

Memo

Datum 5 november 2025

Aan De gemeenteraad

Van het college

Afdeling/team College

Onderwerp samenvatting bevindingen fusievarianten Amsterdam, Zaanstad en Purmerend

Inhoud

1. Inleiding	2
2. Fusie met Zaanstad	2
2.1. De gemeente als bestuur	2
2.2. De gemeente als organisatie	3
2.3. De gemeente als partner in de samenleving	3
2.4. De gemeente als partner in de regio	3
2.5. Synthese bestuurlijk gesprek	4
3. Fusie met Amsterdam	4
3.1. De gemeente als bestuur	4
3.2. De gemeente als organisatie	4
3.3. De gemeente als partner in de samenleving	5
3.4. De gemeente als partner in de regio	5
3.5. Synthese bestuurlijk gesprek	6
4. Fusie met Purmerend	6
4.1. De gemeente als bestuur	6
4.2. De gemeente als organisatie	6
4.3. De gemeente als partner in de samenleving	7
4.4. De gemeente als partner in de regio	7
4.5. Synthese bestuurlijk gesprek	8

Inleiding

In het kader van de bestuurlijke toekomst van Oostzaan zijn er verschillende scenario's onderzocht, waaronder drie fusiescenario's met grotere gemeenten: Zaanstad, Purmerend en Amsterdam. Deze samenvatting presenteert de belangrijkste bevindingen uit de drie uitgevoerde onderzoeken en gevoerde gesprekken per scenario, langs de bekende thema's uit het afwegingskader. De onderzoeken waarop deze samenvatting is gebaseerd zijn uitgevoerd in de periode van 2022 t/m 2025, hierdoor zal sommige informatie inmiddels verouderd óf iets anders zijn dan in deze samenvatting beschreven. Echter, dit raakt niet de conclusies die eerder zijn getrokken. Voor deze samenvatting is gekozen is om een korte beschrijving per normgroep te geven voor elk van de fusiescenario's:

- De gemeente als **bestuur** (identiteit, definiëren van lokale ambities en opgaves, financiën)
- De gemeente als **organisatie** (control, flexibiliteit, werkgeverschap)
- De gemeente als **partner in de samenleving** (dienstverlening, voorzieningenniveau, toegankelijkheid)
- De gemeente als **partner in de regio** (betrouwbare regionale partner, benutten van nationale/EU kansen)

Naast de uitgevoerde onderzoeken zijn er ook bestuurlijke gesprekken gevoerd met deze mogelijke fusiepartners. Na een beschrijving van de normen zal per scenario ook een korte synthese volgen van het bestuurlijke gesprek waarbij het proces, kaders en (mogelijke) randvoorwaarden voor het specifieke fusietraject worden beschreven

Fusie met Zaanstad

De gemeente als bestuur (identiteit, definiëren van lokale ambities en opgaves, financiën)

Een fusie met Zaanstad scoort gemiddeld op de normen onder de gemeente als bestuur. Er zijn voldoende aanknopingspunten voor een positieve beoordeling, maar er zijn ook verschillende aandachtspunten. Zorgvuldige keuzes rondom de aandacht voor lokale opgaves en het scheppen van realistische verwachtingen kunnen bijdragen aan een positief traject.

Zaanstad herkent en waardeert het groene karakter van Oostzaan. In de omgevingsvisie komt groen en landschap als belangrijk element terug en zijn kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen alleen mogelijk als de kernwaarden van het landschap niet worden aangetast. Deze visie komt in grote mate overeen met de Omgevingsvisie van Oostzaan. Zaanstad werkt volgens het principe 'eenheid in verscheidenheid', waarbij elke kern zijn eigen identiteit behoudt. De organisatie ondersteunt de initiatieven van bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties die bijdragen aan de leefbaarheid, vitaliteit en identiteit van Zaanstad en haar kernen. De grotere capaciteit en expertise van de ambtelijke organisatie van Zaanstad zouden veel van de lokale opgaven van Oostzaan kunnen faciliteren.

De financiële positie van de gemeente Zaanstad is op een aantal onderdelen wat zorgelijk. Dit maakt dat het geen zekerheid is dat er direct extra mogelijkheden zijn om te investeren in het lokale voorzieningenniveau en in de ambtelijke organisatie bij een toekomstige fusie. Overigens ligt het basisniveau op vele terreinen hoger dan in Oostzaan. Tegelijkertijd zal dit scenario waarschijnlijk wel leiden tot lagere lokale lasten voor inwoners van Oostzaan, en dat kan voor inwoners een zeer positieve uitkomst zijn.

De gemeente als organisatie (control, flexibiliteit, werkgeverschap)

Een fusie met Zaanstad scoort goed op de normen onder de gemeente als organisatie. Zaanstad is een relatief stabiele gemeente en is in het algemeen goed in control, met voldoende flexibiliteit als organisatie om nieuwe opgaves effectief op te pakken. Het is belangrijk om in dit scenario voldoende aandacht te houden voor de aantrekkelijkheid van de gemeente als werkgever.

Zaanstad is, als middelgrote gemeente en een breed scala aan specialisten die relevant zijn voor Oostzaan, verzekerd van een stevige bestuurlijke en ambtelijke basis. De capaciteit kan aanzienlijk bijdragen aan het verminderen van de kwetsbaarheid en het borgen van de continuïteit in dit scenario, waardoor er bijvoorbeeld ook voldoende kennis en capaciteit is om flexibeler te reageren op urgente taken en opgaven. Zaanstad beschikt over ongeveer zestig BOA's en stevige expertise in het OOV-werkveld. Echter, Zaanstad heeft ook te maken met een uitdagende regionale arbeidsmarkt en blijft zich daarom inzetten om het personeelsbestand verder uit te breiden.

De gemeente als partner in de samenleving (dienstverlening, voorzieningenniveau, toegankelijkheid)

Een fusie met Zaanstad scoort gemiddeld tot goed op de normen onder de gemeente als partner in de samenleving. Zaanstad is zich bewust van het belang van korte lijnen en het ophalen van geluiden uit de samenleving, echter gezien de omvang van de gemeente zijn deze lijnen natuurlijk wel significant langere dan nu in Oostzaan het geval is. Dit vermindert de benaderbaarheid ten opzichte van de schaal van Oostzaan. De gemeente is wel voldoende toegankelijk voor alle doelgroepen.

De lijnen tussen samenleving en gemeentelijke organisatie zijn relatief kort voor een grotere gemeente zoals Zaanstad. Er wordt gewerkt met wijkmanagers, wijkwethouders, gebiedsmanagers en opgavemanagers en in de gebieden met gebiedsteams. 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. Wethouders zijn aanwezig en zichtbaar in 'hun' wijken, ook bij evenementen. Daarbij heeft Zaanstad een doordachte visie op burgerparticipatie en biedt het verschillende opties voor inspraak.

De gemeente organiseert diverse bewonersavonden op actuele thema's en werkt volgens de principes van de Omgevingswet, die meer ruimte biedt voor participatie, maatwerk en integraal werken. Er is veel burgerkracht die goed wordt benut. In Westzaan bijvoorbeeld organiseren bewoners allerlei evenementen waaronder de Sinterklaasintocht. Voor Oostzaan zou een vergelijkbare aanpak mogelijk zijn, waarbij de eigen kracht van het dorp centraal staat.

De gemeente als partner in de regio (betrouwbare regionale partner, benutten van nationale/EU kansen)

Zaanstad scoort goed tot gemiddeld op de normen binnen partner in de regio. Zaanstad is een actieve regionale speler en is dan ook betrouwbaar. Op nationaal en EU-niveau zijn er nog meer mogelijkheden te benutten,

Zaanstad geeft aan groot belang te hechten aan regionale samenwerking en is daarin actief en betrouwbaar. De gemeente levert capaciteit en neemt deel aan de belangrijke samenwerkingsverbanden. Zaanstad heeft ervaring met het binnenhalen van grote subsidies en fondsen en heeft een goede positie bij de provincie Noord-Holland. Er is bijvoorbeeld een regio-deal ZaanIJ II binnengehaald en de gemeente heeft een adequate lobbypositie op provinciaal- en Rijksniveau. Zaanstad trekt geregeld op met partners in de regio. Bij een fusie zouden de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen van Oostzaan profiteren van dit netwerk.

Synthese bestuurlijk gesprek

Zaanstad staat open voor verdere verkenning van een fusie op initiatief van Oostzaan. Er is een positieve grondhouding bij de gemeente voor verdere gesprekken over de vorm en manier van samenwerken als Oostzaan daarvoor kiest. Wel geeft de gemeente aan dat het belangrijk is om hierbij eerlijk en transparant te zijn naar elkaar over de mogelijkheden en onmogelijkheden. Zaanstad heeft veel waardering voor Oostzaan en de keuze om niet zelfstandig verder te gaan. De gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland zijn met elkaar verbonden en een samengaan biedt kansen. Zaanstad is bereid om zich te presenteren aan de raad van Oostzaan. In een nog latere fase kan de gemeenteraad van Oostzaan worden uitgenodigd in Zaanstad voor een kennismaking.

Zoals gezegd, vindt Zaanstad het belangrijk om een realistisch beeld te schetsen van wat bij een samengaan tussen beide gemeenten wel en niet kan worden gerealiseerd. Zaanstad realiseert zich dat een herindeling een forse opgave is, naast de opgaven waar Zaanstad al voor staat. Zaanstad realiseert zich ook dat wanneer Oostzaan zou kiezen voor Amsterdam en dan dus vertrekt uit de regio dit een grote regionale impact kan hebben.

Fusie met Amsterdam

De gemeente als bestuur (identiteit, definiëren van lokale ambities en opgaves, financiën)

Een fusie met Amsterdam scoort wisselend op de normen onder de gemeente als bestuur. De gemeente Amsterdam is écht een van een andere orde grootte dan de gemeenten uit de andere fusieopties en dan Oostzaan zelf. Deze optie scoort goed op mensen en financiën, maar in dit scenario is het het lastigst om de Oostzaanse identiteit te behouden.

Het schaalverschil tussen Amsterdam en Oostzaan is zeer groot en staat voor een groot deel ver weg van het groen-landelijke karakter van Oostzaan. De identiteit van Amsterdam laat zich als stad met een veelheid aan stadsdelen, gebieden en wijken moeilijk vatten, maar verschilt in grote mate van 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.

Dankzij het uitgebreide ambtelijke apparaat van Amsterdam zal Oostzaan op bepaalde gebieden kunnen profiteren van beschikbare kennis en capaciteit om zo de lokale ambities te verwezenlijken. Anderzijds zouden landelijke thema's die zeer relevant zijn voor de landelijke gemeente Oostzaan wellicht moeilijker hun weg vinden naar de juiste tafels binnen een gemeente die voornamelijk te maken heeft met grootstedelijke uitdagingen en problemen.

De gemeente Amsterdam heeft over het algemeen een redelijk stabiele financiële positie, die net als veel andere gemeenten op specifieke onderdelen onder druk staat, o.a. door het 'ravijnjaar'. Ook is er sprake van relatief lage lokale lasten vergeleken met omliggende gemeenten.

De gemeente als organisatie (control, flexibiliteit, werkgeverschap)

Een fusie met Amsterdam scoort goed op de normen onder de gemeente als organisatie. Amsterdam is een grote en stabiele gemeente en is goed in control, met voldoende flexibiliteit als organisatie om nieuwe opgaves effectief op te pakken.

De organisatorische kracht van Amsterdam is groot met een brede verzameling van specialistische kennis en het ambtelijk apparaat kan adequaat reageren zonder dat het lopende werk onder druk komt. Amsterdam heeft zeer ruime expertise en capaciteit en kan snel schakelen bij nieuwe ontwikkelingen. De gemeente heeft ervaring met complexe vraagstukken en ook met een fusie (met Weesp).

Amsterdam is een op veel gebieden de meest aantrekkelijke werkgever in de regio met veel ontwikkelmogelijkheden, een sterk imago en sterke arbeidsvoorwaarden. Er zijn zeer veel specialisaties en carrièremogelijkheden en de gemeente investeert veel in haar medewerkers.

De gemeente als partner in de samenleving (dienstverlening, voorzieningenniveau, toegankelijkheid)

Een fusie met Amsterdam scoort gemiddeld tot goed op de normen onder de gemeente als partner in de samenleving. Amsterdam heeft veel langere lijnen dan men gewend is in Oostzaan, maar heeft een hoog voorzieningen- en dienstverleningsniveau. Daarnaast is de gemeente zeer actief om toegankelijk te zijn voor alle inwoners, maar gaat dit veel meer via standaard processen dan in een kleinere gemeente als Oostzaan.

Amsterdam heeft een hoge kwaliteit van dienstverlening, voorzieningen- en een hoog serviceniveau. Dit komt onder andere tot uiting in een zeer ruime regeling voor mensen onder het sociaal minimum, investeringen in armoedebestrijding, jeugdhulp en goede maatschappelijke ondersteuning. Veel dienstverlening gebeurt op buurtniveau en veelal online. Voor Oostzaan zou gebruik gemaakt kunnen worden van voorzieningen in Amsterdam Noord. De afstand naar deze voorzieningen wordt echter aanzienlijk groter.

De meeste zaken in het sociaal domein worden door buurtteams opgepakt. Oostzaan zou eerder als buurt dan als wijk worden gezien. De fysieke afstand tot het bestuur wordt zeer groot en de toegankelijkheid op bestuurlijk niveau neemt af; het zal voor inwoners écht anders zijn dan nu het geval is. De gemeenteraad van Amsterdam is zeer groot, waardoor individuele invloed van bijvoorbeeld raadsleden met hun wortels in Oostzaan beperkt is. Amsterdam heeft echter voldoende aandacht voor voorzieningen op buurtniveau en er is inzet op het betrekken van bewoners bij relevante thema's. De vraag is wel in hoeverre Oostzaan als kleine buurt een duidelijke stem en invloed kan hebben binnen zo'n grote gemeente.

De gemeente als partner in de regio (betrouwbare regionale partner, benutten van nationale/EU kansen)

Amsterdam scoort goed op de normen voor partner in de regio. Amsterdam is de grootste en meest actieve regionale speler en maakt voor een groot deel 'de dienst uit'. Tegelijkertijd trekken ze effectief op met regionale partners. Ook op nationaal en EU-niveau worden door Amsterdam alle mogelijkheden maximaal benut.

Amsterdam heeft een dominante positie in de regio en is zeer invloedrijk op regionaal niveau. De gemeente neemt deel aan veel regionale samenwerkingsverbanden, maar het zal voor Oostzaan lastig zijn om invloed uit te oefenen op de agenda voor e.v.t. lokale thema's en ontwikkelingen,

Amsterdam heeft zeer grote invloed bij provincie, Rijk en EU. De gemeente heeft uitgebreide netwerken en expertise en veel ervaring met het binnenhalen van grote subsidies en fondsen. Amsterdam heeft een sterke lobbypositie op alle niveaus en beschikt over professionele capaciteit voor belangenbehartiging.

Synthese bestuurlijk gesprek

Amsterdam benadrukt de terughoudendheid om te fuseren en geeft aan dat de gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland eerst en vooral moeten kijken naar oplossingen binnen de eigen regio. Het schaalverschil is heel groot is en nabijheid en identiteit zijn voor de betrokken inwoners heel belangrijk bij zo'n keuze. Het college van Amsterdam zal een eventueel principebesluit tot fusie voorleggen aan de eigen gemeenteraad. Amsterdam houdt vast aan reguliere verkiezingen in maart 2026 of maart 2030 in plaats van herindelingsverkiezingen op een ander moment.

Fusie met Purmerend

De gemeente als bestuur (identiteit, definiëren van lokale ambities en opgaves, financiën)

Een fusie met Purmerend scoort gemiddeld tot goed onder de gemeente als bestuur. Er zijn gunstige overeenkomsten tussen de twee gemeenten en de recente positieve fusie-ervaring met de Beemster draagt bij aan het vertrouwen bij eventuele toekomstige fusiepartners. Het is ook van belang om zorgvuldige afspraken te maken in dit scenario en heldere verwachtingen te scheppen over de financiële mogelijkheden.

Belangrijke kernwaarden van Purmerend zijn grotendeels vergelijkbaar met die van Oostzaan en Purmerend heeft recente ervaring met het behoud van identiteit van een andere gemeente na de fusie, namelijk met de Beemster. Purmerend erkent ook het belang van gemeenschapszin en regionale verbanden en ondersteunt deze waarden door te investeren in festiviteiten in buurten en wijken en deze mede te organiseren of te faciliteren. In dit scenario ontstaat een gemeente die ervaring heeft met stedelijk én landelijke gebied. Purmerend werkt volgens de filosofie dat alle kernen in hun eigenheid worden bediend. Het vraagt echter wel om een zorgvuldige afstemming vooraf, vergelijkbaar met de fusie met de Beemster

Doordat Purmerend robuuste structuren heeft die van buiten naar binnen werken, is er voldoende vertrouwen dat Oostzaners voldoende invloed en zeggenschap behouden in deze nieuwe gemeente. Daarnaast zal er door de schaalvergroting van capaciteit en expertise binnen de ambtelijke organisatie veel van de lokale opgaven van Oostzaan kunnen worden gefaciliteerd. Echter heeft ook Purmerend een aantal aanhoudende knelpunten en er is 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. Wel is het zo dat het basisniveau op vele terreinen hoger ligt dan in Oostzaan.

De gemeente als organisatie (control, flexibiliteit, werkgeverschap)

Een fusie met Purmerend scoort gemiddeld goed op de normen onder de gemeente als organisatie. Purmerend is een grotere en relatief stabiele gemeente met voldoende flexibiliteit als organisatie om nieuwe opgaves effectief op te pakken.

De organisatie is voldoende in control, maar heeft wel te maken met een aantal structurele uitdagingen op het gebied van inhuur en verloop van personeel.

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. De gemeenschap van Oostzaan zal echter wel baat hebben bij de flexibiliteit van een grotere gemeente en er zal meer capaciteit beschikbaar

zijn om adequaat in te kunnen spelen op nieuwe, urgente opgaves, maar ook Purmerend zal geconfronteerd worden met de noodzaak om de organisatie structureel te versterken

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 schaalomvang en 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, ook zal het een uitdaging blijven om voor (jonge) medewerkers voldoende aantrekkelijk te zijn en dient de gemeente alert te blijven op werkdruk en verzuim.

De gemeente als partner in de samenleving (dienstverlening, voorzieningenniveau, toegankelijkheid)

Een fusie met Purmerend scoort gemiddeld tot goed op de normen onder de gemeente als partner in de samenleving. Purmerend wordt net als Oostzaan gekenmerkt door korte lijnen en zowel de organisatie als het bestuur is goed benaderbaar. Er is een relatief hoog voorzieningen- en dienstverleningsniveau. Daarnaast is de gemeente actief om toegankelijk te zijn voor alle inwoners en om inspraak mogelijk te maken.

Purmerend heeft een platte organisatie met nabijheid van bestuur. De gemeente ambieert om zoveel mogelijk 'van 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. Hoewel Purmerend een aantal financiële uitdagingen heeft, zal de gemeente naar alle waarschijnlijkheid het behoud van lokale voorzieningen kunnen garanderen. Bij de fusie met Beemster zijn bijvoorbeeld concrete afspraken gemaakt over voorzieningen. De houding van Purmerend is, zoeken naar wat mogelijk is, wat leidt tot maatwerk. De gemeente heeft een duidelijke visie op participatie.

Bij de fusie met Beemster is bijvoorbeeld gekozen voor een interactief proces, waarbij de gemeenten de wijken zijn ingegaan en er gesprekken zijn gevoerd met inwoners, ondernemers en organisaties om te kijken wat er leefde en wat men belangrijk vond om te behouden in de nieuwe gemeente. Dit alles is meegenomen in het herindelingsontwerp, inclusief de kernwaarden van beide gemeenten. Deze werkwijze is voor Purmerend leidend bij samenwerkings- en fusietrajecten. Hoewel er bij een fusie een grotere fysieke afstand ontstaat voor de inwoners van Oostzaan, zal de gemeente door haar benaderbaarheid en platte cultuur naar verwachting voldoende toegankelijk blijven.

De gemeente als partner in de regio (betrouwbare regionale partner, benutten van nationale/EU kansen)

Purmerend scoort goed en gemiddeld onder partner in de regio. Purmerend is regionaal een actieve speler en pakt deze rol steeds meer. De gemeente trekt effectief op met regionale partners en ook op nationaal niveau worden er regiodeals en andere subsidies binnengehaald. Op EU-niveau is de gemeente ook actief, echter dienen concrete kansen daar nog benut te worden.

Purmerend ontwikkelt zich tot een steeds actievere regionale speler en is daar ook succesvol in. De gemeente neemt actief deel aan meerdere regionale samenwerkingsverbanden waar Oostzaan ook onderdeel van is en ambtenaren en bestuurders weten elkaar in deze verbanden steeds beter te vinden. 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. Binnen Purmerend geldt de overtuiging dat de positie gezamenlijk sterker is dan alleen. Purmerend kan en wil de regio faciliteren

en maakt daarvoor ambtelijke capaciteit vrij. In dit scenario ontstaat een gemeente met een grotere invloed en rol binnen de regio.

Synthese bestuurlijk gesprek

Het college van Purmerend staat open voor dit gesprek maar vindt het vullen van een afwegingskader nu te vroeg. Mocht er vanuit Oostzaan gerichtere vragen tot een bestuurlijk traject komen, dan zal het college van Purmerend daar een standpunt over innemen.

Purmerend geeft aan groot belang te hechten aan regionale samenwerking en sterke netwerken. Een sterke regio is van belang om slagkracht te houden, te kunnen blijven voorzien in regionale samenwerkingsverbanden en te kunnen doen wat nodig is voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen.

De ervaringen met Beemster leren dat een besluit voor een herindelingspartner de start is van een proces waarin gezamenlijkheid en ontmoeting centraal staan. Dit had tot gevolg dat de voorafgaande aan de keuze om te fuseren afwegingskaders een minder centrale rol vervulden bij de herindeling. Na de keuze heeft men gezamenlijk werkendeweg de nieuwe gemeente en de plek daarbinnen voor de Beemster vormgegeven. Deze werkwijze is voor Purmerend leidend bij samenwerkings- en fusietrajecten.