moet gaan dan alleen technische en procesmatige integratie, en ook het beleid zelf moet omvatten. Dit vereist heldere afspraken over wat gezamenlijk wordt opgepakt en wat binnen elke gemeente afzonderlijk blijft.
- Een zakelijk partnerschap vraagt om duidelijke afspraken over de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening, zonder dat dit leidt tot een bureaucratisch 'uurtje-factuur-tje'-model. Mogelijkheden zoals een basis- en pluspakket met doorbelasting moeten worden verkend, net als een verdeelsleutel voor de kosten en de stemverhoudingen binnen de nieuwe organisatie. Daarbij rijst ook de vraag hoe de organisatie wordt aangestuurd: door gemeentesecretarissen, een directeur of een combinatie hiervan? Aangezien samenwerking tussen twee gemeenten al complex is, zal de toevoeging van een derde partner deze dynamiek verder beïnvloeden.
- Een ambtelijke fusie mag echter geen oplossing zijn voor een bestuurlijk probleem. Het gemeentebestuur blijft in deze variant op lokaal niveau intact, evenals de directe nabijheid van dienstverlening aan inwoners en ondernemers. Dit behoud van bestuurlijke nabijheid heeft zowel voordelen als nadelen. Aan de ene kant blijft de binding met de lokale gemeenschap gewaarborgd, maar aan de andere kant kan dit leiden tot een 'gelijke monniken, gelijke kappen'-benadering, waarbij maatwerk voor afzonderlijke gemeenten moeilijker wordt.



5c. Impact op dienstverlening, beleidsvrijheid en grip

Beperkte invloed op regionale positie

- Op regionaal niveau blijven de verhoudingen binnen de regio Zaanstreek-Waterland in principe ongewijzigd. Een ambtelijke fusie zal op zichzelf nauwelijks een positieve impuls geven aan de bestuurlijke positionering van de WOL-gemeenten binnen zowel de regio Zaanstreek-Waterland als de MRA. Dit is relevant, omdat het Rijk steeds vaker inzet op regionale samenwerking als uitgangspunt voor beleid en financiering, bijvoorbeeld via Regio Deals en het programma *Elke Regio Telt*.
- Wil de ambtelijke fusie ook leiden tot een sterkere positie in de regio, dan is het essentieel dat de drie gemeentebesturen zich actief verbinden. Dit vraagt om een gezamenlijke vertegenwoordiging met een sterk 'WOL-geluid' aan regionale overlegtafels. Alleen door als één blok op te treden in de regio, kunnen de gemeenten daadwerkelijk invloed uitoefenen op inhoud, geldstromen en beleidskeuzes op bovenlokaal niveau.

5d. Robuustheid neemt toe: kansen en beperkingen

- Met de vorming van een gezamenlijke ambtelijke organisatie voor de WOL-gemeenten ontstaat een organisatie van ongeveer 290 formatieplaatsen. Dit biedt kansen, zoals een bredere expertise, meer continuïteit in de dienstverlening en een robuustere ambtelijke structuur. Echter, er zijn ook duidelijke beperkingen en aandachtspunten die de effectiviteit en aantrekkelijkheid van deze fusie kunnen beïnvloeden.
- Een van de structurele beperkingen is het salarisplafond binnen de ambtelijke organisatie. In een ambtelijke fusie wordt het loongebouw bepaald door de grootste deelnemende gemeente, in dit geval Wormerland met 16.500 inwoners. Dit betekent dat doorgroeimogelijkheden voor medewerkers begrensd blijven, wat de aantrekkelijkheid van de organisatie als werkgever, bijvoorbeeld in een regio grenzend aan de MRA, kan verminderen.
- Een bijkomende uitdaging die &Van de Laar hier signaleert is dat hoewel de schaalvergroting kansen biedt voor professionele ontwikkeling, dit model ook negatieve associaties kan oproepen bij de huidige medewerkers die gewend zijn aan hun bestaande werkcultuur en groeiperspectieven. Waar alle drie de gemeente al moeite hebben met het behouden van personeel, kan een verandering als deze grote impact hebben.
- Daarnaast is het de vraag in hoeverre de gezamenlijke organisatie beter kan concurreren op de arbeidsmarkt binnen de regio Zaanstreek-Waterland en de Metropoolregio Amsterdam. De schaalvergroting maakt de organisatie niet automatisch een sterkere speler in de strijd om talent, gezien de concurrentie van grotere gemeenten en andere overheidsinstanties in de regio.
- Tot slot roept de ambtelijke fusie serieuze vragen op over de toekomstbestendigheid en haalbaarheid van deze oplossing. Hoewel schaalvergroting in theorie voordelen met zich meebrengt, blijft de vraag of deze variant op de lange termijn een duurzame en robuuste oplossing biedt voor de uitdagingen waar de gemeenten voor staan.

5e. Organisatielasten stijgen, geen extra bijdragen

Hogere organisatiekosten zonder extra financiële bijdragen

- Een ambtelijke fusieorganisatie brengt onvermijdelijk een toename van organisatielasten met zich mee. Het bedienen van drie autonome gemeenten vraagt om extra coördinatie en een bredere bestuurlijke en ambtelijke structuur. Dit betekent onder andere een uitgebreide toplaag, waarbij drie gemeentesecretarissen of een directieteam nodig zijn om de afzonderlijke gemeenten goed te kunnen ondersteunen. Daarnaast blijven de drie gemeenten elk hun eigen planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) hanteren, terwijl de ambtelijke fusieorganisatie daarbovenop een eigen P&C-cyclus moet voeren. Dit verhoogt de administratieve lasten en vraagt om constante afstemming om een evenwicht te behouden tussen prestaties en kosten.
- Bovendien brengt de samenwerking een intensieve afstemming tussen bestuurders en ambtenaren met zich mee, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Dit vereist veel overleg en coördinatie, waarbij tijd en capaciteit worden besteed aan bestuurlijke en ambtelijke afstemming in plaats van directe uitvoering van beleidsdoelen. Ook praktische zaken, zoals reizen tussen verschillende locaties, kunnen ten koste gaan van productieve uren.

Extra financiële lasten zonder compensatie

- Een structurele financiële impuls in de organisatie is noodzakelijk om daadwerkelijk een meerwaarde te realiseren. Alleen een optelsom van de drie huidige organisaties biedt onvoldoende schaalvoordelen of extra strategisch vermogen. Zonder aanvullende investeringen in specialistische kennis en strategische capaciteit blijft de impact van de fusie beperkt.
- Daarnaast brengt de oprichting van een nieuwe ambtelijke organisatie aanzienlijke incidentele kosten met zich mee. Denk hierbij aan project- en frictiekosten, kosten voor personele integratie en sociaal plan, afschrijvingen van bestaande ICT-systemen en contractbreuken. Deze kosten lopen naar verwachting in de miljoenen euro's en moeten volledig door de gemeenten zelf worden gedragen. Er zijn geen financiële compensaties vanuit de provincie of het Rijk voor ambtelijke samenwerking of fusies.
- Ook op lange termijn biedt een ambtelijke fusie geen structurele financiële voordelen voor de gemeentelijke begrotingen. De samenwerking heeft enkel invloed op de bedrijfsvoeringslasten en leidt niet tot een hogere Algemene Uitkering uit het gemeentefonds. Dit betekent dat gemeenten geen extra structurele inkomsten ontvangen, terwijl de organisatiekosten wel toenemen.

5f. Veranderproces impactvol voor medewerkers

Grote impact op medewerkers en organisatieontwikkeling

- De vorming van een ambtelijke fusieorganisatie is een ingrijpend reorganisatieproces, waarbij medewerkers te maken krijgen met onzekerheden en veranderingen in hun functie, werkstructuur en werkomgeving. Dit proces gaat gepaard met personele waarborgen, zoals een sociaal plan, maar brengt onvermijdelijk ook onzekerheden met zich mee. In de praktijk leidt dit vaak tot een periode van interne gerichtheid, waarin er minder aandacht is voor de externe opgaven en ambities van de gemeenten.
- Op basis van eerdere ervaringen met ambtelijke fusies verloopt dit proces meestal in twee fasen. Eerst is er een jaar nodig voor besluitvorming door de colleges van B&W, waarbij ook de gemeenteraden toestemming moeten geven voor de oprichting van een gemeenschappelijke regeling (GR) en de bijbehorende begrotingsvrijval. Vervolgens volgt een jaar waarin de organisatie daadwerkelijk wordt gevormd en opgebouwd. Dit betekent dat er vanaf het eerste besluit tot de daadwerkelijke startdatum (die vaak op 1 januari wordt gezet vanwege de planning- en controlcyclus) ongeveer twee jaar verstrijkt.

- Daarna zal de nieuwe organisatie nog enkele jaren nodig hebben om zich te stabiliseren en een werkbare relatie op te bouwen met de drie autonome gemeentebesturen. Deze overgangperiode brengt een risico met zich mee: de onzekerheid rondom de fusie kan leiden tot een verhoogde uitstroom van medewerkers en een verminderde instroom van nieuw talent. Dit is extra zorgelijk, gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt en de al bestaande personele uitdagingen binnen de gemeenten

Vrijwillig proces zonder externe sturing

- Een ambtelijke fusie is een volledig vrijwillig proces, dat door de betrokken gemeenten zelf wordt geïnitieerd en vormgegeven. Er is geen formele of wettelijke betrokkenheid van andere overheden, zoals regiogemeenten, de provincie, het Rijk of waterschappen. Dit betekent dat de gemeenten zelf de regie voeren over de manier waarop en het tempo waarin het fusieproces verloopt. Hoewel dit flexibiliteit biedt, brengt het ook de verantwoordelijkheid met zich mee om het proces zorgvuldig en doordacht in te richten, zonder externe druk of ondersteuning.



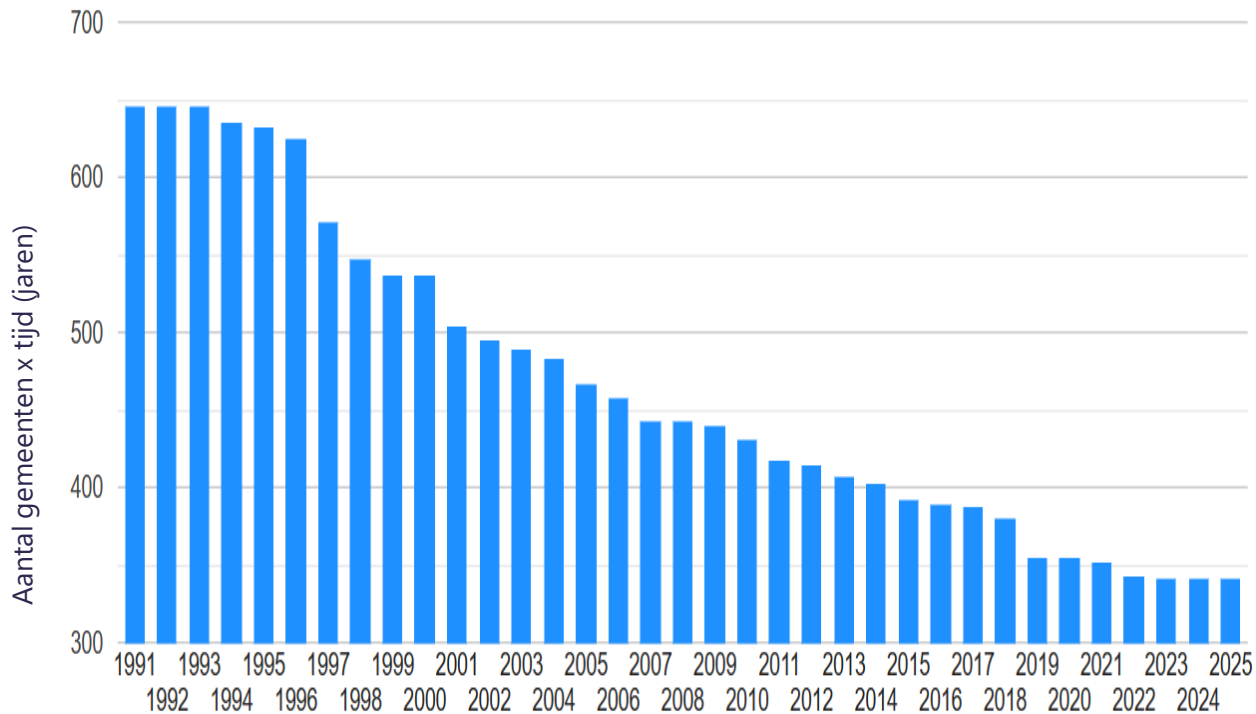
6.

& De confrontatie van *bestuurlijke fusie* met toetsingscriteria

6a. Bestuurlijke fusie: trend van alle tijden

- In dit hoofdstuk duiden we de impact van een bestuurlijke fusie WOL in relatie tot de huidige situaties en uitdagingen van de drie gemeenten. We duiden wat een bestuurlijke fusie inhoudt en hoe deze trend zich landelijk ontwikkelt. Voorts toetsen we de impact voor Wormerland, Oostzaan en Landsmeer aan de hand van de criteria.
- Verskillende vormen van bestuurlijk fuseren**
- Bij een bestuurlijke fusie worden meerdere gemeenten opgeheven en samengevoegd tot één nieuwe gemeente, of wordt een (onderdeel van) een gemeente geïntegreerd bij een gemeente. De wet biedt formeel drie vormen van bestuurlijke fusie:
 - Reguliere samenvoeging (ongeveer gelijkwaardige gemeenten): alle fuserende gemeenten worden opgeheven en vormen samen één nieuwe gemeente met een nieuwe naam, gemeenteraad, college van B&W, burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Tijdens het proces staan alle gemeenten onder preventief financieel toezicht, vanaf moment van besluit op herindelingsontwerp. De nieuwe gemeente ontwikkelt gezamenlijk nieuw beleid.
 - Lichte samenvoeging (kleinere gemeente(n) integreren bij een grotere gemeente): alleen de kleinere gemeenten worden opgeheven en voegen in bij een grotere gemeente, waarvan de naam behouden blijft. Er komt een nieuwe gemeenteraad en college, maar de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier van de grootste gemeente blijven aan. Alleen de kleinere gemeenten staan onder preventief toezicht vanaf besluit op het herindelingsontwerp. Het beleid van de grootste gemeente vormt het uitgangspunt.
 - Grenscorrectie: delen van een gemeente worden overgeheveld naar een buurgemeente. Indien het inwoneraantal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal toe- of afnemen, is er sprake van een grenscorrectie.

6a. Bestuurlijke fusie: trend van alle tijden



Bestuurlijke fusies in Nederland: een voortdurende trend

- Het aantal gemeenten in Nederland is sinds de jaren '90 sterk afgenomen door herindelingen. Waar er in die periode nog ongeveer 650 gemeenten waren, zijn dat er per 2024 nog 342. Sinds 2005 is het aantal gemeenten met 27% gedaald, en per 1 januari 2027 zal dit verder afnemen tot 341 gemeenten. De gemiddelde omvang van een gemeente is dan circa 53.000 inwoners.
- Oostzaan en Landsmeer behoren met respectievelijk ongeveer 10.000 en 11.000 inwoners tot de kleinste gemeenten van Nederland. De meeste gemeenten onder de 20.000 inwoners zijn óf een eilandgemeente, óf maken al deel uit van een ambtelijke fusie, óf oriënteren zich actief op hun bestuurlijke toekomst.
- Opvallend is dat steeds meer gemeenten met een grotere bevolkingsomvang, zoals Renkum en Best (beide ruim 30.000 inwoners), hun bestuurlijke toekomst ter discussie stellen. Daarnaast zien we dat kleinere gemeenten steeds vaker een fusie met een grotere stad als kans in plaats van een bedreiging beschouwen, zoals recent gebeurde bij Weesp-Amsterdam en Wijdmeren-Hilversum, per 1 januari 2027.

6a. Bestuurlijke fusie: trend van alle tijden

Voordelen van en dilemma's bij een bestuurlijke fusie

- Een bestuurlijke fusie kan aanzienlijke voordelen bieden, maar brengt ook uitdagingen met zich mee. We duiden ze hieronder nader:
- Door het samenvoegen van gemeenten ontstaat een grotere organisatie met meer expertise, wat de bestuurskracht versterkt. Daarnaast kan een grotere gemeente een sterkere positie innemen in regionale, landelijke en Europese samenwerkingsverbanden, waardoor de toegang tot subsidies en andere financiële middelen verbetert. Ook kan de dienstverlening aan inwoners en ondernemers efficiënter worden ingericht, doordat schaalvoordelen leiden tot een betere benutting van middelen en expertise. Bovendien sluit een fusie vaak beter aan bij bestaande samenwerkingspatronen tussen inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Financieel kan een fusie bijdragen aan een robuustere begroting, terwijl een grotere organisatie aantrekkelijker wordt voor gekwalificeerd personeel en zo haar werkgeverschap versterkt.
- Tegelijkertijd roept een bestuurlijke fusie ook vragen en zorgen op. Een belangrijk risico is het mogelijke verlies van lokale identiteit, vooral voor kleinere kernen en dorpen binnen de nieuwe gemeente. Daarnaast kan de afstand tussen inwoners en het bestuur groter worden, waardoor directe zeggenschap over de leefomgeving afneemt. Financieel gezien kunnen de woonlasten stijgen, afhankelijk van hoe de harmonisatie van tarieven en belastingen wordt vormgegeven. Ook het gelijktrekken van beleid tussen de voormalige gemeenten kan leiden tot spanningen en weerstand, vooral wanneer gemeentelijke culturen en belangen uiteenlopen. Bovendien vraagt een fusie om een intensief reorganisatieproces, dat tijd en energie kost en op korte termijn kan leiden tot een dip in de realisatiekracht. Tot slot is schaalvergroting geen garantie voor succes: niet elke fusie levert automatisch de verwachte voordelen op.
- De vraag blijft dan ook of een bestuurlijke fusie de beste oplossing is voor de uitdagingen van de WOL-gemeenten. In de verdere analyse onderzoeken we in hoeverre een samenvoeging daadwerkelijk passend is voor deze specifieke situatie.

6b. Eén organisatie, één gemeentebestuur

Bestuurlijke fusie WOL: één gemeente, één organisatie

- In het geval van een bestuurlijke fusie van de WOL-gemeenten zou de variant van reguliere samenvoeging gelden: er ontstaat dan één nieuwe gemeente, waar een nieuwe naam, gemeenteraad, college, van B&W, burgemeester, gemeentesecretaris en griffier moet worden benoemd. Er moet daarnaast één nieuwe ambtelijke organisatie opgetuigd worden met één gezamenlijk beleidsplan.
- De huidige gemeentelijke entiteiten van Landsmeer, Oostzaan en Wormerland worden bij wet opgeheven, en een nieuw gemeentebestuur wordt gevormd. Dit gebeurt op basis van een reguliere samenvoeging, zoals vastgelegd in de Wet algemene regels herindeling (arhi). Ook de gemeenschappelijke regeling OVER-gemeenten wordt opgeheven. Onder de vlag van de nieuwe gemeente wordt een ambtelijke organisatie opgebouwd, bestaande uit de medewerkers en het management van zowel OVER-gemeenten als de ambtelijke organisatie van Landsmeer.
- Op basis van de bestaande formatiegroottes schatten we dat de ambtelijke organisatie van de nieuwe gemeente WOL ongeveer 290 formatieplaatsen telt.

6c. Impact op dienstverlening, beleidsvrijheid en grip

Dienstverlening en nabijheid

- In een bestuurlijke fusie zal de wijze waarop lokale dienstverlening wordt vormgegeven een belangrijk aandachtspunt zijn. Hoewel de ambtelijke organisatie vanaf het begin efficiënt en robuust kan opereren, moeten in een latere fase nog specifieke afspraken worden gemaakt over de nabijheid van de dienstverlening. Hierbij gaat het om de vraag hoe de lokale dienstverlening wordt georganiseerd, zodat deze aansluit bij de behoeften van de inwoners in de verschillende dorpen, gehuchten en buurtschappen. De impact op de dienstverlening zal overwegend positief zijn door de grotere robuustheid van de nieuwe gemeentelijke organisatie, maar het zal ook nodig zijn om afspraken te maken over de rol van dorpsraden en hun bevoegdheden, budgetten en de manier van dienstverlening.
- Het nieuwe gemeentebestuur, dat na de fusie ontstaat, zal de prioriteiten bepalen voor de komende jaren. Dit betekent dat er een samenspel moet plaatsvinden tussen de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Er is hierbij ruimte voor zelfstandigheid van de voormalige gemeenten, maar tegelijkertijd is het noodzakelijk om binnen twee jaar na de fusie een beleidsharmonisatie door te voeren. Dit houdt in dat niet alleen processen en systemen op elkaar afgestemd moeten worden, maar ook het beleid en de woonlasten van de drie voormalige gemeenten.

- Hoewel het bestuur dichterbij de inwoners komt door de fusie, zal de afstand tussen bestuur en inwoners in zekere mate toenemen. De nieuwe gemeente zal meerdere dorpen, gehuchten en buurtschappen omvatten, met ongeveer 38.000 inwoners. Dit biedt voordelen, zoals meer uniforme besluitvorming en het principe van 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Echter, de grotere schaal kan leiden tot een vermindering van de directe betrokkenheid van inwoners bij het gemeentebestuur.

Bestuurlijke grip en positie in de regio

- De regio Zaanstreek-Waterland blijft in tact, maar door de bestuurlijke fusie zal WOL een sterkere speler worden binnen deze regio. Dit biedt nieuwe kansen voor de drie gemeenten, vooral in hun invloed op de bredere regio en de relatie met de MRA. Het Rijk kiest steeds vaker de regio als ingang voor beleidsontwikkeling en financiële ondersteuning, bijvoorbeeld via Regio Deals en initiatieven zoals 'Elke Regio Telt'. De bestuurlijke positie van de nieuwe WOL-gemeente kan daardoor sterk verbeteren, met meer mogelijkheden om inhoudelijk invloed uit te oefenen en toegang te krijgen tot financiële middelen die ten goede komen aan de regio.

6d. Robuustheid neemt toe: kansen en beperkingen

- Een bestuurlijke fusie resulteert in een grotere organisatie van ongeveer 290 formatieplaatsen, wat de robuustheid van de ambtelijke organisatie vergroot. Deze grotere omvang biedt zowel kansen als beperkingen voor de betrokken gemeenten.
- De nieuwe ambtelijke organisatie heeft een aantrekkelijker loongebouw, wat het mogelijk maakt om competitieve salarissen aan te bieden. Dit is gekoppeld aan de inschaling van de burgemeester van de nieuwe gemeente, die zo'n 38.000 inwoners zal bedienen. Dit kan bijdragen aan het aantrekken van talentvolle medewerkers en het behouden van ervaren personeel, wat een belangrijke factor is voor de duurzame werking van de nieuwe organisatie.
- Wat betreft de ontwikkel- en doorgroeikansen voor medewerkers, biedt de bestuurlijke fusie meer mogelijkheden dan een ambtelijke fusie. De opbouw van functiehuizen en het loongebouw in de nieuwe gemeente zorgt voor meer ruimte voor persoonlijke en professionele groei binnen de organisatie. Dit draagt bij aan een sterker en gemotiveerder personeelsbestand, wat essentieel is voor het succes op de lange termijn.
- De positionering van de nieuwe gemeente op de arbeidsmarkt zal ook iets krachtiger zijn, vooral binnen de regio Zaanstreek-Waterland en de Metropoolregio Amsterdam. Door de grotere omvang en invloed zal de gemeente beter in staat zijn om talent aan te trekken, wat een belangrijk voordeel is in een concurrerende arbeidsmarkt.
- Hoewel de toekomstbestendigheid van de oplossing over meerdere bestuursperioden heen enige beperkingen kent, biedt de bestuurlijke fusie wel kansen voor de nieuwe gemeente om effectiever samen te werken met andere mede-overheden. Deze ambtelijke samenwerking kan de gemeente beter positioneren om gezamenlijke opgaven aan te pakken en voordelen te behalen uit samenwerkingsverbanden op regionaal en nationaal niveau.

6e. Organisatielasten stijgen, incidentele Rijksbijdragen

- Bij een bestuurlijke fusie nemen de organisatielasten toe, wat zowel kansen als uitdagingen met zich meebrengt. Door de grotere omvang van de nieuwe gemeente wordt het loongebouw opgetrokken, wat het mogelijk maakt om hogere salarissen en betere arbeidsvoorwaarden te bieden. Dit kan bijdragen aan het aantrekken van specialisten en het versterken van het strategisch vermogen van de organisatie. Echter, dit brengt ook een opdrijvend effect op de loonkosten met zich mee, wat impact kan hebben op de financiële situatie van de nieuwe gemeente.

Incidentele lasten en vergoedingen

- Bij een herindeling treden incidentele kosten op die verband houden met het samenvoegen van drie ambtelijke organisaties. Dit zijn project-, frictie- en desintegratiekosten, die het gevolg zijn van het integreren van de structuren en processen van de deelnemende gemeenten. Deze kosten worden gedeeltelijk vergoed door een eenmalige uitkering van het Rijk, de zogenaamde arhi-gelden, die als een 'lumpsum' vergoeding wordt verstrekt. De verwachte hoogte van deze uitkering is ongeveer 7,5 miljoen euro voor de vorming van de WOL-gemeente. Deze betaling wordt in vijf tranches uitgekeerd: één deel voorafgaand aan de herindeling en de overige delen in de vier jaren na de fusie.

Balans tussen baten en lasten moet opnieuw bepaald worden

- De herindeling heeft ook invloed op de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De vaste voet voor het 'zijn van een gemeente' vervalt, wat resulteert in een structurele vermindering van ongeveer 2,7 miljoen euro per jaar in het geval van een WOL-fusie. Een herindelingscan kan de exacte impact op de totale algemene uitkering duidelijk maken, zodra het herindelingsontwerp wordt opgesteld.
- De bestuurskosten zullen dalen door het kleinere aantal raden en colleges, aangezien er maar één gemeenteraad en college overblijven. Er kan ook enige efficiëntie worden behaald in het management, maar de besparingen zullen waarschijnlijk worden ingezet om het effect van het opdrijvende loongebouw en de versterking van de strategische capaciteit van de organisatie te ondersteunen.
- Bij een bestuurlijke fusie moeten de woonlasten worden geharmoniseerd. De nieuwe gemeenteraad bepaalt welk niveau van woonlasten er gehanteerd wordt: het hoogste van de drie gemeenten, het laagste, het gemiddelde, of ergens tussenin. Het uitgangspunt is dat geen enkele inwoner er financieel op achteruitgaat door de fusie. De baten van de fusie moeten opnieuw worden vastgesteld, waarbij de lasten in overeenstemming worden gebracht met het beleid van de nieuwe gemeente.

6f. Veranderproces impactvol voor alle betrokkenen

- Een bestuurlijke fusie ofwel een herindeling heeft verstrekkende gevolgen voor alle betrokkenen: raadsleden, griffiers, burgemeesters en wethouders, gemeentesecretarissen, management en medewerkers. Het is een proces dat niet alleen de structuur van de gemeenten verandert, maar ook de functies en verantwoordelijkheden van de betrokkenen ingrijpend beïnvloedt.

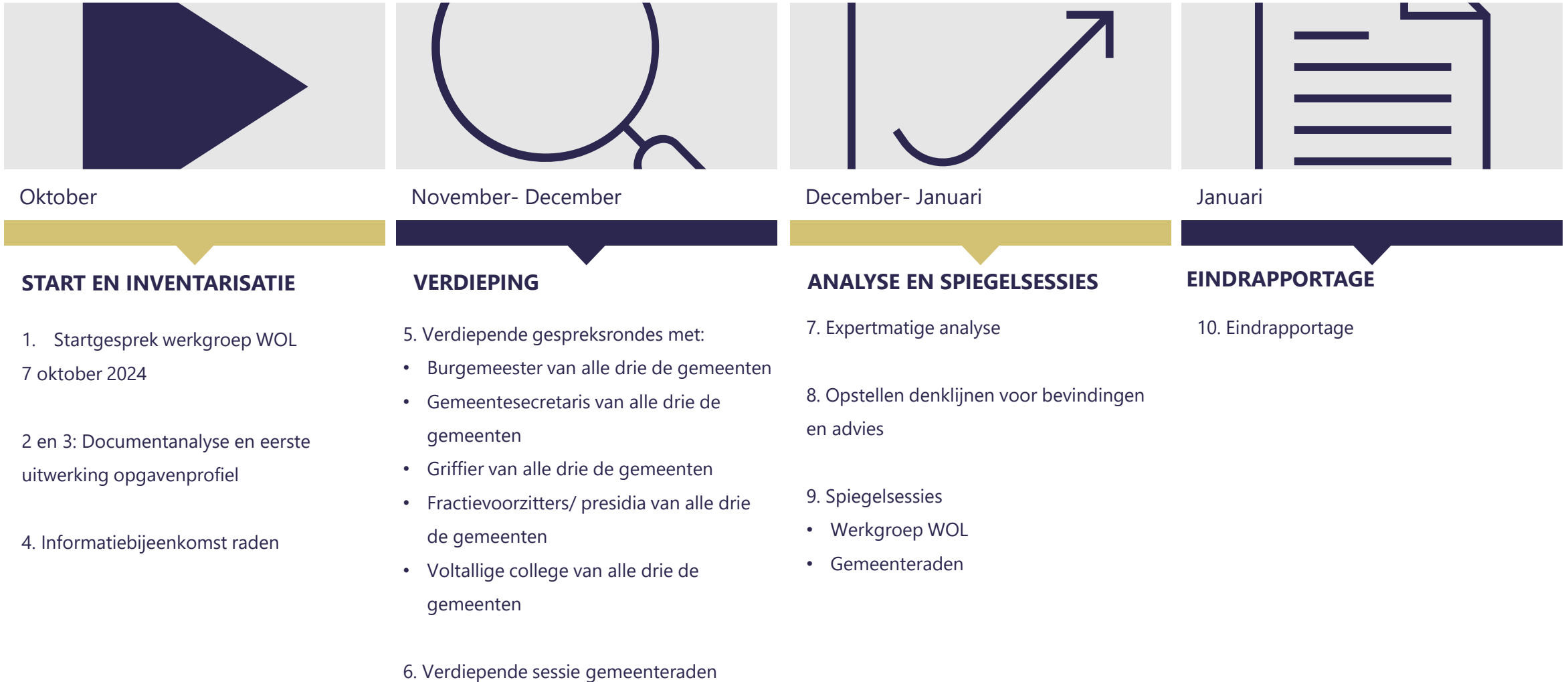
Wettelijke stappen in het herindelingsproces

- Herindeling is een wettelijk proces (bijlage D) dat van kracht wordt zodra het herindelingsontwerp door de gemeenteraden is vastgesteld. Dit proces omvat meerdere wettelijke stappen en termijnen. De ervaring leert dat, in een voortvarend proces, het doorlopen van dit proces ruim twee jaar tijd in beslag neemt.
- Naast de bestuurlijke fusie, moet er ook één ambtelijke organisatie worden gevormd. Dit is een reorganisatieproces met bijbehorende onzekerheden, wat vraagt om personele waarborgen in de vorm van een sociaal plan. Gedurende deze periode is er vaak sprake van meer interne gerichtheid, met minder aandacht voor de externe opgaven en ambities.
- De wettelijke stappen bij een bestuurlijke fusie (in de vorm van een reguliere samenvoeging) zetten we hieronder puntsgewijs op een rij:
 1. Vaststellen herindelingsontwerp in de betrokken gemeenteraden.
 2. Na de besluiten wordt elke deelnemende gemeente onder preventief financieel toezicht geplaatst.
 3. Het herindelingsontwerp wordt vervolgens acht weken ter inzage gelegd voor zienswijzen.
 4. Het herindelingsontwerp, inclusief een reactienota op de zienswijzen, wordt omgezet in een herindelingsadvies.
 5. Het herindelingsadvies wordt door de betrokken gemeenteraden definitief vastgesteld, waarmee de herindeling lokaal politiek onomkeerbaar wordt.
 6. Het herindelingsadvies wordt vervolgens getoetst door Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland, met een zienswijze van de Provinciale Staten.
 7. Gedeputeerde Staten biedt het herindelingsadvies aan bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
 8. Het wetsontwerp wordt voorgelegd aan de Raad van State, waarna de besluitvorming in zowel de Tweede als Eerste Kamer volgt.
 9. Herindelingsverkiezingen vinden plaats in november van het jaar voorafgaand aan herindelingsdatum.
 10. De nieuwe gemeente start op 1 januari van enig jaar.



& Bijlagen

Bijlage A: onze onderzoeksaanpak



Bijlage B: geraadpleegde documenten

| Categorieën | Documenten |
|--|---|
| Algemene beleidsdocumenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer | Beleidsdocumenten van Wormerland, Oostzaan en Landsmeer die inzicht bieden in de opgaven en ambities van de gemeente en de context waarin de gemeente opereert. Denk hierbij aan algemene beleidskaders, coalitieakkoord 2022- 2026, collegebesluiten of rapportages van informatieve raadsbijeenkomsten gerelateerd aan beleidsuitvoering. |
| Financiële rapportages van Wormerland, Oostzaan en Lansmeer | Algemene financiële documenten die onderdeel zijn van de P&C- cyclus met name jaarrekeningen, begroting en periodieke rapportages die inzicht geven in de budgetoverhevelingen en geplande investeringen. |
| Recente onderzoeken | Recente onderzoeken van de drie gemeenten naar de bestuurskracht en toekomstbestendigheid van de gemeentelijke organisaties. |
| Formatie en verzuimrapportages over de jaren 2022, 2023 en 2024 van de drie gemeenten. | Aangeleverde cijfers van de drie gemeenten over de periode 2022 t/m 2024 over formatie, bezetting vacatureruimte, inhuur, verzuim, in- en uitstroom. |
| Visiedocumenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer | Richtinggevende documenten van Wormerland, Oostzaan en Landsmeer waarin (deel)ambities omschreven zijn, zoals de toekomstvisies van de drie Gemeenten, de omgevingsvisies, en de deelvisies zoals economische visie, woonvisie, sociale visie, etc. |

Bijlage C: herindelingen sinds 2019 in Nederland

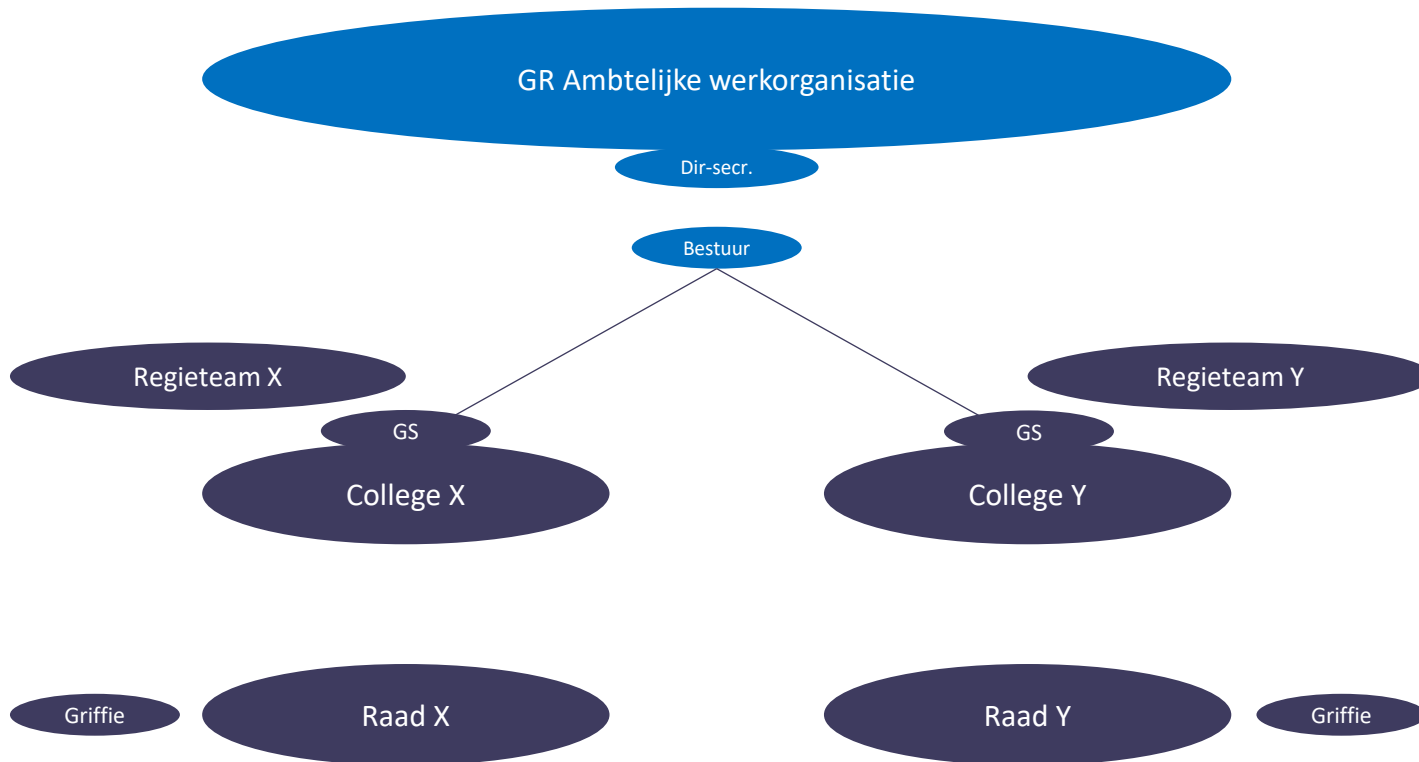
| Jaar | Oorspronkelijke gemeenten | Inwoneraantal voor fusie | Nieuwe gemeentenaam | Inwoneraantal nieuw |
|------|--|--|-------------------------|---------------------|
| 2027 | Gemeente Wijdmeren Gemeente Hilversum | 24.500 94.500 | Gemeente Hilversum | 120.000 |
| 2022 | Gemeente Uden Gemeente Landerd | 42.266 15.896 | Gemeente Maashorst | 60.000 |
| 2022 | Gemeente Heerhugowaard Gemeente Langedijk | 59.102 28.593 | Dijk en Waard | 90.000 |
| 2022 | Gemeente Purmerend Gemeente Beemster | 81.538 10.703 | Gemeente Purmerend | 95.000 |
| 2022 | Gemeente Weesp Gemeente Amsterdam | 20.766 882.633 | Gemeente Amsterdam | |
| 2022 | Gemeente Cuijk Gemeente Boxmeer Gemeente Sint Anthonis Gemeente Grave Gemeente Mill en Sint Hubert | 25.677 29.721 11.790 12.462 11.057 | Gemeente Land van Cuijk | 92.000 |
| 2021 | Gemeente Appingedam Gemeente Delfzijl Gemeente Loppersum | 11.496 24.596 9.495 | Gemeente Eemsdelta | 45.000 |
| 2021 | Gemeente Haaren (14.000) | | Opsplitsing | |
| 2019 | Gemeente Bedum Gemeente Eemsmond Gemeente De Marne Gemeente Winsum | 10.493 15.411 10.037 11.947 | Gemeente Het Hogeland | 48.000 |
| 2019 | Gemeente Ten Boer Gemeente Haren Gemeente Groningen | 7.289 20.191 203.819 | Gemeente Groningen | 240.000 |

Bijlage C: herindelingen sinds 2019 in Nederland

| Jaar | Oorspronkelijke gemeenten | Inwoneraantal voor fusie | Nieuwe gemeentenaam | Inwoneraantal nieuw |
|------|---|---|----------------------------|---------------------|
| 2019 | Gemeente Grootegast Gemeente Leek Gemeente Marum Gemeente Zuidhorn | 12.191 19.732 10.484 19.066 | Gemeente Westerkwartier | 65.000 |
| 2019 | Gemeente Dongeradeel Gemeente Kollumerland/ Nieuwkruisland Gemeente Ferweradiel | 23.845 12.761 8.575 | Gemeente Noardeast-Fryslân | 65.000 |
| 2019 | Gemeente Geldermalsen Gemeente Neerijnen Gemeente Lingewaal | 27.036 12.468 11.193 | Gemeente West-Betuwe | 53.000 |
| 2019 | Gemeente Leerdam Gemeente Vianen Gemeente Zederik | 21.248 20.444 14.020 | Gemeente Vijfheerenlanden | 61.000 |
| 2019 | Gemeente Oud- Beijerland Gemeente Binnenmaas Gemeente Korendijk Gemeente Cromenstrijen Gemeente Strijen | 24.403 29.292 11.269 12.916 8.776 | Gemeente Hoeksche Waard | 90.000 |
| 2019 | Gemeente Giessenlanden Gemeente Molenwaard | 14.540 29.318 | Gemeente Molenlanden | 45.000 |
| 2019 | Gemeente Aalburg Gemeente Werkendam Gemeente Woudrichem | 13.321 27.295 14.770 | Gemeente Altena | 58.000 |
| 2019 | Gemeente Onderbanken Gemeente Nuth Gemeente Schinnen | 7.782 15.187 12.758 | Gemeente Beekdaelen | 36.000 |
| 2019 | Gemeente Noordwijk Gemeente Noordwijkerhout | 26.174 16.685 | Gemeente Noordwijk | 46.000 |
| 2019 | Gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude Gemeente Haarlemmermeer | 6.167 148.068 | Gemeente Haarlemmermeer | 163.000 |

Bijlage D: ambtelijke fusie: wat is het (niet)?

slide uit presentatie gehouden voor gemeenteraden WOL-gemeenten



- Kwaliteit, Kwetsbaarheid, Kosten, Kansen medewerkers (en Kracht in regio)
- Gemeenten blijven politiek-bestuurlijk zelfstandig: eigen raad, eigen griffie, eigen college, eigen gemeentesecretaris
- Ambtelijke krachtenbundeling in GR
- AFO met rechtspersoonlijkheid
- AFO heeft eigen bestuur (uit colleges)
- Directie van GS-en en/ of aparte directie
- Eventueel klein regieteam 'achterhouden' voor bestuurlijk comfort
- Programmagelden lokaal, bedrijfsvoeringsmiddelen gebundeld



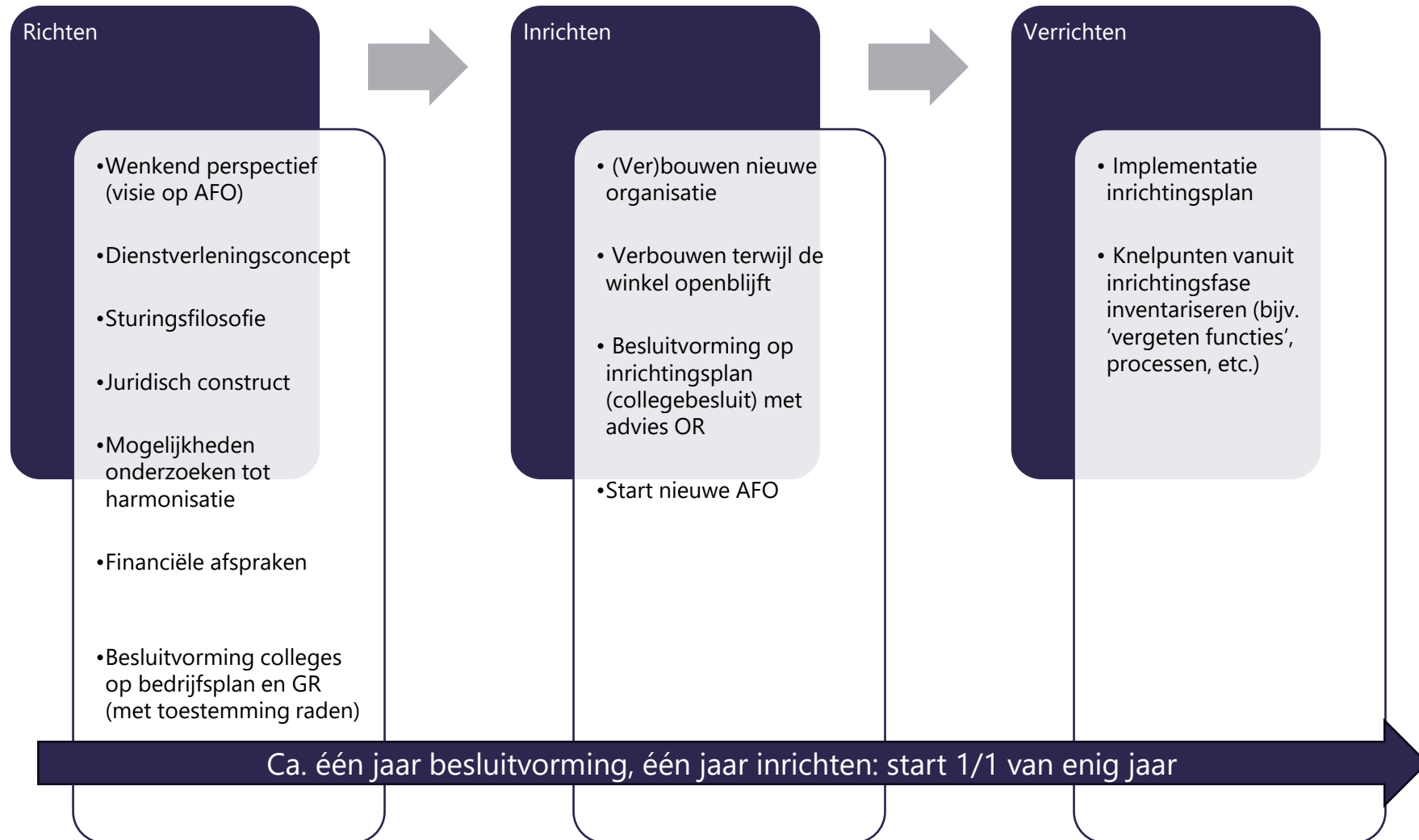
Bijlage D: ambtelijke fusie 'vrij in te richten'

slide uit presentatie gehouden voor gemeenteraden WOL-gemeenten

- Ambtelijke fusie geheel van onderop
- Vormvrij qua proces (tijdpad) en inhoud (afspraken)
- Geen incidentele middelen vanuit provincie of Rijk
- Geen structurele effecten op Rijksmiddelen (Algemene Uitkering) of lasten inwoners
- Ofwel: bedrijfsvoering! ...vooral des colleges

Bijlage D: route richting ambtelijke fusie

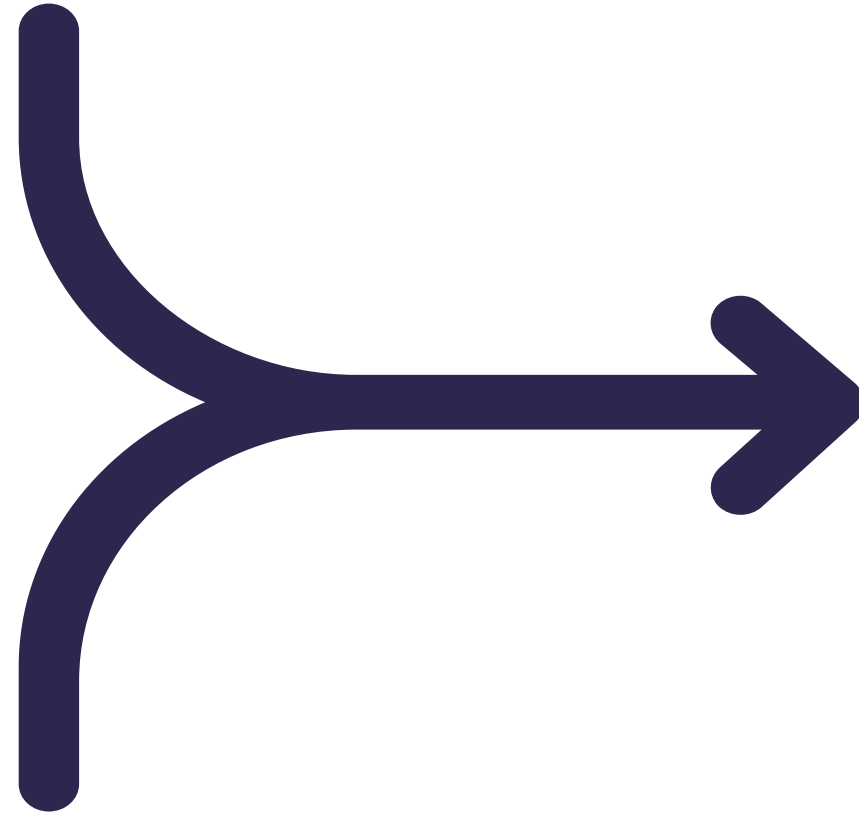
slide uit presentatie gehouden voor gemeenteraden WOL-gemeenten



Bijlage D: bestuurlijke fusie: wat is het (niet)?

slide uit presentatie gehouden voor gemeenteraden WOL-gemeenten

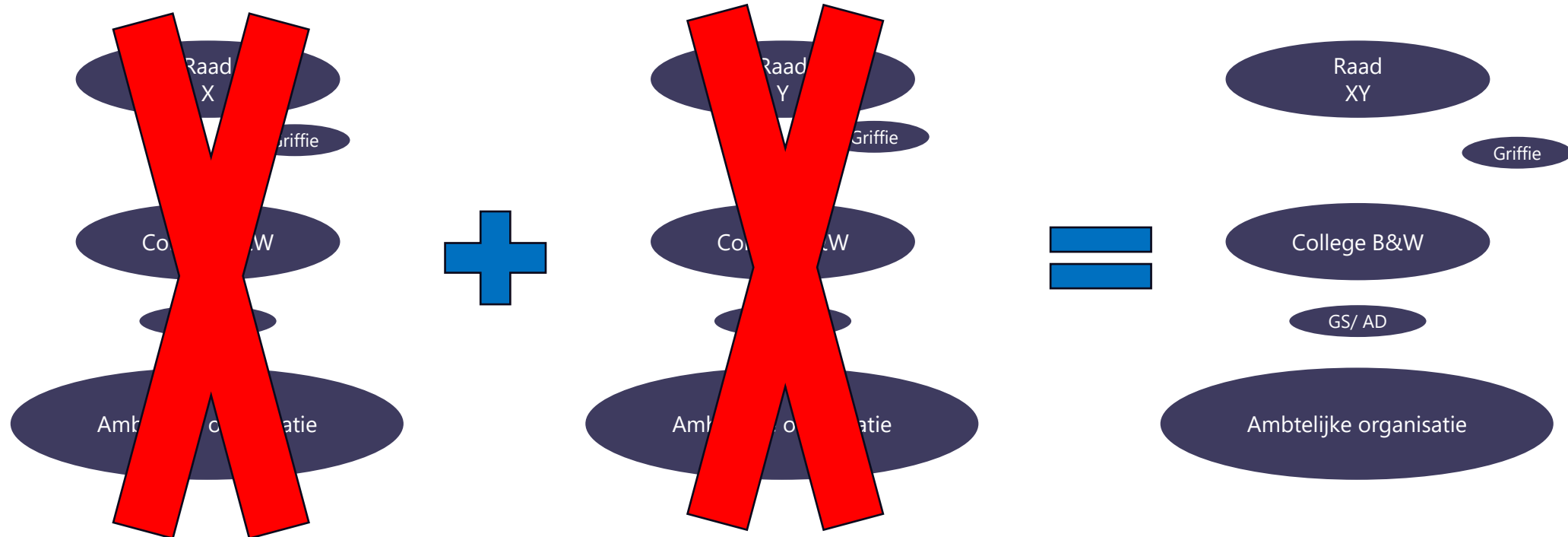
- Reguliere samenvoeging (ongeveer gelijkwaardig)
 - Alle fuserende gemeenten opheffen en nieuwe gemeente vormen
 - Nieuwe naam, nieuwe gemeenteraad en nieuw college
 - Nieuwe burgemeester, griffier en gemeentesecretaris/ algemeen directeur
 - Alle deelnemers fusie onder preventief toezicht (bij raadsbesluit op ontwerp)
 - Samen nieuw beleid vormen
- Lichte samenvoeging (klein bij groot)
 - Alleen 'kleinste' gemeente(n) opheffen, grote blijft bestaan
 - Naam grote gemeente blijft behouden
 - Wél nieuwe gemeenteraad en college
 - Burgemeester, griffier, GS/AD grootste gemeente blijven aan
 - Alleen 'kleinste' deelnemer(s) fusie onder preventief toezicht
 - Beleid grootste als uitgangspunt
- Grenscorrectie



Bijlage D: bestuurlijke fusie: wat is het (niet)?

slide uit presentatie gehouden voor gemeenteraden WOL-gemeenten

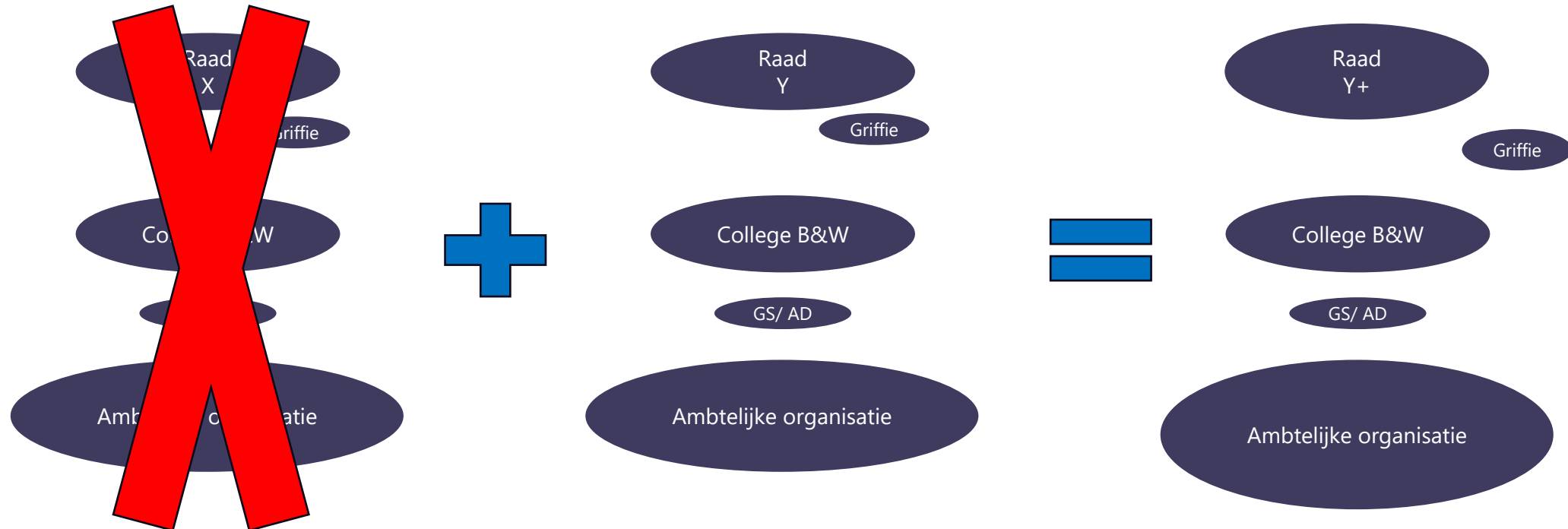
Reguliere samenvoeging



Bijlage D: bestuurlijke fusie: wat is het (niet)?

slide uit presentatie gehouden voor gemeenteraden WOL-gemeenten

Lichte samenvoeging



Bijlage D: Herindeling is niet vormvrij

slide uit presentatie gehouden voor gemeenteraden WOL-gemeenten

- Van onderop, is de koers
- Proces zelf in te richten (vorm en tijd)...
- ...tot besluit op herindelingsontwerp, dan wettelijk proces (én eigen fusie- en veranderproces)
- Incidentele Rijksmiddelen (arhi-gelden)
- Structurele effecten op Rijksbijdragen (Algemene Uitkering) en eventueel op (woon)lasten
- Impact op dorpen, inwoners, ondernemers, instellingen -> des raden (colleges voeren uit)

Wetgever toetst herindelingsvoorstellen aan:

1. Draagvlak (lokaal bestuurlijk, maatschappelijk, regionaal)
2. Bestuurskracht
3. Regionale samenhang
4. Interne samenhang en nabijheid van bestuur

Twee aanvullende criteria bij lichte samenvoeging

- Overeenstemming over 'licht' tussen partners
- Herindelingsontwerp/ -advies bevat waarborgen personeel

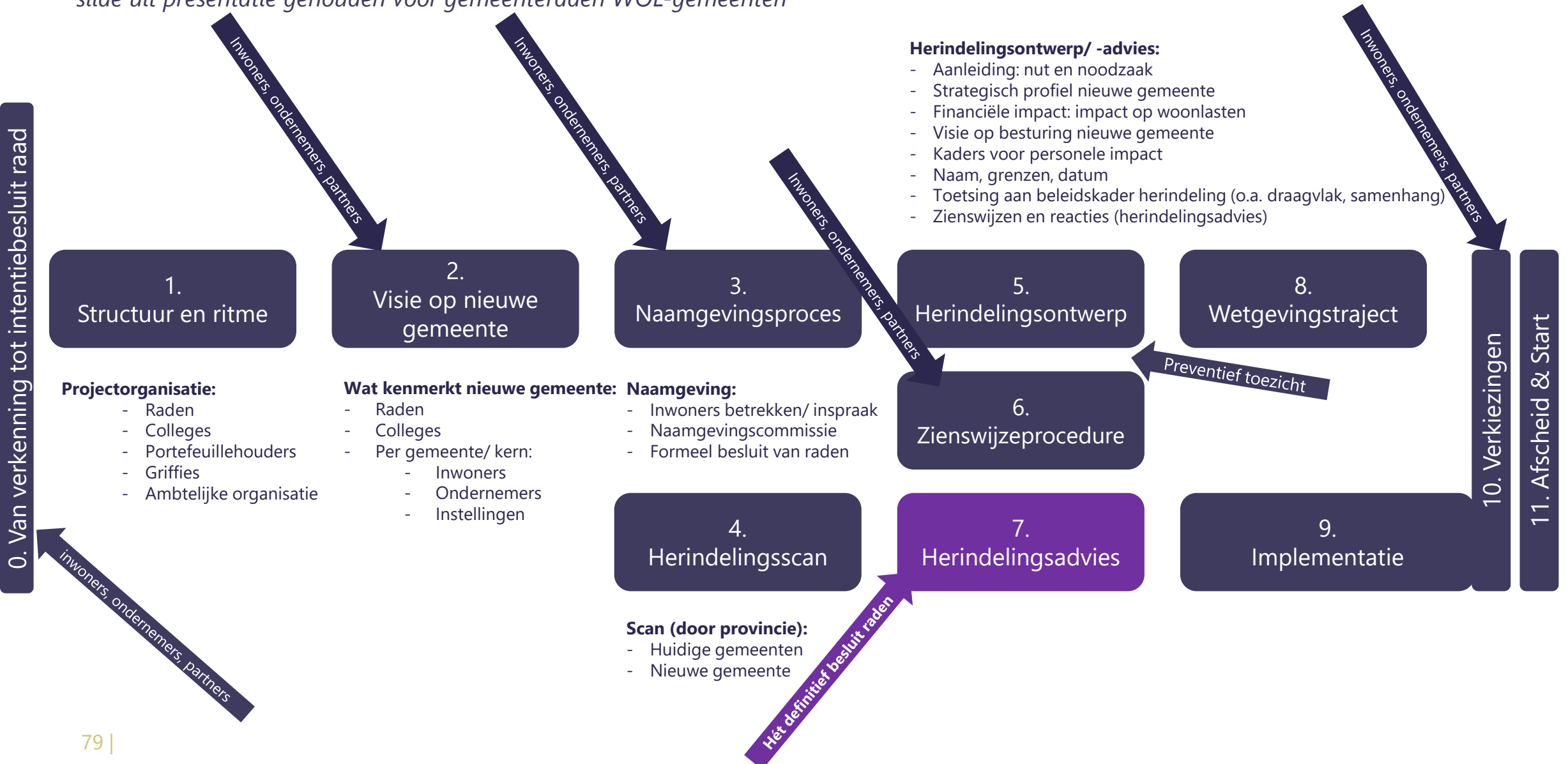
Bijlage D: gevolgen herindelingsdatum voor raden

slide uit presentatie gehouden voor gemeenteraden WOL-gemeenten

| Datum van bestuurlijke fusie (herindeling) | Reguliere verkiezingen maart 2026 | Zittingsduur laatste gemeenteraden | Herindelingsverkiezingen | Eerstvolgende reguliere verkiezingen | Zittingsduur eerste gemeenteraad nieuwe gemeente |
|--|-----------------------------------|------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|--|
| 1 januari 2028 | Vinden plaats | 1 jaar en 9 maanden | November 2027 | Maart 2034 | 6 jaar en 3 maanden |
| 1 januari 2029 | Vinden plaats | 2 jaar en 9 maanden | November 2028 | Maart 2034 | 5 jaar en 3 maanden |
| 1 januari 2030 | Vinden plaats | 3 jaar en 9 maanden | November 2029 | Maart 2034 | 4 jaar en 3 maanden |

Bijlage D: veranderproces impactvol voor alle betrokkenen

slide uit presentatie gehouden voor gemeenteraden WOL-gemeenten



Bijlage D: veranderproces impactvol voor alle betrokkenen

slide uit presentatie gehouden voor gemeenteraden WOL-gemeenten

| Wat | Wie |
|---|-------------------------------|
| Vaststellen herindelingsadvies | Raden |
| Toezenden herindelingsadvies aan Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland | Voorzitter Stuurgroep |
| Toezenden herindelingsadvies met provinciale zienswijze van Gedeputeerde Staten aan het Ministerie van BZK | Gedeputeerde Staten provincie |
| Opstellen wetsontwerp | Ministerie van BZK |
| Besluit nemen over voorleggen wetsvoorstel aan Ministerraad | Ministerie van BZK |
| Besluit nemen over wetsvoorstel | Ministerraad |
| Advies opstellen over wetsvoorstel | Raad van State |
| Behandelen van en besluiten over wetsvoorstel | Tweede Kamer |
| Behandelen van en besluiten over wetsvoorstel | Eerste Kamer |
| Gemeenteraadsverkiezingen nieuwe gemeente (november jaar voorafgaand aan herindeling) | |
| Start nieuwe gemeente (1 januari enig jaar, met mogelijke uitzondering in het geval van herindeling met gemeente Amsterdam) | |

& Van de Laar. Organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven, bestuurlijke ambities en organisatorische uitdagingen. In de rol van adviseur, onderzoeker, procesbegeleider of door tijdelijk in uw organisatie te stappen, brengen wij beweging. Zo dragen onze ervaren adviseurs en jonge talenten bij aan een weerbare en wendbare publieke sector.

Wij kraken onze hersens op complexe vragen. Daarbij zijn we scherp in onze analyses. En bieden we concreet handelingsperspectief in onze advisering. We steken ook graag onze handen uit de mouwen om samen met u resultaat te boeken.

Dat doen we bijvoorbeeld door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. Door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag van medewerkers.

& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor interim-bemiddeling, executive search & werving en selectie.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 – 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

Lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus (ROA).

Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En we begeleiden processen om organisaties te vitaliseren. Samenwerking of fusie tot stand brengen? Wij helpen bij de vorming, evaluatie en doorontwikkeling. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transitie op het gebied van klimaat en energie.

Staat uw vraagstuk er niet tussen? Verras ons. Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!