

Toekomstvisie Wormerland

Opbrengst raadsbijeenkomst op 24 augustus 2021, 1456 Wijde wormer

In deze notitie schetsen wij:

- ✓ Het proces tot nu toe
- ✓ Wat en hoe tweede reflectie raadsbijeenkomst 24 augustus
- ✓ Algemene conclusies
- ✓ Conclusies per scenario
- ✓ Conclusies op hoofdlijnen na tweede reflectie
- ✓ Aanbevelingen

Proces tot nu toe

In mei zijn er modellenateliers geweest met terugkoppeling van de gesprekken en de documentstudie. Tevens zijn mogelijk organisatiemodellen gepresenteerd. De organisatiemodellen zijn vervolgens geconcretiseerd in scenario's.

Op 28 juni was een raadsbijeenkomst. De scenario's 'Zelfstandig maar niet alleen' en 'Groot Waterland' kregen de meeste waardering, de scenario's 'Poort naar de Zaanstreek', 'Verdeel en heers' en 'Nulplus' hadden weinig draagvlak en het scenario 'Benut je buurstad' werd afhankelijk geacht van de invulling.

Op 8 juli heeft de Begeleidingsgroep (zonder Rijnconsult) de behoefte geuit aan extra bijeenkomst. Dat heeft geleid tot het programma van 24 augustus. Dat programma is op 17 augustus in overleg met de burgemeester, de griffie, de secretaris en Rijnconsult afgestemd. Tevens is een zevende scenario toegevoegd (blauw-groen).

24 augustus Tweede reflectie

In de raadsbijeenkomst van 24 augustus zijn voor een tweede reflectie de zeven toekomstscenario's voor Wormerland in zeven rondes voorgelegd aan de raad. Dat zijn (plus de mogelijke bijbehorende modellen, daar was wat verwarring over, de scenario's vormen een invulling van de modellen uit het modellenatelier):

1. Scenario 1: Zelfstandig, maar niet alleen; model netwerkgemeente
2. Scenario 2: Poort van de Zaanstreek; model bestuurlijke functie
3. Scenario 3: Groot-Waterland; model bestuurlijke fusie
4. Scenario 4: Benut je buurstad; model uitvoeringgemeente of federatiegemeente
5. Scenario 5: Verdeel en heers: geen model (verdeling)
6. Scenario 6: Nul-plus (0+); model ambtelijke fusie
7. Scenario 7: Blauw-groen: model federatiegemeente

De scenario's zijn naast de zeven wegingscriteria gelegd uit de Toekomstvisie notitie. Dat zijn:

- Nabijheid bestuur en participatiegraad
- Toekomstbestendigheid
- Verwachte ontwikkelingsmogelijkheden dienstverlening (inclusief ICT infrastructuur)
- Slagkracht lokaal en regionaal en logica bestuurlijke indeling voor wat betreft wettelijke regionale indelingen GGD, veiligheidsregio, omgevingsdiensten, MRA e.d.
- Draagvlak in de samenleving
- Financiële haalbaarheid
- Grip op de eigen prioriteiten kunnen hebben

De vraag was voor- en nadelen aan de hand van de criteria af te wegen in kleine, fractieonafhankelijke groepen onder leiding van moderatoren (griffie en College). Hieronder lopen we opbrengst van de reflectie op de scenario's langs.

Algemene conclusies

De moderatoren én deelnemers waren het erover eens dat in een uitstekende en constructieve sfeer van gedachten is gewisseld. Er is doorwrocht en met respect nagedacht over voor- en nadelen van de scenario's, de vraag en opdracht. Het heeft zeker geholpen deze exercitie te doen. De uitkomsten zijn vrij nauwkeurig opgetekend.

De resultaten zijn echter diffuus en behoorlijk veelzijdig interpreteerbaar. Dat werd al aangegeven in het nagesprek op 24 augustus door verschillende moderatoren over de gesprekken waarover zij zich ontfermd hadden. Het geheel nu overziende geldt dat ook voor de afweging van alle scenario's gezamenlijk. De voor- en nadelen zijn gedegen, serieus en intensief besproken door de raadsleden. De scenario's zijn voorzien van talloze bevindingen en kanttekeningen, maar wat nu?

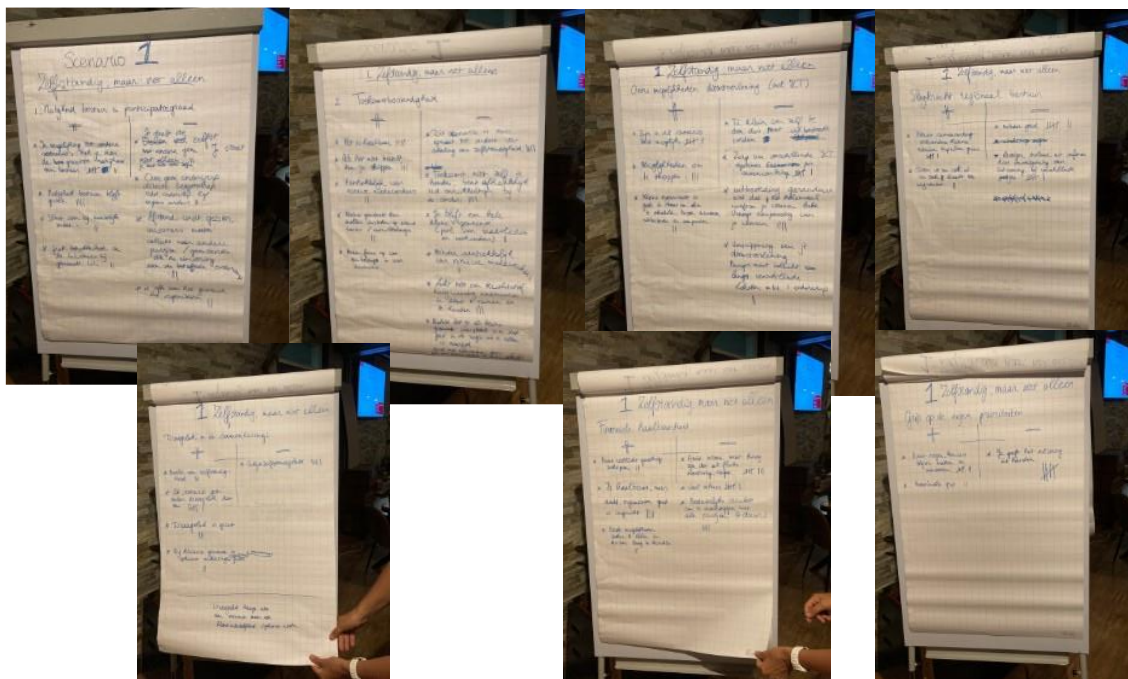
Desalniettemin doen we een poging de uitkomsten op hoofdlijnen te duiden (pro memorie, de bevindingen hieronder zijn een samenvatting van de opgetekende gesprekken, niet de inzichten van Rijnconsult). De foto's van de flip-overs zijn pro memorie voor de volledigheid toegevoegd (grotere en meer leesbare versies zijn reeds door de griffie verspreid).

Tevens doen wij volgend op de poging tot duiding enige aanbevelingen.

Conclusies per scenario

Scenario 1. Zelfstandig, maar niet alleen model netwerkgemeente

De gemeente Wormerland is een gemeente die zich positioneert als netwerkgemeente. De diversiteit is onze kracht en daar organiseren we ons ook op. Bestuurlijk nabij, maar goed in samenwerking met andere overheden, maatschappelijke partners en burgers. Gebruik makend van de ligging op de grens van Zaanstreek en Waterland. Bestuurlijke bevoegdheden worden verregaand neergelegd bij de dorpen, het gemeentebestuur bewaakt de kaders en bevordert samenwerking binnen en buiten de gemeente. De gemeente heeft een beperkte eigen ambtelijk apparaat voor het bewaken van de bestuurlijke prioriteiten. De uitvoering gebeurt op die plek waar de beste kwaliteit kan worden geleverd, dat kan afhankelijk van de vraag zijn in samenwerking met Zaanstad, Purmerend, de BUCH gemeenten of met de groene gemeenten.

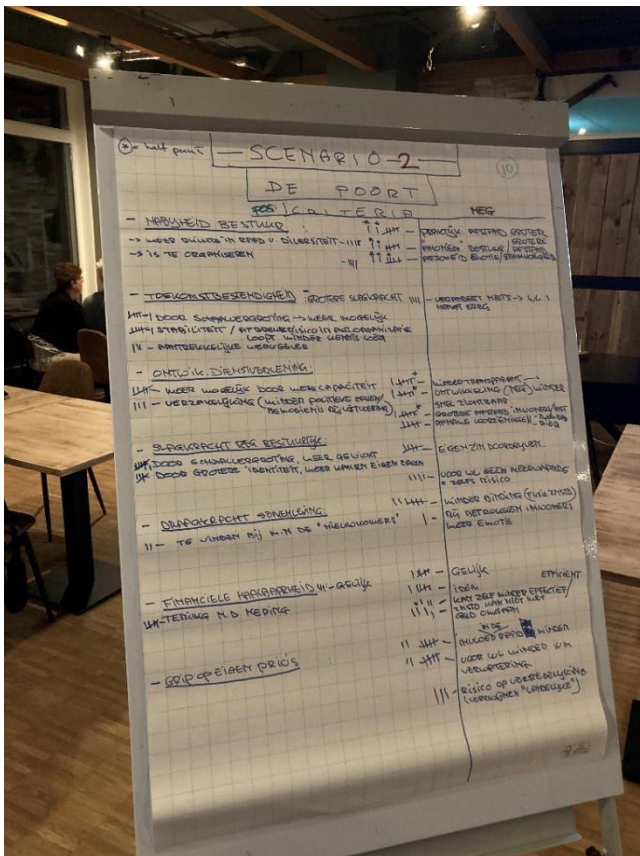


Dit scenario kent in vergelijking met de andere scenario's de meeste nabijheid van het bestuur volgens de raadsleden. Je kunt eigen keuzes blijven maken. Daar wordt wel een prijs voor betaald. De afstand met burgers wordt groter doordat zelfstandigheid betekent dat zaken wellicht door andere partijen gaan worden uitgevoerd, omdat je noodgedwongen veel alsnog uit handen geeft / moet geven. Financiële haalbaarheid is en blijft (was ook item op 28 juni) een groot aandachtspunt door investeringen in niveau en inhuur. Voor wat betreft de toekomstbestendigheid wordt aangegeven dat het haalbaar is, maar verschraling dreigt door de schaalgrootte. Ontwikkelingsmogelijkheden worden gezien door raadsleden, maar de onderling verschillende ICT systemen zullen aandacht vragen. De slagkracht van het regionaal bestuur is minder goed omdat het lastiger is invloed uit te oefenen door de versnippering van de uitvoering. Draagvlak wordt hoog ingeschat, maar het woord schijnzelfstandigheid is ook gevallen.

Al met al is er nog steun voor dit scenario, maar die steun lijkt enigszins af te kalven.

Scenario 2. Poort van de Zaanstreek model bestuurlijke fusie

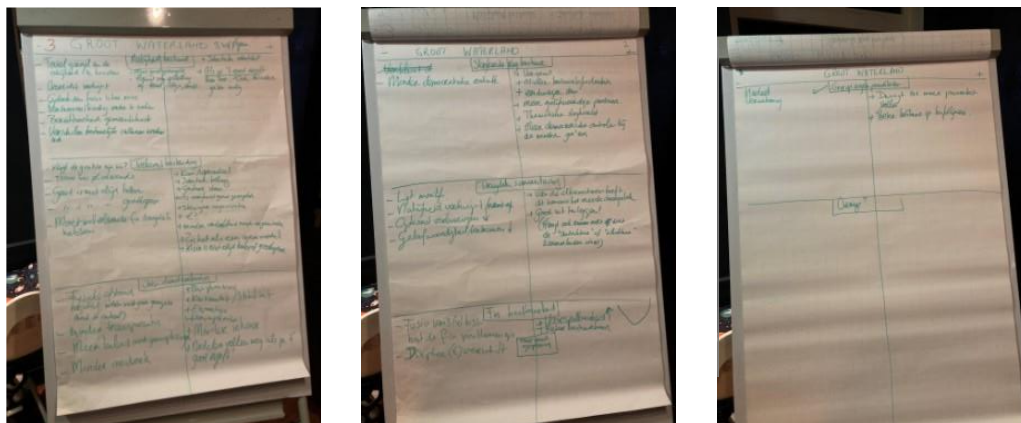
Een bestuurlijke fusie met Oostzaan en Zaanstad creëert een krachtige gemeente, met een sterke regionale positie midden in Noord-Holland. Een gemeente die de spil kan zijn voor economische en toeristische ontwikkeling en groene lucht en grond geeft aan het huidige Zaanstad. Er is een sterke en logische historische-economische as in de Zaanstreek in de vorm van een grote rijkdom aan historisch industrieel erfgoed en natuur met uitstekende kansen voor toerisme en recreatie. Er is een goede balans tussen stedelijk gebied en platteland en een hoog voorzieningenniveau. De ambtelijke organisatie is van meer dan voldoende omvang om toekomstbestendig te zijn en kan de uitvoering in eigen hand houden.



Zaanstad blijft net als op de raadsbijeenkomst op 28 juni verder weg dan de kilometerteller aangeeft. Bij dit scenario scoren de nadelen hoger dan de voordelen als ze naast de criteria worden gelegd. Het meest nog bij het criterium 'grip op eigen prioriteiten', waar geen enkel voordeel is opgetekend. Draagvlak onder de bevolking in Wormerland voor dit scenario is er volgens de inschatting met name onder de 'nieuwkomers', de rest van de burgers ervaart minder binding. In de praktijk wordt volgens de raadsleden de afstand groter tot het bestuur (hoewel dat te organiseren is). Emoties spelen bij deze laatste twee criteria een rol. Alleen bij het criterium 'toekomstbestendigheid' worden voordelen onderkend, bijvoorbeeld omdat door zo'n meer stabiele situatie en door schaalvergroting meer mogelijk is. Maar de waardering voor alleen dit criterium staat op zichzelf. De andere criteria blinken uit in relatief veel nadelen.

Scenario 3. Groot-Waterland model bestuurlijke fusie

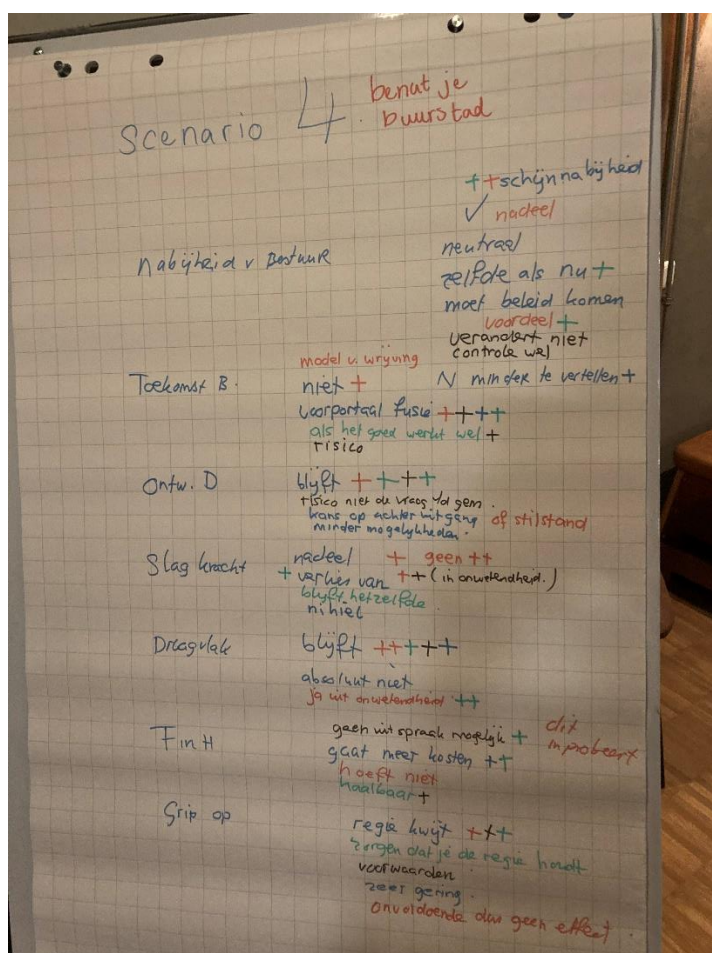
Er is veel oriëntatie op het oosten. Trek die lijn door. Een fusie met Landsmeer en Oostzaan en in één moeite door met een open uitnodiging aan Waterland (ook al willen die nog niet, maar je weet het nooit en na de verkiezingen kan alles opeens soepeler worden) levert een dominant Waterlandse cultuur op en sluit aan op het rijke watergebied van Wormerland met een unieke combinatie van toerisme, recreatie en agrarische benutting. Een gemeente van net voldoende of voldoende omvang om veel uitvoering in eigen hand te houden (38.000 tot met Waterland 55.000 inwoners). Geen dominante kern, wel een compleet pakket van voorzieningen.



Bij dit scenario overheersen de voordelen licht ten opzichte van de nadelen en met ook hier als wegend criterium 'toekomstbestendigheid' (als bij scenario 2 hiervoor) en, maar in mindere mate, de criteria 'slagkracht regionaal bestuur', 'ontwikkeling dienstverlening' en 'grip op prioriteiten'. Opvallend is dat bij lezing van de resultaten van de gedachtewisseling je regelmatig moet bedenken "is dat nu bedoeld als voordeel of als nadeel?" Het sentiment voor dit scenario neigt nog steeds iets meer naar het positieve, net als op 28 juni, zo lijkt het. Bij het criterium 'bestuurlijke nabijheid' komt de opmerking "als je het goed regelt" op. Dat is een opmerking die bij de reflectie bij meerdere scenario's terug komt bij dit criterium ('bestuurlijke nabijheid'), maar ook bij andere criteria cq scenario's. Daarom belichten we dit kort op deze plek.

Scenario 4. Benut je buurstad model uitvoeringsgemeente of federatiegemeente

Wormerland richt zich op zo excellent mogelijke uitvoering van zaken die burgers en bedrijven in het dagelijks wonen en leven raken. Bestuurlijke zelfstandigheid garandeert bestuurlijke nabijheid. Voor strategische dossiers, complexe taken en beleidstaken wordt in een centrumgemeente-constructie aansluiting gezocht bij Purmerend of Zaanstad. En hoewel Wormerland qua bestuurlijke regio-indeling met de rug naar Alkmaar toe staat, is dat ook een geografische optie. Maatschappelijke veranderingen gaan snel en vragen om gespecialiseerde expertise die binnen een kleine gemeente niet valt op te bouwen. Wormerland schikt zich in haar lot van kleine gemeente met een beperkte invloed op regionale dossiers, maar behoudt met bestuurlijke zelfstandigheid wel zeggenschap over haar eigen grondgebied. In dit scenario past wellicht ook de optie van federatiegemeente.



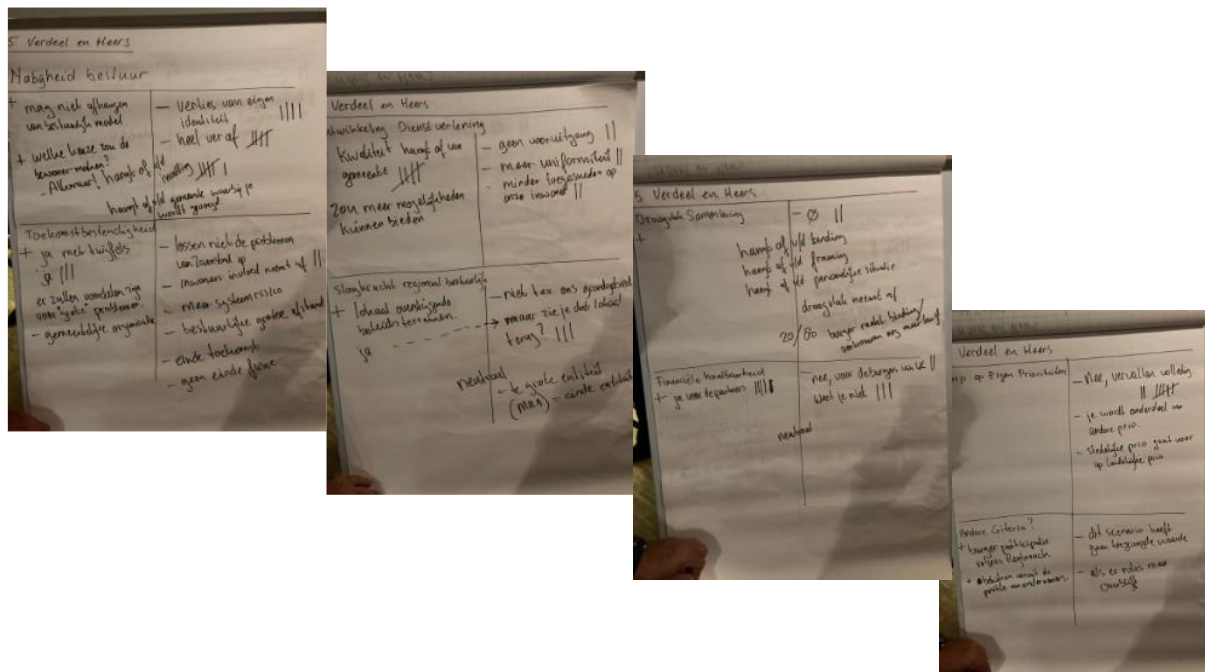
Dit scenario kent nog steeds zijn kanttekeningen als risico als voorportaal naar fusie. Je raakt de regie kwijt. Ook mogelijkheden voor de dienstverlening worden voornamelijk negatief ingeschat. Dit scenario kan op minder steun rekenen dan op 28 juni, maar is zeker niet van tafel. Over het criterium 'grip houden op eigen prioriteiten' is veel twijfel. Opvallend is dat draagvlak hoog wordt ingeschat, met wel de kanttekening dat 'dat uit onwetendheid is'.

De waardering van dit scenario blijft net als op 28 juni erg afhankelijk van de nadere invulling en lijkt op steeds minder steun te kunnen rekenen.

Scenario 5. Verdeel en heers

model: geen/niet van toepassing

Oftewel de som der delen versterken door te verdelen. Naar de toekomst kijken is ook over je schaduw als gemeente heen durven denken en doen. De gemeente Wormerland heeft tot nu toe haar eigen bestuurlijke entiteit bij wijze van spreken heilig verklaard in de mogelijkheden. Wij hebben nog geen toekomstvisioenen gehoord die daarbuiten treden. Maar in het traject hebben wij ook vastgesteld dat die bestuurlijke entiteit ook de enige echt opvallende identiteit van de gemeente zelf is met haar van elkaar verschillende kleine (onder)delen. Verdeel de 'postzegeltjes' in het gebied. De gemeente Wormerland heft zichzelf op om de onderdelen van het gebied te versterken door ze samen te voegen met de omliggende gemeenten die de identiteit en de slagkracht van dat gebied versterken.



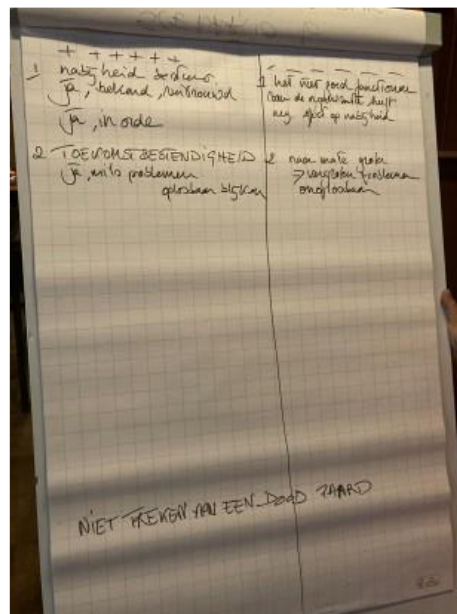
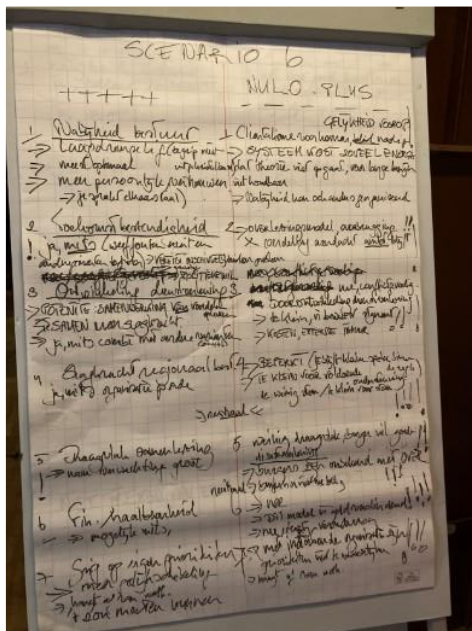
Conclusie is dat dit niet echt een goed idee is, alleen als 'er niks meer overblijft'. Dus net als op 28 juni wordt dit scenario nog wel gezien op basis van rationele argumenten als reserve-optie als andere pogingen niet lukken. Maar er is nog steeds op basis van emotie weinig draagvlak. Het is niet de beste optie voor de inwoners indien in de terugkoppeling de criteria getoetst worden. En het is zeer de vraag wat de invloed van de gemeente nog is bij dit scenario. Wel worden een aantal voordelen genoemd. Bij het criterium draagvlak in de samenleving hangt een en ander nadrukkelijk af van 'binding, framing en persoonlijke situatie'.

In de discussie over dit scenario viel overigens op dat raadsleden vanuit de huidige gemeentelijke indeling bleven redeneren.

Scenario 6. Nul-plus (0+)

model ambtelijke fusie

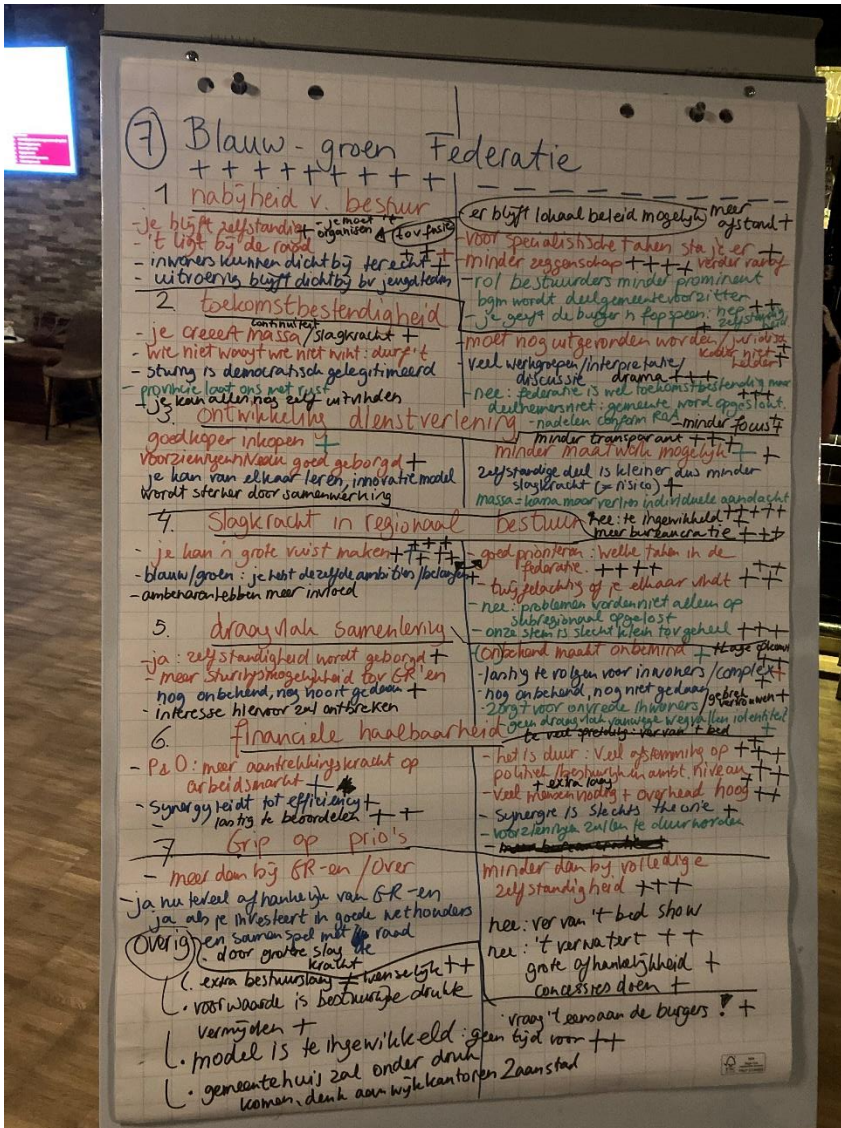
Hoewel de OVER constructie niet naar wens werkt, is het kijken naar OVER natuurlijk wel aan de orde. Het optimaliseren van de OVER samenwerking is dan het overwegen waard. Want er gaan ook best veel dingen wél goed. Maak als het ware een herstart, bijvoorbeeld door een aantal gevoelige taken met politieke impact weer naar jezelf toe te halen.



De conclusie hier is: niet trekken aan een dood paard. Wederom bleek dat in een rationele beschouwing het wellicht (nog) mogelijk is verder te gaan met OVER, maar mentaal en emotioneel heeft men grotendeels afscheid genomen van OVER. Dat wil zeggen, in de kern is het een goed model (de ambtelijke fusie) als het allemaal werkt met de goede mensen, zonder problemen en zonder oud zeer. Dan is het een prima vorm voor de toekomst. Maar er ligt een zware last uit het verleden Opvallend in dat verband is wel dat op 28 juni bij het perspectief toekomstbestendigheid geen weerklank was, er nu twee keer staat "Ja, mits ..." Een fundamentele heroverweging over OVER is bij continuering noodzakelijk. Men lijkt ook iets minder positief over het draagvlak in de samenleving dan op 28 juni.

Scenario 7: Blauw-groen model federatiegemeente

Er is veel oriëntatie op het prachtige watergebied in het oosten van de gemeente van Wormerland. Dat gebied loopt door tot buiten de gemeentegrenzen ... Het biedt de mogelijkheid voor een blauw (water) en groen (weide) gebied cq blauw-groene bestuurlijke eenheid. Een fusie met Landsmeer, Oostzaan en Waterland is de te kiezen optie in deze variant. En waarom niet in één moeite door met Edam-Volendam de verbinding maken naar nog meer blauw, het IJsselmeer? Om de koudwatervrees te overwinnen is een federatiegemeente een optie om te wennen. Dat zou een primeur zijn, omdat die nog niet bestaat en er zelfs nog geen wettelijke grondslag voor is. Een federatiegemeente kan (tot nu toe) een binnengemeentelijke of een regionaal karakter hebben. Een binnengemeentelijke federatie is vergelijkbaar met de vroegere deelgemeenten in grote steden. Bij de regionale federatie zijn minstens drie gemeenten betrokken waarbij taken van de afzonderlijke gemeenten naar de regionale federatie toe gaan. Beide federatievormen hebben een bestuur. En er zijn varianten denkbaar, bijvoorbeeld drie of meer kleine gemeenten of een grote gemeente met een paar erbij.



Je blijft zelfstandig, maar is het geen fopspeen? Over dit scenario is vooral veel onzeker door het eraan gekoppelde model van de federatiegemeente, dat nog niet eerder in Nederland is toegepast. In de terugkoppeling proef je de onzekerheid over wat het precies inhoudt, bijvoorbeeld voor wat betreft het criterium 'toekomstbestendig'. Met name in de bevindingen rond het draagvlak komt dit terug: onbekend maakt onbemind. Wel is de indruk dat dit scenario nog een kans krijgt met inachtneming van alles wat er over gezegd en geschreven is. In ieder geval is met dit scenario de discussie verrijkt, zo bleek.

Conclusies op hoofdlijnen na tweede reflectie

Er zijn veel zinvolle en belangrijke dingen geconstateerd en opgeschreven. Maar het is onmogelijk om daar een samenhangend geheel van te maken dat echt recht doet aan alles wat gezegd is. Daarom hebben we de sheets (wederom) toegevoegd, zodat iedereen de veelheid van bevindingen kan ervaren en terug kan lezen.

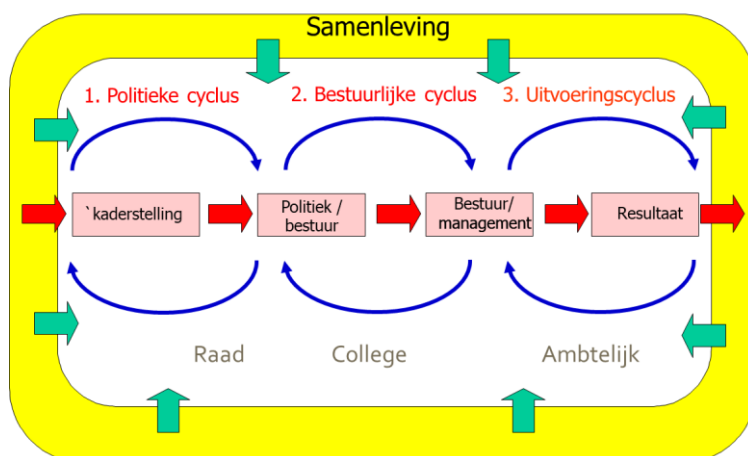
Het risico op een herhaling van zetten in deze bijeenkomst was ingecalculereerd. Maar voor het proces was het prima. Kortom, goede discussie, maar open eind. Om met Churchill te schrijven: "Still confused, but on a much higher level." Er is enige overeenstemming over de scenario's, maar die verschilt niet of nauwelijks van de stand van zaken op 28 juni.

De vrees dat het risico op strategisch gedrag groot is als je iedereen vraagt voor- en nadelen per scenario op te schrijven en kleur te bekennen, viel mee. Dit kwam ook door het opdelen van de fracties, waardoor over de partijlijnen heen veel overeenstemming was. Dat was opvallend. Dat brengt ons op de weging van de scenario's. Voor de scenario's 'Zelfstandig maar niet alleen' en 'Groot Waterland' bestond 28 juni de meeste waardering binnen de raad. Deze zijn ook na deze raadsbijeenkomst zeker een voortzetting van bespreking en ontwikkeling waard. Het toegevoegde scenario Blauw-groen sluit daarbij goed aan naar alle waarschijnlijkheid, het lijkt in veel opzichten ook op het scenario Groot Waterland. Voor de scenario's 'Poort naar de Zaanstreek' en 'Verdeel en heers' en lijkt nog steeds te weinig draagvlak te zijn, alhoewel het laatste scenario kan gaan leven als er niks anders voorhanden is. 'Nulplus' is een ruïne die wellicht nog gerestaureerd kan worden, maar dan moeten wel alle hens aan dek. De waardering voor het scenario 'Benut je buurstad' lijkt af te kalven (en de steun was al niet immens). Op basis van deze bijeenkomst hebben we voor geen van de scenario's breed draagvlak kunnen herkennen. Er is dus feitelijk betrekkelijk weinig opgeschoven of opgeschoten in vergelijking met 28 juni. Wel is het proces van nadenken en met elkaar overleggen over de toekomst verstevigd en bestendig op een constructieve en positieve manier. Deze stap was nodig om met elkaar verder te komen.

Aanbevelingen

Op grond van het traject tot nu toe doen wij een aantal aanbevelingen:

- De suggestie is dat er nog meer organisatiemodellen zijn voor Wormerland moet niet boven de markt blijven hangen. Die zijn er niet in gemeentelijk Nederland, behalve wellicht in varianten op de reeds besproken modellen. Daarachter verschuilen gaat niet (meer) werken.
- Ook de scenario's dekken vrijwel alle denkbare mogelijkheden en windrichtingen. Met nog meer dan zeven wordt het exotisch. Er zijn uiteraard wel logische varianten of modificaties denkbaar binnen de voorliggende scenario's.
- Verdere niet-besluitvormende gedachteswisselingen door de gemeenteraad zullen niet meer opleveren dan wat er nu ligt. Twee avonden serieuze discussies leverden ongeveer hetzelfde op. Het is nu tijd voor keuzes.
- Daarbij is het College naar onze mening nu aan zet. Bestuurlijk leiderschap tonen in dit belangrijke traject is nu aan de orde. Om maar weer eens op een mogelijke bestuursfilosofie terug te komen, de raad heeft kan in september haar kaderstellende rol pakken. De uitvoering is daarna aan het College, bijvoorbeeld als het gaat om de gesprekken met mogelijke partners. Dat geeft ook duidelijkheid.



- Wij denken tevens dat Wormerland het zich niet kan permitteren nog veel de tijd te nemen voor dit traject. De gemeenten om Wormerland heen zijn ook in beweging. Keuzes kunnen bij uitstel wellicht niet meer gemaakt worden. Dit traject kan stuiten op voldongen feiten in de regio als de gemeente Wormerland de laatste of één van de laatsten in de rij is met het formuleren van haar toekomstvisie.
- Daarnaast zal de mogelijkheid om met potentiële partners vrijblijvend het gesprek aan te gaan om te verkennen waar de kansen voor samenwerking of meer liggen, hoe dan ook belangrijke informatie opleveren voor de besluitvorming. De twee raadsbijeenkomsten geven voldoende basis voor dat type gesprekken. Sommige fracties zijn overigens al via de partijlijnen in gesprek, andere fracties niet.
- De verkiezingen beïnvloeden het debat. Maar een besluit uitstellen tot na de verkiezingen is om de hiervoor genoemde redenen risicovol. Wel kan worden overwogen om vanuit democratische legitimiteit twee opeenvolgende raden te laten instemmen met de mogelijke koers. De raad kan dan als kadersteller goed haar rol pakken.
- De meningsvorming vindt tot nu vooral plaats op hoofdzakelijk rationele gronden en overwegingen. Dat schept helderheid. En het betekent het afscheid van allerlei aannames die in de discussie een rol speelden (bijvoorbeeld de vergelijking met Harlingen of vergelijkingen met situaties in het bedrijfsleven). De opdracht om in voor- en nadelen na te denken gaf ook vorm aan die rationele invalshoek. Echter, beslissingen over de toekomst van een gemeente kennen vaak ook emotionele overwegingen. Heel vaak zelfs. Die sentimenten zijn even sterk en evenveel waard als de rationele en mogen wellicht wat meer ruimte gaan krijgen in de afweging. Onder alle ogenschijnlijk neutrale wegingscriteria uit de Toekomstvisie liggen gevoelens, aannames en beelden ten grondslag, om te beginnen bijvoorbeeld alleen al bij het criterium 'bestuurlijke nabijheid'. Met de wegingscriteria kun je veel kanten op redeneren. Er mag daarom wat meer ruimte komen in de discussie over de toekomst van Wormerland voor de emoties. Want ook die zullen bij de besluitvorming een rol gaan spelen. Wellicht zelfs een grote rol.
- Het verdient aanbeveling verfrissende methoden in te zetten voor het contact met de burgers over de toekomst van Wormerland. Wij hebben daar al een voorzet voor gegeven in onze offerte. Juist in het gesprek met de burgers kunnen emoties, eerdere gebeurtenissen en persoonlijke ervaringen een grote rol spelen. Geef daar naast de rationale argumenten ruimte voor.