



# Voorwoord

---

In mei 2014 hebben de burgemeesters van de gemeenten Purmerend en Zaanstad mij gevraagd een onderzoek te doen naar de inhoudelijke en bestuurlijke opgaven in de regio Zaanstreek - Waterland en de positie van de gemeenten daarin. De regio Zaanstreek-Waterland is in beweging. Dat geldt evenzeer voor de Metropoolregio Amsterdam. De twee grootste gemeenten in Zaanstreek-Waterland vonden het tijd worden om zich te heroriënteren op hun rol in de regio.

Ik heb de opdracht met dankbaarheid aanvaard.

Tijdens de gesprekken die ik heb gehad met allerlei bestuurders van verschillende gemeenten, heb ik een grote mate van openhartigheid ontmoet. Er werd niet geschroomd om duidelijk te vertellen hoe de bestuurders hun rol in de regio zien, welke kansen zij zagen, maar ook waar de regio die laat (of heeft laten) liggen. Met die openhartigheid beschikken de gemeenten mijns inziens over een belangrijke voorwaarde en kracht om scheppend te zijn in de zoektocht naar een effectieve regionale samenwerking. Het laat zien dat het in essentie met de relaties en onderling vertrouwen goed zit in de regio. Datzelfde gold voor de gesprekken met de provincie Noord-Holland en de burgemeesters van Amsterdam en Velsen.

Ik dank een ieder met wie ik in dit kader heb gesproken voor zijn of haar bijdrage. Het heeft geleid tot een rapport dat zo duidelijk mogelijk inzicht biedt in de verlangens, verwachtingen en wensen die de respondenten ten aanzien van de samenwerking in de regio koesteren.

Een woord van dank ook aan Arjan Heiner en Herman Swen, concernadviseurs bij Purmerend en Zaanstad. Zij draaiden vanaf het eerste moment mee in deze opdracht, zónder enige agenda vanuit hun gemeenten overigens. Al snel ging het over 'het Team Bandell' en trokken wij gezamenlijk langs de gemeentehuizen en langs Amsterdam, Haarlem en Velsen. Ik dank hen voor hun inzet en de wijze waarop zij naar mij toe verheldering hebben gegeven en relevante kennis hebben gedeeld over Zaanstreek - Waterland en de grotere regio.

Bij het maken van dit rapport heb ik de leefwereld van de inwoners centraal gesteld. Ik heb kunnen vaststellen dat er noodzaak en behoefte is aan een meer effectieve regionale bestuurlijke samenwerking. Niet alleen de ontwikkelingen op het sociale domein (de drie decentralisaties), maar ook de ligging van de regio in de Metropoolregio Amsterdam, de economische motor van Nederland, brengt een verantwoordelijkheid met zich mee voor bestuurders om de bestuurlijke organisatie zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de leefwereld van de inwoners en de opgaven die er liggen.

De gemeenten aan de noordzijde van Amsterdam hebben een unieke geografische locatie waarmee zij verbonden zijn met de rest van de wereld. Het plaatje op de voorkant geeft een knipoog naar de regio die best eens 'groter mag denken'.

Ronald Bandell

# Inhoudsopgave

---

Inhoudsopgave	3
Inleiding	4
Onderzoeksvragen	5
In Zaanstreek - Waterland	5
Verbindingen met Amsterdam en de Metropoolregio	5
Opzet van het onderzoek	6
Bevindingen	7
“Ja” tegen de regio en tegen regionale samenwerking?	7
Geen gezamenlijk toekomstperspectief	7
Een bestuurlijke lappendeken	9
Het eigen belang versus regionale behoeften	11
Zaanstad en Purmerend	11
Op weg naar een krachtige regio	13
Samen werken aan de regio	14
Zorgvuldigheid in de omgang	14
Eerste stap: werken aan het Ontwikkelingsbeeld 2040	15
Aanbevelingen	16
Bijlage: Het entreedocument	18

# Inleiding

---

Bij het maken van dit rapport heb ik de leefwereld van de inwoners centraal gesteld. Zij verstrekken immers legitimiteit aan het bestuur van de gemeenten, van waaruit de opdracht voor dit traject is geformuleerd. Of, zoals in het entreedocument wordt verwoord, de leefwereld van de inwoners en niet de 'systeemwereld' van bestuurders en maatschappelijk middenveld is het startpunt. Het entreedocument is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd.

Een gemeente is ervoor om die zaken te regelen die inwoners niet alleen of in collectief verband zelf kunnen. Dat betekent dat er van een gemeente mag worden verwacht dat hij een toegevoegde waarde biedt aan de samenleving die zij dient. Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een toegevoegde waarde en of die toegevoegde waarde voldoende groot is, zal moeten worden waargenomen welke onderwerpen in de samenleving 'ertoe doen'. Vervolgens kan de inzet van de overheid ernaast worden gezet en worden beoordeeld of er wellicht meer mogelijk is. Kortom: de inhoud is vertrekpunt bij de vorm die de regio kiest.



*'air corridors Amsterdam'*

# Onderzoeksvragen

## Onderzoeksvragen

Als onderdeel van de opdrachtverlening werd een aantal vragen meegegeven. Met de vragen die de opdrachtgevers stellen, wordt de zoektocht gekenmerkt van twee gemeenten die hun eigen positie in en buiten de regio verkennen. Er zijn een tweetal aggregatieniveaus in het onderzoek: de werking in de regio Zaanstreek - Waterland intern en de relatie van de regio met Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Deze vragen zijn in het achterhoofd gehouden tijdens het onderzoek, maar er is niet getracht om een-op-een telkens de vragen af te lopen of op elke vraag een specifiek antwoord te formuleren.

### In Zaanstreek - Waterland

- hoeverre is er behoefte aan, dan wel noodzaak tot een eenduidig verhaal voor de regio, vanuit de regio zelf of in het kader van de positionering in de MRA? Delen Purmerend en Zaanstad enerzijds en de andere regiogemeenten anderzijds dit verhaal?
- Wat zijn de voornaamste maatschappelijke en publieke opgaven van Purmerend en Zaanstad, met name in relatie tot de MRA en de regio Zaanstreek - Waterland?
- Is de regio Zaanstreek - Waterland voldoende bestuurskrachtig? Geldt dit ook voor de afzonderlijke gemeenten? Hoe kijken de verschillende gemeenten tegen de toekomstige bestuurlijke ontwikkeling aan? Wat voor stappen kunnen Purmerend en Zaanstad nemen om de regionale bestuurskracht te vergroten?
- Is de regionale samenwerking in Zaanstreek - Waterland voldoende effectief? Is het in het belang van Purmerend en Zaanstad om hier verder in te investeren? Of is een gezamenlijke oriëntatie op samenwerking met Amsterdam en andere grote gemeenten raadzaam?

## Verbindingen met Amsterdam en de Metropoolregio

- Wat is het inhoudelijke belang van de MRA voor Purmerend en Zaanstad en meer in het algemeen voor Zaanstreek - Waterland?
- Welke toegevoegde waarde kunnen Purmerend en Zaanstad en Zaanstreek - Waterland leveren aan een goed functionerende MRA?
- In hoeverre vraagt de relatie met Amsterdam bijzondere aandacht van Purmerend en Zaanstad? Kunnen beide steden hierin samen optrekken?
- In hoeverre sluiten de huidige bestuurlijke inrichting en de regionale samenwerking in Zaanstreek - Waterland en de MRA, op adequate wijze aan op de geschetste opgaven van Purmerend en Zaanstad? Zijn ze daarbij flexibel?
- Op welke wijze kan door Purmerend en Zaanstad (beter) uitvoering gegeven worden aan de inhoudelijke opgaven?

De vragen van de opdrachtgevers nodigen uit om de bestuurlijke visies te verkennen op de inhoudelijke en bestuurlijke opgaven van de steden. Daarbij moet worden nagegaan hoe dit zich verhoudt tot regionale samenwerking in Zaanstreek - Waterland en de MRA. De achterliggende vraag is feitelijk: in hoeverre is het in het belang van de inwoners van de twee steden als de steden investeren in de regio en in regionale samenwerking? Het is een legitieme vraag, aangezien de beperkte 'middelen' (bestuurlijke en ambtelijke capaciteit) maar eenmaal geïnvesteerd kunnen worden. Tijd en energie steken in de Zaanse-Waterlandse en metropolitane samenwerking gaat dan 'ten koste' van andere inzet in bijvoorbeeld eigen stad of samenwerking met andere partners, zoals andere grote gemeenten of instellingen in de stad.



### Opzet van het onderzoek

Allereerst heeft er een gesprek plaatsgevonden met de burgemeesters van beide gemeenten. Daarna hebben de colleges van Purmerend en Zaanstad in een gezamenlijk overleg met mij gesproken, gevolgd door een bezoek aan de burgemeesterskring Zaanstreek - Waterland. Daar lag het entreedocument voor, geschreven onder mijn verantwoordelijkheid naar aanleiding van de eerste bijeenkomsten. Het document was ook de basis voor gesprekken in de Zaanstreek - Waterland gemeenten.

Daarbij is het niet gebleven. Om een goed beeld van jezelf te krijgen, is het nodig om van anderen te weten hoe ze tegen je regio en de steden aankijken. Vanuit die invalshoek is gesproken met de gemeenten Velsen, Amsterdam en de provincie Noord-Holland.

Afgesproken was om een eerste tussenrapportage in september te bespreken met de burgemeesters van de regio. Door onvoorziene omstandigheden is dit niet mogelijk. Dit rapport beëindigt daarmee deze specifieke opdracht. Tegelijkertijd kan het wel degelijk als een 'tussenrapportage' gezien worden: een tussenstap in de discussie over de bestuurlijke ontwikkeling van Zaanstreek - Waterland, die nog niet voltooid is.



# Bevindingen

## **“Ja” tegen de regio en tegen regionale samenwerking.**

Een eerste constatering is dat zowel de colleges van de twee steden als bestuurders van de andere gemeenten van Zaanstreek - Waterland en andere geïnterviewden, op inhoudelijke gronden het belang van de regio Zaanstreek – Waterland, en dus van de regionale samenwerking, volmondig erkennen. Zoals een bestuurder kernachtig zei: “de kleine dingen doen we klein maar de grotere dingen moeten we groot doen.” Hoewel dit misschien een open deur lijkt, is het toch belangrijk dit te benadrukken. In de vorige bestuursperiode was dit in de regio, naar verluid, minder onomstreden dan nu. Dit is een belangrijk uitgangspunt.

Ook breed gedragen is de erkenning dat de regio Zaanstreek - Waterland deel uitmaakt van de Metropoolregio Amsterdam, en dat de ontwikkeling van Zaanstreek - Waterland in sterke mate bepaald wordt door die van die Metropoolregio, c.q. dat de opgaven van de MRA de opgaven van de regio zijn. Zaanstreek - Waterland is feitelijk de kern van ‘de MRA-Noord’. Amsterdam-Noord (als derde stedelijk gebied in de regio) is daarbij van belang, net zoals er een relatie ligt met het Noordzeekanaalgebied en de IJmond.

De geïnterviewden uit de regio Zaanstreek - Waterland zijn, met meer of minder kritische opmerkingen, redelijk tevreden over de samenwerking in de regio. Ook dit is belangrijk om te markeren. Als onderbouwing daarbij wordt vaak verwezen naar andere regio's in Nederland die bestuurders uit eerdere ervaringen, uit bestuurlijke of andere contacten van nabij kennen. Maar ook soms naar hoe de samenwerking langer geleden liep in Zaanstreek -Waterland.

## **Niet achterover leunen**

De onderlinge relaties lijken relatief goed en er bestaan geen onoverkomelijke barrières en pijnpunten, waardoor ‘lui zijn’ een reële optie is. Rustig door laten evolueren en een beetje bijsturen. Toch is dit niet het geval, vinden de meeste bestuurders. Er is reden om nadrukkelijk niet ‘lui achterover te leunen’. Deze reden is inhoudelijk: de regio heeft een gedeelde inhoudelijke opgave als streek.

*‘in essentie is de regio Zaanstreek - Waterland een regio met goede bestuurlijke verhoudingen en een redelijke cultuur van samenwerking.’*

Het ontbreken van een gezamenlijk toekomstperspectief, een gedeeld 'verhaal', wordt breed gevoeld en als een punt van aandacht dan wel een probleem ervaren. Er wordt gememoreerd dat dat vroeger meer het geval was (Structuurvisie Waterland) of dat er toen 'vrije ruimten' waren waar bestuurders gezamenlijk hun gedachten konden scherpen en een gedeeld perspectief konden ontwikkelen. Gesprekken waarin de deelnemers open en geïnteresseerd kennis kon nemen van elkaars problematiek en van waaruit zij de inschatting konden maken op welke manier zij daarbij konden aansluiten of helpen, overheid en bedrijfsleven samen.

Er is een gedeeld gevoel dat het nodig is dat de regio Zaanstreek - Waterland een gezamenlijke positionering heeft in het kader van de MRA-opgaven. Een voorbeeld dat in de regio genoemd werd, is dat van de 'MRA-West', een regio van de Haarlemmermeer tot en met de IJmond die in een gezamenlijk proces formuleerde hoe die regio zich verhoudt tot de MRA. Afstemming met de IJmond bij een proces van visievorming ligt overigens voor de hand.

De inhoudelijke urgentie kwam in de gesprekken overigens niet altijd vanzelf boven. Hoe verhoudt de regio Zaanstreek - Waterland zich tot de Metropoolregio, wat heeft de MRA aan de regio en andersom? Wat voor bijdrage kan zij leveren en wat verwacht zij daarvoor terug? Hoe ziet de toekomst van Zaanstreek - Waterland

eruit, waar de meeste gemeenten de komende decennia qua bevolking zullen krimpen en vergrijzen en alleen enkele gemeenten nog zullen groeien? Is er voldoende draagvlak om voorzieningen overeind te houden?

Hoe blijven de kernen leefbaar, de steden aantrekkelijk? Hoe verhoudt de regio zich tot Amsterdam, en meer specifiek tot Amsterdam-Noord als derde 'stad' boven het IJ?

Denk bij de MRA-opgaven aan de gewenste realisatie van 300.000 woningen in de MRA of die op het gebied van economische ontwikkeling, bereikbaarheid en landschap. Denk hierbij ook aan ontwikkelingen elders in de regio, zoals de voorziene groei van Schiphol met het realiseren van een nieuwe pier en terminal die nodig zijn met het oog op de verwachte groei van Schiphol. De luchthaven verwacht dat het aantal passagiers groeit van 52,4 miljoen nu naar 65 miljoen over tien jaar. Dat is een stijging van bijna 24 procent. Of de tegenvallende woningbouwprognoses voor Almere. Wat betekent dit alles voor Zaanstreek - Waterland? Wat is onze agenda richting de MRA, of ook richting de provincie Noord-Holland bij die onderwerpen waar de provincie een specifieke verantwoordelijkheid heeft (landschap en natuur, gebiedsontwikkeling). Individuele gemeenten maken wel afwegingen maar er is geen gedeeld beeld.



# Een bestuurlijke lappendeken

## Een bestuurlijke lappendeken

Ondertussen is de regio Zaanstreek - Waterland een heuse bestuurlijke lappendeken. Losse elementen die zich verbonden weten door hun geografische ligging, het gemeenschappelijke belang elkaar nodig te hebben en een veelheid aan afspraken en regelingen. Echte (grote) problemen in de regio lijken er niet te zijn, maar Zaanstreek - Waterland doet zich niet voor als een echt krachtige, eenduidige en eensgezinde regio.

De regio is ook volop in beweging. Aan de oostzijde fuseren de gemeenten Edam - Volendam en Zeevang. De gemeente Waterland staat meer dan in de vorige bestuursperiode open voor samenwerking en heeft zich voorgenomen onderzoek te doen naar de bestuurskracht. De gemeente Landsmeer denkt, samen met haar bewoners, na over de (bestuurlijke) toekomst. Andere gemeenten proberen hun bestuurlijke autonomie zeker te stellen door vergaande ambtelijke samenwerking. De gemeenten Oostzaan en Wormerland zoeken uitbreiding van de

gemeenschappelijke regeling 'Over-gemeenten' en de gemeente Beemster heeft besloten zijn ambtelijke ondersteuning te fuseren met die van Purmerend. Al deze 'bewegingen' zijn 'bottom-up' tot stand gekomen. Bestuurders menen dat er ook nog geen sprake is van een eindbeeld; de bestuurlijke ontwikkelingen in de regio zullen voortduren. Er is dus volop bestuurskundig interessante dynamiek. Maar leidt dat ook tot een 'logische' en krachtige bestuurlijke organisatie in de regio, gedacht vanuit de inwoners? En is die in staat om de inhoudelijke opgaven het hoofd te bieden? Ook de provincie Noord-Holland kijkt vanuit een dergelijke invalshoek naar de regio.

Alle bestuurders benadrukken dat het om 'de inhoud' moet gaan en dat men weg moet blijven van bestuurlijke discussies. Tegelijkertijd spelen die bestuurlijke discussies wel degelijk een belangrijke rol. De agenda wordt feitelijk beheerst door de herinrichtings- en samenwer-



kingsvraagstukken over de eigen toekomst. Veel van de bewegingen op bestuurlijk vlak worden beargumenteerd vanuit de leefwereld van de inwoners, zoals bij de pogingen vanuit kleinere gemeenten om de bestuurlijke autonomie te bewaren en afstand te houden van de steden. Dit is overigens niets nieuws. Het besluit veertig jaar geleden om Zaanstad te formeren ging gepaard met frisse tegenstand vanuit een aantal kleinere gemeenten. Een deel van hen bleef zelfstandig, een deel ging op in de administratieve eenheid van de gemeente Zaanstad. Een ander voorbeeld: het standpunt dat tot voor kort soms door bestuurders werd gehanteerd om in principe tégen regionale samenwerking in bijvoorbeeld ISW- of SRA-verband te zijn, werd op de zelfde wijze beredeneerd als het standpunt van veel andere bestuurders dat de regionale samenwerking van belang is juist om de eigen autonomie te bewaren. Blijkbaar kent de vertaling van de leefwereld van inwoners naar de systeemwereld van bestuurders en ambtenaren enige elasticiteit.

Veel bestuurders vinden dat er sprake is van bestuurlijke en ambtelijke drukte in de regio, maar vaak wordt dit vervolgens weer gerelativeerd. 'Het kan erger en slechter', 'een beetje drukte is nodig om elkaar voldoende te zien, daar worden bestuurders voor betaald'. Hierin lijken de kleinere gemeenten en de twee grote gemeenten uit elkaar te lopen: veel bestuurders van de twee steden ervaren wel degelijk te veel bestuurlijke drukte en vinden dat daar iets aan moet gebeuren. Vooral bestuurders van kleine gemeenten relativeren dit. Voor hen is de samenwerking in Zaanstreek - Waterland relatief van grotere betekenis dan voor de bestuurders van de steden. Deze

*Een bestuurder van een kleine gemeente zei: "de kleine gemeenten doen van alles om maar vooral niet uiteindelijk bij de grote gemeenten terecht te komen."*

laatsten participeren ook nog in regionale netwerken op een andere schaal. Die worden door hen als belangrijk ervaren.

De ontwikkeling van de 'Regeling zonder meer', bijvoorbeeld voor de gezamenlijke inkoop in het sociaal domein, leidt in de optiek van de steden tot een onnodig grote bestuurlijke en ambtelijke drukte. Zij investeren stevig in de regionale samenwerking en constateren dat de overige gemeenten (vanuit de aanwezige beleids capaciteit) veel moeite hebben om een en ander bij te benen. De kleinere gemeenten zijn over het algemeen juist tevreden over deze samenwerking rond de Regeling zonder meer. Per 1 januari 2015 zal de regio klaar moeten

staan om de nieuwe taken te implementeren. De kleine gemeenten zullen daarbij naar verwachting sterk afhankelijk blijven van het bestuurlijke netwerk en de ambtelijke expertise van de steden.

Een relativering van het verschil tussen de 'steden' en 'de kleine gemeenten' is hier wellicht op zijn plaats. Zaanstad en Purmerend zijn substantieel groter qua bevolkingsomvang, maar Zaanstad heeft een landelijk gebied dat op zijn minst vergelijkbaar is qua oppervlakte met sommige andere gemeenten in de regio. De 'stad' is actief in Landschap Laag Holland en onderhoudt intensieve relaties met Staatsbosbeheer. Purmerend is een stedelijke gemeente, maar dat is Edam - Volendam ook in haar huidige vorm. De respectievelijk ambtelijke fusie met Beemster en de bestuurlijke fusie met Zeevang betekenen voor beide gemeenten een (welkome) kennismaking met het landelijk gebied. Denk ook aan Amsterdam-Noord, als 'stad' vergelijkbaar met Purmerend en Zaanstad en met een groot landelijk gebied met ook hier weer kernen waarvan de identiteit duidelijk overeind is gebleven.

*Er zijn cultuurverschillen tussen de Zaanstreek en Waterland, maar ook weer niet zoveel!*

De tegenstelling stad-landelijk gebied is dus relatief, maar toch is er een dichotomie tussen 'de grote' en 'de kleine' gemeenten. Die wordt gevoeld bij samenwerkingsstrategieën als het gaat over de beschikbaarheid en kwaliteit van ambtelijke capaciteit, maar speelt ook een rol in de bestuurlijke ontwikkeling in de regio. Een vooringenomen houding om niet bij een grote gemeente terecht te komen, kan een optimale uitkomst, bezien vanuit de inwoners, belemmeren. Coalities van landelijke gemeenten 'leunen' vaak op de stedelijke gebieden en kunnen mede daarom lokale lasten laag houden. Dat is een onmiddellijk belang van die landelijke gemeenten, terwijl het op een hoger schaalniveau géén optimale bestuurlijke organisatie vormt. Er kunnen serieuze vraagtekens gesteld worden bij ambtelijke fusies als die zich over meer dan twee gemeenten uitstrekken. Is er nog sprake van effectieve lijnen en autonomie als één apparaat drie of vier opdrachtgevers bedient, en die gemeenten bovendien voor veel complexe taken nog steeds moeten leunen op de grotere gemeenten? Een laatste opmerkelijk gegeven is dat veel leden van het 'dagelijks bestuur' van de negen gemeenten beken-

den zijn van de regio. Ze zijn vaak afkomstig uit naastgelegen gemeenten, hebben daar gewerkt, of hebben op de een of andere manier vanuit hun arbeidsverleden of levensweg zich al verankerd in de regio. Dat beperkt zich niet tot de regio Zaanstreek - Waterland, maar geldt ook voor de rest van de Stadsregio Amsterdam (SRA).

### Het eigen belang versus regionale behoeften

De lappendeken in de regio geeft aan dat elke gemeente voor zichzelf nagaat hoe zij de belangen van hun inwoners voor de toekomst het beste kunnen blijven behartigen. De gemeenten zijn daarmee erg bezig met hun eigen toekomst en verbinden dat niet zozeer met de inhoudelijke toekomst van de regio. Het is goed om als bestuurder te reflecteren op de eigen bewegingen en hoe dat kan leiden tot versterking van de regio als geheel.

Meerdere bestuurders meldden dat er sprake is van sterke beelden over elkaar, die volgens sommigen ook onnodig uitvergroot worden. We hebben dat zelf ook geconstateerd. Tussen de twee grote gemeenten en de anderen, maar evengoed tussen de kleinere gemeenten. Dat heeft soms te maken met onvoldoende begrip voor de afwegingen en standpunten van de ander. Het

*'De gemeenschappelijke noemer lijkt te zijn dat de kleinere gemeenten vooral niet bij Purmerend of Zaanstad willen horen. Daarom zoeken ze elkaar op. Uit naam van de burger.'*

gaat hier om 'kennen en gekend' worden in elkaars sterke punten en het tonen van de eigen zwakke punten. 'Kennen en gekend worden' gaat over begrip hebben voor het standpunt en de afwegingen van de ander wat weer de basis vormt voor het 'gunnen' dat nu soms gemist wordt. Op zich is het hebben van beelden over elkaar niet erg en waarschijnlijk onvermijdelijk, maar ze zeggen wel iets over de mate van onderlinge verbondenheid en ze kunnen effectieve samenwerking in de weg zitten.

Naast beelden over 'de anderen', hadden vrijwel alle geïnterviewden ook een positief, rooskleurig beeld van de eigen gemeente. Weinig zelfkritisch, zou ook gezegd kunnen worden. Hier zitten positieve aspecten aan, zoals trots op de eigen gemeente en organisatie, maar het maakt tegelijkertijd minder ontvankelijk voor andere geluiden.

### Zaanstad en Purmerend

De zeven kleinere gemeenten in de regio zijn bevroegd hoe zij in algemene termen naar de steden kijken. Er is in grote lijnen waardering voor de inspanningen van de steden. Purmerend wordt gecompimenteerd voor de manier waarop ingewikkelde (en ver van het bed afstaande) regionale dossiers met de lokale gemeenteraden worden besproken. Zaanstad krijgt complimenten voor de terugkoppeling van landelijke ontwikkelingen in het sociaal domein. Aan de andere kant hebben de discussies over stemverhoudingen rond de VRZW of de stellingname van de steden tegen het 'cherry picking' vanuit kleine gemeenten, geleid tot chagrijn en een gevoel van meer afstand bij voornamelijk de kleine gemeenten. Twee zaken die juist weer voortkwamen uit chagrijn bij de steden over stemverhoudingen in andere organisaties (waar zij ruim de helft van het budget inbrengen maar net zoveel stemrecht hebben als elke andere gemeente) of inderdaad het 'cherry picking' van kleine gemeenten binnen en buiten de regio. Er lijkt hier sprake te zijn van een 'simpele', duidelijke belangentegenstelling die aan beide zijden vanuit eigen belang wordt beoordeeld en daardoor vorm krijgt, zonder dat er een modus wordt gevonden om er gezamenlijk uit te komen. De gemeenten in de regio vinden het prima dat Zaanstad en Purmerend op SRA- en MRA-schaal opereren en de belangen van de regio veilig proberen te stellen. Als er gekeken wordt naar de bestuurlijke bezetting op de verschillende bovenregionale dossiers, valt op dat Purmerend en Zaanstad goed vertegenwoordigd zijn. Dat is positief en de steden zijn ook in staat de ambtelijke advisering goed te verzorgen, maar er lijkt geen cultuur te zijn waarbij talentvolle bestuurders uit andere gemeente een podium gegund krijgen om zich namens het geheel in te zetten. Geïnterviewden uit de kleinere gemeenten klagen daarover.

Zaanstad wordt met zekere argwaan bekeken. Zaanstad lijkt in de ogen van de omgeving zijn eigen agenda te volgen en geeft de indruk anderen te gebruiken om zijn eigen doelen te realiseren. Er zit gevoelsmatig weinig onbaatzuchtigheid of 'een ander iets gunnen' in.

Purmerend heeft geen 'smoel' en pakt de leidende rol niet, terwijl daar soms wel behoefte aan is. Purmerend doet zich soms ook groter voor dan dat het daadwerkelijk is. Het is niet voldoende voor Purmerend om zich alleen centrumgemeente te noemen, de stad zal zich er

ook naar moeten gedragen. In zoverre toont Purmerend zich geen leider, maar zegt dat wel te zijn. Om leider te zijn is het nodig dat Purmerend perspectieven biedt aan de omgeving en die meeneemt in de route daarnaartoe.

De steden (Zaanstad explicieter dan Purmerend) lijken vooral te voelen voor samenwerking dan wel samenvoeging van de stedelijke gebieden met hun ommeland, op basis van de twee 'streken', de Zaanstreek en Waterland. Het cherry-picking verhaal en de afspraak tussen beiden steden om de intergemeentelijke samenwerking hierop te baseren, komen hier vandaan. Ze geven aan dat te baseren op de van oudsher natuurlijke verbindingen in die twee streken, op de intensieve huidige samenwerkingsrelaties en in de meeste gevallen ook nog steeds de fysieke verbindingen. De Zaanstreek en Waterland

vormen voor veel aspecten het 'daily urban system' waarin bewoners zich bewegen, de streek waarmee zij zich identificeren. Uiteindelijk maken beide streken deel uit van het grotere 'systeem' rond de stad van Amsterdam.

Ten slotte verschillen de gemeenten Zaanstad en Purmerend volgens sommige geïnterviewden erg qua cultuur. Ze kunnen elkaar daardoor misschien soms lastig verstaan, maar elkaar ook zeer complementeren als het om samenwerking gaat en het leveren van competenties.

Deze verschillen worden ten slotte in de steden zelf erkend. Tegelijkertijd is er een duidelijke wil aanwezig in beide besturen om gezamenlijk op te trekken. Dat geldt binnen Zaanstreek - Waterland en richting MRA, maar ook 'gewoon' tussen de twee gemeenten. De inschatting is dat er veel te winnen is via een goede samenwerking.



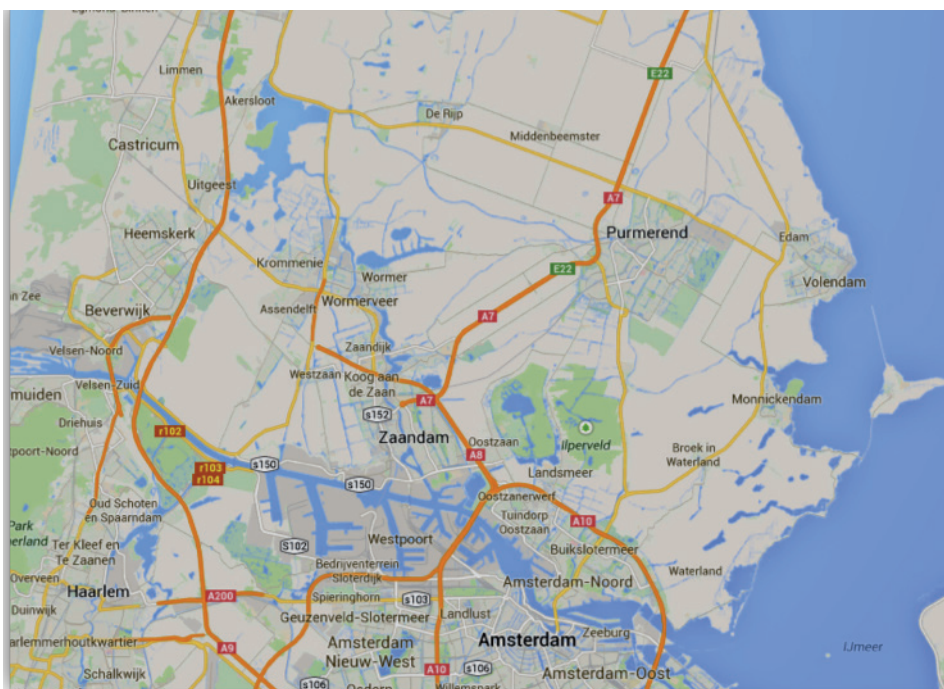
## Op weg naar een krachtige regio

De bevindingen zijn de basis om opgaven te formuleren die de steden en de regio aan zouden moeten gaan. Wederom is de leefwereld van de inwoners het vertrekpunt. Hoe draagt samenwerking op zo effectief mogelijke wijze bij aan een omgeving waarin de inwoners goed kunnen gedijen? Dit geldt voor de steden en ook voor de overige gemeenten in Zaanstreek - Waterland.

Voorop gesteld: het vormen van één gemeente Zaanstreek - Waterland is rationeel gezien vanuit het belang van de inwoners goed te beargumenteren. Opschaling zal leiden tot een krachtige regiogemeente, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de identiteit van de streek of de afzonderlijke kernen. Een gemeente is vooral een administratieve eenheid die zijn burgers zo goed mogelijk bedient en zo goed mogelijke randvoorwaarden voor zijn inwoners biedt. Herindelingen in het verleden hebben ons geleerd dat gemeentelijke fusie de lokale kracht en identiteit van de inwoners maar weinig beïnvloedt. Een krachtige gemeente kan bijdragen aan een verhoging van de welvaart in de regio en een betere positionering van Zaanstreek - Waterland in de MRA,

aan de samenhang en het evenwicht tussen aantrekkelijke steden en vitale kernen. Of: vanuit de inhoud bezien is er weinig reden om de huidige bestuurlijke versnippering van de regio Zaanstreek - Waterland in stand te houden. We weten echter dat dit, de vorming van één regiogemeente, niet zal gebeuren in de huidige bestuurlijke constellatie.

We zien in Zaanstreek - Waterland een regio waarvan bestuurders erkennen dat die regio van belang is en dat de regionale samenwerking van belang is. Waar men over het algemeen redelijk tevreden is over de regionale samenwerking en over de eigen gemeente. Waar beelden over en weer belangrijk zijn, waar bestuurlijke drukte gevoeld wordt maar gerelativeerd is en waar de eigen bestuurlijke autonomie de belangrijkste drijfveer lijkt te zijn. Waar wel uitgesproken wordt dat er behoefte is aan één visie maar waar tegelijkertijd het gevoel van urgentie hierbij lijkt te ontbreken. Althans, vooral wordt gepraat over de over ideale samenwerkingsvormen.





### Samen werken aan de regio

Als het aan de bestuurders in de regio gevraagd wordt, wil iedereen samenwerken. Maar op de een of andere manier is –ondanks de goede wil– de hiervoor beschreven lappendeken ontstaan. Dat kan een signaal zijn, als het als symptoom beschouwd wordt, voor de kennelijke Zaanse - Waterlandse manier van werken. In de basis wordt er verschillend gedacht over samenwerken. Betekent het begrip samenwerken in de regio dat ieder elkaar gebruikt voor zijn eigen belang: wordt er alleen samengewerkt wanneer dat strategisch individueel voordeel oplevert (win-win), of wordt er gewerkt aan hetzelfde (een krachtige regio)? Is er voldoende besef van de samenhang en interactie tussen opereren op het microniveau en de kracht van de regio op macroniveau?

Waar het aan ontbreekt in Zaanstad - Waterland is een gevoel van urgentie en op basis hiervan een gedeelde visie op de inhoudelijke en bestuurlijke ontwikkeling van de regio. Het is in verband met al de ontwikkelingen en de vragen die spelen hoog tijd voor regie en samenbindend vermogen. Het is in die zin het juiste moment om met alle gemeenten te praten over de regio. Purmerend en Zaanstad moeten hier de trekker van zijn. Maar wil dit proces succesvol kunnen zijn, dat is een stevig bestuurlijk commitment vanuit de hele regio nodig, waarin bestuurders hun (regionale) verantwoordelijkheid nemen en over hun eigen schaduw heen springen.

Het gesprek moet ook concrete handelingsperspectieven opleveren. Na het praten zullen de verschillende gemeenten het immers met het gedeelde begrip in de hand vooral moeten 'doen' en van daaruit het vertrouwen in elkaar langzaam vergroten. Het betekent dat de grotere gemeenten de ongemakkelijkheden van 'iets aan een ander overlaten' zullen ervaren. Dat kleinere gemeenten zich moeten verdiepen in de problematiek op grotere schaal, enzovoort. Het leidt tot een grotere wederzijdse afhankelijkheid, die er weliswaar nu al is, maar die dan ook in bestuurlijke verhoudingen tot expressie komt.

De samenwerking kan ook slimmer. Daar waar bestuurders delen dat er sprake is van bestuurlijke en ambtelijke drukte, valt er blijkbaar aan effectiviteit te winnen. Relatief eenvoudig zou dat moeten zijn als het gaat om de stroomlijning van portefeuillehouders-overleggen en dergelijke. Lastiger is de discussie rond de gemeenschappelijke regelingen en de vele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

De positie van de raden in de regio kwam soms langs in de gesprekken. Bijzonder is dat het niet is gebleken dat de fracties in de regio elkaar op regelmatige basis ontmoeten. Er lijkt vanuit dat gremium geen podium te zijn waarlangs regionale uitdagingen worden benoemd en uitgewisseld. Griffiers zouden een rol kunnen nemen in het stimuleren van de interactie tussen de fracties en de raadsleden. Visievorming over bijvoorbeeld duurzaam-



heid, landschapsinrichting en dergelijke kunnen daarbij worden voorbereid.

### Zorgvuldigheid in de omgang

Uit de discussies kan gedestilleerd worden dat de communicatie en de samenwerking erbij gebaat zouden zijn als er meer ruimte en aandacht is voor een aantal basale 'omgangsvormen' in de contacten. Dit is van belang voor een proces zoals geschetst.

De gemeenten doen er goed aan zich bewust te zijn van de verschillen onderling. Dat een grote gemeente er niet is om een kleine naar genoegen te bedienen. Of dat een kleine gemeente er niet is ter eer en meerdere glorie van de grotere.

De uitdagingen in een dergelijke bestuurlijke organisatie gaan gepaard met de eerder genoemde 'beelden' over 'de ander' die inderdaad soms onnodig groot worden gemaakt. Zo hebben kleine gemeenten soms op onverwachte plekken bijzondere expertise en kwaliteit in huis (Beemster en UNESCO-werelderfgoed), en zijn grote gemeenten wel degelijk in staat op buurt- of wijkniveau de zaken 'dicht bij de burger' te organiseren. 'Lange' lijnen in grote gemeenten zijn niet altijd een probleem, en 'korte lijnen' in kleine gemeenten hebben altijd het risico in zich van niet-integer gedrag.

Maar ook het erkennen van de kracht van de anderen en de eigen (relatieve) tekortkomingen kan beter. Ja, kleine gemeenten hebben inderdaad een aantal zaken soms goed georganiseerd en Purmerend is aan het leren van Beemster over het dicht bij burgers werken. En de lijnen in grote gemeenten met meer managementlagen zijn soms ook wél onhandig lang. Maar ook ja, de grote gemeenten hebben expertise en kwaliteiten op veel beleidsterreinen waar de kleine gemeenten echt niet aan kunnen tippen met hun generalistisch ingestelde (dus meer integraal denkende?) ambtenaren en hebben vaker bestuurders die zich makkelijker op regionale of landelijke schaal bewegen. Ook na een uitgebreidere ambtelijke fusie zullen kleinere gemeenten blijven leunen op de grotere gemeenten. Overigens wordt het onderscheid 'klein' en 'groot' met de fusie van Edam - Volendam en Zeevang relatiever.

### Verder noemen wij:

- Kennen en gekend worden: ken de positie en de argumentaties en afwegingen van de ander, snap waarom een andere gemeente bepaalde keuzes wil maken of niet kan maken, en leg ook de eigen afwegingen uit.
- Gunnen: gun elkaar iets vanuit een open houding en erken elkaars en de eigen zwakten en sterkten. Bijvoorbeeld: gebruik bestuurlijk talent en het netwerk van een ieder.
- Agree to disagree zonder chagrijn: besef dat er soms sprake is van eenduidige belangentegenstellingen waarbij niet iedereen zijn zin kan krijgen. 'Geven' op één moment kan gecompenseerd worden door 'nemen' op een ander.

### Eerste stap:

#### werken aan het Ontwikkelingsbeeld 2040

Een concrete aanleiding om te werken aan de metropolitane positionering van Zaanstreek - Waterland is de voorgenomen actualisatie van het Ontwikkelingsbeeld 2040 in de MRA en de formulering en uitwerking/uitvoering van de Regionale Agenda van de Stadsregio Amsterdam. Hoe kan invulling worden gegeven aan het Ontwikkelingsbeeld 2040 op basis van het Zaanse en Waterlandse verhaal dat in oktober/november geformuleerd moet worden? Is een optelsom van beide verhalen voldoende als dit getoetst wordt aan de opgaven die er liggen voor de MRA op het gebied van bijvoorbeeld verstedelijking, economie, bereikbaarheid, landschap en duurzaamheid, of is een grondiger herbezinning van de regionale positie wenselijk? Hoe ons als regio zo te organiseren dat het concept van 'halen en brengen' vanuit de regio richting SRA en MRA optimaal ingevuld wordt? Is er een consistent, gedragen en aansprekend verhaal of moet daar een vervolgstap in gemaakt worden? De SRA-agenda met een middellange horizon die eind 2014 vastgesteld moet worden en de actualisatie van het Ontwikkelingsbeeld van de MRA kunnen goed dienen als toetsingsmoment om de stand van zaken van een gemeenschappelijk verhaal te spiegelen en een stap verder te brengen.

*'Ik mis het belangeloos kennis nemen van elkaars problemen en kansen. Als we dat weer kunnen, weten we ook waar we elkaar kunnen versterken. Zowel overheden onderling als met bedrijfsleven en onze inwoners.'*

# Aanbevelingen

## ***Samengevat leidt dit verhaal tot een aantal compacte aanbevelingen aan de regio en meer specifiek aan Purmerend en Zaanstad:***

1. Neem als steden de verantwoordelijkheid in de regio Zaanstreek-Waterland en richting de Metropoolregio Amsterdam. De regio vraagt ook om goed en krachtig leiderschap, op inhoud en in de samenwerking. Om de omstandigheden te creëren waaronder samenwerking vanzelfsprekend wordt.
2. Geef Zaanstreek-Waterland een gezicht, een identiteit als regio. Zaanstreek - Waterland heeft behoefte aan een ambitieus en zelfbewust verhaal. Maak het verhaal van de MRA-Noord. Doe dat het liefst met Amsterdam-Noord: de MRA-Noord, die begint als je de pont neemt bij Amsterdam-CS.
3. Een eerste fase hiervan is nu in het kader van de Regiotafels Actualisatie Ontwikkelingsbeeld 2040 tot in november. Dit is echter een inventarisatie van bestaande kaders, geen ambitie als regio. Dat verhaal moet er volgend jaar komen, als het Ontwikkelingsbeeld 2040 (hoogstwaarschijnlijk) definitief geactualiseerd wordt. Dat vraagt om stevige discussies in de regio en ook met Amsterdam, de Metropoolregio Amsterdam, de IJmond en met de provincie. Neem er de tijd voor en zorg voor krachtige processturing.
4. Dit alles vraagt vooral om bestuurlijk lef en bestuurlijke visie. Hoe ontwikkelt de regio zich tot een attractief gebied voor bestaande en nieuwe inwoners, met voldoende veerkracht en een evenwichtige ontwikkeling van de stedelijke gebieden (Amsterdam-Noord, Zaanstad, Purmerend) en het landelijk gebied? Met een eigen karakter maar ook intensief verbonden met Amsterdam.
5. Het is goed om hierbij ook het bedrijfsleven, het onderwijsveld, het maatschappelijk middenveld en natuurlijk de inwoners te betrekken.
6. Versnel en verdiep de samenwerking Purmerend/ Zaanstad op basis van het beste van beide steden. De steden en de regio hebben blijvend behoefte aan een kwalitatief hoogwaardig ambtelijk apparaat en een krachtig bestuur. Zet stappen onder aanvoering van de twee secretarissen. Hiermee vervullen de twee steden een voorbeeldfunctie. Andere gemeenten uit de regio kunnen zich hierbij aansluiten maar mogen er geen rem op vormen. Een onderscheid in contextarme en contextrijke onderwerpen kan helpen om te bepalen op welke onderdelen de samenwerking wordt gezocht.
7. Gebruik elkaars (bestuurlijke, ambtelijke) expertise in de regio en werk waar wenselijk met Amsterdam of andere grote gemeenten samen.
8. Maak de regionale samenwerking slimmer. Er is consensus in de regio over het bestaan van bestuurlijke drukte: er kan beter samengewerkt worden. Maak een snelle scan van de samenwerkingsrelaties, zonder de pretentie te hebben volledig te willen zijn. Maak vervolgens vanuit de twee steden een voorstel voor een 'slimme' bestuurlijke overlegstructuur en effectieve ondersteuning daarvan. Schroom geen moeilijke gesprekken, ga bestuurlijke en institutionele belangen niet uit de weg en ga de discussie aan.
9. Laat vanuit de Daily Urban Systems-gedachte 'de ideale bestuurlijke kaart' van Zaanstreek - Waterland maken, en gebruik dat als hefboom in de discussie voor een optimale bestuurlijke ontwikkeling. Schroom ook hier geen moeilijke onderwerpen en spreek provincie en regiogemeenten aan op hun verantwoordelijkheid om te komen tot een krachtige regio. Een regio waarin het decentrale bestuur 'de kleine dingen klein, en de grote dingen groot' doet op effectieve wijze. Dicht bij de burger waar dat relevant is, midden in de MRA waar dat nodig is.

10. Een opschaling tot één krachtige regiogemeente is rationeel gezien vanuit het belang van de inwoners en bedrijfsleven goed te beargumenteren, en zal niet ten koste gaan van de identiteit van de streek of de afzonderlijke kernen. Ga met de overige gemeenten het gesprek aan of de vorming van één gemeente Zaanstreek-Waterland echt een taboe is. Doe dat ook met het bedrijfsleven, het middenveld en de inwoners.
  
11. De gemeenteraden kunnen aan de slag om een positieve, concrete regio-agenda op te stellen en verder bij te dragen aan het ontstaan van een gezamenlijk regionaal bewustzijn (inclusief het 'deel van het MRA'-verhaal).