

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

**Inventarisatieonderzoek
draagvlak intergemeentelijke
organisatie**

Opdrachtgever
Gemeente Beemster

Referentie

Arnhem, 15 februari 2010
Ons kenmerk 1011164-004/hpo/bdi

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Aanleiding en vraagstelling	3
3	Het onderzoekskader	5
4	Bevindingen uit gesprekken	9
5	Reflectie	17
5.1	Bestuurlijke omgeving	17
5.2	Samenwerkingsmodellen	18
5.3	Kenmerken en omvang organisatie	20
6	Antwoorden op onderzoeksvragen	23
7	Conclusies	27

Bijlagen

1	Lijst van geïnterviewden
2	Bronnen
3	Overzicht van intergemeentelijke samenwerkingsvormen

1 Inleiding

De gemeente Beemster heeft KplusV organisatieadvies (KplusV) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden voor de gemeente om samen met een of meer gemeenten te komen tot de vorming van een robuuste ambtelijke organisatie. De uitkomsten van het onderzoek treft u hierbij aan. Het onderzoek heeft zich primair gericht op het verkennen van de bereidheid bij één of meer van de tien omliggende gemeenten om te komen tot een dergelijke intergemeentelijke organisatie in enigerlei vorm. Het onderzoek is uitgevoerd door de heer dr. H.P. (Henry) Potman en de heer drs. R. (Roland) Heijnen van KplusV.

Verantwoording bij het onderzoek

In het kader van het inventarisatieonderzoek zijn in januari 2010 door de onderzoekers bilaterale gesprekken gevoerd met de burgemeesters en gemeentesecretarissen van de gemeenten Schermer, Graft-De Rijk¹, Zeevang, Wormerland, Oostzaan, Landsmeer, Purmerend, Edam-Volendam, Waterland en Koggenland. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de gesprekspartners.

Van de gesprekken zijn korte gespreksverslagen op hoofdlijnen gemaakt en die zijn voor akkoord voorgelegd aan de gesprekspartners. Op deze wijze is geborgd dat onze constatering feitelijke correct zijn weergegeven en gebaseerd zijn op juiste interpretaties. Ter voorbereiding op de interviews is schriftelijk materiaal bestudeerd dat betrekking had op: de bestuurskracht van gemeenten, vormen van (regionale) samenwerking en voornemens/plannen tot samenwerking en/of fusie bij de gemeenten. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 2.

Schets van de regio

In de regio van de tien genoemde gemeenten wordt al langere tijd samengewerkt. Zeven gemeenten nemen deel aan het Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Waterland (ISW). Via het ISW nemen die gemeenten ook deel aan de stadsregio Amsterdam. Daarnaast maken deze gemeenten en Zaanstad en Oostzaan deel uit van de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland. Koggenland richt zich primair op samenwerkingsverbanden met Westfriese gemeenten. Schermer en Graft-De Rijk zijn primair gericht op de regio's Noord-Kennemerland en Noord-Holland Noord.

De gemeente Beemster en omliggende gemeenten, met uitzondering van Purmerend, vormen een overwegend landelijk gebied, gelegen ten noorden van Amsterdam en tussen de stedelijke gemeenten Alkmaar, Zaanstad en Hoorn. Het gebied kenmerkt zich ruimtelijk door zijn grote landschappelijke en cultuurhistorische waarden: veenweide gebieden, grote droogmakerijen, oude stadjes en dorpen. Op economisch terrein zijn de landbouw, recreatie, bouw, zakelijke dienstverlening en kleinschalige industrie en belangrijke sectoren. Voorts is een groot deel van de beroepsbevolking georiënteerd op de Amsterdam en omgeving; de gemeenten zijn voor een belangrijk deel forensengemeenten.

¹ In Graft-De Rijk is op verzoek van de gemeente ook gesproken met de begeleidingscommissie gemeentelijke herindeling. Bij het gesprek in Landsmeer was niet de gemeentesecretaris, maar de concerncontroller aanwezig.

Opbouw van het rapport

Deze rapportage bestaat uit 6 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 bevat de aanleiding en vraagstelling van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt het door ons gehanteerde onderzoekskader gepresenteerd. De belangrijkste bevindingen uit het inventarisatieonderzoek worden in hoofdstuk 4 weergegeven. In hoofdstuk 5 geven we een reflectie op de bevindingen vanuit een aantal algemene notities op basis van het onderzoekskader. Hoofdstuk 6 bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen. Het slothoofdstuk bevat conclusies op basis van dit onderzoek.

2 Aanleiding en vraagstelling

Aanleiding

De gemeente Beemster heeft een inventarisatieonderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor de gemeente om samen met andere gemeenten te komen tot de vorming van een robuuste ambtelijke organisatie. Achtergrond van het onderzoek is de gevoelde noodzaak tot samenwerking met andere gemeenten vanwege de schaalvoordelen die daarbij te halen zijn inzake dienstverlening voor de burger, vermindering van de organisatorische kwetsbaarheid en effectiviteit en doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie.

Er zijn de afgelopen jaren reeds diverse vormen van samenwerking met andere gemeenten aangegaan. Voor Beemster is de *pilot* met de buurgemeenten Schermer, Graft-De Rijk en Zeevang in dit verband de meest in het oog springende samenwerkingsvorm. Deze drie buurgemeenten hebben inmiddels uitgesproken dat zij positief staan tegenover fusie c.q. gemeentelijke herindeling.

De gemeente Beemster heeft vanwege de plaatsing van haar grondgebied op de Wereld Erfgoedlijst een bijzondere positie in Noord-Holland. De gemeenteraad heeft zich, mede in dat licht, uitgesproken voor handhaving van de bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente. Om een inzicht te krijgen dat die stellingname kan schragen, heeft het bureau TwynstraGudde in 2009 in opdracht van de gemeente een Kwaliteitstoets uitgevoerd op de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de gemeente.²

De gemeenteraad heeft op 24 september 2009 besloten een commissie in stellen³ die moet laten onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om met de omliggende gemeenten tot een robuuste, gezamenlijke, ambtelijke organisatie te komen. Daarbij heeft de gemeenteraad een aantal randvoorwaarden meegegeven, die samengevat luiden:

- de nieuwe ambtelijke organisatie moet een servicegebied met een realistisch aantal inwoners beslaan;
- de nieuwe ambtelijke organisatie moet in staat zijn om de doelstellingen voor de lange termijn, zoals genoemd in het rapport Kwaliteitstoets, te realiseren;
- de grenzen van de regio's mogen geen rol spelen in het onderzoek; slechts de wil tot deelname is het criterium;
- de termijn waarop de organisatie zijn beslag moet krijgen is voor 1 januari 2014;
- de inventarisatie van mogelijkheden moet voor 1 maart 2010 zijn afgerond.

² TwynstraGudde, Kwaliteitstoets gemeente Beemster, mei 2009.

³ Commissie Ambtelijke Samenwerking (CAS).

Vraagstelling

Als eerste stap laat de commissie dit inventarisatieonderzoek uitvoeren. Op basis van de genoemde randvoorwaarden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke gemeenten zijn bereid om met de gemeente Beemster te komen tot een robuuste, gezamenlijke, ambtelijke organisatie die de besturen van de verschillende gemeenten ondersteunt?
2. Onder welke voorwaarden zijn gemeenten bereid om te komen tot een gezamenlijke ambtelijke organisatie?
3. Biedt de opstelling van de gemeenten een reëel perspectief op een organisatie met een servicegebied met een realistisch aantal inwoners?

3 Het onderzoekskader

In dit hoofdstuk geven wij aan vanuit welk kader het onderzoek is uitgevoerd. Drie onderwerpen staan hierbij centraal:

- de bestuurlijke omgeving van de gemeente Beemster;
- mogelijke intergemeentelijke samenwerkingsmodellen;
- kenmerken en omvang van een 'robuuste' ambtelijke organisatie.

Bestuurlijke omgeving

De omgeving van de gemeente Beemster staat centraal in dit onderzoek. Die bestaat uit:

- gemeenten waarmee door de gemeente Beemster wordt samengewerkt;
- gemeenten die al sinds lange tijd vormen van samenwerking zoeken;
- gemeenten die nadenken over en opteren voor vormen van herindeling (fusie);
- de provincie die met gemeenten zoekt naar schaalvergroting via gemeentelijke herindeling, zoals recent in West-Friesland en de Kop van Noord-Holland;
- programma's en initiatieven gericht op onder meer verbetering van dienstverlening en verzelfstandiging van takken van dienst van gemeenten.

De gemeenten in de omgeving van Beemster verschillen in schaalgrootte. De in dit onderzoek betrokken gemeenten staan in de tabel hieronder van groot naar klein opgesomd.

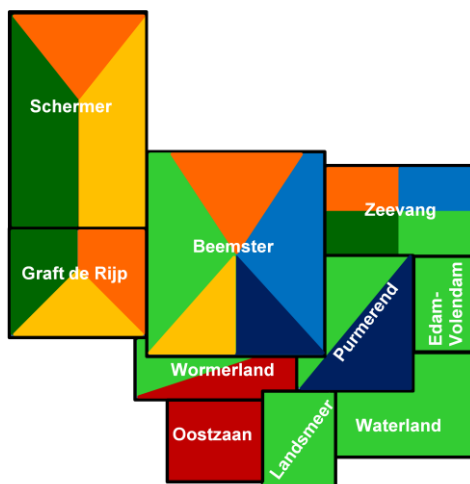
Gemeente	Inwoneraantal (per 1-1-2009)
Purmerend	78.850
Edam-Volendam	28.482
Koggenland	21.795
Waterland	16.951
Wormerland	15.901
Landsmeer	10.155
Oostzaan	9.209
Beemster	8.581
Graft-De Rijp	6.471
Zeevang	6.296
Schermer	5.323

De gemeente Beemster werkt met een groot aantal gemeenten samen in verschillende verbanden op uiteenlopende terreinen. Voor een overzicht van intergemeentelijke samenwerking op beleidsmatig en uitvoerend niveau verwijzen we naar de notitie van Berenschot 'Naar een strategische agenda voor de Regio Waterland (12 september 2009); de betreffende tabel is opgenomen als bijlage 3 van dit rapport. Daarin ontbreken overigens de gemeenten Schermer en Koggenland, omdat Berenschot zich primair heeft gericht op de ISW-gemeenten.

Onderstaande figuur geeft een schematisch overzicht van een aantal samenwerkingsrelaties. Tevens is aangeduid welke gemeenten initiatieven hebben genomen tot verdergaande samenwerking of fusies. Naast de in de figuur aangeduide verbanden neemt de gemeente Beemster nog deel in de stadsregio Amsterdam en de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland.

De figuur laat al zien dat er sprake is van een mozaïek van posities en initiatieven van gemeenten. Een complete inkleuring op basis van bijlage 3 zou een nog veel meer verfijnde mozaïek hebben getoond.

In de gesprekken zijn de verschillende samenwerkingsvormen nadrukkelijk betrokken om zicht te krijgen op de houding tegenover en het draagvlak voor een gezamenlijke ambtelijke organisatie.



- Samenwerking op het terrein van sociale zaken
- Samenwerking op het terrein van de Wmo
- Gezamenlijke technische dienst
- Samenwerking op het terrein van crisisbeheersing en integrale veiligheid
- Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Waterland
- Ambtelijke organisatie
- Wens tot fusie

Figuur 1: schematisch overzicht van een aantal samenwerkingsrelaties

Samenwerkingsmodellen

Vanwege de verschillende posities van de gemeenten en kenmerken als omvang en bestuurskracht, zijn er verschillende vormen van samenwerking in theorie mogelijk. De aantrekkelijkheid c.q. de voor- en nadelen van de modellen zal verschillen van gemeente tot gemeente. In de gesprekken is daarop ingegaan. Wij onderscheiden in dit verband een zevental samenwerkingsvormen.

1. Samenwerkingsvorm Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr)

- Openbaar lichaam: eigen rechtspersoon, overdracht bevoegdheden en personeel;
- Gemeenschappelijk orgaan: gemeenschappelijk bestuur zonder eigen rechtspersoon;
- Centrumgemeente constructie: overdracht van taken en bevoegdheden;
- Regeling zonder meer: afstemming door deelnemende besturen die eigen taken en bevoegdheden behouden.

2. Netwerkconcept

Lichte vorm van samenwerking met ambtelijke en bestuurlijke werkgroepen.

3. Centrumgemeente

Uitbesteding van taken aan één van de gemeenten, gebaseerd op zogeheten Service Level Agreements.

4. Matrix

Deelnemende gemeenten nemen één of enkele taken voor hun rekening; de ambtelijke medewerkers komen in dienst van de gemeente die deze taak of taken op zich heeft genomen of worden er bij gedetacheerd.

5. Shared service centre

Gemeenten richten een gezamenlijke ambtelijke organisatie op voor een aantal taken. Medewerkers komen daarbij in dienst of worden er gedetacheerd. De organisatie verleent op contractbasis diensten.

6. Federatiegemeente

Samenwerking op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. De samenwerking wordt geregeld in een federatieverordening. De vorm van samenwerking op ambtelijk niveau (variërend van samen klussen doen tot onderbrenging in één organisatie) wordt in de verordening geregeld.

7. SETA: Samen En Toch Apart

Vergelijkbaar met federatiegemeente: de samenwerking wordt in een convenant geregeld. Het oorspronkelijke SETA-concept richtte zich met name op bedrijfsvoering en dienstverlening.

Kenmerken en omvang ambtelijke organisatie

Om zicht te krijgen op een gezamenlijke organisatie van gemeenten met een servicegebied van realistische omvang, behandelen we kort de kenmerken en omvang van een dergelijke levensvatbare (en enigszins duurzame) organisatie. In de gesprekken zijn de kenmerken aan de orde gesteld. Het gaat om:

- omvang en kwetsbaarheid van de organisatie; omvang die nodig is om zo min mogelijk kwetsbare functies te hebben en te waarborgen dat functies goed bezet blijven;
- kwaliteit van de bedrijfsvoering, onder meer: planning en control (capaciteit en onafhankelijke positie van controller), personeel en organisatie (professionaliteit);
- interne samenhang van de organisatie;
- effectiviteit van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel tussen gemeenten en een gezamenlijke ambtelijke organisatie en daaraan gekoppeld de aansturing van de organisatie;
- kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening voor de burger;
- positie en effectieve inbreng in samenwerkingsrelaties met andere overheden.

4 Bevindingen uit gesprekken

In dit hoofdstuk wordt per onderwerp de hoofdlijn van onze bevindingen gepresenteerd. De onderwerpen die in de gesprekken aan de orde zijn geweest, zijn samengevat:

1. oriëntatie, voornemens en plannen van de gemeente inzake samenwerking;
2. belangrijkste organisatorische vraagstukken van de gemeente;
3. ervaringen met de samenwerking tussen gemeenten;
4. opvattingen, wensen en verwachtingen van de gemeente;
5. voor- en nadelen van een robuuste ambtelijke organisatie;
6. voorwaarden voor een samenvoeging van ambtelijke organisaties.

Hieronder worden per onderwerp de belangrijkste bevindingen, zowel feitelijk als in de vorm van opvattingen van de betrokken gesprekspartners samengevat. Het gaat om de opvattingen en inzichten zoals verwoord door de gesprekspartners in de interviews. Daar waar hieronder 'gemeente' staat, dient te worden gelezen 'gesprekspartners' of 'geïnterviewden' in dit onderzoek, *in casu* in de meeste gevallen de burgemeester en gemeentesecretaris van de betreffende gemeente.

Oriëntatie, voornemens en plannen inzake samenwerking

De tien gemeenten hebben uiteenlopende bestuurlijke oriëntaties. Een meerderheid van de gemeenten is georiënteerd op regio Waterland (ISW), de Stadsregio Amsterdam en de bredere Metropoolregio. Koggenland heeft uitsluitend een oriëntatie op West-Friesland en Noord-Holland Noord.

Schermer heeft een sterke maatschappelijke oriëntatie op Alkmaar. De bestuurlijke oriëntatie van deze gemeente is echter primair gericht op het landelijk gebied (met name Beemster en Graft-De Rijk en daarnaast Zeevang). In de beleving van de meeste gemeenten valt Schermer door haar ligging buiten de Stadsregio Amsterdam en zou dit zo ook moeten blijven.

De gemeenten Zeevang en Beemster participeren in de Stadsregio Amsterdam en de regio Waterland; Graft-De Rijk en Schermer participeren in regio Noord-Kennemerland. De gemeenteraden van Schermer, Graft-De Rijk en Zeevang hebben allen een principebesluit genomen gericht op bestuurlijke fusie, samen met Beemster, tot een landelijke gemeente tussen stedelijke gebieden. Hoewel het uitgangspunt van bestuurlijke fusie/herindeling dezelfde is, hebben de drie gemeenten verschillend gereageerd op het signaal van Beemster dat zij zelfstandig wil blijven.

Wormerland en Oostzaan zijn vanaf 18 januari 2010 ambtelijk gefuseerd tot een gezamenlijke werkorganisatie (OVER-gemeenten). Landsmeer was aanvankelijk ook betrokken bij dit proces, maar is na een uitgebreide oriëntatie afgehaakt. Landsmeer wil samenwerken op deelterreinen en Oostzaan en Wormerland willen alleen samenwerken in één geïntegreerde werkorganisatie. Oostzaan is van oudsher georiënteerd op Zaanstad en Wormerland op zowel Zaanstad als Purmerend. Landsmeer is meer georiënteerd op Amsterdam. De huidige samenwerkingsconstructie wordt door Wormerland en Oostzaan nadrukkelijk gezien als een groeimodel, waarbij plaats is voor aansluiting van andere gemeenten. Hoewel fusie de eerste keus is, sluit Graft-De Rijk aansluiting bij de OVER-gemeenten Wormerland en Oostzaan niet bij voorbaat uit.

Edam-Volendam heeft binnen Waterland een primaire oriëntatie op buurgemeenten Zeevang en Waterland. Eind 2005 hebben de colleges van deze drie IJsselmeerkustgemeenten een 'Intentieverklaring samenwerking IJsselmeergemeenten Waterland' getekend, gericht op de versteviging van de samenwerking met behoud van zelfstandigheid van de drie gemeenten. Het convenant richtte zich primair op crisisbeheersing. Ook Beemster was uitgenodigd als convenantpartner, maar Beemster heeft het convenant niet ondertekend en is op dit vlak de samenwerking aangegaan met Purmerend.

Purmerend heeft, mede door haar eigen opstelling in het verleden, thans geen sterke regionale centrumpositie. Dit is opvallend gezien de omvang van de gemeente en de gemeentelijke organisatie ten opzichte van de omliggende gemeenten. Purmerend is thans bereid om, indien daar bij gemeenten behoefte aan is en vraag naar is, diensten/ondersteuning te leveren aan andere gemeenten. Zij heeft overigens thans geen concrete voornemens om haar expertise en/of uitvoeringsdiensten regionaal aan te bieden buiten de huidige samenwerkingsvormen.

Belangrijkste organisatorische vraagstukken van de gemeente

De kwetsbaarheid van de organisatie is voor de meeste gemeenten een belangrijk vraagstuk. Met uitzondering van Edam-Volendam, en in mindere mate Purmerend, typeren alle gesprekspartners hun gemeentelijke organisatie als (op onderdelen) kwetsbaar. Deze organisatorische kwetsbaarheid hangt volgens hen met name samen met het toename in omvang en complexiteit van het takenpakket vanwege decentralisatie, nadruk op verbetering van de kwaliteit van dienstverlening, ICT-ontwikkeling enerzijds en het feit dat op verschuillende onderdelen van het gemeentelijk takenpakket beperkte bezetting ('éénpitters') is. Sommige gemeenten (Landsmeer, Koggenland en Waterland) lossen de kwetsbaarheid op d.m.v. intern schuiven, samenwerking, uitbesteding en/of inhuur van specifieke expertise. Andere gemeenten (Schermer, Graft-De Rijk, Zeevang, Wormerland en Oostzaan) zien schaalvergroting als noodzakelijke voorwaarde om kwetsbaarheid structureel aan te pakken. Over de wijze van invulling van deze noodzakelijk geachte schaalvergroting verschillen deze gemeenten van inzicht (bestuurlijke fusie resp. ambtelijke samenwerking).

Ervaringen met de samenwerking tussen gemeenten

Alle betreffende gemeenten hebben positieve ervaringen met de samenwerking in ISW-verband. Het ISW wordt gezien als een effectief bestuurlijk platform (met name door middel van één afgestemd geluid naar de Stadsregio Amsterdam). Het ISW voert, met uitzondering van het regionaal archief, geen doe-taken voor de gemeenten uit. Gemeenten zijn tevreden over de huidige facilitering van de ISW-samenwerking door het regiobureau. Een voorstel van de raad van Purmerend om deze facilitering bij de organisatie van Purmerend (als centrumgemeente) onder te brengen, is door de andere gemeenten afgewezen. Schermer geeft aan, ondanks diverse bestuurlijke toenaderingen van haar kant, geen partner te zijn in de regio Waterland en de Stadsregio Amsterdam. De meeste geïnterviewden achten voor Graft-De Rijk wel ruimte binnen ISW en de Stadsregio. Voor Schermer ligt dit voor hen anders. Deze gemeente is veraf gelegen van de stadsregio en is maatschappelijk meer georiënteerd op Alkmaar en Noord-Holland-Noord.

Schermer, Graft-De Rijk en Zeevang hebben negatieve ervaringen met de samenwerkings*pilot* die met de gemeente Beemster in 2002 is gestart. Aangegeven wordt dat de onderlinge verhoudingen, mede door de ervaren opstelling van Beemster, in de loop van de *pilot* zijn verslechterd.

Er wordt in dit verband gesproken van 'botsende bestuursculturen'. De *pilot* is in 2006 door Berenschot kritisch geëvalueerd en zij is vervolgens door de vier gemeenten stopgezet. Als hoofdoorzaak van de mislukte samenwerking ziet Berenschot 'het ontbreken van een gezamenlijk ervaren en uitgesproken noodzaak en ambitie om tot samenwerking te komen'.⁴ De oorspronkelijke achtergrond van de pilot was: efficiencyverbetering, kwetsbaarheid aanpakken, kwaliteitsverbetering en oplossing van knelpunten. Terugkijkend blijkt er geen gedeelde visie, overtuiging en einddoel te zijn geweest. De gemeenten zaten met verschillende motieven en verwachtingen in het proces.

Bij de betreffende gemeenten bestaat wel een positieve beoordeling van de dienstverlening van Beemster op het vlak van sociale zaken en werkgelegenheid.

Door alle gemeenten wordt bilateraal of multilateraal met verschillende partners samengewerkt (zie bijlage 2). Hoewel dit leidt tot een lappendeken aan samenwerkingsverbanden, wordt dit door de meeste gemeenten niet gezien als een groot probleem. Purmerend werkt met Beemster samen op onder meer het vlak van openbare orde en veiligheid.

De gemeenten Edam-Volendam, Zeevang en Waterland hebben als positief gewaardeerde ervaring met onderlinge samenwerking. De drie werken op gelijkwaardige basis samen op een aantal taakvelden. Zeevang heeft wisselende ervaringen met de bilaterale samenwerking met Beemster. Waterland heeft geen bilaterale relatie met Beemster (buiten ISW om) en ziet Edam-Volendam en Zeevang als de logische samenwerkingspartners.

Koggenland heeft geen relatie met de regio Waterland en werkt binnen de regio West-Friesland goed samen op verschillende beleidsterreinen. Hoorn vervult op goede wijze een centrumfunctie binnen deze regio.

Schermer betreft een aantal diensten van de gemeenten Alkmaar en Heerhugowaard.

Daarnaast wordt samengewerkt met Beemster, Graft-De Rijk en Zeevang.

Wormerland en Oostzaan werken sinds 18 januari 2010 intensief samen in een geïntegreerde werkorganisatie (OVER-gemeenten). Landsmeer betreft op bilaterale basis, door middel van uitvoeringsovereenkomsten, diensten van Amsterdam en Hoorn. Landsmeer wil deze bestaande samenwerkingsrelaties graag behouden en per beleidsterrein de mogelijkheden voor andere vormen van samenwerking verkennen.

Door de gemeenten Amsterdam, Hoorn, Zaanstad, Alkmaar en Heerhugowaard worden op bilaterale basis diensten verleend aan gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken (zie voor een deel bijlage 3).

Gemeenten geven aan dat de uitwerking van de regioagenda voor de Regio Waterland (in 2009 opgesteld door Berenschot), door gebrek aan bestuurlijke urgentie en draagvlak, in de praktijk stil ligt. Veel van de geformuleerde opgaven spelen volgens gemeenten feitelijk op een hoger schaalniveau van de Stadsregio Amsterdam en/of Zaanstreek/Waterland.

Opvattingen, wensen en verwachtingen van de gemeente

Gemeenten verschillen van mening over de toekomstige bestuurlijke organisatie in deze regio. Dit maakt het lastig om van onderop tot een samenhangend en gedragen perspectief te komen.

⁴ Berenschot, Kiezen of kabbelen, 2006, p. 21.

Een aantal gesprekspartners schetst een toekomstige bestuurlijke organisatie bestaande uit 3 clusters: IJsselmeerkustgebied (Zeevang, Edam-Volendam en Waterland)⁵, stedelijk gebied (Purmerend) en een landelijk gebied (overige gemeenten – exclusief Koggenland).

De bestuurlijke organisatie kan verschillende vormen aannemen: fusiegemeenten of vergaande samenwerking in de clusters.

Beemster kan binnen dit regionale eindbeeld meerdere kanten op: zowel koppeling aan het stedelijk gebied als aan het IJsselmeerkustgebied als onderdeel van het landelijk gebied.

De gesprekspartners van de meeste gemeenten (behalve Oostzaan en Wormerland) zien niets in ambtelijke samenwerking in een SETA-model of een variant daarop. Een integrale fusie van de vier gemeenten is volgens de raden noodzakelijk om de bestuurskracht te versterken en het vitale platteland te beschermen. In Graft-De Rijk wordt opgemerkt dat de door hen voorgestane fusiegemeente alle belang heeft bij het borgen van het behoud van de Werelderfgoedstatus van de Beemster. Dat straalt immers ook uit naar de landschappelijke en historische kwaliteiten van de andere gebieden en kernen. En andersom, de kwaliteit van een aantal kernen en landschappen buiten Beemster is hoog en past in het beeld dat de status van Werelderfgoed beschermt. De raad van Zeevang heeft in 2008, na een uitgebreide discussie over twee varianten, een principekeuze gemaakt voor de vorming van een landelijke gemeente (Beemster, Graft-De Rijk en Schermer). Het alternatief, gericht op de vorming van een IJsselmeerkustgemeente Zeevang, Edam-Volendam, Waterland werd door de raad niet uitgesloten.

De gezamenlijke ambtelijke organisatie die formeel is opgehangen aan een samenwerkingsconstructie op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt door Wormerland en Oostzaan gezien als een robuuste, toekomstbestendige vorm van samenwerking. Wel dient er dan een doorgroei in omvang te worden gerealiseerd tot rond de 50.000 inwoners. Beide gemeenten willen bestuurlijk zelfstandig blijven en beschouwen de huidige gerealiseerde schaal van het servicegebied van 25.000 inwoners als te klein voor de toekomst. Gemeenten als Landsmeer, Beemster en Graft-De Rijk kunnen naar verwachting van Oostzaan en Wormerland probleemloos aansluiten. Uit de gesprekken komt naar voren dat Schermer in dit verband niet in beeld is, omdat deze gemeente niet tot het Zaanstreek-Waterland gebied behoort.

De Purmerentse gesprekspartners in dit onderzoek geven aan dat de gemeente geen ambities heeft op het vlak van herindeling/fusie. Ook stelt de gemeente zich met betrekking tot verdergaande samenwerking terughoudend op, mede gelet op de ervaren houding van omliggende gemeenten op dit vlak.

De gemeente Koggenland is een recente fusiegemeente. De gesprekspartners uit deze gemeente zien een fusie van de gemeenten Schermer, Graft-De Rijk, Beemster en Zeevang als een mogelijke versterking van deze gemeenten en een logische bestuurlijke eenheid, omdat deze gemeenten volgens hen vergelijkbare structuur en opgaven hebben. De gemeente heeft zelf geen ambities op het vlak van verdere herindeling.

⁵ Edam-Volendam hoeft vanuit lokaal perspectief (kwetsbaarheid) niet te fuseren, maar staat vanuit regionaal perspectief open voor verdergaande bestuurlijke samenwerking met Zeevang en Waterland.

Voor- en nadelen van een robuuste ambtelijke organisatie

Met uitzondering van Wormerland en Oostzaan zien de gemeenten het SETA-model (of een variant daarop) niet als wenkend perspectief of een realistisch alternatief voor gemeentelijke herindeling. Er is weinig vertrouwen in de effectiviteit en doelmatigheid van het SETA-model. Verschillende gesprekspartners vragen zich af wat de gemeente Beemster zelf precies voor ogen heeft bij de beoogde robuuste samenwerking.

Een fusie van ambtelijke organisaties met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid leidt volgens de meeste geïnterviewden niet tot een versterking van de bestuurskracht. De heersende opvatting bij hen is dat SETA leidt tot extra kosten en onduidelijke verhoudingen tussen het bestuur en het ambtelijk apparaat.

Aangegeven wordt dat SETA uitgaat van zakelijke dienstverlening op basis van contracten, en dat het model te weinig oog heeft voor de politiek-bestuurlijke dimensie van gemeenten en de breedte van het gemeentelijk takenpakket. SETA zou minder effectief zijn bij beleidsontwikkeling.

Uit de interviews komen de volgende kritische kanttekeningen bij een gezamenlijke ambtelijke organisatie naar voren.

- De zogenaamde BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes en Laren) laten zien dat de kosten ervan hoog zijn. Er moet bijvoorbeeld worden geïnvesteerd in gezamenlijke huisvesting, kantoorinrichting, ICT etc.
- Integratie van de diensten zal veel tijd en energie kosten: ambtelijk cultuurtraject, werkwijzen afstemmen, verschillen in ondersteuning en bedrijfsvoering wegnemen (ICT-architectuur, P&O beleid etc.)
- De efficiencywinst is beperkt zolang er dubbelfuncties zijn en er dubbel werk gedaan moet worden. Bijvoorbeeld: begrotingen voor de respectievelijke gemeenten (als bevoegd gezag) en voor de werkorganisatie en het overeind houden van een beperkte staf van medewerkers naast de gemeentesecretarissen.
- Voor een grotere gemeente als Purmerend levert een gezamenlijke ambtelijke dienst geen voordelen op.
- De oriëntatie van de organisatie is verdeeld over verschillende gemeentebesturen met uiteenlopende programma's, beleidsaccenten, bestuursculturen en gewoonten. Dat vergt een grote diversiteit aan oriëntatie en doet een groot beroep op de flexibiliteit van medewerkers.
- Door de inzet van één ambtelijke organisatie op met name beleidsvraagstukken, zullen verschillen tussen de beleidsrichtingen verminderen. De gemeentelijke autonomie, democratische legitimatie van beleid en beleidsruimte van gemeenten wordt daardoor materieel aangetast.
- De directe relatie (dagelijkse contacten) tussen bestuur en de ambtelijke organisatie worden bemoeilijkt.
- SETA leidt naar verwachting niet tot vermindering van bestuurlijke drukte; het aantal raadsleden en collegeleden blijft hetzelfde doordat geen bestuurlijke fusie plaatsvindt.
- De genoemde organisatie- en sturingsvraagstukken komen pregnanter naar voren als er meer dan 2 à 3 gemeenten in de gezamenlijke dienst deelnemen.

- Wat betreft de bekostiging ontstaan er complexe toedelings- en verrekeningsvraagstukken. Hierbij wordt nog opgemerkt dat er vanuit het Rijk een financiële tegemoetkoming is voor fuserende gemeenten (door middel van herindelingsbijdrage). Deze tegemoetkoming geldt niet voor een ambtelijke fusie; frictie- en overgangskosten zullen door gemeenten zelf moeten worden bekostigd.

De gesprekspartners van Schermer, Graft-De Rijk en Zeevang zien ambtelijke samenwerking met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid, mede door de ervaringen in de pilot, duidelijk als een gepasseerd station. De pilot heeft veel tijd, energie en frustraties gekost met een beperkt resultaat. Bovendien wordt de bestuurlijke drukte in een SETA-model niet opgelost: relatief veel raadsleden (52 verdeeld over 4 raden) en circa 15 bestuurders sturen in dit model de producten aan van één gezamenlijke werkorganisatie van nog steeds beperkte omvang. Er is bij deze gemeenten geen draagvlak voor de vorming van een intergemeentelijke organisatie.

Hiertegenover staat de opstelling van de gemeenten Oostzaan en Wormerland. Deze gemeenten hebben in relatief korte tijd een gezamenlijke ambtelijke organisatie gevormd, waarin verschillende potentiële tekortkomingen lijken te zijn weggenomen en die in beide gemeenten politiek-bestuurlijk en ambtelijk wordt gedragen. Uit de interviews blijkt dat men verschillende van de bovengenoemde tekortkomingen heeft kunnen voorkomen en/of wegnemen:

- geen nieuwe huisvestingskosten;
- voorkomen van ICT-problemen;
- duidelijkheid voor de medewerkers en acceptatie door de medewerkers;
- heldere competentie-eisen aan medewerkers;
- afspraken over omgaan met verschillen in beleid en uitvoering bij de beide gemeenten;
- geen dubbele bezetting van functies; geen overblijvend ambtelijk apparaat bij de beide gemeenten (behoudens een deeltijdgemeentesecretaris in zijn rol als secretaris van het college en een griffier voor de raad).

De gesprekspartners van deze beide gemeenten zien voorts als voordelen: compacte gemeente, handhaving van de eigen bestuurlijke cultuur, efficiencyvoordelen op onderdelen. Bovendien worden raden en colleges gedwongen tot expliciete kaderstelling en opdrachtverlening. De nieuwe organisatie is op 18 januari 2010 van start gegaan.

Voorwaarden voor een samenvoeging van ambtelijke organisaties

De meeste gemeenten zijn zoals gezegd geen voorstander van samenvoeging van ambtelijke organisaties en stellen dan ook geen specifieke nadere voorwaarden aan een efficiënt en effectief opererende intergemeentelijke dienst.

De meeste gesprekspartners zien zo'n ambtelijke fusie als een aanloop naar bestuurlijke fusie. Vertegenwoordigers van Schermer, Graft-De Rijk en Zeevang geven aan dat intergemeentelijke ambtelijke dienst optie kan zijn voor deze gemeenten en Beemster, maar nadrukkelijk alleen als groeimodel naar integrale fusie tot één landelijke gemeente. Hierbij gelden dan als randvoorwaarden:

- geen open ontwikkelproces; bestuurlijke fusie is het eindperspectief (herindeling);
- het vastleggen van een harde datum voor het effectueren van de herindeling;
- het vastleggen van de bestuurlijke verantwoordelijkheden (reikwijdte van de samenwerking);
- het vooraf regelen van de organisatorische en financiële consequenties van SETA.

Zeevang noemt als aanvullende randvoorwaarde dat de huidige bilaterale samenwerking met Beemster (waaronder de technische dienst) dan wordt ontmanteld.

Door de gesprekspartners van Oostzaan en Wormerland wordt aangegeven dat de organisatorische randvoorwaarden van de 'OVER'-samenwerking inmiddels succesvol zijn ingevuld en in principe niet gewijzigd worden. Dit laat onverlet dat beide gemeenten aansluiting door andere gemeenten actief willen nastreven. Wel willen de gemeenten de eerste helft van 2010 gebruiken om de nieuwe organisatie goed neer te zetten. In de loop van dit jaar zou aansluiting van andere gemeenten aan de orde kunnen komen. De gemeenten stellen een 'instapdocument' op waarop andere gemeenten zich kunnen oriënteren⁶.

In het instapdocument zal onder meer worden aangegeven, dat gemeenten die zich willen aansluiten bij de OVER-gemeenten, zich moeten aansluiten bij de werkstructuur en inhoudelijke afspraken die inmiddels gemaakt zijn met betrekking tot:

- kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening;
- professionalisering van de organisatie;
- aantrekkelijk werkgeverschap;
- verbetering van de bedrijfsvoering.

Als nieuwe gemeenten met specifieke wensen komen ten aanzien van de samenwerking, kunnen die worden gehonoreerd, mits zij zorgen voor aanvullende (financiële) middelen.

Tot slot: bereidheid tot het vormen van een intergemeentelijke ambtelijke organisatie

Uit de interviews met de burgemeesters en gemeentesecretarissen van de omliggende gemeenten van Beemster kan het antwoord op de eerste onderzoeksvraag worden afgeleid. Er bestaat bij de meeste omliggende gemeenten geen bereidheid om met Beemster te komen tot een robuuste gezamenlijke organisatie die de besturen van de verschillende gemeenten ondersteunt. Alleen bij Wormerland en Oostzaan bestaat die bereidheid nadrukkelijk wel. Zij hebben sinds begin 2010 een gezamenlijke dienst. Zij beschouwen hun samenwerkingsconstructie als een groeimodel, waarbij andere gemeenten zich kunnen aansluiten. Ook voor Beemster zien zij goede aanknopingspunten voor aansluiting en willen daarover met de gemeente in gesprek.

Binnen de gemeente Purmerend worden geen voordelen onderkend aan een gezamenlijke ambtelijke organisatie, maar de gemeente is wel bereid om met Beemster verdergaande samenwerking aan te gaan. Die kan er toe leiden dat voortbouwend op de ervaringen op het vlak van openbare orde en veiligheid ambtelijk nauw wordt samengewerkt.

⁶ Zie raadsbesluit van Wormerland van 29 januari 2009.

5 Reflectie

In dit hoofdstuk reflecteren wij vanuit onze kennis en ervaring als KplusV adviseurs op de bevindingen uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van de buurgemeenten van Beemster. We gaan kort in de consequenties voor de bestuurlijke omgeving van een wijziging van keuzes die Beemster kan maken, de verschillende modellen voor verdergaande samenwerking als alternatief voor gemeentelijke herindeling en op kenmerken en omvang van gemeentelijke organisaties.

5.1 Bestuurlijke omgeving

De bestuurlijke omgeving van Beemster is volop in beweging. Soms zichtbaar en eenduidig zoals in het geval van de uitgesproken herindelingsambities van Schermer, Graft-De Rijk en Zeevang en het recente samenwerkingsinitiatief van Wormerland en Oostzaan; soms minder zichtbaar, zoals in de vorm van het informeel verkennen en mogelijk voorsorteren op een toekomstige nieuwe bestuurlijke organisatie.

De uiteenlopende bestuurlijke oriëntaties van gemeenten en de bestaande regiogrenzen in dit deel van Noord-Holland vormen in de lopende discussie over fusies en samenwerking een complicerende factor. Verschillende van de gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken vormen met Beemster het groene en samenhangende hart tussen de stedelijke gebieden Alkmaar, Zaanstad, Amsterdam, Purmerend en Hoorn. Tegelijkertijd zijn die gemeenten bestuurlijk en deels ook maatschappelijk op verschillende steden en gemeenten georiënteerd: op Noord-Kennemerland, Alkmaar en Heerhugowaard, op Zaanstad, stadsregio Amsterdam, de kuststrook van het IJsselmeer en West-Friesland. Een pregnant voorbeeld is de gemeente Schermer. In verschillende interviews in dit onderzoek is aangegeven dat Schermer geen onderdeel van de regio Waterland en/of de Stadsregio Amsterdam kan uitmaken, terwijl Schermer zelf zich bestuurlijk oriënteert op gemeenten die wel tot die regio's gerekend kunnen worden. Dit gegeven compliceert bijvoorbeeld ook de door Schermer gewenste fusie. Onduidelijk is of bij een fusie met andere van de onderzochte gemeenten, het bezwaar van de uitbreiding van de stadsregio met het grondgebied van de huidige gemeente Schermer komt te vervallen.

Wijziging in de bestuurlijke organisatie heeft consequenties in die omgeving. Aan het eind van het vorige hoofdstuk is in antwoord op de eerste onderzoeksvraag aangegeven, dat alleen de gemeenten Oostzaan en Wormerland open staan voor de vorming van een intergemeentelijke ambtelijke dienst met Beemster (in de zin van toetreding van Beemster tot de OVER-gemeenten). Ook staat Purmerend in principe open voor uitbreiding van de dienstverlening volgens het model zoals dat nu reeds op het vlak van openbare orde en veiligheid bestaat met Beemster.

Indien Beemster op één van die twee opties zou koersen en in elk geval niet zou overgaan tot fusie met de gemeenten Schermer, Graft-De Rijk en Oostzaan, dan heeft dat consequenties voor deze gemeenten, die hebben aangegeven een fusiegemeente met Beemster te willen vormen. Als Beemster niet meedoet in de fusie dan ontstaat er in dit deel van Noord-Holland geen fusiegemeente met een aaneengesloten territorium. Het betekent dat de drie gemeenten in dat geval voor samenwerking en/of fusie zich elk op andere gemeenten zullen moeten oriënteren.

Gelet op de bevindingen uit de gesprekken betekent dit voor Zeevang een oriëntatie op Edam-Volendam en Waterland. Voor Graft-De Rijk en Schermer is er gelet op hun opstelling tot nu toe, geen voor de hand liggende heroriëntatie aanwezig. Een fusie tussen deze twee overgebleven gemeenten is in het verleden door de provincie informeel afgewezen als niet toereikend voor de oplossing van de bestuurlijke problematiek. Dit wordt in beide gemeenten ook onderkend.

Als deze twee gemeenten zich moeten oriënteren op de stedelijke gemeenten Zaanstad en/of Alkmaar of de Noord-Kennemerlandgemeenten ten westen van de rijksweg A9, betekent dit een bestuurlijke versnippering van het groene hart. Er zijn voor die oriëntatie ook geen goede inhoudelijke redenen (zoals ruimtelijke samenhangende vraagstukken, het landelijke karakter, sociaal-maatschappelijke vraagstukken van kleine kernen in het landelijk gebied, bescherming van cultuurhistorische waarden die passen bij het karakter van het landschap en de stadjes en dorpen).

5.2 Samenwerkingsmodellen

In het onderzoekskader zijn zeven samenwerkingsmodellen genoemd. Enkele van deze modellen worden in de literatuur als alternatief voor gemeentelijke herindeling gepresenteerd: met name de federatiegemeenten en het SETA-model. Vanwege de open vraagstelling van de gemeenteraad van Beemster staan we kort stil bij de modellen.

Netwerkconcept

Lichte vorm van samenwerking met ambtelijke en bestuurlijke werkgroepen. Het netwerkconcept is moeilijk toepasbaar voor de gemeenten rond Beemster. Voor de kleine gemeenten wordt de problematiek van die gemeenten (de organisatorische kwetsbaarheid, de positie in de regio's) niet opgelost. In de gesprekken is ook aangegeven dat een dergelijk model weinig waarborgen geeft voor een structurele oplossing van de vraagstukken waarvoor de gemeenten zich gesteld zien. Er ontstaat in deze lichte samenwerkingsvorm te weinig synergie.

Centrumgemeente (ook wel: Fins model)

Uitbesteding van taken aan één van de gemeenten, gebaseerd op zogeheten Service Level Agreements.

In het al eerder genoemde overzicht van Berenschot (zie bijlage 3) vervullen verschillende gemeenten een centrumfunctie. Van de gemeenten uit dit onderzoek betreft dit met name Purmerend hoewel deze gemeente zich in het verleden niet als zodanig heeft geprofileerd. Er is een verandering in de opstelling van Purmerend, maar uit de gesprekken blijkt geen neiging bij gemeenten om zich nu te wenden tot Purmerend als potentiële centrumgemeente voor een groot aantal (of alle) taken (à la Ten Boer en Groningen of Rozendaal (Gld.) en Rheden). In de vorige paragraaf is geopperd dat Purmerend in vervolg op de taakuitvoering – in matrixvorm (zie hieronder) – op het vlak van openbare orde en veiligheid, meer kan betekenen voor Beemster dan nu het geval is. Dat kan vervolgens consequenties hebben voor de functie die Purmerend voor andere gemeenten kan vervullen. In de gesprekken is de Ten Boer-constructie vrij categorisch afgewezen. Ook de centrumfunctie naar Fins model is (inmiddels ook in Finland) minder populair.⁷

⁷ Zie onder meer Binnenlandse Bestuur, Het Finse model is uit de gratie, 6 februari 2009.

Andere gemeenten hebben een centrumfunctie op een beperkt aantal taakvelden en voor één of enkele onderzochte gemeenten: Hoorn, Alkmaar, Zaanstad, Amsterdam⁸.

Matrixorganisatie

De Matrixorganisatie is een mogelijkheid om personeel te bundelen en de sterke kanten van de respectievelijke gemeentelijke organisaties te benutten. Dit zou betekenen dat bepaalde takken van dienst bij Beemster en andere onderdelen bij één of meer andere gemeente(n) worden ondergebracht. Nadeel van deze vorm is dat gemeenten onderling diverse verrekeningen moeten plegen (bijv. ten aanzien van overhead en bureaunkosten) en coördinatie en aansturing veel aandacht vragen. De ervaringen in de pilot bieden weinig perspectief.

Ook vereist deze vorm deelname van gemeenten van vergelijkbare omvang. Op een enkel taakveld kan deze vorm tussen twee gemeenten van verschillende omvang wel werken, zoals de samenwerking tussen Beemster en Purmerend op het vlak van openbare orde en veiligheid laat zien. Deelname van meer dan twee gemeenten en meer dan een of twee taakvelden maakt de matrix complex.

Shared Services

Het concept van Shared Service Centre (SSC) veronderstelt dat in gemeentelijke organisaties een helder onderscheid gemaakt kan worden tussen ondersteunende en dienstverlenende taken enerzijds (facilitair bedrijf) en politiek-bestuurlijke taken anderzijds (bestuursstaf). De kwaliteit van de primaire taakuitvoering is echter ook sterk afhankelijk van de kwaliteit en inzet van de ondersteunende taken. Goed integraal management van de primaire processen vereist een direct samenspel met ondersteunende dienstverlening. Zo kan een adequaat HRM systeem worden gezien als het gezamenlijke product van het management en de personeelsfunctie in een organisatie.

Het goed functioneren van een SSC veronderstelt dat de moederorganisaties (*in casu* de deelnemende gemeenten) van het SSC in staat zijn tot een goede opdrachtformulering. Dat stelt eisen aan de omvang en kwaliteit van de ambtelijke organisatie van die gemeenten. Het betekent dat de gemeenten binnen hun eigen organisatie voldoende capaciteit hebben voor de inhoudelijke ondersteuning bij politiek-bestuurlijke vraagstukken en voor opdrachtgeverschap en begeleiding van de opdrachtnemer.

In de gevoerde gesprekken in dit onderzoek bleek geen steun voor dit model.

SETA en federatiegemeente

De federatiegemeenten en het SETA-model zijn vergelijkbare samenwerkingsvarianten. De kanttekeningen die hierboven bij het SSC zijn gemaakt, kunnen ook hier worden geplaatst. In hoofdstuk 4 is al stilgestaan bij deze modellen op grond van de gevoerde gesprekken in dit onderzoek. We verwijzen daarnaar.

In theorie kan een gezamenlijke werkorganisatie per gemeente een ander beleid ontwikkelen en uitvoeren op verschillende taakvelden. Bijvoorbeeld: voor de ene gemeente wordt een royaal subsidiebeleid gevoerd, voor de andere gemeente worden zeer beperkt subsidies verstrekt. Verschillende bestuurlijke uitgangspunten vergen in de praktijk een grote mate van flexibiliteit bij de ambtelijke medewerkers.

⁸ Het vervullen van een centrumfunctie is overigens niet aan gemeenteomvang gebonden. Landsmeer wordt door Berenschot ook als centrumgemeente aangeduid voor de salarisadministratie. Wij spreken liever van dienstverlenende gemeente (in dit geval zelfs met slechts één klant: Oostzaan). Gevoelsmatig moet het centrum als zodanig ook herkenbaar zijn en moet er (dus) sprake zijn van tenminste twee afnemende gemeenten.

Waarschijnlijk zullen op doe-taken (zoals het beheer van de openbare ruimte) verschillende beleidskaders geen directe problemen in de uitvoering opleveren, terwijl op andere, meer politiek gevoelige terreinen (zoals Wmo, sport en cultuur, ruimtelijke ontwikkeling) die verschillen meer problematisch kunnen zijn. Er ontstaat bijvoorbeeld een verdelingsvraagstuk: hoe worden de Wmo-kosten verdeeld als de gemeenten verschillende kwaliteitsniveaus ten aanzien van de uitvoering hanteren?

In de praktijk kan dit betekenen dat het beleid van verschillende gemeenten naar verwachting gaat convergeren onder invloed van ambtelijke voorbereiding en uitvoering. Beleidsvorming stopt immers niet bij de vaststelling van de beleidskaders door Raad en College, maar wordt in de uitvoering door het ambtelijk apparaat vaak verder ingekleurd (beleidsruimte).

De vraag is hoeveel gemeenten een dergelijke constructie kan bedienen, zonder dat de complexiteit voor de organisatie te groot wordt en een te groot beroep wordt gedaan op de flexibiliteit van de organisatie en haar medewerkers.

Mogelijk dat thans veronderstelde nadelen de komende jaren worden gelogenstraft in de praktijk van de OVER-gemeenten.

5.3 Kenmerken en omvang organisatie

In hoofdstuk 3 is een aantal kenmerken genoemd die relevant zijn voor een effectieve en doelmatige organisatie:

- omvang en kwetsbaarheid;
- kwaliteit van de bedrijfsvoering;
- interne samenhang van de organisatie;
- effectiviteit van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel;
- kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening voor de burger;
- positie en effectieve inbreng in samenwerkingsrelaties met andere overheden.

Omvang en kwetsbaarheid

Er bestaan geen goede vuistregels voor de benodigde omvang van een organisatie. In het ene geval is een omvang met een servicegebied van 20.000 inwoners voldoende, in een ander geval wordt veel meer gedacht aan 40.000 inwoners. Voor sommige vraagstukken is een schaal van 70.000 inwoners nog te klein.

Belangrijk is in dit verband bijvoorbeeld wat de omvang is en wordt van de omliggende gemeenten en samenwerkingsvormen. Gelegen tussen grote stedelijke gemeenten, zal een grote schaa sprong nodig zijn om aan invloed in de regio te winnen.

Recente ervaringen met gemeentelijke herindeling (bijvoorbeeld in Noord-Limburg) geven aan dat plattelandsgemeenten streven naar een gemiddelde omvang van zo'n 40.000 inwoners.

Schaalvergroting kan worden gerealiseerd via vormen van samenwerking of fusie. Hierbij is van belang om op te merken dat ook steeds vaker grote gemeenten op diverse beleidsterreinen de handen ineen moeten slaan met buurgemeenten (bijvoorbeeld op het terrein van voorzieningen, woningbouw en bedrijventerreinen). Samenwerking blijft dus noodzakelijk; ook bij schaalvergroting door fusie. Concreet: deelname in Zaanstreek-Waterland en Waterland blijft nodig. Ook kunnen specifieke dienstverleningscontracten nodig blijven.

Kwaliteit

Hoewel het niet mogelijk is om met het oog op kwaliteit een ondergrens voor de omvang van gemeenten te bepalen, blijkt uit diverse onderzoeken naar de effecten van gemeentelijke herindeling dat de kwaliteit van het ambtelijk apparaat kan toenemen door schaalvergroting.

Het functiewaarderingssysteem van gemeenten is met enige vrijheidsgraden gekoppeld aan de omvang van gemeenten. In de praktijk betekent dit dat een gemeente met de schaal van 40.000 inwoners doorgaans meer hoger gekwalificeerde medewerkers in dienst kan nemen dan een gemeente met 20.000 inwoners.

Door ambtelijke samenwerking neemt de omvang van het ambtelijk apparaat ook toe en daarmee de kwetsbaarheid af. Alleen bij ambtelijke fusie kan ook de samenstelling van de organisatie veranderen, mits er expliciet besluiten worden genomen die betrekking hebben op functiewaardering en functieontwikkeling.

Interne samenhang

Een belangrijk aspect van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie is de interne samenhang. Deze kan via een volledige (bestuurlijke en ambtelijke) fusie worden bewerkstelligd.

Of dit ook bij een SETA-constructie het geval is, hangt onder meer af van het aantal gemeenten en de verschillen tussen de gemeenten in bestuur, beleid en cultuur. Zowel bij volledige fusies als bij een SETA-constructie verandert de bestaande situatie ingrijpend en zullen ambtelijke en bestuurlijke weerstanden moeten worden overwonnen. Vandaar dat het ministerie van Binnenlandse Zaken aan herindelingsgemeenten een gewenningsbijdrage toekent om frictiekosten te dekken.

Bestuurlijk-ambtelijk samenspel

Een ander wezenlijk aspect is de effectiviteit van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel tussen gemeenten en een gezamenlijke organisatie en daaraan gekoppeld de aansturing van de organisatie. Zoals eerder aangegeven dient in een SETA-constructie de ambtelijke organisatie te kunnen omgaan met uiteenlopende politiek-bestuurlijke aansturing, verschillend beleid en verschillende producten. Daarbinnen moet gezocht worden naar effectief en doelmatig opereren.

Dienstverlening

Het onderzoek laat zien dat er zeer veel verschillende mogelijkheden zijn om de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen en te vergroten: door herindeling, door ambtelijke fusies en door het afsluiten van dienstverleningscontracten met andere overheden en particuliere organisaties. Belangrijk is daarbij dat aan randvoorwaarden van transparante en zakelijke afspraken en heldere en eenduidige kaderstelling worden voldaan.

Inbreng in samenwerkingsrelaties met andere overheden

Inbreng in samenwerkingsrelaties neemt toe naarmate een bestuurder een groter gebied en een groter aantal organisaties en inwoners vertegenwoordigt. Dit kan op verschillende wijzen worden bewerkstelligd, zoals een inbreng hebben vanuit een gezamenlijk opgesteld beleidskader (bijvoorbeeld de structuurvisie van de ISW gemeenten) of op basis van een nadrukkelijk mandaat van verschillende gemeenten. De relatieve invloed van kleine gemeenten zal tegenover zeer grote gemeenten als Amsterdam en Zaanstad altijd beperkt zijn.

6 Antwoorden op onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk geven we antwoorden op de voorgelegde onderzoeksvragen op basis van de bevindingen en reflectie uit de vorige hoofdstukken:

1. Welke gemeenten zijn bereid om een met de gemeente Beemster te komen tot een robuuste gezamenlijke ambtelijke organisatie die de besturen van de verschillende gemeenten ondersteunt?
2. Onder welke voorwaarden zijn gemeenten bereid om te komen tot een gezamenlijke ambtelijke organisatie?
3. Biedt de opstelling van de gemeenten een reëel perspectief op een organisatie met een servicegebied met een realistisch aantal inwoners?

1. Welke gemeenten zijn bereid om een met de gemeente Beemster te komen tot een robuuste gezamenlijke ambtelijke organisatie die de besturen van de verschillende gemeenten ondersteunt?

Het antwoord luidt dat van de tien gemeenten in de onderzoeksgroep er twee in principe bereid zijn om met de gemeente Beemster te komen tot een robuuste gezamenlijke ambtelijke organisatie via SETA. Dit zijn de gemeenten Wormerland en Oostzaan die sinds begin 2010 de OVER-gemeenten vormen. Het groeimodel dat beide gemeente voorstaan, biedt perspectief voor de gemeente Beemster.

Voor Purmerend is er geen meerwaarde van een gezamenlijke intergemeentelijke dienst. Wel is deze gemeente bereid om, indien daar bij gemeenten behoefte aan is en expliciete vraag naar is, diensten en ondersteuning te leveren aan andere gemeenten. Op dit moment heeft de gemeente daartoe geen concreet aanbod geformuleerd en laat zij het initiatief tot een vraag over aan de andere gemeenten.

De overige gemeenten zijn niet bereid om samen met de gemeente Beemster een gezamenlijke werkorganisatie op te tuigen. Zij zien het SETA-model niet als wenkend perspectief of realistisch alternatief voor herindeling. Een fusie van ambtelijke organisaties, met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid, leidt volgens hen niet tot een structurele versterking van de bestuurskracht. De heersende opvatting bij de gemeenten is dat SETA leidt tot bestuurlijke drukte, extra kosten en onduidelijke verhoudingen tussen het bestuur en het ambtelijk apparaat.

De buurgemeenten Zeevang, Graft-De Rijk en Schermer zien een intergemeentelijke ambtelijke dienst slechts als stap naar bestuurlijke fusie en dus gemeentelijke herindeling op een concreet vast te stellen datum.

2. Onder welke voorwaarden zijn gemeenten bereid om te komen tot een gezamenlijke ambtelijke organisatie?

Zoals aangegeven stellen de drie gemeenten met wie Beemster een pilot heeft uitgevoerd, de voorwaarde dat zo'n organisatie een tijdelijk karakter heeft met een vastgelegde einddatum als opstap naar gemeentelijke herindeling. Uitgewerkt zijn de voorwaarden:

- geen open ontwikkelproces; bestuurlijke fusie is het eindperspectief (herindeling);
- vastleggen van een harde datum voor het effectueren van de herindeling;
- vastleggen van de bestuurlijke verantwoordelijkheden (reikwijdte van de samenwerking);
- vooraf regelen van de organisatorische en financiële consequenties van ambtelijke fusie.

De gemeente Oostzaan en Wormerland zullen de voorwaarden vastleggen in een 'instapdocument'. In elk geval wordt verlangd dat gemeenten die zich in de toekomst willen aansluiten zich zullen moeten conformeren aan de werkstructuur en inhoudelijke afspraken die inmiddels gemaakt zijn met betrekking tot:

- kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening;
- professionalisering van de organisatie;
- aantrekkelijk werkgeverschap;
- verbetering van de bedrijfsvoering.

Deze inhoudelijke afspraken zijn echter van dien aard dat elke gemeente die zich zal aansluiten hiermee wel in zal stemmen, omdat ze alle in feite de behoefte en noodzaak tot samengaan en samenwerking verwoorden.

De overige gemeenten zien niets in een samenvoeging van ambtelijke organisaties, met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid, en geven dan ook geen nadere voorwaarden. Wel kunnen uit de gesprekken randvoorwaarden worden afgeleid die verschillende gemeenten stellen aan vormen van samenwerking op bilaterale of multilaterale basis, die verder gaat dan de samenwerking in het ISW-verband of in Zaanstreek-Waterland. We noemen:

- op basis van zakelijke voorwaarden; bijvoorbeeld via dienstverleningsovereenkomsten met heldere service-level-agreements en tarieven per product;
- overblijvende gemeentelijke organisatie (moederorganisatie) die in staat is om eenduidige hulpvraag te formuleren, regie te voeren en voortgang van resultaten te bewaken;
- ontmanteling van bestaande samenwerkingsvormen en/of dienstverleningsovereenkomsten;
- vastleggen van de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden (bepalen van de reikwijdte van de samenwerking: autonoom beleid vs. gezamenlijk beleid);
- vooraf regelen van de organisatorische en financiële consequenties;
- vooraf afstemmen van kaders en regels waarbinnen moet worden gewerkt.

3. Biedt de opstelling van de gemeenten een reëel perspectief op een organisatie met een servicegebied met een realistisch aantal inwoners?

Bij de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag aangegeven dat de wens van de gemeenteraad van Beemster om te komen tot een robuuste intergemeentelijke ambtelijke organisatie in feite alleen kan worden gerealiseerd door aansluiting bij de OVER-gemeenten Oostzaan en Wormerland.

De gemeenten Wormerland en Oostzaan hadden per 1 januari 2009 15.901 en 9.209 inwoners. De OVER-gemeenten hebben op dit moment dus een servicegebied van zo'n 25.000 personen. Beide gemeenten zien die schaal als te klein voor de toekomst. Het is volgens hen noodzakelijk dat OVER-gemeenten op termijn doorgroeien naar een gezamenlijke ambtelijke organisatie die werkt voor een verzorgingsgebied van circa 50.000 inwoners. Op grond van ervaringen elders hebben wij aangegeven dat een schaal van 40.000 inwoners voor landelijke gemeenten voldoende kan zijn om te spreken van adequaat servicegebied. Er zijn verschillende factoren relevant, zoals de mogelijkheid om in voldoende mate hoger gekwalificeerd personeel te kunnen aannemen en houden.

Beemster had per 1 januari 2009 8.581 inwoners. Toetreding tot de OVER-gemeenten levert een beperkte schaa sprong op tot zo'n 34.000 inwoners. Hoewel op dit moment niet de eerste keus, sluit de raad van Graft-De Rijk aansluiting bij Wormerland/Oostzaan niet uit. Mede afhankelijk van de opstelling van Beemster en de uitkomsten van de raadsverkiezingen, kan de raad in Graft-De Rijk wellicht tot nieuwe inzichten komen. Graft-De Rijk had per 1 januari 2009 6.471 inwoners.

Uitgaande van de (theoretische) participatie van Graft-De Rijp en Beemster in de OVER-gemeenten ontstaat een organisatie met een servicegebied van ruim 40.000 inwoners. Deze schaal is qua servicegebied voor landelijke gemeenten in principe van voldoende omvang om de kwetsbaarheid van functies weg te nemen, de continuïteit van dienstverlening en de bedrijfsvoering te borgen. Afgestemd bestuurlijk vertegenwoordigen van deze samenwerkende gemeente zal de positie in het intergemeentelijk netwerk ten goede komen. Of een kwaliteitsslag in de ambtelijke organisatie kan worden gemaakt hangt sterk af van de organisatieontwikkeling (inclusief personele ontwikkeling) die kan worden gerealiseerd in de uitgebreide ambtelijke organisatie. In de interviews met de betreffende gemeenten is aangegeven dat dit bij de samenwerking tussen Oostzaan en Wormerland lijkt gelukt. Als die lijn kan worden doorgezet bij aansluiting van andere gemeenten zal men hoger gekwalificeerd personeel kunnen werven dat in staat is met de toenemende complexiteit vanwege het toenemend aantal besturen en de toenemende beleidsdiversiteit, om te gaan. De OVER-gemeenten noemen zelf een groei-doelstelling van 50.000 inwoners. Dit zou betekenen dat de organisatie meer dan vier gemeentebesturen zou moeten gaan ondersteunen. Er is in Nederland nog te weinig ervaring met deze vorm van ambtelijke fusie om te bepalen of het ondersteunen vanuit één ambtelijke dienst van vier of meer besturen een succes wordt of niet.⁹

⁹ Op theoretische gronden kan worden gesproken van een vergroting van de complexiteit waarmee de organisatie zou moeten kunnen omgaan. Uit bestuurskundige theorie kan worden afgeleid dat dit kan, als die organisatie daar voldoende kwaliteit en variëteit tegenover stelt. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat medewerkers en de onderdelen in die organisatie een toename van flexibiliteit, aanpassingsvermogen van processen en output kennen. Dit stelt hoge eisen aan de medewerkers, de werkprocessen en de aansturing van de organisatie.

7 Conclusies

Op grond van dit inventarisatieonderzoek onder omliggende gemeenten van de gemeente Beemster kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- Uitgaande van de politieke randvoorwaarde in Beemster van behoud van bestuurlijke zelfstandigheid, is aansluiting van Beemster bij het samenwerkingsverband van OVER-gemeenten Wormerland en Oostzaan, de enige realistische optie voor de gemeente Beemster. Deze gemeenten staan open voor deelname van Beemster. Daarbij dient wel te worden aangesloten bij de reeds voor de OVER-gemeenten ingevulde organisatorische randvoorwaarden.
- Een dergelijke constructie, aangevuld met eventueel nog een vierde gemeente zou gelet op de vraagstukken in dit gebied leiden tot een servicegebied met een realistisch aantal inwoners van rond de 40.000.
- Purmerend heeft aangegeven geen meerwaarde te zien in een SETA-constructie. Wel wil deze gemeente met Beemster nadere onderlinge dienstverlening verkennen en is zij bereid diensten te verlenen, indien daarnaar vraag ontstaat bij andere gemeenten.
- Een eventuele keuze voor deelname in de OVER-gemeenten of nadere samenwerking met Purmerend, heeft ingrijpende gevolgen voor de overige gemeenten in de directe omgeving van Beemster. De door Zeevang, Graft-De Rijk en Schermer beoogde schaalvergroting door volledige fusie (de variant 'landelijke gemeente') zal niet ontstaan. Tegelijkertijd worden de bestuurskrachtproblemen van deze gemeenten niet opgelost. Deze gemeenten dienen zich afzonderlijk te oriënteren op andere vormen van intensievere ambtelijke en/of bestuurlijke samenwerking dan zij tot nu toe hebben gedaan. Dit zal leiden tot een blijvende bestuurlijke versnippering van het groene hart van dit deel van Noord-Holland.
- Gezien de langlopende discussies over samenwerking, de uiteenlopende bestuurlijke oriëntaties, de aanhoudende bestuurskrachtproblematiek bij een aantal gemeenten, en de mogelijkheid van het voortbestaan of zelfs versterking van bestuurlijke versnippering van dit deel van Noord-Holland, leidt bij een aantal gemeenten tot de roep om een integrale strategische visie op de bestuurlijke organisatie voor dit gebied. Het lijkt onvermijdelijk dat dit van onderop niet gaat lukken. De provincie Noord-Holland zou hier vanuit haar positie als middenbestuur een stimulerende en wellicht regisserende rol kunnen spelen. In een aantal gemeenten wordt dit thans ook van de provincie verwacht.

Bijlage 1

Lijst van geïnterviewden

Gemeente Edam-Volendam

De heer W.J.F.M. van Beek, burgemeester
De heer D.K.W. Hendriks, gemeentesecretaris

Gemeente Graft-De Rijk

Mevrouw H.R. Oosterop-van Leussen, burgemeester
De heer D. van der Goot, wethouder
De heer J. Brouwer, gemeentesecretaris
De heer B.A.F.M. Meijland, griffier
De heer P.J. Zwitselaar, fractievoorzitter PvdA
De heer F.H.J. Jonk, raadslid CDA
De heer P.F. Dijkman, fractievoorzitter VVD
Mevrouw K. Wensveen, fractievoorzitter Het Verschil

Gemeente Landsmeer

De heer B.J. Mewe, burgemeester
De heer J.L. Bleeker, concerncontroller

Gemeente Purmerend

De heer D. Bijl, burgemeester
Mevrouw M.J.H. Smulders, gemeentesecretaris

Gemeente Oostzaan

De heer P.J. Möhlmann, burgemeester
De heer W. van Twijfer, secretaris

Gemeente Schermer

De heer P.G. Moeijes, burgemeester
De heer P. Schouten, gemeentesecretaris

Gemeente Waterland

De heer E.F. Jongmans, burgemeester
De heer H.J. van Bilderbeek, gemeentesecretaris

Gemeente Wormerland

De heer P.C. Tange, burgemeester
Mevrouw M. van den Hende, gemeentesecretaris

Gemeente Zeevang

De heer M.E. Smit, burgemeester
Mevrouw H.C.P. van Duivenvoorde, gemeentesecretaris

Gemeente Koggenland

Mevrouw L. Sipkes, burgemeester
De heer N.H. Swellengrebel, gemeentesecretaris

Bijlage 2

Bronnen

Studies en adviesrapporten

- A.F.A. Korsten c.s., "Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeentebambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing", Heerlen, 2002
- KplusV, "Strategisch samen, advies voor de gemeenten Boskoop en Waddinxveen", april 2006
- Berenschot, "Kiezen of kabbelen?", 31 mei 2006
- Berenschot, "Kiezen op delen", 23 november 2006
- Twynstra Gudde, "Kwaliteitstoets gemeente Beemster", 28 mei 2009
- Commissie van wijzen herindeling Gooi en Vechtstreek, "Het land van P.C. Hooft", maart 2009
- Berenschot, "Naar een strategische agenda voor de Regio Waterland", 12 september 2009
- BMC, K5-varianten, december 2009

Gemeentelijke documenten

- Raadsvoorstel en besluit van de gemeenteraad van Beemster, onderwerp: stopzetten pilot samenwerking Beemster, Graft-De Rijp, Schermer, Zeevang, 14 december 2006
- Brief van het college van Zeevang aan de gemeenteraad van Beemster, 30 oktober 2009
- Brief van het college van Schermer aan de gemeenteraad van Beemster, 17 november 2009
- Brief van het college van Graft-De Rijp aan de gemeenteraad van Beemster, 17 november 2009
- Raadsvoorstel en besluit van de gemeenteraad van Beemster, onderwerp: instelling van de Commissie
- Ambtelijke Samenwerking (CAS), 24 september 2009
- Gemeente Beemster, standpunten over samenwerking/fusie (vergelijking verkiezingsprogramma's 2010)
- Gemeenten Wormerland en Oostzaan, Raadsvoorstel besluitvorming samenwerking, 29 januari 2009

Bijlage 3

Overzicht van samenwerkingsvormen

Bron: Berenschot, "Naar een strategische agenda voor de Regio Waterland", 12 september 2009

Tabel 2: Samenwerkingsverbanden ISW-gemeenten

Samenwerkingsverband	Beemster	Edam-Volendam	Landsmeer	Oostzaan	Purmerend	Waterland	Wormerland ¹	Zeevang	Graft-de Rijk	Zaanstad	Alkmaar	Hoorn	Amsterdam
Beleidsmatig niveau													
ISW	x	x	x		x	x	x	x					
- Binnenstedelijke opgave Waterlands Wonen	x	x	x	x	x	x	x	x					
SRA	x	x	x	x	x	x	x	x		x			c
Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	x	x	x	x	x	x	x	x		x			
Intergemeentelijk Bureau Crisisbeheersing en Rampenbestrijding		x				x		x					
Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord									x		x	x	
Regio Alkmaar: burgemeestersoverleg (BONK)									x		x		
Regio Alkmaar: portefeuillehoudersoverleg (PONK)									x		x		
Platform integrale veiligheid Zaanstreek	x	x	x	x	x	x	x	x		x			
Uitvoerend niveau													
<i>Welzijn</i>													
Uitvoeringsorganisatie wet werk en bijstand	x							x	x				
Uitvoering wet werk en bijstand			x										c
Uitvoeringsorganisatie WMO-loket	x								x				
Administratie WMO	C							x					
Werkvoorzieningschap Noord-Kennemerland									x		x		
Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland (Baanstede)	x	x	x	x	x	x	x	x		x			
GGD Zaanstreek-Waterland	x	x	x	x	x	x	x	x		x			
GGD Noord-Kennemerland									x		x		
Uitvoering sociale zekerheid			x										c
Uitbesteding sociale zaken				x			x			C			
Dierenopvangcentrum (DOC)	x	x	x		x	x	x	x					
Dierenopvang Heiloo en Alkmaar									x		C		
Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Zaanstreek-Waterland	x	x	x	x	x	x	x	x		x			
Uitvoering beleid openbare geestelijke gezondheidszorg Zaanstreek-Waterland	x	x	x	x	x	x	x	x		x			

¹ Wormerland werkt op het gebied van inkoop samen met onder andere Castricum en Beverwijk

Samenwerkingsverband	Beemster	Edam-Volendam	Landsmeer	Oostzaan	Purmerend	Waterland	Wormerland ¹	Zeevang	Graft-de Rijp	Zaanstad	Alkmaar	Hoorn	Amsterdam
Wonen, Welzijn, Zorg (de Verbinding)	x							x	x				
Zorgcoördinatie met bemoeizorg (vanuit rijk)					C								
Regionale Volkshuisvestingscommissie Waterland/BWS	x	x	x		x	x		x					
Regionale Volkshuisvestingscommissie Zaanstreek/BWS				x			x			x			
Regionale commissie woningtoewijzing Welstand Noord-Holland									x			C	
Regionale Instelling Maatschappelijke Dienstverlening									x			C	
<i>Milieu en afval</i>													
Regionale milieudienst Waterland			x	x		x	x	x					
Milieudienst Regio Alkmaar								x	x			C	
Regionale afvalinzameling (gezamenlijk aanbesteed, eigen contracten)	x		x			x		x					
Milieuhandhaving Noord-Holland	x	x	x	x	x	x	x	x					
Afvalverwerkingsinstallatie Amsterdam	x	x	x	x	x	x		x					C
Afvalverwerkingsinstallatie Alkmaar							x		x			C	
<i>Bedrijfsvoering (en overig)</i>													
Basisregistratie Adressen en Gebouwen	x		x	x	C	x	x	x	x				
Technische Dienst Beemster en Zeevang	x							x					
Gezamenlijke werkorganisatie per 1-1-2010				x			x						
Gezamenlijke inkoop			x			x		x					
Pontveer Loots			x			x							
E-overheid	x							x					
Salarisadministratie			C	x									
Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (WKPb)					C				x				
Uitvoering zelfstandigenregeling (BBZ)			x									C	
Waardering WOZ, heffing, inning en invorderingen gemeentelijke heffingen			x										C
Gladheidsbestrijding (aan HHNK)			x										
Samenwerkingsregeling ongevallenbestrijding in het IJsselmeergebied		x				x		x				x	
Brandweer (detachering commandant)	x				x								
Piketten voor crisiscommunicatie	x	x			x	x		x					
Regionaal Historisch Centrum Alkmaar									x			C	
Brandweezorg Stammeer							x		x				
Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord									x		x		
<i>Onderwijs</i>													
Uitvoering Leerplicht	x		x		C		x	x					
Leerplicht		x	x					x					

Samenwerkingsverband	Beemster	Edam-Volendam	Landsmeer	Oostzaan	Purmerend	Waterland	Wormerland ¹	Zeevang	Graft-de Rijp	Zaanstad	Alkmaar	Hoorn	Amsterdam
Bureau Halt	x	x	x	x	x	x	x	x					
Muziekschool Graft-de Rijp en Schermer									x				
Muziekschool Waterland	x	x			x	x	x	x					
Stichting Primair Openbaar Onderwijs Regio Waterlandgemeenten	x	x	x	x		x	x	x					
Schoolbegeleidingsdienst Zaanstreek-Waterland	x	x	x	x	x	x	x	x					
Volwasseneneducatie	x	x	x		x	x		x					
Scholing vakbekwaamheid voor praktijkopleiding bouw	x		x			x		x					
Leerplicht en onderwijshuisvesting		c						x					
Samenwerking bibliotheken	x	x	x		x	x			x				
<i>Recreatie en toerisme</i>													
Recreatieschap Landschap Waterland	x	x	x	x	x	x	x	x	x				
Het Twiske			x	x	x					x			x
Nationaal Landschap Laag Holland	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x

C (groot): deze taak wordt uitgevoerd door deze gemeente (overdracht van de taak)

c (klein): deze taak wordt in opdracht van de andere gemeente(n) hier uitgevoerd (opdrachtnemer), de opdrachtgevende gemeente blijft verantwoordelijk