

# Bijlagen bij rapportage bestuurlijke toekomst gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude



<b>Bijlage 1 – financiële consequenties opties</b>	<b>3</b>
<b>Bijlage 2 – managementsamenvatting benchmark ambtelijk apparaat</b>	<b>11</b>
<b>Bijlage 3 – overzicht gesprekspartners raadpleging</b>	<b>15</b>
<b>Bijlage 4 – samenvatting inhoud raadpleging</b>	<b>16</b>
<b>Bijlage 5 – achtergrondinformatie over samenwerken en herindelen</b>	<b>38</b>

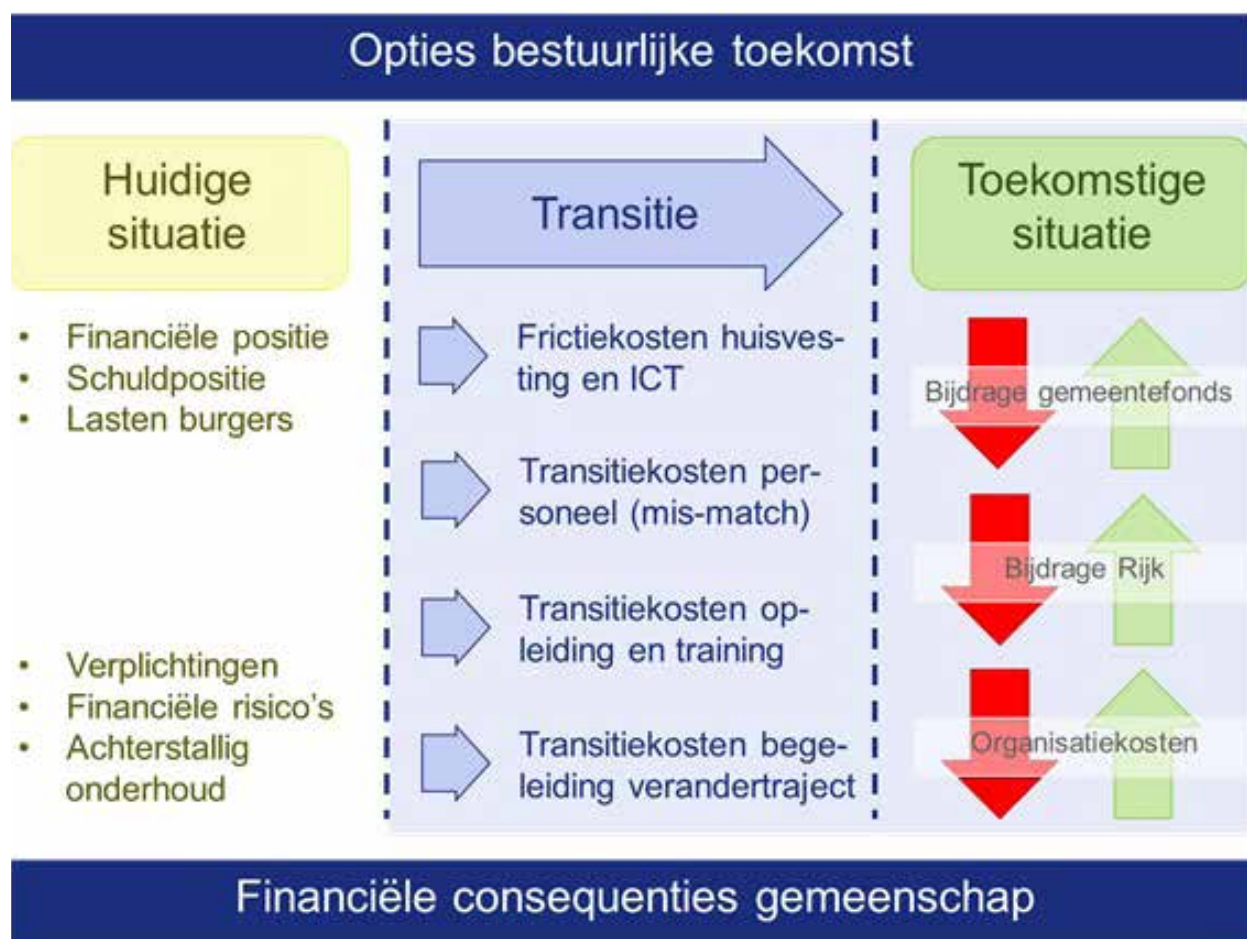
# Bijlage 1

## Financiële consequenties opties

### Financiële consequenties opties

De kosten met betrekking tot de transitie en de toekomstige situatie (veranderkosten en structurele effecten) becijferen wij in hierna volgende overzichten. Het gaat hierbij om “out of pocket”-kosten. Kosten voor de inzet van ambtenaren zijn hierin niet meegenomen. Alle posten zijn ramingen en inschattingen op hoofdlijnen, die mede afhankelijk zijn van de partnerkeuzes.

Schematisch is de opbouw in onderstaande figuur weergegeven:



### Toekomstige situatie

De toekomstige situatie start met het schetsen van het bestuurlijk en ambtelijk perspectief dat met de meegegeven opties verband houdt. Dus bijvoorbeeld: wat is er ambtelijk nodig als er gekozen wordt voor een bestuurlijk en ambtelijk zelfstandige gemeente en wat kost dat dan (in ruwe schattingen).

Hierbij maken we onderscheid tussen eenmalige aan de transitie verbonden kosten (middelste kolom) en blijvende kosten (rechter kolom), die verbonden zijn aan de uiteindelijk te bereiken situatie. In de blijvende exploitatie gaat het om externe factoren (gemeentefonds, Wet ARHI) en interne factoren (organisatiekosten).

### *Regieorganisatie*

De extra investering in personeel is bij een eigen regieorganisatie in te schatten op 3,5 tot 4,5 fte op salarisschaal 11 tot en met 13. Hierbij hebben we gerekend met integrale directe personeelskosten (inclusief werkgeverslasten) van € 100.000,- per jaar per fte. Dit leidt tot een verhoging van € 350.000,- tot € 450.000,- per jaar structureel.

De begeleidingskosten bestaan uit kosten voor inhuur van externe expertise voor de begeleiding van de organisatie-transitie. Hieronder vallen ook wervingskosten voor de regieorganisatie en het uitplaatsen of onderbrengen van uitvoeringsclusters bij bedrijven, gemeenten of samenwerkingsverbanden. De trainingskosten bestaan uit out of pocket-kosten voor trainingsdoeleinden. We ramen voor het totaal aan begeleidings- en opleidingskosten een bedrag van tussen de € 200.000,- en € 300.000,-.

Voor de boventalligheid (5 tot 10 fte) is uitgegaan van integrale directe personeelskosten (inclusief werkgeverslasten) van € 60.000,- per jaar per fte. Een goede vuistregel is dat gemiddeld voor iedere boventallige een budget nodig is van 1,5 keer de personele jaarkosten (inclusief begeleiding, training en andere kosten). Dit leidt tot eenmalige kosten van € 450.000,- tot € 900.000,-.

Zoals in de hoofdtekst betoogd is het niet aannemelijk dat op de organisatiekosten substantiële besparingen worden gerealiseerd, ondanks de boventalligheid van 5 tot 10 fte medewerkers.

### *De variant ambtelijke fusie (voor beide sub-opties)*

De transitiekosten in geval van het oprichten van een nieuwe organisatie (WGR-constructie) liggen relatief hoog. We schatten deze op zo'n € 400.000,- tot € 500.000,- aan incidentele kosten (opleiding, begeleiding, extra inzet en afstemming).

De transitiekosten in geval van een ambtelijke fusie (integratie bij buurgemeente) schatten wij tussen de € 150.000,- en € 200.000,-. Beide posten zijn incidentele kosten die geen structureel effect hebben.

Voor de boventalligheid (5 tot 10 fte) is uitgegaan van integrale directe personeelskosten (inclusief werkgeverslasten) van € 60.000,- per jaar per fte. Een goede vuistregel is dat gemiddeld voor iedere boventallige een budget nodig is van 1,5 keer de personele jaarkosten (inclusief begeleiding, training en andere kosten). Dit leidt tot eenmalige kosten van € 450.000,- tot € 900.000,- per jaar.

Let wel; in de benoemde transitiekosten voor de beide varianten van ambtelijke fusie hebben wij geen frictiekosten meegenomen t.a.v. ICT, infrastructuur, vastgoed, aanpassingen in staand beleid en andere secundaire financiële effecten van een ambtelijke fusie. Deze kunnen in een haalbaarheidsonderzoek worden meegenomen. Ze zijn sterk afhankelijk van de uiteindelijke partnerkeuze.

### *De bestuurlijke varianten*

De kosten verbonden aan de bestuurlijke fusies kennen een veel meer uitgebreide en complexe structuur. Naast transitiekosten en boventalligheid, krijgt de gemeente in potentie ook te maken met wachtgeldregelingen voor burgemeester, griffier en secretaris. Daarenboven verandert –afhankelijk van de gekozen partners- de vergoedingen uit het gemeentefonds en verrekeningen. Tot slot wordt een bijdrage geleverd van Rijksweg als bijdrage in de kosten verbonden aan de bestuurlijke fusie.

De begeleidingskosten zijn natuurlijk voor een bestuurlijk traject hoger, mede vanwege de impact op de gemeenten en de complexiteit van de verandering. Bovendien moeten er extra verkiezingen georganiseerd worden. Bij een herindeling schatten wij de kosten in op € 500.000 tot € 1.000.000. Een herverdeling is qua complexiteit groter en er zijn meer partijen bij betrokken. De inschatting van de eenmalige begeleidings- en opleidingskosten zijn € 750.000 tot € 1.500.000. Het gaat dan om de volgende posten:

- begeleidings-, opleidings- en voorbereidingskosten (ter voorbereiding aan de herindeling);
- begeleidingskosten voor de reorganisatie.

De boventalligheid die ontstaat is vergelijkbaar met een ambtelijke fusie. Deze kosten zijn verder 'out of pocket' kosten zoals inhuren van begeleidingsbureaus, juridische experts en de expliciete inzet van medewerkers.

Let wel; in de benoemde transitiekosten voor bestuurlijke fusie hebben wij geen frictiekosten meegenomen t.a.v. ICT, infrastructuur, vastgoed, aanpassingen in staand beleid en andere secundaire financiële effecten van een ambtelijke fusie. Deze kunnen in een haalbaarheidsonderzoek worden meegenomen. Ze zijn sterk afhankelijk van de uiteindelijke partnerkeuze, maar veelal hoog. Met name rond huisvesting (gemeentehuis is meestal niet meer nodig) en ICT (systemen en apparatuur worden niet meer gebruikt).

### *Wachtgeldregeling*

Volgende wet APPA (algemene pensioenwet politieke ambtsdragers) hebben aftredende politici recht op een zogeheten wachtgeldregeling. Deze is voor burgemeesters en wethouders hetzelfde. De duur van de uitkering is gelijk aan de duur van het dienstverband. In het eerste jaar ontvangt een oud-bestuurder 80% van zijn of haar laatst ontvangen loon. In de jaren daarna is dit 70%. **Bij een dienstverband korter dan 3 maanden is de wachtgeldregeling gemaximeerd op 6 maanden.** Na 3 maanden van ingang van de regeling bestaat er de verplichting in voldoende mate op zoek te gaan naar vervangend werk.



Als de vertrekkend bestuurder binnen 9,7 jaar van zijn pensioensgerechtigde leeftijd zit én hij in de 12 jaar voorafgaand aan zijn vertrek minimaal 10 jaar als bestuurder vallend onder de wet APPA heeft gefunctioneerd, dan betreft de wachtgeldregeling een maximum van 10 jaar waarmee de periode tot het pensioen wordt overbrugd.

In concrete zin betekent dit dat de bestuurders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude allen minimaal recht hebben op 2 jaar wachtgeldregeling. Afhankelijk van de arbeidsduur van de bestuurders, kan deze periode langer zijn. Per maand, uitgaande van het volledige college, bedragen de kosten van de wachtgeldregeling ongeveer € 23.000,- per maand voor het eerste jaar [(4 collegeleden \* ongeveer 4.500 bruto salaris per maand) \* 1,6 (gemiddelde opslag voor alle bijkomende lasten als pensioenpremies etc.) \* 0,8 (80% van bruto salaris wordt uitbetaald incl. premies) = 23.000] en € 20.000,- per maand voor het tweede jaar (dan wordt 70% van het bruto salaris incl. premies uitbetaald). Voor de daarop volgende periode valt in de haalbaarheidsstudie uit te rekenen welke wachtgeldten over de volgende periodes verschuldigd zijn.

### *Frictiekosten*

De twee belangrijkste posten bij de frictiekosten zijn:

- frictiekosten inclusief aanpassing van automatisering, huisvesting;
- kosten van nieuwe verkiezingen.

Uit onderzoek blijkt dat de totale ARHI-vergoeding (waarover hieronder meer) vaak de daadwerkelijke totale kosten van een herindeling redelijk dekt (zie bijvoorbeeld herindelingscan Noord Oost Groningen – BZK, 2014). Dit houdt in dat de totale kosten (incl. beleidsaanpassingen, sociaal plan, frictiekosten etc.) vaak vele miljoenen bedragen. We hebben het hier boven dus daadwerkelijk specifiek over transitiekosten in termen van begeleiding en organisatieverandering.

### *Structurele effecten bestuurlijke fusies op inkomsten*

Er zijn ook structurele effecten op de financiën bij de bestuurlijke opties. Die werken we hieronder verder uit. Bij herindelingen (bestuurlijke fusies) veranderen uitkeringen uit het gemeentefonds. Op voorhand is wel aan te geven dat deze uitkeringen fors zullen wijzigen. Tegelijkertijd bepaalt de partnerkeuze in hoge mate hoe de financiële effecten er uitzien, waardoor er op voorhand weinig over te zeggen zal zijn.

Veranderingen in uitkeringen zijn onder meer mogelijk op de volgende aspecten:

- a. de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen in toegevoegd gebied;
- b. de gemeenschappelijke regelingen;
- c. de overgang van rechten en plichten;

- d. de voorziening van onder andere water, elektriciteit en gas;
- e. uitkeringen van Rijk of provincies; bijvoorbeeld
  - a. de uitkering van het gemeentefonds voor de nieuwe gemeente daalt met de vaste uitkeringsvoet per gemeente (ongeveer €400.000,- x het aantal gemeenten dat verdwijnt).
- f. overige verrekeningen.
  - a. Het Rijk voorziet in een ARHI-vergoeding voor herindelende gemeenten. Dit is 'smeergeld' als compensatie voor de grote proceskosten die verbonden zijn aan de herindeling. De hoogte van deze vergoeding is substantieel (gaat over miljoenen euro's). De precieze hoogte (evenals de effecten op de uitkeringen van het gemeentefonds) kunnen op verzoek van gemeenten door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden uitgerekend (een zogeheten herindelingsscan).

De uitbetaling van de vergoeding loopt als volgt

- Het jaar voor de herindeling ontvangen de gemeenten 25% van de uitkering
- Het jaar van de herindeling ontvangen de gemeenten 40%
- Het jaar na de herindeling (T+1) ontvangen de gemeenten 20%
- T+2 ontvangen de gemeenten 20%
- T+3 ontvangen de gemeenten 20%

De gemeenten ontvangen in totaliteit dus 125% van de vergoeding. De 25% extra is een 'bonus' van het ministerie. Daarnaast wordt de totale vergoeding nogmaals met 10% verhoogd indien de herindeling een opsplitsing betreft.

#### *Structurele effecten bestuurlijke fusies op kosten*

Onderzoek van COELO toont aan dat vanuit een herindeling geen structurele kostenverlaging uit gaat. Daarmee is alvast een winstwaarschuwing gegeven: gemeenten dienen zich niet rijk te rekenen. Wél is bekend dat de kwaliteit stijgt en de kwetsbaarheid daalt. Tegen een gelijkblijvende prijs is dat het realiseren van meer waarde voor de gemeenschap.

Er treden structurele besparingen in kosten op doordat:

- Het aantal bestuurders daalt waardoor op de begroting van Haarlemmerliede en Spaarnwoude minimaal € 300.000,- vrijvalt [let wel, deze besparing wordt gedeeld met de partnergemeente(n)]
- Er op overhead bespaart wordt (bestuurssecretariaat, ondersteuning, gemeentesecretarissen, griffiers)
- Bepaalde beleidsaspecten (zoals een onderhoudsplan voor kapitaalgoederen) maar één keer hoeven worden opgesteld
- Afhankelijk van de grootte van de gemeente efficiency-voordelen kunnen ontstaan (met name bij gemeente tussen de 40.000 en 80.000 inwoners).

Er treden ook structurele kostenverhogende effecten op doordat

- Over het algemeen de totale waarde van het functiegebouw stijgt (dit effect zou in casu van Haarlemmerliede en Spaarnwoude wel eens beperkt kunnen zijn door de geringe extra omvang van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude in verhouding tot omliggende gemeenten)
- Een grotere gemeente leidt tot meer specialisatie en eigen beleid;
- De efficiency kleiner en de bureaucratie groter wordt. Met name bij gemeenten groter dan 80.000 inwoners.

De financiële consequenties van de verschillende opties zijn opgenomen in het volgende totaaloverzicht:

	Regie	Ambtelijke fusie	Ambtelijke fusie WGR	Herindeling	Opsplitsing
Transitiekosten	€ 200.000 tot € 300.000	€ 150.000 tot € 200.000	€ 400.000 tot € 500.000	€ 500.000 tot € 1.000.000	€ 750.000 tot € 1.500.000
Boventaligheid personeel	€ 450.000 tot € 900.000	€ 450.000 tot € 900.000	€ 450.000 tot € 900.000	€ 450.000 tot € 900.000	€ 450.000 tot € 900.000
Wachtgeld-regelingen	Buiten boventaligheid: geen	Buiten boventaligheid: geen	Buiten boventaligheid: geen	Conform wet APPA voor college van B&W	Conform wet APPA voor college van B&W
Frictiekosten	Bedrijfsvoeringskosten Deel ambtelijke organisatie	Bedrijfsvoeringskosten Ambtelijke organisatie	Bedrijfsvoeringskosten Ambtelijke organisatie	Bedrijfsvoeringskosten Ambtelijk/ bestuurlijk/ politiek Extra verkiezingen	Bedrijfsvoeringskosten Ambtelijk/ bestuurlijk/ politiek Extra verkiezingen
Vergoedingen Rijk	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Substantieel, uit te keren over 5 jaar, nader te berekenen door BZK	Substantieel, 10% hoger dan bij herindeling, uit te keren over 5 jaar, nader te berekenen door BZK
Structurele effecten inkomsten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Verlaging in totale uitkering gemeentefonds met vaste voet per gemeente (ongeveer €400.000,- per betrokken gemeente) Overige effecten o.b.v. berekening BZK	Verlaging in totale uitkering gemeentefonds met vaste voet per gemeente (ongeveer €400.000,- per betrokken gemeente) Overige effecten o.b.v. berekening BZK
Structurele effecten kosten	€ 350.000 tot € 450.000 extra voor regieteam per jaar			In elk geval verlaging van kosten met € 300.000,- p.j. voor kosten bestuur (voordeel te delen met deelnemende gemeente(n))	In elk geval verlaging van kosten met € 300.000,- p.j. voor kosten bestuur (voordeel te delen met deelnemende gemeente(n))

*Tabel: Overzicht van voorlopige en ruwe schattingen financiële consequenties van opties 'investeren in ambtelijke organisatie' bij zelfstandigheid*

Let wel, de genoemde bedragen zijn allen inschattingen op basis van ervaring en algemene stelregels. De situatie van Haarlemmerliede en Spaarnwoude in haar regio is bijzonder. Het kan dan ook zijn dat daadwerkelijke kosten en/of opbrengsten substantieel afwijken van bovengenoemde inschattingen.

## Financiële effecten voor de burgers

Alle bovengenoemde effecten (incidenteel en structureel) hebben een effect op het huishoudboekje van de gemeente. Aangezien de knop waar de gemeente het meest gemakkelijk aan kan draaien qua inkomsten de gemeentelijke heffingen en belastingen zijn, vertalen we de effecten van bovenstaande financiële consequenties door naar de effecten op de lasten van de burgers. We brengen de effecten in onderstaande doorrekening voor het gemak volledig in rekening op de gemeentelijke woonlasten. Echter, het is natuurlijk ook mogelijk een deel van de effecten op te vangen in bijvoorbeeld de leges. Het voordeel van de woonlasten is dat ze voor elk huishouden in Haarlemmerliede en Spaarnwoude hetzelfde zijn (afhankelijk van het aantal inwonenden en de woonsituatie, huur of koop). De woonlasten die we in deze rapportage hanteren (meerpersoonshuishouden koopwoning) zijn Haarlemmerliede en Spaarnwoude € 942,90 per jaar. De effecten worden hieronder doorgerekend. We werken daarbij met de volgende aannames

- Uitgangspunt is dat alle kosteneffecten zo verrekend dienen te worden dat ze geen effect hebben op de huidige vermogenspositie van de gemeente
- Er is geen rekening gehouden met kapitaallasten voor financiering van kosten
- Incidentele financiële consequenties worden in vijf jaar 'terugbetaald' = 20% per jaar
- De wachtgeldregeling bouwt in 3 jaar af naar 0% en zijn in jaar 1 100%, in jaar 2 66% en in jaar 3 33%. In totaal zijn de financiële consequenties over een periode van 3 jaar 200% van de geraamde post per jaar.
- Voor wachtgeld wordt gerekend met het bedrag in jaar 2 en 3 ( $12 * €20.000,- = € 240.000,-$  waarbij het verschil t.o.v. jaar 1 ( $12 * € 3000,- = € 36.000,-$  minder) buiten berekening valt
- Na 5 jaar (dus vanaf jaar 6) is alleen nog sprake van structurele effecten
- Op basis van ervaringen van het ministerie van BZK is gebleken dat de ARHI-vergoeding vrijwel alle incidentele kosten van een herindeling dekt (zie ook hierboven), deze zijn dan ook als zodanig meegenomen in de berekening van effecten voor burgers.
- In geval van gegeven bandbreedtes wordt gerekend met het maximale bedrag voor kosten en het minimale bedrag voor besparingen
- We gaan uit van 2500 huishoudens in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude
- Er zijn een flink aantal effecten in bovenstaande tabellen beschreven die niet te kwantificeren zijn zonder een nadere partnerkeuze. Deze effecten zijn hieronder buiten beschouwing gelaten en aangegeven met n.b. daar waar ze wel zullen optreden maar de omvang onbekend is. Dit gaat in elk geval om:
  - o Frictiekosten (die kunnen aanzienlijk zijn voor ICT en/of huisvesting), in geval van herindeling worden de kosten hiervan vaak redelijk gedekt door de ARHI-vergoeding
  - o Voor herindeling: Structurele effecten op de uitkering van het gemeentefonds aan de nieuwe gemeente en structurele besparingsmogelijkheden
- We houden geen rekening met bijkomende beleidsinhoudelijke kosten (zoals bijv. voor wegenonderhoud)
- De structurele kostenbesparingen in geval van herindeling op de post bestuur worden voor 50% gerekend. De overige 50% wordt gedeeld met de fusiepartner, uitgaande van 1 fusiepartner.

In het overzicht rechts zijn de mutaties van de gemeentefondsuitkeringen voor een eventuele nieuwe gemeente nog niet meegenomen. Deze kunnen, zeker bij betrokkenheid van meerdere gemeenten, substantieel zijn.

Daarnaast geven onderzoeken van Coelo aan dat de effecten van herindeling op de kosten grofweg neutraal zijn. Vanuit onze ervaring wegen potentiële besparingen op tegen de kosten verbonden aan het realiseren van meerwaarde op het gebied van kwetsbaarheid en vooral kwaliteit die door een fusie worden gerealiseerd.

NB: deze berekening houdt geen rekening met de in hoofdrapportage benoemde extra investeringen in bijvoorbeeld het wegenonderhoud, het groenbeheer en de openbare verlichting.



		Regie	Ambtelijke fusie	Ambtelijke fusie WGR	Herindeling	Opsplitsing
Incidentele effecten						
Incidentele effecten treden éénmalig op en worden in 5 jaar tijd 'terugbetaald'	Transitiekosten	€ 300.000,00	€ 200.000,00	€ 500.000,00	€ 1.000.000,00	€ 1.500.000,00
	Boventaligheid	€ 900.000,00	€ 900.000,00	€ 900.000,00	€ 900.000,00	€ 900.000,00
	Wachtgeld (200%)	€ -	€ -	€ -	€ 480.000,00	€ 480.000,00
	Frictiekosten	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
	ARHI-vergoeding	€ -	€ -	€ -	€ -2.380.000,00	€ -2.880.000,00
	Incidentele effecten totaal	€ 1.200.000,00	€ 1.100.000,00	€ 1.400.000,00	€ -	€ -
Structurele effecten						
Structurele effecten zijn per definitie jaarlijks terugkerende effecten die ook jaarlijks 'terugbetaald' dienen te worden	Structurele extra kosten	€ 450.000,00	€ -	€ -	€ -150.000,00	€ -150.000,00
	Structurele besparingen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	Structurele effecten totaal	€ 450.000,00	€ -	€ -	€ -150.000,00	€ -150.000,00
Structurele effecten per huishouden per jaar						
De woonlasten bedragen op dit moment € 942,90 per jaar voor een meerpersoons-huishouden in een koopwoning	Effect per huishouden per jaar in jaar 1 t/m 5	€ 276,00	€ 88,00	€ 112,00	€ -60,00	€ -60,00
	Totale woonlasten per jaar in jaar 1 t/m 5	€ 1.218,90	€ 1.030,90	€ 1.054,90	€ 882,90	€ 882,90
	Effect per huishouden per jaar in jaar 6 en verder	€ 180,00	€ -	€ -	€ -60,00	€ -60,00
	Totale woonlasten per jaar in jaar 6 en verder	€ 1.122,90	€ 942,90	€ 942,90	€ 882,90	€ 882,90



# Bijlage 2

## Managementsamenvatting

### benchmark ambtelijk apparaat & verdiepende begrotingsanalyse

#### Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek is: *hoe verhoudt de omvang van gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zich tot die van andere gemeenten?*

Dit benchmarkrapport heeft als doel objectieve vergelijkingsinformatie en inzicht te bieden. De resultaten moeten niet beschouwd worden als norm. Ze geven aan of verder onderzoek zinvol is en waarop dit onderzoek zich zou moeten richten.

#### Methode benchmarkonderzoek ambtelijk apparaat

Om bovenstaande vraag te beantwoorden, maken wij gebruik van ons benchmarkinstrument ambtelijk apparaat. Sinds de start in 2002 heeft driekwart van alle gemeenten hieraan deelgenomen.

Bij het vergelijken van gegevens houden wij rekening met verschillen tussen gemeenten; in omvang en uitbesteding. In de benchmark maken wij daarom onderscheid in vijf grootteklassen. Wij hebben de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude (5.534 inwoners) vergeleken met 12 gemeenten met minder dan 15.000 inwoners.

Naast de omvang van een gemeente houden wij ook rekening met het uitbestedingspatroon. Dat wil zeggen dat wij corrigeren voor taken waarbij er significante verschillen zijn in uitbesteding tussen gemeenten. Dit zijn uitvoerende taken, zoals onder andere het wegbeheer, de straatreiniging, de groenvoorziening en de uitvoering van de sociale dienst. De formatie die uw gemeente inzet op dergelijke taken hebben wij in mindering gebracht op de bruto formatie (= totale formatie) van uw gemeente. Wat resteert is de netto formatie. Daarmee voorkomen wij dat ‘appels met peren’ vergeleken worden. In grote lijnen komt de netto formatie overeen met de beleidskern en de overhead van uw gemeente.

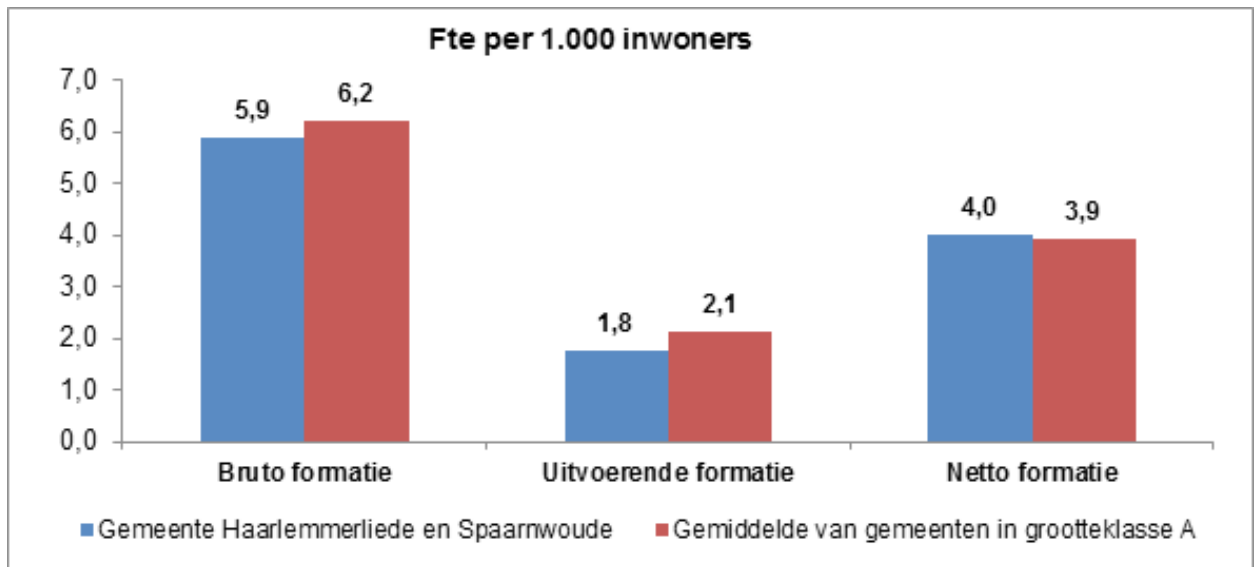
#### Benchmarkuitkomsten

Wij concluderen het volgende:

De totale omvang van het ambtelijk apparaat van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is 5% kleiner dan het gemiddelde van de referentiegroep. De formatie voor uitvoerende taken is 17% kleiner dan het gemiddelde van de referentiegroep. De netto omvang is iets groter dan het gemiddelde van de referentiegroep (+2%).

De netto omvang, die zich het beste laat vergelijken tussen gemeenten, is bij de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude met 4,0 fte per 1.000 inwoners net iets hoger dan het gemiddelde van de referentiegroep (3,9 fte per 1.000 inwoners). Grofweg omvat de netto omvang van het ambtelijk apparaat de beleidskern, vergunningverlening en de overhead.

In onderstaande figuur is een overzicht gegeven van de bruto formatie, uitvoerende formatie en netto formatie in vergelijking met de referentiegroep.



#### *Uitvoerende taken in het primaire proces*

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft voor de uitvoerende taken in vergelijking met de referentiegroep 17% minder formatie op de loonlijst staan. Dit zijn taken die de ene gemeente in eigen beheer uitvoert, terwijl een andere gemeente dit deels of in z'n geheel uitbesteedt. Uitvoerende taken vertroebelen daarmee een zuivere vergelijking tussen gemeenten. Wij corrigeren hier daarom voor. Wij brengen deze formatie binnen alle gemeenten in kaart en vergelijken ze ook, maar trekken ze ook overall af van de totale formatie.

Wij hebben een vergelijking gemaakt van de uitvoerende taken die de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude volledig in eigen beheer uitvoert met gemeenten in de referentiegroep die deze taken ook volledig in eigen beheer uitvoeren. In deze vergelijking vallen twee taken op met een grotere formatie dan het gemiddelde van de referentiegroep, namelijk Receptie, telefoon centrale (+99%, +0,6 fte) en Beveiliging/bodes (+89%, +0,5 fte)

#### *Netto formatie: primaire proces*

De formatie van de primaire functies is in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude op totaalniveau net wat hoger dan gemiddeld (+2%). Deze afwijking naar boven wordt met name veroorzaakt doordat op de volgende primaire functies meer formatie wordt ingezet dan het gemiddelde van de referentiegroep:

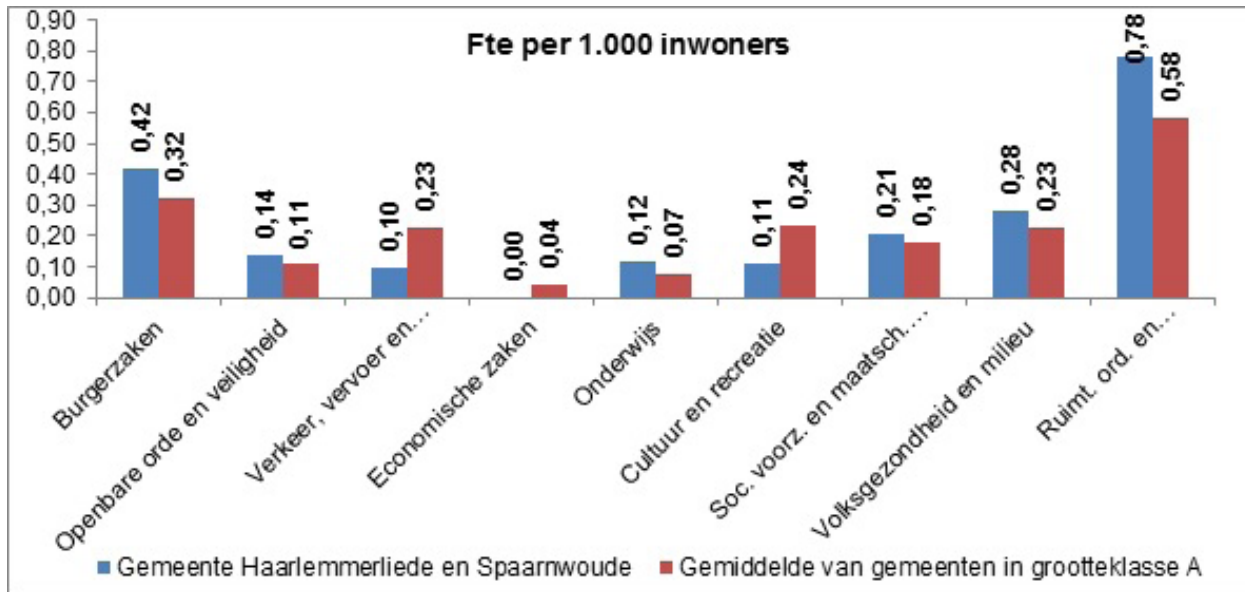
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (+34%, +1,1 fte)
- Burgerzaken (+30%, +0,5 fte)
- Onderwijs (+63%, 0,3 fte)
- Volksgezondheid en milieu (+23%, +0,3 fte)
- Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening (+16%, +0,2 fte)

Daarentegen wordt op de volgende primaire functies minder formatie ingezet dan het gemiddelde van de referentiegroep:

- Verkeer, vervoer en waterstaat (-57%, -0,7 fte)
- Cultuur en recreatie (-53%, -0,7 fte)
- Economische zaken (0%, -0,2 fte)

Allerlei factoren kunnen de omvang van het ambtelijk apparaat van Haarlemmerliede en Spaarnwoude beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld de ambities van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude, gemeentespecifieke kenmerken (onder andere de ligging van de gemeente) en de relatief goede sociale structuur.

In onderstaande figuur is een overzicht van de primaire formatie in fte per 1.000 inwoners per BBV-taak gegeven.

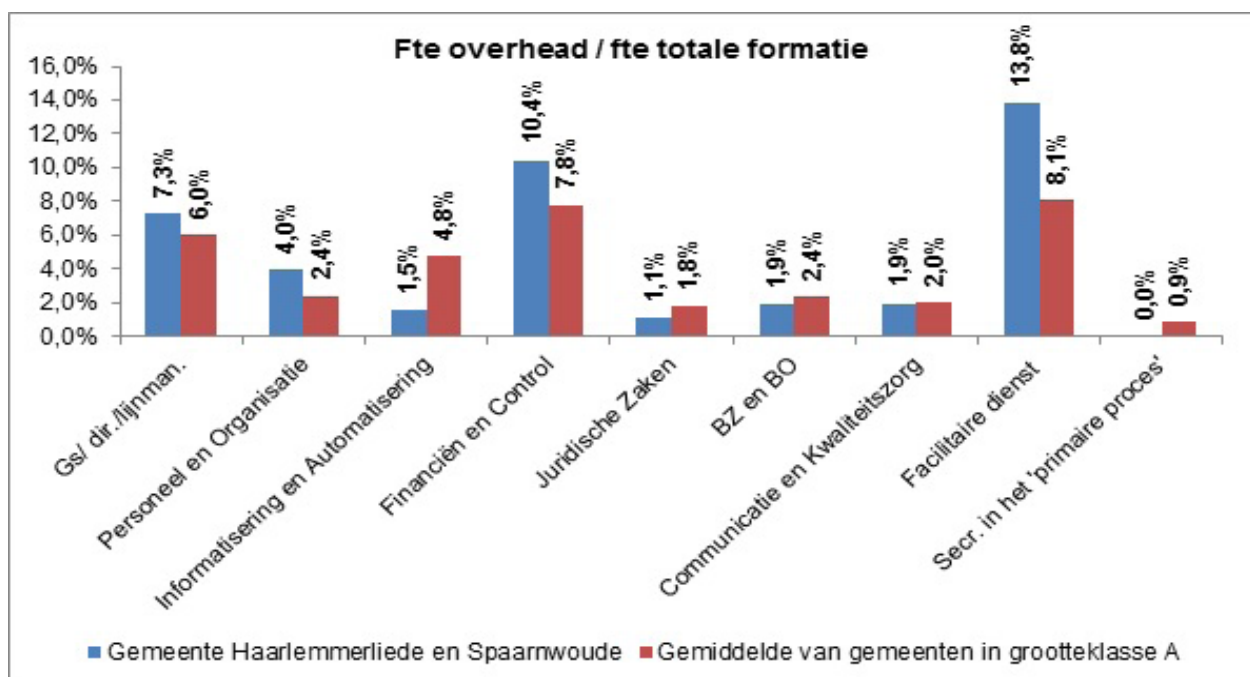


*Netto formatie: overhead*

De overheadformatie is met 41,9% van de totale formatie hoger dan het gemiddelde van 36,1% van de referentiegroep (een afwijking van +16%, +1,9 fte). Een kwart van de gemeenten heeft een percentage van onder de 33,2% (= de kwartielscore)<sup>1</sup>

Hierbij speelt mee dat de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude, vanwege uitbesteding van taken, met 32,63 fte relatief klein is. Hierdoor heeft de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude te maken met enige schaalnadelen in de bedrijfsvoering.

In onderstaande grafiek is per overheadcategorie een overzicht gegeven van het percentage overhead bij de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude in vergelijking met de referentiegroep.



1) De kwartielscore is de waarde waar een kwart van de referentiegroep onder zit. Daarmee is het ambitieuzer dan het gemiddelde, maar wel reëel. Immers een kwart kan ermee toe.

Uit bovenstaande figuur blijkt dat de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude op een aantal overheadcategoriën meer formatie inzet dan gemiddeld. Dit betreft de volgende overheadfuncties:

- Facilitaire dienst (+70%, +1,9 fte)
- Financiën en Control (+33%, +0,8 fte)
- Personeel en Organisatie (+66%, +0,5 fte)
- Gemeentesecretaris/Directie, lijnmanagement (+21%, +0,4 fte)

Een mogelijke verklaring voor de afwijking op de Facilitaire dienst is gelegen in het feit dat de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude in vergelijking met de gemeenten in de referentiegroep ruimere openingstijden kent (hele dagen open en avondopenstelling).

Op de volgende overheadfuncties wordt door de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude minder formatie ingezet dan gemiddeld:

- Informatisering en Automatisering (-68%, -1,1 fte)
- Juridische Zaken (-38%, -0,2 fte)
- Bestuurszaken en bestuursondersteuning (-19%, -0,1 fte)

Uit het gesprek over de cijfers blijkt dat de taken van Informatisering en Automatisering worden uitgevoerd door de gemeente Bloemendaal. Bij Juridische Zaken worden ook verschillende taken uitbesteed. De formatie van Communicatie en Kwaliteitszorg is gemiddeld.

Ten slotte valt op dat de totale inhuurkosten (primair proces en overhead) van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude 12% lager liggen dan gemiddeld.

#### *Begrotingsanalyse*

Uit de begrotingsanalyse blijkt dat gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude 21% lagere lasten per inwoner kent. Dit komt voornamelijk door lagere lasten in het Sociaal domein (-21%) en Financieel-Economisch domein (-69%). Hier vallen de clusters Educatie, Kunst en ontspanning, Werk en inkomen en Maatschappelijke zorg onder. Onder het Financieel-Economisch domein valt het cluster Eigen inkomsten/uitgaven. Dit betreft met name de lasten met betrekking tot bouwgrondexploitatie.

Ook de gemiddelde inkomsten per inwoner zijn lager (-16%). De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ontvangt ten opzichte van de referentiegroep minder inkomsten per inwoner uit het gemeentefonds (-7%) en uit de overige inkomsten (-60%).

Uit nutsbedrijven, leningen en overige financiële middelen (+50%), belastingen (+17%) en retributies (+31%) ontvangt de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude meer inkomsten per inwoner dan het gemiddelde van de referentiegroep. De retributies betreffen de rechten en leges, bijvoorbeeld de rioolheffing, maar ook de leges voor een paspoort. Overige inkomsten betreft met name inkomsten uit de bouwgrondexploitatie.

Daarnaast blijkt uit het risicoprofiel van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude (zie bijlage 4) dat de gemeente op korte termijn weinig risico loopt op het Sociaal domein, Financieel-Economisch domein en op het Fysiek domein.

#### *Tot slot*

De benchmark die wij hebben uitgevoerd biedt vergelijkingsinformatie, geen oordeel. Wij hebben in dit onderzoek slechts gekeken naar de omvang van de diverse functies, niet naar het kwaliteitsniveau. Wij adviseren om de primaire functies die afwijkend uit de benchmark naar voren komen nader te onderzoeken met een formatieonderzoek, wat moet resulteren in een daadwerkelijk oordeel over deze functies. Daarnaast adviseren wij om de overheadfuncties nader te analyseren, bijvoorbeeld met een Overhead Value Analyse (OVA), danwel een analyse van de werkprocessen. In een OVA komt naast de omvang (die in deze benchmark centraal staat) ook nadrukkelijk de kwaliteit en waarde voor de organisatie van deze functies aan de orde (zie paragraaf 2.7)

# Bijlage 3

## Overzicht interviewpartners

### Haarlemmerliede en Spaarnwoude

- Ambtelijke organisatie individueel
- Ambtenaren afdeling BOB gezamenlijk
- Ambtenaren afdeling Middelen gezamenlijk
- Ambtenaren afdeling Ruimte gezamenlijk
- College van B en W individueel & gezamenlijk
- Gemeenteraad individueel & gezamenlijk
- Maatschappelijk veld gezamenlijk
- Management team ambtelijke organisatie individueel & gezamenlijk

### Amsterdam

- Ambtelijk vertegenwoordiger namens college van B en W

### Bloemendaal

- Wethouder Kokke

### Haarlem

- Burgemeester Schneiders

### Haarlemmermeer

- Burgemeester Weterings

### Heemstede

- College van B en W en gemeentesecretaris Van den Berg

### Velsen

- Burgemeester Weerwind, Wethouder Baerveldt en Gemeentesecretaris Beijik

### Provincie Noord-Holland

- Gedeputeerde Sweet

# Bijlage 4

## Uitkomsten raadplegingen gemeenteraad, college van B&W, maatschappelijke partners en bevolking

### Raadpleging gemeenteraad

*Ambities, opgaven en uitdagingen*

Onderstaand de meest genoemde ambities, opgaven en uitdagingen.

- Ambities
  - Samenwerken met partners
  - Verbanden zoeken
  - Inwoners betrekken
  - Schaalvergroting met behoud van eigenheid
- Opgaven nu
  - Decentralisaties sociale domein
  - Handhaven groene buffer
  - Toekomst gemeente bepalen
  - Projecten in het ruimtelijk domein (Sugar City, onderhoud wegen)
- Toekomstige opgaven
  - Gemeentefinanciën op orde houden
  - Aantrekkelijke gemeente blijven
  - Versteving positie binnen MRA
  - Bewaken groene buffer
  - Leefbaarheid dorpskernen
- Uitdagingen
  - Capaciteit, kennisniveau en kwetsbaarheid ambtelijke organisatie
  - Omgevingsbedreigingen
  - Visie op de regio
  - Financiële positie verstevigen

*Huidige bestuurskracht*

Onderstaand de resultaten van de gesprekken met de raadsleden over de huidige bestuurskracht, weergegeven per aspect van bestuurskracht.

- Gemeenteraad
  - Gemeenteraad te klein → te veel portefeuilles per raadslid



- De raad heeft een beperkte eigen agenda
- Bepaalde partijen praten niet mee op sommige onderwerpen à beperkte discussie
- Taakopvatting soms niet correct
- Kennisniveau wisselt sterk
- Dossiers soms te lastig
  
- College van B en W
  - Vertrouwen in het huidige college
    - o Mooi team
    - o Sfeer is goed
  - Wethouders hebben te veel opgaven (zaken blijven liggen)
  - Onvoldoende kennis/kwaliteit
    - o Sommige leden zijn onvoldoende op de hoogte van dossiers
    - o Wisselende kwaliteit binnen het college
  
- Ambtelijke organisatie
  - Vertrouwen in de uitvoering van reguliere/ondersteunende taken
  - Onvoldoende kennis
    - o Daardoor ernstige fouten
  - Zeer kwetsbaar
    - o Bij ziekte ambtenaar worden zaken opgeschort
    - o Duurt lang voordat vacatures worden ingevuld
    - o Geen mogelijkheid tot sparren
  - Basistaken staan onder druk door kleine organisatie
  - Onvoldoende geld/capaciteit
  - Projecten komen moeizaam/niet van de grond
  
- Partner
  - Samenwerking met Heemstede en Bloemendaal bevalt
  - Er wordt over de gemeente beslist
  - Meepraten mag, invloed is een ander verhaal
  
- Gemeenschap
  - Krachtige gemeenschap
  - Weinig onderling contact tussen de kernen
  - Verantwoordelijkheden neerleggen bij de kernen
  - Kernenbeleid biedt kansen

#### *Toekomstige bestuurskracht*

Onderstaand de resultaten van de gesprekken met de raadsleden over hun inschatting van de ontwikkeling van de bestuurskracht van de gemeente. De resultaten zijn weergegeven per aspect van bestuurskracht.

- Gemeenteraad
  - Afhankelijk/kwetsbaar
    - o Wisselend niveau raad
  - Beperkte aanwas → lastig nieuwe mensen vinden
  - Complexiteit onderwerpen neemt toe
  
- Gemeenteraad College van B en W
  - Kwetsbaar
    - o Nu zitten er goede → maar hoe is dit straks
    - o Zijn we als werkgever aantrekkelijk genoeg
    - o Zelfstandig blijven alleen mogelijk met juiste wethouders
    - o Kracht college afhankelijk van individuen

- Ambtelijke organisatie
  - Kwetsbaar
  - Het ambtelijk apparaat vergrijsd à krijgen we goede mensen terug
  - We doen het al jaren op deze manier, het draait om de juiste prioritering
- Partner
  - Potentie om de verbindende schakel in de regio te zijn
  - Potentie voor slimme verbanden
    - o Win aan kracht als partner door ontwikkeling Groene Buffer
  - Kwetsbaar → Positie in de regio hangt af van individuen/sterke bestuurders
- Gemeenschap
  - PKernenbeleid kan begin zijn van co-creatie
  - PKracht van de gemeenschap lijkt af te nemen
  - PBurgerparticipatie werk niet, opkomst steeds lager

## Raadpleging college van B en W

Pieter Heilieggers (burgemeester)  
 Raymond van Haeften (wethouder)  
 Wim Westerman (wethouder)  
 Bob Graal (wethouder)  
 Fred Koot (gemeentesecretaris)

### *Ambities*

Voor de ambities houdt het college vast aan het collegeprogramma, de structuur/toekomstvisie en het waardeprofiel van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Het college ziet het behoud van de groene buffer als de hoofdambitie van de gemeente. Het gevoel bij het college is dat de gemeente goed van start is gegaan met het realiseren van de ambities.

### *Grootste opgaven*

Het college benoemt een aantal grote opgaven. Beleidsmatige opgaven zijn er op ruimte (Houtrakpolder/haven, Noordzeekanaalgebied, de omgevingswet), sociaal domein (transities), en op projecten (Sugar City, outlet, Polanenpark, woningbouw, wegenonderhoud, Mientekade). Daarnaast schetst het college een aantal meer regionale opgaven zoals Schiphol, economie en ontwikkeldruk, regionale functie van groen en recreatie, en regionale maatschappelijke vraagstukken als mobiliteit. Het college bevestigt het beeld dat de gemeente H&S bij veel van deze opgaven betrokken is (of op noord-zuid-as, of op oost-west-as).

### *Grootste uitdagingen*

Vanuit het college worden er een aantal uitdagingen beleefd. Als meest voorname worden bestempeld het realiseren van kracht in de regio, de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat, de afhankelijkheid van andere partijen en de beperkte financiële middelen.

### *Kracht van bestuur*

Het college is verdeeld in haar oordeel over de kracht van het bestuur (raad en college). Over de huidige kracht zijn de collegeleden redelijk positief, hoewel daar ook her en der voorzichtige twijfels over bestaan. Zo is de capaciteit van het bestuur beperkt en gefragmenteerd. Ook leveren de huidige samenwerkingsverbanden bestuurlijke drukte op. De valkuil voor het college is te veel bezig te zijn met uitvoering.

Over de raad is het college positief ookal zien ze ook hier kwetsbaarheid en een overvolle agenda. Daardoor is het voor de raad uitdagend te komen tot kaderstelling, aldus het college. Over de toekomstige kracht van het bestuur

bestaan twijfels en soms zorgen, hoewel ook deels sprake is van vertrouwen. De vraagstukken die het college op de gemeente af ziet komen zijn complex, groot en uitdagend gezien de karakteristieken en eigenschappen van de gemeente (klein bestuur, beperkte rol in de regio).

#### *Kracht van organisatie*

Het college heeft veel waardering voor de werkhouding en inzet van het personeel. Tegelijk ziet het college een kwetsbare organisatie waar in termen van kwaliteit (wisselende waardering) en capaciteit (college signaleert hier een echt probleem) niet altijd voldaan kan worden aan grote opgaven en ambities die de gemeente heeft. Met name de kwetsbaarheid en de strategische ondersteuning in de regio worden als knelpunt ervaren. Voor de komende 10 jaar bestaan er in het college zorgen over de kracht van de organisatie.

#### *Kracht in de regio*

Halfweg is in vele opzichten daadwerkelijk 'halfweg'. In de regio zijn goede contacten binnen de regio Zuid Kennemerland. Er is weinig traditie in samenwerken maar die traditie wordt nu langzaam opgebouwd. Het college signaleert onvoldoende capaciteit en kwaliteit als belangrijkste knelpunten om een bepalende rol in de regio te kunnen pakken. Binnen het college bestaan zorgen over of de gemeenten in de komende 10 tot 20 jaar in staat zal zijn om voldoende kracht te blijven ontwikkelen in de regio.

#### *Kracht van de gemeenschap*

Volgens het college is voldoende kracht aanwezig in de verschillende kernen van de gemeente. Binnen de kernen is sprake van een sterke mate van samenhang en solidariteit. De samenhang tussen de kernen onderling is in de ogen van het college echter kwetsbaar. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting op het beleidsterrein economie, waarop de gemeenschap als geheel moeite heeft om samenhangende kracht te ontwikkelen. Voor de komende 10 jaar heeft het college alle vertrouwen in de kracht in de kernen. Twijfels bestaan over de kracht van de gemeenschap als geheel.

## **Raadpleging ambtelijk apparaat**

- Vragenlijsten & gesprekken met individuele ambtenaren
  - 28 ingevulde vragenlijsten
  - 33 gesprekken
- Groepsgesprekken met afdelingen BOB, Ruimte en Middelen
- Groepsgesprek met MT

#### *Ambities*

Behoud van de groene buffer wordt door de ambtenaren benoemd als de hoofdambitie van de gemeente. Daarnaast zien zij de ambities vastgelegd in het collegeprogramma, de structuur/toekomstvisie en het waardeprofiel van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

#### *Grootste opgaven*

Door het apparaat worden op alle beleidsterreinen opgaven gezien. Deze gaan van klein (specifieke opgaven op één beleidsterrein, bijv. een wijziging in regelgeving) tot heel groot (de decentralisaties, alle gezamenlijke projecten in het ruimtelijk domein). Verder wordt aangegeven, dat de ruimtelijke opgave voor de gemeente H&S disproportioneel groot is ten opzichte van het aantal inwoners. Dit heeft onder meer te maken met de sterk stedelijke context.

De afdelingen zien over het algemeen (verklaarbaar) vooral de uitdagingen op hun eigen vakgebied. Vaakst genoemde opgaven zijn:

- Mandje van projecten (Houtrakpolder/haven, Noordzeekanaalgebied, PolanenPark, Sugar City, Outlet)
- Sociaal domein (de decentralisaties)
- Wegenonderhoud

#### *Grootste uitdagingen*

Het apparaat noemt veel uitdagingen die het realiseren van ambities en opgaven in de weg staan:

- Beperkte capaciteit ambtelijke organisatie → unaniem in interviews, in 18 vragenlijsten
  - Dunne bezetting
  - Kwetsbaarheid
  - Overbelasting / werkdruk
- Beperkte kwaliteit op specialistische terreinen (gebrek aan kennis) → wisselend per terrein, in 16 vragenlijsten
  - Gebrek aan ontwikkelmogelijkheden door drukte
- Gebrek aan middelen (bijv. voor wegenonderhoud)
- ICT kwetsbaar en kwalitatief niet goed → in 12 vragenlijsten
- Positie in de regio, geen gelijkwaardigheid, beperkt invloed. Ook op sommige terreinen afhankelijk van andere gemeenten

#### *Kracht van bestuur*

#### *Raad*

Het beeld van de ambtelijke organisatie ten opzichte van de raad is kritisch. De indruk is dat de raad teveel kijkt naar details en te weinig stuurt op hoofdlijnen/kaders. Daarin is zij ook te volgzzaam aan de agenda van het college van B&W. Ook bestaat de indruk dat de raad op sommige vlakken onrealistische ambities heeft gezien de capaciteiten van organisatie en college. De organisatie signaleert op sommige vlakken risico's op cliëntisme door de kleine schaal à zitten raadsleden er voor hun dorp of voor het geheel?

#### *College*

Ook over de kracht van het college is de ambtelijke organisatie kritisch, zij het om andere redenen. Men ziet een college dat (nog) niet één geheel vormt. Dat maakt het lastig om goed te bedienen. Ook ziet men een college dat zoekt naar de juiste rol. Wethouders horen niet thuis in de uitvoering maar moeten sturen op beleidsniveau. De kracht van het college wordt tot slot als kwetsbaar gezien: het is sterk afhankelijk van de personen.

#### *Kracht van organisatie*

Zie de geschetste uitdagingen hierboven. De organisatie is niet heel positief over haar eigen kracht. Men ziet ontzettend veel inzet en goede wil, maar geeft ook aan collectief aan de grens te zitten van wat mogelijk is. Met wat slimme oplossingen ziet men nog wel beperkte ruimte voor verbetering (betere ICT, slimmere structuur, meer ontwikkeling) maar men twijfelt sterk of dit voldoende is. Extra capaciteit is in de optiek van de organisatie een vereiste. Het beeld van de afdeling Middelen is aanmerkelijk positiever dan dat van de overige twee afdelingen. Hier ziet men ook knelpunten maar heeft men ook vertrouwen in het behoud van voldoende kracht in de toekomst (vooral wat betreft de eigen afdeling).

#### *Kracht in de regio*

In de ogen van de organisatie is de kracht van H&S in de regio beperkt. Zeker bestuurlijk is dit het geval. Tegelijkertijd geeft men aan ambtelijk prettige en goede contacten te hebben. Als gevolg van beperkte capaciteit is de inhoudelijke, ambtelijke inbreng in samenwerkingsverbanden klein. Op het ruimtelijk domein wijkt het beeld van de organisatie wel enigszins af. Men schetst een ontwikkeling binnen de MRA waarin het domein ruimte belangrijker is geworden en de focus ook meer is verschoven naar aandacht voor het groen. Dit heeft de positie van H&S versterkt.

#### *Kracht van de gemeenschap*

Het beeld van de ambtenaren over de kracht van de gemeenschap is niet heel uitgesproken. Dit komt doordat de gemeente er relatief weinig ervaring mee heeft, aldus de organisatie. Participatie wordt nu vooral aangevlogen als inspraak. Échte vormen van participatie (co-creatie, loslaten als overheid) worden nog maar beperkt tot niet in de praktijk gebracht. Ook de bevolking moet hier nog aan wennen.

## *Toekomst*

De ambtelijke organisatie heeft (afgezien van een paar uitzonderingen) er weinig tot geen vertrouwen in dat de kracht van de ambtelijke organisatie en de kracht van de gemeente de komende 10 jaar zal toenemen zonder ingrijpende veranderingen (vergroting capaciteit, verhoging kwaliteit en vermindering kwetsbaarheid). Ditzelfde geldt voor het vertrouwen in de kracht van het college van B&W en de raad. De ambtenaren die belast zijn met de meer uitvoerende taken zijn meer gerust op de toekomst dan de ambtenaren op met name beleidsinhoudelijke functies (sociaal en ruimte). Zij maken zich (ernstige) zorgen over de toekomstige kracht van de gemeente.

## **Raadpleging maatschappelijke partijen**

### *Ambities, opgaven en uitdagingen*

Onderstaand de meest genoemde ambities, opgaven en uitdagingen.

- Ambities
  - Culturele aantrekkingskracht vergroten
  - Intensievere samenwerking buurgemeenten
  - Burgers betrekken
  - Daadkracht tonen
  - Vermindering bureaucratie
- Opgaven
  - Nieuwbouw (i.v.m. doorstroming)
  - Groene karakter preservareren
  - Terugdringen verkeershinder
  - Uitvoeren wettelijke taken
  - Financieel gezond blijven
- Uitdagingen
  - Kwetsbaarheid, kwaliteit ambtelijke organisatie
  - Samenwerken met andere gemeenten
  - Behoud groene buffer
  - Niet opgeslokt worden door de omgeving
  - Identiteit behouden

### *Huidige bestuurskracht*

Onderstaand de resultaten van de sessies met de maatschappelijk partijen binnen de gemeente, weergegeven per aspect van bestuurskracht.

- Gemeenteraad
  - Lastige dossiers zijn voor de raad moeilijk te behappen
  - In grotere gemeenten hebben raden dezelfde problemen
- College van B en W
  - Vertrouwen in het huidige college (geef ze even de tijd)
  - Onvoldoende sturing op projecten
- Ambtelijke organisatie
  - Vertrouwen in de reguliere dienstverlening
  - Twijfel/zorgen wat betreft projecten
    - Projecten komen niet van de grond
    - Onvoldoende know how

- Verschuilen achter procedures
- Ontbreekt aan daadkracht
- Partner
  - Twijfel over de rol in de regio
  - Goede samenwerking met Heemstede en Bloemendaal
  - Kwetsbaar → positie sterk afhankelijk van vertegenwoordiger
- Gemeenschap
  - De kracht van de gemeenschap binnen de kernen is groot
  - Twijfel over de rol van de gemeente wat betreft co-creatie

### *Toekomstige bestuurskracht*

Onderstaand de resultaten van de inschatting van de toekomstige bestuurskracht, weergegeven per aspect van bestuurskracht. De bevindingen per aspect zijn gesorteerd naar geïnterviewde groep.

- College van B en W
  - Twijfel/(ernstige) zorgen over de toekomstige kracht van het bestuur
  - Het college moet vanuit de huidige kracht het gesprek met de omgeving aangaan
- Gemeenteraad
  - Complexiteit neemt toe
  - Kaderstellend vermogen zal afnemen
  - Twijfel/(ernstige) zorgen over de kracht van het bestuur
- Ambtelijke organisatie
  - Twijfel ten aanzien van de reguliere dienstverlening
  - Zorgen wat betreft projecten
- Partner
  - Weinig inbreng op visie Noordzeekanaalgebied
  - Twijfel/zorgen over de positie in de regio
- Gemeenschap
  - Potentieel is aanwezig → gemeente aan zet
  - Mentaliteitsverandering gemeente vereist
  - Twijfel over de totstandkoming co-creaties

## **Raadpleging burgers en cliënten**

Het thema bestuurlijke toekomst leeft sterk binnen de diverse kernen van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Wel is een opvallend verschil merkbaar tussen de groep van 10 tot 45 jaar en de 45-plussers. Waar de bestuurlijke toekomst van de gemeente binnen laatstgenoemde groep een belangrijk thema is, zijn de jongeren hier veel minder mee bezig.

Over de kracht van de ambtelijke organisatie zijn de meningen verdeeld. Tijdens de raadpleging kwam naar voren dat binnen de gemeenschap twijfels bestaan over het vermogen van de gemeente projecten snel en goed uit te voeren. In het aanpakken en oplossen van lokale en regionale problemen door de gemeente heeft de gemeenschap meer vertrouwen. Ditzelfde geldt voor de gemeentelijke dienstverlening. Het overgrote merendeel van de inwoners van Haarlemmerliede en Spaarnwoude velt hierover een positief oordeel.

De gemeenschap is ook te spreken over de betrokkenheid bij en bekendheid met de lokale situatie van zowel gemeenteraadsleden als burgemeester en wethouder. Wat hierbij opvalt is dat de inwoners van Halfweg overwegend positiever oordelen over de bestuurders dan de inwoners van Spaarndam-Oost.

gevraagd naar de regionale oriëntatie, zowel in praktische als gevoelsmatige zin, is de gemeenschap van Haarlem-

merliede en Spaarnwoude minder eensgezind. Dit heeft te maken met het feit dat de twee grootste kernen relatief ver uit elkaar liggen. Waar de inwoners van Spaarndam-Oost zich voelen aangetrokken tot Velsen ligt dit beeld in Halfweg genuanceerder. Wat betreft de landschappelijke waarden ziet een derde van de gemeenschap de grootste overeenkomsten met Velsen. Voor een kleine twintig procent is dit Haarlemmermeer en voor een vergelijkbare groep Bloemendaal. Waar de inwoners van Halfweg wat betreft landschappelijke waarde zowel overeenkomsten zien met Velsen als met Haarlemmermeer, zien de inwoners van Spaarndam-Oost dit vooral met Velsen. Wat betreft wonen zien de inwoners de grootste gelijkenissen met Haarlemmermeer, gevolgd door Velsen. Ditzelfde geldt voor de overeenkomsten op het gebied van economie en karakter van de gemeenschap. Op het gebied van recreatie ziet de gemeenschap veruit de meeste overeenkomsten met Velsen.

Het merendeel van de activiteiten buiten Haarlemmerliede en Spaarnwoude vindt plaats in Haarlem. Dit geldt voor het doen van dagelijkse boodschappen, het winkelen, het uitgaan, het bezoeken van vrienden en familie en het ontvangen van medische zorg. Wat opmerkelijk is aan deze cijfers is dat, met uitzondering van uitgaan, activiteiten zich nauwelijks afspelen in Amsterdam.

Gevraagd naar de belangrijkste organisatorische punten, gekeken naar opties voor samenwerken met andere gemeenten of samengaan met andere gemeenten, geven de inwoners van Haarlemmerliede en Spaarnwoude aan de meeste waarde te hechten aan de kwaliteit van de dienstverlening. Andere punten die van belang worden geacht zijn achtereenvolgens een huishoudboekje dat op orde is, een efficiënte ambtelijke organisatie, de kwaliteit van het gemeentebestuur, een publieksbalie in de eigen kern en de kwaliteit van visie en beleid. Wat opvalt is dat in Halfweg meer belang wordt gehecht aan de nabijheid van het gemeentehuis en een publieksbalie dan in Spaarndam-Oost.

Naast belangen van organisatorische aard zijn er ook nog meer algemene punten waar de gemeenschap waarde aan hecht in in het licht van samenwerken of samengaan met andere gemeenten. Het behoud van de groene buffer is hiervan de meest voorname, op de voet gevolgd door het behoud van het dorps en kleinstedelijk karakter van het woongebied. Dit laatste punt wordt ook sterk door de jongeren binnen de gemeenschap onderschreven. Zij lijken minder waarde te hechten aan het behoud van de groene buffer dan de groep 45-plussers. Andere zaken die door de gemeenschap van belang worden geacht hebben voornamelijk betrekking op de financiën (financieel gezonde gemeente, hoogte woonlasten) en de leefbaarheid (veiligheid, vitaliteit kernen).

Ten aanzien van de toekomst van de gemeente staat de helft van de inwoners zeer positief tegenover zelfstandigheid met samenwerking. Ditzelfde geldt voor de optie ambtelijke fusie. Een minderheid van dertig procent ziet ambtelijke fusie als negatief. De gemeenschap staat minder positief tegenover een gemeentelijke herindeling. Tijdens de e-debatten lag dit percentage op zo'n 70%, terwijl ongeveer 60% van de respondenten van de enquête aangaf tegen een fusie te zijn. Zij geven ook aan bereid te zijn te betalen voor bestuurlijke zelfstandigheid. De bedragen die ze hiervoor over hebben verschillen echter sterk. **Voor de meeste respondenten is dit maximaal 100 euro per gezin, maar rond de 15% van de inwoners geeft aan** bereid te zijn te betalen wat nodig is om zelfstandig te blijven. Een groot deel van de jongeren is het om het even hoe de bestuurlijke toekomst van de gemeente wordt vormgegeven. Zolang het dorpse leven maar in stand blijft. In het geval van een gemeentelijke herindeling acht zo'n 45% van de inwoners het van belang dat de gemeente niet wordt opgesplitst.

Op de volgende pagina's geven we de precieze uitkomsten van het stemmen tijdens de e-debatten en de enquête.

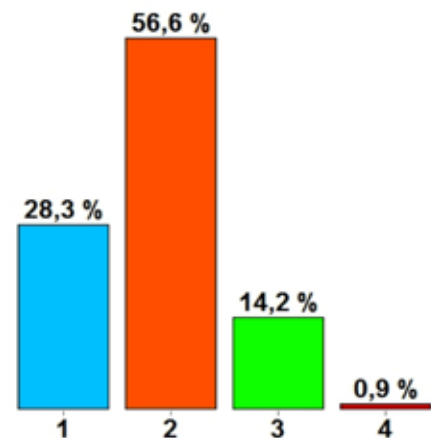


## Uitkomsten e-debatten Spaarndam en Halfweg

Februari 2015

### Waar woont u?

1. Druk 1 voor: *Halfweg*
2. Druk 2 voor: *Spaarndam*
3. Druk 3 voor: *Buitengebied*
4. Druk 4 voor: *Buiten de gemeente*



Votes: 113

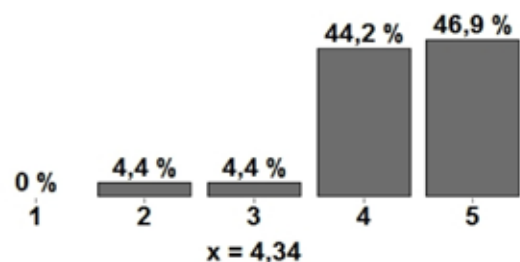
Februari 2015

### Vraag 1b:

Uw gemeente denkt na over haar bestuurlijke toekomst. Is dit een onderwerp dat bij u en uw omgeving (lees: familie en vrienden in de gemeente) leeft?

bij u

1. Druk 1 voor: leeft helemaal niet

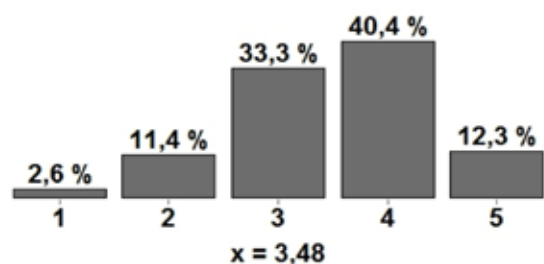


2. Druk 2 voor: leeft niet

bij uw omgeving

3. Druk 3 voor: neutraal

4. Druk 4 voor: leeft wel



5. Druk 5 voor: leeft heel erg

Votes: 114

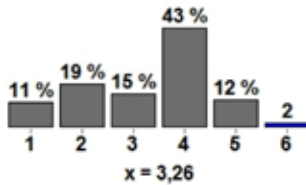


**Vraag 2: In hoeverre bent u tevreden over de prestaties van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude, zoals het nu is.**

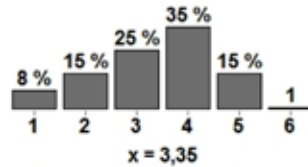
De gemeente is in staat om gemeentelijke projecten snel en goed uit te voeren

De gemeente is in staat om lokale en regionale problemen aan te pakken en op te lossen

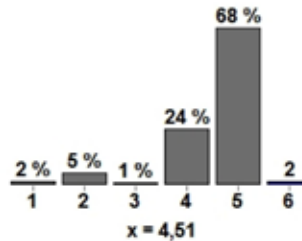
De kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente is goed



Burgemeester en wethouders zijn bekend met en betrokken bij de lokale situatie

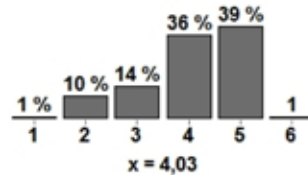
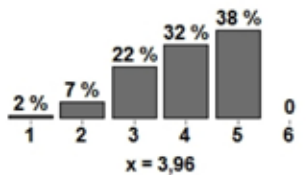


Raadsleden zijn bekend met en betrokken bij de lokale situatie



- 1. helemaal oneens
- 2. enigszins oneens
- 3. neutraal
- 4. enigszins eens
- 5. helemaal eens
- 6. geen mening

x - het gemiddelde

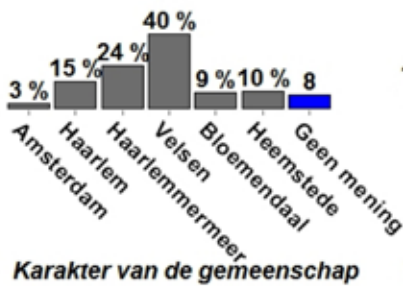


**Vraag 4: Geef voor onderstaande onderwerpen aan met welk gebied Haarlemmerliede en Spaarnwoude de meeste overeenkomsten heeft.**

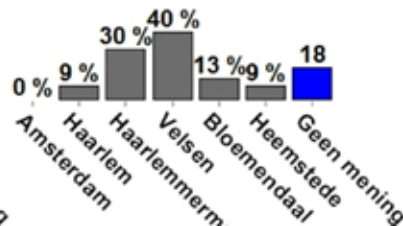
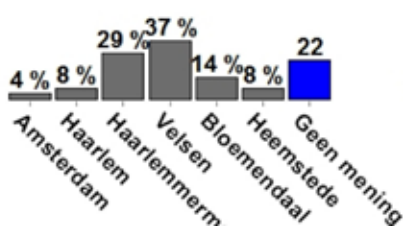
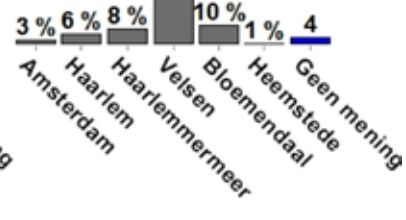
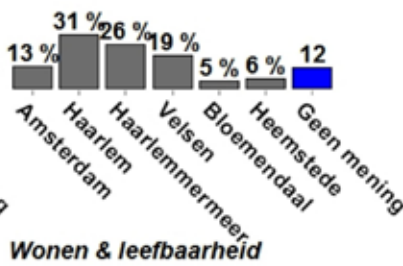
*De historische en landschappelijke waarde:*

*Economie*

*Recreatie*



*Wonen & leefbaarheid*



Februari 2015

Vraag 6: Wat zijn voor u de **vijf belangrijkste** organisatorische punten (dit zijn dus aspecten van de gemeente als organisatie, bestuurlijk en ambtelijk) als we kijken naar opties voor samenwerken met andere gemeenten of samengaan met andere gemeenten.

Keypads:112

Votes: 535

500% mogelijk



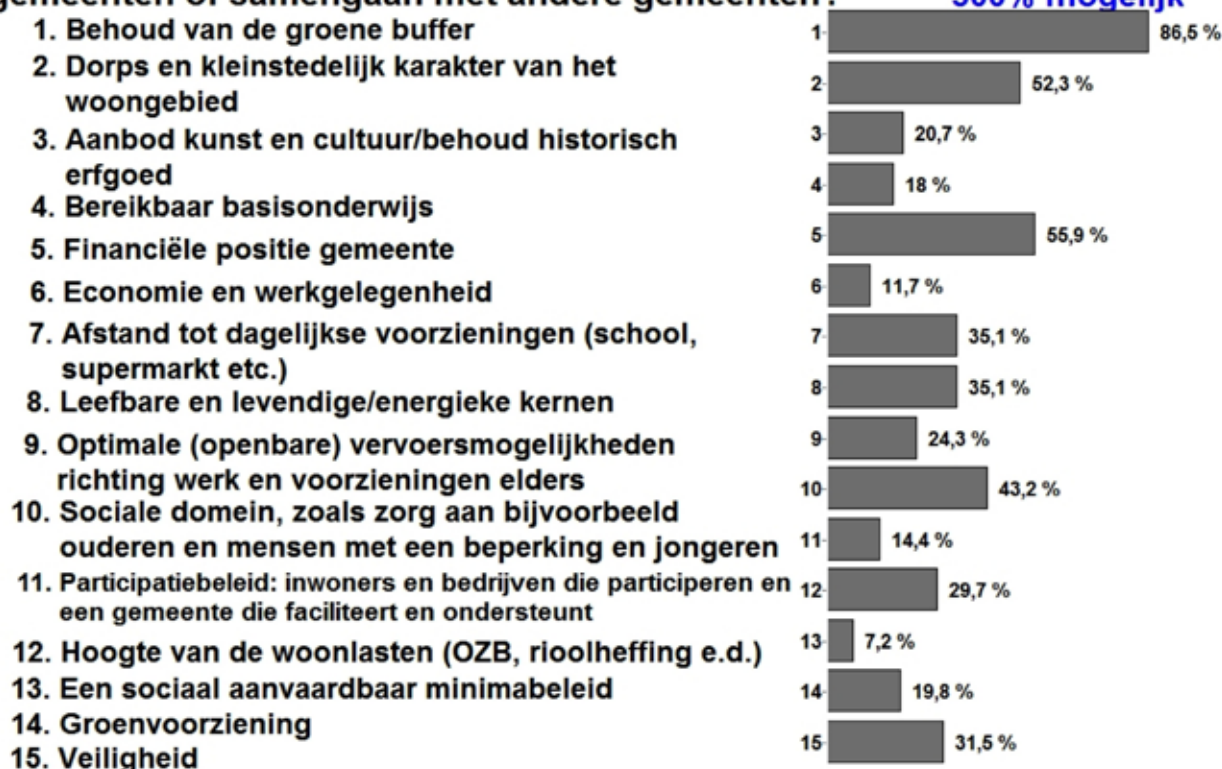
Februari 2015

Vraag 7: Wat zijn voor u de **vijf belangrijkste** inhoudelijke punten (dan gaat het dus om beleidsmatige ambities) als we kijken naar samenwerken met andere gemeenten of samengaan met andere gemeenten?

Keypads:111

Votes: 539

500% mogelijk

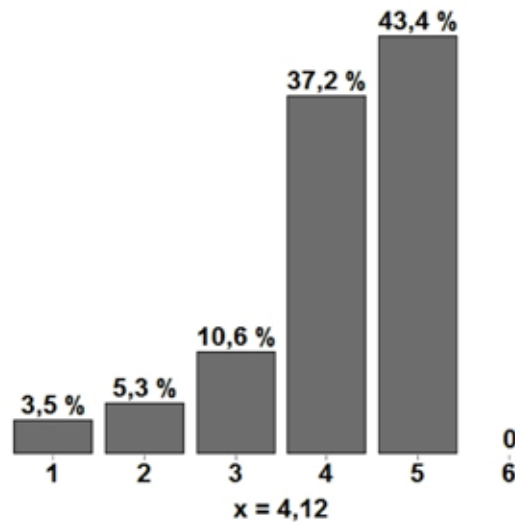


**Vraag 8a:**

Opinies en persoonlijke voorkeuren spelen bij de keuze voor samenwerken of samengaan vaak een belangrijke rol. In hoeverre kijkt u positief of negatief aan tegen:

**1. Zelfstandig blijven met samenwerking**

- 1. Heel negatief
- 2. Negatief
- 3. Neutraal
- 4. Positief
- 5. Heel positief
- 6. Geen mening



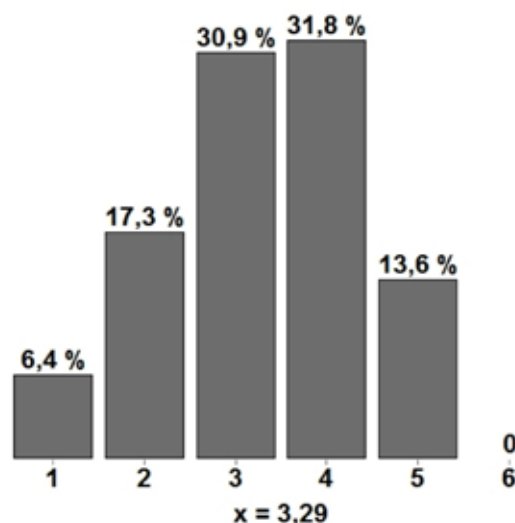
**Votes: 113**

**Vraag 8b:**

Opinies en persoonlijke voorkeuren spelen bij de keuze voor samenwerken of samengaan vaak een belangrijke rol. In hoeverre kijkt u positief of negatief aan tegen:

**2. Samengaan / fuseren op ambtelijk vlak met eigen bestuur**

- 1. Heel negatief
- 2. Negatief
- 3. Neutraal
- 4. Positief
- 5. Heel positief
- 6. Geen mening

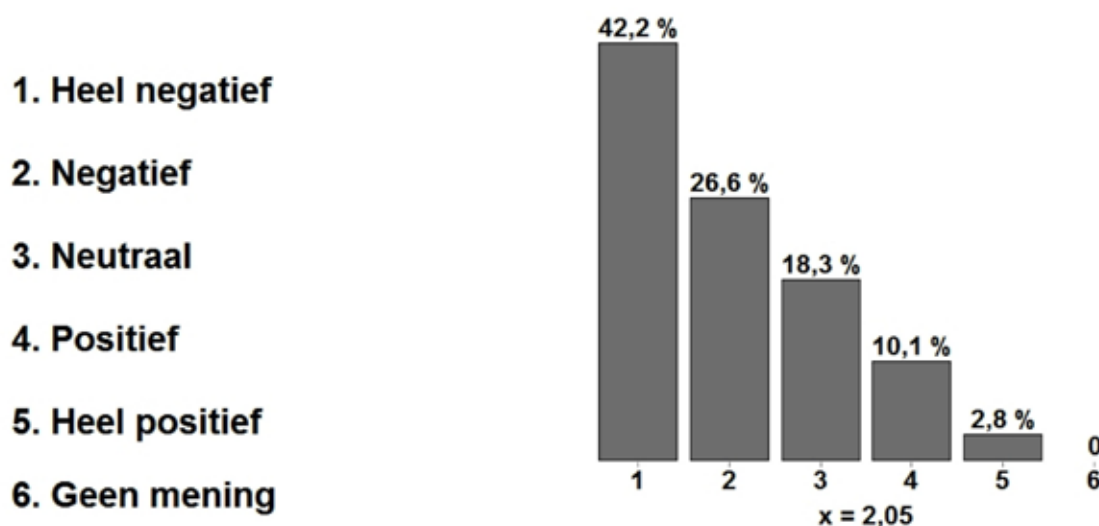


**Votes: 110**

**Vraag 8c:**

**Opinies en persoonlijke voorkeuren spelen bij de keuze voor samenwerken of samengaan vaak een belangrijke rol. In hoeverre kijkt u positief of negatief aan tegen:**

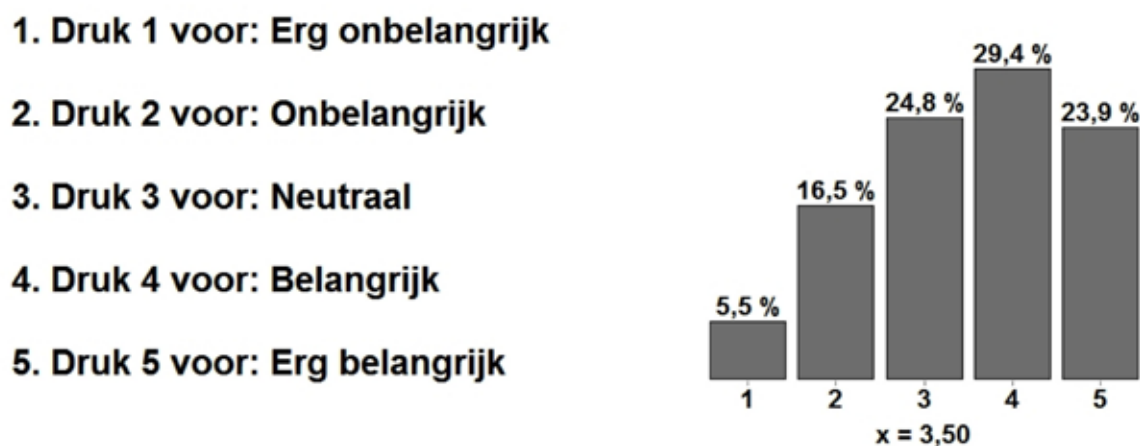
**3. Samengaan / fuseren op bestuurlijk en ambtelijk vlak (herindelen)**



**Votes: 109**

**Vraag 9:**

**Bij denken over de bestuurlijke toekomst kiezen sommige gemeenten in Nederland ervoor zich op te splitsen en losse delen te laten fuseren met omliggende gemeenten. We zijn benieuwd in hoeverre u dit voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude een optie vindt. In hoeverre is het voor u belangrijk dat de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude als geheel samengaat met een andere gemeente?**

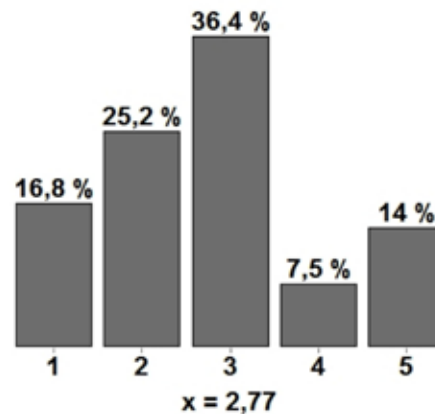


**Votes: 109**

**Vraag 10:**

**Bent u bereid extra te betalen voor de volledige zelfstandigheid (bestuurlijk en ambtelijk) van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude?**

1. Druk 1 voor: Nee
2. Druk 2 voor: Maximaal € 100 p.j.
3. Druk 3 voor: Maximaal € 300 p.j.
4. Druk 4 voor: Maximaal € 500 p.j.
5. Druk 5 voor: Wat nodig is

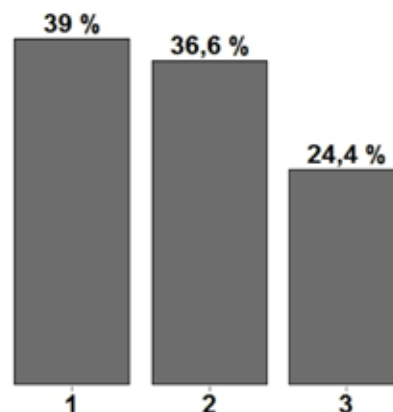


**Votes: 107**

**Vraag 10b:**

**Welke situatie acht u over 10 tot 20 jaar het meest waarschijnlijk voor de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude?**

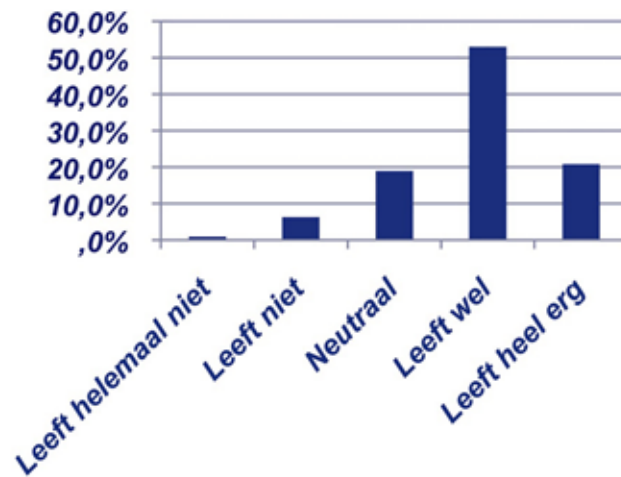
1. Zelfstandig gebleven met samenwerking
2. Samengegaan met andere gemeenten ambtelijk
3. Samengegaan met andere gemeenten bestuurlijk



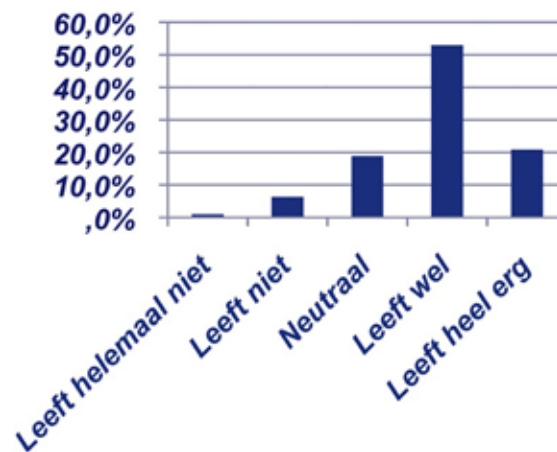
**Votes: 41**

## Uitkomsten enquête Haarlemmerliede en Spaarwoude

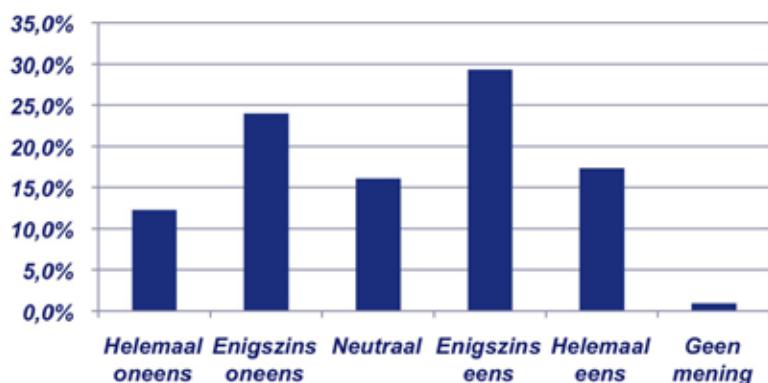
**Leeft het onderwerp bestuurlijke toekomst bij u?**



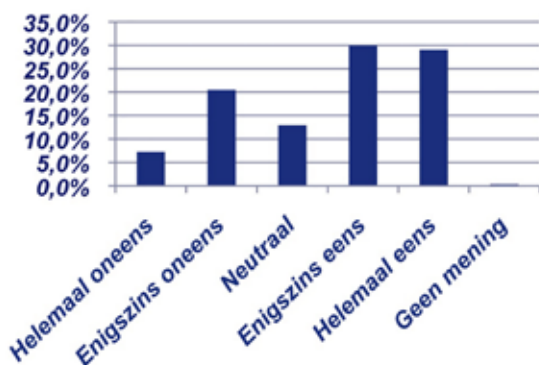
**Leeft het onderwerp bestuurlijke toekomst bij uw omgeving?**



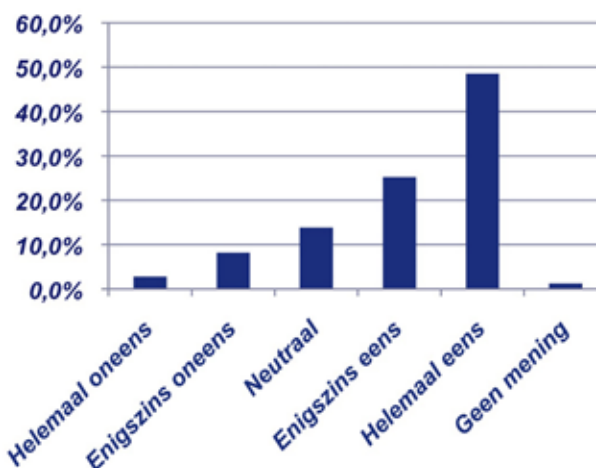
**De gemeente is in staat om grote gemeentelijke projecten kwalitatief goed en met voldoende snelheid uit te voeren**



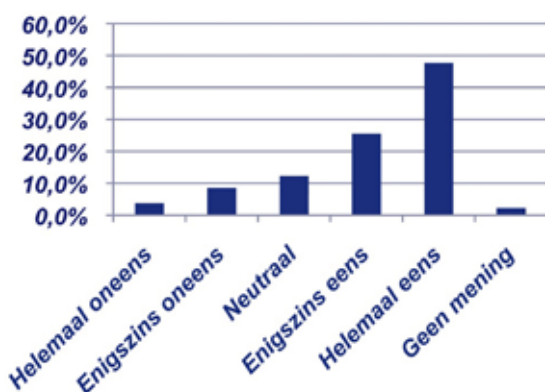
**De gemeente is in staat om lokale en regionale problemen aan te pakken en op te lossen**



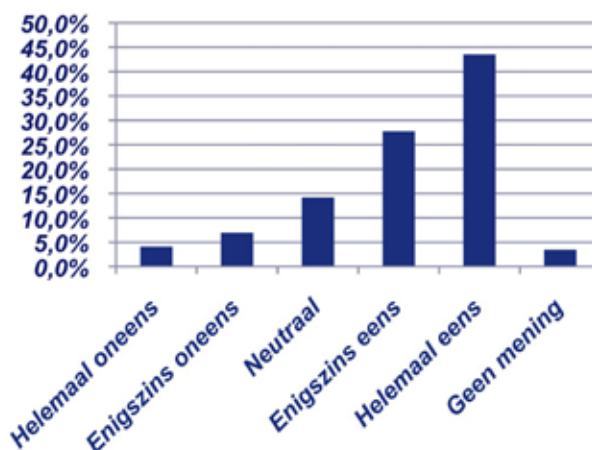
**De kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente is goed**

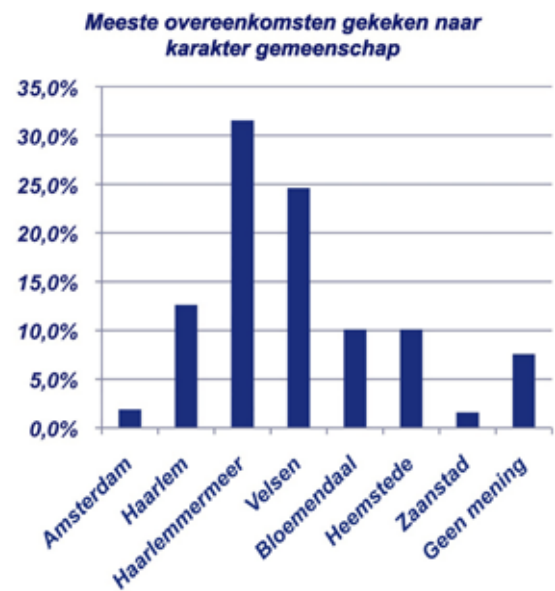


**Burgemeester en wethouders zijn bekend met en betrokken bij de lokale situatie**



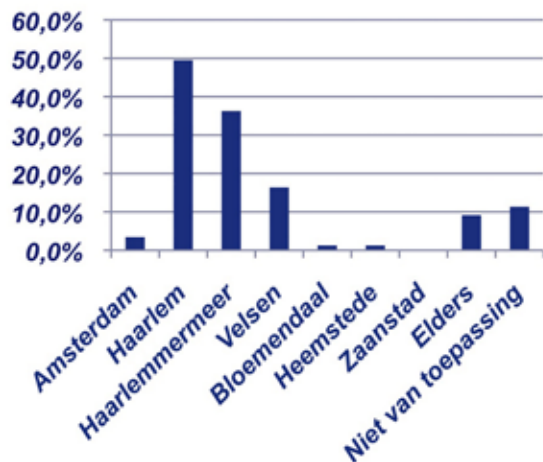
**Raadsleden zijn bekend met en betrokken bij de lokale situatie**



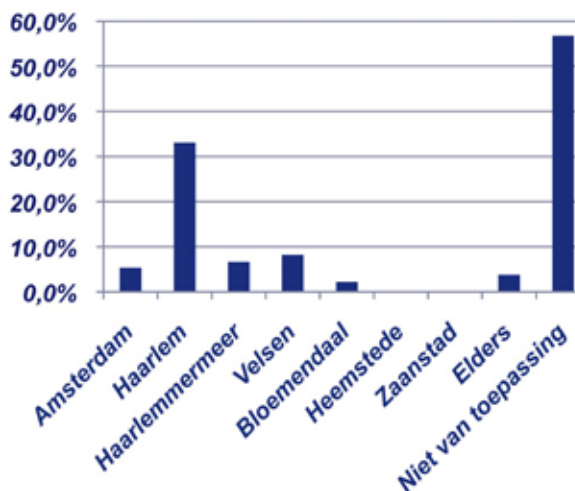




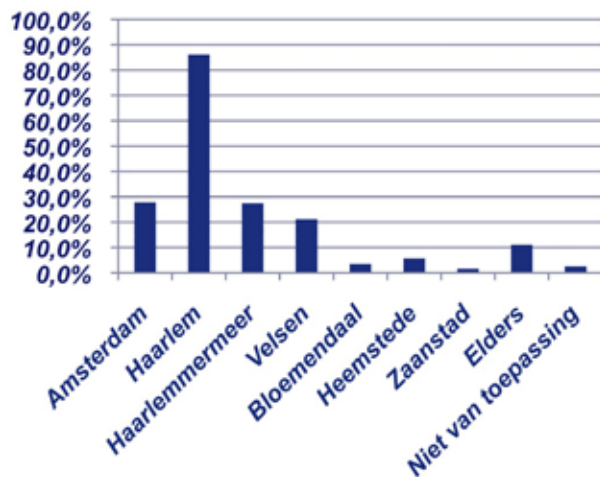
**Waar vindt de activiteit "Dagelijkse boodschappen" meestal plaats als dat buiten de eigen gemeente is? (max 3)**



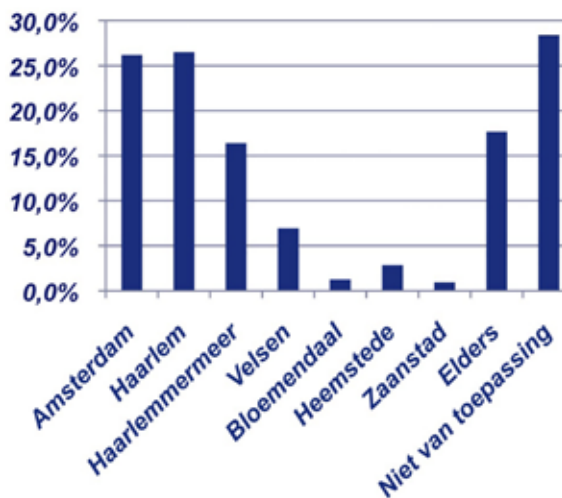
**Waar vindt de activiteit "Kinderen naar school" meestal plaats als dat buiten de eigen gemeente is? (max 3)**



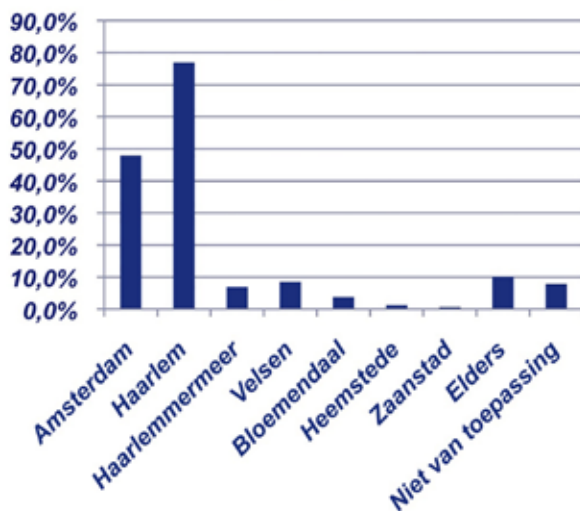
**Waar vindt de activiteit "Winkelen" meestal plaats als dat buiten de eigen gemeente is? (max 3)**



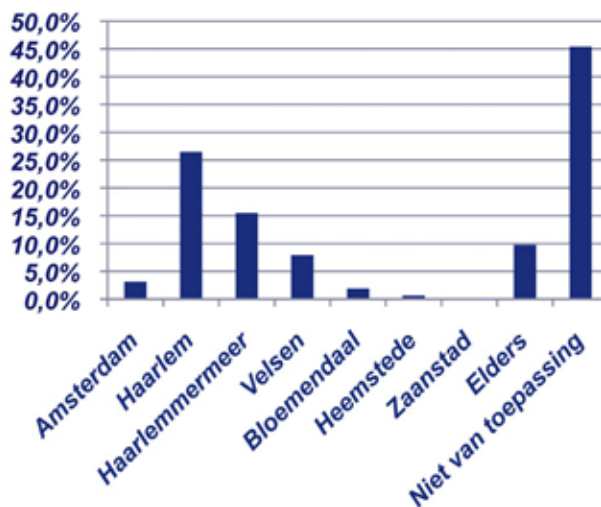
**Waar vindt de activiteit "Werk" meestal plaats als dat buiten de eigen gemeente is? (max 3)**



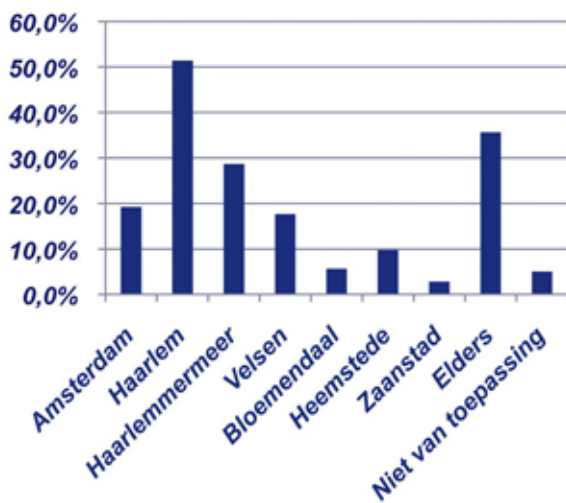
**Waar vindt de activiteit "Uitgaan" meestal plaats als dat buiten de eigen gemeente is? (max 3)**



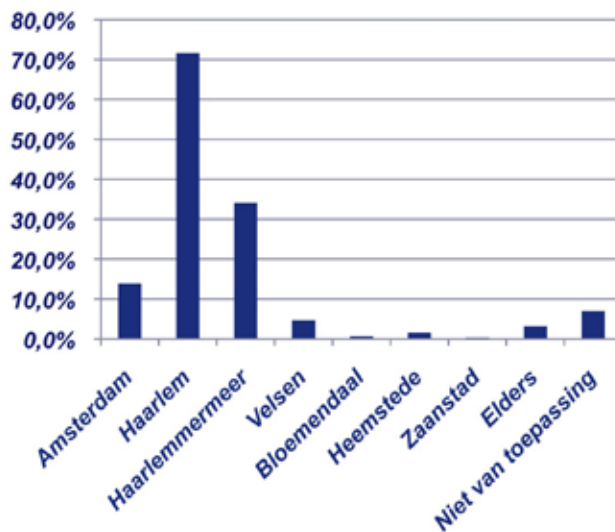
**Waar vindt de activiteit "Lid sportvereniging" meestal plaats als dat buiten de eigen gemeente is? (max 3)**



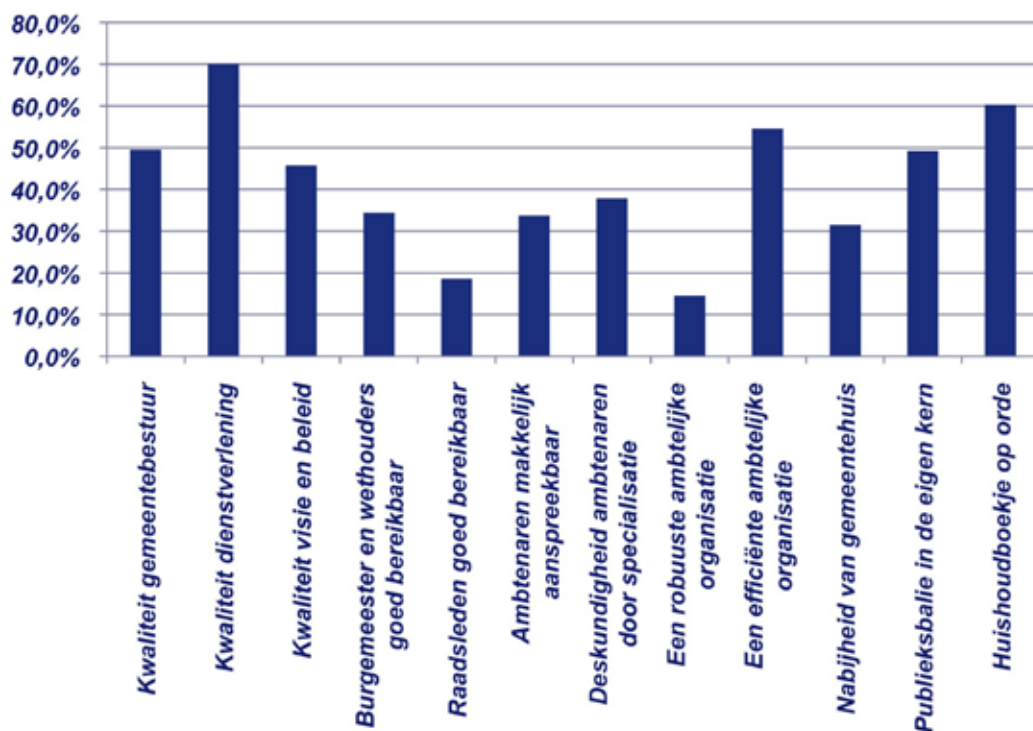
**Waar vindt de activiteit "Familie en vrienden" meestal plaats als dat buiten de eigen gemeente is? (max 3)**



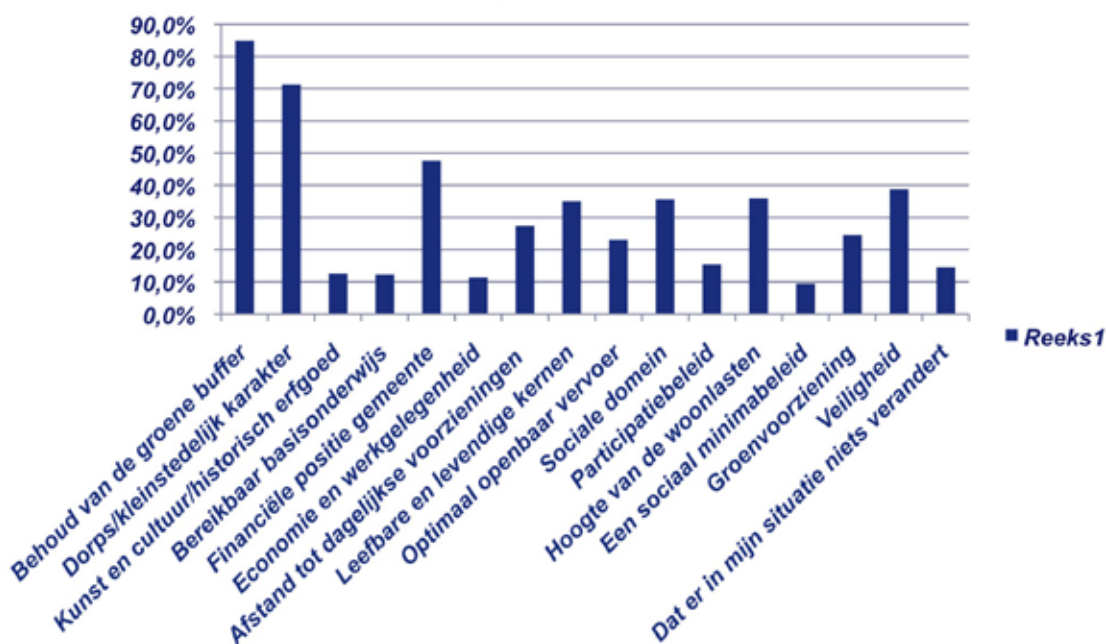
**Waar vindt de activiteit "Medische zorg" meestal plaats als dat buiten de eigen gemeente is? (max 3)**



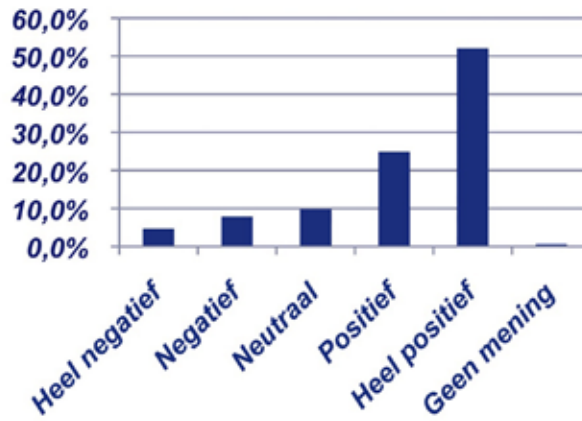
**Wat zijn voor u de vijf belangrijkste organisatorische punten als we kijken naar opties voor samenwerken met andere gemeenten of samengaan met andere gemeenten?**



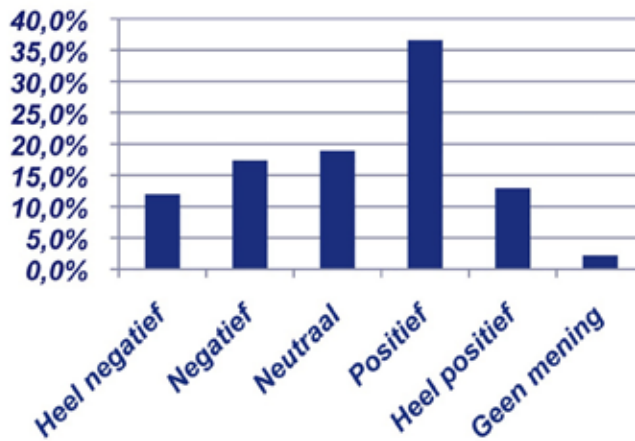
**Wat zijn voor u de vijf punten die u belangrijk vindt, in het licht van samenwerking met andere gemeenten of het samengaan met andere gemeenten?**



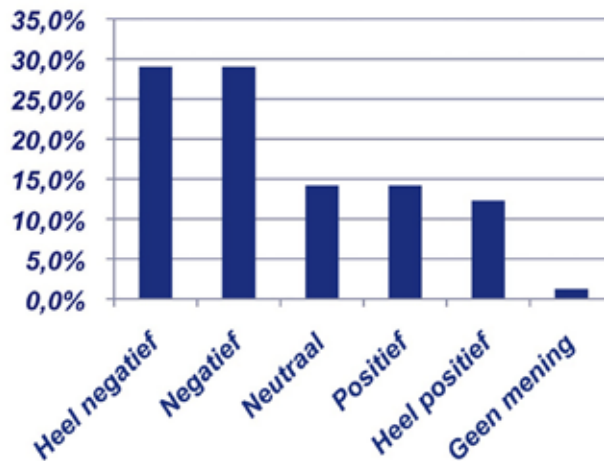
**Hoe kijkt u aan tegen: Zelfstandig blijven met samenwerking?**



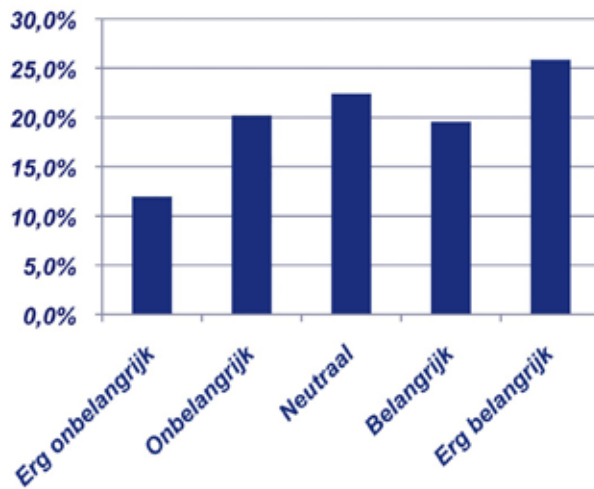
**Hoe kijkt u aan tegen: Samengaan/fuseren op ambtelijk vlak met eigen bestuur?**



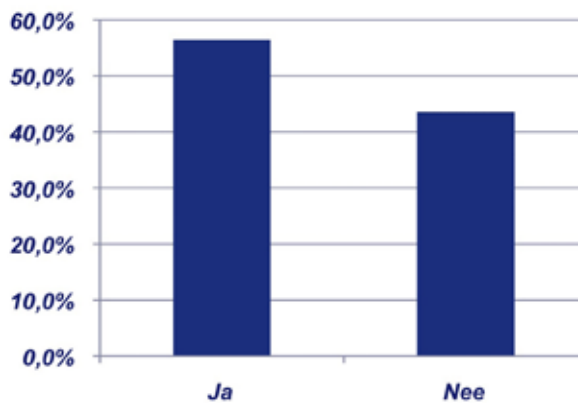
**Hoe kijkt u aan tegen: Samengaan/fuseren op bestuurlijk en ambtelijk vlak (herindelen)?**



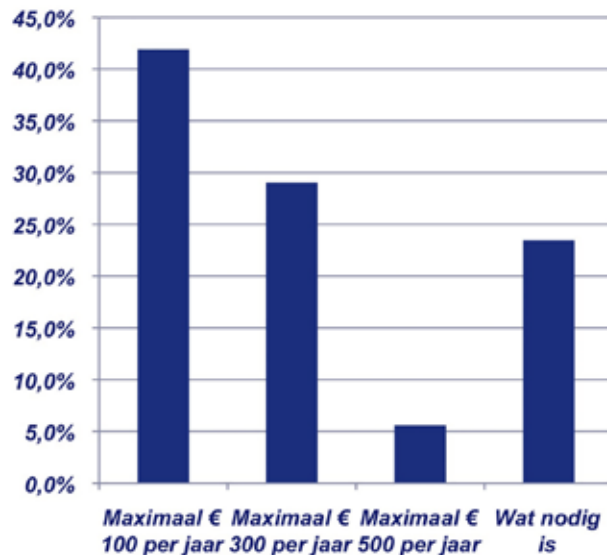
**In hoeverre is het voor u belangrijk dat de gemeente als geheel samengaat met een andere gemeente?**



**Bent u bereid extra te betalen voor de volledige zelfstandigheid (bestuurlijk en ambtelijk) van de gemeente?**



**Hoeveel zou u bereid zijn op jaarbasis (per wooneenheid) extra te betalen voor volledige zelfstandigheid?**



# Bijlage 5

## Achtergrondinformatie over samenwerken en herindelen

### Bijlage 4A – Opschaling in Nederland, samenwerken en samengaan

#### Belangrijke overweging gemeenten; samenwerken of samengaan

##### A. Bestuurlijke toekomst gemeenten

De (bestuurlijke) toekomst en het vermogen van gemeenten om opgaven succesvol aan te pakken zijn in alle kleine en middelgrote gemeenten onderwerp van gesprek. De sterke uitbreiding van taken (onder andere de 3-D's), de veranderende rol van de overheid in de samenleving en teruglopende beschikbare middelen zijn hiervoor belangrijke (maar zeker niet de enige) aanleidingen. De afgelopen vijf jaar is daardoor vooral sterk ingezet op samenwerking.

De ambities van een gemeente, zoals bijvoorbeeld verwoord in haar toekomstvisie, de opgaven en de uitdagingen maken de vraag steeds meer opportuun met welke bestuurlijke toekomst de gemeenschap van de gemeente het best gediend is. Is dat bijvoorbeeld bestuurlijke zelfstandigheid met een krachtige en vergaande ambtelijke samenwerking of is een bestuurlijke fusie op termijn onafwendbaar?

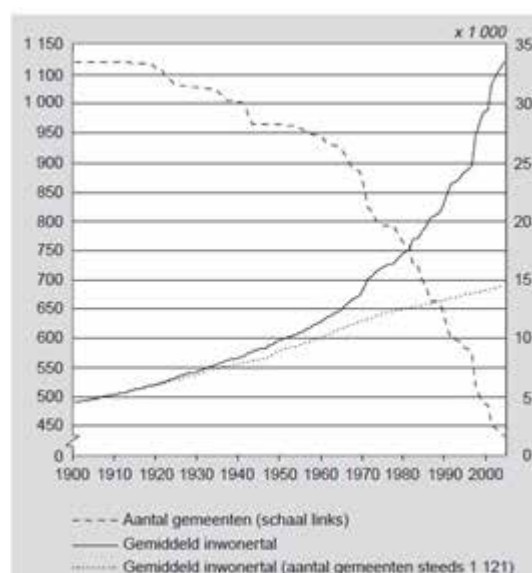
##### B. Achtergrond opschalen

Gemeenten zijn al heel lang aan het fuseren en opschalen. De grafiek hiernaast toont deze ontwikkeling (bron: CBS, 2012). De stippellijn toont het aantal gemeenten tussen 1900 en 2005. Dit is gedaald van ruim 1100 tot ongeveer 425. Inmiddels (1-1-2014) is het aantal gemeenten in Nederland 403 (CBS).

Ook laat de grafiek de ontwikkeling van het gemiddeld aantal inwoners per gemeente zien (dichte lijn).

In 1900 was dit net minder dan 5.000 inwoners per gemeente, in 2005 was dit bijna 35.000. Bestuurlijke opschaling is van alle tijden en aan sich een beproefd en gebruikelijk recept om als gemeenten om te gaan met een takenpakket dat in omvang en complexiteit groeit.

Echter, in de laatste ruwweg twintig jaar zijn er interessante andere opties gekomen voor schaalvergroting. Herindeling is niet meer de enige optie. Ambtelijke samenwerkingsverbanden komen steeds vaker voor en worden in allerlei wisselende constructies ingezet om bestuurskracht van gemeenten te vergroten. Ook de huidige Kabinetslijn (Rutte 2) biedt hiervoor nadrukkelijk ruimte. Herindelingen worden niet van boven opgelegd maar alleen ondersteund indien ze van onderop worden geïnitieerd (deze beleidslijn is in 2002 ingezet door het Kabinet Balkenende).



### C. De huidige mogelijkheden voor opschaling

Hieronder schetsen we beknopt de mogelijkheden voor opschaling van samenwerking tot herindeling. In volgorde van oplopendheid qua impact en onomkeerbaarheid zijn de opties voor opschaling tussen gemeenten als volgt:

- Netwerksamenwerking – vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten zonder organisationele consequenties
- Centrumgemeenteconstructie – één gemeente voert specifieke taken uit voor andere gemeenten. Die hebben hiervoor geen mensen meer in huis. Meerdere gemeenten kunnen zo taakvelden verdelen.
- Ambtelijke fusie – gemeenten voegen hun gehele ambtelijke apparaat samen. Dit kan in twee opties, te weten:
  - Eén gemeente doet alles voor andere gemeente(n) – Ten Boer – Groningen
  - Oprichting van GR met daarin alle ambtenaren – BAR-gemeenten
- Bestuurlijke fusie – herindeling waarbij zowel ambtenaren als bestuur één nieuwe gemeente vormen

#### *Wet- en regelgeving voor opschaling*

Beide opties, samenwerken en samengaan, zijn geregeld in de wet. Publiekrechtelijke samenwerking is geregeld bij de Wgr (Wet gemeenschappelijke regelingen). Het samengaan (fuseren) is geregeld bij de Wet Arhi (algemene regels herindeling). Hieronder worden beide wettelijke regelingen beknopt toegelicht.

#### *Gemeenschappelijke regelingen*

De gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm. Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen hierin samenwerken en bevoegdheden kunnen aan de gemeenschappelijke regeling worden overgedragen. De Wgr is het juridische kader dat in dit geval gebruikt moet worden.

Er zijn lichtere en zwaardere vormen van gemeenschappelijke regelingen. De lichtste vorm is een zogenaamde ‘regeling zonder meer’ en is vergelijkbaar met een overeenkomst of convenant. Bevoegdheden kunnen niet worden overgedragen en de samenwerking krijgt geen aparte rechtspersoonlijkheid. Dit is anders voor een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam. Bij de regeling wordt een openbaar lichaam ingesteld, dat rechtspersoonlijkheid heeft. Het bestuur wordt gevormd door leden de raden of colleges van de deelnemende gemeenten. Of het bestuur door raden of colleges of beide wordt gevormd is afhankelijk van welk orgaan de gemeenschappelijke regeling heeft ingesteld. Aan het openbaar lichaam kunnen bevoegdheden worden overgedragen van de organen die de regeling hebben ingesteld.

#### *De ARHI-procedure*

De bestuurlijke fusies (herindelingen) worden wettelijk geregeld door de Wet ARHI (algemene regels herindeling). Het wettelijke besluitvormingstraject om te komen tot een herindeling heet ook wel de ARHI-procedure. Bij een herindeling spelen de fuserende gemeenten een belangrijke rol. Zij initiëren de fusie en komen met een gedragen voorstel voor een nieuwe gemeente. De provincie speelt een begeleidende rol en geeft een advies aan de minister over het herindelingsvoorstel. De minister van BZK dient het uiteindelijke herindelingsvoorstel in voor besluitvorming door de Tweede Kamer. Dit is nodig omdat een herindeling in feite een wetswijziging is (de indeling van Nederland in gemeenten is per wet geregeld). Binnen de gemeente gaat de gemeenteraad over de bestuurlijke toekomst. De burgemeester is over het algemeen portefeuillehouder.

### D. Realisatietermijnsamenwerking en herindeling

Voor beide vormen van opschaling geldt dat deze niet van vandaag op morgen zijn geregeld. Toch verschillen de termijnen waarop opschaling effect krijgt behoorlijk. We schetsen de termijnen hieronder beknopt.

- Het optuigen van een samenwerking op specifieke onderwerpen (middels het oprichten van een GR) kan bij veel ‘druk op de ketel’ binnen een half jaar gerealiseerd zijn. Belangrijke vragen gaan over stemrecht, financiële verdeelsystematiek, mogelijkheden tot uittreding en eventuele opheffing van de GR. Een ambtelijke fusie (een volledige samenvoeging van ambtelijke apparaten) vraagt minimaal een jaar. Overleg met OR/GO en het uitdenken van nieuwe procedures en processen zijn tijdrovend. Een bestuurlijke fusie is het meest tijdrovende traject in

termen van besluitvorming en effectuering. In een optimaal scenario duurt het zo'n 2,5 jaar tot het uiteindelijke definitieve herindelingsbesluit in de Eerste Kamer.

### **E. Partnerkeuze bij samenwerken en samengaan**

De partnerkeuze is vanzelfsprekend belangrijk. Over het algemeen zien we dat in samenwerkingsituaties de keuze voor partners veelal inhoudsgedreven is. Immers, samenwerking is vooral een zakelijk arrangement waar alle betrokkenen van moeten profiteren. In onze ervaring helpt het indien de relaties in een samenwerkingstraject goed zijn. We hebben het dan vooral over persoonlijke relaties tussen de belangrijkste mensen in het traject (vaak burgemeesters, secretarissen en eventueel directeur van de GR).

Bij samengaan worden partners vaak meer gekozen op basis van gedeelde identiteit en gedeelde waarden. Natuurlijk speelt ook hier de inhoud: een samengaan met partners dat leidt tot een slecht resultaat is niet aan te bevelen. Maar bij samengaan speelt de identiteit een veelal beslissende rol.

### **F. Kiezen voor de juiste bestuurlijke toekomst is complex**

De keuze voor opschaling of niet en vervolgens de eventuele keuze voor welke vorm van opschaling dan, is een keuze die zeer context-gedreven is. Vaak lopen aanleidingen, gewenste resultaten, ambities, opgaven en uitdagingen door elkaar. Ook verschillen deze zaken voor alle betrokken partijen. Kortom: er is sprake van complexiteit bij deze keuze. We lichten hieronder een aantal complicerende aspecten nader toe.

#### *Minder overheid, meer samenleving*

Er is een landelijke ontwikkeling gaande naar het 'opnieuw uitvinden' van de rol van de overheid. Door bezuinigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de landelijke politieke keuzes ligt een belangrijk aandeel van die heruitvinding op het bordje van gemeenten. Zij zijn de eerste overheid die, door de korte afstand tot de samenleving, veel van de uitvoering maar ook steeds meer beleidsverantwoordelijkheid krijgt. Tegelijkertijd worden burgers mondiger, is informatie sneller en overal voorhanden en zijn burgers daardoor in staat meer verantwoordelijkheid te nemen. Daarmee is niet gezegd dat ze dit ook altijd willen of kunnen. In die heruitvinding van de rol van de overheid komt één inzicht vaak terug: de overheid en de samenleving zoeken een nieuwe balans, waarbij de overheid een stapje terug doet om ruimte te geven aan de verantwoordelijkheid en kracht van de samenleving. Termen die daarbij horen zijn: gemeente als regisseur, participatiesamenleving, eigen kracht en zelf- of samenredzaamheid.

#### *De paradox van grensverscherping en gelijktijdige grensvervaging*

De hierboven genoemde ontwikkeling van minder overheid en meer samenleving leidt ertoe dat grenzen (en verantwoordelijkheden) tussen actoren scherper worden. Mensen hebben behoefte aan het comfort en de duidelijkheid die een heldere rolafbakening kan bieden: "Ik ben hier en hier wél van, maar daar níet van". Grenzen verscherpen en dat gebeurt zowel verticaal (tussen de overheidslagen) maar ook horizontaal (tussen burger en overheid, maatschappelijke partijen en bedrijfsleven). Bezuinigingen, resultaatgericht werken, targets, het draagt hier allemaal aan bij.

Tegelijkertijd is er ook de verschuiving naar minder overheid en meer samenleving, een ontwikkeling van grensvervaging: het wordt meer ambigue wie nu precies waar van is. Het groeiende aantal publiek-private samenwerkingen is een mooi voorbeeld van de gelijktijdige grensverscherping en grensvervaging. Samenwerking wordt vaak contractueel goed geregeld (grensverscherping, verantwoordelijkheden) maar de verantwoordelijkheid voor het vraagstuk wordt maatschappelijk gezien een gedeelde verantwoordelijkheid (grensvervaging).

Het goed kunnen omgaan met beschreven paradoxen vraagt veel van (de competenties) van bestuurders, beleidsambtenaren en ambtenaren die het contact onderhouden met de samenleving.

### **G. Multischalige bestuurlijke inrichting**

Wat ooit begon als een heldere structuur voor de Nederlandse staatsinrichting (huis van Thorbecke) is inmiddels verworpen tot een ingewikkeld samenspel van allerlei bestuurslagen die al dan niet democratisch gelegitimeerd zijn.



We hebben met elkaar een grote hoeveelheid tussenlagen gecreëerd. WGR+ organisaties, Gemeenschappelijke regelingen, de arbeidsmarktregio's, vervoersautoriteiten, veiligheidsregio's het zijn allemaal voorbeelden van de verhoogde complexiteit van het bestuurlijk systeem in Nederland. En vanuit het perspectief van Nederland geldt hetzelfde. De soevereiniteit van Nederland is ingebed in vele internationale samenwerkingen, waarvan de EU de meest dominante is.

In die context zijn vragen over opschaling en bestuurlijke toekomst per definitie complex. Want nu bevindt uw gemeente zich in een multischalig bestel. Straks wederom. Alleen –zowel bij intensievere samenwerking als bij herindeling- op een andere positie binnen het bestel. Het is een context waar terdege rekening mee gehouden dient te worden en die in een vervolgstap als een haalbaarheidsstudie nadrukkelijk een plaats krijgt.

### *Virtualisatie samenleving*

De laatste complicerende factor die we benoemen is de virtualisatie van de samenleving. Doordat een steeds groter deel van de samenleving (en daarmee ook van het samen leven) zich afspeelt op virtuele plekken, verandert het karakter van onze maatschappij wezenlijk. Facebook, Twitter, online computer spellen, online dating, teleconferenties, het zijn allemaal voorbeelden van specifieke maatschappelijke patronen (communiceren, verliefd worden, ontspannen) waarbij de patronen zich hebben verplaatst van de tastbare wereld naar de virtuele wereld. Door die ontwikkeling is de vrijheid van individuen enorm toegenomen. De keuzemogelijkheden zijn eigenlijk onbeperkt. Tegelijkertijd verkleint het de binding met het lokale. Het roept de vraag op voor Nederlandse gemeenten: wat is nog de gemeenschap die wij dienen? Is dat het inwonerbeginsel? Of moeten we op zoek naar andere criteria? En biedt die virtualisatie van de samenleving ook kansen om als gemeente een andere maar even waardevolle band met inwoners op te bouwen?

### **H. Opschaling, het medicijn voor alles?**

Over het algemeen valt te stellen dat opschaling een veelgebruikt medicijn in heel Nederland is als het gaat om het versterken van bestuurskracht. Vaak zien we dat gemeenten (door opschaling) krachtiger en robuuster worden.

Tegelijkertijd creëert opschaling nieuwe vraagstukken. Een grotere gemeente staat verder van de gemeenschap af en vraagt om een nadrukkelijker dorpen- en kernenbeleid. En een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie heeft eigen belangen die onherroepelijk in het bestuurlijk spel gaan meespelen.

Het vraagstuk dat in uw gemeente voorligt, is daarom het vraagstuk van het vinden van de optimale schaal en vorm (de beste optie gegeven de beperkingen) en niet van de ideale schaal en vorm. Vragen waar het dan om gaat zijn:

- **Macht versus invloed**  
Bij samenwerking verliest de gemeente de directe zeggenschap over de uitvoering van de taak. Indien de samenwerking goed is ingeregeld staat daar invloed, voordeel en flexibiliteit tegenover. Is het samenwerkingsverband groot, dan biedt dit kansen voor professionaliteit, maar staat de omvang van de invloed die uw gemeente heeft in de weg.
- **Belang van de gemeenschap van uw gemeente**  
Opschaling door herindeling geschiedt vooral vanuit het (toekomstig) belang van de gemeenschap van een gemeente. Meer bestuurskracht, meer professionaliteit, minder kwetsbaarheid. Tegelijkertijd moet het belang van de kernen van de huidige gemeente binnen de nieuwe gemeente met andere kernen strijden om aandacht. Het belang van de gemeenschap wordt over het algemeen gediend met samengaan met gemeenten met een vergelijkbare identiteit. Ook de verhouding tussen de omvang van de nieuwe gemeente ten opzichte van de huidige gemeente heeft invloed op het dienen van het belang van de huidige gemeenschap.
- **Bestuurlijke drukte versus bestuurlijke vrijheid**  
In samenhang met de bovenstaande punten is, met name voor de bestuurders, een belangrijke afweging in welke mate bestuurlijke vrijheid een bijbehorende mate van bestuurlijke drukte legitimeert. Hoever kun je daar als raad en college in gaan? Hoeveel drukte (en tijd, aandacht, geld en inzet) is zelfstandigheid op de lange termijn waard? Kunnen samenwerkingsrelaties worden versimpeld?  
Voor de gemiddelde Nederlandse gemeente is de verwachting dat de vrijwillige en opgelegde samenwerkingsverbanden de hoeveelheid sturingsrelaties in de komende jaren zal laten toenemen. Een aantrekkelijke kant van

opscaling door herindeling is dat deze toename uitblijft of dat er mogelijk zelfs sprake zal een (geringe) vermindering.

- Maatschappelijke gevoeligheid herindelingsprocessen  
Daar waar samenwerken maatschappelijk als niet-relevant wordt gezien ligt dat voor herindeling anders. Juist omdat herindeling, zoals ook hierboven benoemd, raakt aan fundamentele zaken als identiteit en waarden, maakt het emotie los. Deze emotie is desalniettemin een belangrijke complicerende factor in de besluitvorming. Indien onvoldoende rekening wordt gehouden met deze gevoeligheid bij de gemeenschap en het gesprek hierover niet geloofwaardig wordt gefaciliteerd, kan een gemeente haar eigen weerstand organiseren. Dit neemt niet weg dat gemeenteraden en colleges de verantwoordelijkheid hebben die beslissingen te nemen die uiteindelijk het belang van de gemeenschap het beste dienen.

Tot slot: de afweging over schaal en vorm (optimaal, niet ideaal) is een complex vraagstuk waarbij zowel samenwerking als samengaan hun beperkingen kennen. Het is zaak grip te krijgen op afwegingen als macht versus invloed, het zekerstellen van het belang van de gemeenschap en drukte versus vrijheid om uiteindelijk een gedragen keuze te kunnen maken voor de schaal en vorm van de komende jaren.

## Bijlage 4B – Bestuurs-juridische achtergronden bij samenwerken en samengaan

### Belangrijke overweging gemeenten; samenwerken of samengaan

#### A. Juridisch kader bij samenwerking

Samenwerking kan tussen gemeenten op verschillende manieren georganiseerd en geïntensiveerd worden. Er is de privaatrechtelijke weg, middels een samenwerkingsorganisatie (bijv. een stichting), samenwerkingsovereenkomsten (bijv. een dienstverleningsovereenkomst of service-level-agreement (SLA)), of lossere samenwerkingsafspraken ('gewone' afspraken tussen partijen). Daarnaast is er de publiekrechtelijke weg, middels gemeenschappelijke regelingen of een herindeling van gemeenten.

De privaatrechtelijke weg bespreken wij hier niet, omdat dit veel juridische risico's met zich mee brengt wanneer publiekrechtelijke taken via een privaatrechtelijke constructie uitgevoerd moeten worden. Bovendien verzet de tweewegenleer (de juridische gedachten over keuzes tussen privaatrechtelijk en publieksrechtelijk) zich tegen privaatrechtelijke uitvoering wanneer publiekrechtelijke wegen openstaan. Kortom: in de situatie van de meeste gemeenten heeft de publieksrechtelijke benadering de voorkeur.

In dit juridische kader beperken wij ons dan ook tot de publiekrechtelijke mogelijkheden van de gemeenschappelijke regeling en de herindeling.

#### B. De gemeenschappelijke regeling

De gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm. Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen hierin samenwerken en bevoegdheden kunnen aan de gemeenschappelijke regeling worden overgedragen. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is het juridische kader dat in dit geval gebruikt moet worden.

Er zijn verschillende vormen van gemeenschappelijke regelingen:

- De regeling 'zonder meer': dit lijkt op een samenwerkingsovereenkomst;
- Een gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam: hier wordt bij de gemeenschappelijke regeling een rechtspersoon ingesteld;
- Een gemeenschappelijke regeling met een gemeenschappelijk orgaan: dit kan in bijzondere daarvoor in aanmerking komende gevallen worden ingesteld;

- Een centrumregeling: hierbij wordt één gemeente aangewezen om bepaalde activiteiten voor de andere gemeenten uit te voeren;
- Bedrijfsvoeringsorganisatie: een nog niet bestaande vorm van een gemeenschappelijke regeling, waarbij beleidsarme activiteiten uitgevoerd kunnen worden. Hiervoor is een wetsvoorstel in voorbereiding.

### C. Procedure

#### *Oprichting en bestuur*

- Een regeling kan worden getroffen door de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten (artikel 1, eerste lid, Wgr). Alleen bevoegdheden van de bestuursorganen die de regeling treffen kunnen worden overgedragen (als de raad de regeling opricht, kunnen er alleen raadsbevoegdheden naartoe gaan);
- Indien een gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam wordt ingesteld, bestaat het bestuur uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (artikel 12, eerste lid, Wgr). Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van de gemeenschappelijke regeling.
- Het algemeen bestuur bestaat uit leden van de bestuursorganen die de gemeenschappelijke regeling hebben opgericht (wederom, als de regeling wordt opgericht door de raad, dan vormen ook raadsleden het AB van de regeling) (artikel 13 Wgr).
- Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden van het algemeen bestuur (artikel 14, eerste lid, Wgr).

#### *Informatie*

- In de gemeenschappelijke regeling moet worden geregeld op welke wijze de deelnemende gemeenten worden geïnformeerd (artikel 17 Wgr). Conform dit artikel kunnen dus bij de oprichting afspraken gemaakt worden over het detailniveau (wat wil je als raad allemaal weten) waarop informatie wordt verschaft.
- De gemeenten dienen een register bij te houden van alle gemeenschappelijke regelingen waarin zij deelnemen (artikel 27, eerste lid, Wgr).
- Aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling kunnen bevoegdheden worden overgedragen om de belangen te behartigen waarvoor de regeling is opgericht (artikel 30, eerste lid, Wgr).

#### *Financiën*

- Door het algemeen bestuur wordt jaarlijks een begroting vastgesteld (artikel 34 Wgr).
- Het dagelijks bestuur zendt de begroting, zes weken voor deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten (artikel 35, eerste lid, Wgr), waarna de raden hun zienswijzen bij het dagelijks bestuur naar voren kunnen brengen. De zienswijzen worden door het dagelijks bestuur gebundeld en met de ontwerpbegroting aan het algemeen bestuur aangeboden (artikel 35, derde lid, Wgr).

#### *Rol provincie*

- De provincie heeft toezichhoudende rol bij gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, vooral in het kader van de financiën. De regeling wordt daarom ter kennisgeving gezonden aan gedeputeerde staten van de provincie(s) waar de deelnemende gemeenten in liggen (artikel 24, eerste lid, Wgr); worden geschillen omtrent de toepassing van de regeling aan gedeputeerde staten voorgelegd (artikel 28, eerste lid, Wgr); en worden de begroting en de jaarrekening aan gedeputeerde staten gezonden (artikel 34, tweede lid en vierde lid, Wgr).

### D. Herindeling van gemeenten

#### *Wetgeving*

Wanneer de gemeentegrenzen worden gewijzigd, is daarop de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) van toepassing. Artikel 3 van de Wet arhi bepaalt dat een wijziging van de gemeentelijke indeling geschiedt bij wet.

## *Procedure*

De procedure voor een gemeentelijke herindeling hangt af van de partij die het initiatief neemt tot herindeling. De procedures staan als volgt in de Wet arhi beschreven:

### *Initiatief ligt bij gemeenten*

- de raden van de betrokken gemeenten stellen gezamenlijk een herindelingsontwerp vast en zenden dit aan gedeputeerde staten (artikel 5, eerste lid, Wet arhi);
- burgemeester en wethouders leggen het herindelingsontwerp gedurende acht weken ter inzage op de gemeentesecretarie (artikel 5, tweede lid, Wet arhi);
- de terinzagelegging wordt bekend gemaakt (artikel 5, tweede lid, Wet arhi);
- gedurende de terinzagelegging kan een ieder zijn zienswijze over het ontwerp kenbaar maken aan het college van burgemeester en wethouders (artikel 5, tweede lid, Wet arhi);
- gedeputeerde staten zend het herindelingsadvies aan de minister van binnenlandse zaken, tezamen met de zienswijze van gedeputeerde staten (artikel 5, derde lid, Wet arhi);
- op basis van het herindelingsadvies doet de minister van binnenlandse zaken een voorstel voor een herindelingsregeling en zendt dit binnen vier maanden na ontvangst van het herindelingsadvies aan de ministerraad.

### *Initiatief ligt bij provincie*

- gedeputeerde staten stellen burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten in de gelegenheid met hen overleg te voeren over de wens tot wijziging van de gemeentelijke indeling. Dit overleg duurt ten hoogste zes maanden (artikel 8, eerste lid, Wet arhi);
- binnen twee weken na ontvangst leggen burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten het herindelingsontwerp gedurende acht weken ter inzage op de gemeentesecretarie (artikel 8, derde lid, Wet arhi);
- de terinzagelegging wordt bekendgemaakt (artikel 8, derde lid, Wet arhi);
- gedurende de terinzagelegging kan een ieder zijn zienswijze over het ontwerp kenbaar maken aan het college van burgemeester en wethouders (artikel 8, derde lid, Wet arhi);
- tot uiterlijk drie maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp kunnen de raden van de betrokken gemeenten hun zienswijze kenbaar maken aan gedeputeerde staten;
- uiterlijk vier maanden nadat de termijn voor het kenbaar maken van de zienswijze door de gemeenteraden is verstreken, wordt het herindelingsadvies door provinciale staten vastgesteld (artikel 8, vijfde lid, Wet arhi);
- het vastgestelde herindelingsadvies wordt aan de minister van binnenlandse zaken gezonden (artikel 8, vijfde lid, Wet arhi);

### *Indien meerdere provincies bij de herindeling zijn betrokken*

Voor een herindeling waarbij meerdere provincies zijn betrokken, geldt dezelfde procedure als wanneer slechts één provincie is betrokken, met dien verstande dat:

- gedeputeerde staten van alle provincies in de gelegenheid worden gesteld bij het overleg betrokken te zijn (artikel 9, eerste lid, onder a, Wet arhi);
- het herindelingsontwerp wordt gezonden aan provinciale staten van alle betrokken provincies (artikel 9, eerste lid, onder b, Wet arhi);
- Tot uiterlijk drie maanden na ontvangst kunnen provinciale staten van de betrokken provincies hun zienswijze over het herindelingsontwerp kenbaar maken bij gedeputeerde staten die het voorstel hebben gedaan (artikel 9, eerste lid, onder b, Wet arhi);
- Het herindelingsontwerp wordt tevens toegestuurd aan de betrokken waterschapsbesturen (artikel 9, tweede lid, Wet arhi).

## **E. Beleidskader**

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in mei 2013 het nieuwe Beleidskader Herindeling naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin geeft het Kabinet aan hoe gemeentelijke herindelingsadviezen worden beoordeeld en getoetst. Hieruit volgt dat het kabinet een voorstel toetst aan in ieder geval de volgende criteria:

- draagvlak;
- interne samenhang/dorps- en kernbeleid;
- bestuurskracht;
- evenwichtige regionale verhoudingen
- duurzaamheid.

Deze criteria zijn in het beleidskader herindeling (2013) op pagina 3 verder uitgewerkt.

## F. Gevolgen herindelingsadvies

### *Toezicht*

- Op de dag waarop een gemeente blijkens het herindelingsontwerp of herindelingsadvies in aanmerking komt te worden opgeheven, behoeven de door gedeputeerde staten aangewezen besluiten (besluiten die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, verhoging van de uitgaven, verlaging van de inkomsten, of vermindering van vermogen) van de raden en de colleges van betrokken gemeenten goedkeuring van gedeputeerde staten (artikel 21, eerste en tweede lid, Wet arhi) Kortom, zodra gemeenten gezamenlijk een herindelingsontwerp vaststellen en ter inzage leggen, staan zij onder verscherpt bestuurlijk toezicht van de provincie qua financiën. Hiermee wordt voorkomen dat de nieuwe gemeente met een 'valse start' moet beginnen);
- Het toezicht blijft van kracht tot de datum van herindeling (of tot wanneer de minister van binnenlandse zaken bepaalt dat het is vervallen) (artikel 21, vierde lid, Wet arhi);

### *Tijdelijke ondersteuning uit gemeentefonds*

- Op grond van artikel 8 van de Financiële verhoudingswet, heeft een gemeente bij een herindeling recht op een bedrag uit het gemeentefonds ten behoeve van tijdelijke ondersteuning van gemeenten in verband met herindeling (artikel 8, eerste lid, tabel B, onder f, Financiële verhoudingswet). Dit is een vast bedrag met een component per gemeente en een component per inwoner. De bijbehorende bedragen worden vastgesteld bij AMvB.
- **De tijdelijke ondersteuning bedroeg in het uitkeringsjaar 2012 per gemeente € 2.245.440,00 en per inwoner € 53,29.**
- Het bedrag van de verdeelmaatstaf wordt in vier termijnen uitgekeerd. Het eerste jaar ontvangt de nieuwgevormde gemeente 40% van het toegekende bedrag. In de drie jaren daarna elk jaar 20%. De verkenning van positieve financiële prikkels gericht op opschaling, kan leiden tot aanpassing van deze maatstaf (beleidskader herindeling 2013).



### *Verkiezingen*

- Indien bij een herindelingswet een nieuwe gemeente wordt ingesteld vindt een tussentijdse raadsverkiezing plaats (artikel 52, eerste lid, Wet arhi);
- In de herindelingswet wordt een gemeente aangewezen die met de voorbereiding van de verkiezing is belast (artikel 52, eerste lid, Wet arhi);
- Gedeputeerde staten van de betrokken provincie bepaalt het aantal leden waaruit de te verkiezen raad zal bestaan, met toepassing van artikel 8 van de Gemeentewet (artikel 55, eerste lid, Wet arhi);
- In de periode van 5 tot en met 8 oktober voorafgaand aan de datum van herindeling vindt de kandidaatstelling voor de verkiezing plaats (artikel 55, tweede lid, Wet arhi);
- Stemming vindt plaats op de vierenveertigste dag na de kandidaatstelling (artikel 55, tweede lid, Wet arhi);

### *Personele gevolgen*

- Op de datum van herindeling is de secretaris van een gemeente die wordt opgeheven eervol uit zijn ambt ontslagen (op verzoek van de secretaris kan gedeputeerde staten besluiten dat de secretaris in een andere functie overgaat naar de nieuwe gemeente) (artikel 57, eerste en tweede lid, Wet arhi);
- Op de datum van herindeling gaan de overige ambtenaren, in dienst van een op te heffen gemeente, voorlopig over in dienst van de nieuwe gemeente (artikel 59, eerste lid, Wet arhi);
- Binnen zes maanden na de datum van herindeling neemt het bevoegde gezag van de nieuwe gemeente per overgenomen ambtenaar een beslissing dat en in welke rang en op welke voet hij in dienst van de gemeente blijft, óf

dat hij eervol wordt ontslagen (in dit laatste geval heeft hij recht op wachtgeld) (artikel 59, derde lid, en artikel 62, eerste lid, Wet arhi);

- Bij het instellen van een nieuwe gemeente worden een tijdelijke secretaris en een tijdelijke griffier door gedeputeerde staten van de betrokken provincie benoemd (artikel 61, eerste lid, Wet arhi);

#### *Gemeenschappelijke regelingen*

- Een gemeenschappelijke regeling waaraan na herindeling slechts door de nieuwe gemeente wordt deelgenomen, komt te vervallen (artikel 41, eerste lid, Wet arhi);
- Een gemeenschappelijke regeling waaraan na herindeling nog meerdere gemeenten deelnemen, blijft ongewijzigd van kracht, tenzij de overige deelnemers slechts een klein onderdeel vormen van die gemeenschappelijke regeling (artikel 41, derde en tweede lid, Wet arhi);
- Binnen zes maanden na de datum van herindeling treffen de deelnemers van de gemeenschappelijke regeling de benodigde maatregelen, zoals het wijzigen of opheffen van de regeling, waarbij kan worden afgeweken van de betreffende bepalingen in de regeling (artikel 41, vierde lid, Wet arhi).

#### *Andere samenwerkingsverbanden en relaties*

- Op de datum van de herindeling gaan alle rechten en verplichtingen van een op te heffen gemeente over op de nieuwe gemeente, zonder dat een nadere akte wordt gevorderd (artikel 44, eerste lid, Wet arhi).

### **G. Wettelijk instrumentarium gemeente**

Naast alle opties voor samenwerking en herindeling is het relevant kort samenvattend te kijken naar het instrumentarium (de gereedschappen) dat een gemeente heeft om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. In dat licht is een gemeente logischerwijs niet in staat alle vraagstukken binnen de lokale maatschappij zélf op te lossen. Bovendien neemt door de decentralisaties het pakket aan taken en verantwoordelijkheden, vooral in het sociale domein, fors toe. Het is dan ook essentieel dat bedrijven, instellingen en burgers de verantwoordelijkheid voelen en nemen om samen – met de gemeente – te werken aan een vitale en leefbare gemeenschap.

De gemeente heeft politiek/bestuurlijk –ondersteund door de ambtelijke organisatie– vijf instrumenten tot haar beschikking om haar ambities, opgaven en uitdagingen te kunnen realiseren. Dit zijn:

1. Wet- en regelgeving (verordeningen etc.)
2. Financiering en subsidiëring
3. Uitvoerings- en realisatiekracht
4. Visionair leiderschap in beleid / o.a. op basis van Manifest
5. Regie op participatie / allianties / arrangementen

De eerste drie instrumenten zijn voor de gemeente bekend terrein en zullen ook als zodanig door de gemeenschap worden gezien. De andere twee instrumenten: *Visionair leiderschap-Beleid* en *Regie op participatie- Allianties/arrangementen* zijn relatief nieuw en gezien de maatschappelijke context ook noodzakelijk.

Kiezen voor visionair leiderschap op basis van een visie is meer dan ooit noodzakelijk om onder de druk van een toenemend en complex takenpakket richting te kunnen geven aan het beleid. Het helpt samenhang te creëren, de voorspelbaarheid van beleidsontwikkeling te vergroten en een –voor iedereen– duidelijke koers te varen.

Participatie door burgers, bedrijven en organisaties is gewenst om meer zaken te kunnen realiseren waar de gemeente zelf geen of onvoldoende mogelijkheden of middelen voor heeft of invloed op kan uitoefenen. Dit sluit aan op de landelijke trend van zelforganisatie, waarbij burgers gesteund door de digitalisering van de maatschappij (goede informatievoorziening, groot netwerk) in snel tempo emanciperen en steeds vaker het heft in eigen hand nemen.

Visionair leiderschap en het gezamenlijk optrekken met de gemeenschap stellen de gemeente beter in staat om ambities en doelstellingen uit de visie te verwezenlijken, die met de overige drie instrumenten wellicht niet of moeilijker realiseerbaar zijn.

## H. Regisseur en adviseur voor college én samenleving versus uitvoering

Een belangrijk aspect in ambtelijke slagkracht is de veranderende rol van de overheid. Waar het ambtelijk apparaat 'vroeger' gewoon de opdrachten van een college uitvoerde en in het gemeentehuis schreef aan beleidsnota's is de functie van het ambtelijk apparaat enorm verbreed. Intern (binnen de gemeentelijke organisatie) houdt dit in dat ambtenaren veel meer adviseur aan het college zijn geworden (proactief meedenken, signalen oppikken en doorgeven, bestuurder in positie brengen) en veel meer regisseur van bestuurlijke processen zijn geworden (loopt het proces nog goed, bereiken we de juiste resultaten, hoe is de politieke context, welke stakeholders heeft de bestuurder nodig, welke collega's moeten we aanhaken).

Tegelijkertijd is de externe rol enorm toegenomen. Het is niet te onderschatten in welke mate dit een fundamentele verandering is van rol van de ambtelijke organisatie. Ambtenaren zijn tegenwoordig de externe ambassadeurs van het bestuur en de gemeente. Dit geldt voor de handhavers, de mensen in de groenvoorziening en de beleidsmedewerkers. Allen bewegen ze zich in het complexe netwerk van stakeholders waarin de gemeente acteert. Meer en meer heeft de gemeente dat netwerk van stakeholders nodig om resultaten te bereiken en opgaven in de maatschappij succesvol aan te pakken.

Parallel aan deze twee belangrijke veranderingen is de uitvoering van beleid een belangrijke constante gebleven. Het combineren van de nieuwe rol (netwerker, ambassadeur, adviseur en regisseur) met de traditionele rol (uitvoerder, handhaver) is voor gemeentelijke organisaties een grote uitdaging en vormt de belangrijkste barrière voor daadkrachtige en slagvaardige ambtelijke organisaties.

De laatste twee paragrafen van deze bijlage (G en H) schetsen de context en veranderopgave waar de vraag voor samenwerking of herindeling qua gemeentelijke organisatie in plaatsvindt. Deze context is van belang bij de besluitvorming: ambtelijke en bestuurlijke bestuurskracht gaan (deels) over de nieuwe aspecten van het instrumentarium en over de veranderopgave voor de ambtelijke organisatie.

Berenschot