

## REALISTISCH PERSPECTIEF VOOR HAARLEMMERLIEDE EN SPAARNWOUDE

Aan de raad

### 1. Inleiding

Sinds 1863 bestaat de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. De omvang van de gemeente is sindsdien verkleind door annexaties van de gemeenten Haarlem (Waarderpolder, Schalkwijk, Zuiderpolder) en Amsterdam (Ruigoord). Een belangrijk deel van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is het groengebied Spaarnwoude, dat in het kader van Rijksbeleid was aangeduid als Groene Buffer tussen de verstedelijkte gebieden van Haarlem en Amsterdam. De gemeente heeft deze Groene Buffer altijd verdedigd en zal dat blijven doen, ook nu het Rijksbufferbeleid is afgeschaft. Opvolgende gemeentebesturen hebben de zelfstandigheid van de gemeente bewaakt om daarmee het voortbestaan van de groene buffer te garanderen. Dat is recent nog vastgelegd in de strategische visie van 24 november 2009 en de structuurvisie Samen naar 2035 van 17 juli 2012. Beide visies zijn in een participerend traject met de bevolking tot stand gekomen.

De gemeenteraad heeft op 28 februari 2012 in verband met onder andere de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie raadsbreed een motie aangenomen waarin ons college werd uitgenodigd voorstellen te doen voor verdere tactische en strategische samenwerking in de regio (bijlage 1). De nota die ons college ter uitvoering van deze motie opstelde in november 2012 heeft een addendum gekregen in februari 2013 in verband met de actuele ontwikkelingen onder andere op rijksniveau. De belangrijkste van die ontwikkelingen zijn de volgende.

- a. In het Regeerakkoord van het huidige VVD/PvdA kabinet is gepleit voor vergroting van de gemeenten door samenvoeging. Een omvang van 100.000+ werd genoemd als werkbaar voor de taken die door het rijk en de provincie in de directe toekomst zullen worden overgedragen aan de gemeenten. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het beleid ten aanzien van de herindeling van gemeenten verder uitgewerkt in een aantal brieven aan de Tweede Kamer. Ook al is 100.000+ geen hard gegeven meer, opschaling van de gemeenten is nog steeds uitgangspunt van het kabinet.
- b. Er komen in het sociaal domein drie grote decentralisaties naar de gemeenten, waardoor de gemeente beleidsmatig en financieel verantwoordelijk wordt voor grote groepen in de samenleving.
- c. Er zullen de komende jaren financiële kortingen komen in de uitkeringen aan de gemeenten.
- d. De opschaling van de provincies, die de druk om de gemeenten te vergroten zal versterken.

- e. Tijdens zijn ambtsbezoek op 29 mei 2012 heeft de commissaris van de Koning(in) de raad voorgehouden om tijdig een stip aan de horizon te zetten met betrekking tot de toekomst van de gemeente om zo zelf die toekomst te kunnen bepalen.

Deze significante veranderingen in de afgelopen twaalf maanden hebben ertoe geleid dat de opdracht aan ons college over de strategische en tactische samenwerking in een breder licht is komen te staan.

## **2. Uitwerking van de motie van 28 februari 2012**

### **2.1 Werkgroep toekomst organisatie Haarlemmerliede en Spaarnwoude**

De hierboven beschreven ontwikkelingen en de implicaties daarvan voor de gemeente hebben ertoe geleid dat de gemeenteraad een bestuurlijke werkgroep voor de toekomst van de organisatie heeft ingesteld. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de vijf in de raad vertegenwoordigde politieke partijen, de leden van ons college en de gemeentesecretaris, die de ambtelijke organisatie vertegenwoordigt. De burgemeester is voorzitter van de groep en de raadsgriffier voert het secretariaat.

De werkgroep is in totaal vier maal bij elkaar gekomen. In de eerste bijeenkomst zijn de "spelregels" van de groep bepaald. Om inzicht te krijgen in hoe de gemeente ervoor staat, heeft de werkgroep vervolgens in een sessie op 21 mei 2013 een sterkte-zwakteanalyse gemaakt: een analyse waarbij intern de sterktes en zwaktes van de gemeente geïnventariseerd worden evenals de kansen en bedreigingen van de gemeente die van buitenaf komen. Deze analyse, ook wel SWOT-analyse genoemd, is de basis van de te volgen strategie. De volledige SWOT-analyse is als bijlage 2 bij deze voordracht gevoegd.

Belangrijke bevindingen uit deze analyse zijn:

#### **Sterke interne punten**

- eenduidige missie (Groene Buffer), visie en eigen identiteit
- redelijk goede financiële positie (met name schuldenpositie en algemene reserve)
- korte lijnen
- benaderbaarheid en bekendheid bestuur en ambtenaren

#### **Zwakke interne punten**

- kwetsbaarheid bestuur en organisatie
- lappendeken van samenwerkingsverbanden
- onvoldoende tijd en mankracht om alle regionale overleggen te volgen
- ontbreken werkprocessen
- te weinig specialistische kennis waardoor deskundige inhuur vaak nodig is

#### **Externe kansen**

- gemeente(bestuur) nu zelf aan het stuur om de toekomst van de gemeente te bepalen
- positie van de Groene Buffer als uniek en exclusief gebied voor recreatie door inwoners omliggende gemeenten
- gemeente is omgeven door grote steden waar zo nodig samenwerking en kennis kan worden gehaald
- veel opties voor fusie en samenwerking

## Externe bedreigingen

- besluitvorming provinciaal/ landelijk voor fusie met (grotere) gemeente(n)
- overruled worden door grote(re) gemeenten in samenwerkingsverbanden en bij convenanten etc.
- te weinig ambtelijk en bestuurlijke capaciteit om aan alle regionale overleggen deel te nemen
- onvoldoende zicht op bestuurlijke continuïteit van raadsleden en wethouders
- vermindering democratische legitimiteit bij samenwerkingsverbanden.

## 2.2 Afwegingen ten opzichte van de toekomst

In de volgende bijeenkomst heeft de bestuurlijke werkgroep zich gebogen over de consequenties van deze analyse. Eerder was al duidelijk dat de ambtelijke organisatie kwetsbaar is – daar richtte immers de motie zich op –, maar uit de analyse volgt ook dat de bestuurlijke continuïteit een risico vormt. Deze constatering heeft gevolgen voor het denken over de toekomst van de gemeente. Oplossingen waarbij in de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie wordt voorzien door samenwerking op ambtelijk gebied in wat voor vorm dan ook, vereisen van het bestuur een duidelijke positie: het bestuur moet er immers voor waken dat de eigen beleidsruimte voor de gemeente in voldoende mate in stand blijft. Het zijn de dagelijks bestuurders die de contacten met de collega's in de andere gemeenten moeten onderhouden en de gemeenteraad die de kaders bepaalt. Met andere woorden: minder kwetsbaar maken van de ambtelijke organisatie vereist een sterk gemeentebestuur, zowel raad als college. Gelet op de bestaande twijfel over de bestuurlijke continuïteit na de komende verkiezingen van 2014, lijkt er geen voor de hand liggende realistische oplossing te zijn die volstaat met versterking van de ambtelijke kwaliteit. Modellen waarbij de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie wordt opgevangen door inkoop van de diensten bij een andere gemeente (zoals het "Ten Boer" model) of samenvoeging van de ambtelijke organisatie met die van een andere gemeente (model de "BEL-gemeenten"<sup>1</sup>) vallen daarmee af voor de toekomst van de gemeente. Daarbij komt ook nog dat het in stand houden van een bestuurlijke laag kosten met zich meebrengt.

## 2.3 Conclusie bestuurlijke werkgroep

De bestuurlijke werkgroep is dan ook tot de conclusie gekomen dat het belang van de burgers en ondernemers niet wordt gediend met voortzetting van de zelfstandigheid van de gemeente. Deze conclusie is in de vierde en voorlopig laatste werkgroepvergadering gedeeld met de overige leden van uw raad.

Ter onderbouwing van deze conclusie heeft de raad nader gekeken naar de fusie van Bennebroek met Bloemendaal, en naar de ervaringen in Ten Boer en SúdWest Fryslân. Onze externe adviseur WagenaarHoes heeft voor deze werkbezoeken een notitie geleverd over ervaringen met bestuurlijke en ambtelijke fusie. In de openbare raadscommissievergadering van 3 december is het voorstel over de toetsingscriteria voor de zelfstandigheid van de gemeente die WagenaarHoes heeft opgesteld besproken. WagenaarHoes komt aan de hand van de bevindingen en de toetsingscriteria tot de analyse dat de gemeente op een termijn van ongeveer vijf jaar niet meer in staat zal zijn als zelfstandige gemeente te blijven bestaan.

En als die conclusie dan getrokken wordt, is het de beste manier om zelf actief invloed te hebben op de toekomst. Met het roer in handen kunnen de beste resultaten voor de

---

<sup>1</sup> Blaricum, Eemnes, Laren

inwoners en de ondernemers worden bereikt. Er zal in overleg met de bewoners en ondernemers een zogenaamd waardeprofiel van de gemeente worden opgesteld, dat de basis wordt voor de gesprekken met mogelijke fusiegemeenten. Het waardeprofiel is een kort en helder profiel over de waarden van Haarlemmerliede en Spaarnwoude die in de toekomst, als de gemeente is opgegaan in een grotere bestuurlijke entiteit, geborgd moeten worden. Voorbeelden van die randvoorwaarden zijn de zorg voor de Groene Buffer, een frontoffice in minimaal een van de dorpskernen waar men terecht kan voor de gangbare gemeentelijke producten, aandacht voor de identiteit van de verschillende kernen en een goede toekomst voor de medewerkers van de gemeente.

Er wordt in dit stadium nadrukkelijk nog geen voorkeur uitgesproken voor één of meer van de in aanmerking komende gemeenten, noch worden er gemeenten uitgesloten.

### **3. Betrokkenheid bewoners en ondernemers**

Vanzelfsprekend worden de inwoners en de ondernemers uit onze gemeente bij de diverse fasen van het proces betrokken. Als eerste zijn er op 10 en 12 september 2013 zogenaamde ronde-tafelbijeenkomsten gehouden voor inwoners en ondernemers. Tijdens deze gesprekken hebben de raadsleden de aanwezigen na een algemene inleiding door de burgemeester, uitgelegd wat volgens de raad het realistisch perspectief is voor de gemeente. Aan de deelnemers is gevraagd welke waarden zij geborgd zouden willen zien in de nieuwe situatie. Bovenaan staat voor bewoners en inwoners dat ook in de toekomst de Groene Buffer moet blijven bestaan. Er wordt uitgegaan van voortgezet gebruik van het groengebied op de manier zoals in de structuurvisie "Samen naar 2035" is beschreven. De inwoners voelen zich thuis in de gemeenschap van hun dorp en willen dat deze gemeenschap ook op de langere termijn blijft bestaan met de saamhorigheid die daarin nu wordt gevoeld. Er is behoefte aan een loket in het eigen dorp voor de contacten met de gemeente. Men stelt ook prijs op handhaven van de huidige voorzieningen in de dorpen. In de bestuurlijke relatie moet de huidige rol van dorpsraden/dorpsvereniging gehandhaafd blijven.

Deze en andere tijdens de rondetafelgesprekken genoemde waarden zullen een plaats krijgen in het waardeprofiel en door het college meegenomen worden in de gesprekken met de omliggende gemeenten. In januari zullen de inwoners en ondernemers opnieuw in de gelegenheid worden gesteld aan te geven welke waarden van de gemeente belangrijk zijn voor de toekomst. Onderdeel van het uitwerkingsplan is ook een zo concreet mogelijk communicatieplan voor de verdere betrokkenheid van de inwoners en ondernemers bij het proces.

### **4. Juridische aspecten**

De procedure voor de herindeling van gemeenten vindt de basis in de Grondwet en is uitgewerkt in de Wet Algemene regels herindeling (de zogenaamde arhi wet). Uiteindelijk wordt bij wet, dus door de Tweede en Eerste Kamer besloten over gemeentelijke herindeling. De provincie heeft in de procedure een belangrijke rol. Zij is verantwoordelijk voor het goede verloop van de procedure tot het moment dat het advies voor herindeling naar de minister van Binnenlandse Zaken wordt gestuurd.

De intentie is om op 1 januari 2018, dus enkele maanden voor de reguliere raadsverkiezingen van maart 2018, de bestuurlijke fusie met de gekozen gemeente(n) tot stand te brengen. In het voorgestelde uitwerkingsplan zullen wij nader ingaan op het tijdpad.

## **5. Financiële aspecten**

In de ontwerpbegroting 2014 is een bedrag van € 50.000,- opgenomen voor de kosten verbonden aan dit proces. Er zal nagegaan worden of subsidie van de provincie en/of het rijk mogelijk zijn.

## **6. Communicatieve aspecten**

De burgemeester is de portefeuillehouder voor dit onderwerp. Bij het uitwerkingsplan zal een afzonderlijk communicatieplan worden opgenomen.

## 7. Voorstel

Wij stellen u voor de volgende besluiten te nemen:

- a. Kennis te nemen van de in dit voorstel verwoorde conclusies van de bestuurlijke werkgroep toekomst organisatie Haarlemmerliede en Spaarnwoude en de nadere onderbouwing van WagenaarHoes en de conclusies over te nemen
- b. Aan ons college op te dragen voorbereidingen te treffen voor beoogde fusie met één of meer gemeenten per 1 januari 2018 of zoveel eerder als mogelijk is
- c. Het college op te dragen uiterlijk 1 februari 2014 het onder b. genoemde uitwerkingsplan aan de raad aan te bieden waarin in ieder geval is opgenomen:
  - een voorstel voor het waardeprofiel van de gemeente
  - een beoordelingsmodel voor de verschillende gemeenten
  - een communicatieplan over onder andere de rol van bewoners en ondernemers in het proces
  - een realistisch tijdpad
  - de positie van de medewerkers van de gemeente
  - een interim werkmodel voor de ambtelijke organisatie tot het moment van de fusie
  - een financiële paragraaf voor het proces
- d. De betrokken en bevoegde instanties op de hoogte te stellen van de onder a tot en met c. opgenomen besluiten.

Halfweg, 17 december 2013

Burgemeester en wethouder van

Haarlemmerliede en Spaarnwoude

Mr. B.J.Huisman      P.J. Heiliegers

secretaris              burgemeester

## **REALISTISCH PERSPECTIEF VOOR HAARLEMMERLIEDE EN SPAARNWOUDE**

De raad van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude,

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 17 december 2013,

### **Besluit:**

- a. Kennis te nemen van de in dit voorstel verwoorde conclusies van de bestuurlijke werkgroep toekomst organisatie Haarlemmerliede en Spaarnwoude en deze conclusies over te nemen
- b. Aan het college op te dragen voorbereidingen te treffen voor de beoogde fusie met één of meer gemeenten per 1 januari 2018 of zoveel eerder als mogelijk is
- c. Het college op te dragen uiterlijk 1 februari 2014 het onder b. genoemde uitwerkingsplan aan de raad aan te bieden waarin in ieder geval is opgenomen:
  - een voorstel voor het waardeprofiel van de gemeente
  - een beoordelingsmodel voor de verschillende gemeenten
  - een communicatieplan over onder andere de rol van bewoners en ondernemers in het proces
  - een realistisch tijdpad
  - de positie van de medewerkers van de gemeente
  - een interim werkmodel voor de ambtelijke organisatie tot het moment van de fusie
  - een financiële paragraaf voor het proces
- d. De betrokken en bevoegde instanties op de hoogte te stellen van de onder a tot en met c. opgenomen besluiten.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 28 januari 2014

De griffier,

de voorzitter,



