



# Integraal onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente Oostzaan

*In opdracht van de gemeente Oostzaan*

Martijn Baart, Lars Ruiter, Jop de Graaff, Hanna Blomaard, Annet Zevenbergen en Steven van Dordrecht

September 2025 | Versie 1.0



## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Aanleiding en vraag	3
1.2 Onderzoeksopzet	3
1.3 Leeswijzer	4
<b>2. Normenkader</b>	<b>5</b>
2.1 Toepassing van het normenkader	6
<b>3. Analyse en beoordeling</b>	<b>7</b>
<b>3.1 De gemeente als bestuur</b>	<b>8</b>
3.1.1 De identiteit van Oostzaan blijft behouden	8
3.1.2 De gemeente is in staat lokale ambities en opgaven te definiëren en realiseren	14
3.1.3 De gemeente is financieel gezond	22
<b>3.2 De gemeente als organisatie</b>	<b>30</b>
3.2.1 De gemeente is in control	30
3.2.2 De gemeente is flexibel	36
3.2.3 De gemeente is een aantrekkelijke werkgever	40
<b>3.3 De gemeente als partner in de samenleving</b>	<b>45</b>
3.3.1 De gemeente heeft een dienstverleningsstrategie die aansluit bij de diverse bevolkingsgroepen <sup>45</sup>	49
3.3.2 De gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau	53
3.3.3 De gemeente is toegankelijk voor iedereen	53
<b>3.4 De gemeente als partner in de regio</b>	<b>57</b>
3.4.1 De gemeente is een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner in de regio	57
3.4.2 De gemeente benut kansen bij de provincie, Rijk en EU	62
<b>3.5 Impact van de scenario's</b>	<b>66</b>
3.5.1 Doorontwikkeling van OVER-gemeenten	66
3.5.2 Fusie met Zaanstad, Amsterdam of Landsmeer	67
3.5.3 Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland	69
3.5.4 Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland	70
3.5.5 Fusie met Purmerend	71



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en vraag

*Voor u ligt het integrale rapport van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van Oostzaan. In deze versie zijn de drie uitgevoerde onderzoeken, met in totaal 7 scenario's, samengevoegd. Deze onderzoeken liepen van 2022 t/m 2025; dat is niet gebruikelijk voor dit type onderzoek. Hierdoor zal sommige informatie inmiddels verouderd óf anders zijn dan in dit (gecombineerde) rapport beschreven. De rapporten die eerder zijn uitgevoerd zijn dus niet geüpdatet om tot deze integrale versie te komen*

In 2021 besloot de gemeenteraad van Oostzaan zich te oriënteren op de bestuurlijke toekomst van de gemeente en een verkenning te starten hoe zij blijvend een goede dienstverlening aan inwoners en organisaties konden realiseren. In 2023 is er in opdracht van de raads werkgroep bestuurlijke toekomst Oostzaan door TwynstraGudde onderzoek gedaan naar vier bestuurlijke toekomstscenario's van de gemeente Oostzaan, te weten de doorontwikkeling van de OVER-organisatie (1), een fusie met Zaanstad (2), een fusie met Amsterdam (3) en een fusie met Landsmeer (4). In de periode die hierop volgde heeft TwynstraGudde ook twee aanvullende scenario's onderzocht, te weten een ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Wormerland en Landsmeer (5) en een bestuurlijke fusie dan wel gemeentelijke herindeling tussen Oostzaan, Wormerland en Landsmeer (6). Op 10 juli 2025 heeft de gemeenteraad van Oostzaan besloten om nog een zevende scenario toe te voegen: een bestuurlijke fusie tussen Oostzaan en Purmerend (7)<sup>1</sup>.

TwynstraGudde is gevraagd een waardevrij beeld te schetsen van deze zeven scenario's, waarbij de vergelijkbaarheid van de scenario's onderling wordt geborgd aan de hand van een vastgestelde normenkader.

## 1.2 Onderzoeksopzet

In het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van Oostzaan worden de scenario's bekeken vanuit vier perspectieven: (1) de gemeente als bestuur, (2) de gemeente als organisatie, (3) de gemeente als partner in de samenleving en (4) de gemeente als partner in de regio. Een goed functionerende gemeente vraagt een samenspel tussen deze vier perspectieven. Daarom is het normenkader – wat de leidraad vormt voor dit onderzoek – opgebouwd langs deze perspectieven en kent elk perspectief zijn eigen normen. Het normenkader schept duidelijkheid over waaraan de toekomstscenario's worden getoetst. Tegelijkertijd vormt het normenkader de afbakening van het onderzoek: normen die niet zijn opgenomen zijn niet onderzocht. In hoofdstuk 2 is meer te lezen over de opzet van het normenkader langs de vier perspectieven. Het normenkader is identiek aan het normenkader wat gebruikt is in de eerdere onderzoeken, waarmee de uitkomsten onderling vergelijkbaar zijn en als geheel kunnen worden betrokken bij de verdere besluitvorming.

### **Verloop van het proces**

Van november 2022 tot juli 2025 heeft TwynstraGudde zeven verschillende scenario's onderzocht. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van (openbare) documenten en interviews. Bronnen zijn gekozen vanwege die informatie die zij verschaffen over onder meer lokale ambities en opgaven, het huidige organisatiemodel, de samenwerking met de samenleving en regionale verhoudingen en de participatie in regionale samenwerkingsverbanden.

<sup>1</sup> Motie Vreemd 25M07 - Uitbreiding onderzoek TG met variant Purmerend



### 1.3 Leeswijzer

In *hoofdstuk 1* wordt de inleiding gegeven, waarin de aanleiding, het doel en de onderzoeksmethode worden beschreven. Ook wordt hier de leeswijzer gepresenteerd.

In *hoofdstuk 2* wordt het normenkader uitgelegd, waarin de vier perspectieven en de bijbehorende normen worden toegelicht. Ook wordt hier aangegeven hoe het normenkader wordt toegepast.

In *hoofdstuk 3* wordt de analyse en beoordeling uitgevoerd, waarin wordt aangegeven in welke mate aan elke norm wordt voldaan. De beoordeling wordt onderbouwd met argumenten die gebaseerd zijn op literatuur, documenten en interviews. De argumenten worden per indicator of subnorm uitgewerkt in aparte paragrafen. De bronnen worden vermeld in voetnoten.



## 2. Normenkader

Een normenkader is een geheel van criteria, normen en indicatoren waarmee de kwaliteit en prestaties van een organisatie of systeem kunnen worden beoordeeld. In het kader van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van Oostzaan is een normenkader ontwikkeld om de verschillende scenario's te kunnen analyseren en vergelijken. Het belang van dit normenkader ligt in het bieden van een solide basis voor het onderzoeken van toekomstige mogelijkheden en het waarborgen van een consistent en transparant evaluatieproces. Het betreft een normenkader op maat, om zo aan te sluiten bij de behoefte van de gemeenteraad om een afgewogen keuze te maken voor de bestuurlijke toekomst van Oostzaan.

Het normenkader wordt toegepast door de scenario's te analyseren en te beoordelen op basis van vier perspectieven die de verschillende aspecten van een goed functionerende gemeente vertegenwoordigen. Deze perspectieven zijn: (1) de gemeente als bestuur, (2) de gemeente als organisatie, (3) de gemeente als partner in de samenleving en (4) de gemeente als partner in de regio. Hieronder wordt voor ieder perspectief een beschrijving gegeven van wat we ermee bedoelen en wat de zaken zijn waarnaar we op zoek gaan.

### **De gemeente als bestuur**

Dit perspectief richt zich op het democratisch functioneren en de identiteit van de bestuurlijke entiteit. Het houdt in dat de gemeente in staat moet zijn om de lokale identiteit te behouden, lokale ambities en opgaven te definiëren en realiseren, en financieel gezond te blijven. Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin de gemeente haar inwoners en bezoekers kan ondersteunen, rekening houdend met de unieke kenmerken en behoeften van Oostzaan.

### **De gemeente als organisatie**

Dit perspectief verwijst naar het functioneren van het ambtelijk apparaat. Het omvat aspecten zoals 'in control' zijn, flexibiliteit en aantrekkelijk werkgeverschap. De gemeente moet in staat zijn om de basistaken uit te voeren, te anticiperen op veranderingen zoals nieuwe wetgeving en voldoende specialistische kennis in huis hebben om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen.

### **De gemeente als partner in de samenleving**

In dit perspectief staat de rol van de gemeente in het aanbieden en produceren van publieke goederen centraal. De gemeente moet een dienstverleningsstrategie hebben die aansluit bij diverse bevolkingsgroepen, investeren in het lokale voorzieningenniveau en toegankelijk zijn voor iedereen. De gemeente speelt een cruciale rol in het faciliteren van inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen en hun gemeenschappelijke opgaven.

### **De gemeente als partner in de regio**

Tot slot verwijst dit perspectief naar de deelname in (bestuurlijke) netwerken en samenwerkingsverbanden. De gemeente moet een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner zijn in de regio en in staat zijn om kansen te benutten bij provincie, Rijk en EU. Het is belangrijk dat de gemeente haar belangen kan behartigen en regie kan voeren op samenwerkingsverbanden en verbonden partijen.



Door het normenkader op deze manier op te bouwen en toe te passen, zorgen we ervoor dat dit scenario op een vergelijkbare manier wordt getoetst als de scenario's uit de voorgaande onderzoeken. Op deze manier kunnen de verschillende scenario's voor de bestuurlijke toekomst van Oostzaan op een transparante en consistente manier worden geëvalueerd. Tegelijkertijd wordt met de beoordeling van dit normenkader geen diepgravend rekenkameronderzoek op alle aspecten van een goed functionerende gemeente uitgevoerd. Het betreft daarmee dus geen doorlichting of (bestuurskracht)onderzoek van de gemeente in dit scenario.

## 2.1 Toepassing van het normenkader

Om een gedegen analyse en scherpe (maar niet allesomvattende) beoordeling van de normen te realiseren, hebben we per norm onderzoek gedaan naar één of meerdere indicatoren. We hebben deze indicatoren geanalyseerd op basis van de documentstudie en het interview. Hierbij zijn we, afhankelijk van de indicator, bijvoorbeeld ingegaan op de aanwezigheid van beleid, benodigde financiële middelen en ambtelijke capaciteit.

De beoordeling van de normen vond plaats op basis van de onderliggende analyse, aangevuld met de kennis en expertise die we als bureau hebben ontwikkeld met vergelijkbare vraagstukken. We hebben alle normen beoordeeld aan de hand van een stoplichtmodel, waarbij we de volgende categorieën hanteren:

**Groen** – In het scenario wordt voldaan aan de norm

**Oranje** – In het scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm

**Rood** – In het scenario wordt niet voldaan aan de norm

Bij iedere norm geven we aan hoe we tot de beoordeling zijn gekomen.

Normen (en hun beoordeling) moeten ten opzichte van elkaar worden gewogen. Zo kan de gemeenteraad beoordelen dat een norm minder zwaar weegt (ook al is deze groen beoordeeld), omdat aan een andere norm niet wordt voldaan of andersom.

### **2.1.1 Beoordeling volgens stoplichtmodel in het aanvullende onderzoek**

Belangrijk om op te merken is dat er in dit aanvullende onderzoek – net als in het vorige onderzoek – geen ruimte is voor grijsstinten in de beoordeling. De score oranje kan in sommige gevallen dicht tegen rood of dicht tegen groen aanhangen. Gezien het eerdere onderzoek en de scores van de vier voorgaande scenario's op de normen zijn er ook beperkingen in de scoreruimte.

### 3. Analyse en beoordeling

In dit hoofdstuk wordt de analyse en beoordeling uitgevoerd, waarin wordt aangegeven in welke mate aan elke norm wordt voldaan. De beoordeling wordt ondersteund met argumenten die gebaseerd zijn op literatuur, documenten en het ambtelijke interview.

Onderstaand figuur betreft een overzicht van de beoordeling op het niveau van de normen.

	Scenario 1: Doorontwikkeling OVER-gemeenten	Scenario 2: Fusie met Zaanstad	Scenario 3: Fusie met Amsterdam	Scenario 4: Fusie met Landsmeer	Scenario 5: Ambtelijke fusie met Landsmeer en Wormerland	Scenario 6: Bestuurlijke fusie met Landsmeer en Wormerland	Scenario 7: Fusie met Purmerend
	De identiteit van Oostzaan blijft behouden	●	●	●	●	●	●
	De gemeente is in staat om lokale ambities en opgaven te definiëren en realiseren	●	●	●	●	●	●
	De gemeente is financieel gezond	●	●	●	●	●	●
	De gemeente is in control	●	●	●	●	●	●
	De gemeente is flexibel	●	●	●	●	●	●
	De gemeente is een aantrekkelijk werkgever	●	●	●	●	●	●
	De gemeente heeft een dienstverleningsstrategie die aansluit bij diverse bevolkingsgroepen	●	●	●	●	●	●
	De gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau	●	●	●	●	●	●
	De gemeente is toegankelijk voor iedereen	●	●	●	●	●	●
	De gemeente is een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner in de regio	●	●	●	●	●	●
	De gemeente benut kansen bij provincie, Rijk en EU	●	●	●	●	●	●

## 3.1 De gemeente als bestuur

### 3.1.1 De identiteit van Oostzaan blijft behouden

#### Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

##### In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

*Oostzaan is een gemeente met unieke eigenschappen. De ambtelijke organisatie is in staat om Oostzaan en Wormerland op een eigen manier te bedienen, waardoor ruimte is om op onderdelen 'couleur locale' toe te passen. Daarbij helpt het dat beide gemeenten veel kenmerken delen, onder meer schaalgrootte, dynamiek in de dorpen en de groenblauwe kwaliteiten. Het oordeel dat deze norm in dit scenario wordt gehaald, is gebaseerd op de flexibiliteit en maatwerk van de ambtelijke organisatie, die erin slaagt om de unieke eigenschappen van Oostzaan te behouden en te koesteren binnen de bestaande samenwerking met Wormerland.*

Oostzaan heeft een unieke ligging in het groene hart van de metropoolregio Amsterdam, met natuurgebied Het Twiske als een belangrijke trekpleister. De gemeente zet zich in om deze natuur te beschermen en te versterken, bijvoorbeeld door het stimuleren van duurzaamheid, biodiversiteit en klimaatadaptatie. Ook biedt de gemeente ruimte voor recreatie en ontspanning, zowel voor de eigen inwoners als voor bezoekers uit de regio. De gemeente wil de recreatieve functie van Het Twiske verder ontwikkelen, maar wel met respect voor de natuurwaarden en de rust die het gebied uitstraalt<sup>2</sup>. Verder zet de gemeente in op het behoud van het Oostzanerveld en het veenweidegebied en het versterken en waarborgen van groen binnen de bebouwde kom<sup>3</sup>.

Een ander kenmerk van de identiteit van Oostzaan is de kleinschaligheid en het dorpse karakter. De gemeente heeft een relatief kleine omvang (ongeveer 10.000 inwoners) en een hechte gemeenschap. De inwoners voelen zich veelal sterk verbonden met elkaar en met hun dorp. De ambtelijke organisatie ondersteunt in het behouden en bevorderen van deze sociale cohesie, bijvoorbeeld door verenigingen, vrijwilligerswerk, mantelzorg en andere vormen van burgerparticipatie te ondersteunen<sup>4</sup>. Zo kent de gemeenten verschillende subsidies om (maatschappelijke) initiatieven te ondersteunen, waaronder waardering-, budget- en incidentele subsidies. In het sportbeleid van Oostzaan lezen we bijvoorbeeld dat er rekening wordt gehouden met een flink bedrag aan waarderingssubsidies om de verschillende verenigingen en initiatieven te ondersteunen<sup>5</sup>. De gemeente heeft daarnaast verschillende financiële ondersteuningsmogelijkheden voor kinderen en senioren<sup>6</sup> en houdt in het maken van beleid rekening met de kwetsbare groepen in de gemeenschap<sup>7</sup>.

#### Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

##### In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

*In dit scenario zal de identiteit van Oostzaan gedeeltelijk behouden en herkenbaar blijven. In veel opzichten komen de identiteit en kernwaarden van Zaanstad en Oostzaan overeen. Zaanstad is een gemeente met vergelijkbare dorpen en groenblauwe kwaliteiten en biedt ruimte voor lokale initiatieven en verenigingen. Bovendien zijn inwoners van beide gemeenten nu al met elkaar verbonden, omdat over en weer gebruik wordt gemaakt van de voorzieningen. De gemeente zet*

<sup>2</sup> Omgevingsvisie Oostzaan 2022 – Oostzaanse identiteit

<sup>3</sup> Omgevingsvisie Oostzaan 2022 – Visie Oostzaan thematisch

<sup>4</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

<sup>5</sup> Notitie Sportbeleid Oostzaan 2019-2022

<sup>6</sup> <https://www.oostzaan.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mAlle=J&mVrg=3893>

<sup>7</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten



*daarnaast veelal op eenzelfde manier in op ontwikkelingen in het recreatieschap Het Twiske, waarin ze het belang van de natuur voorop stelt<sup>8</sup>. Het agenderen van de Oostzaanse identiteit zal in dit scenario een uitdaging zijn. Dit oordeel is gebaseerd op de overeenkomsten in identiteit en kernwaarden tussen beide gemeenten en de bestaande banden tussen de inwoners, maar houdt rekening met mogelijke uitdagingen in het waarborgen van de specifieke Oostzaanse identiteit binnen de grotere context van Zaanstad.*

Zaanstad heeft een sterke en herkenbare identiteit, die onder meer tot uiting komt in de Omgevingsvisie, waarin de kernwaarden ondersteunend zijn aan de verscheidenheid aan dorpen en wijken en het groenblauwe karakter. Deze waarden zijn gebaseerd op de historie<sup>9</sup>, het landschap, de cultuur en de economie van Zaanstad. Het participatietraject richting de Omgevingsvisie schetst een ambitieus beeld van Zaanstad in 2040 als een gemeente die groeit, innoveert en verduurzaamt, maar ook deze karakteristieke kwaliteiten behoudt en versterkt<sup>10</sup>. De gemeente heeft duidelijke standpunten en ambities geformuleerd wanneer het aankomt op de natuur in het landelijk gebied. In de uitvoeringsagenda Groen- en Waterplan is te lezen dat de kenmerkende landschapstypen en natuurwaarden beschermd en versterkt moeten worden. Daarbij zijn kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen alleen mogelijk als de kernwaarden van het landschap niet worden aangetast en de ontwikkelingen goed worden ingepast<sup>11</sup>. Deze visie komt in grote mate overeen met de Omgevingsvisie van Oostzaan, bijvoorbeeld hoe de gemeente kijkt naar het Oostzanerveld en Het Twiske<sup>12</sup>.

De ambtelijke organisatie van Zaanstad speelt een belangrijke rol in het behouden en versterken van de identiteit van Zaanstad. De organisatie werkt daarin volgens de principes van de Omgevingswet, die meer ruimte biedt voor participatie, maatwerk en integraal werken<sup>13</sup>. De organisatie ondersteunt ook de initiatieven van bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties die bijdragen aan de leefbaarheid, vitaliteit en identiteit van Zaanstad. Voorbeeld hiervan is de buurthuis subsidie, zodat in iedere sociaal wijkteam een buurthuis gevestigd is waarin meerdere functies zijn gecombineerd<sup>14</sup>. Zaanstad betreft zoveel mogelijk de dorpsraden bij zaken die voor hen van belang zijn, deze hebben daarnaast ook de mogelijkheid om in samenwerking met de wijkmanager zelf onderwerpen op de agenda te zetten. Hoewel niet elk dorp een dorpsraad heeft, zijn de bestaande dorpsraden in algemene zin tevreden over de gang van zaken<sup>15</sup>. De gemeente organiseert diverse bewonersavonden op actuele thema's, zoals opvang van vluchtelingen, herinrichting van straten en rondom inrichting van de openbare ruimte.

Zaanstad kan zich in dit scenario inzetten voor het behoud van de identiteit van Oostzaan, net zoals de gemeente dat nu doet voor de andere kernen. Dit vraagt om een goede afstemming tussen de verschillende gebieden binnen Zaanstad. Het is echter niet zeker of Oostzaners voldoende invloed en zeggenschap hebben in de nieuwe gemeente. Het aanpassen van de Zaanse gebiedsgerichte aanpak, waarbij Oostzaan als een apart gebied wordt behandeld met een eigen gebiedsmanager, gebiedsteam en gebiedsplan, zou hieraan kunnen bijdragen.

<sup>8</sup> Interviews en gesprekken Zaanstad

<sup>9</sup> Notitie 'Zes opgaven van de Omgevingsvisie in cultuurhistorisch perspectief'

<sup>10</sup> Dromen over Zaanstad 2040 – Participatie Omgevingsvisie

<sup>11</sup> Actualisatie uitvoeringsagenda Groen- en Waterplan Zaanstad – 2. Ambities Groen- en Waterplan

<sup>12</sup> Omgevingsvisie Oostzaan 2022 - Oostzaanse identiteit

<sup>13</sup> Participatieaanpak Zaanse Omgevingsvisie

<sup>14</sup> <https://www.zaanstad.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mPag=366>

<sup>15</sup> Interview Zaanstad



### Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

#### **In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario komt de identiteit van Oostzaan onder druk te staan. De identiteit van Amsterdam laat zich als stad met een veelheid aan stadsdelen, gebieden en wijken moeilijk vatten, maar verschilt in grote mate met de kleinschalige en landelijke identiteit van Oostzaan. Er zijn binnen Amsterdam echter veel mogelijkheden om de identiteit van kernen en gebieden te ondersteunen. De mate waarin Oostzaan haar eigen identiteit kan behouden hangt af van de wijze waarop Amsterdam omgaat met de verschillen en overeenkomsten tussen de kernen en de ruimte die zij biedt voor lokale zeggenschap en initiatief. Niettemin, gezien de aanzienlijke verschillen in schaal en karakter tussen Oostzaan en Amsterdam, is de conclusie dat dit scenario niet voldoet aan de norm van het behoud van de identiteit van Oostzaan.*

De gemeente Amsterdam heeft in de Omgevingsvisie aangegeven dat zij streeft naar een 'menselijke metropool', waarin iedereen zich thuis voelt en invloed heeft op de woonomgeving. Een van de strategische keuzes die zij daarvoor maakt is meerkernige ontwikkeling. Dat betekent dat Amsterdam zich niet alleen richt op de ontwikkeling van de binnenstad, maar ook op de versterking van de andere kernen binnen de gemeente, zoals Weesp en de dorpskernen in het landelijke gebied in Amsterdam Noord. In de Omgevingsvisie is ook voor deze gebieden oog voor voorzieningen, werkgelegenheid en woningen, waardoor ze aantrekkelijker worden om te wonen en te werken. Ook wordt er meer verbinding gezocht tussen de kernen onderling en met de regio<sup>16</sup>. De landelijke gebieden in en rondom de gemeente vervullen een belangrijke lokale en regionale functie die behouden moet blijven, zo schrijft de gemeente. De kennis en expertise die Amsterdam heeft op dit gebied is één van de kansen in dit scenario. Zo heeft Amsterdam succes behaald in de veengebieden, waar de bodemdaling is gestopt, de biodiversiteit is toegenomen en het waterbergend vermogen is gestegen (mede door een transitie naar landschaps-inclusieve landbouw)<sup>17</sup>. Deze kennis en ervaring zal ook relevant zijn voor de ontwikkeling van het Oostzanerveld.

Amsterdam betreft zoveel mogelijk de bewoners, bedrijven en organisaties bij zaken die voor hen van belang zijn. Dit doen zij bijvoorbeeld via de centrale dorpsraad (CDR) als vertegenwoordiging van de lokale dorpsraden. Via structureel overleg wordt de CDR betrokken bij algemene thema's zoals mobiliteit, infrastructuur en dijkverzwaren én op specifieke thema's zoals de agrarische functie van het gebied. Het lukt de dorpsraden over het algemeen goed om relevante zaken te agenderen, maar het verschilt per dorp/thema hoe actief deze agendering plaatsvindt<sup>18</sup>. In dit scenario wordt Oostzaan naar verwachting onderdeel van stadsdeel Noord. Dit stadsdeel bestaat naast enkele kleine kernen voornamelijk uit stedelijk gebied. Er zal in dit scenario geconcurrereerd moeten worden met de andere belangen, initiatieven en verenigingen binnen het stadsdeel. De oriëntatie van Oostzaners is daarnaast in mindere mate gericht op Amsterdam, en meer op Zaanstad.

Een voorbeeld van hoe Amsterdam omgaat met de identiteit en eigenheid van een andere gemeente die is toegevoegd, is de fusie met Weesp per 1 januari 2022. In het Bestuurlijk akkoord en in het Herindelingsontwerp die in aanloop naar de fusie zijn opgesteld, zijn afspraken gemaakt over het behoud van de identiteit van de voormalige gemeente. Weesp is na de fusie een stadsgebied van Amsterdam (vergelijkbaar met een stadsdeel), waarin de bestuurscommissie verantwoordelijk is voor een aantal lokale taken die bijdragen aan het behoud van de identiteit van het dorp.

De identiteit van Oostzaan komt naar verwachting onder druk te staan in dit scenario. De fusie met Amsterdam brengt onvermijdelijk veranderingen met zich mee voor het karakter, de cultuur en de samenhang van Oostzaan. Het is niet

<sup>16</sup> Omgevingsvisie 2050 Amsterdam – 3. Amsterdam naar 2050

<sup>17</sup> Omgevingsvisie 2050 Amsterdam – 3. Amsterdam naar 2050

<sup>18</sup> Interviews en gesprekken Amsterdam



vanzelfsprekend dat Oostzaan net als Weesp de status van stadsgebied krijgt na een herindeling met een eigen bestuurscommissie, een eigen ambtelijk apparaat en een eigen budget.

#### **Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer**

##### **In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal de identiteit van Oostzaan behouden blijven. De identiteit en kernwaarden van de gemeente Landsmeer lijken op veel onderdelen op die van Oostzaan. Beide gemeenten zijn groen, waterrijk en landelijk en hebben een sterke verenigingscultuur en een hechte (dorps)gemeenschap. De ambtelijke organisatie is nauw verbonden met verschillende groepen uit de samenleving. De gemeente biedt een breed scala aan subsidies<sup>19</sup> en zet in op behoud van de natuurwaarden van het landelijk gebied. Door de sterke overeenkomsten in identiteit en ambities tussen Landsmeer en Oostzaan, wordt in dit scenario voldaan aan de norm van het behoud van de Oostzaanse identiteit.*

De gemeente Landsmeer is een groen, waterrijk en landelijke gemeente. Inwoners hechten, net als Oostzaners, veel waarde aan het behoud van deze kenmerken<sup>20</sup>. De gemeenten hebben vergelijkbare ambities ten aanzien van de balans tussen rust en recreatie in het landelijke gebied, het terugdringen van bodemdaling en de versterking van de biodiversiteit in de natuurgebieden<sup>21</sup>. Oostzaan en Landsmeer nemen beide deel aan Recreatieschap Twiske-Waterland, waarin beide gemeenten vaak dezelfde belangen behartigen. Soms lijken de belangen toch te botsen, bijvoorbeeld in de visie op het houden van festivals en evenementen in het gebied<sup>22</sup>.

Verder kent Landsmeer een sterke verenigingscultuur en een hechte dorpsgemeenschap. De Omgevingsvisie heeft als motto 'Landsmeer, een dorp om van te houden' en stelt dat Landsmeer een dorps gemeenschap wil blijven, waar mensen elkaar kennen en helpen.

De identiteit van Oostzaan kan in dit scenario worden behouden, mede door de vergelijkbare visie en de uitbreiding van de ambtelijke organisatie, die wat meer slagkracht en expertise krijgt door bij fusie van de twee gemeenten.

#### **Scenario 5: Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland**

##### **In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

Allereerst willen wij meegeven dat uit het verslag van het participatietraject blijkt dat men verschillende ideeën heeft over wat identiteit precies betekent, maar dat het dorps karakter met goede basisvoorzieningen daar in ieder geval toe behoort.<sup>23</sup> In ons normenkader toetsen we vooral op gemeenschapszin en lokale natuurwaarden. Het voorzieningenniveau is echter een basisvoorwaarde voor gemeenschapszin. De maatschappelijke infrastructuur van Oostzaan is immers gebaat bij een voorzieningenniveau dat op peil is.

De gemeente Oostzaan kenmerkt zich al jaren door haar groenblauwe landelijke ligging, hechte gemeenschap en het dorps karakter. Bij een ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland zal de identiteit van Oostzaan behouden blijven. De identiteit, cultuur en kernwaarden van Landsmeer en Wormerland lijken in belangrijke mate op die van gemeente Oostzaan. Alle drie de gemeenten zijn groen, waterrijk en landelijk en kennen een relatief klein

<sup>19</sup> [https://www.landsmeer.nl/sport,\\_recreatie\\_en\\_cultuur/subsidies\\_en\\_vergoedingen/](https://www.landsmeer.nl/sport,_recreatie_en_cultuur/subsidies_en_vergoedingen/)

<sup>20</sup> Rapport Kernkwaliteiten Landsmeer

<sup>21</sup> Omgevingsvisie Landsmeer – 4.4 Landschap

<sup>22</sup> Interviews en gesprekken Landsmeer

<sup>23</sup> Oplegnotitie participatietraject bestuurlijke toekomst Oostzaan 2023



inwonersaantal. De drie gemeenten spreken allen van een hechte dorpsgemeenschap en een verenigingscultuur. Landsmeer spreekt uit trots te zijn op het agrarisch buitengebied en de nabijheid van groene natuur, zowel voor inwoners als bezoekers.<sup>24</sup> Wormerland spreekt zich ook uit voor het belang van het groene cultuurlandschap, maar ook voor de ontwikkeling van de Zaanoever en voor behoud van het omliggende veenweidegebied.<sup>25</sup> Oostzaan vindt het op haar beurt belangrijk om aantrekkelijk te zijn voor bezoekers, de nabijheid van groene natuur te behouden, zorg te dragen voor het veenweidegebied en de belangen van boeren in dit gebied.<sup>26</sup> Belangrijk om op te merken is dat Oostzaan en Wormerland zich dus ook laten kenmerken door industrie. Zo huist Wormerland cacaoverwerker Cargill en heeft Oostzaan ten westen van de A8 een industrieterrein en rondom knooppunt Coenplein. Toch zijn er veel overeenkomsten tussen de drie wanneer we kijken naar het buitengebied en ruimtelijke ontwikkelingen. Ook geeft elke gemeente op basis van eigen identiteit invulling aan specifieke onderwerpen.

Omdat in dit scenario de ambtelijke organisatie van Landsmeer aan OVER wordt toegevoegd, is er slechts sprake van een kleine wijziging van de huidige gang van zaken. De identiteit van Oostzaan blijft in de huidige samenwerking immers volledig behouden en in de nieuwe situatie zal het toevoegen van een ambtelijke organisatie met vergelijkbare waarden en uitdagingen géén effect heeft hebben op het behoud van lokale identiteit voor de drie deelnemende gemeenten. Ook het feit dat er drie gemeentebesturen blijven met een eigen gemeenteraad, college en burgemeester, maakt dat de bestaande korte lijnen blijven tussen politiek en inwoners en de hechte gemeenschap daarmee behouden blijft. Deze benaderbaarheid draagt in belangrijke mate bij aan de lokale identiteit.

Verder wordt de lokale identiteit en cultuur in Oostzaan, Landsmeer en Wormerland gesteund door de politiek. In het coalitieakkoord van Oostzaan wordt aangegeven dat er geen behoefte is aan nieuw beleid op cultuurgebied, maar dat het vooral zaak is dat er frequent overleg wordt gevoerd met het cultureel platform en het huidige beleid in stand wordt gehouden. Wormerland spreekt uit dat de lokale cultuurhistorie hen aan het hart gaat. "Objecten en verhalen kleuren ons verleden en daarmee ook de toekomst van Wormerland.". Ook in het collegeakkoord van Landsmeer wordt de lokale cultuur en het veelzijdige verenigingsleven geroemd. Het is één van de meest gewaardeerde kernkwaliteiten van de gemeente.<sup>27</sup> Het nieuwe college neemt daarom een proactieve houding aan en ondersteunt daar waar nodig gericht. Wij verwachten dat dit in een ambtelijke fusie niet anders wordt.

Tot slot willen graag meegeven dat voor het duurzaam in stand houden van voorzieningen ook financiële middelen nodig zijn. Dit wordt uitgebreid omschreven in norm 3.1.3. *de gemeente is financieel gezond*.

## **Scenario 6: Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland**

### **In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

Hoewel er bij een bestuurlijke fusie (ook wel: gemeentelijke herindeling), geen sprake meer is van een louter Oostzaans gemeentebestuur, blijft de identiteit van Oostzaan toch in belangrijke mate behouden. De identiteit en kernwaarden van de gemeente Landsmeer en Wormerland lijken op veel onderdelen op die van Oostzaan. Alle drie de gemeenten zijn groen, waterrijk en landelijk en inwoners hechten veel waarde aan het behoud van deze kenmerken.<sup>28</sup> <sup>29</sup> Daarnaast

<sup>24</sup> Coalitieprogramma gemeente Landsmeer 2022-2026 (voorgaande coalitie Landsmeer)

<sup>25</sup> Collegeprogramma gemeente Wormerland 2022-2026

<sup>26</sup> Collegeprogramma gemeente Oostzaan 2022-2026

<sup>27</sup> [Collegeprogramma Landsmeer 2023-2026](#) (huidige coalitie Landsmeer)

<sup>28</sup> Rapport Kernkwaliteiten Landsmeer

<sup>29</sup> Structuurvisie Wormerland



kenmerken alle drie de gemeenten zich door een sterke verenigingscultuur, een hechte gemeenschap en een dorps of verstedelijk plattelands karakter.<sup>30 31</sup>

De impact van een bestuurlijke fusie met Landsmeer en Wormerland op de identiteit van Oostzaan zal logischerwijs groter zijn dan de impact van een ambtelijke fusie met dezelfde gemeenten. Bij een bestuurlijke fusie is er geen eigen gemeenteraad, college en burgemeester, waardoor misschien andere keuzes dan voorheen worden gemaakt. Tegelijkertijd zal het verschil relatief beperkt zijn, door de grote – politiek strategische - overeenkomsten tussen de gemeenten in datgene wat zij belangrijk vinden. Het verschil is helemaal beperkt afgezet tegen een fusie met een stadsgemeente zoals Amsterdam en in mindere mate met Zaanstad. Zaanstad kent immers ook een landelijk gebied, met daarin plaatsen zoals Westzaan.

Het blijft echter wezenlijk dat een eventueel nieuw gemeentebestuur oog houdt voor lokale cultuur en het verenigingsleven in brede zin. Bijvoorbeeld door het ondersteunen van cultuurplatforms, historische verenigingen en natuurlijk de lokale voorzieningen.

Scenario 7: Fuseren met Purmerend

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal de identiteit van Oostzaan behouden blijven. Belangrijke kernwaarden van de gemeente Purmerend zijn voor een groot deel vergelijkbaar met die van Oostzaan. Oostzaan heeft een groen, landelijk en waterrijk karakter, Purmerend combineert nadrukkelijk de stedelijke en landelijke aspecten met elkaar. Het 'dorpsgevoel' en het behoud van de identiteit en eigenheid binnen de kernen van Purmerend worden als een groot goed gezien. Beide gemeenten worden daarnaast gekenmerkt door een bloeiende verenigingscultuur, hechte (dorps)gemeenschappen en actieve inzet van vrijwilligers, maar ook door bedrijvigheid en (agrarische) ondernemerszin. De ambtelijke organisatie van Purmerend staat dichtbij de inwoners, is goed bereikbaar voor de verschillende groepen uit de samenleving<sup>32</sup> en de gemeente heeft veel aandacht voor het ondersteunen van kwetsbare personen.<sup>33</sup> De gemeente zet in op het behoud van de natuurwaarden van het landelijk gebied en ontwikkelt zich verder als het centrum van de regio. Door de overeenkomsten in kernwaarden tussen Purmerend en Oostzaan én de inzet op het behoud van de eigenheid van wijken en dorpen wordt in dit scenario voldaan aan de norm van het behoud van de Oostzaanse identiteit.*

De gemeente Purmerend wordt gekenmerkt door een sterke combinatie van stedelijke en landelijke aspecten. Purmerend is een actieve en bruisende woon- en marktstad met een historisch centrum en vervult daarmee een belangrijke economische functie in de regio. In januari 2022 zijn de toenmalige gemeente Beemster en Purmerend gefuseerd tot de nieuwe gemeente Purmerend<sup>34</sup>. Sindsdien bestaat de gemeente uit vier dorpen, de Midden-, Noord-, West-, en Zuidoostbeemster, en zeven wijken. De wijken en dorpen van Purmerend kennen grote en kleine culturele voorzieningen, amateurverenigingen, historische kernen, werelderfgoed, culturele gebruiken en evenementen.<sup>35</sup> Daarnaast kennen de dorpen een uitgestrekt landschap van boerderijen, sloten en monumenten. Kenmerken die de inwoners en bezoekers van de gemeente rust en ruimte bieden. Purmerend is een grote gemeente, die naar verwachting van zo'n 95.000 inwoners nu,

<sup>30</sup> Interviews en gesprekken OVER gemeenten en Landsmeer

<sup>31</sup> Bestuurlijke toekomst Wormerland – Korte analyse participatie op hoofdlijnen

<sup>32</sup> HERINDELINGSADVIES BEEMSTER EN PURMEREND (2020)

<sup>33</sup> Coalitieakkoord 2022-2026 Purmerend

<sup>34</sup> Bevestiging herindeling 1<sup>e</sup> kamer (2021)

<sup>35</sup> Idem.



naar 110.000 inwoners in 2040 zal groeien<sup>36</sup>. Zo heeft Purmerend de ambitie om te ontwikkelen tot een 'zelfstandige gemeente van formaat'.<sup>37</sup> Daarbij zet de gemeente nadrukkelijk in op ontwikkeling van een groeiend en passend woonaanbod<sup>38</sup> en het verbinden van de wijken en dorpen door te investeren in de groenblauwe hoofdstructuren<sup>39</sup>. Dat zijn voor de inwoners van Oostzaan belangrijke thema's. Daarbij benadrukt Purmerend ook dat het van belang is dat de eigenheid en identiteit van de verschillende kleine kernen gewaarborgd blijft. Tijdens de fusie met gemeente Beemster is hier expliciet op ingezet. Er zijn verschillende kaders opgesteld en afspraken gemaakt die inwoners voldoende vertrouwen gaven op behoud van de identiteit van de Beemster. Naast deze afspraken zijn er dorps- en wijkmanagers actief, verschillende beleidsmedewerkers zijn aanwezig in de wijken én Purmerend werkt ook met wijkwethouders<sup>40</sup>. Hierdoor heeft de gemeente voldoende voelsprietten aanwezig om in te kunnen spelen op behoud van de identiteit van de verschillende dorpen. Daarnaast kent Purmerend, net als Oostzaan, een sterk verenigingsleven en een actieve vrijwilligerscultuur die beiden worden ondersteund door de gemeente Purmerend.<sup>41 42</sup>

In dit scenario kan de nieuwe gemeente zich voldoende inzetten voor het behoud van de identiteit van Oostzaan, net zoals de gemeente Purmerend dat heeft gedaan (en nog steeds doet) voor de vier dorpen en zeven wijken binnen de gemeente. Het vraagt echter wel om een zorgvuldige afstemming vooraf, vergelijkbaar met de vorige fusie. Doordat Purmerend robuuste structuren heeft die van buiten naar binnen werken, is er voldoende vertrouwen dat Oostzaners voldoende invloed en zeggenschap behouden in de nieuwe gemeente.

### 3.1.2 De gemeente is in staat lokale ambities en opgaven te definiëren en realiseren

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

#### **In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*Oostzaan kan in dit scenario een deel van zijn lokale ambities waarmaken, maar niet allemaal. Dit oordeel is gebaseerd op de observatie dat, hoewel Oostzaan in staat is om een deel van haar ambities te realiseren, er significante uitdagingen liggen op gebieden zoals informatievoorziening, duurzaamheid en wonen, die groter zijn dan de huidige capaciteit en kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Daarnaast speelt de aanhoudende discussie over stemverhoudingen in het bestuur een rol, die het vermogen van de gemeente om volledig aan haar ambities te voldoen, belemmert. De mogelijkheid tot verdere harmonisatie met Wormerland biedt ontwikkelpotentieel, maar de huidige situatie leidt tot een gedeeltelijke invulling van de norm.*

Het Coalitieakkoord van Oostzaan<sup>43</sup> bevat ambities die voor een groot deel passend zijn bij een kleine gemeente met beperkte (uitvoerings)mogelijkheden. De ambtelijke organisatie kan een groot deel van de ambities realiseren, maar ervaart op onderdelen ook beperkingen. Binnen het sociaal domein zien we bijvoorbeeld dat de beperkte ambtelijke capaciteit op spanning staat met de uitvoering van wettelijke taken én het realiseren van de gestelde ambities<sup>44</sup>. Het is hierbij wel belangrijk om op te merken dat het de gemeente, ondanks deze spanning, veelal lukt om de gestelde ambities te realiseren (o.a. rondom de verbetering van onderlinge samenwerking op het gebied van jeugdhulp en jeugdzorg en bij

<sup>36</sup> Omgevingsvisie Purmerend (2024)

<sup>37</sup> Opgavennotitie Omgevingsvisie

<sup>38</sup> Omgevingsvisie Purmerend (2024)

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Interview Purmerend

<sup>41</sup> Coalitieakkoord 2022-2026 Purmerend

<sup>42</sup> [Vrijwilligerswerk | Gemeente Purmerend](#)

<sup>43</sup> Collegeprogramma Oostzaan 2022-2026

<sup>44</sup> Raadsbericht 5-1-2021 Integrale aanpak Sociaal Domein Oostzaan



het oppakken van vroegsignalen over betalingsachterstanden<sup>45</sup>). Aan andere ambities, bijvoorbeeld op het gebied van informatievoorziening (zoals het verbeteren van de informatieveiligheid, privacy, procesmanagement en data en sturingsinformatie), kan de ambtelijke organisatie niet zomaar uitvoering geven. Ook lezen we in het collegeprogramma de ambitie om de leefbaarheid en veiligheid van de openbare ruimtes en te vergroten en de vaaroverlast te verminderen, mede door middel van een doorontwikkeling van de boa-functie. De huidige beschikbare capaciteit voor deze functie is echter onvoldoende om de handhaving significant te verhogen en deze ambitie op korte termijn te realiseren<sup>46</sup>, er zal dus geïnvesteerd moeten worden in uitbreiding van capaciteit om deze doelstelling te realiseren. Bovendien blijft de uitvoering op een aantal grote opgaven achter als gevolg van de beperkte ambtelijke capaciteit, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en wonen. Tegelijkertijd zijn er in de ambtelijke organisatie recent wel stappen gezet die bijdragen aan de slagkracht van de gemeente, voornamelijk door nieuwe medewerkers aan te trekken<sup>47</sup>.

Het college en de ambtelijke organisatie zijn continu in gesprek over de planning en prioritering van ambities, een voorbeeld hiervan is de planning rondom het integraal huisvestingsplan onderwijs<sup>48</sup>. De discussie over de stemverhouding binnen het bestuur van OVER-gemeenten vormt echter een bron van spanning tussen Oostzaan en Wormerland. Deze onenigheid, die in 2014 begon, heeft invloed op de samenwerking tussen beide gemeenten en raakt de aansturing van de ambtelijke organisatie. Deze geschillen hebben geleid tot een vertrouwensbreuk in 2020, waardoor een gezamenlijk toekomstperspectief ontbreekt. Ondanks diverse pogingen om de situatie te verbeteren, waaronder een mediation-traject, blijven de spanningen bestaan. Deze onopgeloste kwestie heeft gevolgen voor de ambtelijke organisatie. Vergelijkbare gevallen binnen andere gemeenschappelijke regelingen of ambtelijke fusieorganisaties tonen aan dat dergelijke onopgeloste bestuurlijke spanningen de effectiviteit en efficiëntie van de ambtelijke organisatie kunnen beïnvloeden.

Omdat OVER-gemeenten twee gemeentebesturen bedient, heeft de organisatie te maken met prioritering, afweging en afstemming tussen de ambities van beide gemeenten, die binnen de samenwerking hun eigen autonomie, identiteit en prioriteiten hebben en houden. Dit kost veel tijd en energie van de ambtelijke organisatie. De mate van harmonisatie verschilt per beleidsterrein en per proces. Veel beleidsterreinen en processen zijn al volledig geharmoniseerd, zoals de financiële administratie, de personeels- en salarisadministratie, de ICT-infrastructuur en de inkoop- en aanbestedingsregels. Andere beleidsterreinen en processen zijn nog niet of in mindere mate geharmoniseerd, zoals het ruimtelijk domein, het grondbeleid en de bestuurlijke besluitvorming. Uit de gesprekken blijkt verder dat de organisatie veel tijd kwijt is aan vragen, verzoeken en kleine aanpassingen in het beleid naar aanleiding van behandeling van stukken in de gemeenteraad.

De ontwikkelruimte in dit scenario zit vooral in het verder harmoniseren van het beleid, regelgeving en processen met Wormerland. Dit kan de ambtelijke organisatie efficiënter en effectiever laten werken, de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren en de bestuurskracht van beide gemeenten versterken. Door harmonisatie kan de ambtelijke werkorganisatie de twee gemeenten op een meer eenduidige manier bedienen. Dat draagt bij aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie. De colleges en raden van Oostzaan en Wormerland moeten echter wel bereid zijn om lokale ambities en maatwerkvragen aan de organisatie verder terug te brengen.

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

<sup>45</sup> Oostzaan Jaarstukken 2021 - Programma 3 - Sociaal domein

<sup>46</sup> Oostzaan Jaarstukken 2021 – Programma - Leefomgeving

<sup>47</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

<sup>48</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten



*Het grotere ambtelijke apparaat van Zaanstad, met uitgebreide capaciteit en kennis, zou een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan veel van de Oostzaanse opgaven. Zaanstad heeft trackrecord in betrokkenheid bij kleinere, landelijke kernen en toont aandacht voor lokale thema's in beleidsvorming, mede door de inzet van gebiedsmanagers en -wethouders. Toch is het belangrijk te erkennen dat dit scenario niet onmiddellijk een verbetering op alle vlakken zou bewerkstelligen, aangezien Zaanstad kampt met vacatures in bepaalde domeinen. Het gedeeltelijk voldoen aan de norm is gebaseerd op Zaanstads grotere ambtelijke capaciteit en expertise, die potentieel aan veel van Oostzaans ambities zou kunnen bijdragen, maar ook rekening houdend met Zaanstads eigen uitdagingen, zoals vacatures in bepaalde domeinen, die de volledige realisatie van Oostzaanse opgaven kunnen belemmeren.*

Zaanstad is in staat om realistische ambities te formuleren die passen bij haar mogelijkheden en prioriteiten. De beleidsfocus in deze periode ligt voornamelijk op de uitvoering van reeds vastgesteld beleid, zonder teveel te willen richten op nieuw beleid dat structureel tot extra uitgaven zou leiden<sup>49</sup>. Met een heldere visie op haar regionale rol en positie, streeft Zaanstad naar verbetering van de kwaliteit van wonen, werken, bereikbaarheid, duurzaamheid en sociale cohesie. Met de geformuleerde duurzaamheidsambities rondom zonnepanelen, klimaatadaptieve gebiedsontwikkeling én een stevige inzet op economie<sup>50</sup>, woningbouw en doorstroom op de woningmarkt, kan Zaanstad voor de gemeenschap in Oostzaan bogen op de aanwezige kennis en capaciteit om vooruitgang te boeken op de lokale ambities. We zien bijvoorbeeld dat de gemeente in 2022 een Jeugdteam heeft opgebouwd welke effectief inzet op samenwerking met het onderwijs, en dat er meerdere maatregelen rondom jeugdhulp zijn opgestart<sup>51</sup>.

Desalniettemin zijn er domeinen waarin Zaanstad nog niet de gewenste resultaten heeft geboekt. Zo zijn sommige gebiedsontwikkelingsambities (bouwprojecten, verkeersplannen, vergunningen en beleid) tijdelijk gepauzeerd of vertraagd, en zijn bijbehorende uitvoeringsprogramma's anders gefaseerd of vooruitgeschoven. Ook in de transitie naar een klimaatneutrale gemeente zijn er uitdagingen, zoals het toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht voor bedrijven die onder de Wet milieubeheer vallen. De rekenkamer concludeert dat de 'uitvoering van de energiebesparingsplicht achterblijft, de gemeente niet voldoende stuurt op de opdracht en dat informatie over bereikte prestaties en resultaten tekortschiet'<sup>52</sup>. Ook in Zaanstad lezen wij dat het takenpakket van de boa's te groot is in relatie tot de beperkte capaciteit, en dat er prioriteiten zijn gesteld in het uitvoeringsprogramma VTH<sup>53</sup>. De gemeente zet in op data analyse om tot wijk-specifieke opdrachten te komen en de handhaving zo efficiënt mogelijk te realiseren.

In het recente verleden heeft Zaanstad een periode van moeilijke samenwerking tussen het college, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie doorgemaakt. Deze moeilijke periode leidde tot een onrustige situatie aan de top van de organisatie. Inmiddels zijn er grote stappen gezet om de samenwerking te verbeteren, zo blijkt uit de gesprekken met betrokkenen in de organisatie.

In dit scenario zou de nieuwe gemeente gedeeltelijk in staat zijn om de Oostzaanse ambities en opgaven te definiëren en te realiseren. De grotere capaciteit en expertise van de ambtelijke organisatie van Zaanstad zou veel van de lokale opgaven van Oostzaan kunnen faciliteren. Echter, gezien Zaanstad's eigen uitdagingen op een aantal onderdelen, blijft het de vraag of een dergelijke fusie op korte termijn een substantiële verbetering zou opleveren in het vermogen van Oostzaan om haar lokale ambities en opgaven te realiseren.

<sup>49</sup> Coalitieakkoord 2022-2026 'Slagen Maken'

<sup>50</sup> Economische visie Zaanstad – 3.1 Economische visie met hoofddoelen

<sup>51</sup> Jaarstukken Zaanstad 2022 – 2.1 Programma Onderwijs, jeugd en zorg

<sup>52</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam - Energiebesparings- en informatieplicht bij bedrijven in Zaanstad

<sup>53</sup> Jaarstukken Zaanstad 2022 – 2.6 Programma Veiligheid, handhaving en publieke dienstverlening



Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario lukt het Oostzaan gedeeltelijk om haar lokale ambities en opgaven te definiëren en te realiseren. Dankzij het uitgebreide ambtelijke apparaat van Amsterdam zou Oostzaan op bepaalde gebieden kunnen profiteren van beschikbare kennis en capaciteit om zo de lokale ambities te verwezenlijken. Anderzijds zouden landelijke thema's wellicht moeilijker hun weg vinden naar de juiste tafels binnen een gemeente die voornamelijk te maken heeft met grootstedelijke uitdagingen en problemen. Het oordeel dat dit scenario slechts gedeeltelijk voldoet aan de norm, is gebaseerd op de potentiële voordelen van Amsterdams brede ambtelijke capaciteit en expertise voor Oostzaan, maar wordt gematigd door de uitdagingen die het verschil in stedelijke en landelijke thema's en prioriteiten met zich meebrengt, evenals de mogelijke moeilijkheid voor Oostzaan om lokale thema's te laten doordringen in de grotere stedelijke context van Amsterdam.*

Amsterdam heeft een aantal omvangrijke ambities gedefinieerd, bijvoorbeeld op het gebied van klimaatneutraliteit in 2025, woningbouw, mobiliteit en het sociale domein. Uit diverse rapportages blijkt dat Amsterdam over het algemeen redelijk in staat is om haar gestelde ambities te realiseren<sup>54</sup>. Binnen het sociaal domein zien we dat het de gemeente bijvoorbeeld lukt om in te zetten op vroegsignalering bij betalingsachterstanden, om zo te voorkomen dat inwoners in de schulden raken. Daarnaast hebben zij passende hulp kunnen realiseren voor jongeren door de netwerken rondom deze groep (o.a. jongerencentra, scholen en jeugdprofessionals) te versterken en zijn de buurtteams verder ontwikkeld en verstevigd<sup>55</sup>. Vanwege de omvang van Amsterdam zou het daarnaast mogelijk zijn om de ambities van een kleinere gemeente zoals Oostzaan op gebieden als duurzaamheid of woningbouw gemakkelijk te integreren, zonder dat dit een aanzienlijke extra investering vergt. Wanneer we kijken naar VTH taken zien we dat de vraag aan de gemeente onverminderd hoog is, en dat de leefbaarheid in sommige buurten verder onder druk komt te staan. Ook de gemeente Amsterdam heeft maar in beperkte mate capaciteit om aan alle ambities op het gebied van (vaar)overlast en veiligheid te voldoen, waardoor ze prioriteiten moeten stellen. Deze prioritering is benoemd in het Actieplan Handhaving Openbare Ruimte<sup>56</sup>, waar we lezen dat er voor het stadsdeel Noord (nog) geen prioriteit wordt gegeven aan overlast op en rondom water of objecten in de openbare ruimte<sup>57</sup>.

Tegelijkertijd is uit een rekenkameronderzoek naar de realisatie van de ambities gebleken dat 'een integraal overzicht ontbreekt van wat er van de ambities uit het coalitieakkoord terecht is gekomen. Daarmee is de uitvoering van ambities niet goed navolgbaar<sup>58</sup>. Hieruit volgt dat het moeilijk te bepalen is hoeveel vooruitgang er precies is geboekt op de verschillende ambities en waar er mogelijkheden voor Oostzaan zouden kunnen zijn. Niettemin slaagt Amsterdam erin om de opgaven en ambities die ze dient te realiseren, duidelijk te formuleren<sup>59</sup>. In meer algemene zin kan worden gezegd dat het samenspel tussen raad, college en de ambtelijke organisatie goed verloopt. Er zijn geen signalen over een verstoorde relatie of een ambtelijke organisatie welke voor onrealistische ambities aan de lat staat<sup>60</sup>.

In dit scenario zou de schaalgrootte van Amsterdam gevolgen kunnen hebben voor de mogelijkheden van een kleinere kern zoals Oostzaan als het gaat om de zichtbaarheid van de lokale ambities en opgaven. Vanuit het perspectief van Oostzaan zou het een uitdaging kunnen zijn om de juiste onderwerpen op tafel te krijgen. In een fusiescenario zou er

<sup>54</sup> Najaarsnota Amsterdam 2022 – 2. Programma's (2.1-2.12)

<sup>55</sup> Jaarverslag Gemeente Amsterdam 2022 3.8.2

<sup>56</sup> Jaarverslag Gemeente Amsterdam 2022 3.1.2

<sup>57</sup> Actieplan Thor - Handhaving Openbare Ruimte, Amsterdam 2023

<sup>58</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam – Uitvoering coalitieakkoord 2018-2022

<sup>59</sup> Jaarverslag Gemeente Amsterdam 2022

<sup>60</sup> Interview Amsterdam



concurrentie kunnen ontstaan met andere opgaven binnen het stadsdeel. Bovendien verschillen de ambities van een grote stedelijke gemeente op veel gebieden met die van een kleine landelijke gemeente zoals Oostzaan.

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

**In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal het in beperkte mate lukken om de lokale ambities en opgaven te definiëren en te realiseren. Oostzaan en Landsmeer zijn gemeenten die grotendeels met dezelfde uitdagingen en knelpunten zitten en het is niet waarschijnlijk dat ze elkaar zullen aanvullen op gebieden waar extra realisatiekracht nodig is. Het oordeel dat in dit scenario niet aan de norm wordt voldaan, komt voort uit soortgelijke uitdagingen en knelpunten, zonder dat duidelijk is hoe Oostzaan en Landsmeer elkaar op deze gebieden zouden kunnen versterken. Bovendien hebben recente incidenten binnen Landsmeer en een beperkte succesvolle uitvoering van beleid geleid tot twijfels over de potentiële realisatiekracht na een fusie.*

In de afgelopen bestuursperiode (2018-2022) lag de nadruk in Landsmeer vooral op uitvoering van het vastgestelde beleid, maar er kan worden geconstateerd dat dit maar in beperkte mate succesvol was. De gemeente constateert zelf dat er "in zeer beperkte mate uitvoering is gegeven" aan de ambities van het college, zoals het actief inspelen op landelijke en regionale ontwikkelingen, uitbouwen van communicatie, uitbouwen participatie van inwoners, bedrijven en instellingen, en uitvoering geven aan de duurzaamheidsambities<sup>61</sup>. Bovendien is het duidelijk dat bepaalde beleidsplannen, zoals de mobiliteitsvisie en het Wabo-beleidsplan, niet uitgevoerd kunnen worden. Ook zijn er kritische opmerkingen van de rekenkamer over de Woonvisie en de realisatie ervan, en kan een groot deel van de bouwplanaanvragen niet worden uitgevoerd<sup>62</sup>. We zien wel dat het de gemeente Landsmeer grotendeels lukt om uitvoering te geven aan hun programma integrale veiligheid, en dat zij bijvoorbeeld de meldingen en klachten van inwoners snel weten af te handelen door de inzet van boa's<sup>63</sup>. Binnen het sociaal domein zien we dat de gemeente via Stichting Link inzet op verbinding en samenwerking met de jeugd, en dat ze meer laagdrempelige adviesmogelijkheden rondom opvoeding hebben gerealiseerd<sup>64</sup>.

Landsmeer heeft recent te maken gehad met een aantal incidenten tussen raad, college en de ambtelijke organisatie, wat heeft geleid tot een verloop van personeel op bepaalde afdelingen. Landsmeer is zich bewust van deze kwetsbaarheid. De gemeente heeft het bestuurlijke standpunt ingenomen dat een fusie met een andere gemeente noodzakelijk is om de steeds complexere opgaven en ambities in de toekomst te kunnen realiseren<sup>65</sup>.

Scenario 5: Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

De gemeente Oostzaan staat momenteel voor een aantal (significante) uitdagingen; zoals de uitvoering van het programma recreatie en toerisme, de doorontwikkeling van het onderwijsachterstandenbeleid, de jeugdproblematiek en de uitvoeringscapaciteit voor handhaving.<sup>66</sup> Deze ambities zijn nu lastig haalbaar met de huidige capaciteit en kennis van de ambtelijke organisatie. Ten opzichte van de huidige situatie wordt bij een ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland de organisatie van Landsmeer toegevoegd aan de ambtelijke organisatie. Maar daarbij moet de ambtelijke organisatie alsnog meerdere gemeentebesturen en daarmee drie opdrachtgevers bedienen. Relatief gezien is

<sup>61</sup> Notitie BT BO-sessie april 2021 - gemeente Landsmeer

<sup>62</sup> Notitie BT BO-sessie april 2021 – Bijlage 5: voorbeelden knelpunten

<sup>63</sup> Jaarstukken Landsmeer 2021 – Programma Integrale Veiligheid

<sup>64</sup> Jaarstukken Landsmeer 2021 – Sociaal Domein

<sup>65</sup> Interviews Landsmeer

<sup>66</sup> Najaarsbericht 2023 – Gemeente Oostzaan



er daarom niet per definitie sprake van een vooruitgang. Ook omdat de colleges en gemeenteraden van Oostzaan, Landsmeer en Wormerland kunnen andere besluiten kunnen nemen, waardoor er geen sprake zal zijn van efficiëntie als gevolg van schaalvoordelen, tenzij de gemeenten al het beleid volledig harmoniseren. Hoewel de coalities van zowel Oostzaan als Wormerland zich in de coalitieakkoorden uitgesproken om zo veel mogelijk beleid te harmoniseren met als doel het bevorderen van doelmatigheid binnen gezamenlijke ambtelijke organisatie, zullen er ook met Landsmeer nog verschillen mogelijk zijn. Dit geldt ook voor Wormerland. *“Tenzij lokale belangen echt vragen om afwijkingen”*, schrijft de coalitie van Wormerland over beleidsharmonisatie met Oostzaan.<sup>67 68</sup>

Een toevoeging van Landsmeer aan OVER resulteert in absolute aantallen in meer budget en in absolute aantallen in meer ambtelijke capaciteit. Afgezet tegen de extra inwoners uit Landsmeer die bediend moeten worden, levert dit netto naar verwachting weinig op. Landsmeer ervaart immers ook uitdagingen op het gebied van informatievoorziening, informatieveiligheid en ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast geeft Landsmeer aan dat – doordat de ambtelijke capaciteit vaak flexibel moet zijn bij urgente vraagstukken – het vrijmaken van tijd voor het ontwikkelen van meerjarig beleid momenteel een uitdaging is. Ambities en opgaven die over een langere tijdspan lopen, blijven nog weleens liggen in de waan van de dag. Tot slot vormt de krappe arbeidsmarkt voor alle drie de gemeenten een probleem, gezien het hoge aantal openstaande vacatures.<sup>69</sup> Hier gaan we onder norm 3.2.1. *de gemeente is in control* nader op in.

Concluderend zal een ambtelijke fusie naar verwachting weinig perspectief bieden daar waar het gaat om het beter in staat zijn om lokale ambities en opgaven te realiseren.

Scenario 6: Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

Het effect van een bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland op het realiseren van lokale ambities en opgaven is groter dan bij een ambtelijke fusie. In het geval de drie gemeenten uit de regio Zaanstreek Waterland besluiten dat zij een gezamenlijke bestuurlijke toekomst hebben, ontstaat er één gemeentebestuur en daarmee één opdrachtgever richting het ambtelijk apparaat. Ten opzichte van de huidige situatie is bij een bestuurlijke fusie sprake van volledige beleidsharmonisatie waardoor het bij opgaven die nu lastig realiseerbaar zijn het op onderdelen wellicht beter lukt. Een voorbeeld hiervan is het natuurgebied Het Twiske, dat zowel tot de gemeente Oostzaan als Landsmeer behoort. De gemeenten behartigen vaak dezelfde belangen, maar zijn het oneens in de visie op het houden van festivals en evenementen in het gebied.<sup>70</sup> Bij een bestuurlijke fusie zal één visie op Het Twiske worden ontwikkeld en uitgevoerd, mogelijk als onderdeel van de Omgevingsvisie en het daaruit voortvloeiende Omgevingsplan.

Ook de uitdagingen rondom het vergroten van (passend) woningaanbod en stimuleren van woningbouw die voor alle drie de gemeenten speelt kan baat hebben bij een eenduidige en gezamenlijke aanpak in een bestuurlijke fusie. Ten aanzien van een fusie met enkel Landsmeer biedt een fusie met Landsmeer en Wormerland extra mogelijkheden op het gebied van woningbouw. In Oostzaan en Landsmeer zijn immers weinig tot geen buitenstedelijke opties. Daarbij wordt echter wel de kanttekening geplaatst dat Oostzaners het liefst in Oostzaan blijven wonen.

Ondanks dat het effect van een bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland op het realiseren van lokale ambities en opgaven groter is dan bij een ambtelijke fusie, wordt er maar gedeeltelijk voldaan aan deze norm. De

<sup>67</sup> Coalitieakkoord Oostzaan 2022-2026

<sup>68</sup> [Coalitieakkoord Wormerland 2022-2026](#)

<sup>69</sup> [Vacatures OVER-gemeenten](#) en [Vacatures gemeente Landsmeer](#)

<sup>70</sup> Interviews Landsmeer



gemeente Oostzaan, Landsmeer en Wormerland kampen grotendeels met dezelfde uitdagingen en knelpunten, zoals het werven van personeel op het gebied van ruimtelijke ordening en informatiebeveiliging. Voor Landsmeer geldt dit ook voor financiën. Zo kampt OVER-gemeenten met een hoog aantal vacatures in het ruimtelijk domein. Om de kwetsbaarheid in dit domein te verkleinen heeft Landsmeer per 1 januari 2024 de behandeling van bouwzaken uitbesteed aan de Omgevingsdienst IJmond.<sup>71 72</sup> Het is niet waarschijnlijk dat de drie gemeenten elkaar volledig zullen aanvullen op het gebied waar extra realisatiekracht nodig is, al is er mogelijk wel een verbetering mogelijk.

Scenario 7: Fuseren met Purmerend

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario wordt gedeeltelijk aan de norm voldaan. Purmerend beschikt over een sterk vermogen om lokale ambities en opgaven te definiëren. Dit blijkt uit diverse maatschappelijke visies, die zijn opgesteld in nauwe samenwerking met inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners. Ook de inzet van dorps- en wijkmanagers, die als ogen en oren in de wijken fungeren, versterkt dit vermogen. De werkwijze Werken in de Wijken draagt hier verder aan bij door gemeentelijke disciplines en wijkprofessionals dichter bij elkaar te brengen.*

*In dit scenario zal de realisatiekracht worden versterkt, maar ook beperkingen blijven kennen. Er wordt in Purmerend aan de ene kant aantoonbaar vooruitgang geboekt bij de realisatie van de gedefinieerde ambities en opgaven, onder andere met de hervormingsagenda jeugd, de inzet op wachtlijstverkorting, de versterking van lokale teams en maatregelen om bestaanszekerheid te vergroten. Tegelijkertijd staat de uitvoeringskracht, net zoals bij vele andere gemeenten op dit moment, onder druk. Externe factoren, zoals netcongestie, een krappe arbeidsmarkt en stijgende bouwkosten, leiden tot vertraging bij woningbouw en gebiedsontwikkelingen. Purmerend is in de basis financieel gezond maar heeft, net als veel andere gemeenten in Nederland, te maken met oplopende tekorten<sup>73</sup> (zie ook de volgende norm). Om Purmerend ook in de toekomst leefbaar en veilig te houden is gekozen voor een "tweejarig sluitend" toekomstscenario (sluitende begrotingen voor 2026 en 2027) en blijft Purmerend investeren in de leefomgeving, samenleving en samenwerkingen met partners.<sup>74</sup>*

*Definiëren:*

Purmerend is in staat om lokale ambities en opgaven te definiëren. Dit zien we terug in de verschillende maatschappelijke visies. Het betreft onder andere de cultuurvisie, de Woon(zorg)visie 2025 – 2030, het Integraal Huisvestingsplan (IHP), het beleidskader dagelijkse voorzieningenstructuur en de behoefteninventarisatie maatschappelijke voorzieningen. Deze visies zijn tot stand gekomen in samenwerking met inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners, wat laat zien dat Purmerend in staat is om opgaven in samenspraak met de samenleving te definiëren. Daarbij gaat Purmerend in toenemende mate integraal te werk. Bij de totstandkoming van de voorgenoemde visies is gekeken naar de samenhang tussen de onderwerpen en hoe deze elkaar kunnen versterken.<sup>75</sup>

Daarnaast zien we dat Purmerend actief inzet op het zichtbaar en actief zijn in de wijken, wat maakt dat Purmerend in staat is in de samenleving op te halen wat er speelt. Er zijn in Purmerend dorps- en wijkmanagers actief, die fungeren als ogen en oren in de wijken en goed bereikbaar zijn voor bewoners, ondernemers, instellingen, scholen en netwerkpartners.<sup>76</sup> Op deze manier komen signalen vanuit de samenleving vroegtijdig bij de gemeente terecht. Deze

<sup>71</sup> [Vacatures OVER-gemeenten](#)

<sup>72</sup> [Bericht gemeente Landsmeer over behandeling van alle bouwzaken door Omgevingsdienst IJmond](#)

<sup>73</sup> Voorjaarsnota 2025 Purmerend

<sup>74</sup> Programmabegroting 2026 Purmerend

<sup>75</sup> Jaarstukken 2024 Purmerend

<sup>76</sup> Jaarstukken 2024 Purmerend



verbinding was bijvoorbeeld te zien bij incidenten van excessief geweld en een groot aantal explosies in 2024. De dorps- en wijkmanagers hebben hier een regie-, een verbindende en een ontzorgende rol vervuld, waarbij actief is samengewerkt met bewoners, Team Integrale Veiligheid, de politie, woningcorporaties, GGD, slachtofferhulp en andere netwerkpartners.<sup>77</sup> Dit heeft ertoe geleid dat er is gewerkt aan het herstellen van het veiligheidsgevoel en de openbare orde. Zo zijn panden gesloten, camera's geplaatst en bewonersbijeenkomsten georganiseerd. Ook heeft de gemeente de capaciteit uitgebreid om preventief te werken aan het tegengaan van jeugdcriminaliteit.<sup>78</sup>

Verder wordt het definiërend vermogen versterkt door de werkwijze Werken in de Wijken (WiW), waar in een aantal wijken mee is gestart. Met deze aanpak worden verschillende gemeentelijke disciplines op wijkniveau samengebracht met 'werkers' die in de wijken actief zijn. De dorps- en wijkmanagers zijn daarbij de spin in het web. Zij worden steeds meer benaderd om te adviseren over vraagstukken die raken aan diverse wetten als de Omgevings- en Huisvestingswet.<sup>79</sup>

### *Realiseren*

Er worden vanuit ambtelijk perspectief veel inspanningen geleverd om de ambities te realiseren.<sup>80</sup> Het samenspel tussen raad, college en de ambtelijke organisatie verloopt daarbij goed.<sup>81</sup> Er zijn geen indicaties dat er onrealistische ambities worden gesteld voor de ambtelijke organisatie. De uitvoeringskracht staat wel onder druk door financiële, maatschappelijke en externe omstandigheden.<sup>82</sup> Dit is echter ook voor een significant deel te wijten aan externe factoren, waarin de gemeente Purmerend niet uniek is, waaronder de krappe arbeidsmarkt.

Bij woningbouw en gebiedsontwikkelingen worden plannen niet altijd gehaald door de krapte op de arbeidsmarkt en stijgende bouwkosten.<sup>83</sup> Daarnaast vormen de financiën een knelpunt. De gemeente Purmerend is in de basis financieel gezond maar verkeert, net als veel andere gemeenten in Nederland, in een financieel lastige situatie door bezuinigingen van het Rijk. Deze ontwikkeling, gepaard met stijgende kosten in de jeugdzorg, vergrijzing en hogere uitgaven aan infrastructuur en verduurzaming zorgen voor stevige druk op de begroting.<sup>84</sup> Het volledige tekort oplossen door middel van bezuinigingen zou een te zware last zijn voor Purmerend. Daarom is gekozen voor een "tweejarig sluitend" toekomstscenario (sluitende begrotingen voor 2026 en 2027) als uitgangspunt richting de begroting van 2026 en om te blijven investeren in de toekomst<sup>85</sup> (zie ook de volgende norm).

Ondanks de knelpunten zijn op verschillende beleidsterreinen de afgelopen periode concrete resultaten geboekt. Zo is in 2024 ingezet op de hervormingsagenda jeugd, het terugdringen van wachtlijsten en de opbouw van stevige lokale teams. Daarnaast is aandacht besteed aan het versterken van de bestaanszekerheid, onder meer via verruiming van de individuele inkomensvoet en preventie van problematische schulden.<sup>86</sup> Ook zijn in 2024 475 woningen opgeleverd, zijn er drie deelgebieden voor nieuwbouw opgestart, en is de gebiedsvisie voor de Oostflank vastgesteld waarmee een stap is gezet richting een wijk met circa 5.000 woningen.<sup>87</sup>

<sup>77</sup> Idem.

<sup>78</sup> Idem.

<sup>79</sup> Idem.

<sup>80</sup> Interview Purmerend

<sup>81</sup> Idem.

<sup>82</sup> Jaarstukken 2024 Purmerend

<sup>83</sup> Idem.

<sup>84</sup> Voorjaarsnota 2025 Purmerend

<sup>85</sup> Idem.

<sup>86</sup> Jaarstukken 2024 Purmerend

<sup>87</sup> Idem.



In dit scenario zal de nieuwe gemeente gedeeltelijk in staat zijn om de lokale ambities en opgaven te definiëren en te realiseren. Er zijn voldoende mogelijkheden om de opgaves in Oostzaan kenbaar te maken. Door de schaalvergroting van capaciteit en expertise binnen de ambtelijke organisatie van Purmerend zouden veel van de lokale opgaven van Oostzaan kunnen worden gefaciliteerd. Echter heeft ook Purmerend een aantal aanhoudende knelpunten en is er momenteel beperkte financiële ruimte beschikbaar. Het blijft dus de vraag of een fusie op korte termijn een significante verbetering zal opleveren in het vermogen van Oostzaan om lokale ambities en opgaven te realiseren.

### 3.1.3 De gemeente is financieel gezond

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*De financiële positie van de gemeente Oostzaan is op onderdelen zorgwekkend. Zo zijn de reservepositie en weerstandspositie op dit moment onvoldoende. Dit vertaalt zich naar een krappe begroting voor de OVER-gemeenten, waardoor op dit moment beperkte ruimte is om op onderdelen duurzaam te investeren in de organisatie. Dit is tevens de grootste beperking in de doorontwikkeling van OVER-gemeenten. De lokale lasten zijn in Oostzaan relatief hoog ten opzichte van de andere gemeenten in de regio. Ondanks enkele incidentele investeringen maken de zorgwekkende reserves, de krappe begroting, en de hoge lokale lasten van Oostzaan, dat er slechts gedeeltelijk aan deze norm voldaan kan worden in een scenario van doorontwikkeling van de OVER-gemeenten.*

De jaarrekening 2021 van de gemeente Oostzaan laat de volgende financiële kengetallen zien:

- De schuldquote is 106%. Een schuldquote tussen de 90 en 130% valt binnen de bandbreedte van de signaleringswaarde 'neutraal' van de provincie.
- Het weerstandsvermogen (ratio) is 1,6. Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit gelijk is aan de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente heeft dus genoeg middelen om haar risico's op te vangen. Een ratio tussen 1,0 en 2,0 wordt als voldoende beschouwd.
- Het solvabiliteitsratio is 8,2%. Dit is het aandeel van de bezittingen op de balans dat niet met schuldverplichtingen is belast. De gemeente heeft dus relatief veel schulden ten opzichte van haar vermogen. Bij een solvabiliteitsratio lager dan 20% bevindt een gemeente zich op glad ijs.
- De investeringsquote is 9%. Dit betekent dat de investeringen 9% van de totale baten bedragen. De gemeente heeft dus relatief weinig ruimte om te investeren in haar infrastructuur en voorzieningen. Een quote tussen 5% en 10% wordt als laag beschouwd.

Deze financiële kengetallen geven aan dat de financiële positie van de gemeente Oostzaan niet sterk is en dat er verbetering nodig is om op lange termijn financieel gezond te blijven.

De begroting van de OVER-gemeenten laat zien dat er weinig ruimte is om te investeren in de ambtelijke organisatie. De begroting voor 2023 sluit met een positief saldo van € 0,2 miljoen, maar voorziet tekorten in de jaren daarna. Het weerstandsvermogen van OVER-gemeenten ligt met een ratio van 1,0 per 2023 onder de streefnorm en het solvabiliteitsratio van 24% in 2023 is eveneens zorgwekkend. Beide onderdelen vormen een direct risico in de begroting van Oostzaan, aangezien de deelnemende gemeenten de risico's dragen die niet binnen de GR gedekt kunnen worden. De negatieve investeringsquote in 2021 (-0,5%) wijst erop dat de gemeente een probleem heeft om de lopende uitgaven te beheersen, met als risico dat op termijn inhaalinvesteringen nodig zullen zijn. De onzekerheid over de financiële bijdragen vanuit het Rijk maken het moeilijk om te voorspellen hoe de financiële situatie zich in de toekomst zal ontwikkelen. De huidige begroting is gebaseerd op een aantal aannames en onzekerheden, zoals de ontwikkeling van het gemeentefonds, de kosten van het sociaal domein en de gevolgen van de coronacrisis. De begroting bevat ook een aantal knelpunten die nog niet zijn opgelost, zoals het tekort aan personeel en huisvesting, het gebrek aan innovatiekracht en



het achterblijven van de dienstverlening aan inwoners en bestuur. Om deze knelpunten aan te pakken is een structurele aanvullende bijdrage nodig van beide gemeenten<sup>88</sup>.

Hoewel er in 2021 incidenteel middelen beschikbaar zijn gesteld om te investeren in de ambtelijke organisatie, is een structurele aanvullende bijdrage nodig om knelpunten op de lange termijn op te lossen, bijvoorbeeld ten aanzien van de nieuwe functies (zoals een privacy officer) en het groeiende takenpakket (zoals de toegenomen WMO-aanvragen) te bekostigen. De onzekerheid over de financiële bijdragen vanuit het Rijk maakt het moeilijk om te voorspellen hoe de financiële situatie zich in de toekomst zal ontwikkelen.

Met een OZB-tarief op woningen van 0,1075%, een afvalstoffenheffing van € 335,- en een rioolheffing van € 330,- zijn de lasten in de gemeente Oostzaan relatief hoog ten opzichte van de andere gemeenten in de regio. Een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.486,- aan lokale lasten in Oostzaan. Dit is meer dan het landelijk gemiddelde van € 1.057,-<sup>89</sup>.

Ter vergelijking: een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.016,- aan lokale lasten in Amsterdam, € 1.000,- in Zaanstad en € 1.226,- in Landsmeer. Het OZB-tarief op woningen is in Oostzaan hoger dan in Amsterdam (0,0358%), Zaanstad (0,0979%) en Landsmeer (0,0884%). De afvalstoffenheffing is in Oostzaan lager dan in Amsterdam (€ 368,-) en Zaanstad (€ 366,-), maar hoger dan in Landsmeer (€ 300,-). De rioolheffing is in Oostzaan hoger dan in Amsterdam (€ 131,-), Zaanstad (€ 195,-) en Landsmeer (€ 230,-).

De hoge lokale lasten in Oostzaan hangen samen met de beperkte financiële draagkracht van de gemeente, die mede wordt bepaald door de lage uitkering uit het gemeentefonds. Het gemeentefonds is de belangrijkste bron van inkomsten voor gemeenten en wordt verdeeld op basis van een aantal maatstaven, zoals het aantal inwoners, het aantal bijstandsgerechtigden en het aantal woningen. Oostzaan ontvangt per inwoner minder uit het gemeentefonds dan Amsterdam, Zaanstad en Landsmeer. Dit komt onder andere doordat Oostzaan minder grootstedelijke problematiek kent en minder taken uitvoert dan deze gemeenten.

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*De financiële positie van de gemeente Zaanstad is op onderdelen zorgwekkend. Zo zijn de reservepositie en weerstandspositie op dit moment onvoldoende. Dit maakt dat investeren in het voorzieningenniveau en in de ambtelijke organisatie begrenst is en dat ambities worden bijgesteld. Dit scenario voldoet gedeeltelijk aan de norm vanwege de kwetsbare financiële situatie in Zaanstad, waarbij hoge schulden, beperkte investeringsruimte en relatief hoge lokale lasten worden gecombineerd met een onzekere toekomstige financiële ontwikkeling, ondanks het feit dat de samenvoeging met Zaanstad waarschijnlijk zal leiden tot lagere lokale lasten voor inwoners van Oostzaan.*

De jaarrekening 2021 van de gemeente Zaanstad laat de volgende financiële kengetallen zien<sup>90</sup>:

- De schuldquote is 106%. Dat moet niet meer worden, want hoe hoger de schuld, hoe lastiger het wordt om het af te lossen. Vanaf 130% wordt het als een risico gezien.

<sup>88</sup> Begroting OVER-gemeenten 2023 - 2026

<sup>89</sup> [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)

<sup>90</sup> Jaarrekening 2021 –Jaarstukken 2021 gemeente Zaanstad



- Het weerstandsvermogen (ratio) is 1,6. Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit gelijk is aan de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente heeft dus genoeg middelen om haar risico's op te vangen. Een ratio tussen 1,0 en 2,0 wordt als voldoende beschouwd.
- Het solvabiliteitsratio is 16,4%. De solvabiliteit is daarmee behoorlijk laag in Zaanstad. Dat komt deels doordat er enkele jaren terug vervroegd is afgeschreven. Daardoor daalde de omvang van de activa, terwijl het vreemd vermogen onveranderd bleef. De solvabiliteit is echter de laatste jaren langzaam gestegen. De VNG geeft 20% als signaalwaarde aan.
- De investeringsquote is 12%. Dit betekent dat de investeringen 12% van de totale baten bedragen. De gemeente heeft dus een redelijke ruimte om te investeren in haar infrastructuur en voorzieningen. Dit wordt als gemiddeld beschouwd.

Deze financiële kengetallen geven aan dat de financiële positie van de gemeente Zaanstad kwetsbaar is en dat er verbetering nodig is om op lange termijn financieel gezond te blijven. De onzekerheid over de financiële bijdragen vanuit het Rijk maken het moeilijk om te voorspellen hoe de financiële situatie zich in de toekomst zal ontwikkelen. De begroting is echter tot en met 2026 sluitend.

De krapte in de begroting is aanleiding voor Zaanstad om kritisch te kijken naar investeringen in voorzieningen en in de ambtelijke organisatie. Het huidige college kiest voornamelijk voor een beleidsarme programmabegroting, met aandacht voor 'de basis op orde' krijgen. Dit betekent dat de gemeente zich vooral richt op het uitvoeren van bestaand beleid en het nakomen van wettelijke verplichtingen, en minder op het ontwikkelen van nieuw beleid of het realiseren van extra ambities. De gemeente wil voorkomen dat er tekorten ontstaan of dat er bezuinigd moet worden op belangrijke voorzieningen of taken.

Met een OZB-tarief op woningen van 0,0979%, een afvalstoffenheffing van € 366,- en een rioolheffing van € 195,- zijn de lasten in de gemeente Zaanstad relatief laag ten opzichte van de andere gemeenten in de regio. Een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.000,- aan lokale lasten in Zaanstad. Dit is minder dan het landelijk gemiddelde van € 1.057,-<sup>91</sup>.

Ter vergelijking: een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.016,- aan lokale lasten in Amsterdam, € 1.486,- in Oostzaan en € 1.226,- in Landsmeer. Het OZB-tarief op woningen is in Zaanstad lager dan in Amsterdam (0,0358%), Oostzaan (0,1075%) en Landsmeer (0,0884%). De afvalstoffenheffing is in Zaanstad ongeveer gelijk aan die in Amsterdam (€ 368,-), maar hoger dan in Oostzaan (€ 335,-) en Landsmeer (€ 300,-). De rioolheffing is in Zaanstad lager dan in Amsterdam (€ 131,-), Oostzaan (€ 330,-) en Landsmeer (€ 230,-).

In de begroting van 2023 heeft Zaanstad gekozen om de belastingen en tarieven minimaal te laten stijgen om de uitgaven van de inwoners en bedrijven niet nog meer onder druk te zetten. Er is echter ruimte om in de toekomst ombuigingen door te voeren op de belastingbaten.

Bij een samenvoeging tussen Oostzaan en Zaanstad is het aannemelijk dat de inwoners van Oostzaan in de toekomst minder lokale lasten gaan betalen, met name omdat de OZB-tarieven op woningen lager zijn in Zaanstad. De rioolheffing is eveneens iets lager in Zaanstad.

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

<sup>91</sup> [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)



*De gemeente Amsterdam heeft over het algemeen een redelijk stabiele financiële positie, die net als veel andere gemeenten onder druk staat door de gevolgen van de coronacrisis en de onzekerheid over de rijksbijdragen. Dit scenario voldoet grotendeels aan de norm, ondanks de toekomstige begrotingstekorten en een weerstandsvermogen en solvabiliteitsratio die onder de gestelde normen liggen, dankzij de mogelijkheid van Amsterdam om te werken met een beleidsrijke programmabegroting, haar lage lokale lasten vergeleken met omliggende gemeenten en de relatief lage investeringsquote die de schuldverplichtingen en rentelasten van de gemeente beperkt.*

De jaarrekening 2021 van de gemeente Amsterdam laat de volgende financiële kengetallen zien<sup>92</sup>:

- De schuldquote is 93%. Een schuldquote tussen de 90 en 130% valt binnen de bandbreedte van de signaleringswaarde 'neutraal' van de provincie.
- Het weerstandsvermogen (ratio) is 0,4. Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit te laag is ten opzichte van de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente heeft dus genoeg middelen om haar risico's op te vangen. Een ratio lager dan 1,0 wordt als onvoldoende beschouwd.
- Het solvabiliteitsratio is 50%. Een solvabiliteitsratio tussen de 20% en 50% valt binnen de bandbreedte van de signaleringswaarde 'neutraal' van de provincie. Onder de 20% is de signaleringswaarde onvoldoende.
- De investeringsquote is 15%. Dit betekent dat de investeringen 15% van de totale baten bedragen. De gemeente heeft dus een ruime ruimte om te investeren in haar infrastructuur en voorzieningen. Dit wordt als hoog beschouwd.

Deze financiële kengetallen geven aan dat de financiële positie van de gemeente over het algemeen stabiel is maar ook enkele kwetsbaarheden kent, met name het weerstandsvermogen is onder de maat. De gemeente heeft een sluitende begroting voor 2023, maar voorziet tekorten in de jaren daarna. De gemeente kiest in tegenstelling tot Zaanstad wel voor een beleidsrijke programmabegroting, met aandacht voor 'de stad weerbaar maken'. Dit betekent dat de gemeente zich niet alleen richt op het uitvoeren van bestaand beleid en het nakomen van wettelijke verplichtingen, maar ook op het ontwikkelen van nieuw beleid of het realiseren van extra ambities. De gemeente wil zo bijdragen aan het herstel en de veerkracht van de stad na de coronacrisis.

Met een OZB-tarief op woningen van 0,0358%, een afvalstoffenheffing van € 368,- en een rioolheffing van € 131,- zijn de lasten in de gemeente Amsterdam relatief laag ten opzichte van de andere gemeenten in de regio. Een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.016,- aan lokale lasten in Amsterdam. Dit is minder dan het landelijk gemiddelde van € 1.057,-<sup>93</sup>.

Ter vergelijking: een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.000,- aan lokale lasten in Zaanstad, € 1.486,- in Oostzaan en € 1.226,- in Landsmeer. Het OZB-tarief op woningen is in Amsterdam lager dan in Zaanstad (0,0979%), Oostzaan (0,1075%) en Landsmeer (0,0884%). De afvalstoffenheffing is in Amsterdam ongeveer gelijk aan die in Zaanstad (€ 366,-), maar hoger dan in Oostzaan (€ 335,-) en Landsmeer (€ 300,-). De rioolheffing is in Amsterdam lager dan in Zaanstad (€ 195,-), Oostzaan (€ 330,-) en Landsmeer (€ 230,-).

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*De financiële positie van de gemeente Landsmeer is op onderdelen zorgwekkend. Zo is het solvabiliteitsratio momenteel onvoldoende. Dit vertaalt zich naar de beperkte ruimte is om op onderdelen duurzaam te investeren in de organisatie. In dit scenario gaan we niet uit van een verbeterde financiële positie na fusie tussen Landsmeer en Oostzaan. Op basis van de*

<sup>92</sup> Jaarrekening 2021 –Jaarverslag 2021 gemeente Amsterdam

<sup>93</sup> [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)



*zorgwekkende financiële positie van beide gemeenten, de relatief hoge lokale lasten en de beperkte financiële draagkracht van de gemeente Landsmeer, voldoet dit scenario daarom slechts gedeeltelijk aan de gestelde norm.*

De jaarrekening 2021 van de gemeente Landsmeer laat de volgende financiële kengetallen zien<sup>94</sup>:

- De schuldquote is 65%. Dat is een goede verhouding, er zijn genoeg inkomsten om de schulden af te lossen. Vanaf 130% wordt dit als een risico gezien.
- Het weerstandsvermogen (ratio) is 5,9. De ratio van de gemeente Landsmeer valt in klasse A waardoor het weerstandsvermogen van de gemeente Landsmeer uitstekend is.
- Het solvabiliteitsratio is 17%. De solvabiliteit is daarmee behoorlijk laag in Landsmeer. De VNG geeft 20% als signaalwaarde aan.
- De investeringsquote is 6%. Dit betekent dat de investeringen 6% van de totale baten bedragen. De gemeente heeft dus ook relatief weinig ruimte om te investeren in haar infrastructuur en voorzieningen. Dit wordt als laag beschouwd.

Met een OZB-tarief op woningen van 0,0884%, een afvalstoffenheffing van € 300,- en een rioolheffing van € 230,- zijn de lasten in de gemeente Landsmeer relatief hoog ten opzichte van de andere gemeenten in de regio. Een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.226,- aan lokale lasten in Landsmeer. Dit is meer dan het landelijk gemiddelde van € 1.057,-.<sup>95</sup>

Ter vergelijking: een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2022 gemiddeld € 1.016,- aan lokale lasten in Amsterdam, € 1.000,- in Zaanstad en € 1.486,- in Oostzaan. Het OZB-tarief op woningen is in Landsmeer hoger dan in Amsterdam (0,0358%), Zaanstad (0,0979%) en Oostzaan (0,1075%). De afvalstoffenheffing is in Landsmeer lager dan in Amsterdam (€ 368,-), Zaanstad (€ 366,-) en Oostzaan (€ 335,-). De rioolheffing is in Landsmeer lager dan Oostzaan (€ 330,-), maar hoger dan in Zaanstad (€ 195,-) en in Amsterdam (€ 131,-).

De hoge lokale lasten in Landsmeer hangen samen met de beperkte financiële draagkracht van de gemeente, die mede wordt bepaald door de lage uitkering uit het gemeentefonds. Landsmeer ontvangt per inwoner minder uit het gemeentefonds dan Amsterdam en Zaanstad. Dit komt onder andere doordat Landsmeer, net als Oostzaan, minder grootstedelijke problematiek kent en minder taken uitvoert dan deze gemeenten<sup>96</sup>.

Scenario 5: Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

In het collegeprogramma 2022 – 2026 wordt aangegeven dat Oostzaan blijft werken aan een slagvaardige organisatie die bestuurlijke ambities ondersteunt.<sup>97</sup> Tegelijkertijd dienen de financiën op orde te blijven, wat betekent dat de begroting meerjarig sluitend dient te zijn. In de huidige situatie moet er veel geld naar werkorganisatie OVER om toekomstbestendig te worden.

In de jaarrekening 2022 van de gemeente Oostzaan laat de volgende financiële kengetallen zien:

<sup>94</sup> Jaarrekening 2021 – Jaarstukken 2021 gemeente Landsmeer

<sup>95</sup> Begroting Landsmeer 2023-2026

<sup>96</sup> [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)

<sup>97</sup> [Collegeprogramma Oostzaan 2022-2026](#)



- De schuldquote is 92,7%. Een schuldquote tussen de 90 en 130% valt binnen de bandbreedte van de signaleringswaarde 'neutraal' van de provincie. Uit de programmabegroting 2024 – 2027 blijkt dat dit vanaf 2023 meerjarig boven de 130% uitkomt.<sup>98</sup>
- Het weerstandsvermogen (ratio) is volgens de jaarrekening 0,6. Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit niet genoeg is voor de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente heeft dus onvoldoende middelen om haar risico's op te vangen. Een ratio tussen 0,6 en 0,8 wordt als onvoldoende beschouwd. In de jaarrekening geeft het college van B&W aan een 'stringent financieel beleid en het beheersen/terugbrengen van de risico's' noodzakelijk is om de normale financiële bedrijfsvoering voort te zetten.<sup>99</sup> Tegelijkertijd schetst de programmabegroting 2024 – 2027 een weerstandsvermogen van 1,0. Een weerstandvermogen tussen de 1,0 en 1,5 is voldoende.
- Het solvabiliteitsratio is 10,2%. Dit is het aandeel van de bezittingen op de balans dat niet met schuldverplichtingen is belast. De gemeente heeft dus relatief veel schulden ten opzichte van haar vermogen. Bij een solvabiliteitsratio lager dan 20% bevindt een gemeente zich op glad ijs. In de programmabegroting 2024 – 2027 neemt dit zelfs af tot 8,6% in 2024.

Deze financiële kengetallen geven aan dat de financiële positie van de gemeente Oostzaan niet sterk is en dat er verbetering nodig is om op lange termijn financieel gezond te blijven. De begroting 2024 van de OVER-gemeenten laat zien dat er momenteel weinig ruimte is om te investeren in de ambtelijke organisatie. Het weerstandsvermogen van OVER-gemeenten ligt met een ratio van 1,0 nipt boven de streefnorm en het solvabiliteitsratio is eveneens zorgwekkend.<sup>100</sup>

De jaarrekeningen 2022 van de gemeente Landsmeer en de gemeente Wormerland laten de volgende financiële kengetallen zien:<sup>101 102</sup>

- De schuldquote van Landsmeer is 57%. Volgens de VNG-norm is dit voldoende en zijn er voldoende inkomsten om de schulden af te lossen. Vanaf 130% wordt dit als een risico gezien.
- Het weerstandsvermogen (ratio) is 6,91. De ratio van de gemeente Landsmeer valt in klasse A waardoor het weerstandsvermogen van de gemeente Landsmeer goed is.
- Het solvabiliteitsratio van Landsmeer is 17%. De solvabiliteit is daarmee behoorlijk laag in Landsmeer. De VNG bestempelt een signaalwaarde lager dan 20% als onvoldoende.
- Het weerstandsvermogen van Wormerland is 0,6 Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit niet genoeg is voor de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente heeft dus onvoldoende middelen om haar risico's op te vangen.
- De schuldquote van Wormerland is 35%. Dat is een goede verhouding, er zijn genoeg inkomsten om de schulden af te lossen.
- Het solvabiliteitsratio van Wormerland is 39%. De solvabiliteit is daarmee voldoende.

Gemeente Oostzaan lijkt er in vergelijking tot Wormerland en Landsmeer financieel gezien het minst rooskleurig voor te staan. Wij voorzien dat in het scenario ambtelijke fusie de financiële gezondheid niet gegarandeerd kan worden voor Oostzaan. Er is immers geen sprake van een hogere bijdrage uit het gemeentefonds omdat alle drie de gemeenten zelfstandige entiteiten blijven.

<sup>98</sup> Programmabegroting 2024 – 2027 gemeente Oostzaan

<sup>99</sup> Jaarstukken 2022 gemeente Oostzaan

<sup>100</sup> Voorjaarsbericht 2023 en begroting 2024 OVER-gemeenten

<sup>101</sup> Jaarrekening en jaarstukken 2022 gemeente Landsmeer

<sup>102</sup> Jaarrekening 2022 gemeente Wormerland



Scenario 6: Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

Wanneer Oostzaan, Landsmeer en Wormerland fuseren is er sprake van een nieuwe gemeente met één bestuur en één gemeentelijke organisatie. Dit heeft een aantal – let wel beperkte – financiële voordelen. Zo zijn er minder (dubbele) functies op de loonlijst zoals griffiers, bestuurders en gemeentesecretarissen. Ook zijn er kansen om de huisvesting efficiënter in te richten, bijvoorbeeld door terug te gaan naar één raadszaal. Tegelijkertijd is er geen garantie voor duurzame bestendigheid in de toekomst. Onder meer de uitkering vanuit het gemeentefonds is van grote invloed, evenals de opschalingskorting en de keuzes die daarover worden gemaakt door een nieuw te vormen kabinet.

De verwachting nu is dat de financiële voordelen vooral zitten in beleidsharmonisatie en het hebben van één gemeentebestuur. Dit kan uiteindelijk ook voor meer rust in de organisatie zorgen, evenals een meer heldere aansturing, waarbij de organisatie maar één opdrachtgever dient. Verder worden er naar verwachting géén efficiency voordelen verwacht. Ook de wetenschappelijke literatuur ondersteunt dit. Over het algemeen leidt een gemeentelijke herindeling namelijk niet tot een daling van de uitgaven.<sup>103</sup>

Scenario 7: Fuseren met Purmerend

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*Purmerend is momenteel, en op de korte termijn, in de basis financieel gezond. Op de middellange en lange termijn verslechtert deze positie. Net als veel andere gemeenten heeft Purmerend te maken met oplopende tekorten. Dit komt met name door de korting op het gemeentefonds en stijgende kosten in het sociaal domein (o.a. Jeugd en Wmo). Purmerend kiest er daarom voor om in twee jaar weer financieel sluitend te zijn (sluitende begrotingen voor 2026 en 2027) en tegelijkertijd te blijven investeren in de toekomst.<sup>104</sup> Buiten deze opgaven zijn er geen bijzonderheden die de financiële gezondheid wezenlijk aantasten.*

In de houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2025 wordt per gemeente inzicht geboden in de financiële conditie op basis van 10 financiële kengetallen<sup>105</sup>. Uit de test komt naar voren dat Purmerend nagenoeg uitsluitend groene kengetallen heeft en daarmee momenteel financieel gezond is. De houdbaarheidstest is ingevuld op basis van de eindbalans van de jaarrekening 2023 en de primitieve begroting van de exploitatie 2025.

Dit beeld wordt grotendeels bevestigd in de jaarrekening 2024 van de gemeente Purmerend. Deze laat de volgende financiële kengetallen zien:

- De netto schuldquote is 91,9% en 84,9% gecorrigeerd voor alle leningen. Purmerend valt daarmee in de minst risicovolle categorie (een schuldquote van <90%).
- Het weerstandsvermogen (ratio) was 0,91 in 2024. De ratio is daarmee gedaald ten opzichte van 2023 (1,05). Dit omdat er rekening gehouden wordt met een hogere buffer vanwege de algemene economische situatie. Een ratio tussen 1,0 en 2,0 wordt als voldoende beschouwd. Het weerstandsvermogen is daarmee momenteel niet voldoende.

<sup>103</sup> The economic effects of municipal amalgamation and intermunicipal cooperation, Bieuwe Geertsema (2016)

<sup>104</sup> Programmabegroting 2026 Purmerend

<sup>105</sup> In de houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2025 wordt uitkomst gegeven van de financiële conditie index op basis van 10 financiële kengetallen. De test is ingevuld aan de hand van openbare gegevens over de eindbalans van de jaarrekening 2023 en de primitieve begroting van de exploitatie 2025. Daarvoor is gebruik gemaakt van de opendata IV-3 van gemeenten zoals verzameld door het CBS. Met de financiële conditie index wordt gekeken hoeveel van de 10 kengetallen hun signaalwaarde voor het ontstaan van financiële stress op het desbetreffende aandachtsgebied, zoals de hoogte van de schuld, de solvabiliteit of de uitkomst van het exploitatieresultaat, overschrijden (bron: [VNG | Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2025 beschikbaar](#)).



- De solvabiliteitsratio is 21,1%. De solvabiliteit is daarmee aan de lage kant, maar behoort nog wel tot de neutrale categorie (20 - 50%). Purmerend moet de komende jaren extra lenen gezien het hoge investeringsniveau, waarbij de verwachting is dat de schuldquote zal stijgen en de solvabiliteitsratio weer zal gaan dalen.
- De netto investeringsquote is voor 2025 4,3% (berekend op basis van de primitieve begroting van de exploitatie 2025)<sup>106</sup>. Dit betekent dat de investeringen 4,3% van de totale baten bedragen. De netto investeringsquote kent signaalwaarden voor lage investeringen (0%) en voor hoge investeringen (7%).<sup>107</sup> De netto investeringsquote van Purmerend is daarmee niet te hoog en niet te laag.

Verder zien we dat de lasten voor inwoners in de gemeente Purmerend relatief laag zijn ten opzichte van andere gemeenten in de regio, met een OZB-tarief op woningen van 0,0798%, een afvalstoffenheffing van €383 voor een meerpersoonshuishouden, en een rioolheffing van € 233.<sup>108</sup>

Een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2025 gemiddeld € 996,- aan woonlasten<sup>109</sup> in Purmerend. Dit is minder dan het landelijk gemiddelde van € 1.050. Ter vergelijking: een meerpersoonshuishouden met een eigen woning betaalt in 2025 gemiddeld € 1.058,- aan woonlasten in Amsterdam, €1.038,- in Zaanstad en € 1.330,- in Oostzaan. Het OZB-tarief op woningen is in Purmerend hoger dan in Amsterdam (0,0577%) en Zaanstad (0,0782%) en lager dan in Oostzaan (0,0908%). De afvalstoffenheffing is in Purmerend lager dan in Amsterdam (€ 469,-) en Oostzaan (€ 431,-) en hoger dan in Zaanstad (€ 355,-). De rioolheffing is in Purmerend lager dan in Oostzaan (€ 356,-), en Zaanstad (€ 323,-) en hoger dan in Amsterdam (€ 185,-).<sup>110</sup>

Wel is het een opgave om Purmerend ook op de middellange en lange termijn financieel gezond te houden. In de voorjaarsnota 2025 lezen we dat dat Purmerend aankijkt tegen een oplopend begrotingstekort.<sup>111</sup> Om zicht te krijgen op een sluitende begroting heeft het college van B&W vier toekomstscenario's opgesteld. Deze zijn bij de voorjaarsnota aan de gemeenteraad gepresenteerd met als voorkeursscenario "tweejarig sluitend" als uitgangspunt richting de begroting, om de jaren 2026 en 2027 sluitend te krijgen. Bij de Voorjaarsnota 2025 heeft de raad ingestemd met het hanteren van dit voorkeursscenario.<sup>112</sup>

Om beter zicht te krijgen op de begrotingspositie van Purmerend heeft het college in het voorjaar van 2025 een onderzoek laten uitvoeren door onderzoeksbureau Cebeon. Daar komt uit naar voren dat het gebruik van de Wmo in Purmerend aanzienlijk hoger is dan in referentiegemeenten en dan de middelen die Purmerend daarvoor ontvangt vanuit het gemeentefonds. Dit wordt met name veroorzaakt door het opvallend hoge aantal aanvragen voor huishoudelijke hulp. Bij ongewijzigd beleid levert dit een nadeel tussen de €3,5 en €7 miljoen op.<sup>113</sup>

Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de OZB-tarieven in Purmerend relatief laag zijn. De tarieven voor woningen liggen 14% onder het landelijk gemiddelde, en voor niet-woningen is dat 27%. Dit heeft negatieve invloed op de algemene

<sup>106</sup> Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2025 | Bron: [VNG | Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2025 beschikbaar](#)

<sup>107</sup> Handleiding houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2025

<sup>108</sup> [www.waarstaatjegemeente.nl](#) | [Dashboard - Gemeentefinanciën - Purmerend](#)

<sup>109</sup> Som van de gemiddeld betaalde ozb op basis van de gemiddelde WOZ-waarde van woningen in de gemeente + reinigingsheffing + rioolheffing minus eventuele heffingskorting.

<sup>110</sup> [www.waarstaatjegemeente.nl](#) | [Dashboard - Gemeentefinanciën - Purmerend](#)

<sup>111</sup> Voorjaarsnota 2025 Purmerend

<sup>112</sup> Programmabegroting 2026 Purmerend

<sup>113</sup> Raadsmemo 9 september 2025 - Cebeon-onderzoek



uitkering die Purmerend ontvangt van het Rijk, doordat de OZB in de uitkering een negatieve maatstaf is. Dat wil zeggen dat wanneer de hoogte van de OZB lager is dan het gemiddelde, minder geld wordt ontvangen vanuit het Rijk.<sup>114</sup>

In de programmabegroting van 2026 lezen we dat het gekozen voorkeursscenario onvoldoende blijkt voor een structureel sluitende begroting voor 2026 en 2027 door nieuwe ontwikkelingen in de jeugdzorg, de Wmo en de actualisatie van de voorgestelde toekomstscenario's. Daarom heeft het college gekozen om, aanvullend op het voorkeursscenario, maatregelen te nemen aan de hand van een dekkingsplan. Deze bestaat uit een aantal financieel-technische maatregelen, het versnellen van de taakstelling op de organisatie en het in lijn brengen van ons OZB-tarief met het landelijke tarief. Met dit dekkingsplan is de begroting voor de jaren 2026 en 2027 wel structureel sluitend.<sup>115</sup>

Op basis van voorgaande analyse is het de verwachting dat er buiten de geschetste uitdagingen geen bijzonderheden zijn die de financiële gezondheid wezenlijk aantasten.

## 3.2 De gemeente als organisatie

### 3.2.1 De gemeente is in control

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

**In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.**

*De gemeente Oostzaan is op dit moment niet volledig in control. De oorzaken hiervan liggen in de uitdagingen gerelateerd aan de beperkte omvang van de ambtelijke organisatie van OVER-gemeenten, de toegenomen complexiteit van taken en voortdurende kwetsbaarheden, evenals problemen met het werven en behouden van specialistische kennis. Gezien de beperkte mogelijkheden om deze kwetsbaarheden in te toekomst te verminderen, wordt de norm in dit scenario niet behaald.*

OVER-gemeenten telt ongeveer 7,6 FTE per 1000 inwoners en heeft de afgelopen jaren een onrustige periode doorgemaakt, gekenmerkt door personeelstekorten en een uitstroom van werknemers uit diverse afdelingen. Dankzij de implementatie van de nieuwe strategie, genaamd 'Verbinding te OVER'<sup>116</sup>, en een focus op het aantrekken en ontwikkelen van nieuw, vaak jonger personeel, is er enige stabiliteit bereikt<sup>117</sup>. Deze strategie heeft geleid tot het aannemen van veel nieuwe medewerkers, voornamelijk binnen het sociaal domein. Echter, deze nieuwe medewerkers hebben niet altijd ervaring met het werken binnen de overheid en dit vereist dus extra training en begeleiding. Hoewel de focus van de ambtelijke organisatie momenteel ligt op de ontwikkeling en bijscholing van dit nieuwe personeel, blijft behoud een uitdaging, zoals bijvoorbeeld merkbaar is bij de afdelingen communicatie en juridische zaken<sup>118</sup>.

Daarnaast kampt OVER-gemeenten nog steeds met tekorten in specifieke specialistische functies, voornamelijk in de afdelingen Ruimte en Bedrijfsvoering. Ondanks intensieve wervingsinspanningen, zijn veel van deze functies niet duurzaam ingevuld. Momenteel staan er 11 vacatures open<sup>119</sup>. Het inhuren van externe krachten is de afgelopen jaren teruggedrongen, maar de organisatie komt uit een periode waarin het beschikbare budget ruimschoots is overschreden. Gezien de reeds gepleegde inspanningen, is het onwaarschijnlijk dat de openstaande vacatures snel ingevuld zullen

<sup>114</sup> Idem.

<sup>115</sup> Programmabegroting 2026 Purmerend

<sup>116</sup> Verbinding te OVER – Visiedocument OVER-gemeenten

<sup>117</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

<sup>118</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

<sup>119</sup> <https://over-gemeenten.nl/vacatures/>



worden in dit scenario, terwijl de taken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is onveranderd blijven en steeds meer specialistische kennis vereisen. OVER-gemeenten vormt overigens geen uitzondering: het is voor veel gemeenten lastig om personeel aan te trekken en te behouden<sup>120</sup>, met name voor kleinere gemeenten waar weinig doorgroeimogelijkheden zijn, wat vaak leidt tot uitstroom.

Als gevolg van deze tekorten aan capaciteit en specialistische kennis, stagneren gebiedsontwikkeling en vergunningverlening en is de basis niet op orde. Dit is merkbaar door een gebrek aan data, sturingsinformatie en ambtelijke ondersteuning bij regionale deelname<sup>121</sup>. Om OVER-gemeenten in control te krijgen, zal er in dit scenario meer aandacht moeten worden besteed aan het duurzaam versterken van bepaalde specialistische vakgebieden. Voor een meer concurrerend salaris- en voordelenpakket, een effectieve manier om vacatures sneller in te vullen, is echter geen financiële ruimte in de begroting.

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*Bij een fusie met Zaanstad zal de gemeente voldoende in control zijn. Zaanstad is, als middelgrote gemeente en een breed scala aan specialisten die relevant zijn voor Oostzaan, verzekerd van een stevige bestuurlijke en ambtelijke basis. Gezien de solide bestuurlijke en ambtelijke basis van Zaanstad, ondanks personele kwetsbaarheden, en het vermogen om beleid en uitvoering effectief te beheren, voldoet dit scenario aan de norm 'de gemeente is in control'.*

Zaanstad heeft een personeelsratio van ongeveer 9,4 FTE per 1.000 inwoners en streeft ernaar om haar ambtelijke capaciteit te versterken, door het aantrekken en behouden van medewerkers. Er is echter momenteel een personeelstekort, waardoor de bezetting en inhuur niet overeenkomen met de benchmark van andere 100.000+ gemeenten. Dit tekort heeft geleid tot aanpassingen in de dienstverlening op bepaalde gebieden, zoals vergunningverlening, raadvragen en het standplaatsenbeleid<sup>122</sup>. Hoewel er een balans moet worden gevonden tussen de taken en de ambtelijke capaciteit, kan de basisdienstverlening in de tussentijd worden voortgezet<sup>123</sup>. De grootste tekorten aan specialisten liggen in het ruimtelijk domein en ondermijning. Ondanks deze tekorten blijven deze afdelingen functioneren<sup>124</sup>. In dit scenario kan de Oostzaanse gemeenschap rekenen op meer specialistische kennis en worden ondersteund met passend beleid om in uitvoering te brengen.

De processen van de gemeente zijn over het algemeen op orde en de gemeente handelt doeltreffend. Dit blijkt uit verschillende onderzoeken en evaluaties die de gemeente zelf heeft uitgevoerd. Uit het controleplan van 2020 blijkt bijvoorbeeld dat de organisatie verschillende risico's benoemt en maatregelen neemt om deze te verminderen, bijvoorbeeld rondom rechtmatig aanbesteden. Uit een onderzoek van de Rekenkamer naar de omgang met de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) blijkt daarnaast dat de 'organisatorische randvoorwaarden, waaronder de procedures, taakverdeling en centrale registratie, op orde zijn'<sup>125</sup>. Toch zijn er enkele gebieden waar verbetering nodig is, zoals bij het afhandelen van meldingen in de openbare ruimte. Hier is er een tekort aan informatievoorziening richting de raad en interne monitoringsinformatie<sup>126</sup>.

<sup>120</sup> <https://www.aeno.nl/jongatgemeenten>

<sup>121</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

<sup>122</sup> Raadsinformatiebrief gemeente Zaanstad - Beleidsmaatregelen vermindering werkdruk 2022

<sup>123</sup> Gemeente Zaanstad - Staat van de organisatie 2022 – Inleiding en 1. Samenvatting

<sup>124</sup> Interview Zaanstad

<sup>125</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam - Openbaar maken van overheidsinformatie in Zaanstad

<sup>126</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam - Meldingen openbare ruimte Zaanstad



In dit scenario zou de gemeenschap in Oostzaan voornamelijk profiteren van de beschikbare en meer specialistische capaciteit en kennis binnen de ambtelijke organisatie van Zaanstad, wat ervoor zorgt dat beleid en uitvoering up-to-date blijven. Echter, om optimaal gebruik te kunnen maken van deze voordelen, is het noodzakelijk om de bestaande formatie verder uit te breiden.

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*Bij een fusie met Amsterdam zal de gemeente in control zijn. Amsterdam is de grootste werkgever in de regio met minder vraagstukken voor het aantrekken van personeel t.o.v. andere gemeenten. Gezien de sterke (specialistische) capaciteit en brede expertise van Amsterdam, ondanks enkele uitdagingen in het aantrekken van personeel in bepaalde domeinen, evenals hun robuuste processen, voldoet dit scenario aan de norm 'de gemeente is in control'.*

Met 18.1 FTE per 1.000 inwoners is de personeelsbezetting van Amsterdam ruim voldoende<sup>127</sup>. Ter vergelijking, Oostzaan heeft een equivalent van 7.6 FTE per 1.000 inwoners. In dit scenario kan de Oostzaanse gemeenschap profiteren van de aanwezige gespecialiseerde kennis en capaciteit binnen Amsterdam, bijvoorbeeld op gebieden zoals de energietransitie, duurzaamheid en de implementatie van de Omgevingswet<sup>128</sup>. Amsterdam staat echter wel voor een besparingsuitdaging die zal leiden tot een bezuiniging op de huidige formatie. Daarnaast is er in Amsterdam, net als bij veel andere gemeenten, een tekort aan capaciteit in bepaalde domeinen, zoals ICT, Business Control en Civiele Techniek. Dit wordt voornamelijk gecompenseerd door inhuur. Waar het gebrek aan capaciteit voor OVER-gemeenten betekent dat zaken stil komen te vallen, betekent dit voor Amsterdam een (iets) langere doorlooptijd.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de gemeente goed in control is, het Team Beleidsonderzoek van de gemeente doet regelmatig onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid<sup>129</sup>. Toch blijkt uit recent onderzoek dat niet alle opgaven de basis op orde is, zoals bijvoorbeeld in de verandering van het inkoopstelsel voor jeugdhulp. De Rekenkamer concludeerde dat de analyse onvoldoende vertrouwen bood voor het realiseren van de beoogde kostenbesparingen en dat de risicobeheersing en -monitoring onvoldoende waren uitgewerkt<sup>130</sup>.

In dit scenario verwachten we dat bestaande kwetsbaarheden voor de gemeente Oostzaan zullen worden aangepakt en dat er voldoende mogelijkheden zullen zijn om ook in de toekomst 'in control' te blijven. Dit scenario biedt de mogelijkheid om te profiteren van de brede expertise van Amsterdam, ondanks enkele personele uitdagingen en gebieden die verbetering behoeven.

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

**In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.**

*Bij een fusie met Landsmeer zal het in zeer beperkte mate lukken om in control te zijn en te blijven. Een fusie tussen deze twee gemeenten zal naar verwachting geen significante verbetering brengen; de bestaande kwetsbaarheden zouden blijven bestaan, slechts op een iets grotere schaal. Gezien de vergelijkbare uitdagingen en kwetsbaarheden van Oostzaan en*

<sup>127</sup> Gemeente Amsterdam - Staat van de organisatie 2022

<sup>128</sup> Gemeente Amsterdam – Staat van de organisatie 2022

<sup>129</sup> <https://openresearch.amsterdam/nl/page/34254/team-beleidsonderzoek-dmc>

<sup>130</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam – Jeugdhulp in Amsterdam



*Landsmeer, met name betreffende personele capaciteit en de noodzaak tot modernisering van processen en systemen, voldoet dit scenario daarom niet aan de norm.*

Landsmeer kent, net zoals Oostzaan, een tekort aan ambtelijke capaciteit, met moeilijkheden in zowel de uitvoering als op beleidsniveau<sup>131</sup>. De organisatie kent veel zogenaamde 'éénpitters'<sup>132</sup>. De kwetsbaarheid van de organisatie bij uitstroom of uitval is daarmee groot. Het lukt Landsmeer relatief goed om jong en hoogopgeleid talent aan te trekken. Echter stromen deze medewerkers vaak na een periode ook vaak weer door naar een grotere gemeente<sup>133</sup>. Hierdoor blijven de tekorten op een aantal onderdelen bestaan. Voor een aantal specialistische functies lukt het Landsmeer nu niet om capaciteit te werven, dit geldt momenteel vooral in het ruimtelijk domein.

Bij het onderzoek naar de processen en systemen van Landsmeer worden vergelijkbare kwetsbaarheden zichtbaar. De werkprocessen van de ambtelijke organisatie vereisen modernisering op verschillende punten. Echter, vanwege het gebrek aan capaciteit en de voortdurende druk van dagelijkse verplichtingen is het moeilijk om hieraan gevolg te geven. Dit wordt geïllustreerd door een verouderd personeelshandboek bij HR en een verouderd boekhoudingsbudget<sup>134</sup>. In het jaarverslag van de rekenkamer van Landsmeer lezen wij meerdere aanbevelingen voor verbetering rondom de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van de gemeente op o.a. duurzaamheid en de Omgevingswet, en een signaal dat het de afgelopen jaar ontbrak aan ambtelijke ondersteuning<sup>135</sup>.

In dit scenario zullen de bestaande kwetsbaarheden grotendeels blijven bestaan, wat het moeilijk zal maken om in control te zijn. De fusiegemeente zal naar verwachting met vergelijkbare vraagstukken als de OVER-gemeenten kampen.

Scenario 5: Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.**

Eén van de ambities van het Oostzaanse college – zoals verwoord in het Collegeprogramma 2022-2026 – is het zijn van een gemeente die in control is en zich kan verantwoorden. Een deel van die definitie luidt dat de gemeente haar verantwoordelijkheid neemt en ervoor zorg draagt dat medewerkers voldoende worden gefaciliteerd, zodat OVER-gemeenten minimaal kan voldoen aan relevante wet- en regelgeving *"en liefst meer dan dat"*.<sup>136</sup>

Tijdens de interviews is door de bestuurders van Oostzaan aangegeven dat de gemeente nu niet in control is. De werkdruk is enorm en er is sprake van een hoog verzuim onder de medewerkers. Dit strookt ook met de informatie vanuit OVER. Het gecorrigeerde verzuimcijfer lag voor 2022 op 9,4%. Gemeenten van gelijke grootte hadden gemiddeld een verzuim van 5,8% in 2021.<sup>137</sup> De hoge werkdruk komt mede doordat er niet voldoende personeel beschikbaar is en de organisatie zodoende niet is opgewassen tegen het toegenomen aantal crisistaken die OVER-gemeenten van het Rijk krijgen. Denk hierbij aan de opvang van Oekraïense vluchtelingen, de toenemende taakstellingen voor statushouders, de gevolgen van

<sup>131</sup> Interviews Landsmeer

<sup>132</sup> Notitie BT BO-sessie april 2021 – Bijlage 5: voorbeelden knelpunten

<sup>133</sup> Interviews Landsmeer

<sup>134</sup> Interviews Landsmeer

<sup>135</sup> Rekenkamer Jaarverslag 2022 – gemeente Landsmeer

<sup>136</sup> [Collegeprogramma Oostzaan 2022-2026](#)

<sup>137</sup> Voorjaarsbericht 2023 OVER-gemeenten



de landelijke toeslagenaffaire en de nasleep van de energiecrisis.<sup>138</sup> Met de opvang van asielzoekers in het verschiet spreekt de gemeente Wormerland in haar jaarstukken 2022 van 'een nieuwe loot aan de boom van rijksopdrachten'.<sup>139</sup>

Zowel het Oostzaanse college als de directie van OVER spreken uit dat de gemeente niet in control is absoluut niet aan de medewerkers ligt. "Zij werken momenteel voor twee. Wat we ook voor scenario kiezen ten aanzien van de bestuurlijke toekomst, we moeten zorgvuldig met de ambtenaren omgaan.", spreekt burgemeester Marvin Polak uit richting het Noordhollands Dagblad.<sup>140</sup> OVER-gemeenten heeft last van de huidige arbeidsmarkt geeft aan dat zelfs inhuur op terreinen als ruimtelijke planontwikkeling en vergunningverlening lastig tot niet te vinden is.<sup>141</sup> Omringende gemeenten – waaronder Landsmeer – kampen met dezelfde problematiek, waardoor het zoeken naar mogelijkheden om expertise met elkaar te delen tevergeefs is gebleken.

Op het moment dat Landsmeer zich bij OVER voegt ziet men het niet voor zich dat de organisatie meer in control komt. Het geld en de capaciteit wat er bij moet, is er immers niet. Het construct blijft daarmee kwetsbaar. Ook mag men verwachten dat de aansturing van de ambtelijke fusieorganisatie complexer kan worden, daar waar er nu drie colleges opdrachtgever zijn.

Scenario 6: Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

Op het moment dat Oostzaan, Landsmeer en Wormerland besluiten dat zij één gezamenlijke bestuurlijke toekomst tegemoet gaan en fuseren kan er gedeeltelijk worden voldaan aan deze norm. Want hoewel het construct en de schaal kwetsbaar blijven, zijn er zeker voordelen ten opzichte van een ambtelijke fusie.

De kwetsbaarheden zitten met name in de omvang van de organisatie. Een gemeentelijke organisatie op 38.000 inwoners als gevolg van een fusie is nog steeds relatief klein, vooral in Noord-Holland. De context waarin de gemeente zich bevindt – grenzend aan Amsterdam en Zaanstad – maakt ook dat er veel concurrentie is op de bijzonder krappe arbeidsmarkt. Hoewel OVER-gemeenten jong talent weet te boeien en binden, ziet men ook dat zij vervolgens snel solliciteren bij grotere publieke organisaties die hogere salarissen bieden. Het risico bestaat dat OVER-gemeenten verwordt tot een opleidingsinstituut, waarin veel tijd en geld wordt geïnvesteerd in jong talent, zonder daar later de vruchten van te plukken.

Met name op het gebied van ruimtelijke ordening en informatiebeveiliging is concurrerend vermogen op de arbeidsmarkt essentieel. Dat zijn immers de twee gebieden waarop zowel OVER-gemeenten als Landsmeer extra capaciteit nodig heeft, die in de huidige arbeidsmarkt zeer lastig te vinden is. Fuseren leidt niet tot veel extra financiële middelen om deze mensen in te huren, maar zorgt er wel voor dat de kwetsbaarheid afneemt. Tegelijkertijd zien we dat er in de huidige arbeidsmarkt ook bij grotere gemeenten tekorten zijn op het gebied van ruimtelijke ordening dan wel informatiebeveiliging.

Scenario 7: Fuseren met Purmerend

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

<sup>138</sup> Aanbiedingsbrief jaarstukken Wormerland 2022

<sup>139</sup> Jaarstukken Wormerland 2022 – Aanbiedingsbrief

<sup>140</sup> 'Risico op vertrekkende ambtenaren': leiden fusieplannen tot leegloop in Oostzaan, Wormerland en Landsmeer? | Noordhollands Dagblad

<sup>141</sup> Jaarstukken Wormerland 2022 – Aanbiedingsbrief



*De organisatie van Purmerend staat onder druk door hoog verloop, hoge werkdruk en een relatief sterke afhankelijkheid van externe inhuur.<sup>142</sup> Tegelijkertijd wordt er stevig geïnvesteerd in werkgeverschap, leiderschapsontwikkeling en regionale samenwerking om functies vervuld te krijgen en talent te behouden.<sup>143</sup> <sup>144</sup> De basisdienstverlening blijft overeind en de organisatie toont zich veerkrachtig, maar verdere versterking is nodig om structurele verbeteringen te realiseren. Voor Oostzaan betekent dit scenario dat het kan profiteren van een organisatie met meer specialistische kennis en capaciteit, maar dat er ook aandacht moet zijn voor de risico's. Afhankelijkheid van externe inhuur, het relatief hoge verloop en de grote span of care kunnen invloed hebben op de wendbaarheid en de mate van nabijheid richting inwoners.*

Purmerend heeft een personeelsratio van 9,41 FTE per 1.000 inwoners.<sup>145</sup> De organisatie kampt met een hoge werkdruk, verzuim en verloop. Ondanks succesvolle wervingsacties en een hoge mate van interne doorstroom, blijft externe inhuur noodzakelijk. In 2024 bedroegen de kosten voor inhuur bijna € 20 miljoen, goed voor 20,8% van de loonsom, tegenover 19,6% in 2023. Dit ligt boven het landelijk gemiddelde van 18,4%.<sup>146</sup> Purmerend wil de afhankelijkheid van externe inhuur terugdringen en zet in de komende jaren in op opschaling van de formatie.<sup>147</sup>

De gemeentelijke organisatie is de afgelopen jaren flink gegroeid, wat heeft geleid tot een toename van de span of care. Teammanagers geven soms leiding aan 30 tot 60 medewerkers. Dit beperkt hun bereikbaarheid en vergroot de werkdruk. De directie is daarom in gesprek met teammanagers om maatregelen te treffen en heeft vanaf 2026 structureel € 300.000 opgenomen voor verbeteringen.<sup>148</sup> Vanuit de organisatie wordt daarnaast gewerkt aan leiderschapstrajecten en het versterken van de personeelsadministratie en werkprocessen.<sup>149</sup>

Hoewel de arbeidsmarkt krap is, weet Purmerend de meeste functies te vervullen. Lastig invulbare functies, met name in de jeugdzorg, vragen om regionale samenwerking. Purmerend neemt hier een actieve rol door het organiseren van een congres en het ontwikkelen van voorstellen om tot een gezamenlijk regionaal bureau te komen.<sup>150</sup>

Ook behoud van personeel blijft een aandachtspunt. Jonge medewerkers vertrekken relatief snel, mede door de nabijheid van Amsterdam. De gemeente speelt hierop in door eigen verantwoordelijkheid, opleidingsmogelijkheden en een herkenbare "Purmerendse manier van werken" centraal te stellen.<sup>151</sup> <sup>152</sup>

De processen en randvoorwaarden binnen de organisatie zijn grotendeels op orde, al zijn er structurele verbeteringen nodig in het personeelsbeheer en het verminderen van de afhankelijkheid van externe inhuur. Het beeld dat ontstaat is dat Purmerend een organisatie is die in de basis goed functioneert, maar wel onder druk staat door de werkdruk en het verloop van personeel. In dit scenario kan Oostzaan profiteren van de schaal en specialistische kennis die binnen Purmerend aanwezig is, maar zal het ook geconfronteerd worden met de noodzaak om de organisatie structureel te versterken.

<sup>142</sup> Jaarstukken 2024 Purmerend

<sup>143</sup> Programmabegroting 2025 Purmerend

<sup>144</sup> Interview Purmerend.

<sup>145</sup> [Overzicht overhead | Programmabegroting Purmerend 2025-2028](#)

<sup>146</sup> Jaarstukken 2024 Purmerend

<sup>147</sup> Voorjaarsnota 2025

<sup>148</sup> Idem.

<sup>149</sup> Programmabegroting 2025 Purmerend

<sup>150</sup> Interview Purmerend

<sup>151</sup> Programmabegroting 2025 Purmerend

<sup>152</sup> Interview Purmerend



### 3.2.2 De gemeente is flexibel

#### Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

##### In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

*In dit scenario lukt het gedeeltelijk om flexibel in te spelen op nieuwe taken en opgaven. Hoewel de OVER-gemeenten in staat is om zich aan te passen aan nieuwe verantwoordelijkheden, zijn het vaak reguliere processen die hierdoor onder druk komen te staan. Bovendien ervaart de organisatie uitdagingen bij het aantrekken van specialistische expertise voor nieuwe taken en opgaven. Daarom voldoet dit scenario slechts gedeeltelijke aan de norm.*

De ambtelijke organisatie heeft aangetoond flexibel te zijn bij het aanpakken van nieuwe en soms grootschalige projecten, mede dankzij het generalistische karakter van het personeel. Dit blijkt uit de proactieve rol die de organisatie heeft gespeeld bij de opvang van Oekraïense vluchtelingen<sup>153</sup>, waarbij de gemeente een voorbeeldfunctie in de regio vervult. Daarnaast heeft de organisatie succesvol de energietoeslag voor haar inwoners geregeld<sup>154</sup>. De generalistische aard van de medewerkers heeft hen in staat gesteld om de diverse taken te vervullen die nodig zijn om deze projecten uit te voeren. Echter, het aannemen van deze nieuwe taken heeft onvermijdelijk geleid tot een vermindering van de aandacht voor regulier werk. Door de beperkte personeelsbezetting zal de capaciteit voor het omgaan met incidenten en nieuwe projecten ten koste blijven gaan van andere belangrijke lopende taken.

Daarnaast bestaat er kwetsbaarheid in de aanwezige specialistische kennis voor enkele specifieke nieuwe taken. In de Omgevingsvisie van Oostzaan zijn doelstellingen opgenomen rond klimaatbestendigheid, wonen en energietransitie, zoals energieneutraal bouwen, het bevorderen van biodiversiteit en het vasthouden van water. Deze doelen vereisen een breed scala aan specialistische kennis, die de ambtelijke organisatie niet altijd in huis heeft.

Het is onwaarschijnlijk dat de organisatie de benodigde specialistische kennis volledig kan aantrekken in dit scenario. Dit betekent dat de gemeente (deels) afhankelijk blijft van externe partijen of andere oplossingen, wat de gemeente in een kwetsbare positie brengt. Bij verdere doorontwikkeling is het essentieel dat de (ingekochte) specialistische kennis zo goed mogelijk wordt geborgd in de eigen organisatie.

#### Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

##### In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.

*In dit scenario zal het de gemeente lukken om flexibel in te spelen op nieuwe taken en opgaven. De gemeente Zaanstad bezit voldoende kennis en expertise om te reageren op de meest urgente nieuwe taken en opgaven. Gezien de bewezen capaciteit van Zaanstad om zich aan te passen aan nieuwe uitdagingen en een breed scala aan specialistische kennis, zal dit scenario voldoen aan de norm van flexibiliteit, mits er voortdurende inspanningen worden geleverd om het personeelsbestand te vergroten en de werkdruk te verminderen.*

Zaanstad heeft in het verleden aangetoond dat zij in staat is om snel en doeltreffend te reageren op ontwikkelingen. Een recent voorbeeld is de actieve rol die zij heeft gespeeld in de opvang van vluchtelingen, waarbij snel honderden opvangplaatsen werden gecreëerd<sup>155</sup>. Op verzoek van de regering heeft Zaanstad zelfs toegezegd het aantal opvangplaatsen te verhogen en bestaande locaties langer open te houden, in ruil voor financiële steun voor de realisatie van woningbouw- en infrastructuurprojecten. Ook op het gebied van incidenten rondom jeugdcriminaliteit heeft de

<sup>153</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

<sup>154</sup> <https://www.oostzaan.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mVrg=9019&mAlle=J>

<sup>155</sup> <https://www.rodin.nl/zaanstad/331383/verlenging-opvang-asielzoekers-in-achtersluispolder-en-uitbreid>



gemeente relatief snel en succesvol een uitvoeringsprogramma opgezet, met subsidie van de regering<sup>156</sup>. Daarnaast heeft Zaanstad voldoende specialistische kennis in huis op het gebied van duurzaamheid en energietransitie, waaronder over het aardgasvrij maken van wijken<sup>157</sup>.

Tegelijkertijd is er momenteel een tekort aan capaciteit in vrijwel alle programma's. De extra inzet op nieuwe taken rondom corona, vluchtelingen en de energiecrisis heeft impact gehad op de beschikbare capaciteit bij andere projecten en programma's. Zaanstad blijft zich daarom inzetten om het personeelsbestand verder uit te breiden, zodat de werkdruk die wordt veroorzaakt door de inzet op nieuwe taken en projecten kan worden verminderd<sup>158</sup>.

### **Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam**

#### **In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal het de gemeente lukken om flexibel in te spelen op nieuwe taken en opgaven. De organisatorische kracht van Amsterdam, met een brede verzameling van specialistische kennis, zorgt ervoor dat het gemeentelijk apparaat adequaat kan reageren zonder dat het lopende werk onder druk komt te staan. Gezien de sterke organisatorische capaciteit en het vermogen om zich aan te passen aan nieuwe taken en uitdagingen, ondanks de toenemende werkdruk, voldoet dit scenario aan deze norm.*

Amsterdam heeft bewezen flexibel te zijn in het reageren op nieuwe taken en opgaven, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de snelle realisatie van crisisopvang voor vluchtelingen<sup>159</sup>, de ondersteuning van de GGD-en in de vaccinatie- en testopgave rondom COVID-19<sup>160</sup>, en de uitvoering van de Tozo-regeling. De gemeente heeft recent ook meerdere malen opgeschaald in de multidisciplinaire crisisorganisatie vanwege een aantal grote incidenten<sup>161</sup>, zonder dat dit significante effecten had op de voortgang op andere taken van de gemeente. Dit is te verklaren door het omvangrijke ambtelijke apparaat en de financiële mogelijkheden om externe ondersteuning in te schakelen als de opgave daarom vraagt. Amsterdam trekt specialisten aan die werken aan grote transitieprojecten, zoals duurzaamheid en energie, en beschikt ook over uitgebreide specialistische kennis binnen het sociaal domein.

Er zijn echter ook zorgen over de toenemende werkdruk in de organisatie als gevolg van de flexibele inzet van medewerkers. Amsterdam heeft aangegeven dat de ervaren werkdruk, ziekteverzuim en mentale klachten binnen de organisatie recentelijk zijn toegenomen. De flexibiliteit die Amsterdam kan bieden, lijkt dus ook een aantal negatieve effecten te hebben<sup>162</sup>.

In het geval van een fusie tussen Oostzaan en Amsterdam kan de gemeenschap van Oostzaan aanzienlijk profiteren van de flexibiliteit van de grotere gemeente.

### **Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer**

#### **In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

<sup>156</sup> Uitvoeringsprogramma Back on Track (BOT) 2022 – gemeente Zaanstad

<sup>157</sup> Transitievisie Warmte Zaanstad 2021

<sup>158</sup> Gemeente Zaanstad - Staat van de organisatie 2022 – Inleiding en 1. Samenvatting

<sup>159</sup> <https://www.portofamsterdam.com/nl/nieuws/amsterdam-zorgt-voor-opvang-van-duizend-extra-vluchtelingen-op-cruiseschip>

<sup>160</sup> Gemeente Amsterdam – Staat van de organisatie 2022

<sup>161</sup> Jaarverslag Amsterdam 2022 – Brandweezorg en crisisbeheersing

<sup>162</sup> Gemeente Amsterdam – Staat van de organisatie 2022



*In dit scenario zal het net als nu gedeeltelijk lukken om flexibel in te spelen op nieuwe taken en opgaven. Oostzaan en Landsmeer hebben in het verleden bewezen op belangrijke en urgente vraagstukken snel in te kunnen spelen. Gezien de relatief beperkte specialistische kennis (passend bij een kleinere gemeente) en de overwegend generalistische benadering van de ambtelijke organisatie, voldoet dit scenario slechts gedeeltelijk aan de norm van flexibiliteit. Hoewel er enige mate van flexibiliteit wordt bereikt door het verminderen van 'eenpitters', blijft het tekort aan specialistische kennis bij een fusie met Landsmeer een aanzienlijke belemmering.*

Landsmeer toont de capaciteit om nieuwe taken op te vangen, al gaat dit net als bij Oostzaan vaak ten koste lopende processen. Dit werd bijvoorbeeld duidelijk toen de huisvesting van Oekraïense vluchtelingen de herinrichting van een straat in Landsmeer heeft vertraagd<sup>163</sup>. De uitvoering van de Tozo-regeling werd goed beheerd via een samenwerkingsverband met Halte Werk. Echter, hoewel Landsmeer in staat is om generalistische vacatures in te vullen, blijft het aantrekken van specialistische medewerkers een uitdaging. Hierdoor blijft de realisatie van ambities ten aanzien van nieuwe gemeentelijke opgaven, zoals bijvoorbeeld het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen, achter<sup>164</sup>. Het tekort aan capaciteit heeft er bijvoorbeeld ook voor gezorgd dat er geen uitvoering kon worden gegeven aan de doelstellingen rondom het vergroten van de bewustwording brandveilig wonen en voorkomen van ondermijnende activiteiten<sup>165</sup>. Volgens documentatie is er een structureel tekort van minstens 8.25 fte in de organisatie, wat aangeeft dat er weinig ruimte is voor flexibele capaciteit voor nieuwe taken of incidenten<sup>166</sup>.

In dit scenario leidt de fusie tot een iets grotere ambtelijke organisatie met medewerkers die elkaar kunnen vervangen, waardoor het aantal 'eenpitters' afneemt. Toch zal de organisatie voornamelijk uit (jonge) generalisten bestaan, waardoor het specialistentekort onopgelost blijft. Deze situatie maakt de organisatie kwetsbaar voor urgente nieuwe opdrachten en incidenten die specifieke kennis vereisen.

Scenario 5: Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

In dit scenario lukt het gedeeltelijk om flexibel in te spelen op nieuwe taken en opgaven. Zowel OVER-gemeenten als Landsmeer geven aan dat reguliere processen, zoals het opstellen van meerjarig beleid, komen te lijden onder urgente vraagstukken die vanuit het Rijk worden opgelegd, zoals bijvoorbeeld de opvang van Oekraïense vluchtelingen of de verhoogde taakstellingen. Ten opzichte van de huidige situatie zal Landsmeer toegevoegd worden aan de ambtelijke organisatie. Het toevoegen van een derde partij aan het ambtelijk apparaat kan extra complexiteit met zich meebrengen, aangezien het apparaat nu drie besturen moet bedienen. Tegelijkertijd kan het in beperkte mate kennis en expertise opleveren, vooral wanneer bepaalde taken samen kunnen worden uitgevoerd. De bedrijfsvoeringstaken van Oostzaan, Landsmeer en Wormerland zijn nagenoeg identiek waardoor hier een efficiëntieslag kan worden gerealiseerd. Ook wordt het ook makkelijker om op andere terreinen met ambtelijke capaciteit te schuiven en hierdoor makkelijker op urgente opgaven in te spelen op een manier waardoor het reguliere werk niet onder druk komt te staan.

Scenario 6: Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

<sup>163</sup> Interviews en gesprekken Landsmeer

<sup>164</sup> Rekenkamercommissie gemeente Landsmeer - Onderzoek naar de realisatie van de duurzaamheidsambities van de gemeente Landsmeer

<sup>165</sup> Jaarstukken Landsmeer 2021 – Programma Integrale Veiligheid

<sup>166</sup> Notitie BT BO-sessie april 2021 – Bijlage 5: voorbeelden knelpunten



Ten opzichte van de huidige situatie zal het net als nu gedeeltelijk lukken om flexibel in te spelen op nieuwe taken en opgaven. Zowel Oostzaan, Wormerland als Landsmeer hebben in het verleden laten zien dat ze snel en flexibel in kunnen spelen op urgente vraagstukken, zoals de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Dit komt mede door het personeel wat erg generalistisch is en daardoor snel en flexibel kan schakelen. Tegelijkertijd geven de gemeenten aan dat bij het oppakken van urgente vraagstukken het reguliere werk onder druk komt te staan, door de beperkte ambtelijke capaciteit. De gemeente Landsmeer vindt dat hun flexibiliteit te danken is aan snel samenspel doordat ze een kleine gemeente zijn. Tegelijkertijd zullen ze naar verwachting nog steeds snel kunnen schakelen bij een gemeente van circa 38.000 inwoners. Een gemeente van die grootte is vergelijkbaar met de gemeente Edam-Volendam. Daarnaast ervaren alle drie de gemeenten nu uitdagingen bij het aantrekken van specialistische kennis voor bepaalde opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van ruimte ordening of informatieveiligheid. Daarin zal de gemeente (deels) afhankelijk blijven van externe inhuur of andere oplossingen, wat de kwetsbaarheid van de gemeente niet verkleint.

Scenario 7: Fuseren met Purmerend

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*Purmerend laat in de praktijk zien dat het in staat is om snel in te spelen op nieuwe en onverwachte opgaven. Voor dit scenario betekent het dat de flexibiliteit van Oostzaan wordt versterkt. Purmerend beschikt over de ervaring en schaal om op onverwachte gebeurtenissen snel te reageren, variërend van opvang van vluchtelingen en woningbouw tot veiligheid en verkeer. Tegelijkertijd vraagt deze flexibiliteit om blijvende investering in capaciteit en middelen, aangezien de druk op personeel en financiën aanwezig blijft (zie voorgaande norm).*

Een duidelijk voorbeeld van de wendbaarheid van de gemeente is de omgang met geweldsincidenten die zich in 2024 hebben voorgedaan in Purmerend. De gemeente reageerde hierop door direct maatregelen te nemen zoals het sluiten van panden, het plaatsen van camera's en het organiseren van bewonersbijeenkomsten samen met politie en slachtofferhulp. Ook is de capaciteit uitgebreid om in te zetten op preventie en jongerenwerk, waarmee de gemeente heeft aangetoond zich snel te kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden in de samenleving.<sup>167</sup>

Ook bij de grootschalige werkzaamheden aan de A7 heeft Purmerend zich flexibel opgesteld. Toen bleek dat Rijkswaterstaat in de communicatie tekortschoot, nam de gemeente zelf de regie over de informatievoorziening. Via eigen kanalen, inloopsprekuren en extra verkeersmaatregelen wist de gemeente hinder en maatschappelijke onrust te beperken.<sup>168</sup>

De opvang van Oekraïense ontheemden is een ander voorbeeld waarin de gemeente wendbaarheid toont. De raad heeft op 30 november 2023 een motie aangenomen om te onderzoeken hoe opvang verspreid over meerdere, kleinere locaties mogelijk is.<sup>169</sup> Inmiddels zijn er meerdere opvanglocaties ingericht, wordt er gewerkt aan de nieuwe opvanglocatie Gorslaan (verwachte ingebruikname zomer 2025) en er ligt een plan voor een tijdelijke opvanglocatie langs de N244 met ruimte voor maximaal 250 personen.<sup>170</sup> Dit toont dat Purmerend zowel korte- als langetermijnoplossingen weet te organiseren, in samenwerking met regiogemeenten en maatschappelijke partners.

<sup>167</sup> Jaarstukken 2024 Purmerend

<sup>168</sup> Idem.

<sup>169</sup> Motie Locatieonderzoek opvang Oekraïense ontheemden uitbreiden met kleinschalige opvanglocaties, verspreid over de gemeente (30 november 2023)

<sup>170</sup> [Oekraïne: opvangplekken | Gemeente Purmerend](#)



Ook op andere terreinen laat Purmerend zien flexibel te kunnen handelen. Zo wordt met de reserve 'instandhouding openbare ruimte' bewust de mogelijkheid gecreëerd om budgetten opgavegericht en flexibel in te kunnen zetten.<sup>171</sup> Ook anticipeert team Burgerzaken op de groei en complexiteit van taken door medewerkers actief te trainen in nieuwe wet- en regelgeving, zodat dienstverlening aan inwoners wendbaar en toegankelijk blijft.<sup>172</sup>

In het geval van een fusie tussen Oostzaan en Purmerend kan de gemeenschap van Oostzaan baat hebben bij de flexibiliteit van een grotere gemeente en zal er meer capaciteit beschikbaar zijn om adequaat in te kunnen spelen op nieuwe, urgente opgaves.

### 3.2.3 De gemeente is een aantrekkelijke werkgever

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal het de gemeente gedeeltelijk lukken om een aantrekkelijke werkgever te blijven. OVER-gemeenten heeft positieve stappen gezet, maar de duurzaamheid van deze resultaten op de lange termijn blijft onzeker. De toenemende complexiteit van taken, gecombineerd met beperkte financiële mogelijkheden om blijvend in de organisatie te investeren, maakt dat werkdruk een permanent aandachtspunt is. Hoewel de OVER-gemeenten aantrekkelijke aspecten biedt zoals een dynamische werkomgeving en direct contact met bestuur en inwoners, wordt de norm van een aantrekkelijke werkgever slechts gedeeltelijk bereikt, voornamelijk door significante uitstroom, aanhoudende hoge werkdruk en beperkte doorgroeimogelijkheden in vergelijking met grotere gemeenten zoals Amsterdam en Zaanstad.*

De OVER-organisatie is een kleinschalige, dynamische en hechte organisatie van ongeveer 200 FTE, waar werknemers snel veel verantwoordelijkheid kunnen nemen<sup>173</sup>. Het directe contact met het bestuur en de inwoners, alsook de mogelijkheid om snel een positieve impact te maken, zijn voor veel medewerkers aantrekkelijke aspecten. De organisatie heeft onlangs succesvol nieuw talent aangetrokken, voornamelijk jongeren met weinig werkervaring en medewerkers uit het bedrijfsleven<sup>174</sup>. Het vermogen om in korte tijd zoveel nieuwe medewerkers aan te trekken, duidt op een aantrekkelijke werkgever. Echter, het behouden van deze (jonge) medewerkers is essentieel om de huidige investering in hun opleiding en training te waarborgen<sup>175</sup>.

Hoge werkdruk is een thema binnen de organisatie. Beperkte formatie en het ontbreken van vervanging bij uitval legt druk op werknemers, mocht de organisatie de formatie volledig vullen ontstaat er een begrotingstekort. Daarnaast biedt de OVER-organisatie beperkte specialisatie- en doorgroeimogelijkheden in arbeidsvoorwaarden in vergelijking met grotere gemeenten in de regio. Hierdoor blijft concurrentie met grotere organisaties een uitdaging.

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal het de gemeente gedeeltelijk lukken om een aantrekkelijke werkgever te zijn. De ambtelijke organisatie heeft ruimte voor zowel specialisten als generalisten. Hoewel Zaanstad een sterk intern mobiliteitsbeleid hanteert en er voor medewerkers veel mogelijkheden zijn voor doorgroei binnen de organisatie, worstelt de gemeente met het beheersen van werkdruk en het bieden van concurrerende arbeidsvoorwaarden. Hoewel Zaanstad een diversiteit aan carrièremogelijkheden*

<sup>171</sup> Programmabegroting 2025 Purmerend

<sup>172</sup> Idem.

<sup>173</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

<sup>174</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

<sup>175</sup> <https://www.aeno.nl/jongatgemeenten>



*en aantrekkelijk arbeidsvoorwaarden biedt, zijn uitdagingen zoals hoge werkdruk, personeelstekorten, en de concurrentie met nabijgelegen grotere gemeenten zoals Amsterdam, factoren die de totale aantrekkelijkheid van de gemeente als werkgever enigszins beperken in vergelijking met de andere scenario's.*

Zaanstad telt ongeveer 1225 vaste medewerkers en 249 externe inhuurkrachten<sup>176</sup>. De organisatiecultuur kenmerkt zich door diversiteit en een sterke werkcultuur<sup>177</sup>. De schaalgrootte van Zaanstad zorgt ervoor dat uitdagende verantwoordelijkheden en interessante projecten aan medewerkers kunnen worden aangeboden. Daarnaast zet Zaanstad sterk in op interne mobiliteit en opleidingen voor medewerkers. Om nieuw talent aan te trekken, wordt gebruik gemaakt van traineeprogramma's, arbeidsmarktcampagnes en een stagebureau. Verder is er een strategische focus op samenwerking met hogescholen en universiteiten.

Gezien het huidige personeelstekort van ongeveer 50 tot 60 FTE en een stijgende trend van ervaren werkdruk onder medewerkers, zijn de inspanningen om nieuw talent aan te trekken en te behouden van groot belang<sup>178</sup><sup>179</sup>. De organisatie voorziet bovendien een aanzienlijke uitstroom door pensionering in de komende jaren, wat de noodzaak om aantrekkelijk te blijven voor nieuwe medewerkers verder onderstreept<sup>180</sup>. Dit vereist een personeelsplanning en strategie om de ontstane kennis- en capaciteitsgaten op te vullen in een steeds jonger wordende organisatie. Met Amsterdam heeft de gemeente echter een grote concurrent die vaak betere voorwaarden kan bieden.

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal het de gemeente Amsterdam, als grootste werkgever in de regio op veel onderdelen lukken om een aantrekkelijke werkgever te zijn. Ondanks de uitdagingen met betrekking tot werkdruk en de mogelijk mindere aantrekkelijkheid voor werknemers die de voorkeur geven aan een kleinere organisatie, biedt Amsterdam door zijn omvang, diversiteit en investering in medewerkersontwikkeling een breed scala aan carrièremogelijkheden en concurrerende arbeidsvoorwaarden die voor aantrekkelijke werkgeverschap zorgen.*

Amsterdam, met bijna 15.000 FTE in dienst, waarvan 18.4% externe inhuur, kenmerkt zich als een diverse, inclusieve en flexibele organisatie. Er zijn volop doorgroeimogelijkheden en kansen voor interne mobiliteit. Bovendien investeert de gemeente in de scholing van haar werknemers via de Amsterdamse School, een intern opleidingsinstituut<sup>181</sup>. De gemeente biedt haar medewerkers de mogelijkheid om aan innovatieve projecten te werken, zoals op het gebied van digitalisering, duurzaamheid of stedelijke transformatie. Daarnaast kan Amsterdam concurrerende arbeidsvoorwaarden bieden en slaagt het erin om voldoende ervaren en gespecialiseerd personeel aan te trekken. Dit doen ze onder andere door het aanbieden van intensieve traineeprogramma's, deelname aan verschillende werkgeversbeurzen en onderhouden van nauwe contacten met universiteiten en hogescholen. Amsterdam scoort doorgaans goed in onderzoeken naar aantrekkelijk werkgeverschap<sup>182</sup>, hoewel recentelijk een lichte daling is waargenomen. Verder is er een toename in de werkdruk die wordt ervaren binnen de organisatie, met name als gevolg van grote nieuwe (tijdelijke) opdrachten<sup>183</sup>.

<sup>176</sup> Gemeente Zaanstad - Staat van de organisatie 2022 – Inleiding en 1. Samenvatting

<sup>177</sup> Medewerkersonderzoek Zaanstad 2022

<sup>178</sup> Medewerkersonderzoek Zaanstad 2022

<sup>179</sup> Gemeente Zaanstad - Staat van de organisatie 2022 – Inleiding en 1. Samenvatting

<sup>180</sup> Gemeente Zaanstad - Staat van de organisatie 2022 – Inleiding en 1. Samenvatting

<sup>181</sup> <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/bestuur-organisatie/gemeente-werkgever/>

<sup>182</sup> Imago Onderzoek werkgevers 2021 - Intermediair

<sup>183</sup> Staat van organisatie 2022- gemeente Amsterdam



Het is belangrijk op te merken dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen het werken voor een kleinere organisatie zoals OVER-gemeenten en een grote organisatie zoals Amsterdam. Deze verschillen kunnen invloed hebben op de aantrekkelijkheid van de werkgever vanuit het perspectief van de medewerkers van OVER-gemeenten. Bijvoorbeeld omdat de afstand tussen beleid, uitvoering en politiek aanzienlijk groter is in Amsterdam dan in Oostzaan, wat kan resulteren in minder zichtbare impact van het werk.

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal het de gemeente gedeeltelijk lukken om een aantrekkelijke werkgever te blijven. Landsmeer vertoont veel overeenkomsten met OVER-gemeenten en trekt grotendeels dezelfde soort werknemers aan. Hoewel Landsmeer succes heeft in het aantrekken van jonge, ambitieuze medewerkers, beperken de financiële mogelijkheden en het gebrek aan doorgroeimogelijkheden het vermogen om in dit scenario van fusie een competitieve werkgever te zijn voor specialisten en ervaren professionals. Het verhoogde personeelsverloop, mogelijk veroorzaakt door dynamiek tussen raad, college en ambtelijke organisatie, benadrukt verder de noodzaak van gerichte inspanningen om de aantrekkelijkheid als werkgever - ook in een nieuwe situatie - te behouden en te verbeteren. Daarom wordt slechts gedeeltelijk voldaan aan deze norm.*

Landsmeer, met een organisatie van ongeveer 100 FTE, heeft de voorbije jaren aanzienlijke schommelingen in haar totale personeelsbestand ervaren<sup>184</sup>. De organisatiecultuur is informeel, bestaande uit ambitieuze, meestal generalistische collega's die niet terugschrikken voor verantwoordelijkheid<sup>185</sup>. Er is een cultuur van openheid, waarbij werknemers gemakkelijk communiceren met zowel inwoners als bestuur. Hoewel Landsmeer recentelijk zijn verouderde functiehuis heeft vernieuwd, blijven doorgroeimogelijkheden voor een kleine gemeente zoals Landsmeer beperkt. Een belangrijk obstakel hierbij is het gebrek aan financiële ruimte om competitieve arbeidsvoorwaarden te bieden, vooral voor functies op beleids- of managementniveau<sup>186</sup>. Dit vormt een uitdaging bij het aantrekken van specialisten, hoewel het Landsmeer over het algemeen wel lukt om jong talent aan te trekken.

Er is in Landsmeer sprake van een relatief hoog personeelsverloop, waarbij jonge collega's na enkele jaren vaak naar grotere gemeenten in de regio vertrekken<sup>187</sup>. Dit patroon is vergelijkbaar met andere gemeenten van soortgelijke grootte. Echter, er is recentelijk een verhoogd verloop van personeel merkbaar, dat samenvalt met een aantal incidenten tussen raad, bestuur en ambtelijke organisatie. We kunnen ons voorstellen dat het gebrek aan wederzijds vertrouwen kan bijdragen aan het toegenomen verloop. In dit scenario zou er daarom aandacht moeten zijn voor het herstel van de relatie tussen de raad – ook al zijn dit dan deels nieuwe gezichten – en de ambtelijke organisatie, evenals voor het behoud van de capaciteit van de organisatie om nieuw, jong talent aan te trekken.

Scenario 5: Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

In het geval van een ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland zal er gedeeltelijk worden voldaan aan de norm om een aantrekkelijke werkgever te zijn. De voordelen zitten in de korte lijnen tussen organisatie en bestuur, de dynamiek en de relatie met de inwoners. Ook is gebleken dat de huidige OVER-organisatie in staat is jong talent aan te trekken. Sommige medewerkers vinden het zelfs fijner om voor een kleine organisatie zoals OVER-gemeenten te werken, juist vanwege de dynamiek en schaal. Eén van de medewerkers van de afdeling financiën van OVER heeft zich daar medio januari 2024 als volgt – anoniem – over uitgesproken in het Noordhollands Dagblad: "OVER is een wat kleinere organisatie

<sup>184</sup> Notitie - Formatie analyse in hoofdlijn vanaf 2018 – gemeente Landsmeer

<sup>185</sup> Interviews en gesprekken Landsmeer

<sup>186</sup> Notitie BT BO-sessie april 2021 – Bijlage 3 Organisatie

<sup>187</sup> Interviews en gesprekken Landsmeer



waar net iets meer druk op de ketel komt dan elders. Tegelijkertijd draag je als ambtenaar meer verantwoordelijkheden en krijg je daardoor meer kansen om je te ontwikkelen. Dat is juist een van de redenen waarom ik hier ben gaan werken".<sup>188</sup>

Wanneer Landsmeer zich bij OVER voegt ontstaat er een grotere organisatie, maar leidt dit niet direct tot hogere salarisschalen. In die zin is er qua bezoldiging geen vooruitgang. Omdat meerdere grotere gemeentelijke organisaties zijn gelegen in de regio, zoals Amsterdam, Zaanstad en Purmerend, blijft het lastig concurreren waar het aankomt op salaris.

Tegelijkertijd kent het werken in een ambtelijke fusieorganisatie ook enkele nadelen. Zo is het lastig om meerdere 'broodheren' te bedienen, met name daar waar de wensen uiteenlopen. Door Landsmeer aan OVER-gemeenten toe te voegen, neemt deze complexiteit in ieder geval niet af.

Scenario 6: Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

Onze verwachting is dat een nieuwe gemeente van ca. 38.000 inwoners een aantrekkelijkere werkgever is dan een ambtelijke fusieorganisatie. Toch wordt er in dit scenario maar gedeeltelijk voldaan aan de norm.

Allereerst is er in een nieuwe bestuurlijke entiteit sprake van geharmoniseerd en daarmee eenduidig beleid. Dit zorgt voor een meer consistente benadering van beleidsvorming en -uitvoering. Ook is de besluitvorming binnen de nieuwe organisatie gemakkelijker, doordat de directie of het managementteam slechts met één college zaken doet. Dat betekent dat er minder bestuurlijk opdrachtgevers zijn waar beslissingen mee moeten worden afgestemd. Er is immers nog maar één college en een college spreekt – idealiter – met één mond.

Het derde – en wellicht het meest doorslaggevende – argument is dat ambtenaren in een gemeente met 38.000 inwoners een hoger salaris kan worden geboden. Daarmee kan de gemeente als werkgever beter concurreren op de schaarse arbeidsmarkt. Daarnaast gaat de bezoldiging van het bestuur omhoog, wat ook betekent dat de ambtenaren in schaal omhoog kunnen. De bezoldiging van het bestuur hangt af van de inwonersklasse (klasse 1 tot en met 9). Op dit moment valt Oostzaan in inwonersklasse 2. Bij het aangaan van een bestuurlijke fusie met Landsmeer en Wormerland wordt dit inwonersklasse 4 (24.001 – 40.000 inwoners), met uitzicht op inwonersklasse 5 (40.001 – 60.000 inwoners).<sup>189</sup>

Hoewel de gemeente in scenario 6 een aantrekkelijkere werkgever is dan in scenario 5, is het toch belangrijk om op te merken dat het met een schaalgrootte van 38.000 nog steeds lastig is om op arbeidsvoorwaarden te concurreren met Zaanstad en Amsterdam. Ook hangt de effectiviteit van de gefuseerde organisatie sterk af van specifieke omstandigheden, het leiderschap en de cultuur binnen de eventueel nieuwe gemeente.

Scenario 7: Fusieren met Purmerend

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal het de gemeente gedeeltelijk lukken om een aantrekkelijke werkgever te zijn en blijven. Purmerend biedt voldoende ruimte aan haar medewerkers om maatwerk te leveren en in de wijken te werken, een aantrekkelijke manier van werken omdat impact veelal direct zichtbaar is. Er wordt prettig samengewerkt tussen de politiek en het ambtelijke apparaat, mede doordat er voldoende ruimte is om in overleg tot realistische ambities te komen. De organisatie wordt gekenmerkt door een platte structuur en bestuurders, management en de directie zijn voor medewerkers benaderbaar en aanspreekbaar. Er is echter wél sprake van verhoogde werkdruk, met name voor teammanagers, en ook is het verzuim op dit moment (te)*

<sup>188</sup> ["Risico op vertrekkende ambtenaren": leiden fusieplannen tot leegloop in Oostzaan, Wormerland en Landsmeer? | Noordhollands Dagblad](#)

<sup>189</sup> [Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers](#)



*hoog.<sup>190</sup> Daarnaast ligt Purmerend onder de rook van Amsterdam, die als zeer grote gemeente betere arbeidsvoorwaarden en doorgroeimogelijkheden kan bieden. Er wordt aandacht besteed aan het bieden van ontwikkel- en opleidingsmogelijkheden en het centraal stellen van de 'Purmerendse manier van werken', maar de regionale aantrekkingskracht van Amsterdam zal ook in de nieuwe situatie een uitdaging vormen.*

De aantrekkelijkheid van het werken voor de gemeente Purmerend hangt met name af van de waarde die wordt gehecht aan de 'Purmerendse manier' van werken; aanwezig zijn in de wijken, contact met inwoners, maatwerk leveren en focus op van buiten naar binnen werken. Voor veel (potentiële) collega's kan dit significant bijdragen aan het werkplezier omdat deze manier van werken een hoge mate van zelfstandigheid biedt én doordat de impact van het werk vaak direct zichtbaar is. Benaderbaarheid van bestuur en directie is een kernwaarde binnen de ambtelijke organisatie en dat uit zich in de manier waarop men samenwerkt. De gemeente heeft op verschillende manieren aandacht voor de aantrekkelijkheid van het werk. Zo heeft de gemeente een verbeterd reiskosten- en parkeerbeleid ingesteld om de werknemers die met de auto komen, of s' nachts werken, beter te kunnen faciliteren.<sup>191</sup> Ook beschikt de gemeente over een gunstige OV- en fietsregeling en zijn er poolauto's beschikbaar. Er zijn geen medewerkerstevredenheidsonderzoeken beschikbaar die informatie kunnen geven over hoe de medewerkers van Purmerend specifieke onderdelen van de organisatie en het werk waarderen. De gemeente kiest bewust om op andere onderdelen te investeren, zoals leiderschapstrajecten en opleidingsmogelijkheden.

Het lukt de gemeente over het algemeen dan ook goed om nieuw personeel aan te trekken. In de periode 2017-2024 is het totaal aantal medewerkers met meer dan 200 gegroeid.<sup>192</sup> Via een snelle rekensom op basis van het aantal fte's per inwoner uit de begroting van 2025 maken we op dat gemeente Purmerend inmiddels zo'n 865 fte's tot haar beschikking heeft, het grootste deel hiervan werkt op het stadhuis. Door deze groei is er een druk op passende werkplekken ontstaan, iets waar de gemeente in 2024 extra voorzieningen voor heeft geregeld, maar waar de komende periode nog verschillende ontwikkelingen nodig zullen zijn om voldoende passende werkruimte te kunnen garanderen.<sup>193</sup>

De gemeente heeft te maken met een relatief hoog verloop van medewerkers.<sup>194</sup> De regionale concurrentiepositie van de gemeente is daarbij een consequent aandachtspunt; echter is de uitdaging van de arbeidsmarkt niets nieuws en ook niet uniek voor de gemeente Purmerend. De gemeente geeft aan dat wat haar betreft deze uitdagingen voornamelijk op te lossen zijn via een effectieve regionale samenwerking.<sup>195</sup> Ook ligt het verzuim van medewerkers, en de ervaren werkdruk, nog (te) hoog.<sup>196</sup> Het is belangrijk dat de gemeente alert blijft op deze thema's en voldoende aandacht heeft voor haar medewerkers, zeker omdat een mogelijk fusietraject veel zal vragen van de organisatie.

In de nieuwe situatie zal de gemeente op belangrijke punten vergelijkbaar zijn rondom de manier van werken zoals dat nu binnen OVER-gemeenten het geval is; het gevoel van kleinschaligheid zal gedeeltelijk overeind blijven door de 'Purmerendse manier van werken'. Echter heeft de gemeente óók in deze situatie beperkte mogelijkheden en middelen om op alle vlakken effectief te concurreren met grote steden als Amsterdam, zal het een uitdaging blijven om voor (jonge) medewerkers voldoende aantrekkelijk te zijn, en dient de gemeente alert te blijven op werkdruk en verzuim.

<sup>190</sup> Jaarstukken 2024 Purmerend

<sup>191</sup> Jaarstukken 2023 Purmerend

<sup>192</sup> Jaarstukken 2024 Purmerend

<sup>193</sup> Idem.

<sup>194</sup> Idem.

<sup>195</sup> Interview Purmerend

<sup>196</sup> Idem.



## 3.3 De gemeente als partner in de samenleving

### 3.3.1 De gemeente heeft een dienstverleningsstrategie die aansluit bij de diverse bevolkingsgroepen

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*Ondanks een focus op standaardisatie en digitalisering, slaagt OVER-gemeenten erin om dienstverlening te bieden die aansluit bij de behoeften van de diverse bevolkingsgroepen in Oostzaan, mede dankzij gedeelde ambities op dit punt met Wormerland en brede toegankelijkheid van het gemeenteloket. Hoewel er plannen zijn om de dienstverlening verder te verbeteren en te digitaliseren, is de implementatie hiervan vertraagd, wat aandacht vraagt voor tijdige uitvoering om ook in de toekomst te blijven voldoen aan deze norm.*

De gemeente Oostzaan heeft een dienstverleningsstrategie die is gericht op het leveren van kwalitatief goede producten en diensten aan de inwoners en ondernemers van de gemeenten Oostzaan en Wormerland. Oostzaners kunnen via de website verschillende diensten aanvragen, zoals een ontheffing voor het inrijverbod in de Kerkstraat - De Haal. Ook kunnen ze online een melding doen over de openbare ruimte of overlast in de omgeving<sup>197</sup>. Het loket in het gemeentehuis heeft ruimere openingstijden dan bijvoorbeeld die van de gemeente Landsmeer, en is op korte termijn beschikbaar voor een afspraak.

Hoewel de ambtelijke organisatie gericht is op standaardisatie en digitalisering, voldoet de dienstverlening over het algemeen aan de behoefte van de Oostzaners. Dat komt doordat de gemeentebesturen dezelfde ambities en prioriteiten stellen ten aanzien van de gemeentelijke dienstverlening. In de servicenormen van de gemeente is daarnaast opgenomen dat de gemeenteloketten toegankelijk zijn voor iedereen, dat men meedenkt en proactief handelt en dat deze servicenormen voor alle afdelingen van toepassing zijn.<sup>198</sup>

Er is ruimte om de dienstverlening in de toekomst verder te verbeteren. De grootste ontwikkelruimte zit in het verder digitaliseren en automatiseren van diensten die inwoners eenvoudig zelf online kunnen regelen. Het uitvoeringsplan voor de dienstverlening, dat de benodigde middelen bevat om deze visie te realiseren, heeft vertraging opgelopen en wordt naar verwachting medio 2023 aan de raad aangeboden<sup>199</sup>. In het uitvoeringsplan wordt onder andere aandacht besteed aan het monitoren van de klanttevredenheid, het verbeteren van de telefonische bereikbaarheid van OVER-gemeenten en het uitbreiden van de digitale dienstverlening naar de inwoners en ondernemers<sup>200</sup>.

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*Hoewel er verschillen zijn in schaal, cultuur en beleid, voldoet de gemeente Zaanstad aan deze norm door een dienstverleningsstrategie te hanteren die gericht is op het bedienen van diverse bevolkingsgroepen, met aandacht voor digitale toegankelijkheid, heldere communicatie en klantvriendelijkheid. De continuïteit van fysieke loketten en bijbehorende dienstverlening in de kernen is echter niet gegarandeerd in dit scenario, wat een aandachtspunt is voor het behoud van de toegankelijkheid van de dienstverlening voor alle doelgroepen in het geval van een fusie van Oostzaan en Zaanstad.*

<sup>197</sup> <https://www.oostzaan.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mPag=755&mVrg=1166>

<sup>198</sup> Begroting Oostzaan – Programma 1 - Dienstverlening

<sup>199</sup> Najaarsbericht 2021 - gemeente Oostzaan

<sup>200</sup> Begroting Oostzaan (2022-2025) – Digitale dienstverlening



De dienstverleningsstrategie van de gemeente Zaanstad is gericht op het bedienen van de inwoners van de verschillende kernen in de gemeente. De gemeente zet in op zelfservice en zoveel mogelijk digitaliseren van de dienstverlening, zodat inwoners en ondernemers zoveel mogelijk zaken zelf kunnen regelen, wat bijdraagt aan het doelmatig werken. In het programma 'Helder!Zaans' is aandacht voor duidelijke communicatieboodschappen en een gebruiksvriendelijke digitale toegang voor iedereen<sup>201</sup>.

De gemeente Zaanstad heeft één stadhuis, waar burgers en ondernemers terecht kunnen voor producten en diensten op het gebied van onder meer burgerzaken, vergunningen, belastingen en zorg. Het stadhuis heeft ruime openingstijden en is vanuit Oostzaan goed bereikbaar met het openbaar vervoer of de auto. Inwoners van Zaanstad zijn over het algemeen tevreden over de gemeentelijke dienstverlening, zo blijkt uit een klanttevredenheidsscore van 7,8 in 2019<sup>202</sup>. De openingstijden van het loket in Zaanstad zijn ruimer dan die van het huidige loket in de gemeente Oostzaan.

De gemeente Zaanstad biedt online dienstverlening aan, waarbij burgers en ondernemers zelf hun zaken kunnen regelen via de website of een app. Een voorbeeld hiervan is de app MijnZaanstad, waarmee inwoners onder andere hun afvalkalender kunnen bekijken, een melding kunnen doen over de openbare ruimte of een afspraak kunnen maken bij het stadsloket<sup>203</sup>. De gemeente Zaanstad biedt ook persoonlijk contact aan, zoals via de balie, telefoon of e-mail. De gemeente hecht waarde aan een klantvriendelijke en laagdrempelige dienstverlening voor alle doelgroepen. Een voorbeeld hiervan is het project 'De Wijk in', waarbij medewerkers van de gemeente regelmatig in gesprek gaan met bewoners over hun wensen en ideeën voor hun buurt. De gemeente onderstreept ook dat ze het belangrijk vindt dat voorzieningen in de kernen gewaarborgd blijven, maar kan geen garantie geven dat de aanwezige fysieke loketten, en bijbehorende dienstverlening, blijven bestaan<sup>204</sup>.

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*Ondanks de ontwikkelingen in digitale dienstverlening en uitgebreidere openingstijden van de Amsterdamse stadsloketten, zal de overgang naar de dienstverleningsstrategie van Amsterdam een significante verandering betekenen voor de inwoners van Oostzaan. Deze verandering kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben, afhankelijk van de individuele behoeften en verwachtingen van de inwoners. In dit scenario wordt daarom gedeeltelijk voldaan aan deze norm*

De gemeente Amsterdam heeft een duidelijke dienstverleningsstrategie, waarin de Amsterdammer centraal staat<sup>205</sup>. De gemeente streeft naar een zo hoog mogelijke klanttevredenheid en biedt producten en diensten aan via verschillende kanalen: balie, telefoon, online en sociale media. De gemeente zet via het programma Digitalisering, Innovatie en Informatie in op innovatieve technologieën en methoden om de dienstverlening te verbeteren, zoals voorspelmodellen, user experience labs en automatische afhandeling<sup>206</sup>.

Bij een fusie met Amsterdam zal de gemeentelijke dienstverlening anders worden ingericht dan inwoners van Oostzaan gewend zijn. De gemeente Amsterdam heeft namelijk een andere visie en aanpak op dienstverlening dan de gemeente Oostzaan. De dienstverlening van Amsterdam is vooral gericht op digitale kanalen en standaardisatie, terwijl de

<sup>201</sup> Uitvoeringsagenda visie op dienstverlening – gemeente Zaanstad

<sup>202</sup> Visie op dienstverlening – gemeente Zaanstad

<sup>203</sup> <https://www.zaanstad.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mPag=274>

<sup>204</sup> Interview Zaanstad

<sup>205</sup> <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/stadsbeheer/dienstverlening/>

<sup>206</sup> Agenda Digitale stad tussenrapportage 2021-2022 - gemeente Amsterdam



dienstverlening van Oostzaan meer persoonlijk en maatwerkgericht is<sup>207</sup>. Oostzaners zijn gewend aan de fysieke dienstverlening van de gemeente, waarbij ze direct contact hebben met een ambtenaar of bestuurder.

De gemeente Amsterdam heeft zeven stadsloketten, waar inwoners en ondernemers terecht kunnen voor producten en diensten op het gebied van onder meer burgerzaken, vergunningen, belastingen en zorg. Voor Oostzaners is het dichtstbijzijnde stadsloket gevestigd in Amsterdam-Noord, wat betekent dat de Oostzaners een langere reistijd hebben dan voorheen, aangezien het niet in de lijn der verwachtingen ligt dat bij een fusie tussen Oostzaan en Amsterdam het huidige loket in Oostzaan gehandhaafd blijft. De openingstijden van de stadsloketten zijn echter ruimer dan die van het gemeenteloket in Oostzaan<sup>208</sup>. In dit scenario gaan de inwoners van Oostzaan er vooral op vooruit wat betreft digitale dienstverlening.

Scenario 4: Fusie met Landsmeer

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario wordt voldaan aan deze norm, omdat de dienstverlening van de gemeente Landsmeer grotendeels overeenkomt met die van de gemeente Oostzaan, met enkele beperkingen zoals de beperktere openingstijden, maar over het algemeen zal er weinig veranderen voor de inwoners van Oostzaan bij een fusie tussen beide gemeenten.*

De dienstverleningsstrategie van Landsmeer is net als in Oostzaan gericht op een combinatie van digitale en fysieke dienstverlening. Via de digitale publieksbalie van de gemeente kunnen verschillende zaken geregeld worden, zoals het aanvragen van laadpalen, ontheffingen, paspoort en identiteitskaart<sup>209</sup>. Daarnaast kunnen meldingen in de woon- en leefomgeving ook via dit digitale loket worden gemaakt.

Wel hanteert Landsmeer beperktere openingstijden vergeleken met andere gemeenten. Burgerzaken is van 9 tot 12u geopend, behalve op donderdag, waarop ook avondopenstelling is. Het is de vraag welke werkwijze bij fusie tussen Oostzaan en Landsmeer gehanteerd wordt en de vraag of beide loketten gehandhaafd blijven. De reistijd van naar het loket in de buurgemeente is echter zowel met auto als openbaar vervoer beperkt. In dit scenario zal er weinig veranderen voor de inwoners van Oostzaan.

Scenario 5: Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

Bij het beoordelen van deze norm is er vooral gekeken naar publiekscommunicatie en de bereikbaarheid van de gemeente.

In dit scenario wordt voldaan aan deze norm. Ten eerste omdat de dienstverlening van de gemeente Oostzaan grotendeels overeenkomt met die van de gemeente Landsmeer en Wormerland, met enkele verschillen in de digitale communicatiemogelijkheden. We zien ook dat Landsmeer zeer actief is op sociale media en communicatie richting haar inwoners. Of de dienstverlening verder zal verbeteren in een ambtelijke fusie kan verschillen per taak. Bij bedrijfsvoeringstaken waarbij de *couleur locale* niet doorslaggevend is (zoals HR-taken) zal er winst op de realisatiekracht worden behaald. Bij andere gemeente-specifieke taken zal hetzelfde ambtelijke apparaat alsnog drie heren moeten dienen, waardoor er naar verwachting geen winst behaald zal worden op de realisatiekracht van het ambtelijk apparaat, maar ook geen achteruitgang.

<sup>207</sup> Begroting Oostzaan – Programma 1 - Dienstverlening

<sup>208</sup> <https://www.amsterdam.nl/contact/stadsloket-noord/>

<sup>209</sup> <https://publieksbalie.landsmeer.nl/>



Alle geïnterviewden geven aan een goed benaderbaar gemeentebestuur belangrijk te vinden. In de huidige situatie zijn Oostzaan en Landsmeer tevreden over de benaderbaarheid van het gemeentebestuur. Wormerland geeft in haar coalitieakkoord aan dat Wormerland staat voor “een bestuur dat nabij is, de verschillende belangen goed kent” en dat de kracht van kleine gemeenten vooral zit in de nabijheid.<sup>210</sup> Deze benaderbaarheid en nabijheid zal bij een ambtelijke fusie behouden blijven, gezien alle drie de gemeentebesturen blijven bestaan. Tegelijkertijd geeft men aan dat een goede bereikbaarheid weinig waard is als er vervolgens te weinig realisatiekracht is in het ambtelijk apparaat om het op te volgen in de dienstverlening, wat in de huidige situatie het geval is en hoogstwaarschijnlijk maar gering zal verbeteren bij een ambtelijke fusie. Hoewel het los staat van de dienstverleningsstrategie, blijft de realisatiekracht een punt van zorg.

Scenario 6: Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

In dit scenario wordt ook voldaan aan deze norm, omdat de dienstverlening van de gemeente Oostzaan grotendeels overeenkomt met die van de gemeente Landsmeer en Wormerland. Ten opzichte van de huidige situatie kan een bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland leiden tot meer eenheid in de voorzieningen en een grotere realisatiekracht. Het college van Oostzaan geeft aan in de uitvoering van de dienstverleningsstrategie tegen capaciteitsproblemen aan te lopen. Door een tekort aan personeel heeft Oostzaan bijvoorbeeld nog geen e-diensten in kunnen regelen. Landsmeer geeft aan dat de communicatie vanuit het gemeentebestuur naar tevredenheid is, maar het ambtelijk apparaat het erg druk heeft. Daardoor worden eerder gecommuniceerde onderwerpen in de dienstverlening soms te laat opgepakt.

Tegenover een grotere realisatiekracht staat een verminderde toegankelijkheid van de gemeenten. Alle geïnterviewden geven aan dat de afstand tussen bestuur en inwoner groter zal worden bij een bestuurlijke fusie. Tegelijkertijd geeft men aan dat een goede bereikbaarheid weinig waard is als er vervolgens te weinig realisatiekracht is in het ambtelijk apparaat om het op te volgen in de dienstverlening, wat in de huidige situatie het geval is. Dit zal naar verwachting verbeteren bij een bestuurlijke fusie.

Scenario 7: Fuseren met Purmerend

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*Purmerend is een veel grotere gemeente dan Oostzaan en er zullen waarneembare verschillen zijn in de herkenbaarheid van het beleid, echter is het de verwachting dat de gemeente voldoende slaagt in het bedienen van diverse bevolkingsgroepen. Er is een hoge mate van digitale dienstverlening beschikbaar, aangevuld door fysieke mogelijkheden op het gemeentehuis of via collega's in de wijken. Ook is er aandacht voor kwetsbare doelgroepen en heeft de gemeente toegezegd om eind 2025 een inclusiviteits- en toegankelijkheidsagenda te publiceren.<sup>211</sup> De continuïteit van fysieke loketten en bijbehorende dienstverlening in de kernen is niet gegarandeerd in dit scenario, wat een aandachtspunt is voor het behoud van de toegankelijkheid hiervan.*

Bij de dienstverlening van de Purmerend staat het belang van haar inwoners en ondernemers voorop, en het gemak centraal. Purmerend ‘levert maatwerk binnen de geldende wet- en regelgeving’. De gemeente heeft een fysiek loket op het gemeentehuis in Purmerend en een breed scala aan digitale dienstverlening. Er kan bijvoorbeeld gemakkelijk een melding over de openbare ruimte worden gedaan, of informatie worden gevonden over gemeentelijke subsidieregelingen op de website. Purmerend investeert om de dienstverlening zoveel mogelijk (digitaal) toegankelijk te maken voor alle inwoners, ook als dit minder vanzelfsprekend is voor bijvoorbeeld inwoners die hier extra hulp bij nodig hebben,<sup>212</sup> en

<sup>210</sup> [Coalitieakkoord Wormerland 2022-2026](#)

<sup>211</sup> [Inclusieagenda \(inclusief toegankelijkheidsagenda\) | Gemeenteraad Purmerend](#)

<sup>212</sup> [Verklaring van purmerend.nl | Invulassistent Toegankelijkheidsverklaring](#)



streeft naar een hoge klanttevredenheid. Daarbij blijven de loketten beschikbaar voor persoonlijk contact; er wordt dus niet enkel doorverwezen naar automatisch gegenereerde hulpverlening.

Inwoners kunnen voor hulp of zorgvragen terecht bij het WMO- of Jongerenloket,<sup>213</sup> waarbij de gemeente de ruimte neemt om in te spelen op wat er nodig is. Dit betekent dat de gemeente inzet op maatwerk en bijvoorbeeld bijzondere bijstand afstemt op de specifieke situatie van de aanvrager. Hierdoor staat de inwoner centraal en wordt de hulpverlening verbeterd.<sup>214</sup> Deze manier van werken uit zich óók in het andere welzijnswerk dat de gemeente doet, zoals werkbemiddeling.

In dit scenario blijven er voldoende mogelijkheden voor de inwoners van Oostzaan om passende dienstverlening te vinden en krijgen. Er is blijvend aandacht om de dienstverlening te verbeteren en toegankelijker te maken, echter is er ook nu al sprake van een kwalitatief goede digitale dienstverlening vanuit de gemeente en is er veel maatwerk mogelijk bij specifieke hulpvragen.

### 3.3.2 De gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

#### **In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal de gemeente Oostzaan gedeeltelijk kunnen blijven investeren in lokale voorzieningen. Het oordeel dat in dit scenario gedeeltelijk wordt voldaan aan de norm dat de gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau is gebaseerd op de beperkte financiële mogelijkheden van Oostzaan om te investeren in nieuwe of verbeterde voorzieningen, ondanks het behoud van het bestaande niveau van voorzieningen en voldoende financiële ruimte voor onderhoud. Deze beperkingen worden versterkt door de noodzaak om tegelijkertijd te investeren in de organisatie. Er bestaat een risico dat een toename van de financiële druk kan leiden tot een vermindering van beschikbare middelen voor investeringen in nieuwe en/of bestaande voorzieningen.*

Oostzaan kent een breed scala aan voorzieningen, van diverse sportfaciliteiten, een theater en een buurthuis, tot een bibliotheek, een sociaal plein en een fysiek loket voor interactie met de gemeente. In het kader van de doorontwikkeling van de OVER-gemeenten is het waarschijnlijk dat deze voorzieningen behouden kunnen blijven, wat resulteert in een relatief hoog voorzieningenniveau voor een kleine gemeente als Oostzaan. De infrastructuur van de meeste van deze voorzieningen (bijvoorbeeld de staat van de accommodaties) is in relatief goede staat en de begroting voorziet in periodiek onderhoud<sup>215</sup>. Echter, de financiële mogelijkheden van de gemeente om te investeren in nieuwe of verbeterde voorzieningen zijn beperkt, ook omdat de gemeente tegelijkertijd moet blijven investeren in de organisatie.

Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

#### **In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*Het oordeel dat in dit scenario gedeeltelijk wordt voldaan aan de norm dat de gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau is gebaseerd op de onzekerheid of alle lokale voorzieningen in Oostzaan zullen blijven bestaan na een fusie met Zaanstad, evenals de beperkte financiële mogelijkheden van Zaanstad om te investeren in nieuwe voorzieningen. Hoewel Zaanstad een breed scala aan voorzieningen heeft en streeft naar een basisniveau van voorzieningen in elke wijk, zal Oostzaan moeten concurreren met andere kernen binnen Zaanstad om het huidige voorzieningenniveau te handhaven, waardoor bepaalde voorzieningen zoals het sociaal plein en het fysieke loket mogelijk kwetsbaar zijn.*

<sup>213</sup> [Contact Loket Wmo | Gemeente Purmerend](#)

<sup>214</sup> [Maatwerk participatiewet krijgt jongeren weer op de rit | Eerst een thuis](#)

<sup>215</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten



Zaanstad hanteert een visie op voorzieningenniveau die een evenwicht tussen stedelijke en wijkgerichte voorzieningen nastreeft<sup>216</sup>. Zaanstad beschikt over een breed scala aan sociale, sportieve, culturele en zorgvoorzieningen, passend bij een stad van haar omvang. Inwoners van Oostzaan maken al veelvuldig gebruik van deze voorzieningen, in het bijzonder de zorgvoorzieningen. De gemeente streeft naar een basisoniveau van voorzieningen in elke wijk, ondersteund door een aantal regionale en metropolitane voorzieningen die de aantrekkelijkheid van de gemeente verhogen. Bovendien is er een focus op de transformatie van bedrijventerreinen tot gemengde woon-werkgebieden met een hoog lokaal voorzieningenniveau, als maatregel tegen de krapte op de woningmarkt<sup>217</sup>.

Echter, de financiële ruimte van Zaanstad om te investeren in nieuwe of verbeterde voorzieningen is beperkt<sup>218</sup>. In dit scenario zal Oostzaan, als onderdeel van de grotere gemeente, moeten concurreren met andere kernen binnen Zaanstad om het huidige voorzieningenniveau te handhaven. In deze context zijn voorzieningen zoals het sociaal plein en het fysieke loket in Oostzaan mogelijk kwetsbaar.

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*Het oordeel dat in dit scenario wordt voldaan aan de norm dat de gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau is gebaseerd op de voldoende mogelijkheden en middelen die Amsterdam heeft om toekomstige investeringen in nieuwe, passende voorzieningen in de kernen te ondersteunen. Hoewel veranderende prioriteiten en beleidskeuzes invloed kunnen hebben op het behoud van de huidige voorzieningen, bieden de referentienormen van Amsterdam genoeg vertrouwen dat er voldoende zal worden geïnvesteerd in nieuwe of reeds aanwezige voorzieningen. Er is echter wel aandacht voor mogelijke concurrerende vraagstukken en moeilijke keuzes binnen het stadsdeel, waarbij Oostzaan mogelijk het onderspit kan delven.*

Amsterdam hanteert referentienormen die richtlijnen bieden voor ruimtereserveringen voor maatschappelijke voorzieningen, groen en speelgebieden binnen verschillende gebiedsontwikkelingen<sup>219</sup>. Hoewel deze referentienormen als leidraad dienen, is verdere specifieke invulling per gebied veelal noodzakelijk. Uitgaande van dit normenkader wordt rekening gehouden met de kenmerken van een 'groenblauwe' kern (woonwijken die hun kwaliteit en aantrekkelijkheid ontleen aan hun groene en/of waterrijke karakter en hun rustige uitstraling) bij het bepalen van investeringen in voorzieningen. Voor een kleinere, groenblauwe kern zoals Oostzaan houdt dit volgens de referentienormen in dat er waarschijnlijk meer voorzieningen op het gebied van onderwijs en zorg zullen bijkomen dan verdwijnen<sup>220</sup>.

Ook voor sportvoorzieningen biedt de referentienorm meer dan genoeg ruimte, met 2400m<sup>2</sup> aan binnensport en 235.000m<sup>2</sup> aan buitensportvelden in Oostzaan. De norm beschrijft tevens voldoende ruimte voor groen (24m<sup>2</sup> per inwoner) en speelgebieden. Amsterdam heeft bovendien voldoende capaciteit en middelen voor het uitvoeren van (achterstallig) onderhoud.

Hoewel Amsterdam aangeeft het voorzieningenniveau in de kernen te willen behouden, is een belangrijk aandachtspunt dat er rond investeringen in voorzieningen diverse concurrerende vraagstukken kunnen spelen binnen het betreffende stadsdeel. Dit kan leiden tot moeilijke keuzes waarbij Oostzaan mogelijk het onderspit delft. In dit scenario geven de

<sup>216</sup> Visie op dienstverlening - gemeente Zaanstad

<sup>217</sup> Economische visie Zaanstad – 3.1 Economische visie met hoofddoelen

<sup>218</sup> Begroting Zaanstad 2022-2025

<sup>219</sup> Referentienorm maatschappelijke voorzieningen gemeente Amsterdam

<sup>220</sup> Referentienorm maatschappelijke voorzieningen gemeente Amsterdam



referentienormen van Amsterdam echter voldoende vertrouwen dat er afdoende zal worden geïnvesteerd in nieuwe of reeds aanwezige voorzieningen, ondanks mogelijke concurrentie op bepaalde onderdelen met de rest van het stadsdeel.

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*Het oordeel dat in dit scenario gedeeltelijk wordt voldaan aan de norm dat de gemeente blijft investeren in het lokale voorzieningenniveau is gebaseerd op de financiële druk die het hoge niveau van voorzieningen in Landsmeer met zich meebrengt en de mogelijke impact op de begroting. Hoewel er momenteel voldoende financiële middelen worden vrijgemaakt voor de voorzieningen, gaat dit vaak ten koste van andere noodzakelijke investeringen. Er bestaat een risico dat een toename van de financiële druk kan leiden tot een vermindering van beschikbare middelen voor investeringen in nieuwe en/of bestaande voorzieningen. Daarom is het belangrijk om een evenwicht te vinden tussen het behouden van het hoge voorzieningenniveau en het verantwoordelijk beheren van de gemeentelijke financiën.*

Landsmeer is trots op haar hoge voorzieningenniveau en in het coalitieakkoord wordt een rijk aanbod aan voorzieningen benoemd als een 'kernkwaliteit' van de gemeente<sup>221</sup>. In veel aspecten vertoont Landsmeer overeenkomsten met Oostzaan, met substantiële investeringen in sportvelden, verenigingen, maar ook in faciliteiten zoals een zwembad en een bibliotheek. De gemeente streeft ernaar het voorzieningenniveau op peil te houden, maar de financiële druk kan dit gecompliceerd maken.

Voor nu worden er voldoende financiële middelen vrijgemaakt voor de voorzieningen, maar dit gaat vaak ten koste van andere noodzakelijke investeringen<sup>222</sup>. Het is niet ondenkbaar dat een toename van de financiële druk kan leiden tot een noodzakelijke vermindering van beschikbare middelen voor investeringen in nieuwe en/of bestaande voorzieningen.

In dit scenario ontstaat een gemeente die in beperkte mate financiële ruimte heeft om te blijven investeren in het huidige hoge niveau van voorzieningen. Hierbij bestaat het risico dat dit niveau in de toekomst onhoudbaar wordt. Daarom is het belangrijk om een evenwicht te vinden tussen het behouden van het hoge voorzieningenniveau en het verantwoordelijk beheren van de gemeentelijke financiën.

Scenario 5: Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

Of een gemeente kan blijven investeren in het lokale voorzieningenniveau is afhankelijk van de financiële positie van een gemeente. Oostzaan heeft momenteel beperkte financiële mogelijkheden om te investeren in nieuwe of verbeterde voorzieningen en deze financiële positie zal niet veranderen bij een ambtelijke fusie. Ondanks dat Oostzaan een breed scala aan voorzieningen kent, de huidige infrastructuur van de meeste voorzieningen in relatief goede staat is en de begroting voorziet in periodiek onderhoud, gaat het niveau van de huidige voorzieningen achteruit.<sup>223</sup> Ten opzichte van de huidige situatie zal er bij een ambtelijke fusie geen verandering optreden als het gaat om de investeringen in het lokale voorzieningenniveau en wordt – net als in de huidige situatie – gedeeltelijk voldaan aan deze norm.

Tegelijkertijd willen we wel meegeven dat het financiële meerjarenperspectief er niet buitengewoon rooskleurig uitziet. Omdat uit het participatieonderzoek is gebleken dat het voorzieningenniveau bepalend is voor de lokale identiteit, is het belangrijk dat er structureel voldoende financiële middelen blijven om te voorzieningen te behouden. Bij voorzieningen

<sup>221</sup> Coalitieprogramma 2022-2026 Landsmeer

<sup>222</sup> Interviews en gesprekken Landsmeer

<sup>223</sup> Interviews Oostzaan



wordt vooral gesproken over het basisonderwijs, de bibliotheek, betaalbare woningen en het openbaar vervoer. Tegelijkertijd wordt er in het participatietraject ook gewaarschuwd voor belastingverhogingen.<sup>224</sup>

Scenario 6: Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

Een bestuurlijke fusie *kan* de financiële positie van de gemeente Oostzaan enigszins verbeteren, maar tegelijkertijd is het een verwaarloosbaar verschil als het gaat om investeringen in het lokale voorzieningenniveau. In zowel de huidige situatie als bij een ambtelijke of bestuurlijke fusie moeten keuzes gemaakt worden die de voorzieningen treffen. Geïnterviewden geven aan dat – wanneer men puur naar het aantal voorzieningen in Oostzaan, Landsmeer en Wormerland kijkt – de kans aanwezig is dat er keuzes worden gemaakt die het aantal voorzieningen juist verminderen, bijvoorbeeld wanneer er bezuinigd moet worden.<sup>225</sup> Wanneer vanuit financieel oogpunt een beslissing moet worden gemaakt over voorzieningen, wordt bij een bestuurlijke fusie naar spreiding van voorzieningen binnen een gemeente gekeken en zal er sneller een voorziening geëlimineerd kunnen worden. Dit vormt volgens geïnterviewden een reëel risico bij een bestuurlijke fusie van deze gemeenten. Tegelijkertijd zullen er in de huidige situatie ook keuzes moeten worden gemaakt die invloed kunnen hebben op het voorzieningenniveau. Het is belangrijk om te vermelden dat dit veelal politieke keuzes zijn.

Scenario 7: Fuseren met Purmerend

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*Hoewel er op dit moment veel gemeenten zijn die te maken hebben met financiële druk als gevolg van de terugval van middelen uit het gemeentefonds, is het de verwachting dat er geïnvesteerd kan blijven worden in de lokale voorzieningen in de nieuwe situatie. In het verleden heeft Purmerend veelal gekozen voor het behoud van voorzieningen, bijvoorbeeld via concrete afspraken over voorzieningen tijdens de fusie met de Beemster. Purmerend heeft een aantal financiële uitdagingen, maar zal naar alle waarschijnlijkheid het behoud van lokale voorzieningen, in ieder geval de komende tijd, kunnen garanderen. Dit heeft de gemeente in de afgelopen fusie met de Beemster ook effectief gedaan. Hoewel veranderende prioriteiten en beleidskeuzes invloed kunnen hebben op het behoud van (fysieke) voorzieningen, kunnen er zorgvuldige afspraken gemaakt worden om voldoende vertrouwen te creëren in het behoud van de relevante voorzieningen.*

Purmerend heeft aandacht voor het niveau van voorzieningen in de kernen van de gemeente, een belangrijke constatering gezien de significante ontwikkeling van verschillende gebieden in de regio, zowel op het gebied van woningbouw als de ontwikkeling van bedrijventerreinen en een mobiliteitshub. In de visie op de dagelijkse voorzieningenstructuur in de wijken en dorpen van de gemeente wordt het belang van een wijkwinkelcentrum benadrukt als ‘hart van de wijk waar verschillende functies samenkomen’ en waar inwoners ook in de toekomst van hun behoeften kunnen worden voorzien.<sup>226</sup> Purmerend beschikt daarnaast als grote gemeente over een flink aantal sociale, sportieve, zorg- en culturele voorzieningen.

Daarnaast beschrijft de gemeente dat ‘voorzieningen die bij de dorpen en wijken passen, van belang zijn’ en dat ‘de gemeente hier haar faciliterende rol ziet’. Tijdens de herindeling met Beemster zijn er specifieke afspraken gemaakt over lokale voorzieningen, iets wat in deze situatie ook gewenst zal zijn.<sup>227</sup> Dit geeft vertrouwen dat er zorgvuldig gekeken zal worden naar de belangen van de inwoners van Oostzaan als het over voorzieningen gaat. Het is echter de vraag of

<sup>224</sup> Oplegnotitie participatietraject bestuurlijke toekomst Oostzaan 2023

<sup>225</sup> Interviews Oostzaan en Landsmeer

<sup>226</sup> Beleidskader dagelijkse voorzieningenstructuur Purmerend

<sup>227</sup> Herindelingsadvies Beemster en Purmerend



inwoners van Oostzaan veel gebruik zullen maken van de voorzieningen die nu in Purmerend beschikbaar zijn, omdat de afstand naar deze voorzieningen relatief groter is.

Purmerend erkent het belang van gemeenschapszin en regionale verbanden, en ondersteunt deze waarden door te investeren in festiviteiten en deze (mede) te organiseren of faciliteren.<sup>228</sup> In de nieuwe situatie heeft de gemeente voldoende ruimte om te blijven investeren in de lokale voorzieningen en kunnen er zorgvuldige afspraken worden gemaakt om het voorzieningenniveau toekomstbestendig te maken.

### 3.3.3 De gemeente is toegankelijk voor iedereen

Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

#### **In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*Het oordeel dat in dit scenario wordt voldaan aan de norm dat de gemeente toegankelijk is voor iedereen is gebaseerd op de bevindingen dat de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur makkelijk bereikbaar en over het algemeen goed toegankelijk zijn. Er wordt frequent contact onderhouden met de inwoners, de toegang tot het gemeentehuis is laagdrempelig en er wordt rekening gehouden met de verschillende bevolkingsgroepen binnen de gemeente. De missie van OVER-gemeenten en de betrokkenheid van inwoners bij beleidsontwikkeling onderstrepen deze toegankelijkheid. Hoewel er soms vertragingen zijn vanwege personeelstekorten, is er voldoende capaciteit om te investeren in participatie en om rekening te houden met de verschillende bevolkingsgroepen. Het belangrijkste aandachtspunt in de verdere ontwikkeling van dit scenario is het waarborgen van voldoende capaciteit om de Oostzaanse politiek bij te benen en aandacht te hebben voor signalen van de organisatie.*

De missie van OVER-gemeenten onderstreept dat zij 'investeert in de kracht van de samenleving, aandacht heeft voor de menselijke maat en dat iedereen mag meedoen'<sup>229</sup>. Uit de gesprekken met betrokken blijkt dat de organisatie open, extern georiënteerd en klantgericht werkt. Inwoners die ondersteuning nodig hebben, kunnen deze gemakkelijk en dichtbij vinden. De organisatie is goed in staat om de behoeften van haar inwoners te identificeren en te betrekken bij beleidsontwikkeling, dankzij de korte lijnen binnen de gemeente. Het fysieke loket van de gemeente draagt hieraan bij.

De burgemeester, wethouders en raadsleden zijn goed zichtbaar en toegankelijk voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Er is ook aandacht voor de verschillende groepen binnen de samenleving, waarbij beleid en uitvoering op deze groepen worden afgestemd. In een verdere ontwikkeling van dit scenario zullen deze kwaliteiten behouden blijven, aangezien de organisatie aangeeft dat zij hier aandacht aan zal blijven besteden. Er moet echter wel opgemerkt worden dat bepaalde initiatieven soms vertraging oplopen vanwege personeelstekorten, zoals het project 'Integrale aanpak voor professionals in het maatschappelijk veld' en de ontwikkeling van een hybride en groepsgewijze vorm van dienstverlening voor bijstandsccliënten<sup>230</sup>.

In dit scenario zal er daarom voldoende capaciteit moeten worden geboden aan de ambtelijke organisatie om te kunnen investeren in de participatie van inwoners, en om rekening te kunnen houden met de verschillende bevolkingsgroepen binnen de samenleving. De korte lijnen tussen politiek en zowel samenleving, als organisatie, zorgen er soms voor dat de organisatie moeite heeft om de Oostzaanse politiek bij te benen. In een verdere ontwikkeling van dit scenario is het belangrijk om aandacht te hebben voor deze signalen.

<sup>228</sup> Interview Purmerend

<sup>229</sup> Visiedocument sociaal domein gemeente Oostzaan en Wormerland 2021

<sup>230</sup> Najaarsbericht 2021 - gemeente Oostzaan



Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal het de gemeente gedeeltelijk lukken om toegankelijk te zijn voor iedereen. De bestuurs- en organisatiestructuur van Zaanstad maakt dat de lijnen tussen inwoners en bestuur en ambtelijke organisatie in dit scenario significant groter zijn, wat de benaderbaarheid vermindert. Ondanks dit heeft Zaanstad een doordachte visie op burgerparticipatie en biedt het verschillende opties voor inspraak.*

Zaanstad heeft een uitgebreid participatieprotocol opgesteld, dat voorziet in een kader voor maatschappelijke initiatieven en burgerparticipatie<sup>231</sup>. Sinds 2022 heeft de gemeente een speciale website gelanceerd voor de betrokkenheid van bewoners en vrijwilligersorganisaties, genaamd 'Voor je Wijkie'<sup>232</sup>. Daarnaast experimenteren ze met uiteenlopende participatie-instrumenten, zoals burgerraden en het 'Right to Challenge', waarvoor een investering van €200.000 is gereserveerd<sup>233</sup>.

Zijnde een grotere gemeente is Zaanstad minder persoonlijk en toegankelijk voor de inwoners van Oostzaan. De burgemeester, wethouders en raadsleden zijn minder zichtbaar en aanspreekbaar voor burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Daarnaast zijn er uitdagingen gerelateerd aan de veelheid van belangen en vraagstukken binnen een grotere gemeente zoals Zaanstad, die mogelijk niet altijd overeenkomen met de lokale realiteit van Oostzaan.

In dit scenario zijn er genoeg mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen en te participeren in de besluitvorming van de gemeente. Echter, de manier van interactie zal significant veranderen en wellicht minder persoonlijk zijn dan de inwoners van Oostzaan nu gewend zijn. Het direct aanspreken van een bestuurder op straat of in het gemeentehuis, of het direct contacteren van iemand binnen de ambtelijke organisatie, zal wellicht minder het geval zijn.

Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal het de gemeente gedeeltelijk lukken om toegankelijk te zijn voor iedereen, mede doordat de bestuurs- en organisatiestructuur van Amsterdam de benaderbaarheid van inwoners en de directe interactie tussen burgers, bestuur en ambtelijke organisatie vermindert ten opzichte van de huidige situatie in Oostzaan. Hoewel Amsterdam een doordachte visie op burgerparticipatie heeft en verschillende opties biedt voor inspraak, is Amsterdam als grote gemeente met een complexe bestuursstructuur minder persoonlijk en benaderbaar voor inwoners. De zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van de burgemeester, wethouders en raadsleden zijn minder prominent. Hoewel er mogelijkheden zijn voor burgers om invloed uit te oefenen en te participeren, zal de manier van interactie significant veranderen en wellicht minder persoonlijk zijn dan wat de inwoners van Oostzaan gewend zijn.*

Amsterdam heeft een welomlijnd beleidskader voor participatie. Het maakt gebruik van verkennende sessies om heldere doelstellingen met bewoners vast te stellen, en van Bewoners Effect Rapportages (BER). Een openbaar overzicht van lopende inspraaktrajecten draagt bij aan de transparantie, en de gemeente streeft ernaar dat elke buurt gemakkelijk toegang heeft tot contactpersonen voor participatie<sup>234</sup>. Een gebiedsgerichte benadering wordt nagestreefd, met participatie van de buurt en kennis vanuit de gebiedsteams als uitgangspunten. Daarnaast heeft de gemeente een jongerenpunt en gebruikt zij buurtteams om ondersteuning te bieden bij vraagstukken rondom zorg, wonen, gezondheid, werk en financiën. Het uitvoeringsplan voor inclusie en diversiteit van de organisatie richt zich op verschillende aspecten,

<sup>231</sup> Zaans Participatieprotocol 2021

<sup>232</sup> <https://voorjewijkie.nl/en/>

<sup>233</sup> Kaderbrief 2023 – 2026 Zaanstad

<sup>234</sup> Beleidskader participatie 2021 - Amsterdam



zoals sociale veiligheid, anti-discriminatie, toegankelijkheid, en een representatieve personeelssamenstelling<sup>235</sup>. Amsterdam heeft een ruim aanbod aan digitale diensten, die het nastreeft om 24/7 en voor iedereen beschikbaar te maken<sup>236</sup>.

De Amsterdamse Rekenkamer stelt dat de argumentatie en verantwoording van ambtenaren wanneer het aankomt op participatie (in de participatieparagraaf) vaak onvoldoende is. Te vaak worden organisaties i.p.v. bewoners in het proces betrokken en in sommige gevallen lijkt participatie te worden afgehouden. Het gaat dan voornamelijk om paragrafen waarin het ontbreken van een wettelijke verplichting als argument wordt aangehaald om geen participatie toe te passen<sup>237</sup>.

In dit scenario zullen er verschillende mogelijkheden zijn voor inwoners om input te leveren en te participeren in besluitvorming van de gemeente, al zal dit op een andere manier gebeuren dan waar de inwoners van de gemeente Oostzaan nu aan gewend zijn. Het direct aanspreken van een bestuurder op straat of in het gemeentehuis, of het direct contacteren van iemand binnen de ambtelijke organisatie, zal nauwelijks het geval zijn.

Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal het de gemeente goed lukken om toegankelijk te zijn voor iedereen, omdat de nabijheid van bestuur en organisatie en de korte communicatielijnen kenmerkend zijn voor zowel Oostzaan als Landsmeer. De sterke traditie van burgerparticipatie in Landsmeer en de betrokkenheid van diverse sectoren en groepen binnen de samenleving dragen bij aan het behoud van deze kwaliteiten. Hoewel er capaciteitsproblemen binnen de ambtelijke organisatie zijn die bepaalde activiteiten vertragen, zal de gemeente naar verwachting goed toegankelijk blijven voor haar inwoners, dankzij het behoud van korte communicatielijnen en de inzet van fysieke servicepunten en digitale diensten.*

Landsmeer heeft een sterke traditie van burgerparticipatie, waarbij diverse sectoren en groepen binnen de samenleving betrokken worden bij relevante ontwikkelingen<sup>238</sup>. Dit benadrukt de noodzaak van burgerbetrokkenheid bij sociale, maatschappelijke en economische kwesties om de doelstellingen van de gemeente Landsmeer te realiseren. De omvang van de gemeente zorgt ervoor dat de bestuurlijke structuur gemakkelijk bereikbaar en toegankelijk blijft, een eigenschap die de inwoners van Oostzaan zullen herkennen.

De organisatie heeft een nauwe band met de gemeenschap en onderhoudt regelmatig contact met haar inwoners, zoals blijkt uit succesvolle participatieprojecten zoals de herinrichting van de wijk Havenzathe en de frequente inzet van digitale enquêtes<sup>239,240</sup>. Fysieke servicepunten complementeren een effectief aanbod van digitale diensten en raadsleden zijn ook via de website toegankelijk voor inspraak en contact<sup>241</sup>. Er moet echter worden opgemerkt dat een deel van deze activiteiten kwetsbaar kan zijn door capaciteitsproblemen binnen de ambtelijke organisatie, zoals blijkt uit vertragingen bij

<sup>235</sup> Uitvoeringsplan inclusie en diversiteit – gemeente Amsterdam

<sup>236</sup> Agenda Digitale stad tussenrapportage 2021-2022 - gemeente Amsterdam

<sup>237</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam - Participatieparagraaf

<sup>238</sup> Interviews en gesprekken Landsmeer

<sup>239</sup> [https://www.landsmeer.nl/wonen\\_werken\\_en\\_leven/projecten/havenzathe\\_herinrichting\\_uitvoering/](https://www.landsmeer.nl/wonen_werken_en_leven/projecten/havenzathe_herinrichting_uitvoering/)

<sup>240</sup> <https://www.facebook.com/gemeentelandsmeer/photos/a.1461281377429526/3425212997703011/?type=3>

<sup>241</sup> <https://publieksbalie.landsmeer.nl/>



de oplevering van een participatieplan en het project 'Participatie binnen de Omgevingswet' als gevolg van langdurige uitval van personeel<sup>242</sup>.

In dit scenario is het van cruciaal belang om voldoende capaciteit te blijven bieden aan de ambtelijke organisatie om de participatie van burgers te kunnen ondersteunen en de kernkwaliteiten ervan te behouden. Met behoud van de korte communicatielijnen zal de gemeente naar verwachting goed toegankelijk blijven voor haar inwoners

Scenario 5: Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

Bij zowel de gemeente Oostzaan als de gemeente Landsmeer is het gemeentebestuur goed toegankelijk voor de inwoners van de gemeenten. Het gemeentebestuur kent haar inwoners goed, is makkelijk via mail of telefoon te bereiken en wordt vaak zelfs herkend in de supermarkt. Zo gaf de burgemeester van Landsmeer – Léon de Lange – aan dat hij in een WhatsAppgroep zit met een aantal inwoners over de opvang van Oekraïense ontheemden. Het als inwoner op zo'n laagdrempelige manier contact hebben met inwoners geeft een gevoel van nabijheid. Ditzelfde geldt ook in Oostzaan, waar de bestuurders rechtstreeks in contact staan met inwoners.

De gemeente Oostzaan geeft aan weleens zorgen te hebben over de bereikbaarheid van het ambtelijk apparaat, aangezien het gemeentebestuur soms rechtstreeks wordt benaderd wanneer problemen niet snel opgevolgd worden. Dit heeft echter meer samenhang met de beperkte realisatiekracht van het ambtelijk apparaat. Ten opzichte van de huidige situatie zal een ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland geen verandering in toegankelijkheid met zich meebrengen. Alle drie de gemeentehuizen zullen blijven bestaan en laagdrempelig toegankelijk blijven. De inwoners zullen het gemeentebestuur nog steeds makkelijk kunnen benaderen.

Scenario 6: Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

Voor alle drie de gemeenten is de nabijheid van bestuur en organisatie, makkelijk informeel contact en korte communicatielijnen kenmerkend. Bij een bestuurlijke fusie zal de gemeente daarom alsnog goed toegankelijk zijn. Toch leven er een aantal zorgen op dit gebied: bij een bestuurlijke fusie zal hoogstwaarschijnlijk meer afstand ontstaan tussen gemeentebestuur en inwoner, omdat niet alle inwoners de bestuurders zo goed zullen kennen als in de huidige situatie. Tegelijkertijd is dit volledig afhankelijk van het nieuwe gemeentebestuur, waar de nieuwe bestuurders wonen binnen de gemeente en hoe makkelijk het nieuwe bestuur aanspreekbaar is. Ook wordt opgemerkt dat een gemeentebestuur met meer afstand wel eens voordelen met zich mee kan brengen. Met een bestuur op enige afstand is het makkelijker om een bredere belangenafweging te maken en worden sommige onderwerpen minder op de lange baan geschoven.

Het uiteindelijke oordeel dat er in dit scenario wordt voldaan aan de norm dat de gemeente toegankelijk is voor iedereen. Dit oordeel is gebaseerd op de bevindingen en opvattingen over toegankelijkheid die grotendeels overeenkomen tussen de drie gemeenten en de nabijheid van de organisatie en het bestuur. Men beschikt bij een bestuurlijke fusie over 25 raadsleden. Dat is weliswaar minder dan de som der delen (17+15+13=45), maar nog steeds relatief veel. Wanneer met fuseert met Amsterdam zullen deze lijnen er mogelijk helemaal niet zijn. Bij een fusie met Zaanstad in mindere mate.

Scenario 7: Fuseren met Purmerend

**In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario zal het de gemeente voldoende lukken om toegankelijk te zijn voor iedereen. De gemeente Purmerend wordt gekenmerkt door een platte organisatie en nabijheid van bestuur, een organisatie die ambieert om zoveel mogelijk van*

<sup>242</sup> Notitie BT BO-sessie april 2021 – Bijlage 5: voorbeelden knelpunten



*'buiten naar binnen te werken'. Zowel bestuurders als ambtenaren werken op locatie in de verschillende wijken en functioneren daar als ogen en oren van de organisatie. Hierdoor zijn er voor inwoners voldoende passende mogelijkheden om in contact te komen met hun gemeente. Daarnaast heeft de gemeente een duidelijke visie op participatie.<sup>243</sup> Hoewel er een grotere fysieke afstand ontstaat voor de inwoners van Oostzaan tot de loketten van de gemeente in dit scenario, zal de gemeente door haar benaderbaarheid en platte cultuur naar verwachting voldoende toegankelijk blijven.*

Purmerend hanteert een duidelijk kader voor participatie en benadrukt de meerwaarde van de mogelijkheid om de omgeving invloed te laten uit te oefenen en kennis in te brengen.<sup>244</sup> Hierin staat o.a. opgenomen dat iedereen moet kunnen meedoen, ongeacht achtergrond of vaardigheden. De gemeente participeert actief met haar inwoners, waaronder in de kernen, bijvoorbeeld rondom het realiseren van de nieuwe omgevingsvisie Purmerend 2050, de ontwikkeling van de Koog naar een volwaardige E|SPORTS TECH CAMPUS, de hondenvoorzieningen in de Beemster<sup>245</sup> en de herindeling van Park de Noord.<sup>246</sup> In deze plannen wordt vaak expliciet opgenomen welke activiteiten rondom communicatie en participatie de gemeente zal doen, waaronder periodieke nieuwsbrieven en laagdrempelige inloopbijeenkomsten. Het is te verwachten dat er ook in de nieuwe situatie voldoende mogelijkheden zijn voor de inwoners van Oostzaan om op relevante onderwerpen hun inspraak of bijdrage te leveren.

In dit scenario ontstaat er een grotere fysieke afstand tussen de gemeente en de inwoners van Oostzaan, echter zet de gemeente Purmerend in op zichtbaarheid en benaderbaarheid van bestuur en organisatie. Dat betekent dat er wijkwethouders aanwezig zijn in de kernen en dat ook ambtenaren van de gemeente lokaal aan de slag gaan. Doordat Purmerend als platte organisatie functioneert én veel maatwerk levert<sup>247</sup> is het niet de verwachting dat de groei van de belangen en vraagstukken in de nieuwe situatie tot toegankelijkheidsproblemen leidt voor de inwoners van Oostzaan. Er lijkt in deze situatie voldoende ruimte voor de inwoners van Oostzaan om via korte lijnen toegang te hebben tot hun eigen gemeente.

## 3.4 De gemeente als partner in de regio

### 3.4.1 De gemeente is een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner in de regio

#### Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

##### **In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm, omdat Oostzaan als kleine gemeente beperkte mogelijkheden heeft om invloed uit te oefenen en haar belangen op regionaal niveau te behartigen. Oostzaan ondervindt uitdagingen in het meebeslissen en meepraten over regionale onderwerpen, vooral in vergelijking met grote spelers zoals Zaanstad en Amsterdam. Hoewel Oostzaan actieve rollen kan vervullen in bepaalde samenwerkingsverbanden, kunnen de belangen soms botsen met die van andere gemeenten. De gemeente heeft vaak niet voldoende ambtelijke capaciteit om inhoudelijke voorbereidingen te treffen en haar wensen en belangen consistent te vertegenwoordigen. Desondanks heeft Oostzaan een regionale voorbeeldfunctie getoond in de opvang van Oekraïense vluchtelingen, wat een belangrijk regionaal thema is. Ondanks inspanningen om de ambtelijke vertegenwoordiging te verbeteren, blijft Oostzaan als relatief kleine speler in de regio ook bij een doorontwikkeling van OVER-gemeenten beperkt in haar mogelijkheden om invloed uit te oefenen.*

<sup>243</sup> Purmerendse Participatie - Nota van uitgangspunten

<sup>244</sup> Idem.

<sup>245</sup> Evaluatie Hondenbeleid 2023

<sup>246</sup> [Park De Noord | Gemeente Purmerend](#)

<sup>247</sup> Interview Purmerend



Oostzaan heeft te maken met grote spelers in de regio, zoals Zaanstad en Amsterdam, die veel invloed hebben op de regionale agenda en besluitvorming. Oostzaan kan niet altijd voldoende meepraten of meebeslissen over onderwerpen die voor haar van belang zijn, en heeft niet voldoende capaciteit om consequent voldoende inhoudelijke voorbereiding te treffen<sup>248</sup>. Dit is inherent aan een kleine gemeente in een regio waarin zich eveneens grote en middelgrote gemeenten bevinden. Een voorbeeld van een samenwerkingsverband waarin Oostzaan ook de andere partners die zijn meegenomen in dit onderzoek tegenkomt, is het Recreatieschap Twiske-Waterland, dat verantwoordelijk is voor het beheer en de ontwikkeling van het gebied. Oostzaan vervult een actieve rol in dit schap. Soms botsen de belangen van Oostzaan met die van andere gemeenten, bijvoorbeeld over de mate van recreatieve ontwikkeling en festivals in het natuurgebied. Oostzaan moet dan een balans vinden tussen haar eigen wensen en die van de andere partijen, maar Oostzaan probeert hiermee wel stem te geven aan de behoeften van haar inwoners.. Op een aantal belangrijke dossiers lukt het de gemeente slechts gedeeltelijk om het belang van Oostzaan te behartigen aan de regionale tafels. Zo heeft Oostzaan bijvoorbeeld geen eigen woningbouwprogramma of -visie en is afhankelijk van de afspraken die in de MRA worden gemaakt. Oostzaan heeft ook geen eigen mobiliteitsplan of -visie en is afhankelijk van de plannen die in de Vervoerregio worden gemaakt. Ook grote deals voor woningbouw- of andere investeringen komen niet vanuit de koker van Oostzaan.

Oostzaan heeft een regionale voorbeeldfunctie in de opvang van Oekraïners, die begin 2022 naar Nederland zijn gekomen als gevolg van de oorlog in hun land. Oostzaan heeft de afgelopen maanden tientallen Oekraïense vluchtelingen opgevangen, voornamelijk in het Van der Valk hotel, en begeleid naar werk, onderwijs en integratie<sup>249</sup>. De gemeente is voornemens om in de toekomst op zoek te gaan naar een meer duurzame huisvesting voor deze groep. Dit is een belangrijk regionaal thema en een grote prestatie voor een relatief kleine gemeente.

Ondanks de inspanningen vanuit OVER-gemeenten om de ambtelijke vertegenwoordiging in de regionale samenwerkingsverbanden te verbeteren, blijft Oostzaan in de toekomst bij doorontwikkeling in dit scenario een relatief kleine speler en zijn de mogelijkheden om invloed uit te oefenen beperkt. Bij doorontwikkeling kan de gemeente wel nastreven vaker op te trekken met andere landelijke gemeenten in de regio, zoals Waterland of Edam-Volendam, om zo haar belangen beter te verdedigen.

## **Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad**

### **In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*Het oordeel dat in dit scenario wordt voldaan aan de norm is gebaseerd op de constatering dat Zaanstad een actieve en zichtbare speler is in de regio. De gemeente neemt deel aan een groot aantal regionale samenwerkingsverbanden en heeft een sterke positie in de Metropoolregio Amsterdam en de Regio Zaanstreek-Waterland. Zaanstad speelt een trekkende rol op verschillende thema's, zoals het sociaal domein, leefbaarheid en bereikbaarheid. De gemeente heeft ook afspraken gemaakt over de regionale woningmarkt. In dit scenario zal de nieuwe gemeente een grotere invloed en rol hebben in de regio, wat ten goede komt aan de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen uit Oostzaan.*

Zaanstad neemt deel aan 36 regionale samenwerkingsverbanden, waarmee het een groot netwerk heeft in de regio. Zaanstad heeft een sterke positie in de Metropoolregio Amsterdam (MRA), waar het onder meer lid is van het platform Economie en vertegenwoordigd is in het dagelijks en algemeen bestuur. De gemeente speelt ook een leidende rol in de Regio Zaanstreek-Waterland, waar het samen met Purmerend en Edam-Volendam het grootste aandeel heeft in de gemeenschappelijke regeling.

<sup>248</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten

<sup>249</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten



Zaanstad heeft op verschillende thema's een zichtbare en trekkende rol in de regio. Zo heeft Zaanstad samen met Amsterdam een Regio Deal ZaanIJ gesloten met het Rijk, waarin 15 projecten zijn opgenomen om de leefbaarheid, bereikbaarheid en duurzaamheid van het gebied te verbeteren<sup>250</sup>. Verder is Zaanstad actief bezig met het versterken van de regionale woningmarkt, waar het onder meer afspraken heeft gemaakt met de MRA over de bouw van 20.000 woningen tot 2025<sup>251</sup>.

In dit scenario krijgt de nieuwe gemeente een grotere invloed en rol in de regio, waar inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen uit Oostzaan van meeprofiteren.

### **Scenario 3: Fusie met Amsterdam**

#### **In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario wordt aan de norm voldaan, omdat Amsterdam de meest invloedrijke speler is in de regio en op veel onderwerpen een trekkende rol speelt. Amsterdam neemt actief deel aan regionale projecten en programma's en vervult ook bestuurlijk een leidende rol in verschillende samenwerkingsverbanden.*

Een voorbeeld van een regionaal thema waar Amsterdam een actieve rol in speelt, is de Regionale Energiestrategie (RES). Dit is een plan om de energietransitie in de regio te versnellen en te verduurzamen. Amsterdam heeft samen met andere gemeenten, provincies, waterschappen en netbeheerders een bod gedaan om in 2030 2 terawatt-uur aan duurzame elektriciteit op te wekken. Amsterdam vervult in deze doelstelling een belangrijke rol, door onder andere zonnepanelen op daken, windmolens langs de ringweg A10 en warmtenetten in de stad aan te leggen.

Een ander voorbeeld van een regionaal programma waar Amsterdam een actieve rol in speelt, is het Regionaal Actieprogramma Wonen. Dit is een programma om de woningbouwproductie in de regio te versnellen en te verbeteren. Amsterdam heeft samen met andere gemeenten, provincies, woningcorporaties en marktpartijen afspraken gemaakt om minimaal 100.000 woningen te bouwen in de regio. Amsterdam draagt aan deze regionale ambitie bij door onder andere binnenstedelijk te verdichten, transformatie van kantoren en bedrijventerreinen mogelijk te maken en meer betaalbare en sociale huurwoningen te realiseren.

Amsterdam vervult in veel samenwerkingsverbanden ook bestuurlijk een leidende rol. Zo is de burgemeester van Amsterdam de voorzitter van de Metropoolregio Amsterdam (MRA). De burgemeester heeft als voorzitter de taak om de samenwerking binnen de MRA te stimuleren, te coördineren en te vertegenwoordigen.

Een ander voorbeeld van een samenwerkingsverband waar Amsterdam bestuurlijk een leidende rol in vervult, is de Regio Deal ZaanIJ. Dit is een overeenkomst tussen het Rijk en gemeenten in de regio gezamenlijk te investeren in de leefbaarheid, economie en duurzaamheid van het gebied. De wethouder voor Ruimtelijke Ontwikkeling van Amsterdam is de voorzitter van de stuurgroep Regio Deal ZaanIJ, die verantwoordelijk is voor de uitvoering en monitoring van de deal.

In dit scenario heeft de gemeente veel invloed en vervult zij een belangrijke rol in de regio, waarvan inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen uit Oostzaan kunnen meeprofiteren. De nieuwe gemeente kan bijvoorbeeld meer middelen en capaciteit beschikbaar stellen voor regionale projecten en programma's die ook ten goede komen aan Oostzaan, zoals het verbeteren van de bereikbaarheid, het versterken van de natuur en het landschap of het stimuleren van innovatie en werkgelegenheid. De nieuwe gemeente kan ook meer gewicht in de schaal leggen bij regionale samenwerkingsverbanden en zo beter opkomen voor de belangen van Oostzaners.

<sup>250</sup> <https://www.elkeregietelt.nl/alle-regio-deals/zaanij>

<sup>251</sup> Metropoolregio Amsterdam - Agenda 2.0 2020-2024



#### **Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer**

##### **In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*Landsmeer heeft net als Oostzaan te maken met beperkingen als kleine gemeente in de regio, die soms tegengestelde belangen heeft met andere gemeenten. Een fusie met Landsmeer zou de positie van Oostzaan in de regio enigszins kunnen versterken, maar de uitdagingen blijven grotendeels bestaan. Daarom wordt in dit scenario slechts gedeeltelijk voldaan aan deze norm.*

Als kleine gemeente heeft Landsmeer net als Oostzaan moeite om invloed uit te oefenen in de regio. Zo heeft Landsmeer te maken met een beperkte ambtelijke capaciteit, waardoor ze niet altijd voldoende personeel en middelen kan vrijmaken voor regionale projecten en overleggen. Ook heeft Landsmeer soms moeite om haar belangen te behartigen in de regio, omdat ze te maken heeft met grotere gemeenten die andere prioriteiten of visies hebben. Zo heeft Landsmeer bijvoorbeeld een verschil van mening met Amsterdam over de mogelijke plaatsing van windturbines op het Landsmeerderveld, grenzend aan Landsmeer.

In dit scenario zal de nieuwe gemeente waarschijnlijk iets meer invloed hebben en een stevigere rol in de regio kunnen pakken. De nieuwe gemeente wordt iets groter in omvang en inwonertal, waardoor ze meer ambtelijke capaciteit en bestuurlijke slagkracht kan krijgen. De nieuwe gemeente kan ook meer samen optrekken met andere landelijke gemeenten in de regio, zoals Waterland of Edam-Volendam, om zo haar belangen beter te verdedigen. De nieuwe gemeente kan daarnaast meer initiatief nemen of samenwerken op regionale thema's of projecten die ook ten goede komen aan Oostzaan, zoals het versterken van de natuur en het landschap, het verbeteren van de bereikbaarheid of het stimuleren van innovatie en werkgelegenheid.

De nieuwe gemeente blijft echter een relatief kleine speler in de MRA en andere regionale samenwerkingsverbanden, die weinig rekening houdt met haar belangen en standpunten. De nieuwe gemeente kan ook weinig leiderschap tonen op regionale thema's of projecten, omdat ze te maken heeft met grotere gemeenten die andere prioriteiten of visies hebben.

#### **Scenario 5: Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland**

##### **In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

Op dit moment is zowel Oostzaan als Landsmeer een betrouwbare partner in de regio, maar niet per definitie een waardevolle. Het is voor beide gemeenten immers lastig om ambtelijke capaciteit te leveren in regionale vergaderingen of bijeenkomsten. Dit betekent dat je niet alleen minder (in)brengt, maar ook minder uit de samenwerking kunt halen dan vooraf wellicht werd beoogd of gewenst. Nu leunen Oostzaan en Landsmeer enigszins op grotere gemeenten, zoals met name Zaanstad, maar ook Purmerend of Amsterdam.

Wij verwachten dat er in het scenario ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland niet per definitie sprake is van het zijn van een meer betrouwbare en meer waardevolle samenwerkingspartner in de regio. Omdat de ambtelijke capaciteit enigszins wordt vergroot, zou je in theorie iets meer capaciteit kunnen vrijmaken voor regionale aangelegenheden. Echter, de organisatie blijft drie gemeentebesturen bedienen. Als de wensen van de drie gemeentebesturen identiek zijn is er mogelijk sprake van een betere situatie, maar daar waar de wensen uiteenlopen of slechts in nuance verschillen, kan dit minimale voordeel teniet worden gedaan.

Op sommige onderdelen is het zelfs onmogelijk om niet samen te werken. Zo heeft gemeente Landsmeer de belastingheffing nu uitbesteed aan gemeente Amsterdam. Door Amsterdam is echter aangegeven dat zij de belastingheffing van Landsmeer niet meer op zich willen nemen. Om die reden heeft Landsmeer besloten toe te treden tot



de gemeenschappelijke regeling Cocensus per 1 januari 2025. Landsmeer heeft immers geen mogelijkheden om de heffing van belastingen zelf te verzorgen.<sup>252</sup>

### **Scenario 6: Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland**

#### **In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

Een bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland zou leiden tot het zijn van een enigszins meer waardevolle samenwerkingspartner in de regio. Zowel kijkend vanuit lokaal (Oostzaan, Landsmeer en Wormerland) belang als vanuit een groter regionaal belang.

Het hebben van één bestuur met een eenduidige mening dat ca. 38.000 inwoners vertegenwoordigd maakt in ieder geval dat je een bestuurskrachtigere speler in de regio bent dan drie gemeenten afzonderlijk. Je brengt immers meer gewicht in regionale overlegstructuren. Verder kun je als gevolg van een bestuurlijke fusie meer expertise en capaciteit binnenhalen, waarmee je slagvaardiger kunt opereren in regionale samenwerkingsverbanden.

Tegelijkertijd beseffen we ons dat een gemeente van ca. 38.000 inwoners zich anders verhoudt tot haar buurgemeenten in de regio Amsterdam dan in bijvoorbeeld Drenthe, waar gemeente gemiddeld aanzienlijk minder inwoners hebben. Oostzaan, Landsmeer en Wormerland zijn gelegen in een regio met relatief grote gemeenten, zoals Amsterdam, Zaanstad, Purmerend, Amstelveen, Haarlem en Haarlemmermeer. Dit betekent dat we verwachten dat een nieuwe groen landelijke gemeente in de MRA – relatief gezien – niet uitdrukkelijk krachtiger wordt. In de regio Zaanstreek Waterland daarentegen wel, als derde gemeente qua inwonertal en oppervlak. Om deze redenen wordt er gedeeltelijk voldaan aan de norm.

### Scenario 7: Fuseren met Purmerend

#### **In dit scenario wordt voldaan aan de norm.**

*Purmerend ontwikkelt zich tot een steeds actievere regionale speler, en is daar ook succesvol in. Purmerend neemt actief deel aan meerdere regionale samenwerkingsverbanden waar Oostzaan ook onderdeel van is, en geconstateerd wordt dat de gemeente binnen deze verbanden steeds beter positie krijgt. Ook heeft de gemeente de ruimte om in deze verbanden een waardevolle bijdrage te leveren. Hoewel de gemeente te maken heeft met grote regionale spelers zoals Amsterdam en Zaanstad, is er voldoende ruimte om invloed uit te oefenen op de agenda en de besluitvorming. In dit scenario ontstaat er een gemeente met een grotere invloed en rol binnen de regio, wat ten goede komt aan de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen uit Oostzaan.*

Purmerend neemt deel aan veel van de dezelfde regionale samenwerkingsverbanden als Oostzaan, zoals het Recreatieschap Twiske-Waterland, de GGD Zaanstreek-Waterland, de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, de Vervoerregio Amsterdam en de Omgevingsdienst IJmond. Ook werkt Oostzaan samen rondom Jeugdhulp via de Jeugdzorgregio Zaanstreek-Waterland. Ambtenaren en bestuurders van de gemeente Purmerend weten elkaar in deze verbanden steeds beter te vinden, met name binnen de MRA en regionale samenwerking Zaanstreek-Waterland.<sup>253</sup> Wel is er ook een aantal samenwerkingsverbanden waarin niet beide gemeenten deelnemen. Zo werkt Oostzaan samen met Cocensus en het Gemeente Archief Zaanstad, waar dit voor Purmerend niet het geval is.

Mede door ambtelijke inzet van Purmerend in de samenwerkingsverbanden kan de gemeente snel en effectief inspelen op ontwikkelingen. De gemeente werkt regionaal ook goed samen met gemeente Edam-Volendam en gemeente Waterland rondom het gebied de Purmer, waar een balans tussen woningbouw, (agrarische) bedrijvigheid en recreatie expliciet de

<sup>252</sup> Raadsvoorstel toetreden Gemeenschappelijke Regeling Cocensus | gemeente Landsmeer

<sup>253</sup> Interview Purmerend



aandacht heeft.<sup>254</sup> In haar omgevingsvisie beschrijft de gemeente 'niet langer de satelliet van Amsterdam te zijn, maar een grote gemeente van formaat'<sup>255</sup>, en dit uit zich in de houding naar buiten.

Binnen Purmerend geldt de overtuiging dat de positie gezamenlijk sterker is dan alleen. Purmerend kan én wil de regio faciliteren, en maakt daarvoor (ambtelijke) capaciteit vrij. Er zijn specifieke regionale uitdagingen, waaronder de krapte op de arbeidsmarkt, waarbij de gemeente erkent het niet allemaal alleen te kunnen doen en actief inzet op regionale samenwerking en initiatieven.<sup>256</sup> De gemeente doet dit bijvoorbeeld door werkbezoeken in de regio te organiseren en blijvend in gesprek te gaan met de provincie Noord-Holland.

### 3.4.2 De gemeente benut kansen bij de provincie, Rijk en EU

#### Scenario 1: Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

##### **In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.**

*Oostzaan heeft via OVER-gemeenten onvoldoende mogelijkheden om kansen te benutten bij provincie, Rijk en EU. De organisatie heeft niet genoeg capaciteit en expertise om actief in te spelen op kansen bij provincie, Rijk en EU, waardoor er weinig voorbeelden zijn van grote subsidies die zijn binnengehaald. OVER-gemeenten heeft op dit moment geen lobbycapaciteit en hoewel er wel kansen liggen om samen met andere gemeenten subsidies binnen te halen, is Oostzaan als kleine gemeente afhankelijk van de inspanningen van haar buurgemeenten. Daarom wordt in dit scenario niet voldaan aan de norm.*

OVER-gemeenten heeft op dit moment geen lobbycapaciteit. Dit is niet gek voor een relatief kleine ambtelijke organisatie, maar betekent wel dat er geen structurele aandacht is voor het signaleren en benutten van kansen. Uit de gesprekken met de werkorganisatie blijkt dat het de ambitie heeft om in de toekomst meer in te zetten op regionale samenwerking, onder andere om gezamenlijk subsidies binnen te halen, maar in de praktijk blijkt dit lastig te realiseren met de buurgemeenten<sup>257</sup>.

Er liggen voor Oostzaan wel kansen om samen met andere (buur)gemeenten subsidies binnen te halen. Een goed voorbeeld is de regiodeal ZaanIJ. Oostzaan is een van de partijen die meedoet aan deze regiodeal en hiermee profiteert van een subsidie van in totaal € 15 miljoen, waarmee verschillende projecten gefinancierd worden die inzetten op verbetering van de leefomgeving. Echter, dit soort deals zijn uitzonderlijk en vergen veel afstemming en coördinatie tussen de betrokken partijen. Bovendien heeft Oostzaan als kleine gemeente minder invloed en zeggenschap in deze deal dan de andere gemeenten die betrokken zijn in de deal, te weten Amsterdam en Zaanstad.

De schaalgrootte van OVER-gemeenten maakt dat ook bij doorontwikkeling slechts in beperkte mate kansen aanwezig zijn, ook omdat het lastig is benodigde kennis op het gebied van public affairs aan te trekken als kleine organisatie. Oostzaan blijft hierin afhankelijk van inspanningen van haar buurgemeenten, zoals Zaanstad en Amsterdam.

#### Scenario 2: Fusie met de gemeente Zaanstad

##### **In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

<sup>254</sup> Strategische Gebiedsvisie de Purmer 2035

<sup>255</sup> Opgavenotitie Omgevingsvisie

<sup>256</sup> Interview Purmerend

<sup>257</sup> Interviews en gesprekken OVER-gemeenten



Zaanstad heeft in het verleden succesvol gebruik gemaakt van subsidies van provincie en Rijk, zoals bij het project 'Back on Track in 075' en de Regiodeal ZaanIJ. Deze voorbeelden tonen aan dat Zaanstad in staat is om kansen te benutten bij de provincie en het Rijk. Echter, Zaanstad heeft geen eigen lobby- of public affairs medewerker, wat betekent dat er niet continu aandacht is voor het benutten van kansen op provinciaal en (inter)nationaal niveau. Zaanstad werkt vaak samen met andere partners in de regio, zoals Amsterdam en de MRA-regio. Bij een fusie zouden de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen van Oostzaan kunnen profiteren van dit netwerk en de ervaring van Zaanstad op het gebied van subsidies en samenwerking in de regio.

Het lukt Zaanstad met enige regelmaat om grote subsidies veilig te stellen. Een voorbeeld hiervan is de subsidie van € 1,63 miljoen die Zaanstad heeft gekregen van het ministerie van Justitie en Veiligheid voor het project 'Back on Track in 075', dat gericht is op het voorkomen van jeugdcriminaliteit<sup>258</sup>. Een ander voorbeeld is de Regiodeal ZaanIJ, waarbij Zaanstad samen met andere gemeenten in de regio € 15 miljoen heeft gekregen van het Rijk waarvan een groot deel gaat naar projecten die gericht zijn op het verbeteren van de leefbaarheid in de Zaanse wijken. Een ander mooi voorbeeld is de toekenning van ruim € 43 miljoen door het Rijk uit het Volkshuisvestingsfonds om de veiligheid, de leefbaarheid en de kwaliteit van de bestaande woningen in kwetsbare wijken, zoals in Zaandam Oost te verbeteren. Het eenmalige fonds kwam tot stand na een lobby van vijftien gemeenten, waaronder Zaanstad. Mede door dit fonds kan de gemeente zeker 850 woningen versneld verduurzamen. Deze voorbeelden laten zien dat Zaanstad in staat is om kansen te benutten bij de provincie en het Rijk. Echter blijkt dat Zaanstad het relatief weinig lukt om fondsen vanuit Brussel veilig te stellen<sup>259</sup>.

Zaanstad heeft echter geen eigen lobby- of public affairs medewerker, waardoor er niet continu aandacht is voor het benutten van kansen op provinciaal en (inter)nationaal niveau. Hoewel er enkele middelgrote gemeenten zijn die wél public affairs medewerkers vast in dienst hebben, is dit zeker geen vanzelfsprekendheid. In de praktijk trekt Zaanstad daarom geregeld op met de andere partners in de regio, bijvoorbeeld met Amsterdam en de MRA-regio. Bij een fusie zouden de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen van Oostzaan profiteren van dit netwerk.

### **Scenario 3: Fusie met de gemeente Amsterdam**

#### **In dit scenario wordt voldaan aan deze norm.**

*Amsterdam heeft als grote gemeente veel mogelijkheden om te lobbyen en invloed uit te oefenen richting de provincie Noord-Holland, het Rijk en de Europese Unie. In dit scenario wordt volledig voldaan aan de norm aangezien Amsterdam als grote gemeente met een sterke positie in de regio een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner is, waar Oostzaan als onderdeel van de gemeente van kan profiteren door het sterke lobbynetwerk, de strategische belangenbehartiging en de mogelijkheid om grote subsidies binnen te halen.*

De afdeling 'public affairs' van de gemeente Amsterdam is verantwoordelijk voor de strategische belangenbehartiging van de gemeente bij het Rijk, de provincie, de EU en andere relevante partijen. Medewerkers van deze afdeling houden zich dagelijks bezig met het uitoefenen van invloed en realiseren van kansen op de thema's die voor Amsterdam belangrijk zijn, waaronder wonen, mobiliteit, duurzaamheid, economie, cultuur en sociaal domein. De afdeling ondersteunt de bestuurders en de ambtelijke organisatie en werkt daarbij nauw samen binnen het G4-netwerk en andere partners om de belangen van Amsterdam te behartigen. Verder heeft de gemeente een team dat zich volledig richt op het binnenhalen van Europese subsidies<sup>260</sup>. Dit team adviseert en ondersteunt de gemeentelijke organisatie bij het aanvragen en uitvoeren

<sup>258</sup> Projectplan Back On Track: <https://www.zaanstad.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mPag=2331&mVrg=20378>

<sup>259</sup> [data.europa.eu/data/datasets/subsidies-zaanstad](https://data.europa.eu/data/datasets/subsidies-zaanstad)

<sup>260</sup> <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/bestuur-organisatie/bureau-internationale-betrekkingen/amsterdam-europa/team-europese-subsidies/>



van Europese projecten. Het team heeft ook een netwerkfunctie en onderhoudt contacten met Europese instellingen, andere steden en regio's, kennisinstellingen en bedrijven.

Amsterdam heeft als hoofdstad en als onderdeel van het G4-netwerk een sterke positie richting de provincie Noord-Holland en naar het Rijk. De gemeente zit regelmatig rechtstreeks aan tafel met ministers, staatssecretarissen, Tweede Kamerleden, gedeputeerden en Provinciale Statenleden over diverse onderwerpen die voor Amsterdam van belang zijn. Het college van B&W heeft tevens een goed nationaal netwerk en kunnen gebruik maken van hun (politieke) achtergrond of ervaring om invloed uit te oefenen.

#### **Scenario 4: Fusie met de gemeente Landsmeer**

**In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.**

*In dit scenario wordt niet voldaan aan de norm aangezien Landsmeer als kleine gemeente zonder eigen lobby- of public affairs medewerkers beperkte capaciteit en expertise heeft om invloed uit te oefenen op hogere overheden. Bij een fusie met Oostzaan wordt deze situatie niet substantieel verbeterd.*

Net als OVER-gemeenten beschikt Landsmeer niet over een eigen lobby- of public affairs medewerker. Dit kan ook niet verwacht worden van een kleine gemeente als Landsmeer. Daardoor mist Landsmeer de expertise en de capaciteit om effectief invloed uit te oefenen op hogere overheden. In de praktijk zijn het de burgemeester en wethouders die de contacten onderhouden met andere bestuurslagen. Deze netwerken zijn vaak niet structureel of formeel verankerd.

In het scenario waarbij Oostzaan met Landsmeer fuseert, valt geen verbetering op deze norm te verwachten. De nieuwe gemeente blijft een relatief kleine speler in de regio en heeft waarschijnlijk niet genoeg capaciteit en expertise om zelfstandig te lobbyen bij hogere overheden.

#### **Scenario 5: Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland**

**In dit scenario wordt niet voldaan aan deze norm.**

Net als in het eerste scenario – de doorontwikkeling van OVER-gemeenten – verwachten wij dat ook in een grotere ambtelijke fusieorganisatie niet wordt voldaan aan deze norm. Het toevoegen van ca. 90 FTE (formatie Landsmeer) aan OVER-gemeenten, zal slechts leiden tot een verhoging van de capaciteit van de ambtelijke organisatie. Dit moet echter worden afgewogen tegen de vergroting van het oppervlak en het aantal inwoners dat de organisatie zal dienen. Het aantrekken van een lobbymedewerker of fondsenwerver zal erg lastig zijn, omdat de salarisschaal niet stijgt bij een vergroting van de OVER-organisatie. Het benutten van kansen zit in dit scenario met name in het benutten van de bestaande ambtelijke en bestuurlijke netwerken.

Tegelijkertijd blijkt uit de Kamerbrief van Minister de Jonge van 1 november 2023 dat Oostzaan samen met Zaandam Oost en Amsterdam Noord aanspraak maakt op €20 miljoen vanuit de vierde tranche regiodeals. In dit geval gaat het om Regio Deal ZaanIJ II, die erop gericht is om de kwaliteit van leven in kwetsbare wijken te verbeteren, alsook de ontplooiingskansen van jongeren en werkzoekenden.<sup>261</sup> Heb binnenhalen van deze Regio Deal is echter niet gedaan in de context van Oostzaan, Landsmeer en Wormerland, maar in samenwerking met Zaanstad en/ of Amsterdam. Dit betekent dat in de huidige situatie tóch mogelijkheden bestaan om fondsen binnen te halen, maar hierbij wel de hulp nodig is van grotere en krachtigere buurgemeenten.

#### **Scenario 6: Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland**

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

<sup>261</sup> [Kamerbrief bij vierde tranche Regio Deals](#)



Wij verwachten dat een nieuwe gemeente van ca. 38.000 inwoners beter in staat is kansen te benutten bij provincie Noord-Holland en mogelijk ook bij het Rijk. Het werven van fondsen of lobbyen in Europees verband blijft echter lastig omdat zoiets meer capaciteit en expertise vergt, alsook toegang tot de Europese netwerken.

Het (gedeeltelijk) kunnen voldoen aan deze norm hangt echter in belangrijke mate af van het type gemeente dat men wilt zijn, volgend uit een eventuele gemeentelijke herindeling. Er is in ieder geval een hogere potentie dan in scenario 1 (optimalisatie OVER-gemeenten) of scenario 4 (fusie met Landsmeer), maar niet zo'n grote potentie als in scenario 2 (een fusie met Zaanstad) of scenario 3 (een fusie met Amsterdam). Dit blijkt onder meer uit het binnen halen van Regio Deal ZaanIJ II, zoals hierboven besproken.

Wij verwachten daarom dat er in dit scenario een grotere kans is op Provinciale of Rijkssubsidies/ -fondsen binnen te halen. Om ook Europese fondsen binnen te halen, dan wel beleid te beïnvloeden op Europees niveau, is er een hogere kans van slagen in een groter verband, zoals met Amsterdam of Zaanstad. Het is echter de vraag tot in hoeverre dit politiek wenselijk of noodzakelijk is.

Scenario 7: Fuseren met Purmerend

**In dit scenario wordt gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

*Purmerend hecht er waarde aan om verder te kijken dan de eigen gemeentegrenzen, zowel regionaal als provinciaal, en doet dit met verschillende partners, waaronder het Rijk en de Provincie Noord-Holland. Purmerend neemt hier ook steeds steviger positie in; bijvoorbeeld als penvoerder voor de recent toegekende regiodeal Waterland, een samenwerking met het Rijk om regionale uitdagingen aan te pakken en inwoners en ondernemers kansen te bieden,<sup>262</sup> of als onderdeel van de New Towns alliantie.<sup>263</sup> Ook zien we de ambitie van de gemeente om Europees actiever te worden, met een collega verantwoordelijk voor public affairs en door deel te nemen aan de European Week of Regions and Cities<sup>264</sup> <sup>265</sup> waarbij Purmerend ook de samenwerking met andere gemeentes in de regio opzoekt. We constateren echter ook dat een aantal van deze ontwikkelingen relatief nieuw zijn en nog verder moeten worden bestendigd in de toekomst. Bij een fusie zullen de inwoners van Oostzaan kunnen profiteren van het netwerk en de ervaring van Purmerend op het gebied regionale samenwerkingen en subsidies, en ontstaan er meer mogelijkheden om op Europees niveau kansen te benutten.*

De gemeente Purmerend geeft aan zich de afgelopen periode steeds meer op regionale samenwerkingen en verbanden te richten.<sup>266</sup> De burgemeester heeft een actieve rol binnen de Europese Commissie<sup>267</sup> en dat geeft de gemeente Purmerend een unieke ingang.<sup>268</sup> Door deze verruiming van de blik is er ambitie ontstaan rondom potentiële samenwerkingen, wat zich onder andere heeft geuit in het binnenhalen van de regiodeal Waterland, een deal waarbij maximaal 26 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld door het Rijk om regionaal talent te behouden en aan te trekken, de zorg en woonomgeving voor ouderen te verbeteren en om een innovatief en sterk midden- en kleinbedrijf (mkb) te stimuleren.<sup>269</sup> Daarnaast neemt de gemeente deel aan de alliantie New Towns, een initiatief dat het Rijk oproept om investeringen te doen in voormalige groeikernen, waaronder Purmerend, om de leefbaarheid en sociale samenhang van

<sup>262</sup> [Regio Deal Waterland | Gemeente Purmerend](#)

<sup>263</sup> [Purmerend, Almere en Lelystad in New Towns Alliantie - metropoolregioamsterdam](#)

<sup>264</sup> [Home | European Week of Regions and Cities](#)

<sup>265</sup> Raadsmemo 15 september 2025 - Deelname Europese week van de regio's

<sup>266</sup> Interview Purmerend

<sup>267</sup> [Ellen VAN SELM | European Committee of the Regions](#)

<sup>268</sup> Brief Burgemeester van Selm - Bestuurlijke samenwerkingen (1606897)

<sup>269</sup> [Regiodeal Waterland: 26 miljoen euro voor wonen, werken en leren - metropoolregioamsterdam](#)



deze kernen weer op peil te krijgen.<sup>270</sup> De gemeente heeft ook ervaring met het binnenhalen van andere subsidies bij het Rijk, waaronder voor woningbouw<sup>271 272</sup> en voor een mobiliteitshub in het Waterlandkwartier.<sup>273</sup>

De gemeente Purmerend beschikt naast een internationaal actieve burgemeester sinds kort over capaciteit voor public affairs en kan daarmee inzetten op strategische belangenbehartiging voor de gemeente bij het Rijk, de provincie, de EU en andere relevante partijen. Deze belangenbehartiging doet de gemeenten bijvoorbeeld tijdens de European Week of Regions and Cities, een platform voor kennisuitwisseling en het gezamenlijk verkennen van oplossingen die aansluiten bij de politieke prioriteiten van de EU.<sup>274 275</sup> Geconcludeerd kan worden dat Purmerend met een flinke inhaalslag bezig is als het aankomt op het benutten van regionale en Europese netwerken en kansen, maar dat er ook nog werk nodig is om hier de volledige vruchten van te plukken in de toekomst. Purmerend zal alert moeten blijven om (regionale) kansen te blijven benutten, maar de inwoners en ondernemers van Oostzaan zullen in dit scenario kunnen profiteren van de ervaring en het netwerk van Purmerend.

## 3.5 Impact van de scenario's

Er zijn in totaal 7 scenario's onderzocht. In deze paragraaf wordt beschreven wat de gevolgen zijn van deze scenario's aan de hand van drie onderdelen: financiën, de ambtelijke organisatie en de samenleving. We delen deze op per onderzoek; we starten met de eerste 4 scenario's, gevolgd door het 5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup> en 7<sup>e</sup> scenario. Het proces richting een fusie, en het inventariseren van eventuele geschikte fusiepartners, bevindt zich in de verkennende fase. Daarmee vormt dit hoofdstuk een bouwsteen voor een bredere afweging over mogelijke vervolgstappen, en biedt het inzichten die kunnen worden meegenomen in het vervolg van de verkenning.

### 3.5.1 Doorontwikkeling van OVER-gemeenten

#### Financiële gevolgen

De financiële consequenties van de doorontwikkeling van OVER-gemeenten omvatten de noodzakelijke kosten voor structurele investeringen in de organisatie. Deze kosten zullen gedragen moeten worden door de begrotingen van Oostzaan en Wormerland. Zoals eerder in dit rapport aangegeven, bestaat er echter geen financiële speelruimte voor extra investeringen in de organisatie. Een alternatieve methode om financiële middelen te genereren zou een verhoging van de lokale lasten kunnen zijn, bijvoorbeeld via een verhoging van de OZB-belasting of de rioolheffingen. De lokale lasten in Oostzaan en Wormerland zijn echter op dit moment al boven het gemiddelde, waardoor er weinig ruimte is voor verdere verhogingen en een minimale verhoging niet tot duurzame versterking van de organisatie leidt. Het vergt verdere keuzes in prioritering voor de inzet van (middelen voor) de capaciteit van de OVER-organisatie door de beide gemeenten.

#### Organisatorische gevolgen

In termen van organisatorische gevolgen is dit scenario minder ingrijpend dan een bestuurlijke fusie. Echter, de benodigde financiële middelen voor duurzame investeringen zijn beperkt. Tegelijkertijd heeft OVER-gemeenten in de afgelopen

<sup>270</sup> <https://newtownalliantie.nl/onderzoek/>

<sup>271</sup> [Waterlandkwartier krijgt ruim 5,1 miljoen euro subsidie om woningbouwambities waar te maken](#)

<sup>272</sup> [Purmerend sleept 1,7 miljoen euro in de wacht voor vier bouwprojecten | Noordhollands Dagblad](#)

<sup>273</sup> [Bijna 16,9 miljoen euro subsidie voor bereikbaarheidsmaatregelen](#)

<sup>274</sup> [Home | European Week of Regions and Cities](#)

<sup>275</sup> Raadsmemo 15 september 2025 - Deelname Europese week van de regio's



periode aangetoond dat ook zonder extra financiële middelen belangrijke stappen kunnen worden gezet ter verbetering van de betrouwbaarheid, kwaliteit en continuïteit van de organisatie. Benodigde prioritering om vooral middelen voor de belangrijkste opgaven in te zetten, betekent mogelijk wel het verder uitbesteden van taken aan een buurgemeente of externe partij.

### **Gevolgen voor de samenleving**

Wat betreft de gevolgen voor de samenleving, is dit scenario waarschijnlijk weinig ingrijpend. Aangezien er geen veranderingen zijn in de identiteit, de grenzen of de bestuurlijke vertegenwoordiging van de gemeenten, zullen inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen minimale veranderingen ervaren. Desondanks kunnen er subtiele verschuivingen plaatsvinden, voornamelijk in termen van de efficiëntie en effectiviteit van de dienstverlening, als gevolg van de doorlopende ontwikkelingen binnen OVER-gemeenten

### **3.5.2 Fusie met Zaanstad, Amsterdam of Landsmeer**

#### **Financiële gevolgen**

Een fusie met Zaanstad, Amsterdam of Landsmeer heeft financiële gevolgen die direct voortvloeien uit de transformatie in juridische status en bestuurlijke indeling van de betrokken gemeenten. Allereerst zijn er kosten verbonden aan het ontvlechten van Oostzaan uit de bestaande ambtelijke fusie met Wormerland binnen de OVER-gemeenten, evenals uit andere samenwerkingsverbanden waar de nieuwe gemeente geen deelnemer meer van is.

Daarnaast gaat een bestuurlijke herindeling gepaard met incidentele kosten, ook wel frictiekosten, zoals het inhuren van externe expertise, de projectleiding, specifieke expertise op het gebied van ICT, huisvesting, personeelsovergang en extra inhuur om de lopende activiteiten te waarborgen. Daarnaast kunnen er kosten ontstaan door het harmoniseren van beleid, regelgeving, werkprocessen en voorzieningen van betrokken gemeenten. Kortom, gemeentelijke herindelingen gaan gepaard met eenmalige (hoge) kosten. Echter, op lange termijn kunnen er ook voordelen zijn door het realiseren van schaalvoordelen door het samenvoegen. Bovendien kunnen er veranderingen optreden in de uitkering uit het Gemeentefonds.

Het Rijk verstrekt een bijdrage voor de kosten van een bestuurlijke herindeling, via de 'verdeelmaatstaf herindeling' in het gemeentefonds. Deze tijdelijke verdeelmaatstaf zorgt voor een vergoeding van de eerder genoemde frictiekosten. Immers, deze kosten zijn tijdelijk en zouden zonder herindeling niet zijn gemaakt. De bijdrage wordt over een periode van vijf jaar uitgekeerd, te beginnen in het jaar voorafgaand aan de herindeling. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie van volledige samenvoeging van gemeenten en de situatie waarin een gemeente wordt opgeheven en gesplitst. Bij besluit tot herindeling is er sprake van preventief toezicht door de provincie tot aan de herindeling. Dit houdt in dat goedkeuring aan besluiten kan worden onthouden, als een besluit van de op te heffen gemeente in strijd is met het financiële belang van de ontvangende gemeente.

De impact van deze incidentele financiële gevolgen van een fusie met Amsterdam, Zaanstad of Landsmeer op de inwoners van Oostzaan zal in de praktijk echter nauwelijks gevoeld worden. Bij een bestuurlijke herindeling worden immers alle reserves en schulden van de bestaande gemeenten overgedragen aan de nieuwe fusiegemeente. Dit betekent ook dat de belastingcapaciteit (bijvoorbeeld de OZB) overgaat naar de nieuwe gemeente. Het is van belang op te merken dat een hogere belastingcapaciteit resulteert in een lagere uitkering uit het gemeentefonds, waardoor een deel van deze 'winst' weer wordt verminderd. De harmonisatie van belastingen en tarieven is doorgaans een gevoelig onderwerp voor politiek en inwoners: in het geval van fusie met Zaanstad en Amsterdam is het aannemelijk dat er sprake is van lastenverlaging voor inwoners. Bij fusie met Landsmeer is dit anders, de belastingdruk is op dit moment iets lager dan in Oostzaan.

#### **Organisatorische gevolgen**



Ook al schrijven we deze paragraaf voor de 3 scenario's van fusie, iedere herindeling is uniek en kent – door de partners die fuseren – een andere dynamiek. Dezelfde wettelijke kaders en voorschriften gelden, maar gemeenten hebben zelf de ruimte om het herindelingsproces vorm te geven. Dit is met name merkbaar voor de betrokken ambtelijke organisaties. De ontvlechting van Oostzaan uit OVER-gemeenten alleen al is een arbeidsintensief proces dat veel aandacht en inspanning vereist van de medewerkers van OVER-gemeenten. Uit onze ervaringen met vergelijkbare trajecten blijkt dat de ontvlechting van een ambtelijke fusie minimaal een jaar in beslag kan nemen. Echter, parallel aan dit proces kan al worden begonnen met de integratie met de fusiepartner. Het is gebruikelijk dat dezelfde medewerkers deze taken uitvoeren.

In het geval van een bestuurlijke herindeling kan de ambtelijke capaciteit van de fusiepartner worden benut. Bij een fusie met Zaanstad of Amsterdam zou de beschikbare ambtelijke capaciteit aanzienlijk groter zijn dan bij een fusie met Landsmeer. De ambtelijke organisatie van de gemeente Amsterdam heeft, in tegenstelling tot Zaanstad en Landmeer, recentelijk ervaring heeft opgedaan met een vergelijkbaar proces door de fusie met Weesp.

Een fusie brengt ook organisatorische uitdagingen met zich mee. Medewerkers kiezen soms bewust voor een organisatie of gemeente om voor te werken, bijvoorbeeld omdat de schaalgrootte of werkplek bij hen past. Daarom kan er tijdens ontvlechting en herindeling vaak een tijdelijk hogere uitstroom van medewerkers plaatsvinden. Aandacht voor culturele verschillen richting herindeling is ook van belang. Tegelijkertijd biedt een herindeling voor veel medewerkers kansen binnen een grotere of andere type organisatie, zowel inhoudelijk als financieel.

Voor Amsterdam en Zaanstad geldt mogelijk dat er sprake is van een lichte samenvoeging. In dat geval blijven een deel van de juridische en organisatorische gevolgen die verbonden zijn aan de opheffing van één van de betrokken gemeenten achterwege. Dit levert vooral voordelen op het gebied van administratieve lasten. Bijvoorbeeld, de gemeente die niet wordt opgeheven staat niet onder preventief financieel toezicht en de burgemeester, griffier, secretaris en het ambtelijk apparaat van deze gemeente blijven in functie. Bovendien blijven de bestaande wettelijke bepalingen van kracht, wat eveneens scheelt in de ambtelijke capaciteit die nodig is om de herindeling voor te bereiden.

### **Gevolgen voor de samenleving**

Hoewel het de bedoeling is dat de samenleving zo min mogelijk hinder ondervindt van het traject richting de bestuurlijke herindeling, zullen de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen onvermijdelijk enige impact ervaren. Zo zullen inwoners bij een fusie van Amsterdam bijvoorbeeld op een gegeven moment geïnformeerd worden dat (door uittreding uit samenwerkingsverband GGD Zaanstreek-Waterland en overstap naar GGD Amsterdam) zij voor preventieve gezondheid (denk aan vaccinaties) naar een andere locatie moeten gaan. Het is essentieel dat de dienstverlening aan deze groepen consistent blijft, ondanks de ingrijpende veranderingen die plaatsvinden. Zoals eerder beschreven kan daarnaast de betrokkenheid, invloed en herkenbaarheid van inwoners, ondernemers en instellingen bij het lokale bestuur veranderen als gevolg van de fusie. Daarnaast zullen zij ook de gevolgen merken tijdens de aanloop naar de nieuwe situatie.

Vaak kiezen fusiegemeenten ervoor om de betrokkenheid van de inwoners bij het proces te organiseren, bijvoorbeeld door middel van een participatietraject. Dit biedt de mogelijkheid voor de gemeenschap om hun stem te laten horen en bij te dragen aan de vorming van hun nieuwe gemeente. Zo hebben in het verleden inwoners meegeschreven aan de toekomstvisie voor nieuwe fusiegemeenten waarmee de richting bepalen voor de toekomstige ontwikkeling van de gemeente, met inbreng van de gemeenschap zelf. Een ander gevolg zijn de herindelingsverkiezingen waarbij inwoners een nieuwe gemeenteraad kiezen die hun belangen in de nieuwe gemeente zal vertegenwoordigen. Bij een eventuele grenscorrectie, zoals mogelijk bij een fusie met Amsterdam, zouden de herindelingsverkiezingen kunnen worden vermeden.



Aan een herindeling gaat een dynamisch proces vooraf. Hierbij is onderscheid te maken tussen een binnengemeentelijk (het samenspel tussen raad en college) en een intergemeentelijk proces, tussen de herindelingspartners. Deze twee processen raken en beïnvloeden elkaar. Lokale besluiten kunnen randvoorwaardelijk zijn voor het intergemeentelijk proces, maar gezamenlijke afspraken kunnen ook de lokale besluitvorming raken. De gemeente Oostzaan kan proberen in het principe- en herindelingsbesluit een aantal randvoorwaarden op te laten nemen die van belang zijn voor de Oostzaners in de toekomst. Dit kunnen bepaalde waarden zijn voor het gebied in de toekomst of procesmatige uitgangspunten voor het proces richting fusie.

### **3.5.3 Ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland**

#### **Financiële gevolgen**

Een ambtelijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland komt in de praktijk neer op het toevoegen van de ambtelijke organisatie van Landsmeer aan de Gemeenschappelijke Regeling OVER-gemeenten. Deze stap klinkt misschien eenvoudiger dan het daadwerkelijk is. Naast de structurele gevolgen van deze samenvoeging voor de begroting van OVER, zullen er ook incidentele kosten gemaakt worden om de samenvoeging tot stand te laten komen. Denk aan het inhuren van de benodigde inhoudelijke expertises, evenals tijdelijke inhuur om medewerkers vrij te spelen voor werkzaamheden in het kader van de samenvoeging. Bij de impact van scenario 1 (Doorontwikkeling van OVER-gemeenten) hebben wij in ons voorgaande rapport beschreven dat er structurele investeringen nodig zijn voor OVER-gemeenten en deze gedragen zullen moeten worden door Oostzaan en Wormerland. In dit scenario kunnen de kosten worden verdeeld over Oostzaan, Wormerland én Landsmeer. Met het 'ravijnjaar' 2026 in zicht, zal dit echter een lastige opgave zijn.

#### **Organisatorische gevolgen**

Vanuit een organisatorisch perspectief is een ambtelijke fusie eenvoudiger te realiseren dan een bestuurlijke fusie. Er is immers geen sprake van een wettelijk herindelingstraject. Tegelijkertijd is een ambtelijke fusie – in dit geval het toevoegen van de organisatie van Landsmeer aan de Gemeenschappelijke Regeling OVER-gemeenten – een niet te onderschatten proces. Vanuit onze beroepspraktijk zien wij bovendien dat de levensduur van veel ambtelijke fusieorganisaties beperkt is. Een ambtelijke fusie blijkt slechts in enkele gevallen ook op de lange termijn een duurzaam samenwerkingsconstruct. Recente voorbeelden wijzen uit dat ambtelijke fusies op termijn weer tot ontvlechting leiden, of is een tussenstap zijn op weg naar een bestuurlijke fusie. Denk bijvoorbeeld aan de ambtelijke fusie tussen voormalige gemeenten Langedijk en Heerhugowaard of gemeenten Beemster en Purmerend, waar later de keuze is gemaakt voor een gemeentelijke herindeling. Daarnaast heeft Landsmeer uitgesproken alleen heil in een ambtelijke fusie te zien als opmaat naar een bestuurlijke fusie.

Het is echter belangrijk om te beseffen dat ook (het uitbreiden van) een ambtelijke fusie een tijdrovend proces is. Hoewel het minder tijd vergt dan een gemeentelijke herindeling, is er voor een ambtelijke fusie geen frictiekostenbudget beschikbaar is vanuit de Wet algemene regels herindeling (Arhi). Het ambtelijk apparaat zal gedurende de samenvoeging verder onder druk komen te staan, zonder dat er direct zicht is op een verbetering van de dienstverlening vanuit de organisatie.

Dit scenario is gebaat bij zo veel mogelijk harmonisatie van beleid én werkwijzen tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland. Ook sluiten wij niet uit dat de gemeenten bepaalde taken – het liefst in gemeenschappelijkheid – zullen moeten uitbesteden. Denk bijvoorbeeld aan Landsmeer, die de belastingheffing nu aan Amsterdam heeft uitbesteed en per 1 januari 2025 zal uitbesteden aan Cocencus, alsook de bouwzaken aan Omgevingsdienst IJmond per 1 januari 2024.



### **Gevolgen voor de samenleving**

De gevolgen voor de samenleving zijn in dit scenario beperkt, zeker op de korte termijn. Wij verwachten echter wel dat de werkdruk in de organisatie hoog blijft en om dit de stutten zijn er financiële investeringen nodig. Wanneer dit niet gedekt kan worden uit de gemeentelijke begrotingen, kan dit in de toekomst leiden tot het verhogen van de lokale lasten, bijvoorbeeld een verhoging van de OZB-belasting. Tegelijkertijd is het hebben van een eigen gemeentebestuur, het persoonlijk kennen van de gemeenteraadsleden en bestuurders voor de samenleving ook van waarde. Het is echter wel belangrijk dat zij de signalen uit de samenleving kunnen omzetten in acties.

### **3.5.4 Bestuurlijke fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland**

#### **Financiële gevolgen**

Een fusie met Landsmeer en Wormerland heeft financiële gevolgen die direct voortvloeien uit bestuurlijke herindeling van de betrokken gemeenten. In tegenstelling tot scenario 4 (een fusie met Landsmeer) zijn er in dit scenario geen kosten verbonden aan het ontvlechten van Oostzaan uit de bestaande ambtelijke fusie binnen de OVER-gemeenten of uit andere samenwerkingsverbanden. Wel zal de Gemeenschappelijke Regeling OVER-gemeenten geliquideerd moeten worden.

Een gemeentelijke herindeling gaat gepaard met incidentele kosten, zoals het inhuren van de projectleiding, specifieke expertise op het gebied van ICT, huisvesting, personeelsovergang en extra inhuur om de lopende activiteiten te waarborgen. Daarnaast kunnen er kosten ontstaan door het harmoniseren van beleid, regelgeving, werkprocessen en voorzieningen van betrokken gemeenten. Kortom, gemeentelijke herindelingen zal gepaard met eenmalige investeringen. Op lange termijn kunnen er ook voordelen ontstaan door het realiseren van schaalvoordelen door het samenvoegen. Hierbij verwachten we niet dat het niet per se goedkoper wordt, maar wel minder kwetsbaar en met een hogere realisatiekracht.

Bij een gemeentelijke herindeling is het belangrijk om duurzame toekomstbestendigheid na te streven. Dat wil zeggen dat een gemeente bij voorkeur ook na tien jaar nog steeds is toegerust op het uitoefenen van haar taken. Zoiets is lastig om heden op voorhand volledig te overzien, omdat er de laatste tien jaar sprake is van veel decentralisaties en een sterke toename aan medebewindstaken. Denk bijvoorbeeld aan de decentralisaties in het sociaal domein, de energietransitie (Regionale Energiestrategie en Transitievisie Warmte), maar ook aan de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen die per 1 februari 2024 in werking is getreden.

Het Rijk verstrekt bij een gemeentelijke herindeling een bijdrage voor de kosten van een bestuurlijke herindeling, via de 'verdeelmastaf herindeling' in het gemeentefonds, ook wel bekend als de Arhi-uitkering. Deze tijdelijke uitkering zorgt voor een vergoeding van de eerder genoemde eenmalige frictiekosten. Immers, deze kosten zijn tijdelijk en zouden zonder herindeling niet zijn gemaakt. De bijdrage wordt over een periode van vijf jaar uitgekeerd, te beginnen in het jaar voorafgaand aan de herindeling. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie van volledige samenvoeging van gemeenten en de situatie waarin een gemeente wordt opgeheven en gesplitst. Bij besluit tot herindeling is er sprake van preventief toezicht door de provincie tot aan de herindeling. Dit houdt in dat goedkeuring aan besluiten kan worden onthouden, als een besluit van de op te heffen gemeente in strijd is met het financiële belang van de ontvangende gemeente.

#### **Organisatorische gevolgen**

In het geval van een bestuurlijke herindeling kan de totale ambtelijke capaciteit van de fusiepartners worden benut. Bij een fusie met Wormerland en Landsmeer neemt de ambtelijke capaciteit in beperkte mate toe ten opzichte van de huidige situatie. Wel kan er tijdelijk extra worden geïnvesteerd met behulp van de Arhi-gelden.



Een fusie brengt ook organisatorische uitdagingen met zich mee. Medewerkers kiezen vaak bewust voor een specifieke organisatie of gemeente om voor te werken, bijvoorbeeld omdat de schaalgrootte of werkplek bij hen past. Daarom kan er tijdens een herindelingstraject een tijdelijk hogere uitstroom van medewerkers plaatsvinden. Aandacht voor culturele verschillen richting herindeling is ook van belang. Tegelijkertijd biedt een herindeling voor veel medewerkers kansen binnen een grotere of andere type organisatie, zowel inhoudelijk als financieel. In het geval van fusie tussen Oostzaan, Landsmeer en Wormerland is er sprake van zo'n schaalsporg. Waar Oostzaan en Landsmeer nu een gemeente zijn in inwonersklasse 2 (8.001 – 14.000 inwoners) en Wormerland een gemeente in inwonersklasse 3 (14.001 – 24.000 inwoners), behoort een fusiegemeente straks tot inwonersklasse 4 (24.001 – 40.000), met uitzicht op inwonersklasse 5 (40.001 – 60.000 inwoners).<sup>276</sup>

Belangrijk om op te merken is dat bij een fusie met Wormerland en Landsmeer de regionale samenwerkingsverbanden in de meeste gevallen in tact kunnen blijven. Dit geldt in principe ook voor een fusie met Zaanstad, maar is lastiger bij een fusie met Amsterdam.

### **Gevolgen voor de samenleving**

De gevolgen voor de samenleving zijn in dit scenario relatief overzichtelijk. Zo blijven de regionale samenwerkingsverbanden waar inwoners en bedrijven direct of indirect mee te maken krijgen, zoals de GGD Zaanstreek Waterland en de Omgevingsdienst IJmond in stand. Ook blijft er in belangrijke mate sprake van nabijheid tot het gemeentebestuur. Bij een gemeente van 38.000 inwoners is er immers nog goed contact mogelijk tussen inwoners en volksvertegenwoordigers. Wanneer de nieuw te vormen gemeente ervoor kiest om in de voormalige gemeenten een gemeenteloket open te houden, blijft ook de fysieke nabijheid zo veel mogelijk in stand.

### **3.5.5 Fusie met Purmerend**

#### **Financiële gevolgen**

Een fusie met Purmerend heeft financiële gevolgen die direct voortvloeien uit de transformatie in juridische status en bestuurlijke indeling van de betrokken gemeenten. Allereerst zijn er kosten verbonden aan het ontvlechten van Oostzaan uit de bestaande ambtelijke fusie met Wormerland binnen de OVER-gemeenten. Dit geldt ook voor eventuele uittredingen uit andere samenwerkingsverbanden. Voor de belangrijkste samenwerkingsverbanden, zoals de GGD en de Veiligheidsregio, geldt wel dat Oostzaan en Purmerend beide deelnemen (zie hoofdstuk 3.4.1). Er zijn echter ook samenwerkingen waar dit niet het geval is. In het geval van een fusie dient te worden afgewogen welke samenwerkingsverbanden (waar niet beide gemeenten aan deelnemen) het beste passen bij de nieuwe situatie. Gezien de grotere omvang van Purmerend is het niet onwaarschijnlijk dat Oostzaan bij een aantal van haar samenwerkingsverbanden zal moeten uittreden.

Zo neemt Purmerend bijvoorbeeld geen deel aan Cocensus<sup>277</sup>, terwijl Oostzaan dat wel doet. Bij eventuele uittreding bij Cocensus bedragen de uittredingskosten 210% van de jaarbijdrage die voor het jaar van uittreding geldt.<sup>278</sup> Voor 2026 is de bijdrage van Oostzaan aan Cocensus geraamd op €254.000.<sup>279</sup> Indien Oostzaan in 2027 zou uittreden, zouden de

<sup>276</sup> [Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers](#)

<sup>277</sup> Cocensus is een gemeenschappelijke regeling (GR) van dertien gemeenten. In deze GR zijn de uitvoeringswerkzaamheden in het kader van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) en de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen ondergebracht. Cocensus verzorgt het bestandsonderhoud, de heffing, de invordering, de behandeling van bezwaar- en beroepschriften en de behandeling van verzoeken om kwijtschelding (bron: [Begroting 2025-2028 Oostzaan](#)).

<sup>278</sup> Gemeenschappelijke regeling Cocensus 2024

<sup>279</sup> Raadsvoorstel 25/04 - De Kadernota 2026-2030 van de gemeenschappelijke regeling Cocensus.



kosten voor uittreding dan neerkomen op €533.400. Dit zal bij eventuele vervolgstappen ook voor andere samenwerkingsverbanden nader moeten worden onderzocht.

Ook gaat een bestuurlijke herindeling gepaard met incidentele kosten, ook wel frictiekosten, zoals het inhuren van externe expertise, de projectleiding, specifieke expertise op het gebied van ICT, huisvesting, personeelsovergang en extra inhuur om de lopende activiteiten te waarborgen. Daarnaast kunnen er kosten ontstaan door het harmoniseren van beleid, regelgeving, werkprocessen en voorzieningen van betrokken gemeenten.

Kortom, gemeentelijke herindelingen gaan gepaard met (eenmalige) (hoge) kosten. Echter, op lange termijn kunnen er ook voordelen zijn door het realiseren van schaalvoordelen door het samenvoegen. Bovendien kunnen er veranderingen optreden in de uitkering uit het Gemeentefonds. Dit geldt met name voor het deel van de uitkering dat bestaat uit een vast bedrag voor elke gemeente. Dit bedrag komt bij een herindeling voor één van de gemeenten te vervallen. Verder wordt de hoogte van de uitkering bepaald door kenmerken (aantal inwoners, jongeren, uitkeringsgerechtigden, oppervlakte van de gemeente en grootte van de watergebieden) en de belastingcapaciteit (hoeveel belasting een gemeente jaarlijks kan innen) van de gemeente. Deze factoren wijzigen bij een herindeling, waardoor de hoogte van de uitkering ook anders wordt. Zo krijgen gemeenten krijgen minder geld uit het gemeentefonds als ze veel vermogen hebben om belastingen te heffen.<sup>280</sup>

Het Rijk verstrekt een bijdrage voor de kosten van een bestuurlijke herindeling, via de 'verdeelmaatstaf herindeling' in het gemeentefonds. Deze tijdelijke verdeelmaatstaf zorgt voor een vergoeding van de eerdergenoemde frictiekosten. Immers, deze kosten zijn tijdelijk en zouden zonder herindeling niet zijn gemaakt. De bijdrage wordt over een periode van vijf jaar uitgekeerd, te beginnen in het jaar voorafgaand aan de herindeling. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie van volledige samenvoeging van gemeenten en de situatie waarin een gemeente wordt opgeheven en gesplitst. Bij besluit tot herindeling is er sprake van preventief toezicht door de provincie tot aan de herindeling. Dit houdt in dat goedkeuring aan besluiten kan worden onthouden, als een besluit van de op te heffen gemeente in strijd is met het financiële belang van de ontvangende gemeente.

De impact van deze incidentele financiële gevolgen van een fusie met Purmerend op de inwoners van Oostzaan zal in de praktijk meevallen. Bij een bestuurlijke herindeling worden immers alle reserves en schulden van de bestaande gemeenten overgedragen aan de nieuwe fusiegemeente. De harmonisatie van belastingen en tarieven is doorgaans wel een gevoelig onderwerp voor politiek en inwoners. Dit scenario leidt mogelijk tot lastenverlaging voor inwoners van Oostzaan. De woonlasten in Purmerend liggen namelijk met gemiddeld € 996,- voor een meerpersoonshuishouden in 2025 aanzienlijk lager dan in Oostzaan (€ 1.330,-).

De uiteindelijke financiële gevolgen van dit scenario zullen nader moeten worden onderzocht. Goed om te vermelden is dat de gemeente deze financiële gevolgen vooraf kan laten onderzoeken middels een herindelingscan voor gemeenten. De betrokken provincie kan in samenwerking met het ministerie zo'n scan doen op verzoek van alle gemeenten die te maken hebben met de herindeling. De provincie voert dan de herindelingscan uit in overleg met de betrokken gemeenten.<sup>281</sup>

#### Organisatorische gevolgen

Iedere herindeling is uniek en kent – door de partners die fuseren – een andere dynamiek. Dezelfde wettelijke kaders en voorschriften gelden, maar gemeenten hebben zelf de ruimte om het herindelingsproces vorm te geven. Dit is met name

<sup>280</sup> [Rijksoverheid.nl | Gemeentefonds](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeentefonds)

<sup>281</sup> [Rijksoverheid.nl | Financiële scans gemeenten](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiële-scans-gemeenten)



merkbaar voor de betrokken ambtelijke organisaties. De ontvlechting van Oostzaan uit OVER-gemeenten alleen al is een arbeidsintensief proces dat veel aandacht en inspanning vereist van de medewerkers van OVER-gemeenten. Uit onze ervaringen met vergelijkbare trajecten blijkt dat de ontvlechting van een ambtelijke fusie minimaal een jaar in beslag kan nemen. Echter, parallel aan dit proces kan al worden begonnen met de integratie met de fusiepartner. Het is gebruikelijk dat dezelfde medewerkers deze taken uitvoeren.

Een belangrijk voordeel is dat de ambtelijke organisatie van de gemeente Purmerend recentelijk ervaring heeft opgedaan met een vergelijkbaar proces door de fusie met Beemster. Wel kan het een aandachtspunt zijn dat Purmerend haar organisatie opnieuw om extra inspanningen moet vragen; op een relatief korte termijn.

Een fusie brengt ook organisatorische uitdagingen met zich mee. Medewerkers kiezen soms bewust voor een organisatie of gemeente om voor te werken, bijvoorbeeld omdat de schaalgrootte of werkplek bij hen past. Daarom kan er tijdens ontvlechting en herindeling vaak een tijdelijk hogere uitstroom van medewerkers plaatsvinden. Aandacht voor culturele verschillen richting herindeling is ook van belang. Tegelijkertijd biedt een herindeling voor veel medewerkers kansen binnen een grotere of andere type organisatie, zowel inhoudelijk als financieel.

Voor Purmerend geldt mogelijk dat er sprake is van een lichte samenvoeging. In dat geval blijven een deel van de juridische en organisatorische gevolgen die verbonden zijn aan de opheffing van één van de betrokken gemeenten achterwege. Dit levert vooral voordelen op het gebied van administratieve lasten. Bijvoorbeeld, de gemeente die niet wordt opgeheven staat niet onder preventief financieel toezicht en de burgemeester, griffier, secretaris en het ambtelijk apparaat van deze gemeente blijven in functie. Bovendien blijven de bestaande wettelijke bepalingen van kracht, wat eveneens scheelt in de ambtelijke capaciteit die nodig is om de herindeling voor te bereiden.

#### Gevolgen voor de samenleving

Het is de bedoeling dat de samenleving zo min mogelijk hinder ondervindt van het traject richting een bestuurlijke herindeling. In dit scenario zal het voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen ook niet om ingrijpende veranderingen gaan. Dat Purmerend en Oostzaan beide deelnemen in de GGD Zaanstreek-Waterland, betekent bijvoorbeeld dat inwoners bij een fusie met Purmerend van dezelfde locaties gebruik kunnen blijven maken voor preventieve gezondheid (denk aan vaccinaties).

In dit scenario zal daarnaast de dienstverlening aan blijven sluiten op de diverse bevolkingsgroepen en toegankelijk blijven voor iedereen. Dit vanwege de inzet van Purmerend op digitale dienstverlening, aangevuld met fysieke loketten op het gemeentehuis en de aanwezigheid van collega's in de wijken.

Ook zal dit scenario beperkte consequenties hebben voor het voorzieningenniveau. Purmerend heeft bij de fusie met Beemster laten zien dat er afspraken gemaakt kunnen worden over het behoud van voorzieningen in de kernen. Dit biedt vertrouwen dat ook in de nieuwe situatie zorgvuldig naar het gewenste accommodatieniveau gekeken zal worden.

Tot slot geeft de inzet van Purmerend op participatie en op zichtbaarheid van bestuurders en ambtenaren in de samenleving de indruk dat in dit scenario er voldoende mogelijkheden blijven voor inwoners om hun stem te laten horen en betrokken te worden bij relevante onderwerpen.

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.