

Raadsbericht



Aan	:	De gemeenteraad
Van	:	Het college van burgemeester en wethouders
Datum	:	5 maart 2025
Onderwerp	:	Het advies van het college over de volgende fase van het traject 'Bestuurlijke toekomst Oostzaan'
Beh. ambtenaar	:	D. van huizen

Inleiding en leeswijzer

De gemeenteraad heeft het college de opdracht gegeven om een advies uit te brengen over met wie ambtelijk of bestuurlijk te fuseren.

In dit stadium van het traject 'Bestuurlijke toekomst Oostzaan' kiest het college ervoor om door middel van een raadsbericht een advies aan u uit te brengen.

Wij nemen u eerst op hoofdlijnen mee langs de aanleiding en de stappen die de afgelopen jaren zijn gezet. Daarna beschrijven wij wat wij willen bereiken, wat dat van eenieder vraagt en beschrijven wij hoe het college de opdracht van de gemeenteraad heeft uitgevoerd. Wij beschrijven ook kort de 'nieuwe' situatie waarin wij terechtgekomen zijn en wat dat betekent voor uw opdracht, ons advies en wij doen een suggestie voor de uitvoering daarvan.

Aanleiding voor het traject 'Bestuurlijke toekomst Oostzaan' en gezette stappen op hoofdlijnen

2010: Te klein en daardoor te kwetsbaar

Oostzaan concludeerde begin deze eeuw dat de gemeentelijke organisatie te klein en kwetsbaar was om goede dienstverlening en voorzieningen te bieden en de steeds complexere taken uit te voeren. Dit leidde in 2010 tot de oprichting van OVER-gemeenten, met daarin alle ambtenaren van Oostzaan en Wormerland. Gevolg: grotere uitvoeringskracht en verminderde kwetsbaarheid, waardoor we de zelfstandigheid de afgelopen 15 jaar hebben weten te behouden.

2010-2021: Minder geld, meer en moeilijker werk en een steeds kwetsbaardere organisatie

In de jaren na de oprichting kregen gemeenten steeds meer taken, maar niet altijd voldoende geld. Soms werd er zelfs flink bezuinigd door het Rijk. Dit verslechterde de financiële situatie van Oostzaan, waar de mogelijkheden om extra inkomsten te krijgen beperkt zijn omdat de woonlasten al hoog zijn.

Daarnaast zorgde en zorgt de krappe arbeidsmarkt voor problemen bij het aantrekken en behouden van medewerkers, mede door de concurrentie van nabij gelegen grotere gemeenten die hogere salarissen bieden. Hoewel er in 2024 veel nieuwe mensen zijn aangenomen, blijft het risico groot dat wij opnieuw grote moeite zullen hebben om mensen te behouden en aan te trekken. Tevens hebben wij veel taken waar slechts 1 medewerker op zit en hebben wij medewerkers die meerdere taken uitvoeren, waardoor bij ziekte of verlof werk soms helemaal stilvalt.

In de loop van de jaren zijn ook de echte nadelen gebleken van de vorm waarin wij de samenwerking hebben gegoten: één organisatie ('OVER-gemeenten') die twee gemeenten bedient. De organisatie heeft drie 'bazen': twee colleges en een bestuur van OVER-gemeenten dat bestaat uit de twee colleges. Daarnaast is het gevolg van een ambtelijke fusie ook dat je van sommige producten van twee naar drie bent gegaan. Immers, i.p.v. twee begrotingen, maak je er nu drie en dat geldt ook voor andere financiële producten.

Er is natuurlijk ook sprake van twee gemeenten die soms net iets anders willen met een onderwerp. Dat betekent dat ambtenaren op die onderdelen met tegenstrijdige bestuurlijke wensen moeten werken.

Dit alles vraagt extra overleg tussen de colleges en tussen ambtenaren en colleges. Wij hebben als Oostzaan bovendien te maken met een grotere afstand tussen college en de medewerkers. Deze werken voornamelijk op locatie in Wormerland. Elkaar toevallig tegenkomen op de gang of bij het koffieapparaat en dan informeel privé zaken dan wel iets zakelijks bespreken, vindt bijna niet plaats. Dit, terwijl dergelijke contacten ontzettend belangrijk zijn en kan leiden tot meer saamhorigheid, efficiënter werken en nog meer lokale betrokkenheid bij medewerkers.

Als laatste moet genoemd worden dat er extra kosten gemaakt moeten worden doordat wij weliswaar ambtelijk gefuseerd zijn, maar bestuurlijk nog zelfstandig zijn. Concreet betekent dit dat er twee gemeenteraden en colleges zijn, twee secretarissen en één algemeen directeur in plaats van één secretaris die ook algemeen directeur is. Voor gemeenten van onze omvang zijn dat behoorlijke bedragen.

2021: De keuzes en oplossingen uit 2010 werken echt niet meer

De combinatie van financiële problemen en de kwetsbaarheid van de organisatie maakte duidelijk dat Oostzaan zelfstandig niet langer de gewenste dienstverlening kan bieden en zelfs een minimumniveau lastig vast is te houden. Bovendien staat het voorzieningenniveau onder druk.

In 2021 besloot de gemeenteraad dan ook een verkenning naar de bestuurlijke toekomst van Oostzaan te starten. Dit gebeurde o.a. door het in kaart brengen van bestuurlijke samenwerkingsvormen en de consequenties. Daarnaast is samen met inwoners en ondernemers geïnterviewd wat voor Oostzaan belangrijk is nu en in de toekomst. De zogenaamde 'Oostzaanse waarden'.

Vanaf dit moment zijn vele stappen gezet en hebben wij veel externe kennis in huis gehaald die wij verderop in de tekst kort benoemen.

2023: Gemeenteraad spreekt uit: verder gaan op de huidige manier kan niet

In december 2023 nam de gemeenteraad twee belangrijke besluiten:

1. Doorontwikkeling van de organisatie met alleen Wormerland is geen reële optie
2. Breid het onderzoek naar de fusievarianten Zaanstad, Amsterdam en Landsmeer uit met een ambtelijke en een bestuurlijke fusie van Wormerland, Oostzaan en Landsmeer.

2024: Oostzaan: Ook ambtelijke fusie WOL bespreken. WOL-raden starten eigen extern onderzoek naar toekomstbestendige samenwerking

Maart 2024: De raad besloot om het college opdracht te geven om niet alleen een bestuurlijke fusie te bespreken met Wormerland en Landsmeer, maar ook een ambtelijke.

Mei 2024: De gemeenteraad verzoekt het college om een burgeradviesraad op te richten. Doel: een advies krijgen van inwoners en ondernemers over de bestuurlijke toekomst. De adviesraad bestaat uit 50 inwoners en 7 ondernemers die direct hard aan het werk is gegaan. Daarnaast startten de WOL-gemeenteraden naast het traject dat in Oostzaan loopt, een traject over de bestuurlijke toekomst van de WOL

September 2024: de WOL-raden besluiten om een extern bureau in te schakelen. Met als opdracht om een onderzoek te laten doen naar een toekomstbestendige vorm van samenwerking.

2025: Ambtelijke of een bestuurlijke fusie van de WOL-gemeenten lost de problemen niet op

In februari 2025 werden de conclusies van het onderzoek dat de WOL-raden hebben laten doen openbaar. Kort gezegd waren de conclusies dat de WOL-gemeenten:

- financieel en ambtelijk te zwak zijn om zelfstandig te blijven
- een zwakke positie in de regio Zaanstreek-Waterland en de Metropoolregio Amsterdam hebben
- een lastige arbeidsmarktpositie hebben en daardoor, hoge werkdruk en ziekteverzuim
- hun problemen niet oplossen met een ambtelijke of bestuurlijke WOL-fusie en zouden zich kunnen richten op fusie met Waterland en of Edam-Volendam (WOL+, WOL++)
- de keuze voor een stad zouden moeten maken als WOL+ en of WOL++ te lang duurt of niet gewenst wordt door Waterland en of Edam-Volendam.

Op 26 maart 2025 nemen de WOL-gemeenteraden een besluit over bovenstaande adviezen en over de vervolgstappen.

Wat willen we bereiken: een fijne plek om te wonen, te leven en te werken voor iedereen

De gemeenteraad heeft een afwegingskader vastgesteld met daarin de doelen die bereikt moeten worden met een fusie. Alle fusievarianten worden langs deze 'meetlat' gelegd. Wanneer we dat vertalen naar een beeld dan ziet dat er op hoofdlijnen als volgt uit:

In de toekomst is Oostzaan nog steeds het unieke dorp met een eigen karakter. Gelegen in een groene en waterrijke omgeving, biedt het een perfecte balans tussen rust en levendigheid. De verbondenheid binnen de gemeenschap is sterk; inwoners en ondernemers kennen elkaar en zetten zich actief in voor hun dorp. Dankzij natuurgebieden Het Twiske en het Oostzanerveld is Oostzaan een paradijs voor natuurliefhebbers, met daarnaast volop mogelijkheden om te wandelen, te fietsen en te watersporten. Tegelijkertijd heeft het dorp een gezonde lokale economie met veel werkgelegenheid. Het is ook een dorp met een levendig hart met de KunstGreep, de bibliotheek, het theater, diverse winkels en een rijk sport- en verenigingsleven, die zorgen voor cultuur, ontmoeting en ontspanning.

De gemeente is benaderbaar en laagdrempelig. Inwoners en ondernemers weten dat hun stem telt en voelen zich actief betrokken bij de toekomst van hun dorp. Eigen initiatief krijgt de ruimte en wordt actief ondersteund, waardoor het dorp Oostzaan zich ontwikkelt op een manier die past bij de wensen van de inwoners en ondernemers.

De gemeente is financieel gezond en in staat om de voorzieningen niet alleen te behouden, maar waar nodig ook te versterken. De dienstverlening is modern en toegankelijk, zowel digitaal als persoonlijk. Iedereen wordt gehoord, met speciale

aandacht voor ouderen en maatwerkoplossingen waar nodig. De gemeente speelt flexibel in op lokale ontwikkelingen en is tegelijkertijd sterk aanwezig in de regio.

Kortom, Oostzaan is en blijft een dorp waar het prettig wonen, leven en werken is. De kernwaarden kleinschaligheid, groen en gemeenschapszin worden gekoesterd, terwijl de gemeente zorgt voor goede dienstverlening en voorzieningen en werkt aan een toekomstbestendige ontwikkeling.

Nadenken over de toekomst van ons dorp vraagt veel van iedereen

De afgelopen jaren is een intensief proces gevolgd waarin veel besproken en onderzocht is. Dat ging soms gepaard met stevigheid en emoties. Emoties bij inwoners, ondernemers, gemeenteraad en ook bij het college. Immers, een mogelijke opheffing van onze gemeente heeft een grote invloed op alle mensen die zich zeer verbonden voelen met hún dorp.

Hierbij spelen oprechte zorgen over verlies aan identiteit en eigenheid. Oostzaan heeft een lange geschiedenis met een eigen cultuur, tradities en gemeenschapsgevoel. Een geschiedenis die vaak heel nauw verbonden is met familie en de jeugd van een groot deel van onze inwoners, maar ook met lokale evenementen en plekken met emotionele waarden. Deze gevoelens zijn soms vergelijkbaar met afscheid nemen van iets dierbaars.

Daarbij spelen ook zaken als mogelijke veranderingen in het beleid, de dienstverlening en voorzieningen. Ook de zorgen over mogelijk veel minder invloed op de lokale politiek en de eigen leefomgeving spelen een grote rol.

Er spelen natuurlijk ook veel tegenstrijdige gevoelens. Niet iedereen ervaart de mogelijke opheffing op dezelfde manier. Sommige mensen zien het als een kans op verbetering, terwijl anderen juist teleurgesteld of boos zijn. Dit kan spanningen en discussies binnen de gemeenschap veroorzaken.

Het is mooi om te constateren dat het in de afgelopen jaren gelukt is om goed met elkaar te blijven samenwerken. Ook inwoners en ondernemers hebben laten zien zeer betrokken te zijn en zijn in de afgelopen jaren ook zeer betrokken geweest.

Vanaf 2021 hebben de gemeenteraad en het college ook externe partijen gevraagd om te adviseren en of ons te begeleiden. Zo zijn er drie grote trajecten geweest waarbij inwoners en ondernemers konden meepraten en -denken. Daarbij hebben wij ons laten bijstaan door Dimensus, Beaumont en derde keer door PrachtPraat. Het laatste traject heeft geleid tot de oprichting van de burgeradviesraad. Deze heeft zich maandenlang verdiept in verschillende samenwerkingsvormen, gesproken met ervaringsdeskundigen, zich verdiept in de Oostzaanse financiën en de eigen kennis van het dorp en andere zaken met elkaar gedeeld. De adviesraad geeft een advies aan de gemeenteraad.

Naast bovenstaande inbreng van inwoners en ondernemers is ook aan externe deskundigen gevraagd om mee te denken en te adviseren. Dat gaat in de afgelopen jaren over deskundigen van Berenschot, TwynstraGudde, &van de Laar en verschillende individuele deskundigen met heel veel ervaring op het gebied van gemeentelijke samenwerking en bestuurskracht.

Kortom, alles is in de afgelopen jaren onderzocht en besproken. Langzaam bewegen wij toe wij naar een definitief besluit over onze bestuurlijke toekomst.

De opdracht van de raad aan het college

Het college heeft in maart 2024 een heldere opdracht van de raad gehad en is op basis daarvan aan het werk gegaan.

De opdracht was om:

- In gesprek te gaan met Amsterdam en Zaanstad over een bestuurlijke fusie en met Landsmeer en Wormerland over een bestuurlijke en ambtelijke fusie
- De gesprekken te voeren op basis van het door de raad vastgestelde afwegingskader waarin is opgenomen wat de raad belangrijk vindt bij het aangaan van een bestuurlijke of ambtelijke fusie
- Op basis van het afwegingskader de raad een advies voor te leggen over welk scenario haalbaar is en de beste waarborgen in de toekomst met betrekking tot een kwalitatieve dienstverlening aan en een goed voorzieningenniveau voor de inwoners, instellingen en bedrijven. Een scenario waarbij de identiteit van het dorp Oostzaan ook geborgd is.

Hoe is het college met de opdracht van de raad omgegaan?

Het college is in gesprek gegaan met Amsterdam en Zaanstad. Na overleg met uw raad, heeft het college besloten om nog niet met Wormerland en Landsmeer in gesprek te gaan. Dit, omdat de drie gemeenteraden een eigen traject zijn gestart dat nu de afronding nadert. Een traject op basis waarvan uw raad uiteindelijk de volgende stap bepaalt in het proces 'Bestuurlijke toekomst Oostzaan'.

Het eigen traject van de WOL-raden is in mei 2024 gestart. Toen is een raads werkgroep WOL opgericht en zijn de eerste gesprekken door de raden gevoerd. Dat heeft geleid tot een besluit in september vorig jaar om adviesbureau & van de Laar de opdracht te geven om onderzoek te doen naar en advies te geven over een toekomstbestendige vorm van ambtelijk of bestuurlijk samenwerken.

Op basis van uw opdracht, zou het college in maart van dit jaar een collegeadvies bij uw raad neerleggen. Een advies over met welke gemeente(n) te fuseren zodat de belangen van inwoners en ondernemers het beste worden gediend. Dit, op basis van het toetsen van de resultaten van de gesprekken die het college heeft gevoerd op basis van uw afwegingskader, alle andere beschikbare informatie over de varianten en inclusief de inbreng van inwoners en ondernemers. Wat het college betreft zijn er drie kernvragen die beantwoord moeten worden, in hoeverre:

- Leidt deze variant tot een financieel gezonde gemeente die alle taken, dienstverlening en het voorzieningenniveau ook in de toekomst kan waarborgen en waar nodig kan verbeteren?
- Is deze variant politiek haalbaar, ofwel willen de partners waarmee wij graag willen fuseren dat ook met ons?
- Wordt met de betreffende variant de identiteit van Oostzaan behouden en/of versterkt?

De tijd dringt, maar er is een nieuwe situatie en dus hoe nu verder?

Zoals gezegd, de opdracht van de raad en op basis daarvan de acties van het college waren gericht op het uitbrengen van een concreet collegeadvies aan de raad in maart 2025. Een advies over welke partner te kiezen om mee te fuseren. Een opdracht die

Raadsbericht



gegeven is voordat uw raad samen met die van Wormerland en Landsmeer besloot om een extra onderzoek te laten doen.

Dat onderzoek is inmiddels afgerond en de conclusies en adviezen uit het rapport 'Krachtig & Robuust' zijn duidelijk over de WOL-variant. Zowel de ambtelijke als de bestuurlijke fusie van de drie gemeenten lost de problemen niet op. Integendeel, deze scenario's kunnen de problemen groter maken als er kort daarna een nieuwe fusie moet plaatsvinden. De conclusies en adviezen wijzen wel op andere toekomstbestendige opties, waaronder een gemeente die bestaat uit WOL samen met de gemeente Waterland en of Edam-Volendam. Daardoor ontstaat er een gemeente met minimaal 55.000 en maximaal circa 91.000 inwoners. Het college deelt de conclusies uit het rapport en wil en kan deze ook niet negeren.

In de afgelopen maanden hebben er tegelijkertijd een redelijk aantal signalen het college bereikt dat er (nog steeds) draagvlak is voor de WOL-variant. En ook zijn er signalen die lijken te suggereren dat, wanneer de WOL-variant niet kan, er steun is voor de WOL-variant met Waterland en of Edam-Volendam (WOL+ en WOL++).

Ook al is er mogelijk draagvlak bij de WOL-gemeenten voor WOL+ en WOL++, dan is de haalbaarheid hiervan afhankelijk van de wil bij deze beide gemeenten om ook te kiezen voor het samen met WOL bouwen van een nieuwe en krachtiger gemeente. Immers, elke gemeente gaat over zijn eigen bestuurlijke toekomst.

Adviezen college

1. Neem de conclusies en adviezen van &van de Laar allemaal over

&van de Laar heeft in opdracht van de WOL-raden een onderzoek gedaan naar een toekomstbestendige vorm van samenwerking tussen de WOL-gemeenten.

De hoofdlijnen van het advies/de conclusies van &van de Laar zijn:

De gemeenten Wormerland, Oostzaan en Landsmeer (WOL) kunnen op korte termijn niet zelfstandig blijven. Er is een grote disbalans tussen hun taken, ambities en beschikbare middelen, wat hun bestuurskracht aantast.

A Reactie van het college:

Wij onderschrijven deze conclusie volledig. Zelfstandigheid voor Oostzaan is geen optie meer. Dit, gezien de kwetsbaarheid van de organisatie en de huidige en toekomstige financiële situatie in combinatie met de grote opgaven die wij hebben. Een goede dienstverlening aan en een voldoende voorzieningenniveau voor onze inwoners en ondernemers staat nu al onder zware druk.

Een ambtelijke fusie biedt geen structurele oplossing en kan juist extra complexiteit veroorzaken.

B Reactie van het college:

De huidige organisatie is kwetsbaar, dat geldt ook voor die van Landsmeer, en vraagt al om extra investeringen om te zorgen dat de komende tijd de dienstverlening en het voorzieningenniveau enigszins op peil blijft. Voor een echte oplossing van onze problemen met de uitvoeringskracht hebben wij geen geld. Daarnaast is de huidige wijze van werken met twee opdrachtgevende gemeenten al ingewikkeld en soms ook inefficiënt en duur. Een organisatie die drie gemeenten moet bedienen, zakt door het ijs.

Raadsbericht



Een bestuurlijke fusie van alleen de WOL-gemeenten is onvoldoende, omdat de schaal te klein blijft om toekomstbestendig te zijn.

C Reactie van het college:

Gezien de zeer kwetsbare organisaties die eenmaal samengevoegd niet echt heel veel sterker worden, zelfs extra investeringen vraagt om dat wel te worden, het feit dat we alle 3 serieuze financiële problemen hebben en een bestuurlijke fusie zelfs leidt tot minder inkomsten, is deze optie wat het college betreft geen verantwoorde optie.

Een fusie van de WOL-gemeenten met Waterland en of Edam-Volendam (WOL+, WOL++) is toekomstbestendig. Onderzoek de haalbaarheid uiterlijk in het voorjaar van 2025.

D Reactie van het college:

Wij vinden deze conclusie en het advies waard om te onderzoeken. Daarbij is de WOL++-variant vanwege de extra robuustheid te verkiezen boven de WOL+-variant. Gezien de urgentie voor Oostzaan en wat & van de Laar betreft ook voor Wormerland en Landsmeer, is er een grote noodzaak om snel duidelijkheid te hebben van de beide gemeenten. Snel in de zin van dat er uiterlijk voor de zomer een heldere ja wij willen praten of nee wij blijven zelfstandig moet liggen. Deze helderheid is nodig om op een verantwoord moment een keuze over onze eigen bestuurlijke toekomst te kunnen maken. De verleiding kan groot zijn om extra tijd te nemen tot na de zomer of wellicht nog verder weg. Immers, ook het college ziet de grote waarde van de WOL+ en ++-varianten. Echter, onze situatie vraagt om spoedig handelen.

Als WOL+ of WOL++ onhaalbaar blijkt, moet worden gekeken naar een bestuurlijke fusie met Amsterdam, Purmerend en/of Zaanstad.

E Reactie van het college:

Zoals in het rapport wordt gezegd, zijn dit krachtige alternatieven. Het college is het daar mee eens. Krachtige alternatieven die het waard zijn om in serieuze overweging te nemen. Niet uit armoede omdat 'anderen ons niet willen', maar vanuit het besef dat wij het hier hebben over mogelijkheden die in het belang kunnen zijn van inwoners en ondernemers. Wanneer wij aan het verkennen van deze opties toekomen, dan vraagt dat natuurlijk bijzondere aandacht voor onze identiteit waarin kleinschaligheid, groen, nabijheid en oog voor alle inwoners en ondernemers centraal staan.

Urgentie in besluitvorming

De gemeenteraden moeten binnen deze raadsperiode een principebesluit nemen over herindeling. Uitstel vergroot het risico op nieuwe onderzoeken en verdere vertraging, terwijl snelle besluitvorming noodzakelijk is gezien de bestuurskundige uitdagingen van de WOL-gemeenten.

F Reactie van het college:

Zoals hierboven al is toegelicht, is er wat het college betreft sprake van hele grote urgentie. Het te lang uitstellen van een besluit holt ons als gemeente langzaam uit. 'Op het oog' lijken we het dan nog wel te redden, maar langzaam wordt de dienstverlening en het voorzieningenniveau aangetast. Wanneer wij zicht hebben op een fusie die ons echt samen met een ander of anderen sterker maakt, dan kunnen wij onze problemen tot dat moment met allerlei 'lapmiddelen', die tijdelijk even lucht geven, oplossen. Wanneer dat zicht er niet is, dan zullen wij de problemen die wij hebben zo snel mogelijk zelf en structureel moeten oplossen. Tijdelijke verbandjes leggen, is dan geen optie. Dit, omdat

Raadsbericht



we niet weten hoelang die situatie duurt. De gedachte dat 1 of 2 jaar uitstel van een besluit toch niets uitmaakt, gaat niet op.

G Aanvullende reactie van het college:

Wanneer de inventarisatie naar de mogelijkheden WOL+ en of WOL++ is gedaan en de situatie duidelijk is, stellen wij voor dat uw raad het college vraagt om een advies uit te brengen over welke fusie dan het beste uitpakt voor inwoners en ondernemers.

2 Wanneer WOL+ en of WOL++ politiek haalbaar lijkt, weeg dan wel alle overblijvende opties tegen elkaar af

In de adviezen van &van de Laar, die het college ondersteunt, staat dat wanneer WOL+ en WOL++ op korte termijn niet mogelijk lijken, gekeken moet worden naar de stads-opties. Zoals wij onder 1D al schrijven, betekent 'de korte termijn' wat het college betreft duidelijkheid van Waterland en of Edam-Volendam vóór de zomer van dit jaar.

Het college adviseert uw raad om in het geval dat er politiek draagvlak lijkt voor één of beide opties om het college dan te vragen om deze opties te laten onderzoeken en door te laten rekenen voordat er een definitief besluit genomen wordt. Dit, om ervoor te zorgen dat alle argumenten en feiten worden meegenomen in uw definitieve besluitvorming.

3 Hoe de kans op succes van een gesprek met Waterland en Edam-Volendam te vergroten?

De sleutel van het succesvol in gesprek gaan met Waterland en Edam-Volendam ligt wat het college betreft bij een rechtstreeks gesprek tussen de raden. Een gesprek tussen colleges zal mogelijk weinig opleveren. Immers, de raden bepalen de 'speelruimte' van de colleges.

Wanneer uw raad een rol ziet voor het college bij de voorbereiding van een dergelijk gesprek, dan horen wij dat graag.