

KUNNEN WIJ HET NOG ZELFSTANDIG OF NIET?

NAAR EEN WELOVERWOGEN KEUZE
VOOR DE TOEKOMST VAN
DE GEMEENTE HAARLEMMERLIEDE EN SPAARNWOUDE

Opdrachtgever: Gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude
Project: Toekomst gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude
Rapport: Rapportage ter voorbereiding van besluitvorming over toekomstige
zelfstandigheid
Datum: 16 december 2013

WagenaarHoes Organisatieadvies
Hoofdstraat 69, Driebergen

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Aanpak	4
2. Bevindingen	5
3. Betekenis van de bevindingen	12
3.1. Analyse	12
3.2. Bestuurlijk keuzeproces	12
3.3. Zijn er nog alternatieven?	13
Bijlage 1: Toetsingskader	15
Bijlage 2: geraadpleegde documenten	17
Bijlage 3: Geïnterviewde personen	19

1. INLEIDING

1.1. AANLEIDING

In de afgelopen jaren is de druk op gemeenten sterk toegenomen. Steeds meer taken die een hoge mate van specialisatie vergen worden gedecentraliseerd, zoals de decentralisaties in het sociaal domein. Ook de kwaliteitseisen ten aanzien van onder meer dienstverlening, vergunningverlening en gemeentelijke administraties nemen flink toe. Daarnaast is er sprake van schaalvergroting op allerlei maatschappelijke fronten, zoals in de zorg, het onderwijs, et cetera. En dan hebben we nog de economische crisis die nu en in de komende jaren een zware wissel trekt op de overheidsfinanciën. Dit alles maakt het steeds lastiger om als kleine gemeente goed te presteren.

In februari 2012 heeft de raad van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude een motie aangenomen, waarin het college werd gevraagd om voorstellen te doen voor strategische en tactische samenwerkingsmogelijkheden om de kwetsbaarheid in de organisatie te verminderen. Sinds dat moment is de druk op de gemeente door onder meer de bovenstaande ontwikkelingen zodanig toegenomen dat in februari 2013 de behoefte ontstond om meer opties voor de toekomst te onderzoeken. Hierop ging de bestuurlijke werkgroep Horizon EN Stip, waarin alle raadsfracties vertegenwoordigd waren, aan de slag om de bestuurlijke toekomst te onderzoeken. De werkgroep kwam tot de conclusie dat het belang van inwoners en ondernemers niet werd gediend met voortzetting van de zelfstandigheid van de gemeente en heeft het college opdracht gegeven om een traject uit te werken om (beoogde) bestuurlijke fusie te realiseren.

In oktober 2013 werden de conclusies van de werkgroep in een raadsvoorstel aan de raad voorgelegd. Daarop gaven verschillende raadsfracties aan dat zij behoefte hadden aan een uitgebreidere onderbouwing. Daarop heeft de raad contact gezocht met raden van andere gemeenten die hebben gekozen voor fusie (Bennebroek, Graft-De Rijk, Súdwest-Fryslân) of juist voor zelfstandigheid met ambtelijke fusie oftewel een regiemodel (Ten Boer, Aalsmeer¹).

Tegelijkertijd is aan WagenaarHoes opdracht gegeven om te komen met een nadere onderbouwing voor de te maken keuze voor de toekomst op basis van een betrouwbaar onderzoek. Wij hebben veel ervaring met het adviseren en begeleiden van gemeenten bij ingrijpende bestuurlijke keuzes. Wij hebben bijvoorbeeld het Ten Boer-model en het BEL-model ontwikkeld omdat wij ervan overtuigd zijn dat kleine gemeenten in de juiste omstandigheden voordelen hebben. Maar wij hebben ook verschillende gemeenten, zoals Bennebroek en Boarnsterhim, geadviseerd om te fuseren, omdat dat onder hun omstandigheden de beste oplossing was. Wij zijn dus niet voor groot of klein, maar voor de best passende, realistische toekomstbestendige oplossing in de specifieke situatie van een bepaalde gemeente. Met deze open houding hebben wij onderzocht of de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude het nog als zelfstandige gemeente kan redden of niet.

¹ Er heeft nog geen bijeenkomst met de raad van Aalsmeer plaatsgevonden, maar het is de bedoeling om die alsnog in te plannen.

1.2. AANPAK

TE BEANTWOORDEN VRAAG

Wij zijn onze opdracht begonnen met het opstellen van een toetsingskader waarmee op betrouwbare wijze de vraag kon worden beantwoord: *'Redden wij het als zelfstandige gemeente of niet?'*

Om deze vraag zo afgewogen mogelijk te kunnen beantwoorden hebben wij een toetsingskader opgesteld. Daarbij hebben wij gebruik gemaakt naar de beleidskaders die het Rijk en de provincie Noord-Holland hiervoor hebben vastgesteld, naar documenten van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zelf en naar onze eigen ervaring. Het toetsingskader dat dit heeft opgeleverd is te vinden in bijlage 1.

Wij achten het van groot belang dat de raad het gehanteerde toetsingskader onderschrijft. Dit voorkomt dat het in een later stadium ter discussie komt te staan. Daarom hebben wij dit in de commissievergadering van 3 december 2013 met de raad besproken. Daarbij is de nuttige toevoeging gedaan om niet alleen te kijken naar de huidige situatie, maar ook naar de verwachtingen voor de komende vijf jaar.

LITERATUURSTUDIE EN INTERVIEWS

Op basis van het vastgestelde toetsingskader hebben wij vervolgens een quickscan uitgevoerd. Dat wil zeggen dat we in korte tijd een onderzoek op hoofdlijnen hebben gedaan om de vragen uit het toetsingskader kort maar scherp en goed onderbouwd te beantwoorden. Dit hebben wij gedaan op basis van literatuurstudie en interviews. Wij hebben daarbij gekeken naar de huidige situatie en de verwachtingen voor de komende vijf jaar.

Bij de literatuurstudie hebben wij een groot aantal beschikbare documenten bestudeerd. Deze zijn benoemd in bijlage 2. De interviews hadden als belangrijke functie om de beelden die uit de literatuurstudie naar voren kwamen nader te duiden. Daarbij dienden de vragen uit het toetsingskader als vragenlijst. Om zo veel mogelijk interessante informatie te krijgen hebben wij gekozen voor half-gestructureerde vraaggesprekken waarin veel ruimte was om door te vragen afhankelijk van de positie en ervaringen van de geïnterviewde personen. De namen van personen die wij hebben geïnterviewd zijn te vinden in bijlage 3.

2. BEVINDINGEN

Hieronder presenteren wij onze bevindingen. Wij volgen hierbij de vragen uit het toetsingskader (zie ook bijlage 1).

A. IS DE GEMEENTE HAARLEMMERLIEDE EN SPAARNWOUDE VOLDOENDE BESTUURSKRACHTIG?

1. Is de gemeente in staat om haar wettelijke taken adequaat uit te voeren?

In het algemeen kan worden gesteld dat de belangrijkste wettelijke taken tot nu toe redelijk goed worden uitgevoerd. Individuele ambtenaren en bestuurders doen hun uiterste best om cruciale taken zo goed mogelijk uit te voeren.

Op dit moment is op verschillende plaatsen in de organisatie zichtbaar dat bijvoorbeeld bij ziekte of bij nieuwe beleidsvragen de capaciteit onvoldoende is om aan alle wettelijke taken voldoende uitvoering te geven. In oktober 2013 heeft met MT een aantal personele knelpunten met het college besproken. Daarbij wordt geconstateerd dat de organisatie met 32 fte 10 fte kleiner is dan gemeenten van deze omvang gemiddeld zijn. In de afgelopen jaren is de formatie al iets teruggebracht, en daar is maar gedeeltelijk uitvoering in samenwerking voor in de plaats gekomen. Op dit moment zijn er knelpunten bij de uitvoering van taken op gebied van openbare orde en veiligheid, welzijn, onderwijs, onderwijshuisvesting, juridische taken, civiele techniek, ruimtelijke projecten, handhaving en archief, waarvoor het MT oplossingen vraagt. Daarnaast is op enkele plaatsen binnen de organisatie externe ondersteuning nodig vanwege ziekte van medewerkers. Deze verzoeken om externe ondersteuning stroken niet met de ingeboekte bezuinigingen op de organisatie van € 45.000 in 2014.

Uit de interviews is onder meer naar voren gekomen, dat de hoge druk binnen de organisatie er in de afgelopen tijd toe heeft geleid dat de wettelijke termijn om nieuwe bestemmingsplannen vast te stellen in twee gevallen niet is gehaald. Daarnaast is de planning voor het onderhoud aan wegen niet gehaald, is de capaciteit onvoldoende om proactief en planmatig uitvoering te geven aan het beleid op gebied van openbare orde en veiligheid en lukt het nauwelijks om de decentralisaties in het sociaal domein met de huidige capaciteit voor te bereiden. Door inhuur van externen worden de bestaande knelpunten steeds voor de korte termijn zo goed mogelijk zo veel mogelijk beperkt.

Ook wordt een deel van de taken, zoals sociale zaken en belastingen, in samenwerking uitgevoerd om kwetsbaarheid te voorkomen en specialisatie mogelijk te maken. Dit brengt wel relatief hoge kosten met zich mee². Er is op dit moment sprake van een lappendeken aan samenwerkingsverbanden op verschillende onderwerpen met verschillende gemeenten. Het is van groot belang om regie te voeren op de taken die in samenwerking worden uitgevoerd om hier echt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor te kunnen

² Zie Collegebesluit Financiële overwegingen bij de "Toekomstvisie gemeente Haarlemmerliede n Spaarnwoude" van 22 november 2013.

dragen. Hiermee bedoelen we het inbrengen van lokale wensen in de samenwerking en het bewaken van wat de samenwerkkring oplevert tegen welke kosten. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het op dit moment meestal niet lukt om die regie werkelijk te voeren. Er is onvoldoende capaciteit beschikbaar om proactief te sturen op wat er in samenwerking gebeurt.

Het bestuur is verantwoordelijk voor de organisatie, maar heeft niet kunnen voorkomen dat deze steeds minder in staat is om haar taken proactief uit te voeren. Veel knelpunten worden op dit moment opgevangen door wethouders met verstand van de inhoud, die veel meer uren werken dan de wettelijke norm van 70%. En daarmee ook vaak op een ambtelijke stoel gaan zitten. Vraag is of na de verkiezingen ook weer geschikte wethouderskandidaten beschikbaar zijn.

Met de huidige trend om taken te decentraliseren is de verwachting dat de druk op bestuur en organisatie verder zal toenemen. Het aantal taken waarvoor een dusdanige specialisatie nodig is dat deze niet meer zelf zijn uit te voeren op de schaal van Haarlemmerliede en Spaarnwoude zal in de komende jaren stijgen.

2. Draagt de gemeente naar behoren bij aan regionale opgaven?

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ligt in een zeer economisch actieve en dichtbevolkte regio. Voor deze regio bieden de groene gebieden in de gemeente een belangrijke bijdrage aan het woon- en leefklimaat. De eigen ambitie om de Groene Buffer te beschermen³ sluit dan ook goed aan bij die regionale ambitie.

Regionaal zijn verschillende ambities geformuleerd op de schaal van de Metropoolregio Amsterdam en het Noordzeekanaalgebied. Het gaat dan onder meer om het verbeteren van de bereikbaarheid en versterken van de internationale concurrentiekracht (Visie Noordzeekanaalgebied 2040 en Metropoolregio Amsterdam). Hierbij werkt Haarlemmerliede en Spaarnwoude goed samen met andere gemeenten. Met het Polanenpark heeft Haarlemmerliede en Spaarnwoude een industriegebied van regionale omvang op haar grondgebied. Hierbij werkt de gemeente onder meer samen met de provincie Noord-Holland.

Wel bleek uit de SWOT van de werkgroep Horizon EN Stip van 21 mei 2013 en uit de interviews dat binnen het college en de organisatie wordt gesignaleerd dat er onvoldoende capaciteit is om aan alle regionale overleggen deel te nemen. De capaciteit is volgens de gesprekspartners zeker onvoldoende om die overleggen goed voor te bereiden en hier een krachtige positie in te nemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland en de Bestuurlijke Regiegroep Schiphol. Daarmee kan de gemeente haar inwoners, bedrijven en organisaties niet garanderen dat de gemeente voldoende voor hun belangen opkomt. De democratische legitimatie van wat in deze samenwerkingsverbanden ook voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude wordt besloten is minimaal.

³ Zie onder meer Strategische visie, Structuurvisie en SWOT analyse, vastgesteld door de werkgroep Horizon EN Stip op 21 mei 2013.

In de Visie Noordzeekanaalgebied 2040 is ook de reservering van de Houtrakpolder, die onderdeel uitmaakt van de Ecologische Hoofdstructuur, voor uitbreiding van Haven Amsterdam in de toekomst als regionale opgave benoemd. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is hier als enige gemeente tegen. Daarmee is de Houtrakpolder feitelijk beschikbaar voor de havenuitbreiding, zonder dat de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude dit zal kunnen tegenhouden. Bij dit soort ruimtelijke besluiten heeft de provincie immers de aanwijzingsbevoegdheid, waarmee gemeenten worden gedwongen om mee te werken aan projecten die de provincie van regionaal/provinciaal belang acht.

3. a. Weet de gemeente lokale wensen te vertalen in eigen ambities?

De belangrijkste ambitie van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is het behoud van de Groene Buffer tussen Amsterdam en Haarlem. Tegelijkertijd geeft de gemeente ruimte aan ruimtelijke ontwikkelingen als de bouw van SpaarneBuiten, de dorpskern Halfweg en Sugar City. Dit gebeurt bewust op plaatsen waar al bebouwing was, zodat dit niet ten koste gaat van het open en groene karakter.

Lokale wensen van inwoners spelen in veel gevallen op de schaal van hun eigen woonkern. In Spaarnwoude wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw winkelcentrum. In Halfweg is recent het station gerealiseerd en wordt een visie ontwikkeld voor de dorpskern Halfweg. Deze projecten dragen bij aan de leefbaarheid in beide kernen. De gemeente weet met dit soort projecten lokale wensen goed te vertalen in stevige ambities.

b. Is de gemeente ook in staat deze ambities te realiseren?

De gemeente slaagt er op dit moment nog in om de meeste van haar ambities te realiseren. Wel is hiervoor in de meeste gevallen externe expertise nodig en lukt het niet altijd even goed om als gemeente regie te houden op de wijze waarop projecten worden uitgevoerd⁴. Dit brengt juridische en financiële risico's met zich mee. Onder meer bij de Mientekade, bij de ontwikkeling van de stationsomgeving in Halfweg, Sugar City en SpaarneBuiten waren die risico's aanwezig.

Waar het gaat om de belangrijkste ambitie, behoud van de groene omgeving, wordt het beheer slechts voor een klein deel door de gemeente uitgevoerd. Dit ligt deels bij particulieren en Staatsbosbeheer, en voor het belangrijkste deel bij het recreatieschap Spaarnwoude. Dit is een samenwerkingsverband met de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft hierin één van de zes stemmen. De financiële verhoudingen liggen zodanig dat de gemeente 0,9% van het totale budget bijdraagt⁵. Financieel is dat gunstig, maar dit betekent uiteraard ook dat de invloed van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude op wat er in het natuur- en recreatiegebied Spaarnwoude gebeurt heel beperkt is. Ook is er geen ambtelijke capaciteit beschikbaar om uitvoering te geven aan het groenstructuurplan dat binnenkort wordt vastgesteld. Er is

⁴ Zie SWOT analyse, vastgesteld door de werkgroep Horizon EN Stip op 21 mei 2013 en Bevindingen wethouder Markus in de periode 2010 - eind 2013 van 24 november 2013.

⁵ Zie gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Spaarnwoude.

geen ambtenaar in dienst van de gemeente die echt verstand heeft van natuur, recreatie en agrarisch gebied.

Bij beheersmatige werkzaamheden die voor inwoners en bedrijven belangrijk zijn zoals het onderhoud van wegen en van rioleringen is sprake van achterstallig onderhoud. Door ziekte van een ambtenaar is het dit jaar niet gelukt om geplande werkzaamheden uit te voeren. Ook zijn volgens de wethouder Verkeer de reserveringen hiervoor onvoldoende om de achterstanden in te halen⁶. Dit zal in de komende jaren steeds beter zichtbaar worden.

4. Is de gemeente in staat om in te spelen op wensen en ambities van andere overheden?

Tot nu toe is de gemeente met zekere beperkingen in staat om in te spelen op wensen en ambities van andere overheden. De praktijk is dat vooral andere partijen of ingehuurd experts zorgen voor realisatie. Dat geldt bijvoorbeeld voor het station Halfweg/Zwanenburg en andere infrastructurele projecten.

Het lukt niet altijd om snel aan specifieke verzoeken van andere overheden te voldoen. Zo is het verzoek van de politie om een bepaalde vergunningcontrole uit te voeren pas na lang aandringen ingewilligd. Ook is het tot nu toe bijvoorbeeld niet gelukt om de snelfietsroute tussen Amsterdam en Haarlem te realiseren, omdat daarvoor de ambtelijke capaciteit en het budget ontbreekt. Hetzelfde geldt voor het realiseren van een vrije busbaan langs de N200. Hier dreigt een aanwijzing van de provincie om medewerking te verlenen.

Voor de komende jaren verwachten we dat zich een toenemend aantal opgaven zal aandienen, die de gemeente niet meer zelf kan realiseren. Zo stellen de decentralisaties de gemeente voor een forse nieuwe opgave. Die zal ze samen met anderen inhoud moeten geven. Dat stelt eisen aan het opdrachtgeverschap en de eigen taakuitoefening, waar de gemeente nu al niet aan kan voldoen.

5. a. Organiseert de gemeente de uitvoering van al haar taken effectief en efficiënt?

Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft een zeer compacte organisatie. De korte lijnen en betrokkenheid van bestuurders en ambtenaren worden gewaardeerd⁷. Maar de organisatie kan ook als schraal worden benoemd. Daardoor worden taken over het algemeen in zo min mogelijk tijd uitgevoerd. Er is geen serieuze ruimte voor specialisatie. Hoewel individuele ambtenaren hun uiterste best doen, is het in deze setting niet mogelijk om alle taken effectief uit te voeren. Bovendien is de kwetsbaarheid van de organisatie bij ziekte of vertrek groot en blijft de automatisering achter bij de behoeften⁷.

⁶ Zie Bevindingen wethouder Markus in de periode 2010 - eind 2013 van 24 november 2013.

⁷ Zie SWOT analyse, vastgesteld door de werkgroep Horizon EN Stip op 21 mei 2013 en Presentatie MT 'Gemeenten beraden zich op hun toekomst' van 28 augustus 2013.

De komende jaren zullen relatief veel ambtenaren op cruciale posities met pensioen gaan. Daarnaast zijn er weinig doorstromingsmogelijkheden, waardoor de kans groot is dat jongere medewerkers vertrekken als er onzekerheid blijft bestaan over hun toekomst. Ook worden in afwachting van een besluit over de toekomst noodzakelijke investeringen in onder meer ICT uitgesteld. Medewerkers voelen zich erg onzeker over de toekomst. Dit alles vergroot de bestaande kwetsbaarheid verder en zal de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering steeds verder onder druk zetten. Er zullen gaten vallen. De belangen van de inwoners en bedrijven zijn daar niet mee gediend.

Zoals gezegd is op een aantal gebieden waar vergaande specialisatie nodig is voor een efficiënte en effectieve uitvoering gekozen voor uitvoering in samenwerking, zoals bij sociale zaken en belastingen. Hier is een knelpunt in hoeverre de noodzakelijke regie hierop wordt ingevuld.

b. In hoeverre kan de bestaande kwetsbaarheid van de organisatie worden opgelost door uitvoerende taken elders onder te brengen?

De huidige kwetsbaarheid van de organisatie en de behoefte aan verdergaande specialisatie zal op zichzelf opgelost kunnen worden door de uitvoering onder te brengen bij een andere gemeente. In het geval van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is nu sprake van een zo compacte organisatie dat dit naar verwachting geen besparing zal opleveren. Andere gemeenten zijn immers niet goedkoper⁸. Ook financiële risico's worden op deze manier niet verminderd. Ambtelijk is bovendien de regie op sommige uitbestede taken nu al niet meer voldoende georganiseerd. Daarmee is de afhankelijkheid van anderen onevenredig groot.

c. Is een gemeente in de regio bereid en in staat om de uitvoering van taken van Haarlemmerliede en Spaarnwoude over te nemen?

Op dit moment is niet bekend of er gemeenten in de regio zijn die bereid en in staat zijn om uitvoerende taken te doen voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Gezien de benodigde schaal en nabijheid komen Haarlemmermeer, Haarlem en Amsterdam in aanmerking. Haarlem heeft recent laten weten het belang van een goede bestuurlijke omgeving van grote waarde te vinden.

Voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude is van groot belang om bij een eventuele keuze van een gemeente die de uitvoering gaat overnemen niet alleen naar de organisatie te kijken. Het is belangrijk te bepalen welke gemeente vanuit de belangen van inwoners en bedrijven uit de gemeente de meest verstandige partner is, omdat anders wrijving zal ontstaan bij tegengestelde belangen. De keuze van de juiste partner is dus belangrijk. Daarbij zal een rol spelen dat er in de praktijk regelmatig sprake is van concurrerende (economische) belangen tussen Haarlemmerliede en Spaarnwoude en haar buurgemeenten.

⁸ Alleen al een grove vergelijking van kosten voor overhead (ondersteunende taken) maakt duidelijk dat de gemeenten waar de taken aan overgedragen zouden moeten worden duurder zijn. Dan wordt het wel heel moeilijk om winst uit de samenwerking te halen.

d. Is de gemeente in staat om regie te voeren op de uitvoering van al haar taken?

Op dit moment is er twijfel of de gemeente wel in staat is om voldoende regie te voeren op taken die in samenwerking worden uitgevoerd. Daarbij speelt een rol dat er veel verschillende samenwerkingsverbanden zijn waarin de gemeente deelneemt. Er is behoefte aan versteviging van de regiefunctie, maar de ambtelijke capaciteit is daarvoor niet toereikend.

Als gekozen zou worden voor volledige uitbesteding van de uitvoering dan zal versterking van de regiefunctie helemaal cruciaal zijn om als bestuur echt aan zet te blijven. Groot risico is, als de gemeente daarop onvoldoende regie weet te organiseren, dat de uitvoerende organisatie de beleidsmatige keuzes voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude bepaalt.

Om de regiefunctie serieus in te vullen zullen in de eigen organisatie een secretaris en ten minste twee regiefunctionarissen op afdelingshoofd niveau nodig zijn. Daarnaast blijven in dit geval uiteraard alle bestuurlijke kosten in stand. Deze eigen organisatie inclusief bestuurskosten zal al snel € 1 miljoen per jaar kosten⁹.

De rest van de organisatie wordt bij een regiemodel in een andere organisatie geïntegreerd. Vervolgens worden alle uitvoerende taken ingekocht bij die andere gemeente. Daarvoor zal niet meer geld beschikbaar zijn dan het budget dat nu aan de organisatie (min bestuur en regiefunctie) wordt besteed. Dan hebben we het in het geval van Haarlemmerliede en Spaarnwoude over € 1,3 miljoen. De kans is bijzonder klein dat een andere gemeente voor een bedrag van deze orde alle uitvoerende taken voor Haarlemmerliede zal willen en kunnen uitvoeren. Een andere gemeente zal dit immers alleen doen als dat ook voor hen een besparing oplevert. En alle gemeenten die hiervoor in aanmerking komen¹⁰ besteden veel meer geld aan hun organisatie dan Haarlemmerliede en Spaarnwoude, maar daardoor kunnen zij ook veel meer kwaliteit leveren.

B. IS DE GEMEENTE FINANCIËEL VOLDOENDE DRAAGKRACHTIG?

1. Is de financiële positie in de komende jaren voldoende om de bestaande ambities waar te maken?

Op dit moment heeft Haarlemmerliede en Spaarnwoude een goede financieringspositie en een goed weerstandsvermogen. Om een sluitende begroting te houden is in de afgelopen jaren de formatie in de organisatie teruggebracht, wat nu knelpunten veroorzaakt.

De nu nog gunstige financiële situatie zal vanaf 2015 in hoog tempo verslechteren¹¹. Dit heeft te maken met de afname en andere wijze van verdelen van de algemene uitkering

⁹ Zie Collegebesluit Financiële overwegingen bij de "Toekomstvisie gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude" van 22 november 2013.

¹⁰ Onze ervaring heeft geleerd dat hiervoor een gemeente van aanzienlijke omvang in dezelfde regio nodig is. Feitelijk komen hiermee alleen Haarlemmermeer, Haarlem en Amsterdam in aanmerking.

¹¹ Zie Collegebesluit Financiële overwegingen bij de "Toekomstvisie gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude" van 22 november 2013.

uit het Gemeentefonds. Het gaat al in 2015 om een vermindering van 160.000 in vergelijking met 2013, oftewel ongeveer 4% van de algemene uitkering. Aangezien zo'n 80% van de begroting al is bestemd neemt de vrij besteedbare ruimte dan met 20% af. Tegelijkertijd zullen meer en ingewikkeldere verantwoordelijkheden bij gemeenten worden neergelegd, zoals de decentralisaties in het sociaal domein. Ook zullen de loonkosten toenemen. En het onderhoud van wegen en rioleringen zal veel geld kosten. Het is sterk de vraag of de gemeente in deze situatie nog in staat zal zijn om haar taken naar behoren uit te voeren, laat staan haar ambities waar te maken.

2. Is de gemeente in staat om financiële risico's die (ontwikkel)opgaven met zich meebrengen te dragen?

In de paragraaf Weerstandsvermogen uit de programmabegroting 2014 blijkt dat er weinig activiteiten zijn waaraan een hoog risico wordt toegekend en dat de bedragen die aan de risico's verbonden zijn relatief laag zijn. Ook het weerstandsvermogen is tot nu toe goed.

Wij zien dat in de programmabegroting risico's smal worden geïnterpreteerd. Hoewel in contracten is vastgelegd dat voorziene risico's bij ontwikkelprojecten zoals SpaarneBuiten, Mientekade en Sugar City niet bij de gemeente maar bij de ontwikkelende partijen liggen, kunnen risico's hier niet volledig worden uitgesloten. Bij dit soort ontwikkelprojecten bestaat altijd een risico dat bijvoorbeeld juridische voorwaarden uit contracten niet worden nagekomen, en dat daarvoor schadeclaims worden ingediend. Een voorbeeld is dat de verantwoordelijke wethouder op het laatste moment heeft voorkomen dat de gemeente sloopkosten op het terrein van Sugar City zou moeten betalen. De eerder genoemde constatering dat met de inhuur van externe projectleiders de gemeentelijke regie minimaal is¹², vergroot dit risico. De bedragen die met dit soort risico's gemoeid zijn kunnen in vergelijking tot de begroting van Haarlemmerliede en Spaarnwoude met een vrij aanwendbaar weerstandsvermogen van € 5,3 miljoen zeer hoog oplopen.

Ook in de komende jaren zullen omvangrijke ontwikkelprojecten worden uitgevoerd in de gemeente. Daarnaast brengen de decentralisaties in het sociaal domein een behoorlijk risico met zich mee, dat niet wordt genoemd in de programmabegroting, maar wel in het collegebesluit Financiële overwegingen bij de "Toekomstvisie gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude" van 22 november 2013. Op dit moment is immers nog niet bekend welk percentage van de kosten door het rijk zal worden vergoed. Veel gemeenten houden er rekening mee dat een aanzienlijk bedrag moet worden bijgelegd.

De verwachting is dan ook dat in de komende jaren de financiële risico's groter worden in verhouding tot de omvang van de begroting en het weerstandsvermogen van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

¹² Zie Bevindingen wethouder Markus in de periode 2010 - eind 2013 van 24 november 2013.

3. BETEKENIS VAN DE BEVINDINGEN

3.1. ANALYSE

De bevindingen die hiervoor zijn beschreven geven ons het beeld van een gemeente die heel hard haar best doet, maar steeds minder in staat is en zal zijn om proactief en bestuurskrachtig op te treden. Alle rek is uit de organisatie en veel ballen worden in de lucht gehouden door de burgemeester, wethouders, en ambtenaren. En de opgaven vragen om steeds meer deskundigheid en specialisatie.

Door de krappe financiële positie is het onmogelijk om de bestuurskracht serieus te verbeteren. Sterker nog, om de sluitende meerjarenbegroting te realiseren zal onvermijdelijk verder worden ingeboet aan bestuurskracht. Dat betekent dat de wensen en behoeften van de inwoners, ondernemers en organisaties in Haarlemmerliede en Spaarnwoude steeds minder goed gerealiseerd kunnen worden.

Dit is geen rooskleurig beeld. Dit betekent dat de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude op een termijn van ongeveer vijf jaar niet meer in staat zal zijn om als zelfstandige gemeente te blijven bestaan. Dan zullen er inmiddels ook serieus merkbare achterstanden zijn ontstaan, die pas na jaren hersteld kunnen worden.

3.2. BESTUURLIJK KEUZEPROCES

De analyse dat de gemeente het op termijn van enkele jaren niet meer zelfstandig zal redden vraagt om een hele scherpe keuze: gaan we door zolang dat nog wel lukt of kiezen we nu voor de beste oplossing op lange termijn?

Een besluit tot fusie is niet zomaar iets. Raads- en collegeleden moeten dit heel goed kunnen uitleggen aan hun achterban. Nu zo duidelijk naar voren komt dat zelfstandigheid op een termijn van vijf jaar niet realistisch is, is het verstandig om een dergelijk besluit niet uit te stellen. Op dit moment heeft Haarlemmerliede en Spaarnwoude nog de positie om op basis van een waardenprofiel kritisch te kijken welke partner de belangen van Haarlemmerliede en Spaarnwoude het beste zal kunnen behartigen. Over enkele jaren zal er weinig meer te kiezen zijn. Bovendien zullen dan serieuze achterstanden in onderhoud en voorzieningen zijn ontstaan die voorkomen kunnen worden bij een tijdige keuze.

Voor nu is een ingewikkeldheid dat de gemeenteraadsverkiezingen voor de deur staan. Dat maakt het lastig om als raad nu een besluit te nemen. Tegelijkertijd is verdere vertraging gewoon niet in het belang van de inwoners. Dat is ook een stevig argument. Ervaringen van een andere gemeente in de regio, Bennebroek, kunnen daarbij als voorbeeld dienen. Oud-raadsleden uit die gemeenten wijzen erop dat ze met de kennis van nu eerder tot fusie met Bloemendaal zouden hebben besloten.

Daarom is het van groot belang om nu een situatie te creëren waarin de nieuwe raad in de positie wordt gebracht om snel vervolgstappen te zetten. Dat kan door nu tenminste een procesbesluit te nemen over een bestuurlijk proces dat de nieuwe raad kan doorlopen om tot een weloverwogen keuze voor (een) beoogde fusiepartner(s) te komen. Een uiteindelijk besluit voor fusie wordt uiteraard pas genomen als daar overeenstemming over is met een (of meer) fusiepartner(s).

Door al voor de verkiezingen inwoners te betrekken bij het opstellen van een waardenprofiel wordt de discussie verschoven van 'zijn we voor of tegen?' naar 'wat is voor ons belangrijk en hoe realiseren we dat?' Daarmee wordt het voor de (nieuwe) raad beter mogelijk om de achterban mee te nemen in de noodzaak om het ideaalbeeld van zelfstandigheid los te laten.

Wij adviseren dan ook om het bestuurlijke traject richting (beoogde) fusie in te gaan zoals dat door het college wordt voorgesteld in het raadsvoorstel Realistisch perspectief. Dat betekent dat nog voor de verkiezingen een uitvoeringsplan inclusief waardeprofiel wordt vastgesteld. Dan kan direct na de verkiezingen het bestuurlijke keuzeproces van de meest geschikte fusiepartner(s) starten.

3.3. ZIJN ER NOG ALTERNATIEVEN?

Een deel van de problemen lijkt mogelijk oplosbaar door de uitvoering bij een andere gemeente onder te brengen, in een zogenaamd regiemodel. Daarvoor moet in elk geval een andere gemeente bereid en in staat zijn om die taken over te nemen. Verder hebben we hiervoor al aangegeven dat dit model alleen meerwaarde heeft als er een goede regiefunctie wordt georganiseerd. Anders zal immers de gemeente die de uitvoering doet in de praktijk ook de beleidskeuzes maken. En dan worden de belangen van de inwoners en bedrijven van de gemeente die de uitvoering uitbesteedt minder gediend dan bij fusie.

In geval van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is sterk de vraag of een regiemodel financieel haalbaar is. De huidige organisatie is al zo schraal en regievoering is zo minimaal georganiseerd dat in deze situatie een regiemodel flink meer zal kosten dan het beschikbare budget (zie ook beantwoording vraag A5d op pagina 10).

Bij fusie is uiteraard geen sprake van bestuurs- en regiekosten. Daarnaast levert het rijk bij fusie een aanzienlijke bijdrage om de incidentele fusiekosten te dekken.

In de situatie van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is in onze ogen het minst wenselijke scenario voor de inwoners en bedrijven dat nu wordt gekozen voor een gemeente die ambtelijk de beste oplossing kan bieden, maar bestuurlijk niet het beste aansluit. Behalve dat dan wrijving kan ontstaan bij tegengestelde belangen is de kans zeer groot dat binnen vijf jaar alsnog bestuurlijke fusie onvermijdelijk blijkt. Dan is er feitelijk geen keuze meer.

Als voor bestuurlijke fusie wordt gekozen en de keuze voor (een) bestuurlijke fusiepartner(s) is gemaakt, zullen nog enkele jaren nodig zijn voor de Arhi-procedure waarmee bestuurlijke fusie wordt gerealiseerd. Het kan dan heel verstandig zijn om

intussen al zo snel mogelijk tot ambtelijke fusie met de gekozen bestuurlijke fusiepartner te komen. Zo kunnen de urgente organisatorische problemen eerder worden opgelost.

BIJLAGE 1: TOETSINGSKADER

VERANTWOORDING

'Redden wij het als zelfstandige gemeente of niet?' Om deze vraag zo afgewogen mogelijk te kunnen beantwoorden hebben wij een toetsingskader opgesteld. Daarbij hebben wij gebruik gemaakt naar de beleidskaders die het rijk en de provincie Noord-Holland hiervoor hebben vastgesteld, naar documenten van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zelf en naar onze eigen ervaring.

Het Rijk stelt feitelijk geen voorwaarden aan gemeenten om zelfstandig te kunnen blijven bestaan. De algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur ligt bij de provincies. Wel hanteert het rijk criteria waaraan herindelingsvoorstellen worden getoetst. De bestuurskracht wordt daarbij als belangrijkste element beschouwd.

De provincie Noord-Holland stelt ook de bestuurskracht op regionaal niveau centraal. 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; en
- de uitvoering van al haar taken effectief en efficiënt organiseert en hierop ook regie houdt.

Deze provinciale definitie van bestuurskracht hebben wij gebruikt als raamwerk voort het toetsingskader. Vervolgens hebben wij gekeken in beschikbare documenten zoals de programmabegroting 2014, raads- en collegestukken, de structuurvisie 2035, de SWOT-analyse en regionale visiedocumenten bekeken welke opgaven er liggen en hoe het bestuur van Haarlemmerliede en Spaarnwoude hier tegenaan kijkt. Ook onze eigen expertise met het adviseren van gemeenten over hun ambtelijke en bestuurlijke toekomst hebben wij hierin ingebracht.

A. IS DE GEMEENTE HAARLEMMERLIEDE EN SPAARNWOUDE VOLDOENDE BESTUURSKRACHTIG?

1. Is de gemeente in staat om haar wettelijke taken adequaat uit te voeren?
2. Draagt de gemeente naar behoren bij aan regionale opgaven?
Het gaat dan onder meer om opgaven zoals:
 - verbeteren van het woon-, leef- en werkklimaat (MRA)
 - versterken van de internationale concurrentiekracht (MRA)
 - verbeteren van de bereikbaarheid (Visie Noordzeekanaalgebied 2040)
 - ...

3. a. Weet de gemeente lokale wensen te vertalen in eigen ambities?
Het gaat dan onder meer om:
- Behoud van de Groene buffer
 - Leefbaarheid
 - Kernen met eigen karakter
 - Ruimtelijke ontwikkelingen zoals
 - Ontwikkeling Sugar City
 - Visievorming dorpskern Halfweg
 - Ontwikkeling SpaarneBuiten
 - ...
 - ...
- b. Is de gemeente ook in staat deze ambities te realiseren?
4. Is de gemeente in staat om in te spelen op wensen en ambities van andere overheden?
5. a. Organiseert de gemeente de uitvoering van al haar taken effectief en efficiënt?
b. In hoeverre kan de bestaande kwetsbaarheid van de organisatie worden opgelost door uitvoerende taken elders onder te brengen?
c. Is een gemeente in de regio bereid en in staat om de uitvoering van taken van Haarlemmerliede en Spaarnwoude over te nemen?
d. Is de gemeente in staat om regie te voeren op de uitvoering van al haar taken?

B. IS DE GEMEENTE FINANCIËEL VOLDOENDE DRAAGKRACHTIG?

1. Is de financiële positie in de komende jaren voldoende om de bestaande ambities waar te maken?
2. Is de gemeente in staat om financiële risico's die (ontwikkel)opgaven met zich meebrengen te dragen?

BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Algemene bestuurlijke documenten gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude

- Gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude; Programma Begroting 2014
- Verbindend groen; Strategische visie van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude; juni 2009
- Structuurvisie 2035; Samen naar een groene, duurzame en economisch sterke gemeente in 2035, 17 juli 2012
- Ruim baan voor groen! Concept Groenstructuurplan Haarlemmerliede en Spaarnwoude 2013
- Notitie Haarlemmerliede: een bestuurskrachtige gemeente

Documentatie over toekomst gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude

- Motie 28 februari 2012 tactische en strategische ontwikkeling Haarlemmerliede en Spaarnwoude
- Nota Gemeentelijke samenwerking Haarlemmerliede c.a.; 20 november 2012
- Addendum op nota Gemeentelijke samenwerking Haarlemmerliede c.a.; februari 2013
- Procesnotitie voor de bestuurlijke werkgroep Horizon EN Stip
- SWOT analyse, vastgesteld door de werkgroep Horizon EN Stip op 21 mei 2013
- Samenvatting werkzaamheden bestuurlijke werkgroep Horizon EN Stip
- Kernboodschap naar aanleiding van de conclusies van de Werkgroep Horizon EN Stip
- Vastgesteld extract uit conclusies commissie raadsvoorbereiding 1 oktober 2013
- Raadsvoorstel en ontwerpbesluit Realistisch perspectief
- Notitie WagenaarHoes ervaringen met bestuurlijke en ambtelijke fusie
- Collegebesluit Financiële overwegingen bij de "Toekomstvisie gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude" van 22 november 2013.
- Verslag bijeenkomst college en MT op 28 augustus 2013
- Tijdschema vanaf 3 december 2013 tot en met einde raadsperiode
- Samenvatting Rondetafelbijeenkomsten op 10 en 12 september 2013
- Samenvatting Rondetafelbijeenkomsten leden Ondernemersvereniging Spaarndam op 18 november 2013
- Brief van oud-burgemeester IJsselmuiden; 24 september 2013
- Notitie Bevindingen wethouder Markus in de periode 2010 - eind 2013; 24 november 2013.

Documentatie over fusie en samenwerking

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Beleidskader gemeentelijke herindeling; 28 mei 2013
- Provincie Noord-Holland; Provinciaal beleidskader 2013 'Bestuurskrachtige regio's in Noord-Holland'

- Provincie Noord-Holland; Provinciaal beleidskader 2009 'Herijking beleid gemeentelijke herindeling'
- WagenaarHoes; Rapport bestuurskrachtmetering gemeente Bennebroek; 21 september 2005
- Gemeenten Bloemendaal en Bennebroek; Herindelingsontwerp voor de fusie per 1 januari 2009, 29 maart 2007
- InAxis en WagenaarHoes; Ten Boer, verrassend in beweging; Hoe een kleine gemeente zelfstandig blijft; 2006
- Gemeente Graft-De Rijk; Raadsvoorstel bestuurlijke toekomst: een selectie van fusiekandidaten en vervolgoopdracht aan het college; 23 juni 2011
- Gemeente Schermer; Trots op Schermer! Keuze fusiegemeente; 4 juni 2012
- Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarwoude; 6 juli 2005

BIJLAGE 3: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Raad (inclusief plaatsvervangende commissieleden)

- Fractie CDA: Theo van Heese, H el ene van Lieshout
- Fractie D66: Sicco Jan Bier, Henk van Dijk, Frank Duits, Gerard J agers
- Fractie GroenLinks: Gérard Wehkamp
- Fractie PvdA: Marlies van Est-Heijnis, Martien Tjallema
- Fractie VVD: Sander Bank, Nel Breed-Vlaar, Ronald Broekhuizen, Bob Graal, Henk Werner
- Griffier: Annelies Kuijper

College

- Burgemeester: Pieter Heiliegers
- Wethouder: Ger Markus (VVD)
- Wethouder: Martie Vink-van Bruggen (CDA)

Organisatie

- Gemeentesecretaris: Bart Huisman
- Afdelingshoofd Middelen: Fred van Elst
- Afdelingshoofd Ruimte: Theo de Vos
- Afdelingshoofd Welzijn: Frida de Bok
- Senior beleidsmedewerker Ruimtelijke ontwikkeling: Michel Driessen
- Klankbordgroep organisatie: Ceyda Bergman-Yildiz, Annelot Jonges, Els Luyt, Wietse Blauwhoff

Extern

- Communicatieadviseur werkgroep Horizon EN Stip: Michiel Krom