



SEC15/002

## **RICHTING GEVEND BESLUIT BESTUURLIJKE TOEKOMST GEMEENTE HAARLEMMERLIEDE EN SPAARNWOUDE.**

Aan de raad,

### **Inleiding/aanleiding**

De discussie over de toekomst van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is al jaren gaande. In 2012 kwam hieruit het toekomstproces/-project 'Horizon en Stip' voort.

In de huidige situatie ligt de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ingeklemd tussen een aantal (middel)grote gemeenten. Op de oost-west as bevinden zich de grootstedelijke gebieden van respectievelijk de gemeenten Amsterdam en Haarlem terwijl op de noord-zuid as de middelgrote gemeenten Velsen, Zaanstad en Haarlemmermeer liggen. De laatstgenoemde gemeenten kenmerken zich meer door een mengvorm van landelijk- en stedelijk gebied.

De bestuurlijke en ambtelijke organisatie van Haarlemmerliede en Spaarnwoude oriënteert zich (met veel verbonden partijen) voornamelijk op het westen en in mindere mate op het zuiden en oosten (richting Haarlemmermeer en Amsterdam). De inklemming wordt letterlijk danig gevoeld mede door het gegeven dat in het verleden gebiedsdelen van Haarlemmerliede en Spaarnwoude naar nabuurgemeenten zijn overgegaan én de intenties met betrekking tot de realisatie van een Houtrakhaven op het grondgebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Tegelijkertijd is in toenemende mate gemeentelijke inzet nodig voor regionale aangelegenheden als 'Schiphol', 'veiligheid', 'Noordzee kanaalgebied', 'infrastructuur' et cetera.

In zijn algemeenheid zien de Nederlandse gemeenten zich geconfronteerd met vermindering van rijksinkomsten (zijnde de algemene en specifieke uitkeringen) en verdere decentralisaties, met efficiency kortingen, van rijksbeleid als taken die een hoge mate van specialisatie vergen (onder andere binnen het ruimtelijk domein en het sociaal domein). Ook de kwaliteitseisen ten aanzien van onder meer dienstverlening, vergunningverlening, en gemeentelijke (basis)administraties nemen flink toe. Daarnaast lijkt de schaalvergroting op allerlei maatschappelijke en economische fronten als in de zorg, het onderwijs, het bedrijfsleven et cetera door te gaan. Bovendien vragen bovenlokale belangen juist in een gemeente als Haarlemmerliede en Spaarnwoude steeds prominenter aandacht én inzet.

Kortom: de taakverzwaring zal verder toenemen en de uitvoering van taken zal steeds vaker plaatsvinden in een multischalig krachtenveld.

Medio september 2014 heeft u, als vervolg op het WagenaarHoes-rapport van december 2013, besloten Berenschot opdracht te geven tot het uitvoeren van een verdiepingsonderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. In april 2015 heeft Berenschot het eindrapport over de bestuurlijke toekomst van Haarlemmerliede en Spaarnwoude opgeleverd. De resultaten van dit

verdiepingsonderzoek liggen thans ter ondersteuning van de besluitvorming voor.

In zijn totaliteit is vanaf 2012 samen met alle stakeholders als inwoners en ondernemers een uitgebreid en zorgvuldig proces van gesprekken, interviews, peilingen, opvattingen, opinies, digitale poll, bijeenkomsten, overleggen, (e)debatten, enquêtes, informatiebulletins, digitaal nieuwsblad, rapporten et cetera belopen. Dit alles met het oog op het belang van gemeenschap, bedrijven en gebied. Gebruik makend van alle ideeën, kennis, gegevens, informatie en adviezen zijn thans de randvoorwaarden ingevuld om een richting gevend besluit te kunnen nemen over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

In dit voorstel komen achtereenvolgens aan de orde:

- het besluitvormingsproces vanaf 2012
- het vastgestelde waarde profiel
- onderzoeksvragen/beleidskaders
- de rapporten van WagenaarHoes en Berenschot
- advies burgemeester en wethouders
- financiële gevolgen
- inspraak en communicatie.

### **Besluitvormingsproces vanaf 2012**

Er wordt al jaren gesproken over de toekomst van de gemeente, maar in 2012 is het toekomstproces op wens van de gemeenteraad nadrukkelijker in gang gezet.

Begin 2012 heeft de gemeenteraad unaniem een motie aangenomen om onderzoek te doen naar verdere strategische en tactische samenwerking. Met deze motie als basis is er in mei 2013 een werkgroep samengesteld, bestaande uit een vertegenwoordiging van de raad en college. De werkgroep heeft geconcludeerd dat het erg moeilijk wordt om in de toekomst een zelfstandige gemeente te blijven en dat de beste toekomstoptie een fusie met (een) andere gemeente(n) is.

Tijdens de openbare ronde tafel bijeenkomsten in september 2013 zijn de aanwezige inwoners en ondernemers geïnformeerd over de bovengenoemde ontwikkelingen en de toekomst van de gemeente. Ook is hen gevraagd om belangrijke punten van de gemeente te benoemen. De uitkomsten van de rondetafelbijeenkomsten zijn vervolgens meegenomen in de nota 'realistisch perspectief Haarlemmerliede en Spaarnwoude' (Pdf. 139 KB).

De nota omschrijft onder andere waarom het voor de gemeente moeilijk is om in deze omvang zelfstandig te blijven in de toekomst. De gemeenteraad neemt uiteindelijk een besluit over de nota. In oktober 2013 werd de nota voor het eerst behandeld in de commissievergadering. De raad vroeg om een nadere onderbouwing van de nota en wilde daarvoor werkbezoeken afleggen bij gemeenten met andere organisatievormen (fusie- en/of samenwerkingsmodellen). Er hebben al verschillende werkbezoeken plaatsgevonden, onder andere bij Graft-De Rijk, Bloemendaal/Bennebroek, SúdWest Fryslân, Amstelveen/Aalsmeer en Ten Boer. In de vergadering van 3 december 2013 heeft de commissie hierover verder gesproken.

In januari 2014 vergaderde de commissie Raadsvoorbereiding opnieuw over de nota 'Realistisch perspectief Haarlemmerliede en Spaarnwoude' en de nadere onderbouwing over de zelfstandigheid van de gemeente. Op basis van verschillende onderzoeken naar de bestuurskracht van de gemeente werd geconcludeerd dat maatregelen noodzakelijk zijn. Ook besloot de gemeenteraad dat nader onderzoek wenselijk was en werd de verdere uitwerking van het proces 'Horizon en Stip' destijds uitgesteld tot na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014.

In april 2014 is er een nieuwe gemeenteraad en een nieuw college van burgemeester en wethouders gekomen. Het toekomstproces wordt dan vervolgd. Het collegevoorstel van 1 juli bevat een stappenplan en een omschrijving van aanvullende onderzoeken. Zo vinden er verdiepingsonderzoeken plaats naar de houdbaarheid van een zelfstandige gemeente afgezet tegen andere bestuursvormen.

In juli 2014 hebben burgemeester en wethouders een voorstel aangenomen over het vervolg van het proces 'Horizon en Stip'. Het voorstel beschrijft de planning en de verdere onderzoeken die gedaan worden met betrekking tot de toekomst van de gemeente. In september 2014 is het raadsbesluit genomen om Berenschot opdracht te verstrekken tot het uitvoeren van een verdiepingsonderzoek.

Van september 2014 tot heden is gewerkt aan het verdiepingsonderzoek. In deze periode zijn vanuit geschiedenis, statistieken, besprekingen, debatten, interviews, raadplegingen, opinies, enquêtes, analyses et cetera veel informatie en gegevens verzameld. Dit is door Berenschot verwerkt en uitgebreid opgenomen in het rapport. Berenschot heeft daaraan conclusies en aanbevelingen verbonden. Op 8 april is het definitieve rapport van Berenschot openbaar gemaakt én zijn personeel, pers, ondernemingsraad en inwoners et cetera door Berenschot hierover geïnformeerd.

Hierna zijn het proces stappen chronologisch weergegeven:

- *Februari 2012*

De gemeenteraad neemt een motie aan om onderzoek te doen naar verdere strategische en tactische samenwerking.

- *November 2012*

Het college heeft een nota opgesteld ter uitvoering van de motie.

- *Februari 2013*

De nota van burgemeester en wethouders, van november 2012, heeft een addendum (toevoeging) gekregen in verband met de actuele ontwikkelingen onder andere op rijksniveau.

- *Mei 2013*

Er is een werkgroep samengesteld bestaande uit een vertegenwoordiging van de raad en het college. De werkgroep heeft geconcludeerd dat het behoud van een zelfstandige gemeente onrealistisch is.

- *Augustus 2013*

Eind augustus is de concept-nota 'Realistisch perspectief voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude' opgesteld. De raad dient over deze nota te besluiten.

- *September 2013*

Inwoners en ondernemers zijn uitgenodigd voor rondetafelbijeenkomsten over de toekomst van de gemeente en om belangrijke kenmerken van de gemeente te benoemen die behouden moeten blijven in de toekomst.

- *Oktober 2013*

Eerste behandeling van de nota in de commissievergadering. Op verzoek van de raad dient de nota nader onderbouwd te worden en dienen er werkbezoeken afgelegd te worden bij gemeenten met andere organisatievormen (andere samenwerkingsmodellen).

- *November 2013*

In de commissievergadering is het proces aangescherpt. De fractievoorzitters hebben besloten om het besluit door de raad niet in december te laten nemen, maar in januari.

- *December 2013*

De raad gaat opnieuw in gesprek over het toetsingskader dat nodig is om een nadere onderbouwing op te stellen voor de keuze die de raad in januari moet maken.

- *Januari – februari 2014*

De gemeenteraad besluit dat de nieuwe gemeenteraad over de route van de toekomst moet besluiten. Dat zal na de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014 gebeuren. De raad zal daarna het college opdracht geven om een uitgebreid uitwerkingsplan op te stellen dat onder andere beschrijft wat de gemeente voor de gemeenschap wil behouden. Verder staat in dat plan wanneer en welke stappen de gemeente op weg naar een nieuwe situatie gaat nemen.

Er zijn bijeenkomsten georganiseerd voor inwoners en ondernemers over het waarde profiel (dit profiel geeft aan wat de belangrijkste kenmerken van de gemeente zijn die wij moeten behouden in de toekomst).

Het waarde profiel wordt vastgesteld.

- *Maart – mei 2014*

Gemeenteraadsverkiezingen en een nieuw college van burgemeester en wethouders + een nieuwe gemeenteraad.

- *Juli – oktober 2014*

Burgemeester en wethouders nemen besluit over (de planning van) een verdiepingsonderzoek.

De gemeenteraad besluit opdracht te geven aan Berenschot voor het houden van een verdiepingsonderzoek. Daartoe worden bijvoorbeeld vragenlijsten voor de medewerkers opgesteld.

- *November – december 2014*

Het verdiepingsonderzoek wordt uitgevoerd inclusief interviews (ook met het maatschappelijk middenveld). Regelmatig worden in de processtuurgroep 'horizon en stip' én het college van burgemeester en wethouders de bevindingen besproken en mogelijke doorvertaling naar scenario's.

- *Januari – maart 2015*

Alle informatie uit (thema)bijeenkomsten, gesprekken, overleggen, enquêtes, raadplegingen et cetera met commissie, gemeenteraad, inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, provincie Noord-Holland, regiogemeenten wordt verzameld in het concept rapport van Berenschot over het verdiepingsonderzoek. Ook is er eind maart nog een raadsconferentie over dit rapport.

- *April-juni 2015*

Er zijn/worden diverse openbare inwonersbijeenkomsten georganiseerd. Ook staan nog twee commissievergaderingen en een raadsvergadering op het programma. Op 16 juni neemt uw gemeenteraad een richtinggevend besluit over de bestuurlijke toekomst van Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

## **Waarde profiel**

De identiteit van Haarlemmerliede en Spaarnwoude wordt voor een belangrijk deel gevormd door het landelijke karakter met belangrijke groene waarden. Inwoners hechten veel belang aan het groene gebied tussen Amsterdam en Haarlem, dat een open en landelijk karakter geeft in de stedelijke omgeving.

De kleinschaligheid en eigenheid van de verschillende dorpen ondersteunt deze identiteit. Daarbij heeft ieder dorp ook zijn eigen identiteit. Spaarndam en Halfweg als grotere dorpen met een mix van woningen, bedrijven en voorzieningen. Haarlemmerliede, Penningsveer en Spaarnwoude als buurtschappen. Er wordt veel waarde gehecht aan de leefbaarheid in de dorpen. Daarvoor is het behoud van voorzieningen zoals winkels, scholen, dorpshuizen, sportvoorzieningen en kinderspeelplaatsen cruciaal.

Inwoners en bedrijven zijn er zeer eensgezind over dat deze waarden behouden moeten blijven.

Verderop worden de belangrijkste waarden die de identiteit van Haarlemmerliede en Spaarnwoude als woon- en werkomgeving en als recreatiegebied bepalen uitgewerkt. De gemeenschappen in Haarlemmerliede en Spaarnwoude willen dat deze waarden ook in de toekomst behouden blijven.

Eén van de belangrijkste onderdelen in de route naar de toekomst van de gemeente is daarom het waarde profiel.

Bij het opstellen van het waarde profiel is gebruik gemaakt van de documenten 'verbindend groen', 'strategische visie', 'bestemmingsplan buitengebied' en 'structuurvisie 2035/samen naar een groene, duurzame en economisch sterke gemeente in 2035'. Daarnaast is de input van inwoners en ondernemers gebruikt. Deze input is opgehaald tijdens verschillende bijeenkomsten in 2013 en 2014.

Het waarde profiel bestaat uit TIEN BELANGRIJKE WAARDEN:

1. De groene bestemming van de Groene Buffer en de natuurwaarden blijven behouden.

Het groene gebied rond Haarlemmerliede en Spaarnwoude fungeert als centraal metropolitaans parklandschap in de sterk verstedelijkte regio. Het kenmerkt zich door natuurwaarden, recreatiemogelijkheden en agrarisch gebruik. De natuurwaarden leveren, naast de ecologische betekenis, een meerwaarde voor de beleving en uitstraling van het gebied. Het is een in- en extensief recreatief uitloopgebied voor de inwoners van de gemeente, van de regio en elders uit het land. Om de beleving en het beheer van het groen te versterken is een groenstructuurplan vastgesteld. Door uitvoering te geven aan dit plan worden de groenstructuren onderhouden en de herkenbaarheid ervan versterkt. Op deze wijze spant het bestuur van Haarlemmerliede en Spaarnwoude zich actief in om de groene bestemming van de Groene Buffer en de natuurwaarden te behouden. Er wordt veel belang aan gehecht dat hier ook in de toekomst actief uitvoering aan wordt gegeven. Eventuele uitbreiding van Haven Amsterdam in de Houtrakpolder is geen optie.

2. Door recreatieve activiteiten in het groene landschap te bevorderen blijft de belevingswaarde van het buitengebied groot.

Recreatie is in allerlei vormen aanwezig in het buitengebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Intensieve recreatie is vooral te vinden aan de randen van het groene gebied, waar directe ontsluiting van het autoverkeer plaatsvindt en parkeervoorzieningen aanwezig zijn. De mate van intensiviteit van recreatieve functies wordt, verder het gebied in, afgepeld tot extensieve vormen zoals wandelen, fietsen en het benutten van het groen als 'kijkgroen'. Watergangen worden dagelijks benut voor zowel de beleving als het gebruik: door het creëren van doorgaande routes over het water is een interessant netwerk ontstaan voor recreatief watergebruik. De aanwezige forten van de Stelling van Amsterdam dragen bij aan de beleving van de zone langs het water. Ook voor de toekomst wordt veel belang gehecht aan deze recreatieve waarden.

3. De leefbaarheid in de dorpen en in het buitengebied blijft behouden door een aantrekkelijk, veilig en gezond leefklimaat voor inwoners, werkenden en bezoekers te stimuleren.

Het bestuur en de inwoners van Haarlemmerliede en Spaarnwoude maken zich sterk voor een beperking van de overlast door onder meer de nabijgelegen luchthaven Schiphol, de Amsterdamse haven, de rijkswegen A9 en A200, de spoorverbinding Haarlem – Amsterdam en verschillende tracés van kabels en leidingen. Ook het behoud van voorzieningen wordt bevorderd. Om de leefbaarheid op peil te houden is verder van belang om nieuwe woningen te realiseren voor de eigen bevolking. Het gaat dan vooral om woningen voor ouderen en voor jongeren. Daarbij wordt bestaande ruimte binnen de bebouwde kom zo goed mogelijk benut. Deze inbreiding mag niet ten kosten gaan van het dorpse karakter. Om de leefbaarheid te bevorderen onderhoudt de gemeente ook binnen de dorpen aantrekkelijke groenstructuren. Behoud van de leefbaarheid is ook voor de toekomst een belangrijk thema.

4. De bestaande gemeenschapszin en het gemeenschapsgevoel in de dorpen wordt actief bevorderd.

De gemeenschapszin is iets van de inwoners zelf. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het rijke verenigingsleven. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude stimuleert dit wel met subsidies voor bijvoorbeeld sportverenigingen en culturele instellingen zoals bibliotheekwerk en muziekgezelschappen. Ook het in stand houden van voorzieningen zoals dorpshuizen en scholen draagt bij aan het bevorderen van gemeenschapszin. Voor de toekomst is van groot belang dat de gemeenschapszin in de dorpen behouden blijft. Dat kan bijvoorbeeld met een actief dorpen- of kernenbeleid.

5. De lokale verbindingen tussen de dorpen blijven op een adequaat peil door in te zetten op een goede infrastructuur.

Voor de bereikbaarheid van de dorpen hechten inwoners specifiek belang aan verbindingen tussen de dorpen. Een lichte vorm van openbaar vervoer is een minimaal vereiste. De voordelen van het station in Halfweg en de weer in de dienstregeling opgenomen buslijn 14 dienen optimaal benut te worden. Ook het onderhoud van lokale wegen is een belangrijk aandachtspunt. Tegelijkertijd is de inzet om sluisverkeer, dat vooral tijdens de spitsuren overlast geeft, tegen te gaan. Voor fietsers geldt dat veel belang wordt gehecht aan veilige fietsverbindingen tussen de dorpen en tussen de omliggende steden en aan recreatieve routes in het buitengebied. Aandacht voor lokale verbindingen tussen de dorpen is ook in de toekomst van groot belang.

6. Bedrijvigheid die past in de ruimtelijke structuur wordt gestimuleerd.

Haarlemmerliede en Spaarnwoude biedt ruimte voor bedrijvigheid op uiteenlopende schaal. In het PolanenPark is ruimte voor grootschalige bedrijvigheid in hogere milieucategorieën met een regionale functie. Binnen de dorpen is er ruimte voor kleinschaligere bedrijvigheid en detailhandel. Sugar City biedt ruimte voor vernieuwende initiatieven. In het buitengebied is er ruimte voor agrarische en recreatieve bedrijven. Het agrarisch gebruik van het groene gebied heeft een economische betekenis en draagt bij aan de instandhouding en het beheer van het groene gebied. Een agrarische uitstraling van delen van het groengebied maakt dat het een uniek stuk plattelandsgemeente binnen de Randstad is. Steeds vaker wordt agrarische bedrijvigheid gecombineerd met functies als recreatie, zorg, natuurbeheer en de verkoop van (streek)producten in boerderijwinkels. De gemeenschap hecht er veel waarde aan dat er ook in de toekomst ruimte is voor uiteenlopende vormen van bedrijvigheid, zonder dat dat de leefbaarheid en het karakter van Haarlemmerliede en Spaarnwoude aantast.

7. De waarde van cultureel erfgoed wordt bevorderd door dit te beschermen en op een passende manier toegankelijk te maken.

Het cultureel erfgoed zoals het Fort Penningsveer, de paardenmuur in Haarlemmerliede, het stoomgemaal en de sluisjes in Halfweg en het historische kerkje de Stompe Toren in Spaarnwoude hebben een grote culturele waarde. Behoud is daarom van groot belang. Het aantrekkelijk maken van het culturele erfgoed voor bezoekers zonder daarmee afbreuk te doen aan het historische karakter versterkt deze waarde. In combinatie met het groene buitengebied draagt dit bij aan de aantrekkelijkheid van het gebied als recreatiegebied. De gemeenschap hecht er veel belang aan om dit culturele erfgoed ook in de toekomst te behouden.

8. Het huidige voorzieningenniveau blijft behouden.

Voorzieningen, zoals winkels, zorg- en welzijnsinstellingen, scholen, dorpshuizen en sportverenigingen zijn belangrijk voor de bewoners. Het behoud van de huidige voorzieningen is in deze tijd van schaalvergroting een belangrijke uitdaging. De economische omstandigheden nopen Haarlemmerliede en Spaarnwoude te kiezen voor optimalisatie en herstructurering van de huidige voorzieningen. Bundeling, goede afstemming op de doelgroepen en multifunctionaliteit van voorzieningen zorgen ervoor dat zij behouden blijven. Hierbij kan worden gedacht aan koppeling van bepaalde functies, maar ook van een

functionele samenvoeging. Voorbeelden zijn een medisch centrum, brede school of een bundeling van sportvoorzieningen. Ook in de toekomst is van groot belang dat het voorzieningenniveau op een adequaat niveau blijft voor de leefbaarheid in Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

9. De gemeentelijke dienstverlening blijft minimaal op het huidige kwaliteitsniveau, waarbij de lijnen tussen inwoners, bedrijven en gemeente zo kort mogelijk blijven.

De bovenstaande waarden voor de toekomst te behouden is oprechte betrokkenheid van de gemeente nodig. Niet omdat de gemeente alles zelf kan doen, maar wel om de gewenste lijnen uit te zetten en te stimuleren dat initiatieven in de samenleving worden genomen die de waarden ondersteunen. Daarvoor is een financieel gezonde gemeente nodig, die in staat is alle taken adequaat uit te voeren en van nature inwoners en ondernemers betreft bij belangrijke initiatieven. Zo blijven de lijnen zo kort mogelijk. Een gericht kernenbeleid, dat inspeelt bij de behoeften van de verschillende dorpen, is een zeer geschikte manier om ook in de toekomst de leefbaarheid in de dorpen te stimuleren. Veel inwoners hechten er bovendien aan dat zij tegen acceptabele kosten ook in de toekomst terecht kunnen in Halfweg voor producten zoals een paspoort of rijbewijs.

10. Gemeentelijke belastingen blijven op een betaalbaar niveau.

Het adequaat uitvoeren van de wettelijke taken en het behouden van de hierboven beschreven waarden vraagt een aanzienlijke inspanning van de gemeente. Dit mag er niet toe leiden dat de kosten voor inwoners en ondernemers onevenredig stijgen. In de afgelopen jaren is het tarief voor de Onroerende Zaak Belasting (OZB) volgens de COELO1-norm steeds gemiddeld in vergelijking met andere gemeenten in Noord-Holland<sup>2</sup>. Ook andere gemeentelijke belastingen, zoals de afvalstoffenheffing, hondenbelasting en rioolbelasting zijn nu redelijk gemiddeld. Ook in de toekomst zullen de tarieven voor OZB en andere gemeentelijke belastingen op een gemiddeld niveau moeten blijven in vergelijking met andere gemeenten in de regio.

Naast dit waarde profiel zijn door de gemeenteraad onderzoeksvragen over de bestuurskracht geformuleerd. Verder hebben WagenaarHoes en Berenschot beleidskaders gehanteerd zie hierna het onderdeel 'onderzoeksvragen/beleidskaders'.

### **Onderzoeksvragen/beleidskaders**

De gemeenteraad maakt de afweging voor de beste bestuurlijke toekomst voor de gemeenschap en het gebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude vanuit eigen kracht. Burgemeester en wethouders en de gemeenteraad hebben deze lijn ook meerdere keren bevestigd. De complexiteit van de afweging vanuit eigen kracht zit in het feit dat hiervoor twee ogenschijnlijk tegenstrijdige afwegingen gelden. Deze afwegingen als opgenomen in het rapport van Berenschot zijn:

• *Belang en tempo*

Het belang van de gemeenschap en het gebied staat voorop. De gemeenteraad kiest vanuit dit belang zijn bestuurlijke toekomst en wenst regie vanuit eigen kracht te voeren. Graag kiest de raad daarbij het tempo en de zorgvuldigheid die hij zelf nodig acht. De gemeenteraad hecht grote waarde aan de kwaliteit van de inhoud en het proces. De gemeenteraad laat zich niet dwingen in een situatie waar het tempo door anderen wordt opgelegd.

• *Belang en momentum*

Het belang van de gemeenschap staat voorop. De gemeenteraad kiest vanuit dit belang zijn bestuurlijke toekomst en wenst regie vanuit eigen kracht te voeren. Graag benut de raad daarbij het momentum dat aanwezig is. Er is (nog) geen externe druk en de provincie staat achter de gekozen aanpak. De gemeenteraad beseft echter dat dit momentum niet altijd voortduurt en wil daarom dit unieke moment benutten om overtuigend richting te geven aan de bestuurlijke toekomst.

Met deze twee invalshoeken in het achterhoofd heeft de gemeenteraad besloten een zorgvuldig proces vorm te geven wat voor de zomer van 2015 moet eindigen in een besluit over de richting van de bestuurlijke toekomst.

De gemeenteraad heeft als centrale vraag gesteld aan:

1. WagenaarHoes: 'redden wij het als zelfstandige gemeente of niet'?
2. Berenschot: 'wat is nodig om zelfstandig te blijven, afgezet tegen andere varianten'?

WagenaarHoes heeft in zijn onderzoek de provinciale criteria voor regionale en gemeentelijke bestuurskracht gehanteerd.

Een gemeente is volgens de provincie Noord-Holland bestuurskrachtig als zij:

- \* haar wettelijke taken adequaat uitvoert
- \* naar behoren bijdraagt aan regionale opgaven
- \* lokale wensen weet te vertalen in eigen ambities en deze realiseert
- \* in kan spelen op wensen en ambities van andere overheden
- \* de uitvoering van al haar taken effectief en efficiënt organiseert, en hierop ook regie houdt.

Berenschot heeft in zijn onderzoek het beleidskader gemeentelijke herindelingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gehanteerd:

- \* *Draagvlak*: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk

Draagvlak voor een herindeling is belangrijk. Het streven moet zijn gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen.

- \* *Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid*

Het is van betekenis dat de nieuwe gemeente een interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid zonder het belang van dorpen en kernen te miskennen.

- \* *Bestuurskracht*

In essentie kan worden gesteld dat gemeenten bestuurskrachtig zijn als zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van hun maatschappelijke omgeving wordt gehandeld.

- \* *Evenwichtige regionale verhoudingen*

Ook opgeschaalde gemeenten blijven relaties met elkaar onderhouden, via formele samenwerking en anderszins.

- \* *Duurzaamheid*

De nieuwe gemeente hoort duurzaam in staat te zijn de gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren.

- \* *Financiën (toegevoegd door de gemeenteraad)*

Op hoofdlijnen is de vermogens- en financiële positie vergeleken met de regiogemeenten; daarnaast is een financiële vergelijking gemaakt binnen mogelijke opties voor de bestuurlijke toekomst.

### **Rapporten van WagenaarHoes en Berenschot**

In het licht van bestuurskrachtmeting en strategische verkenning heeft Berenschot de ambities, opgaven en uitdagingen van Haarlemmerliede en Spaarnwoude bij elkaar gevoegd voor een totaal beeld.

#### *Lokale en regionale ambities*

Kijkend naar ambities valt op dat er een zekere mate van spanning tussen en ongelijkheid in de richting zit van de eigen ambities en de regionale opgaven. Er ontstaat al snel een kans op een botsing tussen de regionale belangen (groengebied, economie, druk op ruimte) en de lokale ambities en opgaven (groene buffer, voorzieningen op peil, sociale samenhang borgen). Wat ook opvalt, is dat er een verschil is tussen de ambities van Haarlemmerliede en



Spaarnwoude (landelijkheid behouden, groene buffer, sociale samenhang) en de regionale en lokale opgaven (redelijk hoge mate van grootstedelijke opgaven inclusief projectportfolio van de gemeente). Dit compliceert het proces om te komen tot een succesvolle samenhang van ambities en opgaven, terwijl vanuit gemeenschappelijke regiODOELSTELLINGEN de krachten als ten aanzien van een open groene zone tussen Amsterdam en Haarlem juist gebundeld zouden mogen worden.

Overkoepelend beeld eigen ambities, opgaven en uitdagingen

Als we nader naar de ambities, opgaven en uitdagingen kijken levert dat het volgende beeld op:

- *Ambities*: de ambities zijn krachtig gekoppeld aan leefbaarheid en vitaliteit van de kernen en het behoud en de uitbouw van de kwaliteit van de groene buffer; de ambities komen voort uit trots en een sterke wil én uit de angst om te verliezen wat nu aanwezig is (behouden huidige kwaliteit).
- *Opgaven*: de regionale opgaven zijn substantieel en gaan over de vitaliteit van de regio; dat is een vitaliteit waar Haarlemmerliede en Spaarnwoude van mee profiteert, maar ook een vitaliteit die druk zet op de ambities van de gemeente; dat is terug te zien in de eigen lokale opgaven.
- *Uitdagingen*: de uitdagingen liggen vooral op het organisatorische en bestuurlijke vlak; in het licht van de ambities en regionale en lokale opgaven zijn dit wel zeer relevante uitdagingen die direct samenhangen met de inhoudelijke ambities en opgaven; de meeste zorgen maken de direct betrokkenen zich om de ambtelijke organisatie van de gemeente.

Het totaal van ambities, opgaven en uitdagingen leidt tot een duidelijk beeld

- het behouden en versterken van de waarde van de groene buffer plus de leefbaarheid van de kernen in Haarlemmerliede en Spaarnwoude staat centraal in het denken
- deze centrale gedachte moet gerealiseerd worden in een regionale setting waar (ook) aan andere –meer grootstedelijke belangen en opgaven wordt gehecht
- het college wordt op de inhoudelijke thema's in deze regionale setting ondersteund door een organisatie met beperkte capaciteit en financiële middelen.

De gemeenteraad heeft als centraal antwoord gekregen van:

1. WagenaarHoes: 'de gemeente is steeds minder in staat proactief en bestuurskrachtig op te treden; de opgaven vragen steeds meer deskundigheid en specialisatie; door de krappe financiële positie is het onmogelijk de bestuurskracht serieus te verbeteren; de wensen en behoeften van inwoners, ondernemers en organisaties kunnen steeds minder goed gerealiseerd worden; op een termijn van ongeveer vijf jaar is het bestaansrecht ten einde onder andere door serieus merkbare achterstanden'.
2. Berenschot: 'de toekomst voor gemeenschap en gebied vraagt veel bestuurskracht met voldoende draagkracht; bestuurlijke zelfstandigheid levert te weinig bestuurskracht om de belangen van gemeenschap en gebied duurzaam te behartigen; bestuurlijke opschaling (=gemeentelijke herindeling) biedt het meeste perspectief op voldoende bestuurs- en zeggingskracht'.

### **Advies burgemeester en wethouders**

Alles overziende hebben wij ons nader gebogen op wat het beste vervolg zou kunnen zijn voor het behartigen van de belangen voor gemeente en gebied c.q. voor inwoners en ondernemers. Aan de hand van de stip (=richting gevend besluit gemeenteraad) op de horizon zal gekoerst worden richting de best passende, realistische en toekomstbestendige oplossing in de zeer specifieke situatie van onze gemeente. Uitgangspunt hierbij is onder andere het in eigen hand houden van de regie tijdens het vervolgproces.

Wat ons betreft is er naar aanleiding van de centraal gestelde vragen een eenduidige conclusie.

***De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude kan in de huidige vorm en omvang niet blijven bestaan. Gelet op alle analyses, conclusies en aanbevelingen opteert ons college voor het opschalen van Haarlemmerliede en Spaarnwoude richting bestuurlijke fusie.***

Op basis van de top twee belangen van Haarlemmerliede en Spaarnwoude namelijk: 'behoud en versterking van het groene gebied tussen Haarlem en Amsterdam', én 'behoud en versterking van de leefbaarheid in de kernen' ligt een vorm van bestuurlijke fusie voor de hand.

Gericht op bestuurlijke fusie kan worden verkend op welke wijze de top twee belangen én overigens het waarde profiel het best worden gediend; tevens kan worden nagegaan of dan sprake is van een aanvaardbaar evenwicht tussen (maatschappelijke) kosten en (maatschappelijke) baten evenals of de bestuurskracht op het juiste niveau kan worden gebracht.

Een dergelijke benadering c.q. opdracht geeft de meeste ruimte om 'op pad' te gaan naar die constellatie waarin de grootste belangen van Haarlemmerliede en Spaarnwoude het meest duurzaam tot hun recht (gaan) komen. Tegelijkertijd kan de sterkst mogelijke positie van Haarlemmerliede en Spaarnwoude in het vervolgproces worden bewerkstelligd.

### **Het vervolgproces**

Voor het toekomstperspectief van Haarlemmerliede en Spaarnwoude zijn veel ideeën, gegevens, informatie, adviezen, meningen, analyses et cetera ter beschikking gekomen. Na alle proces stappen in het totale traject van de bestuurlijke toekomst van onze gemeente is in de periode april t/m juni 2015 de finale afweging aan de orde om te komen tot een richting gevend besluit van uw raad. De politieke overwegingen met standpuntenbepaling kunnen nu ruim baan krijgen.

Het richtinggevende besluit van uw raad ten aanzien van de bestuurlijke toekomst van de gemeente vormt slechts het startpunt van de daadwerkelijke uitvoering van een van de opties. Een breed gedragen rapport, betrokkenheid van de gemeenschap, een zorgvuldig proces van de raad en eenduidige besluitvorming zijn de voorwaarden voor het maken van een volgende stap. Al deze voorgaande stappen krijgen pas betekenis bij een praktisch vervolg waarin concreet handen en voeten wordt gegeven aan het besluit. Uiteindelijk zal dit hele traject dan ook leiden tot vervolgstappen van Haarlemmerliede en Spaarnwoude samen met één of meer gereede partners.

In het vervolgproces dient de gemeenschap actief betrokken te zijn. Zowel op het inhoudelijk vlak, het ontwerpende vlak, als in gedachtewisselingen. Betrokkenheid moet gegarandeerd zijn; voor een succesvolle transitie is draagvlak onontbeerlijk. Na de gezamenlijke vervolgstap zal wederom een besluit van de gemeenteraad gevraagd worden. Dit besluit zal bestaan uit een definitief "GO/NO GO" voor opschaling met wie.

### **Financiële gevolgen**

Het vervolgproces zal middelen als tijd en geld vergen. Een en ander zal in fases worden uitgewerkt.

### **Inspraak en communicatie**

De dialoog met inwoners, ondernemers en provincie, en het overleg met alle belanghebbenden zal worden ondersteund door een communicatieplan.

## **Voorstel**

1. Kennis nemen van het Berenschot rapport 'verdiepingsonderzoek bestuurlijke toekomst Haarlemmerliede en Spaarnwoude' (inclusief bijbehorende bijlagen).
2. De conclusies en aanbevelingen van Berenschot en voordien de conclusies en aanbevelingen van WagenaarHoes mede gebruiken als basis voor het te nemen richting gevend keuzebesluit (zie ook eerdere besluitvorming in januari 2014).
3. Besluiten, dat met het oog op de strategische ontwikkelrichting het niet wenselijk is voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de huidige vorm en omvang bestuurlijk zelfstandig te blijven voortbestaan.
4. Besluiten, dat gekoerst gaat worden richting bestuurlijke fusie.
5. Burgemeester en wethouders opdragen om in samenspraak met inwoners, ondernemers en provincie Noord-Holland, én in overleg met gereede partners te komen tot een afronding van een nadere verkenning van fusiemogelijkheden.
6. Met betrekking tot een bestuurlijke fusie waaronder varianten als fusie met delen van aangrenzende gemeenten dan wel met één regiogemeente in zijn geheel of met meerdere regiogemeenten in hun geheel, burgemeester en wethouders opdracht geven een plan van aanpak op te stellen.
7. Als primaire uitgangspunten voor een eventuele fusie hanteren 'behoud en versterking van het groengebied tussen Haarlem en Amsterdam' (in de volksmond 'de groene buffer') én 'behoud versterking van de leefbaarheid in de kernen', en overigens het vastgestelde waarde profiel.
8. In het plan vermeld onder 6 uitgaan van enerzijds een zakelijke en inhoudelijke pijler, en anderzijds een pijler die een krachtige betrokkenheid met gemeenschap en bedrijfsleven over het fusieperspectief waarborgt; het plan bevat tenminste een beoordelingsmodel voor de verschillende (delen van) gemeenten, een communicatieplan over onder andere de rol van inwoners en ondernemers in het proces, een realistisch tijdpad, de positie van de medewerkers van de gemeente, een interim werkmodel voor de ambtelijke organisatie tot het moment van een definitief herindelingsproces en een financiële paragraaf ten behoeve van het veranderingsproces.
9. De uitkomsten van verkenning en aanpak aan uw raad voorleggen na het zomerreces 2015 en op basis daarvan nadere voorstellen formuleren.

Halfweg, 14 april 2015  
Burgemeester en wethouders van  
Haarlemmerliede en Spaarnwoude,  
P.J. Heiligers, burgemeester  
G.A. Koot, secretaris

## **Bijlagen**

Rapport WagenaarHoes  
Rapport Berenschot  
Raadsbesluit



SEC15/002

## **RICHTING GEVEND BESLUIT BESTUURLIJKE TOEKOMST GEMEENTE HAARLEMMERLIEDE EN SPAARNWOUDE.**

De raad van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 14 april 2015

Besluit:

1. Kennis te nemen van het Berenschot rapport 'verdiepingsonderzoek bestuurlijke toekomst Haarlemmerliede en Spaarnwoude' (inclusief bijbehorende bijlagen).
2. De conclusies en aanbevelingen van Berenschot en voordien de conclusies en aanbevelingen van WagenaarHoes mede te gebruiken als basis voor het te nemen richting gevend keuzebesluit (zie ook eerdere besluitvorming in januari 2014).
3. Dat met het oog op de strategische ontwikkelrichting het voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude niet wenselijk is in de huidige vorm en omvang bestuurlijk zelfstandig te blijven voortbestaan.
4. Dat gekoerst gaat worden richting bestuurlijke fusie.
5. Burgemeester en wethouders op te dragen om in samenspraak met inwoners, ondernemers en provincie Noord-Holland, én in overleg met gereede partners te komen tot een afronding van een nadere verkenning van fusiemogelijkheden.
6. Met betrekking tot een bestuurlijke fusie waaronder varianten als fusie met delen van aangrenzende gemeenten dan wel met één regiogemeente in zijn geheel of met meerdere regiogemeenten in hun geheel, burgemeester en wethouders opdracht te geven een plan van aanpak op te stellen.
7. Als primaire uitgangspunten voor een eventuele fusie te hanteren 'behoud en versterking van het groengebied tussen Haarlem en Amsterdam' (in de volksmond 'de groene buffer') én 'behoud versterking van de leefbaarheid in de kernen', en overigens het vastgestelde waarde profiel.
8. In het plan vermeld onder 6 uit te gaan van enerzijds een zakelijke en inhoudelijke pijler, en anderzijds een pijler die een krachtige betrokkenheid met gemeenschap en bedrijfsleven over het fusieperspectief waarborgt; het plan bevat tenminste een beoordelingsmodel voor de verschillende (delen van) gemeenten, een communicatieplan over onder andere de rol van inwoners en ondernemers in het proces, een realistisch tijdpad, de positie van de medewerkers van de gemeente, een interim werkmodel voor de ambtelijke organisatie tot het moment van een definitief herindelingsproces en een financiële paragraaf ten behoeve van het veranderingsproces.
9. De uitkomsten van verkenning en aanpak aan de gemeenteraad voor te leggen na het zomerreces 2015 en op basis daarvan nadere voorstellen te formuleren.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 16 juni 2015.

De griffier,

De voorzitter,

A.J. Kuijper

P.J. Heiliegiers