

Verdiepingsonderzoek Bestuurlijke Toekomst Haarlemmerliede en Spaarnwoude

een onderzoek in opdracht
van de gemeenteraad





Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al ruim 75 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende adviesbureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA gedragscode.

Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40
3526 KS Utrecht
T +31 (0)30 291 69 16
contact@berenschot.nl
www.berenschot.nl

Opdrachtgever: Gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude

Realisatie: Berenschot
• Hans van der Werff
• Frederik van Dalfsen
• Laurens Vellekoop
ThisisIS
• Irma Schouten

Vormgeving: Fecit Vormgevers
• José van Hattem

Fotomateriaal: Gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Dick Hofstra

Maart 2015



1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding en context	7
1.2 Vraagstelling onderzoek	7
1.3 Aanpak	7
1.4 Leeswijzer	8
2. Situatieschets gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude	11
2.1 Inleiding	11
2.2 De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude	11
2.3 Ontstaan en kenmerken	12
2.4 Haarlemmerliede en Spaarnwoude en de omliggende gemeenten	12
2.5 Oriëntatie regionale samenwerking	18
2.6 Historische landschappelijke oriëntatie	19
3. Trends en ontwikkelingen	21
3.1 Bovennationaal en nationaal	21
3.2 Regio	22
4. Opgaven, ambities en uitdagingen	25
4.1 Ambities	25
4.2 Opgaven	27
4.3 Uitdagingen	29
4.4 Optelsom van ambities, opgaven en uitdagingen	30
5. Bestuurskracht	33
5.1 Bestuurskracht; wat is het?	33
5.2 Beelden van Bestuurskracht	34
5.3 Bestuur	34
5.4 Ambtelijk	37
5.5 Partner	39
5.6 Gemeenschap	40
5.7 Beelden van bestuurskracht	42
6. Financiële analyse	43
6.1 Inleiding	43
6.2 Exploitatie	43
6.3 Financiële situatieschets regio	45
7. Verdieping optie 'zelfstandigheid' op basis van bestuurskrachtonderzoek	47
7.1 Totstandkoming hoofdconclusies bestuurskracht	47
7.2 Ambities, opgaven en uitdagingen, geplaatst in de specifieke regionale context	47
7.3 Hoofdconclusies financiële analyse	49

7.4	De trends en ontwikkelingen (landelijk, regionaal, lokaal)	49
7.5	Het beeld van de belangrijkste stakeholders m.b.t. de bestuurskracht	50
7.6	De ontwikkeling van bestuurskracht in de komende jaren	53
7.7	Tussenconclusie op basis van bestuurskracht (ceteris paribus)	56

8 Ontwikkelperspectief (versterking bestuurskracht) bij zelfstandigheid 59

8.1	Ontwikkelopgave bestuur	59
8.2	Ontwikkelopgave partner	60
8.3	Ontwikkelopgave gemeenschap	60
8.4	Ontwikkelopgave ambtelijke organisatie	61
8.5	Ter vergelijking: doorkijkje naar bestuurlijke fusie	67
8.6	Conclusie haalbaarheid bestuurlijke zelfstandigheid	67

9. Bestuurskracht draaipunt in de toetsing 69

9.1	Relatie ambities, opgaven en uitdagingen versus bestuurskracht	69
9.2	Bestuurskracht vanuit omvang	69
9.3	Bestuurskracht en samenwerking	71
9.4	Bestuurskracht vanuit opinies	71

10. Strategische verkenning 75

10.1	Speelruimte voor een goede afweging	75
10.2	De opties	75
10.3	Het toetsingskader	76
10.4	Toetsing opties in drie stappen	77
10.5	Toetsing huidige bestuurskracht in het licht van ambities, opgaven en uitdagingen	77
10.6	Verdere verdieping optie 'bestuurlijke zelfstandigheid met vergaande samenwerking' vanuit bestuurskracht	78
10.7	Verdere verdieping beide opties 'bestuurlijke fusie (herindeling)' vanuit bestuurskracht	79
10.8	Tussenconclusie Stap A: opties in relatie tot bestuurskracht	81
10.9	Stap B: Opties in het licht van overige criteria van het toetsingskader	81
10.10	Financiële effecten opties	89
10.11	Totale weging	91

11. Adviezen en aanbevelingen 93

12. Vervolgstappen 95

12.1	Dwingende logica	95
12.2	Richtinggevend besluit raad	95
12.3	Opvolging besluit gemeenteraad	96
12.4	Plan van Aanpak	96



1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context

De gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft Berenschot in september 2014 opdracht gegeven een verdiepingsonderzoek uit te voeren naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente. De opdracht bestond uit twee delen. Enerzijds wilde de gemeenteraad weten wat de mogelijkheden of onmogelijkheden waren om bestuurlijk zelfstandig te blijven. Anderzijds werd ons gevraagd een strategische verkenning uit te voeren naar realistische alternatieven voor de bestuurlijke toekomst.

Nota van bevindingen en eindrapportage

Op 6 januari 2015 heeft de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude de nota van bevindingen ontvangen. Deze nota was geen analyse of conclusie maar een feitelijke weergave van de voorlopige resultaten (bevindingen) van het onderzoek. De nota was input voor de tweede raadsconferentie van 15 januari 2015 waarin richting is gegeven aan het tweede deel van het verdiepingsonderzoek.

De eindrapportage die nu voor u ligt, is het resultaat van deze tweede fase. Hierin zijn ook de buurgemeenten, provincie en gemeenschap gehoord. We formuleren onze conclusies en aanbevelingen in relatie tot de onderzoeksvragen. Een aangepaste en aangevulde nota van bevindingen is opgenomen als bijlage bij dit eindrapport.

1.2 Vraagstelling onderzoek

In het volgende schema is de vraagstelling van het onderzoek schematisch weergegeven.

De centrale opdracht: geef een onderbouwd beeld van de mogelijkheden en onmogelijkheden om bestuurlijke zelfstandigheid te handhaven, aangevuld met de eventuele condities en randvoorwaarden waaraan deze bestuurlijke zelfstandigheid moet voldoen.

URGENTIE	1. Bestuurskracht gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude a) Hoe bestuurskrachtig is de gemeente in de huidige situatie? b) Is de bestuurskracht voldoende om met effectieve samenwerking de toekomst op eigen kracht met vertrouwen tegemoet te zien?
RICHTING	2. Bestuurlijke toekomst voor de gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude a) Wat is de beste bestuurlijke toekomst voor de gemeenschap van uw gemeente? b) Wat zijn opties (bestuurlijke zelfstandigheid met samenwerking of bestuurlijke fusie/ herindeling) die daarin gewogen kunnen worden? c) Breng ons in positie om een politiek/bestuurlijke weg te maken.

Figuur 1: hoofdvragen onderzoek

De antwoorden uit het verdiepingsonderzoek brengen de raad en het college in positie om een afgewogen beslissing te nemen over de bestuurlijke toekomst van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Voor de zomer van 2015 zal een keuze worden gemaakt.

1.3 Aanpak

In ons onderzoek staat de 'dwingende logica' centraal. Dit is een ordenend principe dat Berenschot gebruikt in vraagstukken over de bestuurlijke toekomst. Een schets van de aanpak staat hiernaast.

- Ambities, opgaven en uitdagingen

We starten vanuit inhoudelijke ambities (wat willen we realiseren), opgaven (wat komt er op ons af) en uitdagingen (waar maken we ons zorgen over). De bijlage bevat de ambities, opgaven en uitdagingen van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

- Feiten over Haarlemmerliede en Spaarnwoude

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is geen willekeurige gemeente, maar één met specifieke kenmerken.

Voor de beeldvorming en het afwegen van de bestuurlijke opties is het van belang een feitelijke situatieschets te maken. De situatieschets van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude vindt u terug in de bijlage bij dit rapport.



Figuur 2: dwingende logica

- Nulmeting bestuurskracht

Er is een nulmeting van de bestuurskracht uitgevoerd om te bepalen in hoeverre de gemeente in staat is haar ambities te realiseren, opgaven uit te voeren en uitdagingen het hoofd te bieden. In de bijlage gaan we dieper in op het begrip bestuurskracht en beschrijven we uitgebreid wat de uitkomsten zijn van de nulmeting. De resultaten en hoofdconclusies van de bestuurskrachtmeting staan in hoofdstuk 2.

- Opties

Er zijn verschillende opties voor de bestuurlijke toekomst van de gemeente. In hoofdstuk 5 gaan we hier dieper op in.

- Toetsingskader

Het toetsingskader is de bril waardoor de opties worden beoordeeld. Het toetsingskader staat beschreven in hoofdstuk 5.

- Raadpleging

Naast feiten zijn de ideeën en opvattingen van burgers, instellingen en bedrijven over de bestuurlijke toekomst van Haarlemmerliede en Spaarnwoude belangrijk. De uitkomsten van de raadpleging zijn opgenomen in de eindrapportage.

- Weging op basis van opinies en feiten

De weging van de optie bestuurlijke zelfstandigheid is gebaseerd op feiten en opinies. Dat geldt ook voor het vervolgonderzoek, waarin we alternatieve opties onderzoeken. De weging maakt deel uit van de eindrapportage.

Bij het verzamelen van feiten, opvattingen en meningen hebben we voor een brede aanpak gekozen. Niet alleen de ambtelijke organisatie, college en gemeenteraad zijn sterk betrokken, maar ook partners, buurgemeenten, provincie, maatschappelijke organisaties en de gemeenschap. Deze brede betrokkenheid heeft een positief effect op de kwaliteit en zeggingskracht van het onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Het eindrapport bestaat uit vier delen. Het eerste deel (hoofdstukken 2 tot en met 6) geeft onze bevindingen weer, gestaafd door feiten, opinies, trends en ontwikkelingen.

Het tweede deel (hoofdstukken 7 tot en met 9) gaat over de bestuurskracht en de (on-)mogelijkheden voor zelfstandigheid. Dit deel start met de hoofdconclusies die voortkomen uit de vraag: is bestuurlijke zelfstandigheid houdbaar en haalbaar? Deze conclusies zijn gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude en het financiële plaatje van de gemeente.

In Hoofdstuk 8 staan de conclusies over haalbaarheid van zelfstandigheid. In Hoofdstuk 9 schetsen we welke ontwikkelpaden en investeringen nodig zijn om bestuurlijke zelfstandigheid mogelijk te maken.

Hoofdstuk 10 is tevens het derde deel van de eindrapportage. Daarin wegen we de opties mét bestuurlijke zelfstandigheid versus de opties zonder bestuurlijke zelfstandigheid (herindeling). We schetsen ook welke opties het beste zijn voor de gemeenschap en het gebied.

Tot slot staan we in het vierde deel (hoofdstuk 11) stil bij de vervolgstappen die de gemeenteraad na lezing van deze eindrapportage kan (en deels moet) zetten.

In de bijlage treft u achtergrond informatie aan en de resultaten van de e-debatten en enquête.





2. Situatieschets gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op de situatieschets van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Deze situatieschets is een combinatie van feiten en achtergronden over (de gemeenschap van) de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Daarbij maken we graag een tweetal opmerkingen vooraf.

De eerste opmerking betreft de herkomst van het gebruikte materiaal. De gegevens in onderstaand hoofdstuk zijn (voor het overgrote deel) afkomstig uit de openbare databases van het CBS. We kiezen voor deze databases omdat de cijfers van het CBS objectief worden vastgesteld, omdat de database cijfers over alle Nederlandse gemeenten bevat én omdat het CBS aan betrouwbare kwaliteitsbewaking van haar databases doet. Daarmee verzekeren wij ons van de meest bruikbare getallen en informatie. We putten uit de databases van het CBS via de website van het KING (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten) die op tal van zaken relevant statistisch materiaal ontsluit. Het KING is een instituut van de Nederlandse gemeenten. Daarbij heeft Berenschot een selectie gemaakt voor het te gebruiken materiaal. Wij hebben daarbij gekozen voor die onderwerpen die in onze ervaring relevant zijn voor het beleid van gemeenten, de situatieschets van een gemeente en/of de bestuurlijke toekomst van een gemeente.

De tweede opmerking betreft de relatieve waarde van de verstrekte informatie. Het cijfermateriaal geeft een momentopname van de situatie van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Door het relatief kleine aantal inwoners van Haarlemmerliede en Spaarnwoude kunnen kleine absolute toenames in statistische informatie (bijv. 10 extra auto-ongelukken of 5 extra vroegtijdige schoolverlaters) relatief grote procentuele effecten hebben. Desalniettemin geeft onderstaande situatieschets een helder en inzichtelijk beeld van de situatie in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude en haar positie ten opzichte van de haar omliggende gemeenten.

2.2 De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude

Haarlemmerliede en Spaarnwoude is geen willekeurige gemeente. Met ruim 5.500 inwoners, een zeer lage bevolkingsdichtheid, de ligging tussen de Amsterdamse haven en luchthaven Schiphol, twee snelwegen en de aanwezigheid van een drukke spoorlijn en tegelijkertijd een unieke groene buffer tussen verstedelijkt gebied is Haarlemmerliede en Spaarnwoude een unieke gemeente met zeer specifieke eigenschappen. Bij het maken van een afweging ten aanzien van de bestuurlijke toekomst is het niet alleen van belang een goed beeld te hebben van de eigenschappen van de eigen gemeente maar tevens hoe deze zich verhouden tot de gemeenten in de regio. De situatie in Haarlemmerliede en Spaarnwoude zal dan ook worden vergeleken met die in Amsterdam, Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmermeer, Heemstede, Velsen, Zaan-dam en Zandvoort. Het doel hiervan is tweeledig. Enerzijds winnen de resultaten aan betekenis, anderzijds wordt inzicht verkregen in de eigenschappen en karakteristieken van huidige en mogelijk toekomstige partners op ambtelijk of bestuurlijk vlak.



Figuur 3: Ligging Haarlemmerliede en Spaarnwoude
(Bron: www.gemeentenatlas.nl, 2014)

2.3 Ontstaan en kenmerken

Haarlemmerliede en Spaarnwoude is in 1863 ontstaan door samenvoeging van de gemeenten Spaarnwoude, Haarlemmerliede, Noord-Schalkwijk en Hofambacht, Houtrijk en Polanen, Vijfhuizen en Nieuwerkerk aan de Drecht, en Zuid-Schalkwijk. In 1927 werd het gedeelte ten westen van de sluis van de toenmalige gemeente Spaarndam, bij de gemeente Haarlem gevoegd. Het resultaat van de samenvoeging is een qua oppervlakte relatief grote gemeente waarbinnen de kernen ver uit elkaar liggen. De in het noordwesten gelegen kern Spaarndam-Oost grenst aan de gemeente Haarlem (Spaarndam-West), terwijl de in het zuidoosten gelegen kern Halfweg grenst aan Haarlemmermeer (Zwanenburg) en Amsterdam (Osdorp). Bijzonder is dat de samenhangende gemeenschappen van Spaarndam gesplitst zijn in West en Oost, die vallen respectievelijk onder de bestuurlijke eenheden Haarlem en Haarlemmerliede en Spaarnwoude. In zekere zin geldt een zelfde situatie ook bij het dubbeldorp Zwanenburg-Halfweg, vallende onder respectievelijk Haarlemmermeer en Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

Een groene zone vormt de natuurlijke buffer tussen de haven van Amsterdam en de van oorsprong plattelandsgemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude, maar ook het achterliggende gebied van Haarlem.

De groene zone is een verbindingszone tussen het groengebied ten zuiden en het groengebied ten noorden van de gemeente. Aan de zuidkant bevindt zich de luchthaven Schiphol die onderdeel uitmaakt van de gemeente Haarlemmermeer. Twee start- en landingsroutes lopen over het gebied van de gemeente. Verder loopt Nederlands' eerste spoorlijn van Haarlem naar Amsterdam door de gemeente. In december 2012 werd ter hoogte van de oude CSM-suikerfabriek, het huidige Sugar City, het spoorwegstation Halfweg-Zwanenburg geopend.

In de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude wonen 5.535 mensen. Het merendeel hiervan woont verspreid over de kernen Halfweg, Spaarndam-Oost en Haarlemmerliede. Volgens de regionale bevolkingsprognose van het Planbureau voor de Leefomgeving zal de bevolking van Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de komende 25 jaar licht toenemen door natuurlijke aanwas en een positief migratiesaldo. Het Planbureau verwacht dat deze groei in 2039 zal stagneren. Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft dan volgens de prognose 6.200 inwoners. Verder wordt een fikse groei van het aantal huishoudens voorspeld. De verwachting is dat in 2021 het aantal huishoudens in Haarlemmerliede en Spaarnwoude met meer dan 10% is toegenomen. Qua vergrijzing zijn de verwachtingen substantieel. Lag het aantal 65-plussers in 2010 nog op 16% van de bevolking van Haarlemmerliede en Spaarnwoude, in 2020 zal dit naar verwachting 22,1% zijn en in 2030 en 2040 respectievelijk 27,1% en 27,9%. Dit zal er toe leiden dat de beroepsbevolking als aandeel van de totale bevolking zal dalen.

2.4 Haarlemmerliede en Spaarnwoude en de omliggende gemeenten

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ligt 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, die zich meer kenmerken door een mengvorm van landelijk en stedelijk gebied. De gemeentelijke organisatie oriënteert zich voornamelijk op het westen en in mindere mate op het zuiden en oosten (Haarlemmermeer en Amsterdam). Mede daarom is ervoor gekozen de feitelijke situatie van Haarlemmerliede en Spaarnwoude niet alleen te vergelijken met de aangrenzende gemeenten maar tevens met Heemstede, Bloemendaal, Beverwijk en Zandvoort.

2.4.1 Qua inwoneraantallen

Haarlemmerliede en Spaarnwoude is in absolute zin een zeer kleine gemeente (in 2014 was de gemiddelde gemeente in Nederland 41.760 inwoners groot). Kijkend naar de kring van omringende gemeenten valt Haarlemmerliede en Spaarnwoude wat betreft inwoneraantal in het niet. Gemeenten als Amsterdam, Haarlem, Haarlemmermeer en Zaanstad hebben vele malen meer inwoners.

	inwoners (aantal)	inwoners (% totaal)
Amsterdam	810.937	56,37
Beverwijk	40.093	2,79
Bloemendaal	22.059	1,53
Haarlem	155.147	10,78
Haarlemmerliede c.a.	5.535	0,38
Haarlemmermeer	144.061	10,01
Heemstede	26.364	1,83
Velsen	67.220	4,67
Zaanstad	150.598	10,47
Zandvoort	16.575	1,15

Tabel 1: Aantal inwoners (Bron: CBS, 2014)

2.4.2 Qua demografie

Wat betreft de bevolkingsdichtheid wijkt Haarlemmerliede en Spaarnwoude ook sterk af van de omringende gemeenten. Waar Bloemendaal, Zandvoort en in mindere mate Haarlemmermeer nog enigszins vergelijkbaar zijn, ligt deze in de overige gemeenten, een stuk hoger. De lage bevolkingsdichtheid duidt op veel buitenruimte. Wat in het geval van Haarlemmerliede en Spaarnwoude ook opgaat.

De groene druk, die de verhouding weergeeft tussen het aantal personen van 0-19 jaar en het aantal personen in de zogenaamde 'productieve leeftijdsgroep' van 20-64 jaar is gemiddeld. Vooral in Bloemendaal en Heemstede ligt deze behoorlijk hoog. Ditzelfde geldt voor de grijze druk, die de verhouding weergeeft tussen het aantal personen van 65 jaar en ouder en de 'productieve leeftijdsgroep'. In Haarlemmerliede en Spaarnwoude ligt ook de grijze druk regionaal gezien op gemiddeld niveau.

	Bevolkings-dichtheid (pers/km ²)	Groene druk (%)	Grijze druk (%)
Amsterdam	3.697	29,9	17,3
Beverwijk	1.974	37,2	27,6
Bloemendaal	488	49	53,7
Haarlem	4.834	35,3	26,4
Haarlemmerliede c.a.	263	38,3	28,2
Haarlemmermeer	777	42,5	24
Heemstede	2.733	46,2	49,7
Velsen	1.065	39	32,4
Zaanstad	1.809	38,4	28,1
Zandvoort	377	31,2	42,5

Tabel 2: Demografische gegevens (Bron: CBS, 2014)

	Inwoners autochtonen (%)	Inwoners allochtonen (%)	Inwoners Westerse allochtonen (%)	Inwoners niet-westerse allochtonen (%)
Amsterdam	49,3	50,7	15,7	34,9
Beverwijk	76,3	23,7	11	12,7
Bloemendaal	82,9	17,1	13	4,1
Haarlem	73,8	26,2	11,9	14,3
Haarlemmerliede c.a.	86,3	13,7	8,1	5,5
Haarlemmermeer	76,4	23,6	10,5	13,2
Heemstede	82,2	17,8	12,5	5,3
Velsen	83,6	16,4	8,8	7,6
Zaanstad	72,1	27,9	9,3	18,6
Zandvoort	80,2	19,8	13,3	6,5

Tabel 3: Herkomstgroepering (Bron: CBS, 2014)

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft het hoogste percentage autochtone inwoners van de regio en relatief gezien het laagste aantal Westerse allochtonen (cijfers 2013). In Amsterdam wonen relatief gezien de meeste allochtonen, op ruime afstand gevolgd door Zaanstad en Haarlem. Het aantal niet-westerse allochtonen ligt het laagst in Bloemendaal en Heemstede, gevolgd door Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Zandvoort en Velsen. In de meer stedelijke gemeenten Amsterdam, Zaanstad en Haarlem ligt dit percentage hoger.

2.4.3 Qua financiële positie

Tabel 4 (cijfers 2012) toont de financiële positie van de gemeenten in de regio. Haarlemmerliede en Spaarnwoude staat er qua schuld en netto schuld per inwoner veruit het beste voor in de regio. Nationaal gezien staat Haarlemmerliede en Spaarnwoude op plaats 42 kijkend naar de netto schuldquote. kanttekening die hierbij geplaatst dient te worden is dat deze ranglijst geen rekening houdt met zaken als achterstallig onderhoud en overige noodzakelijke investeringen die in de komende jaren gedaan dienen te worden. In het geval van Haarlemmerliede zijn deze aanzienlijk. Alleen al aan het onderhoud van de wegen zal in de komende vijf jaar jaarlijks een bedrag van een miljoen euro worden uitgegeven. Dit heeft gevolgen voor de netto schuld, de schuldontwikkeling en netto schuldquote. Deze rang (kolom 6 van de tabel) is een rangschikking die wordt opgesteld door Coelo, een onderzoeksinstituut van de Rijksuniversiteit Groningen, op basis van de gecorrigeerde netto schuldquote van een gemeente. Qua omvang van de begroting is de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude de kleinste gemeente in de regio. Alle andere gemeenten hebben een grotere begroting met als absolute uitschieter de gemeente Amsterdam.

	Baten –Totaal (dzt euro)	Baten per 1.000 inwoners - Totaal (dzt euro)	Lasten - Totaal (dzt euro)	Lasten per 1.000 inwoners - Totaal (dzt euro)	Rang (obv gecorr. netto schuldquote) (aantal)
Amsterdam	5.773.898	7.404	5.773.898	7.404	199
Beverwijk	87.012	2.185	87.012	2.185	268
Bloemendaal	38.247	1.735	38.247	1.735	248
Haarlem	413.996	2.748	414.003	2.748	376
Haarlemmerliede c.a.	10.628	1.957	10.628	1.957	42
Haarlemmermeer	429.392	2.995	429.392	2.995	287
Heemstede	44.267	1.683	44.267	1.683	235
Velsen	150.771	2.239	150.771	2.239	315
Zaanstad	394.377	2.684	394.377	2.684	385
Zandvoort	41.607	2.502	41.605	2.502	393

	netto schuld als aandeel van de inkomsten (%)	netto schuld per inwoner (Euro)	schuld ontwik- keling per inwoner 2009-2012 (Euro)	netto schuld (Euro)
Amsterdam	59	4.755	204	3.756.972.953
Beverwijk	71	1.731	568	68.969.961
Bloemendaal	64	1.140	524	25.143.840
Haarlem	122	3.877	901	588.598.380
Haarlemmerliede c.a.	-11	-220	189	-1.204.280
Haarlemmermeer	97	2.757	1.255	396.850.845
Heemstede	59	1.427	114	37.447.335
Velsen	94	2.198	-447	147.894.626
Zaanstad	135	3.675	955	544.932.655
Zandvoort	138	3.487	1.872	58.062.037

Tabel 4: Financiële positie gemeenten (Bron: CBS, 2014)

In aanvulling op tabel 4 vallen wat betreft de besteding van de middelen een aantal zaken op (ook op basis van achterliggend cijfermateriaal van het CBS). Het deel van de begroting dat wordt besteed aan onderwijs en verkeer, vervoer en waterstaat in Haarlemmerliede en Spaarnwoude is kleiner dan in de rest van de regio. Ook de uitgaven aan cultuur liggen relatief laag. Op het gebied van openbare orde en veiligheid geeft de gemeente relatief gezien het meeste uit en ook het deel van de begroting dat wordt besteed aan volksgezondheid en milieu (15,83%) is met uitzondering van Bloemendaal groter dan in de omliggende gemeenten.

In de financiële afweging van opties passen ook zaken als de risicoposities van gemeenten en de stand van zaken rondom grondposities. Deze vallen buiten het bereik van voorliggend onderzoek. In een Plan van Aanpak of businesscase naar verdergaande samenwerking en/of fusie zijn het echter wel zeer belangrijke gegevens die terdege meegenomen dienen te worden.

2.4.4 Qua wonen

De WOZ-waarde in Haarlemmerliede en Spaarnwoude ligt op een gemiddeld niveau in vergelijking met de omliggende gemeenten. In de gemeenten Amsterdam, Haarlem en Velsen ligt deze waarde lager dan in Haarlemmerliede en Spaarnwoude en in Beverwijk en Zaanstad zelfs aanzienlijk lager. In Heemstede en Bloemendaal ligt de gemiddelde WOZ-waarde significant hoger dan in Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Qua WOZ-waarde komen Zandvoort en Haarlemmermeer het meest in de buurt van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Het percentage koopwoningen (cijfers 2011) in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ligt in de buurt van dat in de gemeenten Bloemendaal en Heemstede en is vrijwel gelijk aan dat in Haarlemmermeer. In Beverwijk, Haarlem, Velsen, Zaanstad en Zandvoort ligt het percentage koopwoningen een stuk lager terwijl in Amsterdam nog geen kwart van de woningen een koopwoning betreft.

Qua niveau van ouderdom van de woningen geldt dat dit in Haarlemmerliede en Spaarnwoude relatief laag ligt ten opzichte van de omliggende gemeenten. Ongeveer 21% van de woningen is voor 1944 gebouwd. Slechts in Haarlemmermeer ligt dit percentage fors lager (8,2%), terwijl dit in Amsterdam, Bloemendaal, Haarlem en Heemstede substantieel hoger ligt. Wat verder opvalt is het relatief grote aantal huizen dat gebouwd is in de periode 1971-1990. Het percentage nieuwbouw (gebouwd na 1991) is met 16,4% gemiddeld ten opzichte van de regio. De totale woningvoorraad in Haarlemmerliede en Spaarnwoude bedroeg in 2012 2.209 woningen.

	Gemiddelde WOZ waarde (dxd euro) (2014)	Koopwoningen (%) (2011)
Amsterdam	240	24,4
Beverwijk	192	50,3
Bloemendaal	591	67
Haarlem	243	50,3
Haarlemmerliede c.a.	285	64,6
Haarlemmermeer	266	64,3
Heemstede	395	61,7
Velsen	233	53
Zaanstad	188	47,6
Zandvoort	272	52,2

2.4.5 Woonlasten

↑ Tabel 5: Gegevens over koopwoningen (Bron: CBS, 2014)

De gemeentelijke woonlasten bestaan uit de onroerendezaakbelasting, rioolbelasting, waterschapsbelasting en afvalstoffenheffing.

De onroerendezaakbelasting voor woningeigenaren ligt in Haarlemmerliede en Spaarnwoude op een gemiddeld niveau ten opzichte van de omliggende gemeenten. Slechts in Amsterdam ligt het tarief significant lager. De rioolbelasting is relatief hoog, terwijl de afvalstoffenheffing op een gemiddeld niveau ligt. De gemiddelde woonlasten voor eigenaren van een koopwoning in Haarlemmerliede en Spaarnwoude liggen in verhouding hoog. Alleen in Bloemendaal zijn deze hoger. De woonlasten voor huurders liggen in Haarlemmerliede en Spaarnwoude op een gemiddeld niveau ten opzichte van de regio.

	Gemeentelijke woonlasten éénpersoonshuishouden koopwoning (euro)	Gemeentelijke woonlasten meerpersoonshuishouden koopwoning (euro)	Gemeentelijke woonlasten éénpersoonshuishouden huurwoning (euro)	Gemeentelijke woonlasten meerpersoonshuishouden huurwoning (euro)
Amsterdam	555,3	640,1	254,5	339,3
Beverwijk	622,8	710,4	381,2	468,8
Bloemendaal	958,4	1028,8	330,8	401,2
Haarlem	635,1	767,1	200	332
Haarlemmerliede c.a.	915,9	942,9	386	413
Haarlemmermeer	659	726,8	255	322,8
Heemstede	794,8	844,3	197,8	247,2
Velsen	783,3	783,3	416,4	416,4
Zaanstad	821,3	821,3	553,9	553,9
Zandvoort	704,5	770	371,6	437,1

Tabel 6: Gemeentelijke woonlasten

2.4.6 Qua participatie en werkgelegenheid/economie

De netto participatiegraad ligt in Haarlemmerliede en Spaarnwoude hoog ten opzichte van de omliggende gemeenten (cijfers 2011/2012). Dit betekent dat een relatief groot deel van de beschikbare beroepsbevolking een baan heeft. Tegelijkertijd biedt Haarlemmerliede en Spaarnwoude relatief weinig banen en is het aantal banen binnen Haarlemmerliede en Spaarnwoude ook beduidend lager dan de totale beroepsbevolking (iets meer dan de helft). Dit houdt in dat de inwoners van Haarlemmerliede en Spaarnwoude wat betreft werk sterk afhankelijk zijn van andere (veelal omliggende) gemeenten.

Dit beeld correspondeert met de analyse van de pendelcijfers uit 2009. Hieruit komt naar voren dat destijds 700 van de 2600 werkende inwoners van Haarlemmerliede en Spaarnwoude in Haarlem werkzaam waren, dat 600 van hen in Amsterdam werkten, 300 in Haarlemmermeer en 100 in Velsen. Hierbij dient te worden aangetekend dat de aantallen zijn afgerond op honderdtallen.

Hoewel Haarlemmerliede en Spaarnwoude van oudsher een plattelandsgemeente is, bestaat slechts 1% van het werkaanbod in de gemeente uit banen in de landbouwsector (cijfers 2012). Ongeveer de helft van het aantal banen in Haarlemmerliede en Spaarnwoude bevindt zich in de hoek van de commerciële dienstverlening. In Velsen ligt dit aandeel met 37% een stuk lager terwijl dit in Amsterdam en met name Haarlemmeer (73%) significant hoger ligt. Een opvallend hoog aantal banen komt voort uit de sector Nijverheid en Energie (33%). Slechts in Velsen ligt dit percentage hoger (41%), wat grotendeels verklaard kan worden door de aanwezigheid van Tata Steel.

	Netto participatiegraad (%) 2012 (voor H&S 2011)	Banen Totaal (aantal) 2012	Banen (per 1.000 inwoners in de leeftijd 15 tot en met 64 jaar) (aantal per 1.000 inwoners) 2012	Vestigingen van bedrijven (aantal) 2012	Vestigingen (per 1.000 inwoners in de leeftijd 15 tot en met 64 jaar) (aantal per 1.000 inwoners) 2012
Amsterdam	68,5	542.939	940,6	88.290	153,2
Beverwijk	68,5	18.210	797,6	3.250	122,7
Bloemendaal	67,2	5.670	385,4	2.220	177,1
Haarlem	71,1	65.611	657,4	12.550	122,6
Haarlemmerliede c.a.	72,3	2.001	418,7	515	140
Haarlemmermeer	71,7	124.970	1469,7	13.015	135
Heemstede	70,0	8.255	490,2	2.335	152,8
Velsen	71,7	34.491	726,7	4.505	102,7
Zaandstad	67,7	61.465	555,0	10.040	102,2
Zandvoort	65,7	5.057	403,7	1.555	146,7

Tabel 7: Participatie, werkgelegenheid en economie (Bron: CBS, 2014)

Let wel: de cijfers hebben betrekking op 2012, m.u.v. de netto participatiegraad in Haarlemmerliede en Spaarnwoude, die heeft betrekking op 2011.

Wat betreft het aantal vestigingen per 1000 inwoners (cijfers 2012) doet Haarlemmerliede en Spaarnwoude zeker niet onder voor de gemeenten in de regio. Bijna 3% van het aantal bedrijven in Haarlemmerliede en Spaarnwoude betreft bedrijven in de sector landbouw, bosbouw en visserij. Alleen in Haarlemmermeer ligt dit percentage op een vergelijkbaar niveau, terwijl dit in de andere gemeenten in de regio (ruim) onder de 1% ligt. Het aandeel bedrijven dat zich op commerciële dienstverlening richt blijft licht achter bij de regio, terwijl het tegenovergestelde geldt voor bedrijven in de sector Nijverheid en energie.



2.4.7 Qua sociale en maatschappelijke problematiek

Sociale en maatschappelijke problematiek bestaat uit diverse aspecten. Qua inkomen per persoon (cijfers 2010) is Haarlemmerliede en Spaarnwoude een gemiddelde gemeente in de regio. De verschillen op dit gebied tussen Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Amsterdam, Haarlem, Haarlemmermeer, Velsen en Zandvoort zijn beperkt. In Beverwijk en Zaanstad ligt het gemiddeld besteedbaar inkomen een stuk lager, terwijl dit in Bloemendaal en Heemstede significant hoger ligt. Dit geldt tevens voor het gemiddeld inkomen per huishouden (cijfers 2012).

	Totaal aantal personen met een uitkering per 1.000 inwoners 15-65 jaar (aantal per 1.000 inwoners) (2014)	Gemiddeld besteedbaar inkomen van particuliere huishoudens (dzt euro) (2012)	Gemiddeld besteedbaar inkomen van personen (dzt euro) (2010)	Toekenningen huurtoeslag (aantal per 1000 inwoners) (2010)
Amsterdam	186	30,8	29,7	125,6
Beverwijk	158	32,5	28,0	70,9
Bloemendaal	100	53,1	48,3	27,3
Haarlem	150	33,8	30,7	73,0
Haarlemmerliede c.a.	94	39,2	32,2	32,4
Haarlemmermeer	114	39,2	32,8	41,3
Heemstede	120	46,6	41,7	39,0
Velsen	138	35,1	29,6	55,8
Zaanstad	168	33,2	28,0	71,0
Zandvoort	173	33,0	30,5	78,0

Tabel 8: Financiële situatie (Bron: CBS, 2014)

Het percentage mensen met een inkomen bij de laagste 10% van Nederland (cijfers 2010) is in Haarlemmerliede en Spaarnwoude met 9,8% zowel nationaal als regionaal gemiddeld. Het percentage mensen in de gemeente dat tot de meest verdienende 10% van Nederland (cijfers 2010) behoort, is met 14,6% hoog ten opzichte van de rest van Nederland en bovengemiddeld in de regio. Wederom ligt dit percentage in Heemstede en Bloemendaal significant hoger, terwijl dit in Beverwijk en Zaanstad onder de 10% ligt.

Wat betreft het aantal mensen tussen de 15 en 65 jaar met een uitkering scoort Haarlemmerliede en Spaarnwoude zeer goed ten opzichte van de overige gemeenten in de regio. In Amsterdam, Beverwijk, Haarlem, Zaanstad en Zandvoort ligt dit aantal in verhouding zelfs fors hoger. Ook wat betreft het aantal toekenningen van huurtoeslag (cijfers 2010) is een duidelijk verschil zichtbaar tussen deze vijf gemeenten, waar het aantal toekenningen relatief hoog ligt, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en ook Velsen waar dit gemiddeld is, en Bloemendaal en Heemstede waar het aantal toekenningen relatief laag ligt.

	Kinderen in uitkeringsgezinnen (%)	Kindermishandeling (%)	Achterstandsleerlingen (4-12) (%)	Tienermoeders (15-19) (%)
Amsterdam	14,5	0,4	22,5	0,8
Beverwijk	5,6	2,3	15,5	0,5
Bloemendaal	1,8	0,9	1,3	0
Haarlem	4,9	1,7	12,3	0,4
Haarlemmerliede c.a.	2,6	1,5	8,5	0
Haarlemmermeer	2,8	0,2	6	0,2
Heemstede	1,6	0,8	1,8	0,1
Velsen	4,3	1,5	10,9	0,6
Zaanstad	5,6	0,3	13,5	0,5
Zandvoort	5,6	1,7	10,4	0,5

Tabel 9: Maatschappelijk problematiek (Bron: CBS, 2014)

In de steden Amsterdam en Haarlem bevinden zich achterstandswijken. Deze zijn niet aanwezig in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude of in een van de andere gemeenten waarmee wordt vergeleken. Op het gebied van sociale jeugdproblematiek schetsen de cijfers uit 2012 geen eenduidig beeld. Het percentage kinderen in uitkeringsgezinnen in Haarlemmerliede en Spaarnwoude is vrijwel gelijk aan dat van Haarlemmermeer en ligt relatief laag ten opzichte van de omliggende gemeenten. In Bloemendaal en Heemstede is dit nog lager, terwijl het percentage kinderen in uitkeringsgezinnen in de overige gemeenten hoger ligt. Qua kindermishandeling bevindt Haarlemmerliede en Spaarnwoude zich regionaal gezien in de middenmoot. Dit is vooral in Beverwijk een groot probleem. Het percentage achterstandsleerlingen in Amsterdam, Zaanstad en Haarlemmermeer ligt een stuk lager. De cijfers wijzen tot slot uit dat Haarlemmerliede en Spaarnwoude evenals Bloemendaal geen tienermoeders kende in 2012. Dit ligt anders in de overige gemeenten in de regio. In Amsterdam bevinden zich procentueel gezien de meeste tienermoeders.

	Jongeren met een delict voor de rechter (%) 2012	Misdrijven (aantal per 1.000 inwoners) 2011
Amsterdam	4,3	129,8
Beverwijk	2	82,9
Bloemendaal	1,5	69,4
Haarlem	2,5	86,2
Haarlemmerliede c.a.	2,9	73,6
Haarlemmermeer	2,3	89,2
Heemstede	1,4	57,2
Velsen	2,4	63,3
Zaanstad	2,9	68,5
Zandvoort	3,4	84,2

Tabel 10: Misdaadcijfers (Bron: CBS, 2014)

Wat betreft het aantal jongeren dat met een delict voor de rechter verschijnt (cijfers 2012), bevindt Haarlemmerliede en Spaarnwoude zich met 2,88% van de jongeren regionaal gezien aan de bovenkant van de middenmoot. Alleen in Amsterdam, Zaanstad en Zandvoort ligt dit percentage hoger. In Beverwijk, Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen ligt dit iets lager, terwijl jongeren uit Bloemendaal en Heemstede relatief gezien weinig voor de rechter hoeven te verschijnen in het kader van een delict.

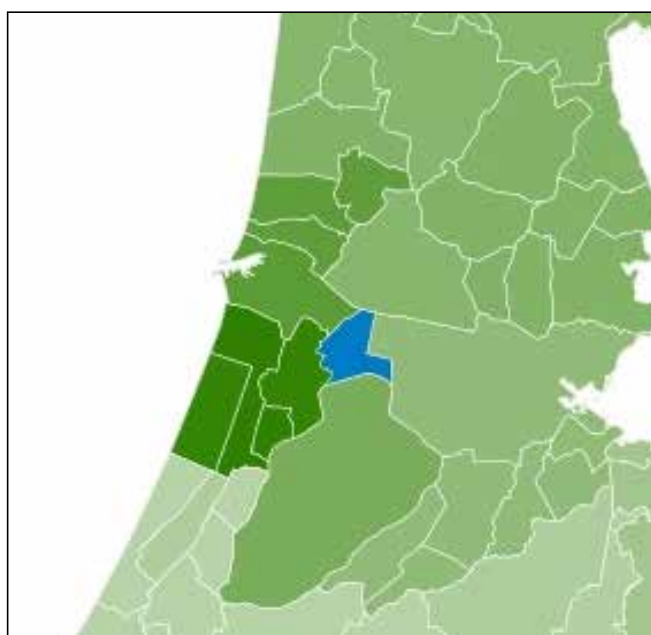
Wat betreft het aantal misdrijven (cijfers 2011) scoort Haarlemmerliede en Spaarnwoude gemiddeld.

In Amsterdam ligt het aantal misdrijven per 1000 inwoners significant hoger en ook in Beverwijk, Haarlem, Haarlemmermeer en Zandvoort worden relatief gezien meer misdrijven gepleegd. In Heemstede en Velsen worden de minste misdrijven gepleegd, terwijl dit in Bloemendaal en Zaanstad op ongeveer hetzelfde niveau ligt als in Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

2.5 Oriëntatie regionale samenwerking

Haarlemmerliede en Spaarnwoude werkt met veel gemeenten samen. Het is interessant te kijken naar bestaande samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude participeert. In welke richting oriënteert de gemeente zich als het om samenwerking gaat en wat is de oriëntatie van de omliggende gemeenten.

Figuur 4 maakt de oriëntatie in samenwerkingsverbanden grafisch inzichtelijk. De afbeelding geeft samenwerkingsverbanden weer op sociaal terrein (onder andere: WMO, jeugdzorg, GGD's, AWBZ, UWV, ISD's) maar ook fysiek (RUD's, handhaving, RIEC's) en bestuurlijke samenwerking (provincies, veiligheidsregio's, COROP-gebieden, veiligheidshuizen, MIRT-gebieden, kamers van koophandel, arrondissementen). Voor de kaart geldt dat naarmate omliggende gemeenten donkerder van kleur zijn, er meer samenwerkingsverbanden zijn tussen deze gemeenten en Haarlemmerliede en Spaarnwoude.



Figuur 4: Samenwerkingspartners Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de regio (Bron: www.regioatlas.nl, 2014)

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is qua samenwerking gericht op het westen. Dat blijkt uit de oriëntatie van huidige samenwerkingsverbanden waarbij de meeste samenwerkingen zich bevinden in het westen (Bloemendaal, Haarlem, Heemstede, Zandvoort), in mindere mate op het noordwesten (Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest, Velsen), nog minder op het noorden en zuiden (Zaanstad, Haarlemmermeer) en het minst op het oosten (Amsterdam). Amsterdam werkt vooral samen met gemeenten ten zuiden van de hoofdstad zoals Diemen en Amstelveen. Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Heemstede en Velsen werken grotendeels met dezelfde gemeenten samen als Haarlemmerliede en Spaarnwoude maar oriënteren zich daarnaast op een aantal noordelijker gelegen gemeenten (Heemskerk, Uitgeest). Haarlemmermeer oriënteert zich wat betreft regionale samenwerking zowel op het oosten, als westen, als noorden.

Bekend voorbeeld van een samenwerkingsverband is de Gemeentebelastingen Kennemerland Zuid (GBKZ) die de heffing van gemeentebelastingen verzorgt voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Bloemendaal, Heemstede en Zandvoort. Een ander voorbeeld is de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken (IASZ) waarin de sociale diensten van Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Bloemendaal en Heemstede samenwerken.

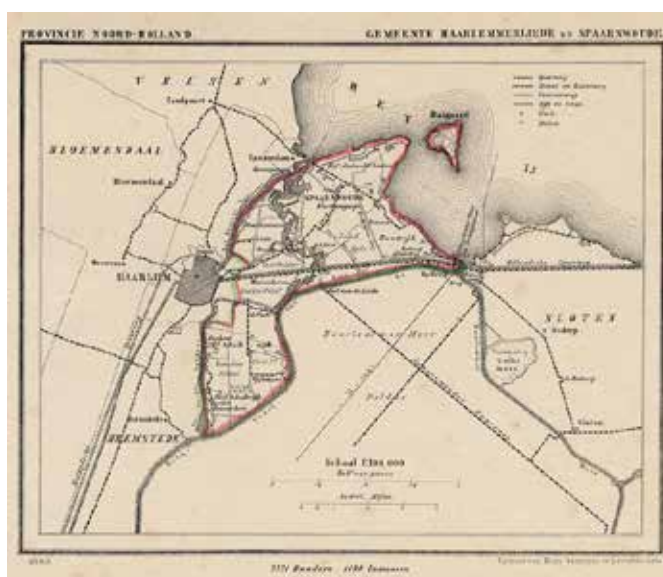
2.5.1 Gevoelsmatige oriëntatie

Haarlemmerliede en Spaarnwoude wordt omringd door water. De gemeente wordt aan de zuidkant begrensd door de ringvaart van de Haarlemmermeer. Aan de westkant door achtereenvolgens de Buiten Liede, Binnen Liede, Mooie Nel, Spaarne en het Zijkanaal C (een zijkanaal van het Noordzeekanaal). Aan de noordkant van de gemeente ligt het Noordzeekanaal en aan de oostzijde onder meer de Zuidertocht. Binnen deze omheining van water ligt een gebied met een sterk landelijk karakter. De groene buffer vormt de verbinding tussen de verschillende dorpskernen en buurtschappen en is daarmee bepalend voor de identiteit van de gemeente. Dit uit zich onder meer in de emotionele weerstand tegen Amsterdam en het zich verbonden voelen met gemeenten en kernen met een dorps karakter. De kleinschaligheid en het karakter van de verschillende kernen bevestigen de identiteit van de gemeente. Binnen de kernen is sprake van een sterke en levendige gemeenschap maar tussen de kernen onderling is weinig verbondenheid. Omdat de kernen relatief ver uit elkaar liggen is binnen de gemeente tevens sprake van een meervoudige sociaal-maatschappelijke oriëntatie op de regio. Het zuidoostelijk gelegen Halfweg oriënteert zich voornamelijk op Zwanenburg en Amsterdam, terwijl Spaarndam-Oost zich vooral op Haarlem richt.

2.6 Historische landschappelijke oriëntatie

De historische kaart van Haarlemmerliede en Spaarnwoude uit 1865 laat zien dat de omvang van de gemeente in de afgelopen anderhalve eeuw sterk is veranderd. Rond 1874 werd het grondgebied sterk vergroot door de inpoldering van het Houtrak en een gedeelte van het oude IJ. Dit gebeurde in het kader van de aanleg van het Noordzeekanaal. In 1927 raakte de Haarlemmerliede en Spaarnwoude de Waarderpolderen en een deel van de Veer-, Zuider- en Romolenpolder kwijt aan de gemeente Haarlem. In 1865 besloeg de gemeente 2.721 hectare, tegenover 2.086 nu.

Inpoldering van de Haarlemmermeer, grote delen van het IJ en het Houtrak heeft tot gevolg dat in de regio een grote variëteit aan bodemsoorten aanwezig is. Dit wordt inzichtelijk gemaakt door onderstaande bodemkaart, vervaardigd door onderzoeksinstituut Alterra. Roze staat voor zand- en lössgrond, paars voor veengrond en groen voor kleigrond. Haarlemmerliede en Spaarnwoude bestaat uit zowel veen- als kleigrond. Laatstgenoemde bodemsoort is het gevolg van inpoldering van dat gedeelte van de gemeente. Om dezelfde reden bestaan ook Beverwijk, Haarlemmermeer en Velsen grotendeels uit kleigrond. De gemeenten ten



Figuur 5: Historische kaart Haarlemmerliede c.a. (1865)
(Bron: www.atlasenkaart.nl, 2014)

3. Trends en ontwikkelingen

Bij het beoordelen van bestuurskracht gaat het om de mate waarin een gemeente in staat is haar mandje aan ambities, opgaven en uitdagingen te realiseren. De mate waarin de gemeente dat kan, hangt af van twee dingen:

- de omvang van het totaal aan taken enerzijds en ambities, opgaven en uitdagingen anderzijds (het mandje);
- de bestuurskracht van de gemeente (op de vier vlakken).

Als we naar de bestuurskracht in de komende 10 tot 20 jaar kijken, dan hebben we het over verwachtingen en projecties. Om dat te kunnen doen, beschrijven we hieronder een aantal ontwikkelingen en trends die wij als relevant zien voor de toekomstige bestuurskracht van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Het gaat dan om maatschappelijke ontwikkelingen die invloed hebben op de omvang van het mandje. We gaan daarbij niet in op veranderingen in de kracht van de gemeente. We nemen deze kracht namelijk als uitgangspunt.

3.1 Bovennationaal en nationaal

• **Verdere decentralisatie van rijksbeleid**

De decentralisatie van rijksbeleid zal met de omgevingswet rond 2018 weer een stevige impuls krijgen. Er lijkt op dit moment brede politieke steun voor het verder decentraliseren van taken na 2018 naar de lokale overheid. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat met deze trend gebroken gaat worden, noch dat decentralisaties teruggedraaid zullen worden. Dit betekent dat de beleidsagenda van gemeenten, in elk geval voor de komende 10 à 20 jaar, structureel en fors zwaarder zal worden en blijven.

• **Toename belang Europa**

Los van politieke keuzes is het waarschijnlijk dat Europa aan verder belang zal winnen. Dit heeft als gevolg dat de oriëntatie van Nederlandse overheden zoals gemeenten en provincies in toenemende mate diffuus zal worden. Europa heeft namelijk een aanzuigende werking: beleid dat naar het Europese niveau wordt getild wordt vaak ingestoken op 'de regio's'. Dit zal gemeenten in de toekomst stimuleren robuuste regio's neer te zetten. Ook de decentralisatie van taken (die vaak direct leidt tot een intensivering van samenwerking) heeft een regionaliserend effect.

• **Structurele aard bezuinigingen**

De rijksoverheid is druk doende de overheidsfinanciën op orde te brengen. De verwachting is niet dat de totale omvang van het beschikbare budget voor de overheid fundamenteel zal toenemen. De nieuwe financiële verhoudingen zijn waarschijnlijk structureel van aard. Voor gemeenten betekent dit dat de huidige bezuinigingen ook structureel geborgd moeten worden.

• **Belastingvrijheid lokale overheden**

Een mogelijk debat in de komende 5 tot 10 jaar is de mate waarin belastingen in Nederland op het nationale versus het lokale niveau geheven worden. Dit debat laait om de zoveel tijd op, maar de recente bezuinigingen en decentralisaties kunnen een goede aanleiding zijn om gemeenten de ruimte te geven voor meer lokale heffingen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) schaart zich sinds kort ook in het rijtje van voorstanders van verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. De consequenties zijn meer armslag, maar ook een complicatie van het financieel beleid.

• **Verandering structuur economie**

Het is de verwachting dat onze economie structureel en ingrijpend zal blijven veranderen. Innovaties als 3-D printen, de almaar verdergaande digitalisering, de beschikbaarheid van informatie en de dalende vervoerskosten leiden ertoe dat er ingrijpende veranderingen op zullen treden in de economie. Dit speelt op globaal, Europees, Noord-Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Voor een gemeente zijn de effecten hiervan moeilijk te beïnvloeden, maar de invloed van de veranderingen op de lokale gemeenschap zijn in potentie zeer groot. Dit zal ook effect hebben op zaken als de omvang en structuur van de arbeidsmarkt, de plek van ZZP'ers daarop en het belang van onderwijs/een leven lang leren.

Aanpalende ontwikkelingen zijn:

- o Energietransitie – het anders omgaan met en het anders opwekken van energie.
- o Vastgoedtransitie – het anders denken over bouwen, verbouwen en slopen van vastgoed.
- o Onderwijs transitie – het anders denken over onderwijs, leren en ontwikkelen.

- o Zorgtransitie – het opnieuw organiseren van de zorgbehoefte en het zorgaanbod met het oog op betaalbaarheid.
- o Mobiliteitstransitie – een andere benadering van vervoer, de relatie tussen OV, auto, fiets en de bereikbaarheid van stad en ommeland.

Al deze veranderingen moeten met het bredere takenpakket ook gemeentelijk handen en voeten krijgen.

3.2 Regio

• Bestuurlijke ontwikkeling

Haarlemmerliede en Spaarnwoude ligt in een regio die bestuurlijk en ambtelijk in beweging is. Dit geldt met name voor de gemeenten in de regio Zuid-Kennemerland.

- o De gemeente Heemstede en Bloemendaal zijn met elkaar in gesprek over intensivering van de samenwerking op ambtelijk gebied, gericht op bedrijfsvoering.
- o De gemeente Zandvoort bevindt zich in de ontwikkeling richting een gemeente die stuurt met een inkoopmodel. Haarlem wordt gezien als gemeente om een groot aantal diensten te leveren.
- o Haarlem heeft behoefte aan versterking van samenwerking binnen de regio Zuid-Kennemerland en staat er voor open buurgemeenten daarbij te helpen.
- o De regio rondom Amsterdam is bestuurlijk sterk in beweging. Aan de noordzijde, (regio Zaanstreek-Waterland) zijn verschillende ontwikkelingen gaande richting samenwerking en schaalvergroting. Aan de zuidkant zijn de ambtelijke organisaties van Amstelveen en Aalsmeer sinds 1-1-2013 gefuseerd. Verder verkennen Diemen, Uithoorn, Ouder-Amstel en de Ronde Venen een verdere intensivering van de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering.
- o Medio 2013 is het Kansonderzoek samenwerking IJmond opgeleverd. In dit onderzoek zijn de mogelijkheden en kansen van intensivering van samenwerking in de regio IJmond verkend. Naar aanleiding hiervan hebben de gemeenten in de regio IJmond (Velsen, Beverwijk en Heemskerk) besloten intensiever te gaan samenwerken. De IJmondcommissie, waarin regiobrede onderwerpen worden voorbereid voor de afzonderlijke gemeenteraden, is hiervan een voorname exponent. Aan de andere kant is de gemeente Uitgeest zijn samenwerking binnen de regio IJmond aan het afbouwen en zoekt het meer toenadering tot gemeenten in de kop van Noord-Holland.
- o Haarlemmerliede en Spaarnwoude ligt ingeklemd tussen vier 100.000+ gemeenten, met uitzondering van Velsen. Deze gemeenten voelen, in tegenstelling tot veel relatief kleine gemeenten, niet de urgentie zich bezig te houden met schaalvergroting.

• Groeiende belang van regio's en steden

Zoals we bij de bovenationale en nationale ontwikkelingen al hebben benoemd, zijn er diverse krachten die het belang van regio's vergroten. Dit zijn onder andere de ontwikkeling van Europa, de ontwikkeling van de economie, de bestuurlijke heroriëntatie in Nederland op gemeenten als eerste overheid en de bundeling van complexe maatschappelijke vraagstukken in steden. De opkomst van regio's heeft ook te maken met het zoeken naar de optimale schaal voor lokaal bestuur. Dit gaat over het *'optimaal in één hand brengen van kosten en baten voor publieke investeringen en over het laten voelen van de lusten en lasten van gevoerd beleid door dezelfde mensen'*¹.

• Metropoolregio's

Er ontstaan in Nederland meer en meer zogeheten metropoolregio's (stad en ommeland). Stad en ommeland raken in toenemende mate met elkaar vervlochten en worden meer en meer afhankelijk van elkaar. In de publicatie 'de nieuwe gemeentekaart' (hierboven benoemd) beschrijft Regioatlas de ontwikkeling (en wederzijdse afhankelijkheid) van stad en ommeland treffend. Ook het Rijk heeft hernieuwde aandacht voor de vitaliteit van steden. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de nieuwe beleidsagenda van het ministerie van Binnenlandse Zaken in samenwerking met. EZ en I&M: Agenda Stad. De focus op steden en regio's wordt steeds dominanter. Er zijn geen aanwijzingen (politieke of maatschappelijke) dat deze trend zich zal keren.

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ligt op de westflank van de Metropoolregio Amsterdam (MRA). De Metropoolregio Amsterdam is één van de vijf meest vitale economische regio's van Europa. De regio werkt hard om aantrekkelijk te zijn en te blijven. De opgave is om gezamenlijk als gemeenten voldoende economische kracht te blijven ontwikkelen om aantrekkelijk te blijven. Binnen de westflank van de MRA (en ook op de andere flanken) bestaat druk op de beschikbare ruimte. Het gebied is sterk verstedelijkt met steden als Amsterdam, Haarlem en Hoofddorp. Dat levert een acute schaarste aan ruimte op waardoor over de functie van elke m² zorgvuldig nagedacht wordt. De regionale opgave is het vinden van de juiste combinatie tussen wonen, economie/industrie, recreëren, natuur en de agrarische functie.

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude bevindt zich letterlijk midden in dit krachtenspel. De opgave voor de regio is om, met respect voor alle partijen, te komen tot oplossingen die ruimte bieden aan de groei en dynamiek van de steden én aan de landelijke en historische kernen buiten de grote stad. Deze ontwikkelingen zijn van groot belang voor de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. De druk op ruimte zal alleen maar toenemen en de gemeente zal moeten nadenken over haar rol die ze binnen de MRA in wil nemen.

¹Vrij naar 'De nieuwe gemeentekaart (2014), regioatlas. Te vinden op: <http://www.atlasvoorgemeenten.nl/>. Zie voor extra toelichting op dit punt (en het volgende punt over metropoolregio's) ook deze publicatie.





4. Opgaven, ambities en uitdagingen

Ambities, opgaven en uitdagingen zijn het uitgangspunt bij een meting van bestuurskracht of bij een strategische verkenning op de bestuurlijke toekomst. Het zijn namelijk deze ambities, opgaven en uitdagingen die de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude, ongeacht de bestuurlijke constructie, wil realiseren. De nulmeting van de bestuurskracht geeft aan in welke mate de gemeente op dit moment in staat is om ambities, opgaven en uitdagingen te realiseren. De strategische verkenning is de eerste stap in de zoektocht naar de meest optimale vorm van bestuurlijke organisatie in relatie tot de realisatie van ambities, opgaven en uitdagingen. Hieronder schetsen wij in één oogopslag de betekenis van de drie begrippen. Daarna gaan we verder in op de verschillende onderdelen.



Figuur 5: Ambities, opgaven en uitdagingen

4.1 Ambities

Ambities gaan altijd over zaken die een gemeente graag wil realiseren. Het zijn dus dingen die je wilt, waar je van droomt. Voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude geldt dat er één wel heel sterke ambitie is die de gehele gemeenschap (inclusief politiek) verbindt. Dit is de ambitie om de zogeheten 'groene buffer' te behouden.

De groene buffer is vrijwel het gehele grondgebied van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude en ligt midden in sterk verstedelijkt gebied. Bij het behoud van de groene buffer gaat het om behoud van de natuurwaarden, recreatiemogelijkheden en agrarisch gebruik. Het is bijzonder dat een gehele gemeenschap zo'n sterk gedeelde ambitie heeft. Het geeft de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude een bepaalde kracht.

Daarnaast bestaan er vanzelfsprekend meerdere ambities die van belang zijn bij het in kaart brengen van kracht en het denken over bestuurlijke toekomst. In 2014 is er na de verkiezingen een nieuw college aangetreden dat haar ambities heeft verwoord in het college uitvoeringsprogramma. Daarnaast is er in 2012 de Structuurvisie 2035; Samen naar een groene, duurzame en economisch sterke gemeente in 2035 opgesteld. Tot slot is er in 2013 een zogeheten waardeprofiel opgesteld. Gezamenlijk vormen deze drie bronnen de verwoording van de ambities van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Hieronder behandelen we de ambities uit deze documenten op twee hoofdlijnen. De bundeling van ambities is voor rekening van Berenschot.

1. Goed, duurzaam en veilig leefklimaat

- a. *Behoud identiteit en vitaliteit van dorpen* – De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude bestaat uit drie karakteristieke dorpen én een aantal buurtschappen. Deze dorpen hebben allen hun eigen identiteit en karakter. Het is de ambitie van de gemeente en gemeenschap om de identiteiten van de dorpen en buurtschappen te behouden door de dorpen en gemeenschappen vitaal te houden.
- b. *Beperking overlast van stedelijke voorzieningen (wegen, luchthaven, haven, spoor)* – In een druk verstedelijkt gebied als de omgeving van Haarlemmerliede en Spaarnwoude staat het leefklimaat in een groene ‘enclave’ onder druk van grootstedelijke voorzieningen. Het is de ambitie om de overlast van deze voorzieningen binnen de perken te houden zodat het leefklimaat prettig blijft.
- c. *Dienstverlening van de gemeente op peil* – Er komt veel op de gemeente en gemeenschap af. Goed partnerschap tussen gemeente en gemeenschap is daarin noodzakelijk. Dat gaat om goede dienstverlening en korte lijnen.
- d. *Betaalbaarheid van collectieve voorzieningen* – Een duurzaam leefklimaat is deels afhankelijk van de betaalbaarheid van dat leefklimaat. Daarom is het een duidelijke ambitie om slimme oplossingen te kiezen zodat collectieve voorzieningen betaalbaar blijven. Dit komt tot uiting in betaalbare gemeentelijke belastingen.

2. Sociale samenhang met voorzieningen voor jong en oud

- a. *Winkels, scholen, dorpshuizen en kinderspeelplaatsen* – De vitaliteit van de dorpen, en daarmee de sociale samenhang daarbinnen, is afhankelijk van het in stand houden van voorzieningen. Het is dan ook de ambitie om de huidige voorzieningen te behouden.
- b. *Economische vitaliteit* – Haarlemmerliede en Spaarnwoude hecht aan economische vitaliteit omdat voldoende krachtige economische activiteit bijdraagt aan het leefklimaat, de voorzieningen en het behoud van identiteit van de inliggende dorpen. Daarnaast kan economische vitaliteit bijdragen aan het behoud van de groene buffer, bijvoorbeeld door recreatieve activiteit in de groene buffer.
- c. *Nieuwe woningen ontwikkelen voor doorstroom* – Sociale samenhang is afhankelijk van een goede ‘balans’ binnen de gemeenschap. Balans gaat om jong en oud, hoog en minder hoog opgeleid, rijk en iets minder rijk. Diversiteit draagt sterk bij aan vitaliteit. Daarom heeft de gemeente de ambitie om woningen te kunnen blijven bieden voor allerlei doelgroepen.
- d. *Gemeenschapszin koesteren met verenigingen* – De gemeenschapszin in de dorpen is een sterke ‘asset’ van de gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Die is afhankelijk van voorzieningen als verenigingen en dorpscentra waar mensen elkaar kunnen ontmoeten. Daaruit volgt de ambitie om de verenigingen en vergelijkbare voorzieningen in stand te houden.
- e. *Onderlinge verbindingen op peil* – Vitaliteit en sociale samenhang hebben ook sterk te maken met de onderlinge verbondenheid van de dorpen. Het station in Halfweg is ook een belangrijk knooppunt binnen de gemeente. De ambitie is dan ook om de onderlinge verbindingen tussen de dorpen op peil te houden.

Daarmee komt het totale beeld aan ambities van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude op 3 hoofdambities:



Figuur 6: Ambities gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude

4.2 Opgaven

Opgaven zijn de zaken waar de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude iets mee moet, of ze het nu wil of niet. Daarbij is onderscheid te maken tussen landelijke opgaven (gelden voor alle gemeenten), regionale opgaven (regiospecifieke vraagstukken) en lokale opgaven. Hieronder behandelen we langs die categorisering de belangrijkste opgaven op het bordje van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

Landelijke opgaven

Het openbaar bestuur in Nederland bevindt zich in een fase waar grote veranderingen aanstaande zijn. Grote transitie, andere verhoudingen tussen overheid en gemeenschap, omvangrijke bezuinigingen en de behoefte de economie te 'herstarten'. Deze landelijke opgaven komen, los van welke keuze over de bestuurlijke toekomst Haarlemmerliede en Spaarnwoude maakt, op de gemeente af. Wij benoemen de op dit moment vier grootste landelijke opgaven.



Figuur 7: Landelijke opgaven

- *Het opnieuw vormgeven van de rol van de overheid in relatie tot de maatschappij.* De Koning heeft dit in zijn troonrede van september 2014 de participatiemaatschappij genoemd. Centrale gedachte is dat de traditionele balans tussen overheid en samenleving verschuift. De samenleving zal meer moeten doen, de overheid kan minder doen.
- *Het bestuurlijk landschap verandert.* Europa is 'erbij gekomen' als bestuurslaag. Binnen Nederland wringt het traditionele huis van Thorbecke als inrichtings-principe voor de Nederlandse overheid door de opkomst van allerlei tussenlagen. *Dit leidt tot herbezinning op de taakverdeling tussen bestuurs-lagen* waarvan de decentralisaties binnen het sociaal domein op dit moment de grootste uiting zijn.
- *De economie zit mondiaal in een uitdagende fase.* Dit levert uitdagingen aan voor maatschappij en overheid. Op lokaal, regionaal, landelijk, Europees en mondiaal niveau worden tal van initiatieven genomen om de economie te versterken.
- *Als gevolg van de bovenstaande drie opgaven ontstaat de vierde opgave: betaalbare kwaliteit realiseren.* Budgetten van alle Nederlandse gemeenten staan onder druk. Dit leidt tot bezuinigingen, innovatie en discussies over gewenste en betaalbare kwaliteit.



Figuur 8: Uitsnede 'westflank' gebiedskaart MRA

Regionale opgaven

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ligt op de westflank van de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Ook opereert Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de regio Kennemerland en de subregio Zuid Kennemerland. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ligt daarmee ingeklemd tussen de steden Haarlem en Amsterdam en tussen de Amsterdamse havens / het Noordzeekanaal (noord) en Schiphol (zuid). Binnen deze regio's bestaan een aantal dominante opgaven.

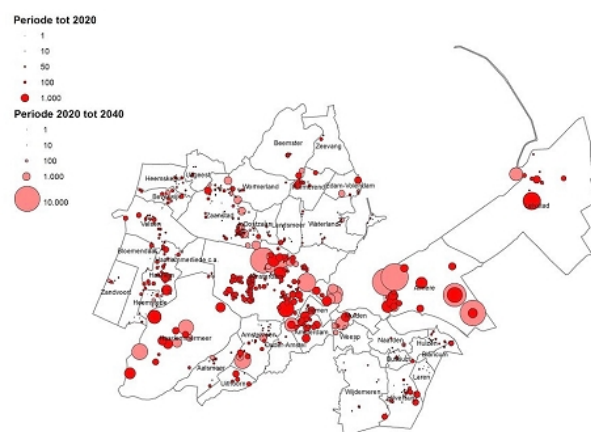
- **Druk op ruimte** – Binnen de westflank van de MRA (en ook op de andere flanken) bestaat druk op de beschikbare ruimte. Het gebied is sterk verstedelijkt met steden als Amsterdam, Haarlem en Hoofddorp. Dat levert een acute schaarste aan ruimte op waardoor over de functie van elke m² zorgvuldig nagedacht wordt. De nabijheid van Schiphol vergroot deze druk op de ruimte nog eens door haar omvang én de bijbehorende regelgeving (zie daarvoor bijv. het luchthavenindelingsbesluit Schiphol). De regionale opgave is het vinden van de juiste combinatie tussen wonen, economie/industrie, recreëren, natuur en de agrarische functie. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude bevindt zich letterlijk midden in dit krachtenspel. De opgave voor de regio is om, met respect voor alle partijen, te komen tot oplossingen die ruimte bieden aan de groei en dynamiek van de steden én aan de landelijke en historische kernen buiten de grote stad.

Deze opgave komt bijvoorbeeld tot uiting in de visie op het Noordzeekanaalgebied 2040. Ook de grote woningbouwopgave voor de gehele MRA (113.000 woningen tot 2020, 91.000 woningen tot 2030 en 66.000 woningen tot 2040 aan de bestaande voorraad toevoegen) vergroten de opgave qua ruimtelijke druk aanzienlijk.² Overigens toont de afbeelding hiernaast dat de planning van deze woningbouwopgave op dit moment vrijwel niet plaatsvindt op grondgebied van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

- **Economie** – De Metropoolregio Amsterdam is één van de vijf meest vitale economische regio's van Europa. Dit is een aantrekkelijke status maar levert ook een grote opgave op. De economische vitaliteit is namelijk geen vanzelfsprekendheid. De regio werkt hard om aantrekkelijk te zijn en te blijven. De opgave is om gezamenlijk als gemeenten voldoende economische kracht te blijven ontwikkelen om aantrekkelijk te blijven.
- **Gezamenlijk oppakken 3D's** – Binnen de subregio Zuid Kennemerland wordt gewerkt aan het implementeren van de 3 decentralisaties. De subregio is een zelfstandige arbeidsmarktregio waarbinnen de participatiewet zal moeten worden ingevuld. De GGD omvat dezelfde gemeenten en heet GGD Kennemerland. Op die schaal wordt ook de jeugdzorg georganiseerd. De Wmo-AWBZ-decentralisatie is tot slot een meer lokale aangelegenheid maar heeft ook regionale aspecten. De opgave is om gezamenlijk, met aandacht voor de eigenheid van de deelnemende gemeenten, vorm te geven aan de implementatie van de decentralisaties.



Figuur 9: beperkingscontouren Schiphol



Figuur 10: woningbouwopgave MRA tot 2040



Figuur 11: Regionale opgaven

²Op basis van voortgangsnotitie MRA dossiers d.d. 25-2-2013: feitelijk overzicht en samenhang van de grote dossiers in de MRA

Lokale opgaven

Tot slot zijn er nog een aantal specifieke opgaven voor de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. We noemen de belangrijkste 3 actuele opgaven.

1. *Realisatie projecten* – de gemeente heeft een mandje aan projecten wat overvol zit. Zo zijn er de grotere projecten als Sugar City, PolanenPark, het Groene Schip, de gebiedsvisie Halfweg, SpaarneBuiten, Sectorpark, Dr. W. Nijestraat, Ringweg en de Mientekade. Dan zijn er nog andere projecten als de realisatie van de Outlet in Halfweg, het afronden van het woningbouwproject in Spaarndam en kleinere projecten in de gemeente. De totale som aan projecten maakt dat het voor de gemeente een flinke opgave is dit allemaal georganiseerd te krijgen.
2. *Implementatie 3D's* – De implementatie van de decentralisaties in het sociaal domein zijn een regionale opgave, maar zijn ook een lokale opgave. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude staat voor de uitdagende opgave de zorg voor haar inwoners (op het vlak van zorg én op het vlak van werk) per 1-1-2015 goed te organiseren. Dan is er naast de transitie (de overgang van taken) nog de transformatie (het anders gaan werken) waar de gemeente in de komende jaar invulling aan zal moeten gaan geven.
3. *Beheertaken* – Een specifieke en grote opgave voor de gemeente (in termen van de hoeveelheid werk en de bijbehorende financiële effecten) is het onderhoud en beheer van gemeentelijke eigendommen zoals openbaar groen, gemeentelijke gebouwen, openbare verlichting, wegen en riolering. Daarbinnen speelt specifiek het onderhoud en beheer van de wegen. Hierop is achterstallig onderhoud ontstaan waardoor nu veel onderhoud noodzakelijk is. Het zal in de komende jaren een flinke kluit zijn deze opgave goed op te pakken.



Figuur 12: Lokale opgaven

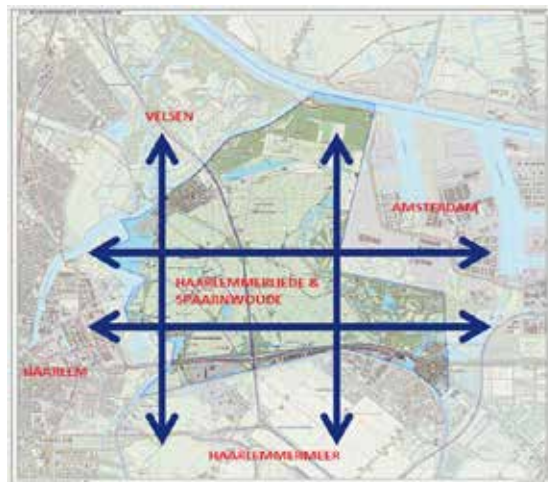
4.3 Uitdagingen

Uitdagingen zijn die zaken die het ingewikkeld maken om ambities en opgaven te realiseren. Het zijn vaak punten waarover zorgen bestaan. Er liggen vele grote en kleine uitdagingen op het bordje van elke gemeente, Haarlemmerliede en Spaarnwoude is daarop geen uitzondering. Met het oog op de bestuurlijke toekomst zijn de grootste uitdagingen interessant. We noemen hier de top-3 voor gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude:

1. *Kleine en kwetsbare organisatie* - College, MT en medewerkers maar ook de maatschappelijke organisaties, ondernemers en bevolking hebben aangegeven dat de kwetsbaarheid van de organisatie een uitdaging is. Haarlemmerliede en Spaarnwoude krijgt een steeds grotere uitdaging om de specialistische kennis en de breedte van het takenpakket goed georganiseerd te krijgen. De dynamische regio waarbinnen de gemeente valt, met bijbehorende complexe problematiek, maakt de kwetsbaarheid van de kleine organisatie extra zichtbaar. Het doorontwikkelen van de ambtelijke organisatie – het invulling willen geven aan de participatiemaatschappij (een ambitie en een opgave) betekent ook voor het ambtelijk apparaat een belangrijke veranderopgave voor een kleine, kwetsbare organisatie. Bestuur, maar zeker ook ambtenaren, zullen op een andere wijze moeten gaan werken. Ook de maatschappelijke partijen hebben expliciet benoemd op dit vlak te weinig kracht in de ambtelijke organisatie te zien. Juist met het oog op het realiseren van de participatiemaatschappij benoemen zij kritische noten over houding, capaciteit en kwaliteit van het ambtelijk apparaat.
2. *Financiële ruimte* – Hoewel de financiën op orde zijn, is de begroting van de gemeente zeer beperkt. Met de veelheid aan projecten, de 3 decentralisaties en de ambities is de financiële ruimte om tegenvallers op te vangen beperkt. Daarbij komt dat de vrij besteedbare ruimte op de begroting naar alle waarschijnlijkheid alleen maar verder zal krimpen. Dit betekent dat de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude een steeds kleiner deel van haar begroting zal kunnen besteden aan zaken die ze zelf belangrijk acht. Bovendien wordt de mogelijkheid om financiële tegenvallers op te vangen steeds kleiner. In het licht van de opgaven en ambities (leefbaarheid in een platte-

landsgemeente) is dit een belangrijke uitdaging. Ook door de maatschappelijke organisaties en ondernemers is betaalbaarheid en een goede financiële huishouding nadrukkelijk genoemd als uitdaging.

3. *Positie in regio* – De dynamiek in de regio is groot. Op de Oost-West-as ligt Haarlemmerliede en Spaarnwoude tussen de grote steden Haarlem en Amsterdam in. De ontwikkelingen in die gemeenten qua wonen, economie, ruimte en mobiliteit zijn sterk en voelbaar in Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Op de Noord-Zuid-as is Haarlemmerliede en Spaarnwoude de (dunne) verbinding tussen het groen van de gemeente Haarlemmermeer en het groen van de gemeente Velsen. Echter, ook deze beide gemeenten hebben sterk stedelijke kernen (Hoofddorp en IJmuiden). In die regio moet de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zich overeind houden. Maatschappelijke partijen, het college, het MT en sommige medewerkers hebben zorgen over de mate waarin de belangen van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude in die drukke regio nog meewegen. De bestuurlijke impact van de gemeente is beperkt, de ondersteuning eveneens en de vraagstukken zijn sterk regionaal.



Figuur 13: Positie in de regio

4.4 Optelsom van ambities, opgaven en uitdagingen

In het licht van deze bestuurskrachtmetering en strategische verkenning is het interessant bovenstaande drie inhoudelijke aspecten (ambities, opgaven en uitdagingen) bij elkaar te voegen en te kijken welk beeld dan ontstaat. Dit geeft inzicht in de inhoudelijke vraagstukken die de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude de komende jaren op haar bordje heeft. Vervolgens kan gezocht worden naar de optimale bestuurlijke vorm om de vraagstukken aan te pakken.

Spanning tussen 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 grote kans op een botsing tussen de regionale belangen (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 grootste-deelijke opgaven inclusief projectportfolio van de gemeente). Dit compliceert het proces om te komen tot een succesvolle samenhang van ambities en opgaven.

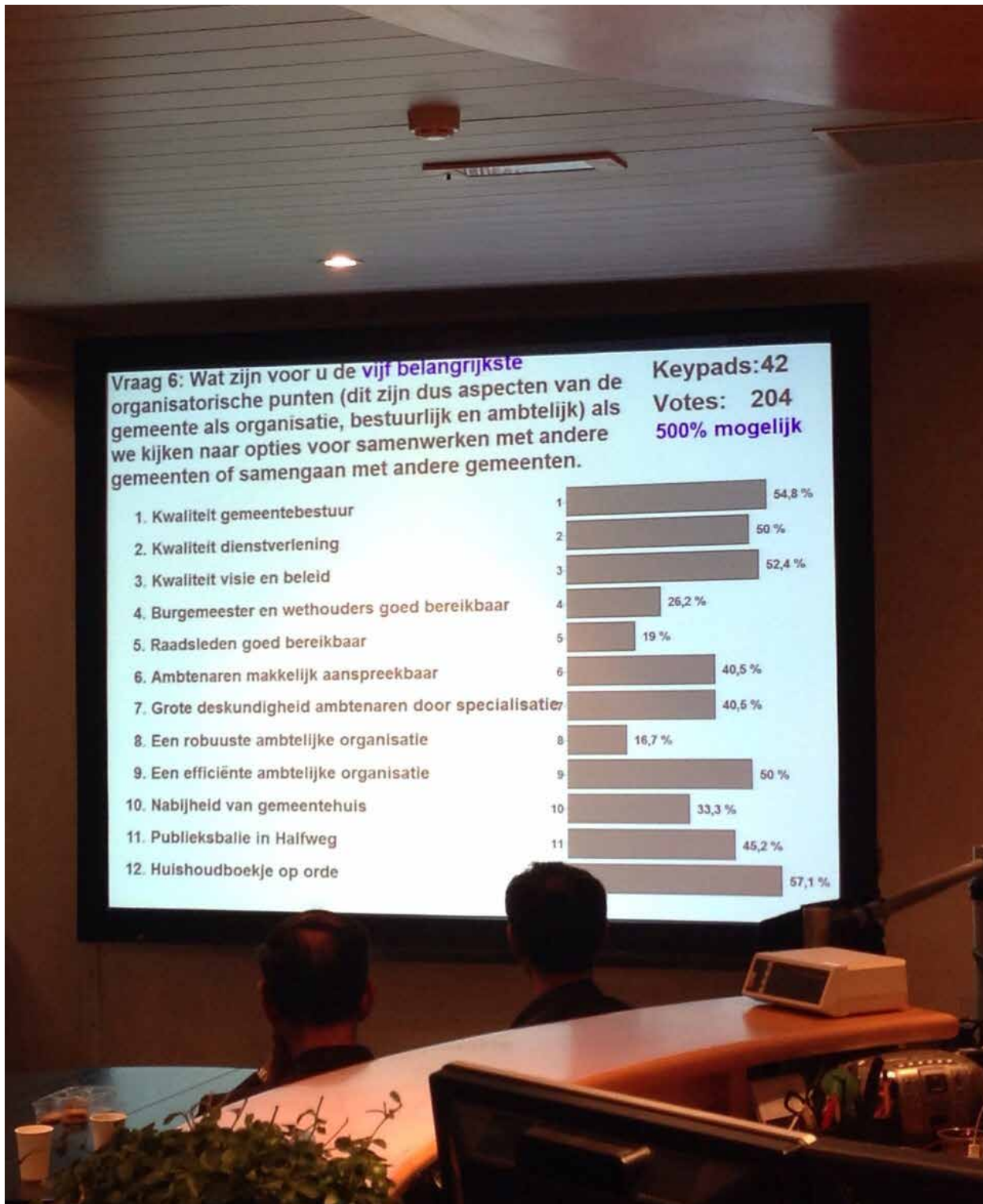
Overkoepelend beeld eigen ambities, opgaven en uitdagingen

Als we nader naar de ambities en opgaven 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 met name 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 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.





5. Bestuurskracht

5.1 Bestuurskracht; wat is het?

Bestuurskracht is een beladen begrip. Met name in de periode rond het jaartal 2000 waren bestuurskrachtmetingen populair en werden, vaak vanuit de provincies, vele bestuurskracht-metingen uitgevoerd. Bestuurskracht is ook een 'oud' concept. Al in 1853, toen de gemeenten zoals wij ze nu kennen werden ingeregeld, bestond een opvatting over wat een bestuurskrachtige gemeente was en wat niet. Destijds gold het criterium (door Thorbecke bepaald) dat gemeenten minimaal 25 kiesgerechtigde inwoners moesten bevatten. Kortom: het criterium was het aantal inwoners. Het criterium van het aantal inwoners bleef tot de jaren '90 van de vorige eeuw dominant. Daarna is de opvatting over bestuurskracht veranderd (zie voor meer informatie over bestuurskracht het boek 'beoordelen van gemeenten' van Klaas Abma uit 2011).

In onze optiek draait bestuurskracht om de mate waarin een gemeente in staat is, alleen of met anderen, de ambities, opgaven en uitdagingen waarvoor zij gesteld staat effectief het hoofd te bieden. In de nulmeting naar bestuurskracht staat het peilen van dit vermogen dan ook centraal. De vraag is of de gemeente in staat is om de maatschappelijke ambities, opgaven en uitdagingen waarvoor ze staat succesvol op te pakken.

Wij gebruiken voor de analyse van de bestuurskracht onderstaand model. Daarin staan de ambities, opgaven en uitdagingen centraal. Dit is de toetssteen op basis waarvan gekeken wordt of de gemeente voldoende krachtig is. We 'toetsen' de bestuurskracht op vier aspecten die in vele benaderingen van bestuurskracht terugkomen; bestuur, ambtelijke organisatie, de gemeente als partner en de kracht van de gemeenschap. We werken deze aspecten hieronder verder uit.



Figuur 14: Model voor de meting van bestuurskracht

- **Uw gemeente als bestuur**
Hierbij staat de kracht van het bestuur in relatie tot ambities, opgaven en uitdagingen centraal. Daarnaast gaat het om het democratisch functioneren van de gemeente centraal.

Zowel het college van burgemeesters en wethouders als de gemeenteraad zijn onderwerp van de meting. De score op dit aspect geeft inzicht in de mate waarin het bestuur krachtig genoeg is om haar bijdrage te leveren aan het realiseren van de ambities, opgaven en uitdagingen.

- **Uw gemeente als organisatie**
Bij dit aspect staat de kracht van de organisatie centraal. Vragen die zich hier aandienen zijn; is de ambtelijke organisatie in staat om haar taken uit te voeren? Hoe functioneert de organisatie? Is de organisatie in staat om het bestuur te bedienen en in positie te brengen op de ambities en opgaven? Is de organisatie financieel gezond? Hoe

kwetsbaar is de organisatie? Hoe staat het met de (ambtelijke) dienstverlening aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en de doeltreffendheid van deze dienstverlening?

- **Uw gemeente als partner**
De gemeente fungeert in toenemende mate als partner van maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden in allerlei overlegorganen en binnen samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden zijn noodzakelijk om ambities, opgaven en uitdagingen slagvaardig aan te kunnen pakken. Het gaat in dit aspect om de mate waarin de gemeente (qua bestuur en organisatie) in staat is om krachtig binnen samenwerkingsverbanden te acteren en het vermogen om een betrouwbare en transparante partner te zijn. Kortom, het gaat om de balans tussen 'geven' en 'nemen' in samenwerkingsverbanden (publiek en privaat).
- **Uw gemeente als gemeenschap**
De gemeente is meer dan het gemeentehuis alleen, ze wordt vooral gevormd door haar gemeenschap(pen). De bestuurskracht van een gemeente is mede afhankelijk van hun veerkracht. Hier onderzoeken wij de mate waarin zij erin slagen om zelf de ambities, opgaven en uitdagingen aan te pakken. Ook bekijken wij de kracht van de gemeenschap: wat is de mate van problematiek in de gemeenschap en de samenhang binnen de gemeenschap. Deze factoren bieden inzicht in de mate van veerkracht die verwacht mag worden.

De optelsom van de vier aspecten in relatie tot ambities, opgaven en uitdagingen leidt tot een uitspraak over bestuurskracht van een gemeente. Dat is geen uitspraak met de hardheid van exacte wetenschap. Het gaat om een subjectieve interpretatie van allerlei bronnen. Echter, door de veelheid aan bronnen die in een bestuurskrachtonderzoek betrokken worden, ontstaat een mate van intersubjectiviteit die het mogelijk maakt om betrouwbare en bruikbare uitspraken te doen over de bestuurskracht van een gemeente.

5.2 Beelden van Bestuurskracht

In deze paragraaf behandelen wij de beelden van bestuurskracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Daarvoor lopen we de vier 'vlakken' van bestuurskracht af. We beginnen telkens met het schetsen van de beelden van de huidige bestuurskracht. Daarna gaan we, voor zover mogelijk, in op de beelden van de toekomstige bestuurskracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude bij zelfstandigheid. De bespreking per aspect is telkens gebaseerd op de uitkomsten van de gevoerde gesprekken.

Daarom spreken we ook nadrukkelijk over beelden van bestuurskracht en niet over conclusies over bestuurskracht. We hebben gesprekken gevoerd met de ambtelijke organisatie, het college van B en W en de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude zowel individueel als gezamenlijk geïnterviewd. Daarnaast hebben we gedurende twee sessies gesproken met het maatschappelijk veld van de gemeente. Na het verschijnen van de nota van bevindingen hebben nog gesprekken plaatsgevonden met partnergemeenten en de provincie Noord-Holland. Hierin is het beeld bevestigd dat was gevormd op basis van de eerdere gesprekken.

Zowel bij de huidige als bij de toekomstige bestuurskracht geven wij met simpele grafieken aan welk beeld Berenschot heeft gekregen van de bestuurskracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Dit is dus een optelsom van de waarnemingen die Berenschot heeft gedaan. Daarin zit geen oordeel van Berenschot. De grafieken zijn bedoeld als visualisatie van de tekst. De grafieken zijn níét gebaseerd op berekeningen, noch is het de bedoeling op 'millimeterniveau' grafieken te vergelijken. De visualisatie helpt om snel gevoel te krijgen bij het beeld over een specifiek aspect van de bestuurskracht.

5.3 Bestuur

Het bestuur van de gemeente bestaat uit de gemeenteraad en het college van B en W. Voor deze deelaspecten van bestuurskracht worden de resultaten separaat weergegeven.

Gemeenteraad - Nu

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren van een kleine gemeenteraad die voornamelijk bestaat uit raadsleden die hun kennis en kunde én hun tijd moeten verdelen over veel onderwerpen. Het zijn van generalist is daarvan een

logisch gevolg. Het feit dat de fracties klein zijn, betekent dat raadsleden veel (en soms alle) portefeuilles in beheer hebben. De kracht van de raad is, mede daardoor, afhankelijk van individuele personen die verstand hebben van specifieke deelgebieden. Zo kan het gebeuren dat bij bepaalde onderwerpen slechts 2 of 3 raadsleden (en daarmee ook maar 2 of 3 partijen) daadwerkelijk in positie zijn om mee te discussiëren. De geringe omvang van de raad en de wisselende kwaliteit van de raadsleden worden door velen gezien als kwetsbare punten.

Daarnaast geeft een groot aantal van de gesprekspartners aan dat de opgaven voor de gemeente complexer zijn geworden en op een groter schaalniveau spelen. Ingewikkelde dossiers zijn steeds lastiger te behappen. Daardoor is het voor de gemeenteraad moeilijker de kaderstellende rol te vervullen. De raad wordt voornamelijk gezien als een controlerend orgaan met een zeer beperkte eigen agenda. Verder worden vraagtekens geplaatst bij de taakopvatting van de raad. Is de raad er voor de behandeling van details of van de grote lijnen? En is de raad er primair voor de gehele gemeenschap of de eigen kern? In de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude zijn dit af en toe botsende waarden.

Over het algemeen ontstaat het beeld van sterke twijfel die op punten omslaat naar zorgen. Enkelen hebben nog vertrouwen in de huidige kracht van de raad.

Gemeenteraad - Over 10 tot 20 jaar

Onder de geïnterviewden nemen twijfel en zorgen ten aanzien van de kracht van de gemeenteraad toe zodra het over de toekomst gaat. Als redenen worden de groeiende complexiteit van de taken en onderwerpen en de toename van het aantal onderwerpen genoemd. Ook zijn er zorgen over de opvolging van raadsleden na verkiezingen. De vraag is of de politieke partijen in staat zijn voldoende goede opvolgers voor de huidige raadsleden te rekruteren, zodat de kwaliteit van de gemeenteraad tenminste constant zal kunnen blijven. Men constateert over het algemeen dat de interesse in functies als raadslid tanende is. Dit verdiept de zorgen over de kwetsbaarheid van de raad.

De geïnterviewden spreken in algemene zin het vermoeden uit dat de complexiteit van de onderwerpen tot gevolg zal hebben dat het kaderstellend vermogen verder zal afnemen. Juist het kaderstellend vermogen wordt door velen als cruciaal bestempeld voor de kracht van de gemeenteraad en het bestuur, nu en in de toekomst.

College - Nu

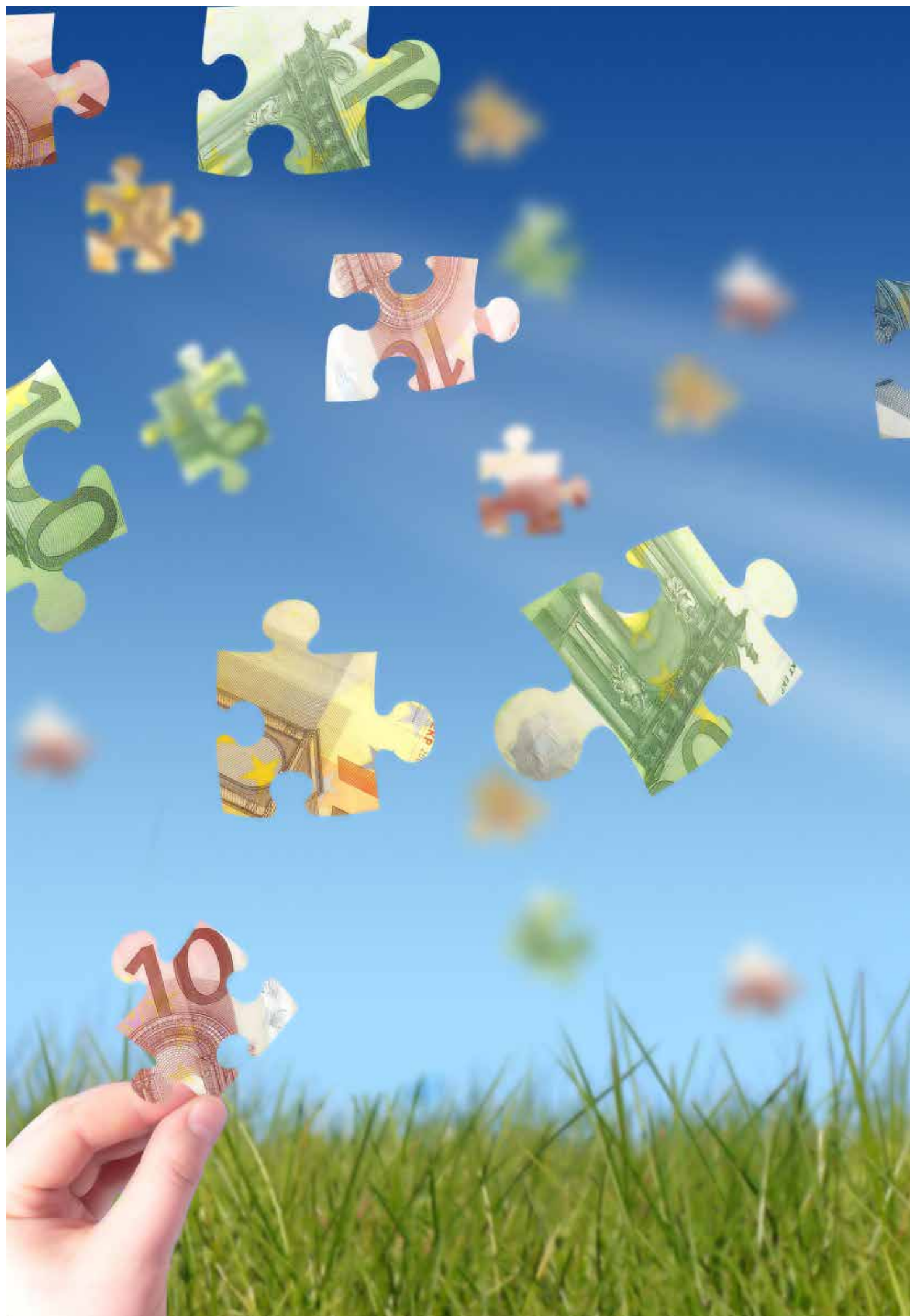
Het college krijgt in de gesprekken zowel intern als extern overwegend waardering. De onderlinge sfeer lijkt goed en het college wordt bestempeld als daadkrachtiger dan het vorige. De beoordeling van de daadkracht is nog vooral gebaseerd op vermoedens. De nieuwe wethouders moeten het allemaal nog wel laten zien, aldus de geïnterviewden. Verder wordt aangegeven dat korte lijnen bestaan tussen het college en de ambtelijke organisatie enerzijds en college en gemeenschap anderzijds.

Het college als geheel wordt als krachtiger ervaren dan de individuele bestuurders. Volgens de gesprekspartners is de kwaliteit binnen het college zeer wisselend. Als kritische aandachtspunten benoemen mensen dat de visie, kennis en sturing op bepaalde deelterreinen onvoldoende is. Naast kwaliteit heeft dit te maken met de veelheid aan terreinen waarop de wethouders actief zijn, verklaren de geïnterviewden. Wat ook bijdraagt aan de overvolle agenda's is de bestuurlijke drukte als gevolg van de vele samenwerkingsverbanden, zo geven organisatie en college zelf aan. Dit laatste zorgt er tevens voor dat bepaalde zaken blijven liggen of onvoldoende aandacht krijgen.

Het beeld dat naar voren komt is niet eenduidig. Er is overwegend vertrouwen in het college als geheel maar er bestaan twijfels tot zorgen over afzonderlijke leden van het college.

College - Over 10 tot 20 jaar

Zoals gezegd, over het huidige college zijn de geïnterviewden overwegend positief. Daarbij wordt aangetekend dat de kwaliteit en kracht van het college afhankelijk is van een paar personen. Dit wordt door de geïnterviewden met het oog op de toekomst als kwetsbaar of zorg bestempeld. Het is namelijk de vraag of de gemeente in de toekomst in staat zal zijn goede wethouders aan te trekken.



Verder maken de geïnterviewden zich zorgen over de toenemende complexiteit van de vraagstukken die vanuit het Rijk bij de gemeenten worden neergelegd. Ook lokale ruimtelijke vraagstukken vergen specifieke expertise en daadkracht van het college. Er bestaat twijfel over in hoeverre het college in de toekomst in staat zal zijn deze complexe opgaven en uitdagingen krachtig aan te vliegen. Bij de vorming van dit oordeel spelen twee zaken een belangrijke rol. Ten eerste de beperkt beschikbare capaciteit en ten tweede de geringe ambtelijke ondersteuning van het college bij beleidsvoorbereiding en grote projecten.

Het beeld dat naar voren komt is er een van kwetsbaarheid en twijfel ten aanzien van de toekomstige kracht van het college.

5.4 Ambtelijk

Over de reguliere dienstverlening zijn de geïnterviewden overwegend positief. De inzet en vriendelijkheid van de medewerkers worden als positief bestempeld. Wel wordt door de maatschappelijke organisaties een te formalistische houding bij complexere vraagstukken verweten. Het gevoel is dat de ambtenaar bij gebrek aan specialistische kennis terugvalt op regels en procedures.

Voor de ICT geldt een groot punt van zorg. De ICT functioneert slecht en is onbetrouwbaar, zo schetsen velen. De organisatie van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft onvoldoende kennis in huis om hier adequaat op te kunnen sturen.

Op de meer beleidsmatige thema's en bij grote projecten (Ruimte en BOB) zijn er drie dominante zorgen die door vrijwel iedereen gedeeld worden. Dit zijn zorgen op het vlak van capaciteit (we hebben te weinig mensen), kwaliteit (we hebben te weinig kennis/kunde) en kwetsbaarheid (verzuim / uitval kan niet goed worden opgevangen). Dit heeft als gevolg dat de dagelijkse werkzaamheden (de going concern) alle capaciteit opslokt. De organisatie is daardoor onvoldoende in staat in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. Wethouders worden, mede als gevolg daarvan, vaak niet of maar zeer beperkt in positie gebracht om een krachtige rol in de regio te spelen.

Verschillende mensen merkten op dat de ambtelijke organisatie op een aantal belangrijke beleidsterreinen (zoals natuur, natuurbeheer en recreatie of economie) geen gespecialiseerde beleidsmedewerks in huis heeft. Daardoor is ook de specialistische kennis op de voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude belangrijke beleidsterreinen niet of nauwelijks in de organisatie aanwezig. In het licht van de centrale hoofddambitie ten aanzien van de groene buffer werd dit als een sprekend voorbeeld gegeven van de kwetsbaarheid van de organisatie.

Daarnaast twijfelen de geïnterviewden aan de mate waarin de ambtelijke organisatie in staat is te voldoen aan de opgaven en uitdagingen van de gemeente. Zij uiten hun zorgen over het niet van de grond komen van projecten, het gebrek aan daadkracht, het brede takenpakket en de complexiteit van de opgaven die op de gemeente afkomen. Door het benoemde gebrek aan capaciteit en kwaliteit staat de ambtelijke organisatie zwaar onder druk. Ook heeft de gemeente onvoldoende middelen tot haar beschikking om hier iets aan te doen, is de inschatting.

Hierdoor ontstaat een enigszins tweeledig beeld: in de reguliere dienstverlening en ondersteunende taken hebben de geïnterviewden overwegend vertrouwen, terwijl ze sterke twijfels tot ook behoorlijke zorgen hebben ten aanzien van de overige werkzaamheden van de ambtelijke organisatie.

Nu in cijfers

Naast een kwalitatief beeld kunnen we ook een kwantitatief beeld van de organisatie schetsen. In het kader van deze bestuurskrachtmeting is een benchmark uitgevoerd waarin de omvang van de gemeentelijke organisatie vergeleken is met een aantal vergelijkbare gemeenten. Daaruit komt het volgende beeld (op hoofdlijnen) naar voren.

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft een relatief kleine ambtelijke organisatie. In totaal is er 32,63 fte in dienst. Hiernaast geven we uitsplitsing van de totale formatie weer. Daarbij zijn de fte's verdeeld over de categorieën uitvoering (incl. facilitaire dienst), beleidsstaf (inclusief griffier) en overhead (incl. leidinggevende facilitaire dienst).

Soort	Fte
Uitvoering	9,84
Beleidsstaf	12,56
Overhead	10,23
Totaal	32,63

Tabel 11: Overzicht formatie

Met name op de uitvoerende taken is de ambtelijke organisatie klein. Hiervoor wordt 9,84 fte ingezet, wat fors lager is dan het gemiddelde op deze taken onder vergelijkbare gemeenten. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude doet ook minder uitvoerende taken zelf dan de gemiddelde vergelijkbare gemeente. Dit verklaart het lage aantal fte voor uitvoerende taken.

Voor de niet uitvoerende taken wordt 22,79 fte ingezet (de netto beleidsomvang). Dit is net iets meer dan het gemiddelde dat vergelijkbare gemeenten inzetten voor deze taken. Voor deze taken geldt in veel mindere mate dat ze uitbesteed kunnen worden. Zo gaat het om beleidstaken zoals vastgelegd in de BBV-structuur van taken voor gemeenten (economie, ruimte, toerisme, onderwijs). Wat opvalt is dat de formatie op vrijwel alle taken (ook die taken die voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude belangrijk zijn), erg klein is. We spreken bij een bezetting van kleiner dan 1 fte over een éénpitters-functie.

We geven dat hieronder in twee tabellen weer. De eerste tabel geeft de uitsplitsing van de beleidsstaf over de beleidsthema's (BBV-taken) weer.

Taaknummer	Hoofdtak	fte	Aantal subtaken
	Raadsgriffie en ondersteuning	0,61	2
0	Algemeen bestuur	2,31	1
1	Openbare orde en veiligheid	0,78	2
2	Verkeer, vervoer en waterstaat	0,54	2
3	Economische zaken	0	
4	Onderwijs	0,67	1
5	Cultuur en recreatie	0,62	6
6	Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	1,14	5
7	Volksgezondheid en milieu	1,56	5
8	Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	4,33	5
	Totaal beleidsstaf (incl. griffier)	12,56	29

Tabel 12: Uitsplitsing beleidsstaf over BBV taken

Daaruit wordt zichtbaar welke beleidsthema's een kwetsbare formatie hebben (bijlage 1 bevat een vergelijking tussen de formatie van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude en vergelijkbare gemeenten per taakveld). Voor vrijwel alle taken geldt dat de formatie kleiner is dan 1 fte. In de laatste kolom treft u het aantal subfuncties aan dat onder de hoofdtak valt. In de meeste gevallen wordt snel duidelijk dat de formatie per subtaak erg klein is. Bijvoorbeeld voor volksgezondheid en milieu (hoofdtak 7) wordt de totale formatie (1,56 fte) verdeeld over 5 subtaken.

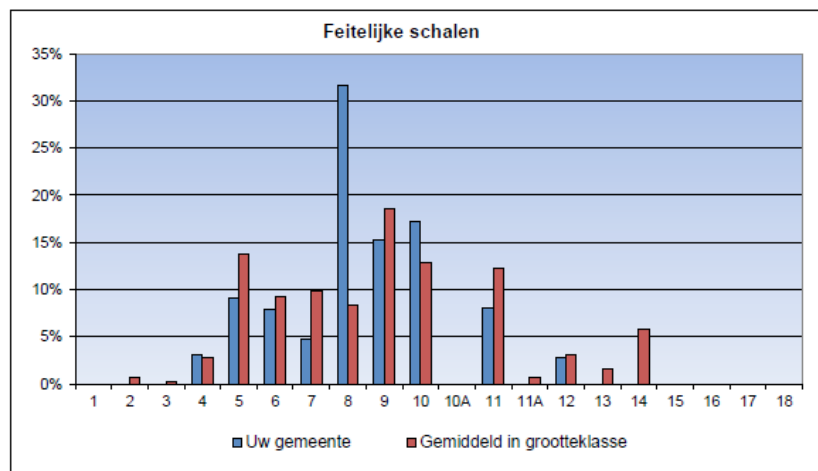
Zo wordt op beleidsniveau op Verkeer, Vervoer en Waterstaat minder dan 1 fte ingezet. Hetzelfde geldt voor onderwijs en cultuur & recreatie. Voor economie wordt op beleidsniveau helemaal geen formatie ingezet. Op ruimtelijke ordening zet de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ruim 4 fte in op beleidsniveau. Dit is relatief, in vergelijking met vergelijkbare gemeenten, veel. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zet ongeveer 33% meer formatie in op deze taak dan dat een vergelijkbare gemeente doet.

Ook geven wij in de tweede tabel (tabel 13) de 'eenpittersfuncties' (functies waar één fte of minder voor beschikbaar is) weer die zich in de uitvoeringsstaf bevinden. Daarbij valt op dat de enige functies waarvoor meer dan 1 fte wordt ingezet zijn: uitvoering wegbeheer/-onderhoud, uitvoering groenvoorziening, archief / digitale informatievoorziening en receptie / telefooncentrale zijn. Alle overige functies zijn zogeheten 'eenpittersfuncties'. Door de combinatie tussen de twee tabellen ontstaat inzicht in de functies die kwetsbaar zijn.

Taak	Fte
uitvoering wegbeheer/-onderhoud	1,02
beheer zee- en binnenhavens en waterwegen	0,07
beheer sportlocaties buiten	0,03
uitvoering groenvoorziening	3,04
uitvoering afvalinzameling en -verwerking	0,14
riolering en gemalen, uitvoerende taken	0,41
Wet milieubeheer	0,38
Bouw en woningtoezicht	0,8
Postverzorging, drukkerij, repro	0,59
archief / documentaire informatievoorziening (DIV)	1,05
receptie, telefooncentrale	1,11
gebouwbeheer, schoonmaak	0,2
beveiliging / bodes	1,0

Tabel 13: Formatie uitvoerende taken

De beloning (de verdeling van fte's over de functieschalen) vertoont een aparte verdeling. Er is een sterke concentratie in het midden van de schalen (schaal 8 is heel drukbevolkt, schaal 10 ook iets meer dan gemiddeld). Zowel op de meer uitvoerende schalen (4, 5, 6, 7) als op de hogere beleids- en managementschalen (11, 12, 13, 14) heeft Haarlemmerliede en Spaarnwoude relatief weinig mensen. Dit lijkt erop te duiden dat de uitvoerende mensen relatief hoog zijn ingeschaald. Tegelijkertijd zijn een aantal beleidsmedewerkers waarschijnlijk relatief laag ingeschaald.



Figuur 20: Verdeling organisatie over salarisschalen

Over 10 tot 20 jaar

Het beeld voor de toekomst is niet rooskleurig. MT, college, grote delen van de organisatie en de raad geven aan dat, als er niet geïnvesteerd kan worden, de kwaliteit van de organisatie door het vereiste minimumniveau zal zakken. Er is dan ook grote zorg en bij een aantal geïnterviewden geen vertrouwen in de kwaliteit van de organisatie op de lange termijn. Daarbij dient nogmaals vermeld te worden dat er grote waardering is voor de inzet en toewijding, maar dat factoren op het vlak van capaciteit, kwaliteit en kwetsbaarheid in de toekomst een te grote belemmering gaan worden voor de organisatie.

Ten aanzien van de afdeling burgerzaken en de uitvoering van ondersteunende taken door de ambtelijke organisatie bestaan vooral sterke twijfels over in hoeverre de gemeente in staat zal zijn deze taken succesvol op te pakken. De geïnterviewden zien complicerende ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de verdergaande digitalisering van burgerzaken. Overigens presteert de gemeente op dit vlak nu goed, is de inschatting. De meest voorkomende mening is al met al dat de toekomstige uitvoering van deze taken net zal gaan.

De schoen wringt het meest op het gebied van grote projecten en beleidsadvisering. Dit zijn in het “hier en nu” al taken die onder druk staan. Naar de toekomst is invulling van deze taken zeer zorgelijk. De kennisafhankelijkheid en behoefte aan externe ondersteuning zal volgens de geïnterviewden dan ook toenemen. In dat kader wordt ook gewezen op de vergrijzing van het ambtelijk apparaat. Het is onzeker in hoeverre deze ambtenaren adequaat vervangen zullen en kunnen worden.

Het gebrek aan capaciteit en kwaliteit binnen de organisatie, gekoppeld aan de toenemende complexiteit van de opgaven en het voldoen aan strengere wettelijke eisen zorgen ervoor dat het merendeel van de geïnterviewden grote zorgen heeft over (tot expliciet geen vertrouwen in) de toekomstige kracht van de ambtelijke organisatie.

5.5 Partner

Nu

Samenwerking in de regio is belangrijk en noodzakelijk, zeker voor een gemeente met de omvang van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. De geïnterviewden, waaronder de partnergemeenten, zijn te spreken over een aantal huidige samenwerkingsverbanden zoals de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken (IASZ) en de Gemeentebelastingen Kennemerland Zuid (GBKZ) waarin Haarlemmerliede en Spaarnwoude participeert. Tegelijk bestaat er bijvoorbeeld over de samenwerking op ICT-gebied onvrede. Daarbij wordt overigens opgemerkt dat dit wellicht meer ligt aan de insteek van Haarlemmerliede en Spaarnwoude zelf (voor een dubbeltje op de eerste rij, geen duidelijke eigen sturing).



Naast de huidige specifiek beleidsmatige samenwerkingsverbanden, is het interessant te kijken naar de positie in de regio. Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat de gemeente op een aantal gebieden (te) afhankelijk is van regionale partners en nauwelijks in staat is invloed op besluitvoering uit te oefenen. Binnen de regio wordt op basis van gelijkheid met elkaar omgegaan maar daadwerkelijke invloed op regionale besluitvorming heeft de gemeente nauwelijks. Daarnaast wordt zowel door de ambtelijke organisatie als de omliggende gemeenten aangegeven dat de ambtelijke voorbereiding op regionale overleggen vaak onvoldoende is of ontbreekt waardoor wethouders voornamelijk op eigen kracht de belangen van de gemeente vertegenwoordigen. Zij zijn hiervoor afhankelijk van hun informele positie in de regio. De geringe omvang van de gemeente maakt het moeilijk een vuist te maken in de regio. Door de partnergemeenten wordt aangegeven dat het de gemeente ontbreekt aan initiatief en trekkracht. Verder geven zij aan dat de positie in de regio sterk afhankelijk is van degene die de gemeente vertegenwoordigt.

Overigens ziet men in de regio ook een beweging die gunstig is voor de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. In de MRA is de afgelopen jaren door maatschappelijke ontwikkelingen meer aandacht gekomen voor de groene functie, ook in relatie tot economie en leven/wonen. Dit komt de belangen van Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de regio ten goede.

De balans opmakend kan gesteld worden dat er over de huidige kracht in de regio een gevoel bestaat tussen vertrouwen en twijfel, met zorgen over de positie in de regio. Er is in de breedte niet veelvuldig in termen van zorgen gesproken, noch is er gesproken in termen van het volste vertrouwen.

Over 10 tot 20 jaar

De positie van Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de regio is in bestuurlijk opzicht afhankelijk van de personele invulling van wethouderposities. Er kan onvoldoende of niet teruggevallen worden op de ambtelijke organisaties, noch op de grootte van de gemeente, aldus de partnergemeenten en overige geïnterviewden.

Dit zorgt voor twijfel en zorg over de toekomstige kracht van de gemeente als partner in de regio. Binnen de gemeente bestaat een beperkte visie op versterking van de positie ten opzichte van de omliggende gemeenten.

Omdat de gemeente naar rato niet groter wordt, zal het ook in de toekomst lastig blijven een rol in de regio te spelen. Door strategische samenwerkingen aan te gaan is het echter mogelijk de positie van de gemeente in de regio te versterken, aldus een aantal geïnterviewden. Dat neemt niet weg dat er veel grote ontwikkelingen gaande zijn (zoals Visie Noordzeekanaalgebied, ontwikkeling haven Amsterdam, ontwikkeling MRA, ontwikkeling Schiphol) waarvan het merendeel niet de illusie heeft dat de stem van Haarlemmerliede en Spaarnwoude daarin doorslaggevend zal zijn. In die zin zijn de zorgen voor de toekomst substantieel. De partnergemeenten verwachten een toename van de regionale kwetsbaarheid in de komende jaren. De verwachting is dat de gemeente met de toenemende complexiteit en omvang van projecten meer afhankelijk zal worden van de omliggende gemeenten.

Velen zien echter ook perspectief. De gemeente heeft de potentie om de verbindende schakel te zijn. Dit vereist wel een andere bestuurlijke opstelling. Eén van constructief meedenken en niet de hakken in het zand zetten, 'Calimero gedrag' zal de gemeente in de regio geen goed doen, zo is de verwachting. Tot slot stelt men dat de lobby in dat opzicht in de toekomst verbeterd kan (en moet) worden. Of dat lukt met de huidige kwaliteit van de organisatie, wordt door velen betwijfeld.

De geïnterviewden twijfelen sterk en maken zich ook zorgen over de toekomstige kracht van de gemeente als partner in de regio. Het lichte vertrouwen dat aanwezig is houdt verband met de verschillende mogelijkheden tot verbetering die worden gesignaleerd.

5.6 Gemeenschap

Nu

De gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude wordt in haar kernen gekenmerkt als krachtig, maar als geheel is dit beeld veel minder uitgesproken. Binnen de kernen is het gemeenschapsgevoel sterk aanwezig maar tussen de kernen onderling is minder contact. De gemeente wordt niet als homogeen en samenhangend ervaren. Op de mogelijkheid (en het vermogen) om in co-creatie met de gemeenschap ambities, opgaven en uitdagingen succesvol aan te vliegen wordt overwegend terughoudend gereageerd.

Burgerparticipatie lijkt voor de gemeente onontgonnen terrein. Met de invoering van het kernenbeleid hoopt de gemeente hierin verandering te brengen. Doordat de kernen sterk op zichzelf zijn georiënteerd, wordt het volgens een deel van de geïnterviewden echter lastig om fundamentele samenwerking tussen gemeente en de gemeenschappen van beide kernen tot stand te brengen. Ook wordt getwijfeld aan de rol die de gemeente hierin speelt.

Het beeld dat uit de gesprekken met geïnterviewden naar voren komt is dat binnen de verschillende kernen van Haarlemmerliede en Spaarnwoude een sterke gemeenschapszin aanwezig is. De geïnterviewden hebben dan ook licht vertrouwen in de kracht van de gemeenschap en zijn kritischer over hoe deze kracht in goede samenwerking tussen alle spelers gericht kan worden ingezet.

Over 10 tot 20 jaar

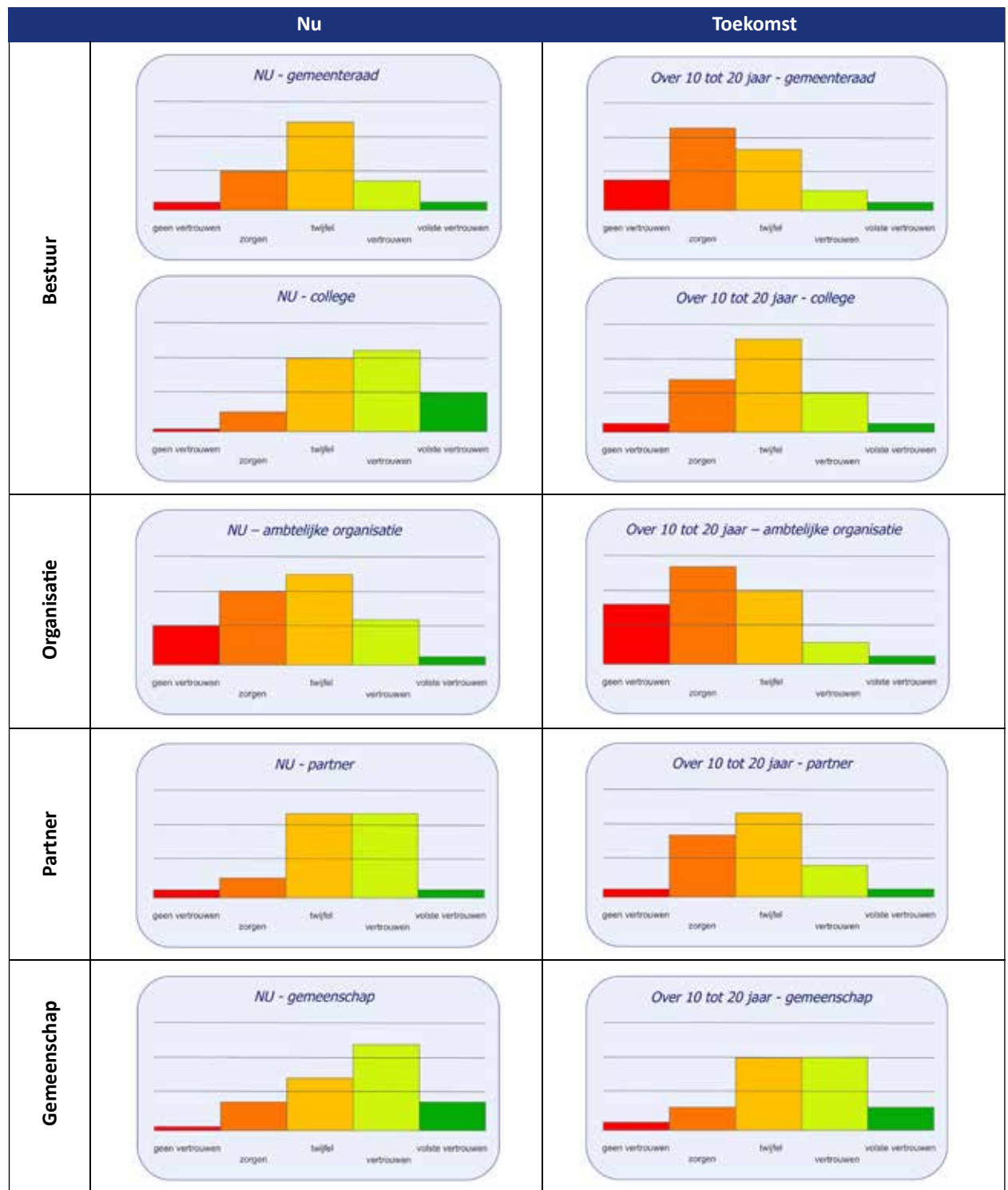
Het vertrouwen in de kracht van de kernen is breed gedragen. Het tot stand brengen van burgerparticipatie en het kernenbeleid zijn speerpunten van het huidige college. Ondanks de situatie met de twee van elkaar gescheiden kernen, kan het kernenbeleid volgens de geïnterviewden de aanzet zijn tot co-creatie tussen gemeente en gemeenschap, vooral waar dit gericht is op één van de twee kernen in het bijzonder.

Vraagtekens worden geplaatst bij de kracht van de gemeenschap als geheel. Het gaat dan met name om de onderlinge band tussen de kernen. Ook wordt door een aantal geïnterviewden signaleerd dat de bereidwilligheid tot participatie vanuit de gemeenschap tanende is. Verder is het onzeker of de gemeente in staat zal zijn burgerinitiatieven en overige ontwikkelingen op het gebied van co-creatie voldoende te ondersteunen. Ook in de toekomst is er vertrouwen in de kracht van de gemeenschap. Twijfel bestaat voornamelijk ten aanzien van de rol die de gemeente hierin zal en kan vervullen.

5.7 Beelden van bestuurskracht

Hieronder vatten we alle beelden in één tabel samen. Daarin is geen oordeel van Berenschot verwerkt. Het gaat om een feitelijke terugkoppeling van de opgehaalde beelden.

Figuur 26: Overzicht huidige en toekomstige kracht per aspect van bestuurskracht



6. Financiële analyse

6.1 Inleiding

Om een gedegen beeld te krijgen van de financiële huishouding van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude hebben wij een begrotingsanalyse uitgevoerd. Deze analyse maakt inzichtelijk hoe het gesteld is met de financiën van de gemeente en hoe deze zich verhouden tot vergelijkbare gemeenten in dezelfde grootteklasse. Hierbij kijken we naar de vermogenspositie, inkomsten en uitgaven van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Deze gegevens vergelijken we met de vermogenspositie van omliggende gemeenten.

6.2 Exploitatie

Het exploitatieresultaat van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is het resultaat van de inkomsten en uitgaven. In 2013 heeft Haarlemmerliede en Spaarnwoude een positief exploitatieresultaat gerealiseerd van € 219.855 na verrekening met de reserves. Tabel 14 laat zien dat Haarlemmerliede en Spaarnwoude, over de afgelopen 5 jaar per saldo een positief exploitatieresultaat heeft. In 2013 bedroegen de totale inkomsten van de gemeente € 10.309.000. Wat opvalt, is dat omgerekend naar de individuele inwoner, de inkomsten van de gemeente gemiddeld 16% lager liggen dan in andere gemeenten met minder dan 15.000 inwoners.

	Exploitatie- resultaat (euro)
2009	103.121
2010	-259.000
2011	-370.784
2012	663.000
2013	219.855

Tabel 14: Exploitatieresultaat Haarlemmerliede e.g. 2009-2013

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ontvangt ten opzichte van de referentiegroep minder inkomsten per inwoner uit het gemeentefonds (-7%) en uit overige inkomsten (-60%). Overige inkomsten betreft met name inkomsten uit de bouwgrondexploitatie. Aan de inkomstenkant valt verder op dat de gemeente uit nutsbedrijven, leningen en overige financiële middelen (+50%), belastingen (+17%) en retributies (+31%) gemiddeld gezien meer inkomsten ontvangt dan het gemiddelde van de referentiegroep. De retributies betreffen de rechten en leges, bijvoorbeeld de rioolheffing, maar ook de leges voor een paspoort.

De lasten van de gemeente liggen relatief gezien lager dan in de overige gemeenten met een omvang van minder dan 15.000 inwoners. Per inwoner geeft de gemeente 21% minder uit dan het gemiddelde van de referentiegroep. Dit komt voornamelijk door de lagere uitgaven 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.

6.2.1 Vermogen

Op 31-12-2013 bedroeg het totale eigen vermogen van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude € 12.853.268. Ruim 4 miljoen hiervan bestond uit algemene reserves. Van de algemene reserve was € 1.650.000 door de raad aangemerkt als ijzeren voorraad en als zodanig niet vrij te besteden. Het saldo van de algemene reserve kwam hiermee uit op € 2.378.268. In de afgelopen 5 jaar is het saldo van de algemene reserve gestaag afgenomen van € 3.282.358 in 2009 naar € 2.378.268 eind 2013. Door noodzakelijke investeringen in achterstallig onderhoud en ambities ten aanzien van een brede school is de verwachting dat de vermogenspositie van de gemeente en het saldo van de algemene reserve in de komende jaren verder onder druk komt te staan.

Ruim 8,6 miljoen van het eigen vermogen bestond uit bestemmingsreserves. Dit zijn afgezonderde vermogensbestanddelen met een specifieke bestemming voor bepaalde doeleinden.

Aan voorzieningen was € 508.291 opgenomen op de balans. Voorzieningen maken geen onderdeel uit van het eigen vermogen en zijn niet vrij besteedbaar. Voorzieningen worden door de gemeente gevormd om in de toekomst financiële verplichtingen na te kunnen komen en financiële risico's op te kunnen vangen. Aan vaste schulden stond eind 2013 ruim € 1,3 miljoen op de balans. Deze schuldenlast is in de afgelopen jaren gestaag afgebouwd.

	Vaste schuld (euro)
2009	1.616.662
2010	1.542.944
2011	1.462.067
2012	1.386.171
2013	1.311.353

Tabel 15: Ontwikkeling vaste schuld (> 1 jaar) Haarlemmerliede e.g. 2009-2013

De *beschikbare weerstandscapaciteit* is de totale capaciteit die een gemeente bezit om financiële risico's op te vangen. Deze capaciteit is nodig om te voorkomen dat financiële tegenvallers dwingen tot bezuinigingen of ingrijpende beleidsbijstelling.

De *benodigde weerstandscapaciteit* is de hoeveelheid geld waarover een gemeente vrij moet kunnen beschikken om financiële tegenvallers op te vangen.

Het *weerstandsvermogen* van een gemeente is de mate waarin zij in staat is om de gevolgen van financiële tegenvallers op te vangen.

	<i>Ratio weerstandsvermogen</i>	<i>Betekenis</i>
A	> 2	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Tabel 16: Beoordelingstabel weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen wordt berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit. De universiteit van Twente heeft een methode ontwikkeld om het weerstandsvermogen van gemeenten te beoordelen. Tabel 16 geeft aan waar de scores voor staan. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude had eind 2013 een weerstandsvermogen van 2,02. Dit betekent dat de gemeente uitstekend in staat was risico's op te vangen. Kanttekening hierbij is dat het weerstandsvermogen in de afgelopen jaren is afgenomen. Was dit begin 2013 nog 2,15, eind 2013 was dit 2,02 en op 1 januari 2015 bedroeg het weerstandsvermogen 1,96. De afname van het weerstandsvermogen is vooral het gevolg van grote incidentele investeringen. Daarnaast dient ook hier rekening te worden gehouden met meer noodzakelijke investeringen in de komende jaren en de beperkte mogelijkheid om de gemeentelijke belasting te verhogen. Verder is een gemeente met de omvang en ligging van Haarlemmerliede en Spaarnwoude per definitie kwetsbaarder dan gemeenten als Haarlem en Amsterdam. Ondanks dat het weerstandsvermogen van die gemeenten maar net voldoende is.



6.3 Financiële situatieschets regio

Onderstaande tabel (cijfers 2012) toont de financiële positie van de gemeenten in de regio. Haarlemmerliede en Spaarnwoude staat er qua schuld en netto schuld per inwoner veruit het beste voor in de regio. Nationaal gezien staat Haarlemmerliede en Spaarnwoude op plaats 42 kijkend naar de netto schuldquote. Deze rang (kolom 6 van de tabel) is een rangschikking die wordt opgesteld door Coelo, een onderzoeksinstituut van de Rijksuniversiteit Groningen, op basis van de gecorrigeerde netto schuldquote van een gemeente. Qua omvang van de begroting is de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude de kleinste gemeente in de regio. Alle andere gemeenten hebben een grotere begroting met als absolute uitschieter de gemeente Amsterdam.

	Baten –Totaal (dzd euro)	Baten per 1.000 inwoners - Totaal (dzd euro)	Lasten - Totaal (dzd euro)	Lasten per 1.000 inwoners - Totaal (dzd euro)	Rang (obv gecorr. netto schuldquote) (aantal)
Amsterdam	5.773.898	7.404	5.773.898	7.404	199
Beverwijk	87.012	2.185	87.012	2.185	268
Bloemendaal	38.247	1.735	38.247	1.735	248
Haarlem	413.996	2.748	414.003	2.748	376
Haarlemmerliede c.a.	10.628	1.957	10.628	1.957	42
Haarlemmermeer	429.392	2.995	429.392	2.995	287
Heemstede	44.267	1.683	44.267	1.683	235
Velsen	150.771	2.239	150.771	2.239	315
Zaanstad	394.377	2.684	394.377	2.684	385
Zandvoort	41.607	2.502	41.605	2.502	393

	netto schuld als aandeel van de inkomsten (%)	netto schuld per inwoner (Euro)	schuld ontwik- keling per inwoner 2009-2012 (Euro)	netto schuld (Euro)
Amsterdam	59	4.755	204	3.756.972.953
Beverwijk	71	1.731	568	68.969.961
Bloemendaal	64	1.140	524	25.143.840
Haarlem	122	3.877	901	588.598.380
Haarlemmerliede c.a.	-11	-220	189	-1.204.280
Haarlemmermeer	97	2.757	1.255	396.850.845
Heemstede	59	1.427	114	37.447.335
Velsen	94	2.198	-447	147.894.626
Zaanstad	135	3.675	955	544.932.655
Zandvoort	138	3.487	1.872	58.062.037

Tabel 17: Financiële situatie gemeenten (Bron: CBS 2014)

De baten per inwoner liggen in Haarlemmerliede en Spaarnwoude relatief laag. Slechts in Bloemendaal en Heemstede liggen deze nog lager. Een van de redenen hiervoor is de relatief lage uitkering uit het gemeentefonds. Het gemeentefonds is een fonds op de rijksbegroting dat wordt gevuld uit de belastingen. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van de kenmerken en de belastingcapaciteit van de gemeente. Het aantal inwoners, jongeren en uitkeringsgerechtigden speelt hierbij een rol, maar ook de oppervlakte van het grondgebied en de grootte van de watergebieden. De uitkering die de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude uit het gemeentefonds ontvangt is relatief laag ten opzichte van de omliggende gemeenten. Wederom is deze alleen lager in Bloemendaal en Heemstede. In Beverwijk, Haarlem, Zaanstad en met name in Amsterdam ligt deze substantieel hoger.

Ten opzichte van de regio heeft Haarlemmerliede en Spaarnwoude een goede vermogenspositie. Na Haarlemmermeer heeft Haarlemmerliede en Spaarnwoude de hoogste algemene reserve per inwoner. Met name in Bloemendaal, Zaanstad en Haarlem ligt dit een stuk lager. Daartegenover zet de gemeente een beperkte schuldenlast waardoor hij als enige gemeente in de regio netto in de plus staat. Deze gezonde financiële situatie komt verder tot uitdrukking in het weerstandsvermogen van de gemeente. Na Heemskerk, Heemstede en Haarlemmermeer heeft Haarlemmerliede en Spaarnwoude de hoogste ratio weerstandsvermogen.

Dit duidt erop dat de gemeente zeer goed in staat is eventuele financiële tegenvallers op te vangen. Haarlem, Amsterdam, Beverwijk en Bloemendaal hebben een relatief laag weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen van deze gemeenten is voldoende maar bevindt zich aan de onderkant van de bandbreedte.

	Uitkering gemeente- fonds (euro)	Uitkering per inwoner (euro)
Amsterdam	1.502.114.000	1.879
Beverwijk	41.009.000	1.023
Bloemendaal	14.604.000	658
Haarlem	177.374.000	1.159
Haarlemmermeer	116.424.000	808
Haarlemmerliede c.a.	4.361.000	789
Heemskerk	35.998.000	920
Heemstede	19.847.000	754
Velsen	59.973.000	892
Zaanstad	159.955.000	1.062
Zandvoort	15.537.000	937

Tabel 18: Uitkering gemeentefonds
(Bron: Jaarrekeningen 2013)

	Beschikbare weerstands- capaciteit (euro)	Benodigde weerstands- capaciteit (euro)	Weerstands- vermogen (euro)	Algemene reserve (euro)	Algemene reserve per inwoner (euro)
Amsterdam	286.000.000	249.000.000	1,15	268.932.000	332
Beverwijk	13.008.000	10.630.000	1,22	13.138.000	328
Bloemendaal	4.549.660	4.217.000	1,08	4.302.000	195
Haarlem	23.600.000	22.300.000	1,06	25.822.000	166
Haarlemmermeer	198.000.000	75.300.000	2,5	196.340.000	1.363
Haarlemmerliede c.a.	6.980.632	3.450.000	2,02	4.028.000	728
Heemskerk	27.300.000	9.200.000	2,97	20.507.000	525
Heemstede	8.847.000	3.256.000	2,72	8.847.000	336
Velsen	31.300.000	21.450.000	1,5	20.349.000	303
Zaanstad	20.200.000	14.800.000	1,4	19.997.000	133
Zandvoort	7.119.000	4.550.000	1,56	3.892.000	235

Tabel 19: Weerstandscapaciteit en algemene reserve (Bron: Jaarrekeningen 2013)



7. Verdieping optie 'zelfstandigheid' op basis van bestuurskrachtonderzoek

Zoals in de inleiding benoemd, start het trekken van conclusies over de bestuurlijke toekomst van Haarlemmerliede en Spaarnwoude bij een scherp inzicht in de bestuurskracht van de gemeente. De bestuurskracht is dé 'indicator' die aangeeft in welke mate een gemeente in staat is om de ambities en opgaven waar zij voor staat geloofwaardig en succesvol het hoofd te bieden. Daarom is bestuurskracht uiteindelijk voor het gebied en de gemeenschap het meest relevant in het bepalen van de bestuurlijke toekomst. Immers, het realiseren van ambities, opgaven en uitdagingen is de garantie voor een goede toekomst; een toekomst waarin leefbaarheid en vitaliteit centrale begrippen zijn.

De noodzaak om na te denken over de bestuurlijke toekomst heeft te maken met de mate van bestuurskracht. Is er qua bestuurskracht 'geen vuiltje aan de lucht', dan is het niet direct noodzakelijk om verstrekke keuzes te maken. Bestaat er twijfel over de bestuurskracht, zoals bij de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude, dan wordt nadenken over de bestuurlijke toekomst ineens wel urgent. De vraag is dan of en welke stappen je kunt zetten om de bestuurskracht weer op peil te krijgen. Vandaar dit onderzoek. We schetsen hieronder de elementen van bestuurskracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. De conclusies dienen voor ons als uitgangspunt voor de rest van dit rapport.



7.1 Totstandkoming hoofdconclusies bestuurskracht

Ons oordeel over de huidige en toekomstige bestuurskracht baseren wij op diverse bronnen. We hebben veel gesprekken gevoerd en bronnenonderzoek gedaan.

Onze mening over de bestuurskracht is gestoeld op zes aspecten:

- Ambities, opgaven en uitdagingen, geplaatst in de specifieke regionale context;
- Hoofdconclusies financiële analyse;
- Trends en ontwikkelingen (landelijk, regionaal, lokaal);
- Het beeld van de belangrijkste stakeholders over de bestuurskracht;
- De ontwikkeling van bestuurskracht in de komende jaren;
- De onderzoeken naar de kwaliteit en robuustheid van het ambtelijk apparaat;

7.2 Ambities, opgaven en uitdagingen, geplaatst in de specifieke regionale context

Zoals beschreven in hoofdstuk 4, heeft de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude stevige ambities, opgaven en uitdagingen. Niet alleen vanuit lokaal perspectief, maar ook tegen de achtergrond dat Rijk en provincie in toenemende mate taken zullen afstoten. Extra complicerende factor is dat Haarlemmerliede en Spaarnwoude in een dynamische regio ligt met een complexe infrastructuur en een luchthaven van (inter)nationale betekenis. Daardoor heeft de gemeente te maken met veelomvattende vraagstukken met vaak een landelijke impact.



De maat van de gemeente lijkt zowel bestuurlijk als ambtelijk niet te passen bij de maat van de vraagstukken. De ambtelijke organisatie is onvoldoende geëquipeerd om goed overweg te kunnen met grote projecten en complexe beleidsterreinen. De beschikbare kwaliteit oogt kwetsbaar en lijkt beter aan te sluiten bij reguliere taken op het gebied van dienstverlening en beheer. Het bestuur kan dit voor een deel compenseren met persoonlijke kwaliteiten en strategisch en tactisch kunst- en vliegwerk. Deze kwaliteiten zijn echter persoonsgebonden en daarmee weinig duurzaam.

7.3 Hoofdconclusies financiële analyse

De financiële analyse (zie hoofdstuk 6 in deze rapportage) gaat in op de financiële positie van de gemeente. Op hoofdlijnen concluderen wij het volgende:

- De exploitatie is meerjarig sluitend, met niet sluitende exploitatiecijfers in 2010 en 2011
- Het weerstandsvermogen is, volgende de indicering van Universiteit Twente, ruim voldoende
- De netto schuld per inwoner is relatief laag
- De vaste schuld van de gemeente daalt gestaag
- Het eigen vermogen van de gemeente daalt ook gestaag (en sneller dan de schuld)
- Het weerstandsvermogen daalt ook gestaag
- De inkomsten uit het gemeentefonds liggen relatief laag
- De inkomsten uit belastingen en leges liggen relatief hoog
- Noodzakelijke investeringen wegens achterstallig onderhoud hebben negatieve gevolgen voor de exploitatie, het eigen vermogen en het weerstandvermogen

De financiële huishouding is een belangrijk aspect bij het kijken naar bestuurskracht. Gemeenten die hun huishoudboekje structureel niet op orde hebben, zijn beperkt in hun mogelijkheden. Daarnaast rijst de vraag op of ze wel bestuurskrachtig genoeg zijn om hun financiële positie te verbeteren.

Voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude gaat dit voorbehoud in mindere mate op. De gemeente staat er op papier goed voor maar in de praktijk is de situatie minder rooskleurig. De vermogenspositie vertoont een dalende trend en noodzakelijke investeringen worden uitgesteld. Verder is de omvang van de begroting van Haarlemmerliede en Spaarnwoude relatief beperkt. Dit betekent dat de mogelijkheden om, binnen de begroting, substantieel te investeren in het verbeteren van de bestuurskracht beperkt zijn. Daarnaast is het structurele overschot op de exploitatie beperkt. De structurele ruimte om te investeren is daardoor nog vele malen kleiner dan de incidentele ruimte om te investeren.

Op basis van de ons beschikbare financiële gegevens, is er wat ons betreft geen reden om ons oordeel over de bestuurskracht negatief bij te stellen. Wel is het aannemelijk dat de financiële positie van de gemeente in de komende jaren zal verslechteren als gevolg van een aantal noodzakelijke investeringen.

7.4 De trends en ontwikkelingen (landelijk, regionaal, lokaal)

De trends en ontwikkelingen zijn uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3. Grofweg zijn de drie belangrijkste ontwikkelingen:

- de regionalisering van vraagstukken;
- de decentralisatie van taken die de gemeenschap in directe zin raken;
- de transities waarbij een nieuwe evenwicht moet ontstaan tussen de spelers (gemeente, maatschappelijke organisaties, gemeenschap, bedrijfsleven).

Deze ontwikkelingen vragen veel van de gemeente. Ze vragen kracht en inbreng in regionaal verband. Ze vragen ook ambtelijke beleidskracht om het bestuur in positie te brengen. Zowel bestuur als ambtelijke organisatie moeten voorop lopen in hun nieuwe rol binnen de veranderende verhoudingen. Dat is niet eenvoudig.

Een kleine gemeente is kwetsbaar in regionale vraagstukken. Mee doen en informeel beïnvloeden lijken het best haalbare. De ambtelijke organisatie heeft in de huidige omvang en organisatievorm niet het vermogen om op verschillende beleidsterreinen het spel te bepalen en bij transities voldoende verbinding te maken met de samenleving. De grens lijkt te liggen bij goede dienstverlening op lokaal niveau.

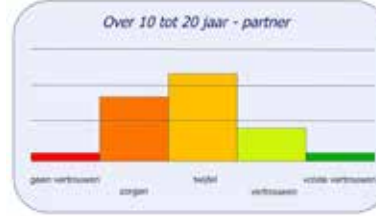
7.5 Het beeld van de belangrijkste stakeholders m.b.t. de bestuurskracht

Onderstaand totaaloverzicht geeft de uitkomsten van het onderzoek weer (hoe zien belanghebbenden de bestuurskracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude) en koppelt deze aan het professionele oordeel van Berenschot.

Oordeel Berenschot	Huidige bestuurskracht Bevindingen
- Berenschot onderschrijft het beeld over de raad met toevoeging van meer 'zorgen'. Wij zien een betrokken gemeenteraad bestaande uit relatief goede leden, die moeite hebben met ingewikkelde dossiers. De geringe omvang maakt dat specialisatie vrijwel onmogelijk is en de kracht van de raad (te) afhankelijk is van individuen. Dit beperkt de kracht van de raad. Verder heeft de raad een beperkte eigen agenda en (mede daarom) moeite om haar kaderstellende rol goed en krachtig te vervullen. - Over de kracht van het huidige college heeft Berenschot twijfel. De inzet en de kwaliteit van de collegeleden wordt niet betwist. De beperkte capaciteit in relatie tot de regionale afhankelijkheid zetten echter druk op de bestuurskracht.	
- Berenschot heeft vertrouwen tot twijfel in de uitvoering van reguliere dienstverlening & ondersteuning. De twijfel zit in de hoge mate van kwetsbaarheid. - Berenschot heeft zorgen tot geen vertrouwen in de uitvoering van grote projecten en beleidsvoorbereiding. Er is onvoldoende kwaliteit en capaciteit aanwezig om de grote opgaven, ambities en uitdagingen (die gepaard gaan met de ligging van de gemeente) succesvol aan te vliegen. Daarnaast is de organisatie bijzonder kwetsbaar. - Door een gebrek aan capaciteit komt de ambtelijke organisatie amper toe aan de ontwikkeling van beleid of ondersteuning van wethouders. Alle tijd is nodig voor reguliere taken.	
- Berenschot heeft zorgen over de positie van de gemeente in relatie tot de regio. In de regio is waardering voor de gemeente. Dit neemt niet weg dat de gemeente geen vuist kan maken in de regio en amper invloed heeft op regionale besluitvorming. - Berenschot constateert dat de gemeente in de regio afhankelijk is van de kracht van individuele bestuurders en hun vermogen slimme allianties aan te gaan. Zij moeten dit veelal doen zonder adequate ambtelijke ondersteuning.	
- Binnen de verschillende kernen van Haarlemmerliede en Spaarnwoude heerst een krachtig gemeenschapsgevoel. Het maatschappelijk middenveld is per kern goed ontwikkeld. - De gemeenschappen in de kernen staan los van elkaar en kennen weinig verbondenheid. - Een beperkte visie en een kleine en kwetsbare ambtelijke organisatie maken dat Berenschot twijfel heeft over het vermogen van de gemeente om in co-creatie met de gemeenschap ambities, opgaven en uitdagingen succesvol aan te vliegen.	

Zowel bij de huidige als bij de toekomstige bestuurskracht geven wij met simpele grafieken aan welk beeld wij - aan de hand van onze bevindingen - hebben gekregen van de bestuurskracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. De bevindingen zijn het product van gesprekken met: de ambtelijke organisatie, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude, het maatschappelijk middenveld van de gemeente, het bestuur van omliggende gemeenten en de provincie Noord-Holland. Vaak komt ons oordeel overeen met de bevindingen, soms wijkt dat af. Daar waar het afwijkt, geven wij een bondige toelichting.

De grafieken zijn níét gebaseerd op berekeningen, Het is dan ook niet de bedoeling om ze op 'millimeterniveau' te bekijken en te vergelijken.

Toekomstige bestuurskracht Bevindingen	Oordeel Berenschot
Over 10 tot 20 jaar - gemeenteraad  Over 10 tot 20 jaar - college 	- Berenschot deelt de zorgen over de toekomstige bestuurskracht van de gemeenteraad. Het aantal onderwerpen - en de complexiteit ervan - neemt toe. Bovendien worden vraagstukken steeds vaker in samenwerking opgepakt waardoor de raad minder controle heeft. Vanwege de nu reeds zwakke kaderstellende rol zal de invloed van de raad verder teruglopen en daarmee de bestuurskracht. - Berenschot maakt zich zorgen over de toekomstige kracht van het college. Ook het college krijgt te maken met toenemende complexiteit en regionalisering van thema's. De kracht van het college wordt nu vooral bepaald door de kracht van het individu. Dat is weinig duurzaam. Daarnaast ontbreekt de benodigde ambtelijke ondersteuning om het college daadwerkelijk in positie te brengen. - In de huidige gemeente is de 'vijver' voor politieke partijen voor het vinden van geschikte kandidaten beperkt
Over 10 tot 20 jaar - ambtelijke organisatie 	- Berenschot heeft geen vertrouwen in het vermogen van de ambtelijke organisatie om toekomstige ambities, opgaven en uitdagingen het hoofd te bieden. De organisatie is te klein, te kwetsbaar en de ambtenaren zijn onvoldoende geëquipeerd om als ambtelijke organisatie zelfstandig door te gaan. - Berenschot voorziet grote risico's in het continueren van de huidige situatie. De gemeente zal beleidsarm of afhankelijk worden van andere gemeenten, waarmee zij de regie verliest. - Verdergaande samenwerking op deelterreinen zal de situatie complexer en onduidelijker maken; transactiekosten zullen toenemen.
Over 10 tot 20 jaar - partner 	- De ligging van Haarlemmerliede en Spaarnwoude vraagt om een duidelijke visie op haar rol in de regio die uitgedragen wordt door krachtige bestuurders, ondersteund door een adequaat ambtelijk apparaat. Op deze punten hebben wij ernstige zorgen. - De afhankelijkheid van buurgemeenten en het onvermogen invloed uit te oefenen in de regio maken dat Berenschot zorgen heeft over de toekomstige positie in de regio.
Over 10 tot 20 jaar - gemeenschap 	- Berenschot deelt het vertrouwen in de toekomstige kracht van de gemeenschappen in de kernen. Deze is niet afhankelijk van gemeentelijke organisatie of schaal. - Berenschot schat in dat het mobiliserend, faciliterend en verbindend vermogen van de gemeente in de toekomst te gering is. - Verder bestaat bij ons twijfel over het gebrek aan samenhang en verbondenheid tussen de verschillende kernen.



7.6 De ontwikkeling van bestuurskracht in de komende jaren

In het bestuurskrachtonderzoek hebben we specifiek gekeken naar de situatie in Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Natuurlijk volgt ook Haarlemmerliede en Spaarnwoude de landelijke trends, maar er zijn ook bijzondere situaties of ontwikkelingen die van invloed zijn op de bestuurskracht. Deze leggen we hier onder de loep. We kijken naar de kracht van het bestuur, van de ambtelijke organisatie, van de gemeente als partner en naar de kracht van de gemeenschap. Als eerste kijken we naar het 'autonome' (zelfstandige) effect van een toename van omvang en complexiteit van taken op de bestuurskracht van een gemeente.

7.6.1 Toename van omvang en complexiteit maakt noodzaak bestuurskracht groter

Voor gemeenten is de bestuurskracht natuurlijk sterk afhankelijk van het totaal aan ambities, opgaven en uitdagingen. Dit totaal zag er 40 jaar geleden volstrekt anders uit dan vandaag de dag. Kleine gemeenten met een beperkt aantal inwoners waren in die tijd nog zeer gebruikelijk. Schaal en vermogen pasten bij het takenpakket en de ambities van die tijd.

Taken van het Rijk en de provincie die rechtstreeks verband houden met het lokale/regionale gebied en de gemeenschap komen steeds vaker op het bordje van de gemeente te liggen (decentralisaties). Het aantal taken en projecten dat vraagt om bundeling van krachten of een bovenlokaal karakter heeft, neemt daardoor toe (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 3 over trends en ontwikkelingen). Zo ontstaat er een multischalige samenwerking waarin gemeente, gemeenschap, andere overheden, private partijen en gemeenschappelijke regelingen een rol spelen. Lokale bestuurders zullen een steeds groter deel van hun tijd en aandacht kwijt zijn aan deze multischalige samenwerking. Dit speelt voor kleine gemeenten verhoudingsgewijs nog sterker dan voor grote gemeenten door de kleinere bestuursformatie (minder mensen voor meer overleg) en de grotere afhankelijkheid van de regio.



De ingezette tendens om te decentraliseren zet de komende jaren verder door. De decentralisaties in het sociale domein die in 2015 en 2016 hun beslag krijgen, worden gevolgd door decentralisaties in het fysieke domein in het kader van de omgevingswet.

Kortom, de taakverzwaring zal verder toenemen en de uitvoering van de taken zal plaatsvinden in een complex multischalig krachtenveld. Dit vraagt veel van de bestuurskracht van gemeenten.

Verdere daling van bestuurskracht niet in belang van gemeenschap

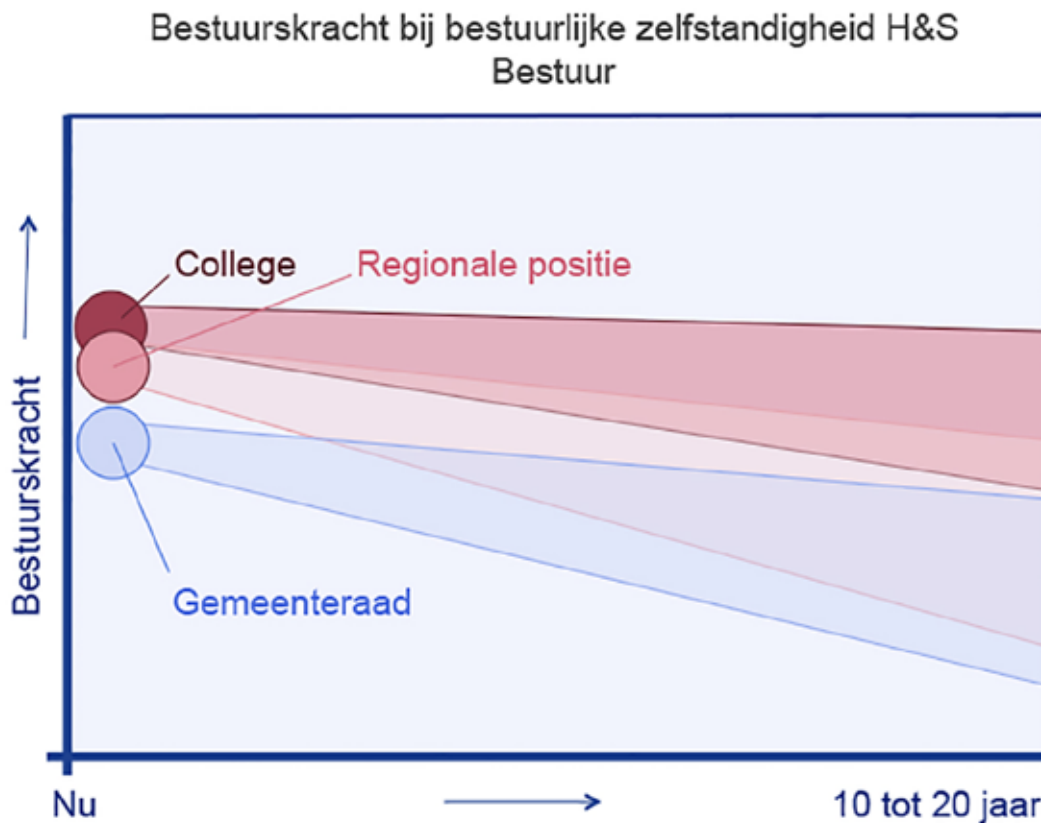
De bestuurskracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is op dit moment niet toereikend voor multischalige samenwerking. De bestuurskracht zal, bij gelijkblijvende omstandigheden, verder afnemen door een toename van het aantal complexe taken en projecten. Voor de gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is dat geen goed nieuws. De gemeente staat voor grote opgaven zoals de druk op het Noordzeekanaal, de groene buffer, Schiphol, de metropoolregio Amsterdam, de ontwikkeling van Zuid Kennemerland en de ontwikkeling van de regionale infrastructuur/woningmark. Opgaven waarvoor maximale bestuurskracht is vereist.

7.6.2 Bestuur

Als we naar het bestuur kijken, onderscheiden we drie perspectieven, te weten:

- ontwikkeling bestuurskracht college als bestuur in de tijd;
- ontwikkeling bestuurskracht college als partner in de tijd;
- ontwikkeling bestuurskracht gemeenteraad als bestuur in de tijd

In de onderstaande figuur zijn deze ontwikkelingen schematisch weergegeven.



Bestuurskracht college als bestuur

De bestuurskracht van het college van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is kwetsbaar, zo blijkt uit de bestuurskrachtmeting. Regionalisering en complexiteit zetten de bestuurskracht verder onder druk. De mogelijkheden (in bezoldiging en formatie) om een bestuurskrachtig college te vormen, verbeteren niet. De weerbaarheid van het politieke proces waaruit colleges ontstaan, maakt de toekomst qua bestuur extra ongewis. Dit maakt het aannemelijk dat de bestuurskracht van het college bij bestuurlijke zelfstandigheid in de komende jaren (10 tot 20 jaar) licht tot stevig afneemt.

Bestuurskracht college als partner

De positie van Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de regio is deels afhankelijk van de personele invulling van het college (de persoonlijke netwerken en persoonlijke kwaliteiten) en deels van de omvang van de gemeente (gewicht dat de gemeente in de schaal legt). Tot slot speelt de regionale dynamiek een rol. De personele invulling in de regio is momenteel redelijk tot goed en verhult daarmee deels het gebrek aan bestuurskracht. De ambtelijke ondersteuning op beleidsondersteuning en regionale samenwerking is kwalitatief zwak en soms zelfs afwezig.

De bestuurskracht van het college als partner in de regio zal nog zwaarder onder druk komen te staan. Dit komt door de combinatie van afhankelijkheid (in verband met de geringe omvang), regionalisering en regionale dynamiek. Bij weinig dynamiek en regionale dossiers is een beperktere bestuurskracht van het college minder zichtbaar en minder urgent. De regio waar Haarlemmerliede en Spaarnwoude deel van uitmaakt, kenmerkt zich echter door een hoge dynamiek en grote belangen. Daardoor staat de bestuurskracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude meer onder druk dan die van een vergelijkbare gemeente in een andere regio. Een groot deel van de 'dagelijkse samenwerking' is gericht op het westen. Ook in die regio is Haarlemmerliede en Spaarnwoude de kleinste partner.

Op termijn lijkt het voor de hand te liggen dat, door de omvang van de gemeente en de kwetsbaarheid van het college, de positie van het college in de regio verder afzwakt. Daarbij spelen factoren een rol als de invulling van het college, de mate waarin wethouders ondersteuning krijgen van het ambtelijk apparaat (waarover hieronder meer) en de groeiende omvang/ontwikkeling van de regio (autonoom en door fusies) van andere gemeenten.

Bestuurskracht gemeenteraad

De kaderstellende taak van de huidige gemeenteraad is in de huidige situatie al een uitdaging, zo geven raad, college en organisatie aan. Ondanks de verhoudingsgewijs goede personele invulling van de gemeenteraad (voor een gemeente van deze omvang) is het voor de gemeenteraad steeds lastiger om voldoende kwaliteit te leveren. De vraagstukken worden omvangrijker en complexer en de raad is klein en versnipperd over veel fracties. Specialisatie is nog niet mogelijk. Er zijn onderwerpen in de raad waarover sommige fracties überhaupt niet op niveau kunnen meepraten.

Raadsleden richten zich als gevolg van die complexiteit op de traditionele gemeentetaken en proberen waar mogelijk aan te haken op de nieuwe complexere taakvelden. Daarbij richten de raadsleden zich meer en meer op procedurele aspecten van het raadswerk. Het gaat dan niet over de inhoud van belangrijke keuzes (wat willen we?) maar over het proces van de keuze (hebben we iedereen gesproken, is aan alle wettelijke voorwaarden voldaan?). Een krachtige kaderstellende rol lijkt - zeker voor complexe en veelomvattende beleidsterreinen en projecten - nauwelijks mogelijk. Al met al een zorgwekkend beeld voor de toekomst, zeker in combinatie met de zorgen over de opvolging van de huidige raadsleden. In dat licht is bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente in relatie tot het belang van de gemeenschap geen verstandige beslissing.

Bestuurskracht van het bestuur (college en gemeenteraad)

Het beeld dat ontstaat van de totale bestuurskracht van college en raad is voor de toekomst niet rooskleuring. Bij gelijkblijvende omstandigheden zal deze kracht onvoldoende zijn. Daarmee komt het belang van de gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude in het geding. Met name de relatief zwakke positie in de regio, de kracht en aanzien van complexe projecten en de beperkte invloed en kracht van de raad zijn zorgpunten. Het is zeer de vraag in hoeverre er, binnen de middelen en mogelijkheden van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude, mogelijkheden bestaan om deze knelpunten vanuit zelfstandigheid aan te pakken.

7.6.3 Bestuurskracht door benutten kracht van de gemeenschap in de toekomst

De gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is gefragmenteerd én krachtig. De gemeenschap bestaat uit vier kernen (Halfweg/ Zwanenburg, Spaarnwoude Oost en West, Haarlemmerliede en Penningsveer) en kent daarnaast nog de bewoners van het buitengebied. Twee van de kernen zijn dubbel-dorpen die deels binnen de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude vallen en deels binnen Haarlem (Spaarndam-West) en deels binnen Haarlemmermeer (Zwanenburg). De kracht van de gemeenschap is vooral geconcentreerd binnen deze kernen en dit blijkt uit het rijke verenigingsleven en de hechte verbanden binnen de kernen. Tegelijkertijd wordt de kracht van de gemeenschap als geheel beperkt door het gebrek aan verbondenheid van de kernen, de situatie van de dubbeldorpen en de beperkte omvang van deze kernen. Wél vindt de gemeenschap elkaar in één gedeeld belang: het behoud van de groene buffer.

De verwachting voor de toekomst (zie onder andere hoofdstuk 3 over trends en ontwikkelingen) is dat de ingezette individualisering van de Nederlandse samenleving onverminderd door zal zetten. Tegelijkertijd ontstaan er (mede door technologische ontwikkelingen) mogelijkheden voor en behoeften aan nieuwe vormen van lokale organisatie (zie bijvoorbeeld de heropstanding van coöperaties en wijkbedrijven). De verwachting is dat de gemeenschappen hecht zullen blijven, mede door de dynamiek in de regio die de gemeenschappen in de verdediging drijft. Het is echter wenselijker dat een werkend perspectief de drijfveer is voor een gemeenschap om zich te verbinden dan gedeelde angst en weerstand.

Gemeenschap en gemeente missen kansen door gebrek aan kracht

Als je de inzet en betrokkenheid van de gemeenschap weet te benutten, schept dat mogelijkheden voor de toekomst, zeker in een gemeente waarin de bestuurskracht kwetsbaar is. Het vraagt echter ook wat van de gemeente om mensen te betrekken en te enthousiasmeren. Belangrijk zijn een goede visie, een open houding en het talent en de competenties om te verbinden. Voor een deel is dat wel - in enige mate - aanwezig, maar het verbinden met de gemeenschap staat nog in de kinderschoenen. Er is de komende periode veel voor nodig om de kracht van de gemeenschap beter te benutten. De kwetsbare bestuurlijke kracht (en de daaraan gekoppelde reflexen van controle)

en de beperkte ambtelijke capaciteit en kwaliteit maken het in de huidige situatie ingewikkeld

7.6.4 Bestuurskracht ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is kwetsbaar en laat te wensen over op het gebied van slagkracht en kwaliteit. Dat blijkt zowel uit de beelden als uit de kwantitatieve analyse (zie hoofdstuk 5). De belangrijkste aandachtspunten zijn:

- **Strategisch vermogen** – Het strategisch vermogen is onvoldoende en verdient versterking. Het gaat zowel om het in positie brengen van wethouders, als het daadkrachtig en goed uitvoeren van beleid en genomen beslissingen. Het gaat niet alleen om de kwaliteit. Er is ook meer capaciteit nodig om ambities om te zetten in realiteit. De ambtelijke organisatie is onvoldoende in staat om alle relevante ontwikkelingen bij te houden, laat staan daar op te sturen.
- **Flexibiliteit** – Het vermogen van de organisatie om snel te kunnen reageren op nieuwe of veranderde omstandigheden geeft een dubbel beeld. Een kleine organisatie kan snel reageren. De operationele flexibiliteit is goed in orde. Strategisch is de flexibiliteit gering (switchen in aanpak, vraagstukbenadering, waardeproposities).
- **Kwaliteit en kwetsbaarheid** – De schaal en omvang van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude maken de gemeente bijzonder kwetsbaar waar het gaat om het uitvoeren van het (complexe en uitdijende) takenpakket. Het is niet mogelijk om op termijn de kwaliteit te kunnen waarborgen die nodig is voor bestuurlijke onafhankelijkheid en die in voldoende mate de belangen van gemeenschap en gebied kunnen dienen. Dit blijkt nu al in voorkomende fouten of vergissingen in (voorbereidingen van) besluiten van de gemeente.
- **Éénpitters** – Kijkend naar de continuïteit van beleidsontwikkeling, dienstverlening en bedrijfsvoering is het vanuit bestuurskracht gezien essentieel de kwetsbaarheid van éénpitters weg te nemen. Binnen de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft het vraagstuk van éénpitters een grote omvang: er zijn geen beleidsmedewerkers die niet meerder taken en taakvelden hebben. Vrijwel alle ambtenaren zijn daardoor éénpitter, vaak zelfs op meerdere terreinen tegelijk.
- **Doorgroei en ontwikkeling** – De huidige schaal en omvang bieden te beperkt perspectief voor professionals voor doorgroei en ontwikkeling. De omvang van de organisatie biedt vooral plaats aan generalisten. Specialist die willen doorgroeien zijn gedwongen elders een baan te zoeken.
- **Opdrachtgeverschap** – In de aansturing van de uitvoering (intern en extern) is een verdere professionalisering en verzakelijking van het opdrachtgeverschap noodzakelijk. Dit om de gewenste resultaten - passend bij de ambities, opgaven en uitdagingen - te bereiken.
- **Strategisch P&O-beleid en bedrijfsvoeringsbeleid** – Om al het bovenstaande mogelijk te maken is een professioneel en strategisch P&O- en bedrijfsvoeringbeleid onontbeerlijk. Dit beleid (en de operationalisering daarvan) ontbreekt nu. Vraagstukken in het beleid zijn:
 - strategische personeelsplanning (grijze golf en transitie organisatie);
 - aanpak verdere professionalisering organisatie (ontwikkelen, vervangen, werven);
 - visie op personele invulling met een vaste kern en flexibele schil;
 - aanpak om tot meer resultaatgerichte sturing te komen.

7.7 Tussenconclusie op basis van bestuurskracht (ceteris paribus)

Deze eerste tussenconclusie is gebaseerd op het min of mee continueren van de huidige situatie. Dit noemen we 'ceteris paribus'.

Op basis van de bestuurskrachtmeting is de haalbaarheid van de optie 'zelfstandigheid' ingekleurd en heeft de bestuurskracht meer reliëf gekregen. Daardoor kunnen we onze eerste tussenconclusie trekken over de haalbaarheid van zelfstandigheid bij ongewijzigd beleid.

***Eerste tussenconclusie:
Bestuurlijke en ambtelijke zelfstandigheid biedt in de huidige vorm
onvoldoende bestuurskrachtig toekomstperspectief
en
Niets doen is geen optie***

Het beeld van de bestuurskracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is dat deze op dit moment al 'piept en kraakt'. Met veel kunst- en vliegwerk houdt de gemeente haar positie in de regio min of meer overeind en speelt zij in op grote beleids- en wetgevingsveranderingen. Berenschot signaleert dat het tekort aan ambtelijke kracht (niets te kort doende aan de kwaliteit van individuele ambtenaren, de inzet en de goede wil) dermate urgent is dat de noodzaak om in beweging te komen groot is.

Hoofdstuk 3 bevat een schets van de ontwikkelingen waarmee de gemeente regionaal en landelijk te maken krijgt in de komende periode. In dat licht is het de verwachting dat bij gelijkblijvend beleid (bestuurlijke en ambtelijke zelfstandigheid) de bestuurskracht in de toekomst verder zal afnemen. Daarmee zakt de bestuurskracht in de komende 10 tot 20 jaar onder de ondergrens. Dit betekent dat het belang van de gemeenschap niet meer adequaat kan worden behartigd. Zelfstandigheid in de huidige vorm is dan ook geen haalbare optie voor de bestuurlijke toekomst van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Deze keuze is niet in het belang van de gemeenschap en van het gebied.





8. Ontwikkelperspectief (versterking bestuurskracht) bij zelfstandigheid

In hoofdstuk 7 bleek dat de bestuurskracht voor de toekomst bij continuering van de huidige situatie onvoldoende is om de ambities, opgaven en uitdagingen te realiseren waar Haarlemmerliede en Spaarnwoude zich voor gesteld ziet. Er zijn dan ruwweg twee oplossingen mogelijk:

- A. de gemeente moet minder ambitieus worden (beleidsarmer);
- B. de gemeente moet krachtiger worden (meer bestuurskracht krijgen).

Minder ambities

Voor de eerste maatregel geldt dat de gemeenteraad, in overleg met het college, het ambitieniveau kan verlagen en zo een natuurlijk evenwicht creëert tussen wat de gemeente wil en wat de gemeente kan. Zonder ingrepen ontstaat dit beeld al, maar dan als consequentie en dat is uiteraard ongewenst. Het is natuurlijk aan gemeenteraad en college om een dergelijke ingreep te doen. Het verlagen van de ambities lijkt wel op gespannen voet te staan met het uitgangspunt van dit verdiepingsonderzoek, namelijk: welke bestuurlijke toekomst is het beste voor de gemeenschap en het gebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

In lijn hiermee kan de gemeenteraad afzien van invloed uitoefenen op complexe beleidsterreinen en projecten en in samenwerkingsverbanden. De gemeenteraad wordt dan minder kwetsbaar, maar verliest ook de zeggenschap over een deel van het te voeren beleid. Dat komt dan grotendeels bij het college en de samenwerkingsverbanden te liggen. Dit voor wat betreft oplossing A.

Daarnaast is de regionale omgeving op dit punt ook van belang. De regio rondom Haarlemmerliede en Spaarnwoude is dynamisch en hectisch. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is niet in staat om de ambities van de regio te remmen of te temperen (als het dat al zou willen). Dit maakt de autonome ruimte om ambities te verlagen, beperkt. De enige substantiële ambitie die losgelaten zou kunnen worden, is het handhaven van de groene buffer. Echter, deze ambitie is zo elementair en kenmerkend voor de gemeente, dat ook dit geen realistische optie lijkt.

In dit hoofdstuk schetsen we welke maatregelen mogelijk én relevant zijn om de kracht van de gemeente te vergroten (oplossing B). We laten ook, in zeer ruwe schattingen zien, welke investeringen hiermee gemoeid zijn. We gaan daarmee vooral in op de kracht van de gemeentelijke organisatie, maar doen ook aanbevelingen voor de positie van de raad en het college. Aan het einde van dit hoofdstuk doen we op basis van het voorgaande hoofdstuk en dit hoofdstuk uitspraken over de haalbaarheid van bestuurlijke zelfstandigheid.

8.1 Ontwikkelopgave bestuur

College – ontwikkelopgave

De beschikbare mogelijkheden om effectief te werken aan het op niveau houden of verbeteren van de kwaliteit van het college in de toekomst zijn beperkt. De dominante krachten op dit vlak, zoals gemeentelijke omvang, bezoldiging bestuurders en de vorming van colleges op basis van verkiezingsuitslagen blijven bij bestuurlijke zelfstandigheid immers onveranderd.

Desalniettemin is het altijd mogelijk om, bijvoorbeeld door scholing en ontwikkeltrajecten, te investeren in de kwaliteit van mensen. In een gemeente met de omvang van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is dit naar onze ervaring geen gebruikelijke reflex, maar wat ons betreft wel een interessant en noodzakelijk perspectief.

Voor de versterking van de bestuurskracht van de gemeenteraad geldt in hoge mate hetzelfde als voor het college. De ruimte om daadwerkelijk te beïnvloeden is klein en de afhankelijkheid van vaststaande zaken als omvang van de raad, omvang van de gemeenschap en vergoeding voor de inzet. We zien dat de raad licht kan winnen aan kracht en sterk kan winnen aan continuïteit (voorkomen dat de bestuurskracht steeds na verkiezingen tijdelijk terugvalt) door te investeren in intensivering van overdracht van kennis en dossiers, aangevuld met een uitgebreider inwerk- en professionaliseringsprogramma.³ Ook dit is naar onze ervaring in kleine gemeenten met kleine fracties geen gebruikelijke reflex, maar wel een interessant perspectief.

8.2 Ontwikkelopgave partner

De ontwikkelopgave van de positie als partner is bij blijvende bestuurlijke zelfstandigheid vooral gelegen in het op niveau houden van de kwaliteit van het college. De beschikbare mogelijkheden zijn hiervoor - zoals eerder is betoogd - beperkt. De belangrijkste bijdrage aan de ontwikkelopgave binnen de regio is het krachtiger maken van het ambtelijk apparaat. De ambtenaren kunnen de wethouders in positie brengen. Krachtige wethouders compenseren veel. Een uitstekende wethouder van een kleine gemeente met een matig ambtelijk apparaat kan toch nog veel voor elkaar krijgen. Een matige wethouder van een grote gemeente met een goede ambtelijke organisatie krijgt nog steeds veel voor elkaar. Een matige wethouder van een kleine gemeente met een ondermaats ambtelijk apparaat helaas niet.

8.3 Ontwikkelopgave gemeenschap

De ontwikkelopgave voor de gemeenschap is groot en betekenisvol. Er is veel kracht, die helaas ook gefragmenteerd is.

Er zijn twee lijnen waarlangs de bestuurskracht op basis van de gemeenschap kan worden versterkt. Deze zijn:

a. Integratie dubbeldorpen tot homogene leefgemeenschappen

Een groot verenigingsleven en een grote groep vrijwilligers zijn kenmerkend voor de gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Deze zijn echter sterk georiënteerd op de verschillende kernen en vertonen binnen de gemeente weinig samenhang.

De kernen Spaarndam-Oost en Halfweg vormen beide één deel van een dubbeldorp. Het andere deel van het dorp ligt in respectievelijk de gemeente Haarlem en Haarlemmermeer.

De bestuurskracht vanuit de gemeenschap neemt toe door de dubbel-dorpen weer te integreren tot één leefgemeenschap.

b. Krachtige verbinding gemeente – gemeenschap

Er is een krachtige gedeelde ambitie in het behoud van de groene buffer. Deze ambitie is deels vastgelegd in de structuurvisie van de gemeente, maar de bevolking is daarbij nauwelijks betrokken geweest.

Om de ambities van de gemeente te verwezenlijken is de inzet en betrokkenheid van de gemeenschap - met maatschappelijke organisaties en ondernemers – onontbeerlijk. Daarnaast is het noodzakelijk om innovatief denken en handelen te stimuleren om oude patronen te doorbreken.

Naast faciliteren is ook een stimulerende en verbindende rol van de gemeente nodig om bewoners en maatschappelijke organisaties in beweging te krijgen.

Vanuit de gemeente zijn er duidelijke aanspreekpunten nodig op de verschillende beleidsterreinen, zodat initiatieven van de gemeenschap sneller en makkelijker van de grond kunnen komen.

De genoemde punten vragen om een politiek-bestuurlijk klimaat dat ruimte laat voor experimenten en creativiteit en tegelijkertijd kritisch de resultaten hiervan volgt. Het vraagt ook om een ambtelijk apparaat dat proactief en met een vernieuwde rolopvatting open de gemeenschap tegemoet treedt.

³Zie bijvoorbeeld ook de publicatie 'van Werklust naar Werklast' (2008) van de Commissie Positie wethouders en raadsleden. Pagina's 8 t/m 12 gaan over aanbevelingen om het werk van decentrale politici (raad en college) beter te maken.

8.4 Ontwikkelopgave ambtelijke organisatie

8.4.1 Inleiding

De doorontwikkeling van de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zal erop gericht zijn de kwetsbaarheid te verminderen en de kwaliteit te verbeteren. Dit moet leiden tot een robuustere uitvoering van taken (waarbij taken op afstand worden georganiseerd), een beter opdrachtgeverschap en het creëren van meer strategische waarde. De nieuwe ambtelijke organisatie dient relevante ontwikkelingen scherp in het vizier te hebben, haar wethouders in positie te brengen, de gemeenschap (mee) te mobiliseren en daarop intern te sturen, vanuit kracht en vertrouwen. De organisatie is in staat gekozen ambities te helpen realiseren. Kortom: een ambtelijke organisatie die slagvaardig is en trots en zelfbewust mee bouwt aan een goede toekomst voor de samenleving van Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

8.4.2 Taken op afstand plaatsen verkleint de macht van het bestuur

Welke doorontwikkeling ook wordt gevolgd, in alle vormen neemt de zeggenschap af van het bestuur over de organisatie en de uitvoering. Zeker voor de gemeenteraad, maar ook voor het college. Dit is in theorie zo bij alle gemeenten. In de praktijk zien we dat dit bij kleine gemeenten nog meer effect heeft. Allereerst doordat nagenoeg alle taken op afstand geplaatst moeten worden. De zeggenschap wordt daarnaast kleiner omdat het relatief kleine bestuur veel tijd kwijt is aan de samenwerkingsverbanden en de kleine gemeenteraad te weinig kaderstellend vooraf kan sturen. Belangrijk inzicht hierbij is dat een ambtelijke schaa sprong zonder bestuurlijke schaa sprong vooral rendeert op bedrijfsmatige gronden. Deze gaan over zaken als professionaliteit, efficiency en robuustheid. De uitvoeringsorganisaties krijgen echter in beide scenario's ook een grotere macht. Aspecten die te maken hebben met beleidsvrijheid, maatwerk en democratische legitimatie komen daardoor onder druk te staan.

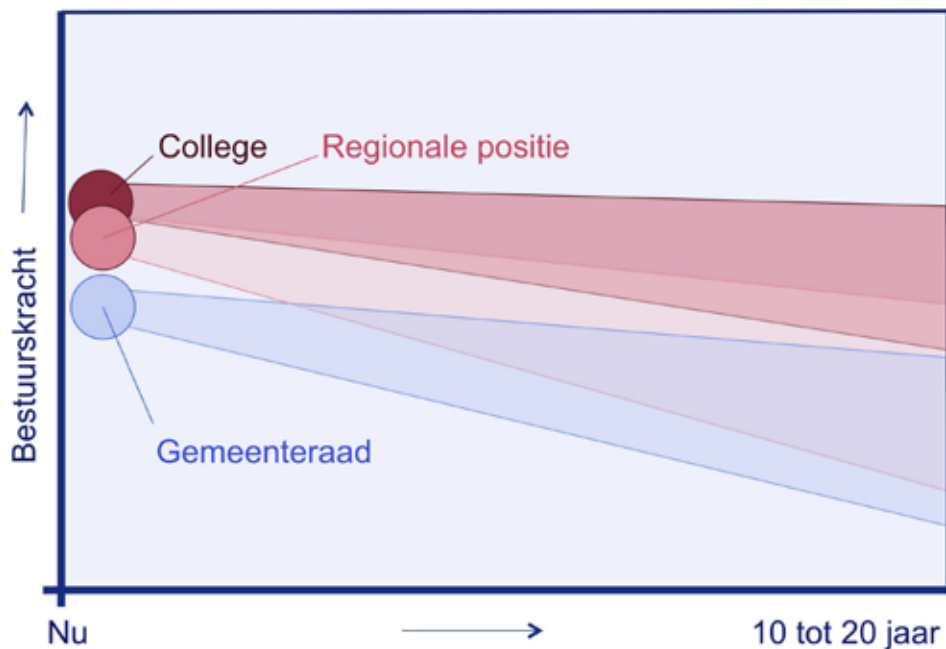
8.4.3 Perspectief op ontwikkeling organisatie

Niets doen is geen optie. Zo is in hoofdstuk 7 reeds geconcludeerd. De ambtelijke organisatie moet zich doorontwikkelen. Er zijn wat ons betreft twee relevante perspectieven bij bestuurlijke zelfstandigheid die het verkennen waard zijn. Dit zijn de omvorming tot regiegemeente of het aangaan van een ambtelijke fusie. Twee mogelijkheden die wellicht (een deel van) de kwetsbaarheid van de ambtelijke kracht van Haarlemmerliede en Spaarnwoude weg kunnen nemen en daarmee de haalbaarheid van bestuurlijke zelfstandigheid met verregaande of volledige ambtelijke samenwerking kunnen borgen.



In de volgende figuur zijn onze verwachtingen voor deze twee opties op de bestuurskracht van de gemeente zichtbaar gemaakt. Daaronder schetsen we de beide mogelijkheden voor verandering van de opzet van de ambtelijke organisatie die tot kwaliteitswinst kunnen leiden. Bij het uitwerken van de effecten maken we onderscheid tussen reguliere dienstverlening enerzijds en grote projecten en beleidsvoorbereiding anderzijds. Vervolgens gaan we in op de financiële consequenties van de beide opties. Op de daadwerkelijke haalbaarheid van opties (en de meer- of minderwaarde) komen we terug in hoofdstuk 9.

Bestuurskracht bij bestuurlijke zelfstandigheid H&S Bestuur



Startpositie

De startpositie (de situatie nu) voor reguliere dienstverlening is gunstiger dan voor beleidsvoorbereiding en voor grote projecten. De dienstverlening is te bestempelen als redelijk en organisatorisch en formatief kwetsbaar. Er zijn duidelijk verbeterpunten aan te geven voor de reguliere dienstverlening. Toch zien de belangrijkste stakeholders (de burgers, de maatschappelijke organisaties) de externe dienstverlening veelal als adequaat. De interne dienstverlening (bijvoorbeeld de ICT) laat op dit moment al de kwetsbaarheid en gebrek aan kwaliteit zien. Interne diensten als Financiën en P&O lijken nog redelijk op orde, ook al is nu en zeker op de langere termijn het strategisch vermogen (veel) te beperkt.

De startpositie voor beleidsvoorbereiding en grote projecten is beduidend slechter. Er is een aantal goede voorbeelden waar de kracht van de organisatie wordt aangevuld met ingehuurde krachten. Helaas ziet men ook te vaak dat het college (zeker in de breedte van het pallet aan opgaven) onvoldoende (of helemaal niet) in positie wordt gebracht en dat de kwaliteit of tijd ontbreekt om opvolging te geven aan initiatieven. De startpositie hierbij is twijfelachtig tot zorgwekkend.

8.4.4 Optie regieorganisatie met uitvoerende clusters: grootschalig verbouwen

In deze optie wordt de bestuurlijk zelfstandige gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ondersteund door een ambtelijke regieorganisatie met uitvoerende clusters. Dit betekent dat er een grootscheepse omvorming van de huidige organisatie plaatsvindt naar een zeer compacte, hoogwaardige organisatie.

De eerste oplossingsrichting is dat de ambtelijke organisatie zich omvormt tot een regieorganisatie met uitvoerende clusters. Deze omvorming moet leiden tot een compacte hoogwaardige regieorganisatie die het college en de samenleving bedient, de integraliteit van beleid bewaakt en opdrachtgever is voor professionele robuuste uitvoeringsclusters. Goed opdrachtgeverschap is daarbij cruciaal. Dit omdat de uitvoering nog maar heel beperkt of niet kan worden opgepakt door het kleine groepje ambtenaren van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Vanwege de omvang van de organisatie zullen voor de uitvoering van taken in overgrote mate de markt, collega-gemeenten of samenwerkingsverbanden aan zet zijn.

Bij de regieorganisatie is het van groot belang die beleidskracht in huis te hebben die - los van de belangen van uit-

voeringsorganisaties - het bestuur adequaat strategisch ondersteunt en in lijn hiermee de uitvoering inhoudelijk en in samenhang aanstuurt.

Gegeven de omvang van de gemeente zal de ruimte om een 'couleur locale' aan de uitvoering te geven, beperkt zijn. De uitvoering zal ondergebracht worden bij grote organisaties die de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude professioneel zullen bedienen, maar wel volgens de standaarden die zij hanteren.

Toegroeien naar eindsituatie vanuit één organisatie- en besturingsmodel

In lijn met het voorafgaande is het van belang om politiek-bestuurlijk en ambtelijk overeenstemming te hebben over het organisatie- en besturingsmodel dat nagestreefd gaat worden, zodat er gewerkt wordt aan een voorspelbaar en

consistent toekomstbeeld dat bovendien de ruimte geeft voor de zakelijke afweging bij de uitvoering. Een afweging die antwoord geeft op de vraag of een uitvoerende taak beter door een buurgemeente, in samenwerking met een gemeenschappelijke organisatie of door de markt uitgevoerd kan worden.



Andere rollen, andere competenties

Het fundamenteel wijzigen van organisatie en besturing heeft grote consequenties voor de benodigde competenties, die op onderdelen sterk kunnen verschillen van de huidige situatie. Belangrijk zijn onder andere een sterke sensitiviteit voor politiek-bestuur én maatschappij, programmatisch en

domein-overstijgend denken, kunnen verbinden en schakelen, in staat zijn allianties en arrangementen te vormen, zakelijkheid en tot slot krachtige beïnvloedingsvaardigheden.

Vanzelfsprekend moeten bestuur, politiek en organisatie op dit vlak gelijk oplopen. Meer met de samenleving en voor de samenleving in co-creatie tot stand brengen of aan de samenleving overlaten vereisen een toegerust ambtelijk apparaat en een college dat in open verbinding opereert met de samenleving. Ook vereist het een raad die meer kaderstellend en minder controlerend is (en kan loslaten). Deze parallelle ontwikkeling van het bestuur is geen onbelangrijk detail en zal (forse) consequenties hebben voor het werk van raad en college zoals zij dat nu gewend zijn.

Het grote voordeel van een regieorganisatie is dat de organisatie compact en hecht is en er, mits er substantieel geïnvesteerd wordt in personeel, een kwalitatief hoogwaardig team onder de lat kan komen te staan. We zien in de eerder getoonde figuur dan ook dat de kwaliteit op het gebied van grote projecten daadwerkelijk toe kan nemen. De inzet op het gebied van dienstverlening zal in het meest gunstige geval gelijk blijven. Dit komt omdat de dienstverlening per definitie op afstand van de organisatie komt te staan: een regieteam doet deze dienstverlening namelijk niet zelf. De nabijheid waarover velen op dit moment zo tevreden zijn, komt dan grotendeels te vervallen (dit geldt niet voor de bestuurlijke nabijheid of de nabijheid in grote projecten).

Consequenties regieorganisatie

We zetten hieronder op hoofdlijnen de consequenties voor de regieorganisatie uiteen. Allereerst heeft het creëren van uitvoeringsclusters als consequentie dat veel grotere organisaties de uitvoering voor hun rekening nemen. Dit om de kwetsbaarheid geloofwaardig te elimineren. Deze grotere organisaties sturen logischerwijs aan op harmonisatie van beleid, op uniformering van werkmethodes en standaardisatie van methodes en technieken. Ruimte voor een eigen kleur en toon in de uitvoering is in principe nauwelijks aanwezig. Het accepteren van de werkwijze van de uitvoeringsorganisaties is nodig en wenselijk om van de schaalgrootte te profiteren en is natuurlijk beperkend in de keuzevrijheid van Haarlemmerliede en Spaarnwoude.



Daarnaast betekent de vorming van een regieorganisatie een aanzienlijke afslanking van de organisatie. Dit zou betekenen dat van de omvang van de ambtelijke organisatie (momenteel circa 32,6 fte, die bij de gemeente in dienst zijn) verkleind wordt tot circa 6 à 7 fte. Het regieteam bestaat uit minimaal 6 à 7 fte fulltime beleidsmedewerkers op (indicatie) schaal 11 tot 13. Deze inschaling is nodig om geschikte kandidaten aan te trekken en staat tegelijkertijd op gespannen voet met het beloningsbeleid van gemeenten met de omvang van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Dit betekent een fors hogere inschaling in vergelijking tot de huidige beleidsmedewerkers. Er is dan ook eerder sprake van beleidsstrategen die naar het college, de regio en de samenleving waarde kunnen toevoegen en het regionale spel kunnen spelen. Deze regisseurs leveren geen daadwerkelijke productie. Waar nodig kan externe inhuur een flexibele schil rondom dit regieteam vormen.

Een groot deel van het huidige organisatorische budget gaat op aan dienstverlening. Het is niet aannemelijk dat in de exploitatie voor- of nadelen ontstaan ten opzichte van de huidige situatie. Dit blijkt uit onderzoek en ervaringen in het land.

Het budget voor dienstverlening wordt daarom gebruikt om deze dienstverlening elders in te kopen (bijvoorbeeld het maken van bestemmingsplannen, het uitvoeren van dienstverlening, de administratie van sociale zaken, het verstrekken van uitkeringen, het voeren van keukentafel-gesprekken).

Het is belangrijk kritisch te kijken of er binnen het huidige personeelsbestand mensen zijn die de competenties hebben (of kunnen ontwikkelen) om deel uit te maken van de te vormen regieorganisatie. In afstemming met de leiding van de ambtelijke organisatie schatten we in dat dit voor 3 medewerkers het geval zal zijn (2 tot 3 fte).

De reorganisatie heeft naast forse personele consequenties ook substantiële financiële consequenties. De personeelsleden die afscheid moeten nemen, kunnen wellicht overstappen naar nieuwe uitvoerende organisaties. Het is ook mogelijk het 'mens volgt werk' principe te hanteren. Hoe je het ook went of keert; gedwongen ontslagen (boventalligheid) lijken onvermijdelijk. Een sociaal plan is dan ook noodzakelijk. Aan deze omvorming zijn hoge eenmalige transitiekosten verbonden en ook mogelijk frictiekosten (zoals leegstand huisvesting, verminderd gebruik systemen en applicaties).

Deze logische ontwikkeling heeft ook nog een andere financiële prijs. De nieuwe regieorganisatie wordt gevormd binnen de budgetten die nu beschikbaar zijn voor niet-uitvoerende taken. Deze budgettaire ruimte is op voorhand (ruimschoots) onvoldoende om aan de vraag naar extra bestuurskracht te voldoen.

Concreet zien de personele effecten volgens de inschatting van Berenschot er als volgt uit:

- Het huidige organisatiebudget zal niet voldoende zijn voor het borgen van structurele uitvoering van taken én het in stand houden van een kwalitatief hoogwaardig regieteam
- 2,5 fte van de 6 à 7 benodigde fte voor het regieteam is in te vullen vanuit de huidige organisatie
- 3,5 tot 4,5 fte voor het regieteam moet extern worden geworven
- 29,5 fte (32 – 2,5 fte) komt beschikbaar voor overgang naar andere, uitvoerende organisaties (mens volgt werk principe)
- In de formatie die overgaat naar uitvoerende organisaties zit formatie die we als overhead kunnen bestempen of als regiefuncties die niet geschikt zijn voor de regieorganisaties. Dit gevoegd bij efficiency-effecten bij de uitvoerende organisaties of ontbrekende competenties leidt er toe dat 5 tot 10 fte boventallig zal zijn.
- Voor de boventalligen moet een sociaal plan worden gemaakt.

8.4.5 Ambtelijke fusie

Een tweede te verkennen pad is het aangaan van een ambtelijke fusie met één of twee andere gemeenten. Dit houdt in dat alle ambtenaren overgaan naar een andere gemeentelijke organisatie behalve de gemeentesecretaris (wettelijk verplicht) en een tweede ondersteuner (contractbeheer). Er zijn twee mogelijkheden, te weten:

1. ambtelijke fusie met een grote buurgemeente;
2. ambtelijke fusie met andere gemeenten in de vorming van nieuwe organisatie onder de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR-consructie).

Een eerste kanttekening is dat een ambtelijke fusie alleen een begaanbaar pad is als hier een overtuigende schaal-sprong mee wordt gemaakt. Met de nieuwe ambtelijke organisatie ontstaat dan een organisatie die over voldoende denkkraft en uitvoerende kraft beschikt; de kwetsbaarheid verkleint hierdoor terwijl de kwaliteit verbetert.

Partnerkeuze essentieel

Een ambtelijke fusie leidt tot harmonisering van beleid, uniformering van processen en standaardisatie van processen en procedures. De ambtelijke organisatie bedient twee of drie colleges. Natuurlijk roept dit vragen op over de samenhang van het kernenbeleid. Voor bedrijfsvoeringstaken niet bijzonder relevant, maar voor beleidstaken des te meer.

Daarom kunnen we een ambtelijke fusie niet los zien van meer bestuurlijke aspecten. Wie wordt de partner? Kies je voor één of twee partners? En is het een buurgemeente of niet? Homogeniteit tussen de gemeenten maakt het bedienen van meerdere 'heren' eenvoudiger. Tot slot komt door een ambtelijke fusie (bij buurgemeenten) vrijwel automatisch een bestuurlijke fusie als logische vervolgstap op de agenda.

Door een ambtelijke fusie kan na besluitvorming binnen een jaar een robuuste en kwalitatief hoogwaardige organisatie ontstaan. Een organisatie die door de omvang op het gebied van ambtelijke bestuurskracht de toets der kritiek glansrijk doorstaat (nogmaals, afhankelijk van welke partner je kiest).

Verschillen bij ambtelijke fusie tussen 'integratie bij buurgemeente' en 'WGR-constructie'.

Bij een ambtelijke fusie zijn uitvoerende taken eenvoudiger en waarschijnlijk effectiever uit te voeren dan bij een regieorganisatie. Deze taken blijven namelijk binnen de eigen organisatie, waardoor ook de nabijheid wellicht beter in stand te houden is. Daar staat tegenover dat een regieorganisatie die alleen voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude werkt, sterker zal acteren op het terrein van beleidsvoorbereiding en bij grotere projecten. Daarnaast kent de optie van het regieteam ook meer flexibiliteit.

Het verschil in de twee mogelijkheden van ambtelijke fusie zit in de mate van afhankelijkheid. Bij een ambtelijke fusie met een grote buurgemeente is de meerwaarde van de ambtelijke fusie voor deze 'grote broer' betrekkelijk gering. Een ambtelijke organisatie die tot op heden bijvoorbeeld voor 55.000 inwoners werkt, werkt na een ambtelijke fusie voor een gebied waar 60.000 inwoners werken. Of ambtelijk gezien: een toevoeging van 30 medewerkers aan een organisatie waar 400 tot 700 ambtenaren werken heeft een geringe impact. De meerwaarde bestaat vooral voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Dit betekent iets voor de positie die je als Haarlemmerliede en Spaarnwoude krijgt binnen de aansturing van en de zeggenschap over deze gezamenlijke organisatie. De werkwijze van de grote buurgemeente zal de norm zijn en vanuit efficiency ook moeten zijn.

Sturing, HR-beleid, functioneringsgesprekken; het zal allemaal plaatsvinden onder de vleugels van de grote buurgemeente. Afstemming over de te verlenen inzet ten behoeve van Haarlemmerliede en Spaarnwoude wordt gemaakt via een zakelijke overeenkomst tussen beide gemeenten. Er is geen sprake van een aparte rechtsvorm.

Een ambtelijke fusie in een gezamenlijke organisatie met (eventueel) meerdere gemeenten maakt de gelijkwaardigheid in de besturing groter. Bij de oprichting van deze gezamenlijke organisatie maak je afspraken over zeggenschap, inbreng, verrekening en flexibiliteit. De meerwaarde van de samenwerking is mogelijk ook gelijkwaardiger over de partners verdeeld. Een gezamenlijke organisatie is complexer. Meer stakeholders (niet alleen meer gemeenten, maar ook de directeur van de gemeenschappelijke organisatie), meer bestuurlijke drukte, minder efficiency. Dit leidt er toe dat de meerwaarde in termen van kwaliteit in deze variant lager is dan bij de grote broer constructie. Daarnaast zal de rekening voor een eventuele behoefte aan extra kwaliteit of maatwerk ook direct op het bordje van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude komen.

Vanzelfsprekend zitten aan een ambtelijke fusie praktische en personele haken en ogen. Zo zullen ook aan deze beweging personele consequenties verbonden zijn. Immers de gemeenschappelijke ambtelijke organisatie moet meer zijn dan de optelsom van de huidige organisaties. Er moet integratie volgen, efficiencyvoordeel ontstaan dat je vervolgens kunt benutten voor een kwalitatieve impuls. In het voorgaande hoofdstuk schetsten we twee smaken voor een ambtelijke fusie: een grote broer constructie of een gemeenschappelijke organisatie met partnergemeenten. Beide smaken brengen ook eigen effecten en consequenties met zich mee voor de ontwikkelopgave.

Consequenties Ambtelijke fusie 'integratie bij buurgemeente'

Bij deze variant gaan alle taken (beleid en uitvoering) over naar een grote buurgemeente. Samen met de taken gaat ook het bijbehorende budget en de mensen over. Het "mens volgt werk"-principe is het uitgangspunt. Tegelijkertijd zal de overgang van het ambtelijk apparaat schaalvoordelen opleveren. Deze schaalvoordelen zijn nodig om de huidige kwetsbaarheid en kwalitatieve aandachtspunten op te lossen. Daardoor zal een deel van het personeel geraakt worden in taakstelling of in formatief oogpunt (ze worden boventallig). De transitiekosten van deze variant zijn relatief beperkt. Er hoeft geen nieuwe organisatie opgericht te worden en je hoeft geen tijd en geld te besteden aan het ontwikkelen van contracten, kostenverdeling, verantwoordelijkheden en besturing.

Consequenties Ambtelijke fusie WGR (Wet Gemeenschappelijke Regelingen)

Deze vorm van ambtelijke fusie houdt in dat je alle taken van de gemeente (beleid en uitvoering) overhevelt naar een nieuw te vormen organisatie onder de WGR. Om dit te kunnen doen is een relatief zware vorm van de WGR noodzakelijk. In termen van transactiekosten zal de gemeente samen met de partners relatief veel moeten investeren (in capaciteit) voor het opbouwen van deze organisatie. Dit gaat om juridische, financiële, personele, bestuurlijke en management-technische vraagstukken. In feite bouw je een nieuwe organisatie.

Ook de partnergemeenten brengen al hun personeel en budget in. Er zullen efficiency-effecten optreden, waardoor een deel van het personeel van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude boventallig wordt. Dit kan te maken hebben met overlap in taken (dubbelingen) óf met de benodigde competenties.

Concrete effecten

- Tussen de 5 en 10 fte van de huidige organisatie worden door een ambtelijke fusie boventallig (dubbelfuncties, overhead, competenties, efficiency).
- Het huidige organisatiebudget van de gemeente wordt geheel overgedragen aan de nieuwe organisatie.
- Bij de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude blijven bij de 'WGR-constructie' 2 fte (waaronder de gemeentesecretaris) achter die ter ondersteuning van het college het contractbeheer uitvoeren.
- De ambtelijke fusie 'integratie bij buurgemeente' is relatief eenvoudig en brengt fors minder transitiekosten met zich mee (een factor 3) dan een ambtelijke fusie 'WGR-constructie'.

8.5 Ter vergelijking: doorkijkje naar bestuurlijke fusie

Om de consequenties van de regieorganisatie en de ambtelijke fusie in perspectief te plaatsen is het goed om ook de andere hoofdvariant, namelijk een bestuurlijke fusie, qua consequenties voor de ambtelijke organisatie uit te werken.

Bij een bestuurlijke fusie (herindeling) worden de ambtelijke organisaties van de te fuseren gemeenten samengevoegd. Een bestuurlijke fusie heeft vergaande gevolgen voor de ambtelijke organisatie. Natuurlijk qua werkwijze, aansturing en cultuur. De nieuwe organisatie zal in hoge mate de cultuur krijgen van de grootste oorspronkelijke gemeente.

Belangrijk is dat de wet er in voorziet dat bij een herindeling de nieuw te vormen gemeente een goede start kan maken. Met een nieuwe naam, een nieuwe burgemeester, een nieuwe griffier en een nieuw te kiezen gemeenteraad. Ook ambtelijk voorziet de wet ARHI in een nieuwe start. Zo biedt het de gemeenten de mogelijkheid een nieuwe organisatie te vormen die meer is dan de optelsom van de twee 'oude' organisaties. Er is gedurende een half jaar de mogelijkheid afscheid te nemen van ambtenaren (eervol ontslag) en er is geld beschikbaar om de transitie mogelijk te maken. Deze bedragen zijn genormeerd en worden als consequentie van de acceptatie van de wetswijziging (dat vraagt een herindeling) door Tweede en Eerste kamer aan de nieuw te vormen gemeenten toegekend.

8.6 Conclusie haalbaarheid bestuurlijke zelfstandigheid

De gemeenteraad heeft de vraag gesteld of en op welke wijze het mogelijk is om als gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude bestuurlijk zelfstandig te blijven. Duidelijk is geworden dat doorgaan in de huidige situatie geen optie

is. De kracht van het bestuur (college en raad) is beperkt en zeker bij complexe opgaven en in regionale vraagstukken is dit problematisch. De ambtelijke kracht is nu al ruim onvoldoende. Daar zit ook de grootste urgentie om in beweging te komen en de bestuurskracht te versterken. De kracht van de gemeenschap is als losstaand aspect wel op orde, maar voegt in de huidige situatie niets toe aan de bestuurskracht van de gemeente. Kortom: niets doen is geen optie. Bestuurlijke zelfstandigheid is onder die omstandigheden geen mogelijkheid.

Zoals gezegd zit de grootste urgentie in het versterken van de ambtelijke capaciteit. De voorgaande twee hoofdstukken laten zien dat hiertoe in theorie twee wegen openstaan. Het gaat dan om omvorming tot een regieteam of een ambtelijke fusie, bij bestuurlijke zelfstandigheid. Beide wegen leiden tot een versterking van de bestuurskracht maar vragen forse investeringen. Ook hebben beide oplossingen een tijdelijke houdbaarheid. In termen van 'duurzaamheid' scoren beide opties geen voldoende.

Daarnaast is de paradox dat in beide gevallen de bestuurlijke zelfstandigheid overeind blijft, maar de zeggingskracht van de gemeente zal afnemen. Dit komt doordat de uitvoering op afstand komt te staan en de gemeente daardoor zal moeten meegaan met de werkwijzen en keuzes van de partijen waarvan zij zichzelf afhankelijk maakt. Kortom: zelfstandig blijven leidt tot het inleveren van zeggingskracht en zeggenschap.

Tot slot is er het prijskaartje dat hangt aan beide opties. De ambtelijke fusie heeft een lager prijskaartje maar betekent ook het inleveren van meer zeggingskracht. De vorming van een regieorganisatie is een zeer kostbaar traject maar behoudt ook de meeste bestuurlijke zeggingskracht voor de gemeente. De ambtelijke fusie heeft daarbij een agenderend effect voor een bestuurlijke fusie, zeker bij een gemeente met de omvang van Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

Berenschot acht het binnen de hierboven geschetste kaders en met bijpassende investeringen mogelijk om bestuurlijke zelfstandigheid voor de komende 6 tot 8 jaar zeker te stellen. Beide paden zijn daarbij bewandelbaar, maar zijn ook kwetsbaar en sterk afhankelijk van de kracht, overtuiging en inzet waarmee ze bewandeld worden. Onze inschatting is dat na de periode van 6 tot 8 jaar, gezien de ontwikkelingen die in de regio zullen spelen, nieuwe stappen ter versterking van de bestuurskracht nodig zijn. Wij betwijfelen ten eerste of bestuurlijke zelfstandigheid daarna nog houdbaar en duurzaam blijft.



9. Bestuurskracht draaipunt in de toetsing

In de hoofdstukken 5 en 7 stonden wij uitgebreid stil bij de haalbaarheid van bestuurlijke zelfstandigheid. Draaipunt in de beoordeling van de haalbaarheid van bestuurlijke zelfstandigheid was de bestuurskracht. We hebben de huidige en toekomstige bestuurskracht geschetst (uitgaande van gelijkblijvende omstandigheden). Kortom: bij het bepalen van de haalbaarheid van bestuurlijke zelfstandigheid was bestuurskracht het cruciale begrip. De centrale vraag was: kan de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude voldoende bestuurskracht ontwikkelen om op een verantwoorde en geloofwaardige manier bestuurlijk zelfstandig te blijven?

Nu wegen we meerdere opties ten opzichte van elkaar. Het gaat niet alleen meer om bestuurlijke zelfstandigheid, maar ook om opties waarin de bestuurlijke zelfstandigheid wordt opgegeven (herindeling of herverdelen). We wegen deze opties tegen elkaar langs het toetsingskader zoals dat in paragraaf 9.2 is geschetst. Dit toetsingskader bestaat uit vijf criteria. De gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft daar nog een zesde criterium aan toegevoegd, aangevuld met de weging op financiële consequenties. (financiële effecten). Centraal in het toetsingskader staan weer de effecten van de opties op de bestuurskracht. De bestuurskracht is daarmee het draaipunt in de toetsing van de 6 geschetste opties.

9.1 Relatie ambities, opgaven en uitdagingen versus bestuurskracht

Om nog preciezer te zijn: het draaipunt in de toetsing is de mate waarin een optie de gemeente meer of minder in staat stelt haar ambities, opgaven en uitdagingen te realiseren. Succesvolle en toekomstbestendige gemeenten vinden de juiste middenweg tussen ambities en bestuurskracht. Als ambities en bestuurskracht te ver uit elkaar liggen, ligt teleurstelling dichterbij dan succes. In dit onderzoek is de huidige bestuurskracht van Haarlemmerliede en Spaarnwoude geschetst (hoofdstuk 5). Op basis van die analyse hebben wij de effecten van de opties op het bestuurlijk vermogen en de ambtelijke robuustheid en slagkracht indicatief beoordeeld. We hebben daarbij gekeken naar de omvang (feiten, opgaven, ambities & uitdagingen) en het oordeel van de gemeenschap (opinies, gevoelens en beelden).

9.2 Bestuurskracht vanuit omvang

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude staat voor forse ambities, opgaven en uitdagingen die veel vragen van het bestuurlijk en ambtelijk vermogen. Er moet voortdurend worden geschakeld tussen de vele niveaus en partijen (publiek/privaat) in de kernen, de gemeente, Zuid-Kennemerland, de MRA en soms zelfs de provincie.

Er zijn kwalitatief goede bestuurders nodig om het vereiste bestuurlijke spel goed te spelen. Bijvoorbeeld om de ambities op het terrein van de groene buffer waar te maken en de vitaliteit en dynamiek in de kernen te behouden. Of om invulling te geven aan de (eigen) kracht van burgers, het gezamenlijk oppakken van de 3D's en het versterken van de economie en mobiliteit.

Ambtelijk vragen de opgaven een omvangrijk veranderprogramma, vooral qua rolopvatting en benodigde competenties. De beleidsoverdracht vanuit het Rijk op het sociaal domein betekent voor gemeenten dat ze meer medewerkers en meer specialistische kennis in huis moeten hebben. De veranderende rol van de overheid betekent ook dat ambtenaren meer en meer in de maatschappij komen te staan. Daarin moeten ze (binnen de wettelijke grenzen) 'wheelen en dealen', processen aanjagen, initiatieven faciliteren en regie voeren op de realisatie van doelstellingen van de gemeente en de gemeenschap. Dit vraagt van medewerkers specifieke competenties.

Relatie omvang en kwaliteit van bestuur

Een belangrijk argument voor opschaling is het vergroten van het bestuurlijk vermogen. Het is veelal zo dat een grotere gemeente een krachtiger positie in de regio heeft, maar dit is geen automatisme. Daarnaast wordt er vaak van uitgegaan dat een grotere gemeente kwalitatief betere bestuurders heeft. Ook dat is voor de hand liggend, maar geen vast gegeven. Een grotere schaal biedt de randvoorwaarden voor meer invloed en een hogere kwaliteit. Maar de kansen die daaruit voortkomen, moeten nog wel worden benut.

Er is een duidelijke relatie tussen omvang van een gemeente en het salaris van bestuurders. Dit is een indicatie van het profiel en de zwaarte van de functie. In de hiernaast staande tabel schetsen we de relatie tussen omvang van de gemeente en beloning voor de bestuurders. De relatie tussen aantal inwoners en inkomen van bestuurders is nationaal vastgelegd en vormt een uitwerking van de gemeentewet. Dezelfde relatie bestaat voor het inkomen van burgemeesters en de vergoedingen voor raadsleden.

Klasse	Inwonertal	Bezoldiging
1	Tot en met 8.000	€ 4.380,72
2	8.001–14.000	€ 4.964,76
3	14.001–24.000	€ 5.553,35
4	24.001–40.000	€ 5.943,06
5	40.001–60.000	€ 6.529,63
6	60.001–100.000	€ 7.115,19
7	100.001–150.000	€ 7.703,79
8	150.001–375.000	€ 8.113,34
9	375.001 en meer	€ 9.098,26

Tabel salaris wethouders per gemeenteklasse (bron: rechtspositiebesluit wethouders, 2013)

9.2.1 Relatie omvang en ambtelijke robuustheid en slagkracht

Ambtelijke robuustheid en slagkracht gaan over het ambtelijk vermogen om:

- effectief en efficiënt resultaten te bereiken;
 - kwalitatief hoogstaande dienstverlening aan het bestuur en inwoners te leveren;
 - kwetsbaarheid van de organisatie te elimineren;
 - als organisatie afdoende mee te veranderen met een veranderende samenleving.
- **Kwetsbaarheid**
Kwetsbaarheid van ambtelijke organisaties is een veelgehoorde term. Kwetsbaarheid kent vele vormen (ICT, financiën, personeel, bestuur). In dit geval gaat het vooral om personele kwetsbaarheid. Dit staat voor de mate waarin de ambtelijke organisatie gevoelig is voor uitval van medewerkers. In beginsel zijn kleinere organisaties natuurlijk meer kwetsbaar. Ze hebben per taak minder medewerkers, waardoor uitval van medewerkers een grotere impact heeft op het vermogen van de organisatie om de dienstverlening te continueren. Concreet hanteert Berenschot het uitgangspunt dat alle taken die een bezetting hebben van minder dan 2 fte kwetsbaar zijn.
 - **Kwaliteit**
Kwaliteit gaat over het niveau van interne en externe dienstverlening. Interne dienstverlening van de ambtelijke organisatie is de bestuursadvisering beleidsadvisering en -voorbereiding, opvolging beleid, opzet en begeleiding grote projecten en programma's. Externe dienstverlening is het leveren van diensten aan de inwoners (groenonderhoud, KCC, toezicht en handhaving, sociale dienst, bedrijfsloket etc.). De kwaliteit intern gaat over bestuursadvisering van hoog niveau. Het college en de raad beoordelen de kwaliteit. Extern gaat het bij kwaliteit over burgertevredenheid en over snelle en goede service enerzijds, de realisatiekracht bij projecten in samenwerking met bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en gemeenschap anderzijds. Burgertevredenheid is te meten via enquêtes van de gemeente zelf of door mee te doen aan benchmarks, zoals waarstaatjegemeente.nl (van KING). Vaak geldt dat een relatief kleine gemeente zowel hoge als lage kwaliteit levert. Door de nabijheid zijn burgers tevreden. Ook het bestuur is nabij waardoor het snel schakelen is. Echter, professionaliteit en expertkennis zijn minder aanwezig, waardoor de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening soms te wensen over laat.
 - **Specialisatie en deskundigheid**
Bij specialisatie staat specifieke kennis centraal. Nederlandse gemeenten hebben te maken met een groeiend takenpakket met forse en inhoudelijk complexe taken. Dit vereist (in toenemende mate) specialistische kennis (denk bijvoorbeeld aan geluids- & milieuproblemen, jeugdzorgexperts, planologen en juristen). De mate waarin een gemeente met eigen personeel kan voorzien in die kennis bepaalt de mate waarin de gemeente beschikt over specialistische kennis. Het ligt voor de hand dat een grotere organisatie in de regel meer specialistische kennis in huis heeft. Dit omdat er per medewerker minder taken zijn: waardoor mensen vaker te maken hebben met terugkerende vraagstukken en taken. De mate van specialisatie bepaalt in belangrijke mate de externe inhuur. Weinig specialisatie betekent over het algemeen veel inhuur. Een hoge mate van specialisatie betekent gerichtere of minder omvangrijke inhuur van externen.

Kritische noot: we zien dat grote gemeenten meer taken op zich nemen die te maken hebben met complexere opgaven. Het is dus niet gezegd dat een grotere gemeente dezelfde taken als een kleine gemeente verricht, maar

dan met meer specialisatie. Daarmee is dus ook niet gezegd dat meer specialisatie automatisch leidt tot meer kwaliteit. Er zijn onderzoeken bekend die er juist op duiden dat een hoge mate van specialisatie in gemeentelijke organisaties leidt tot een wildgroei van taken en beleidsregels; specialisten willen namelijk graag hun specialisme invullen en 'zoeken' daar problemen en opgaven bij.

9.2.2 Indicatie minimale omvang bestuurskracht

Voor velen is een krachtige organisatie één op één gekoppeld aan de omvang van de gemeente (het aantal inwoners). Er gaan vele ideeën rond over de minimale omvang van gemeenten. Tot midden jaren negentig was het aantal inwoners ook voor het Rijk de belangrijkste indicatie van vermogen (bestuurskracht). Klaas Abma (2013) laat in zijn proefschrift over bestuurskrachtmetingen een mooi overzicht zien van het denken over de minimale omvang van een gemeente.

Duidelijk is dat de noodzakelijke minimum omvang van gemeenten gestaag gestegen is. Berenschot heeft ook onderzoek gedaan naar de minimale omvang van gemeenten, kijkend naar de ambtelijke organisatie. Dit onderzoek baseren wij op onze benchmark ambtelijk apparaat waarin we sinds 2002 zeer uitgebreide benchmarkinformatie hebben opgebouwd over het presteren van vele Nederlandse gemeenten in relatie tot hun omvang. Daaruit komt het volgende naar voren:

De optimale omvang voor een gemeente bestaat niet.

Wel ziet Berenschot vanuit kosten-efficiëntie een bandbreedte waarin sprake is van relatief lage kosten. Deze bandbreedte ligt in onze (Berenschot) optiek tussen de 20.000 en 80.000 inwoners. Daarbuiten ervaren gemeenten belangrijke nadelen op de vlakken efficiëntie en effectiviteit (van de ambtelijke organisatie). Dit concludeerden wij op basis van ons benchmarkonderzoek in 2002. Anno 2014 is dit nog steeds geldig, hoewel er wel een druk is om de ondergrens vanwege kwetsbaarheid hoger te leggen. Kijkend naar efficiency komt uit de benchmarkgegevens van 2013 naar voren dat de ideale omvang van een gemeente tussen de 40.000 en 80.000 inwoners ligt.

Een omvang van minder dan 20.000 inwoners brengt belangrijke nadelen met zich mee (kwetsbaarheid, inefficiency) en datzelfde geldt voor een omvang van meer dan 80.000 inwoners (toename bureaucratie).

9.3 Bestuurskracht en samenwerking

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude participeert in veel samenwerkingsverbanden. Twee zaken vallen op. Als eerste valt op dat het aantal samenwerkingsverbanden de afgelopen jaren sterk is gegroeid. Enerzijds door 'opgelegde' regionale samenwerkingverbanden, zoals de veiligheidsregio's, de GGD's en RUD's. Anderzijds ook door samenwerkingsverbanden op eigen initiatief, zoals de samenwerking met Heemstede en Bloemendaal op het gebied van ICT en het sociaal domein, de samenwerking binnen Zuid Kennemerland op het sociaal domein, de samenwerking binnen het recreatieschap en binnen Paswerk en de samenwerking binnen de MRA op het vlak van economie en ruimte. Naast de omvang valt ook de veelkleurigheid op. Veel samenwerkingsverbanden hebben verschillende partners, geen heldere onderlinge samenhang en beperkte gelijkgerichtheid.

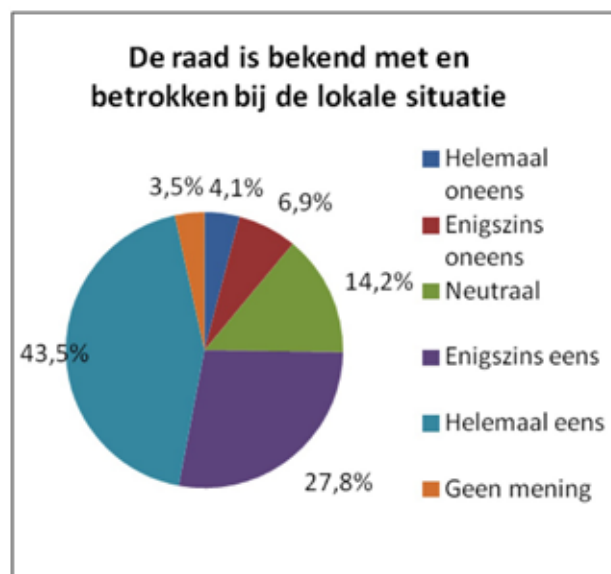
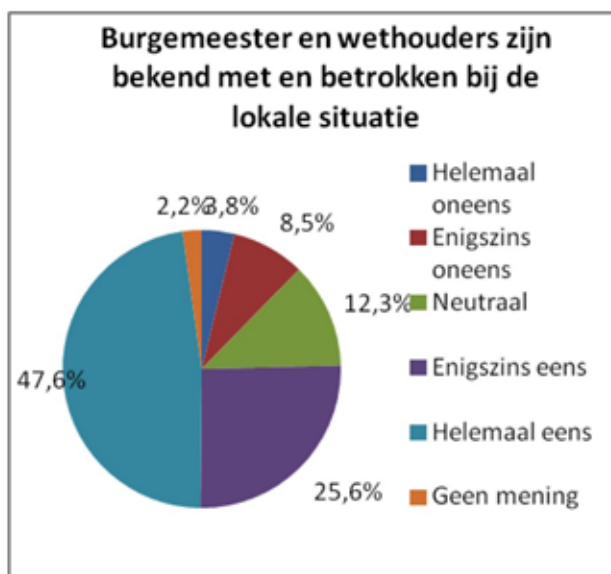
Dit maakt het aansturen van het totaal van deze samenwerkingsverbanden complex, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Haarlemmerliede en Spaarnwoude moet als kleinere gemeente het hele pallet aan samenwerkingsverbanden bestuurlijk aansturen. Bovendien vraagt het ambtelijk goed opdrachtgeverschap en participatie. Dit vraagt veel van de ambtelijke organisatie in tijd en kwaliteit. De verwachting is dat samenwerking voor de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude als bijdrage aan het vergroten van bestuurskracht steeds belangrijker en daarmee omvangrijker gaat worden.

9.4 Bestuurskracht vanuit opinies

Tijdens de e-debatten, de enquête en de film-interviews zijn meerdere vragen gesteld die een indicatie geven van zowel de bestuurlijke als ambtelijke kracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Gebruikte cirkeldiagrammen tonen de resultaten van de enquête. Waar deze afwijken van de e-debatten wordt dit aangegeven. De volledige uitkomsten van de raadpleging (e-debatten en enquête) vindt u terug in de bijlagen.

9.4.1 Bestuurlijk vermogen

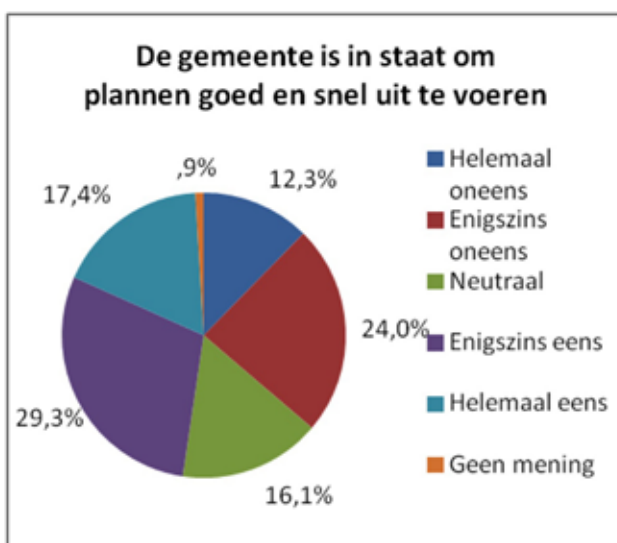
De gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is over het algemeen te spreken over de betrokkenheid bij en bekendheid met de lokale situatie van zowel de raadsleden als burgemeester en wethouders. Opvallend is dat de inwoners van Halfweg overwegend positiever oordelen over de bestuurders dan de inwoners van Spaarnndam-Oost. Tijdens de e-debatten hebben de deelnemers de resultaten ook toegelicht. Ondanks enkele kritische kanttekeningen kwam hieruit naar voren dat de inwoners overwegend vertrouwen hebben in het handelen van het bestuur.



9.4.2 Ambtelijke robuustheid en slagkracht

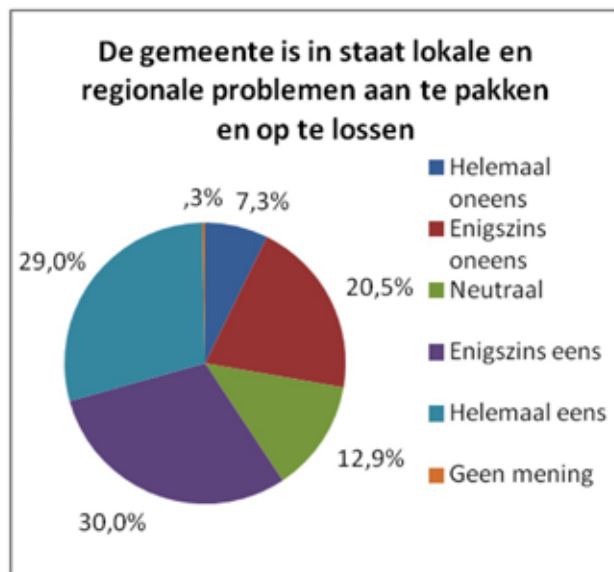
De gemeenschap heeft meer zorgen over de ambtelijke robuustheid en slagkracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. In drie stellingen is gevraagd of:

- de gemeente in staat is om gemeentelijke plannen snel en goed uit te voeren
- de gemeente lokale en regionale problemen aan kan pakken
- de kwaliteit van de dienstverlening goed is.



De gemeenschap is verdeeld over het vermogen van de gemeente grote gemeentelijke projecten kwalitatief goed en met voldoende snelheid uit te voeren. Over het vermogen van de gemeente lokale en regionale problemen aan te pakken en op te lossen oordeelt een kleine 60% van de gemeenschap positief. Wat hier opvalt, is dat tijdens de e-debatten licht positiever werd geoordeeld over het vermogen van de gemeente projecten goed en snel uit te voeren en licht negatiever over het vermogen lokale en regionale problemen op te lossen. Over de kwaliteit van de dienstverlening zijn de inwoners van Haarlemmerliede en Spaarnwoude zeer te spreken. Ruim 70% van de ondervraagden beoordeelt de gemeentelijke dienstverlening als goed.

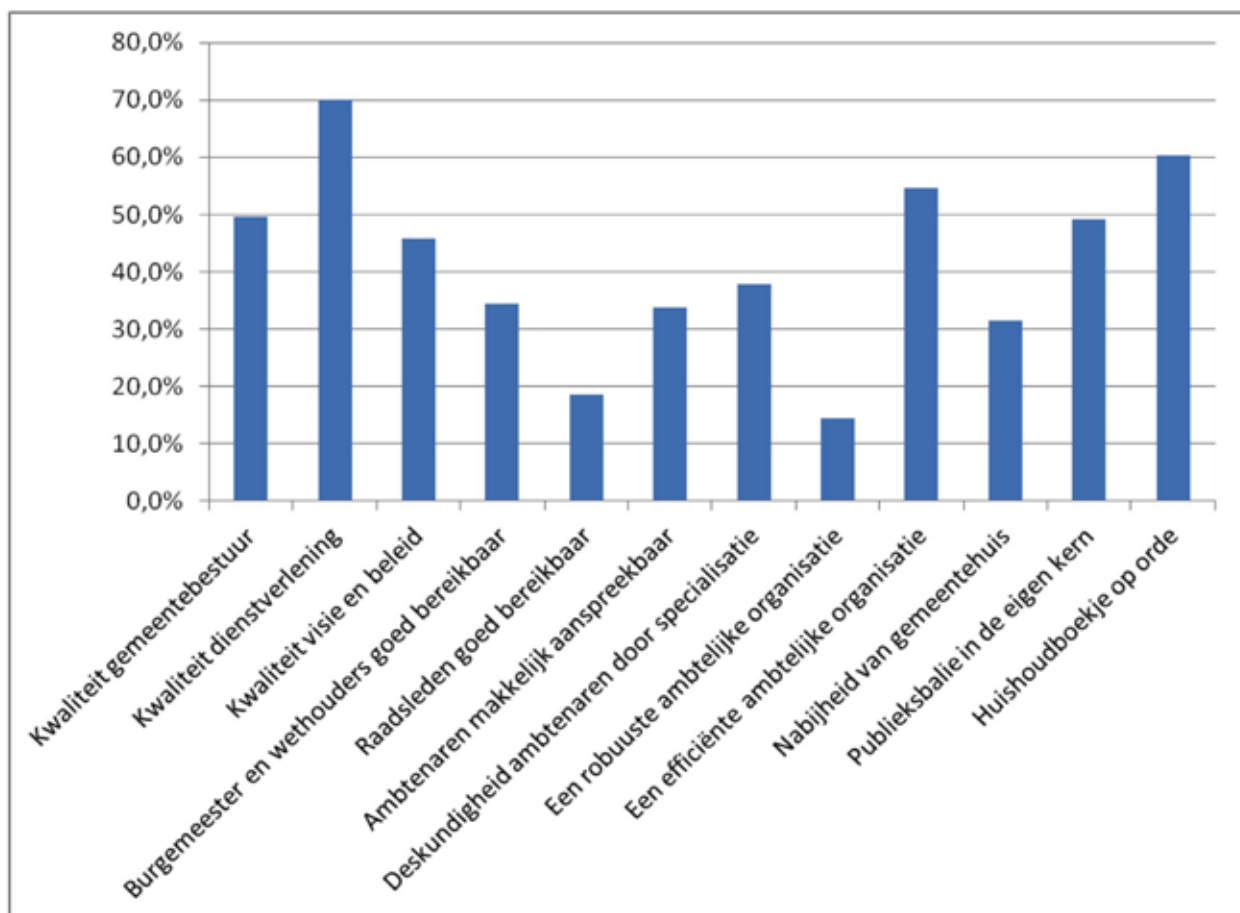
Het beeld dat uit de gemeenschap naar voren komt is een van twijfel ten aanzien van de uitvoer van projecten en vertrouwen ten aanzien van de reguliere dienstverlening. Dit beeld werd tijdens e-debatten bevestigd. Tijdens deze bijeenkomsten werden voorbeelden genoemd van plannen en projecten, zoals het wegenonderhoud, die niet van de grond komen. Daarnaast werd de dienstverlening in positieve zin aangehaald.



9.4.3 Toekomstige bestuurskracht

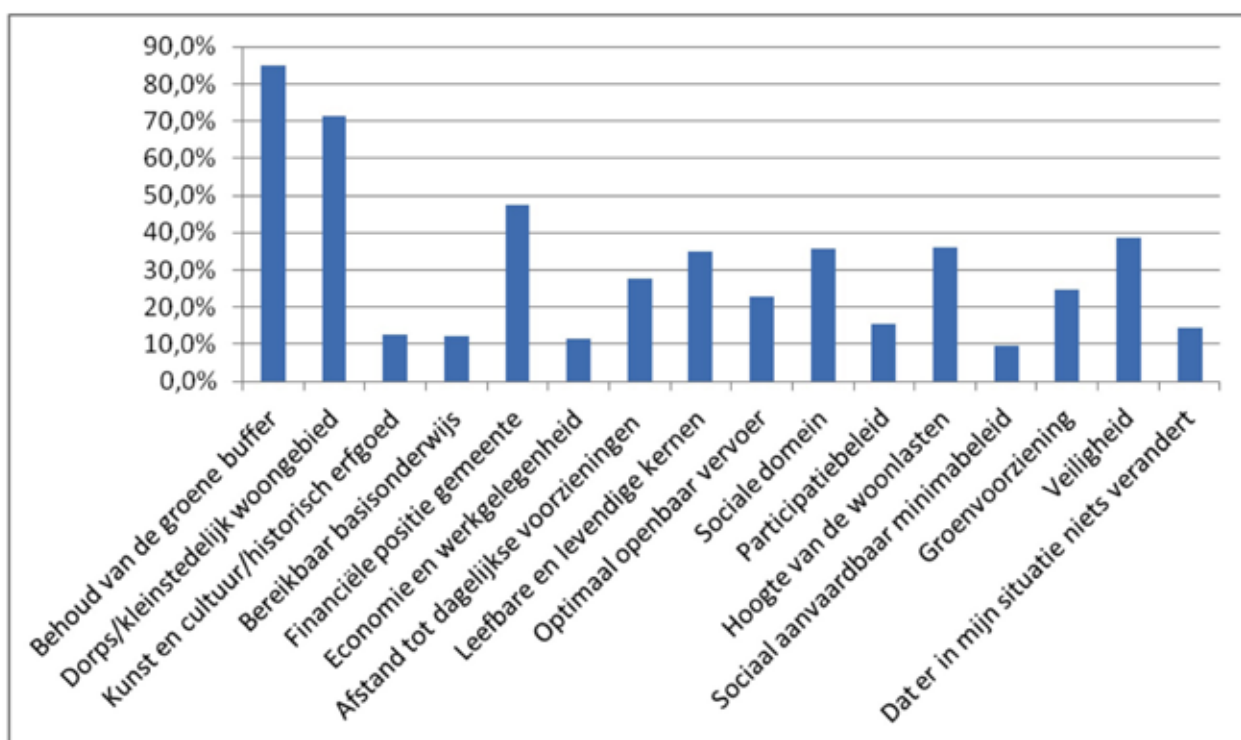
De inwoners van Haarlemmerliede en Spaarnwoude hechten als het gaat om organisatorische punten, de meeste waarde aan de kwaliteit van de dienstverlening bij samenwerken of samengaan met andere gemeenten. Ander punten die van belang worden geacht zijn achtereenvolgens: dat het huishoudboekje op orde is, dat er sprake is van 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 inwoners in Halfweg meer belang hechten aan de nabijheid van het gemeentehuis en een publieksbalie dan in Spaarndam-Oost.

Tabel 1: Belangrijkste organisatorische punten gekeken naar opties voor samenwerken met andere gemeenten of samengaan met andere gemeenten (max 5)



De gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude ziet als belangrijkste aandachtspunten bij samenwerken of samengaan met andere gemeenten het behoud van de groene buffer, op de voet gevolgd door het behoud van het dorps- en kleinstedelijke karakter van de kernen. Andere zaken die mensen van belang vinden, hebben voornamelijk betrekking op de financiën (financieel gezonde gemeente, hoogte woonlasten) en de leefbaarheid (veiligheid, vitaliteit kernen). Tijdens de e-debatten werd het behoud van de groene buffer als primaire gemeenschappelijke ambitie bestempeld.

Tabel 2: Belangrijkste punten gekeken naar opties voor samenwerken met andere gemeenten of samengaan met andere gemeenten (max 5)



Samenvattend mogen we stellen dat de gemeenschap van Haarlemmerliede behoorlijk eensgezind is als het aankomt op de bestuurskracht van de gemeente. Het bestuur wordt gezien als betrokken en capabel, de ambtelijke organisatie als kwetsbaar op onderdelen en wat betreft de belangrijkste organisatorische punten voor de toekomst worden vooral de kwaliteit van de dienstverlening, een efficiënte ambtelijke organisatie en een huishoudboekje dat op orde is genoemd. Verder ziet de gemeenschap het behoud van de groene buffer en van het dorps- en kleinstedelijke karakter van het woongebied als belangrijkste aandachtspunten bij het samenwerken of samengaan met andere gemeenten.

10. Strategische verkenning

De dubbelopdracht van de gemeenteraad gaat enerzijds over de mogelijkheden en onmogelijkheden rond bestuurlijke zelfstandigheid en anderzijds over de vraag welke bestuurlijke toekomst het meest optimaal is voor de gemeenschap en het gebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. In de voorgaande hoofdstukken zijn wij ingegaan op de bestuurskracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude en het bijbehorende ontwikkelpotentieel.

Dit hoofdstuk bevat de analyse van onze strategische verkenning. De verschillende opties worden langs de criteria van het toetsingskader gelegd. De informatie die is verzameld in de sessies met bevolking, maatschappelijke organisaties, het college, de raad en de ambtelijke organisatie, aangevuld met bureaustudie van Berenschot, maken het mogelijk een eerste strategisch oordeel te geven op de opties. Die beoordeling is kwalitatief van aard. Zoals al eerder benoemd, vraagt deze strategische verkenning een logisch vervolg in bijvoorbeeld een verdiepende en meer gedegen Plan van Aanpak voor de meest aantrekkelijke optie.

10.1 Speelruimte voor een goede afweging

De gemeenteraad maakt de afweging voor de beste bestuurlijke toekomst voor de gemeenschap en het gebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude vanuit eigen kracht. Het college 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 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.

In dit hoofdstuk wegen we de opties die de gemeenteraad heeft meegegeven. Twee opties richten zich op bestuurlijke zelfstandigheid (regieorganisatie of ambtelijke fusie), twee op bestuurlijke herindeling én één op de 0-variant continueren van de huidige situatie. Wat deze laatste optie betreft is al eerder geconcludeerd dat niets doen geen optie is. Deze laatste variant geldt natuurlijk wel als referentiekader.

10.2 De opties

Zoals in de voorgaande hoofdstukken al werd besproken, hebben wij de opties van de gemeenteraad nader gespecificeerd en uitgewerkt. Het gaat in totaal om zes opties. We schetsen ze hieronder. De opties zijn niet geconcretiseerd met samenwerkingspartners.

1. **Bestuurlijk en ambtelijk zelfstandig (met samenwerking op onderdelen, net als in de huidige situatie);**
Haarlemmerliede en Spaarnwoude blijft een bestuurlijk en ambtelijk zelfstandige gemeente met haar eigen ambtelijk apparaat. Er bestaat een mengvorm van zelf doen, uitbesteden en samenwerken. Op diverse thema's wordt met verschillende partners strategisch en operationeel samengewerkt.
2. **Bestuurlijk zelfstandig met vergaande ambtelijke samenwerking;**
 - a. **Regieorganisatie.** Bestuurlijk en ambtelijk blijft de gemeente zelfstandig, maar er vindt een ingrijpende reorganisatie plaats. De ambtelijke organisatie wordt omgevormd tot een kleine hoogwaardige regieorganisatie. Uitvoering van taken en beleid komt te liggen bij partners (publiek of privaats).
 - b. **Ambtelijke fusie (integratie bij buurgemeente).** Het gehele apparaat gaat over naar een grote buurge-

meente. Dienstverlening wordt georganiseerd middels een zakelijke overeenkomst tussen beide gemeenten. Haarlemmerliede en Spaarnwoude is geen eigenaar meer van het ambtelijk apparaat. De gemeente blijft bestuurlijk zelfstandig, maar geeft ambtelijke zelfstandigheid op. Er zijn twee ambtenaren voor het aansturen en onderhouden van het contract die nog in dienst blijven van de gemeente (waaronder de gemeentesecretaris).

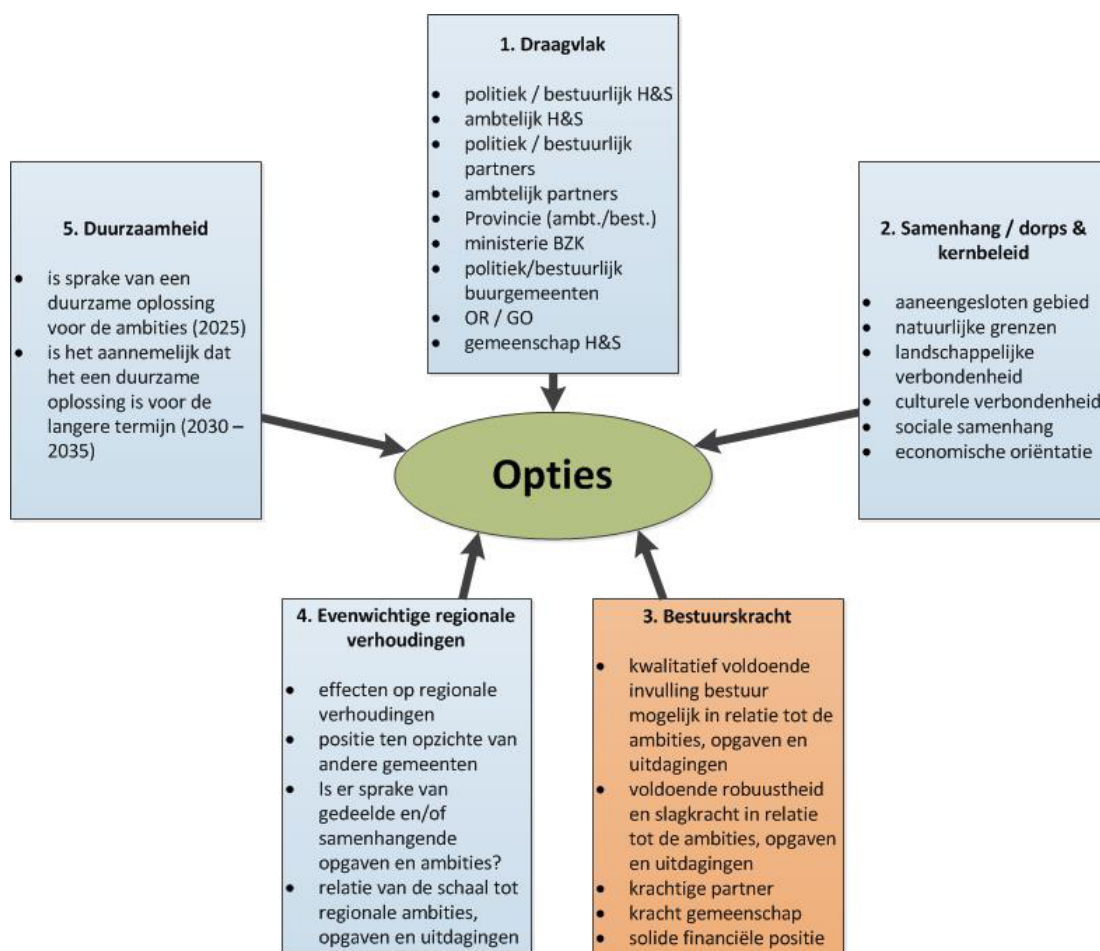
- c. **Ambtelijke fusie (WGR-constructie).** Het gehele ambtelijk apparaat gaat over naar een nieuw te vormen organisatie, samen met andere partners. Haarlemmerliede en Spaarnwoude is deels eigenaar en opdrachtgever van deze organisatie.

3. Bestuurlijke fusie:

- a. **Herindeling.** De gehele gemeente gaat samen met één van de buurgemeenten. Er ontstaat een nieuwe gemeente met één ambtelijk apparaat en één gemeentebestuur.
- b. **Herverdeling.** De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude en omliggende gemeenten komen tot een herverdeling van gebied en gemeenschappen. Het doel is dubbeldorpen te integreren en de groene buffer veilig te stellen. De betrokken partners en de provincie stellen voor het gebied arrangementen op waarin ook de overgang van ambtenaren is betrokken.

10.3 Het toetsingskader

In dit hoofdstuk wegen we de verschillende opties aan de hand van een toetsingskader. Het toetsingskader is afgeleid van de criteria die het Ministerie BZK heeft opgesteld in haar beleidskader herindeling. Het toetsingskader kent de volgende elementen: draagvlak, samenhang/dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid. Hieronder ziet u een schematische weergave van het gehele toetsingskader met subcriteria.



Figuur: Toetsingskader strategische verkenning bestuurlijke toekomst gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude (Berenschot, 2014)

10.4 Toetsing opties in drie stappen

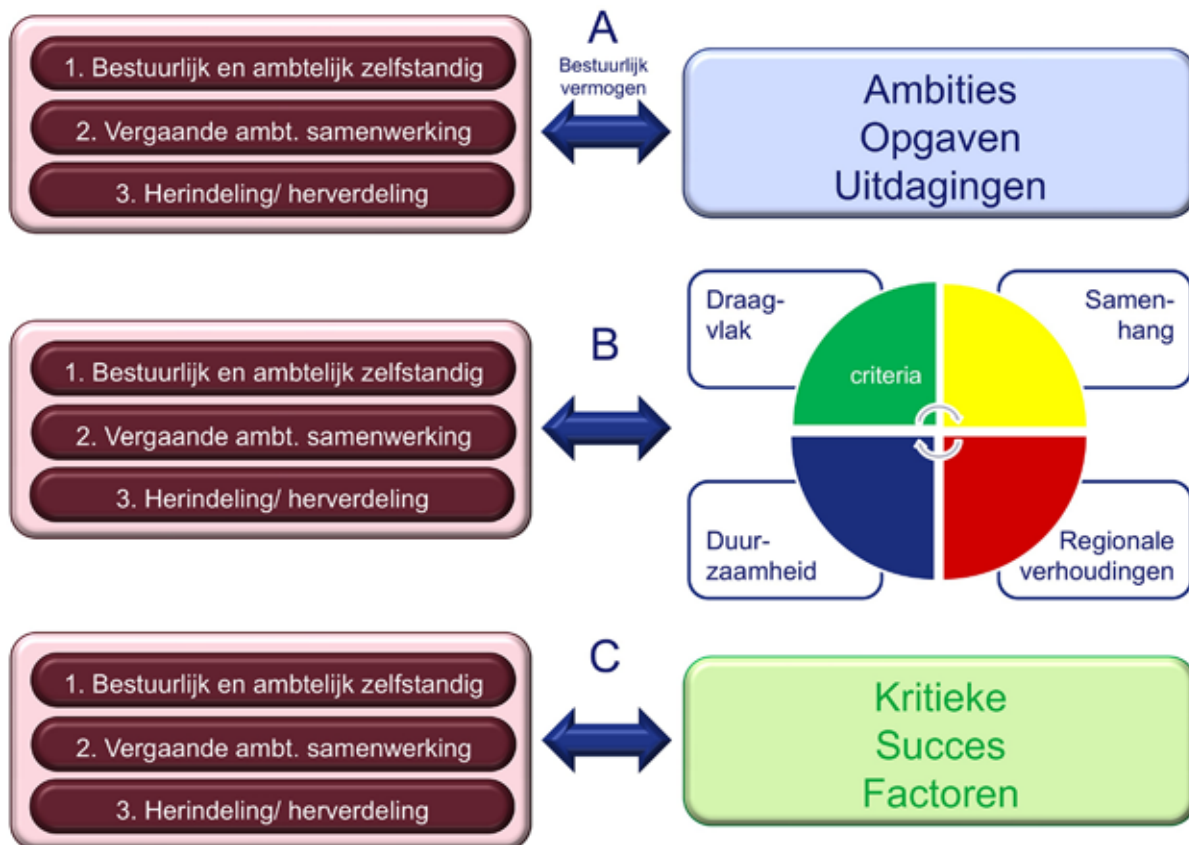
De gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft drie hoofdopties meegegeven. Deze opties toetsen we aan de hand van het toetsingskader, zoals dat in de vorige paragraaf is behandeld. Het draaipunt in de toetsing is voor elke optie het effect op de bestuurskracht. Dat is stap A in de toetsing. Als er in de huidige situatie meer dan voldoende bestuurskracht (en ambtelijk vermogen) zou zijn, dan was de noodzaak van een afweging voor de bestuurlijke toekomst afwezig. Anders gezegd: het vraagstuk of een optie voldoende bestuurskracht oplevert is waar de hele toetsing om draait.

In Stap B vindt de weging van de andere elementen uit het toetsingskader plaats. Het gaat hierbij om draagvlak, samenhang, regionale verhoudingen en om duurzaamheid. Deze elementen geven inzicht in de haalbaarheid van een optie. Bij de gemeenschap en in de ogen van buurgemeenten, de provincie en het Rijk.

In stap C worden de hoofdkeuzes - voortkomend uit stap A en B - verder aangevuld met kritieke succesfactoren die betrekking hebben op inrichting, besturing en invoering.

In hoofdstuk 11 zullen wij op basis van de weging overkoepelende adviezen en aanbevelingen meegeven en conclusies voor de drie opties.

In onderstaande figuur is dit stappenplan weergegeven.



10.5 Toetsing huidige bestuurskracht in het licht van ambities, opgaven en uitdagingen

In hoofdstuk 5 zijn wij ingegaan op de huidige en toekomstige bestuurskracht bij het continueren van de politiek-bestuurlijke en ambtelijke situatie, zoals we deze momenteel kennen. Het handhaven van de status quo zal gezien de complexiteit in de regio en de te verwachten bestuurlijke trends zorgen voor een verdere daling van de bestuurskracht. Dit is voor de gemeenschap en het gebied geen goede ontwikkeling. De kracht van de ambtelijke organisatie is het meest zorgwekkend en urgent. Maar er zijn ook knelpunten in het bestuur en in de regio. Deze knelpunten zullen alleen maar groter worden als de situatie ongewijzigd blijft.

Op basis van deze analyse kunnen we vaststellen dat de huidige situaties (bestuurlijk en ambtelijk zelfstandig met samenwerking op onderdelen) onvoldoende duurzame bestuurskracht biedt om de belangen van de gemeenschap en het gebied goed te behartigen. We hebben daaraan de conclusie verbonden 'Niets doen is geen optie.' Met de analyse in hoofdstuk 5 betekent dit dat we de eerste te onderzoeken optie alleen nog zien als een referentieoptie.

10.6 Verdere verdieping optie 'bestuurlijke zelfstandigheid met vergaande samenwerking' vanuit bestuurskracht

De optie van bestuurlijke zelfstandigheid kent drie subopties, te weten:

- a. **Regieorganisatie.**
- b. **Ambtelijke fusie (integratie bij buurgemeente).**
- c. **Ambtelijke fusie (WGR-constructie).**

Suboptie 'Regieorganisatie':

In deze suboptie heeft de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude een krachtige en hoogwaardige regieorganisatie, kent zij geen uitvoerende taken en werkt zij op de uitvoering, van projecten en beleidsvoorbereiding samen met andere gemeenten in wisselende samenstellingen.

Toetsing van deze suboptie ten opzichte van de ambities, opgaven en uitdagingen:

- Bestuurlijke onafhankelijkheid en de mogelijkheid per beleidsterrein de optimale samenwerking (op inhoudelijke argumenten) te kiezen;
- Relatief veel vrijheid van handelen;
- Conformereren aan standaarden van de leveranciers;
- Vanwege de omvang van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is het hebben van een geloofwaardige invloed beperkt;
- Relatief complexe veranderopgave (ambtelijk);
- Veel bestuurlijke drukte;
- De ambtelijke organisatie wint aan strategische kracht, maar blijft vanwege de omvang en het belang sterk afhankelijk van andere partijen;
- De suboptie levert slechts indirect en in beperkte mate een bijdrage aan versterking van de bestuurskracht voor het college en de gemeenteraad;
- Voorwaarde voor succes is het versimpelen van de relaties en het beperken van het aantal partners;
- Verkleining van de kwetsbaarheid van de organisatie;
- Kostenverhoging in de bedrijfsvoering, gerelateerd aan de introductie van de regie-organisatie.



Suboptie 'Ambtelijke fusie (integratie bij buurgemeente)

In deze suboptie kiest de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude voor een ambtelijke fusie met één van de buurgemeenten. Voorwaarde voor deze keuze is dat de buurgemeente voldoende omvang biedt om direct een betekenisvolle schielsprong te maken. De eenvoudigste en meest voor de hand liggende constructie is een centrumgemeenteconstructie, waarbij de uitvoering van alle taken geschiedt door de ambtelijke organisatie van de buurgemeente. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude houdt geen eigen ambtenaren meer in dienst.

Toetsing van deze suboptie ten opzichte van de ambities, opgaven en uitdagingen:

- Bestuurlijke onafhankelijkheid;
- Inregelen contract en samenwerking cruciaal om bestuurlijke onafhankelijkheid ook gezicht in praktijk te geven;
- Verbetering van de randvoorwaarden om ambtelijk vermogen en goed ontwikkelde slagkracht te organiseren;
- Verbetering van de randvoorwaarden om de ambtelijke kwaliteit in beleidsvorming en aansturing van de uitvoering te organiseren;
- Ambtelijke organisatie van de buurgemeente bedient twee colleges (beperking verbeterpotentieel);
- Hoge mate van beleidsharmonisatie (zowel met voordelige als nadelige aspecten);
- Conformereren aan standaarden van de buurgemeente;
- Een risico is dat de ambtelijke organisatie in kwalitatieve zin het college en de raad 'ontgroeit' doordat het nieuwe ambtelijk apparaat enorm in omvang toeneemt;



- Vanwege de omvang van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is het hebben van een geloofwaardige invloed beperkt;
- Beleidsmatig krachtige impuls voor lokale en regionale oriëntatie (met name krachtig op die beleidsterreinen waarop de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude en de buurgemeente samen optrekken);
- De suboptie levert slechts indirect en in beperkte mate een bijdrage aan versterking van de bestuurskracht voor het college en de gemeenteraad;
- Krachtige verkleining van de kwetsbaarheid van de organisatie;
- Neutrale tot licht positieve kosteneffecten in de bedrijfsvoering.

Suboptie Ambtelijke fusie (WGR-constructie).

In deze suboptie kiest de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude voor het creëren van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie met andere gemeenten. De gezamenlijke uitvoeringsorganisatie (in een WGR-constructie) is eigendom van alle participerende gemeenten.

Voorwaarde voor deze keuze is dat deze uitvoeringsorganisatie voldoende omvang en breedte biedt om direct een betekenisvolle schaa sprong te maken en alle terreinen af te dekken. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude houdt twee ambtenaren (waaronder de gemeentesecretaris) in dienst voor het beheer en het sturen van de overeenkomst.

Toetsing van deze suboptie ten opzichte van de ambities, opgaven en uitdagingen:

- Bestuurlijke onafhankelijkheid;
- Verbetering van de randvoorwaarden om ambtelijk vermogen en goed ontwikkelde slagkracht te organiseren;
- Verbetering van de randvoorwaarden om de ambtelijke kwaliteit in beleidsvorming en aansturing van de uitvoering te organiseren;
- Neiging tot beleidsharmonisatie (zowel met voordelige als nadelige aspecten);
- Beleidsmatig krachtige impuls voor lokale en regionale oriëntatie (met name krachtig op die beleidsterreinen waarop de deelnemende gemeenten samen optrekken);
- Levert een beperkte bijdrage aan versterking van de bestuurskracht voor het college door meer krachtige beleidsvoorbereiding;
- Ambtelijke organisatie bedient meerdere colleges (beperking verbeterpotentieel);
- Hoge mate van beleidsharmonisatie (zowel met voordelige als nadelige aspecten);
- Conformereren aan standaarden van de uitvoeringsorganisatie;
- Vanwege de omvang van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is het hebben van een geloofwaardige invloed beperkt;
- Een risico is dat de ambtelijke organisatie in kwalitatieve zin het college en de raad 'ontgroeit' doordat het nieuwe ambtelijk apparaat enorm in omvang toeneemt;
- Complex in de vorming, in de besturing en het onderhouden van de relaties;
- Krachtige verkleining van de kwetsbaarheid van de organisatie;
- Neutrale tot licht negatieve kosteneffecten in de bedrijfsvoering.



10.7 Verdere verdieping beide opties 'bestuurlijke fusie (herindeling)' vanuit bestuurskracht

Suboptie Bestuurlijke fusie (herindeling)

In deze variant kiest de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude voor een bestuurlijke fusie met één van de buurgemeenten.

Toetsing van deze variant ten opzichte van de ambities, opgaven en uitdagingen:

- Bestuurlijk bijzonder krachtig en onafhankelijk (vanwege de omvang van de nieuwe gemeente);
- Simpel concept met weinig bestuurlijke drukte;
- Sterke verbetering van de randvoorwaarden om ambtelijk vermogen en slagkracht te organiseren;
- Aanzienlijke verbetering van de randvoorwaarden om de ambtelijke kwaliteit in beleidsvorming en aansturing van de uitvoering te organiseren;
- Beleidsmatig krachtige impuls voor lokale en regionale oriëntatie op die beleidsterreinen waarop de twee te fuseren gemeenten samenwerken;
- Het belang van de gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude kan onder druk komen te





staan vanwege de grote omvang van de nieuwe gemeente in relatie tot de beperkte omvang van de gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude;

- Het belang van de dubbeldorpen kan leiden tot regionale bestuurlijke onrust. Haarlem zal moeite hebben met de overgang van Spaarndam-Oost naar een andere grote gemeente, Haarlemmermeer zal dat hebben bij Halfweg;
- Kosteneffecten in de bedrijfsvoering zijn neutraal en bij (te) grote schaal zelfs negatief.

Suboptie bestuurlijke fusie (Herverdeling)

In deze variant kiest de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude voor het creëren van een oplossing met buurgemeenten en provincie waarin de dubbeldorpen hersteld worden tot homogene gemeenschappen en het belang van het behoud van de groene buffer zo goed mogelijk wordt veilig gesteld.

Toetsing van deze variant ten opzichte van de ambities, opgaven en uitdagingen:

- Bestuurlijk krachtig en onafhankelijk (vanwege de omvang van de gemeenten);
- Verbetering van de randvoorwaarden om ambtelijk vermogen en goed ontwikkelde slagkracht te organiseren;
- Verbetering van de randvoorwaarden om de ambtelijke kwaliteit in beleidsvorming en aansturing van de uitvoering te organiseren;
- Beleidsmatig bijzonder krachtige impuls voor lokale en regionale oriëntatie vanwege een logische herverdeling gebaseerd op maatschappelijke waarden (zoals integratie dubbeldorpen);
- Complex realisatietraject met veel factoren en belangen;
- Simpel concept met weinig bestuurlijke drukte bij realisatie;
- Aandachtspunt is het belang van de relatief kleine kernen bij de grotere gemeenten;
- Kosteneffecten in de bedrijfsvoering zijn neutraal.



10.8 Tussenconclusie Stap A: opties in relatie tot bestuurskracht

De tussenconclusie na afronding van Stap A is:

1. Opschaling is wenselijk vanuit bestuurlijk perspectief (het beter dienen van de belangen van de gemeenschap en het gebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude door een grotere invloed) en noodzakelijk vanuit ambtelijk perspectief (verhogen van kwaliteit en verminderen van kwetsbaarheid).
2. Herindeling geeft voldoende mogelijkheden om het bestuurlijk vermogen te versterken en een kwalitatief goede en robuuste ambtelijke organisatie te vormen en zo de toekomst met vertrouwen tegemoet te zien. Regionaal kan het complicaties geven en het belang van de kernen is een aandachtspunt.
3. Herverdeling geeft goede mogelijkheden om bestuurlijk en ambtelijk bestuurskrachtig te zijn en met vertrouwen de toekomst tegemoet te zien. Hoewel het gaat om een complex proces biedt het in potentie het beste toekomstperspectief voor de woongemeenschappen.
4. Bij ambtelijke samenwerking is de winst qua bestuurskracht beperkt. De bestuurskracht van de ambtelijke organisatie neemt weliswaar toe en de gemeente blijft bestuurlijk zelfstandig. Toch zal de gemeente door de geringe omvang en de kleine invloed op de kleur van het beleid in de praktijk sterk aan de leiband lopen van de grotere zustergemeente of de gemeenten in het samenwerkingsverband.

10.9 Stap B: Opties in het licht van overige criteria van het toetsingskader

Optie 'Bestuurlijk en ambtelijk zelfstandig'

Draagvlak

Er bestaat veel sympathie voor bestuurlijke zelfstandigheid én voor de inzet en charme van een eigen ambtelijke organisatie. Nabijheid en bekendheid zijn aspecten die hoog gewaardeerd worden. Tegelijkertijd zien de burgers dat er ook grote uitdagingen op het bordje van de gemeente liggen. Ze hebben twijfels tot zorgen over specifieke aspecten. Dit geldt sterker voor de maatschappelijke organisaties, waar het draagvlak voor de continuering van de huidige situatie beperkt is. Zij willen graag dat de bestuurskracht wordt versterkt. Politiek bestaat er veel sympathie voor het behoud van zelfstandigheid. Tegelijkertijd erkennen raad en college dat de huidige situatie kwetsbaarheid en te weinig kwaliteit met zich meebrengt. De buurgemeenten zien deze worsteling ook. Er is absoluut draagvlak vanuit de

regio voor een zelfstandig Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Tegelijkertijd zien ze de noodzaak voor het versterken van de bestuurskracht van Haarlemmerliede en Spaarnwoude en twijfelen ze aan de duurzaamheid van deze optie.

Samenhang en dorps- & kernenbeleid

In essentie verandert er in deze optie niets in de samenhang en het dorps- & kernenbeleid. Dat maakt dat deze optie in dat opzicht niet negatief scoort. De samenhang van de groene buffer blijft overeind wat positief is vanuit het belang van het gebied. Wat wel meespeelt, is dat in deze optie ook niets wordt gedaan aan het oplossen van het vraagstuk van de dubbeldorpen. Die situatie is in principe een disbalans in de regionale samenhang en bemoeilijkt een goed en krachtig dorps- & kernenbeleid. Vandaar dat deze optie op dit vlak toch een licht negatieve score krijgt.

Regionale verhoudingen

De regio ontwikkelt hard en is ambitieus. De verwachting is dan ook dat Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de regio meer en meer een buitenbeentje dreigt te worden. Bestuurlijk en ambtelijk is de gemeente momenteel amper (soms wel, soms niet) aan de maat om bij te dragen. Bij toenemende complexiteit en dynamiek wordt de kans groter dat Haarlemmerliede en Spaarnwoude geen bijdrage meer kan leveren. Dan komt de gemeente aan de zijlijn te staan. Dit is voor de gemeente ongunstig, maar ook voor de regionale samenhang.

Duurzaamheid

Vooral de vraagstukken op het gebied van bestuurskracht en regionale samenhang maken dat deze optie niet duurzaam is. Het realiseren van ambities, opgaven en uitdagingen ligt binnen deze optie niet in het bereik van bestuur en organisatie.

Suboptie 'regieorganisatie'

Draagvlak

Het maatschappelijk draagvlak voor deze optie is redelijk. Mensen waarderen de bestuurlijke zelfstandigheid. Ze hechten ook aan de ambtelijke zelfstandigheid, maar daar staan vooral kwaliteit en goed bediend worden bovenaan bij de prioriteiten. Dit geldt ook voor maatschappelijke organisaties en bedrijven. Het bestuurlijk draagvlak bestaat uit de sympathie voor het zelfstandig kunnen blijven. Ook de buurgemeenten stellen zich constructief op en zijn bereid over deze optie door te praten. Tegelijkertijd vragen zij zich af of deze optie voldoende kracht levert op de middellange termijn en of bestuurlijke zelfstandigheid op de langere termijn houdbaar blijft.

Samenhang en dorps- & kernenbeleid

In essentie verandert er in deze optie niets in de samenhang en dorps- & kernenbeleid. Dat maakt dat deze optie in dat opzicht niet negatief scoort. De samenhang van de groene buffer blijft overeind wat positief is vanuit het belang van het gebied. Wat wel meespeelt, is dat in deze optie niets wordt gedaan aan het oplossen van het vraagstuk van de dubbeldorpen. Die situatie is in principe een disbalans in de regionale samenhang en bemoeilijkt een goed en krachtig dorps- & kernenbeleid. Vandaar dat deze optie op dit vlak toch een licht negatieve score krijgt.

Regionale verhoudingen

De regio ontwikkelt hard en is ambitieus. Door de versterking van de ambtelijke bestuurskracht kan Haarlemmerliede en Spaarnwoude op korte termijn meer bijdragen en actiever participeren in de regio. Echter, door toenemende complexiteit en dynamiek is de kans groter dat Haarlemmerliede en Spaarnwoude relatief snel in een situatie komt waarin de opgaven te groot worden voor de capaciteit van de regieorganisatie. Dan komt de gemeente alsnog weer aan de zijlijn te staan. Dit is voor de gemeente ongunstig, maar het is ook ongunstig voor de regionale samenhang. Daarnaast is een regiegemeente afhankelijk van partners voor uitvoering en (grotendeels ook voor) beleidsontwikkeling. Afhankelijk van de keuzes die de regieorganisatie hierin overlegt met het bestuur, kan dit gunstig of ongunstig zijn voor de regionale verhoudingen. Een versplintering van taken over vele partijen draagt niet bij aan regionale verhoudingen. Dit is overigens eerder een randvoorwaarde aan de optie dan een kritische kanttekening tegen de optie.

Duurzaamheid

Op de korte termijn biedt deze optie, mits met commitment en overtuiging uitgevoerd, soelaas op het vlak van bestuurskracht. Het is echter geen makkelijke of simpele constructie. Op de langere termijn is de verwachting dat de capaciteit van de regieorganisatie onvoldoende zal zijn om de bestuurlijke kwetsbaarheid structureel te compenseren.

ren. Daarnaast is de vraag of dit überhaupt een wenselijke situatie is. Daarmee is de duurzaamheid van deze optie beperkt.

Conclusie

Een optie die op korte termijn een krachtige bijdrage kan leveren aan de ambtelijke kracht, tegen een forse financiële en personele prijs. Op de lange termijn mist deze optie een structurele bijdrage aan de bestuurskracht en is zij onvoldoende duurzaam.

Suboptie 'ambtelijke fusie (integratie bij buurgemeente)'

Draagvlak

Er is een redelijk neutrale grondhouding ten opzichte van een ambtelijke fusie. Tijdens de raadpleging gaven velen aan wel positief te staan tegenover ambtelijke fusie, als dat de kwaliteit en resultaten zou verbeteren. De bestuurlijke zelfstandigheid is voor velen belangrijker dan de ambtelijke zelfstandigheid. Zorgpunten zijn het op afstand komen van de dienstverlening en het afnemen van benaderbaarheid/bekendheid van en met de ambtelijke organisatie. Bij buurgemeenten is er een positieve grondhouding en kan gesproken worden over deze constructie. Tegelijkertijd vragen zij zich af of deze optie voldoende kracht levert op de middellange termijn en of bestuurlijke zelfstandigheid op de langere termijn houdbaar blijft.

Samenhang en dorps- & kernenbeleid

Deze sub-optie biedt de kans om in elk geval voor één van de dubbeldorpen de samenhang van dorps- & kernenbeleid te versterken. Qua samenhang binnen de huidige gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zal er qua samenhang op de korte termijn weinig veranderen. Op langere termijn is het denkbaar dat de werkwijze van de 'grote broer' dominant wordt waardoor mogelijk het belang van de andere dorpskern in samenhang tot haar dubbeldorp onder druk komt te staan. Van belang is dat de partner-gemeente gevoel en ervaring heeft met landschappelijke, dorps- en kleinstedelijke vraagstukken. De keuze voor een integratie van de ambtelijke organisaties heeft namelijk een sterke oriëntatie in zich op één van de buurgemeenten, die uiteindelijk beleidsmatig zal doorklinken.

Regionale verhoudingen

De regio ontwikkelt hard en is ambitieus. Door de versterking van de ambtelijke bestuurskracht kan Haarlemmerliede en Spaarnwoude op korte termijn meer bijdragen en actiever participeren in de regio. Door de fusie met de grote-





broer blijft deze ambtelijke kracht structureel op een hoog niveau. De kans dat toenemende complexiteit en dynamiek te groot wordt voor de ambtelijke capaciteit van de grote-broer is niet groot. Echter, op den duur zal wel beleidsharmonisatie optreden tussen Haarlemmerliede en Spaarnwoude en haar partnergemeente. Dit verkleint de eigenheid en daarmee de invloed in de regio, maar vergroot ook de invloed in de regio door blokvorming tussen Haarlemmerliede en Spaarnwoude en haar partner. Beleidsharmonisatie heeft daarmee een dubbel effect op de bestuurskracht en is voor de gemeente qua kracht gunstig maar qua belang van de gemeenschap en het gebied mogelijk ongunstig.

Tegelijkertijd heeft een grote-broer constructie een sterke oriëntatie als gevolg op één van de burens. Daarmee kunnen de regionale verhoudingen versterkt worden maar ook juist verzwakt. Dit hangt af van de keuze voor de partner en de inhoudelijke achterliggende logica.

Duurzaamheid

Op de korte termijn biedt deze optie de benodigde versterking van de bestuurskracht. De constructie is simpeler dan van een regieorganisatie maar kent wel de complexiteit van één organisatie en twee besturen. De ambtelijke kracht zal op de langere termijn ook op orde blijven. Echter, de bestuurlijke relevantie van het bestuur van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zal naar verwachting afnemen. Dit als gevolg van beleidsharmonisatie en het niet langer eigenaar zijn van een eigen organisatie. Ook het schaalverschil speelt daarin parten. Daarmee is de verwachting dat, mede gezien de regionale dynamiek, een bestuurlijke fusie relatief snel geagendeerd zal worden. Daarmee is deze optie op de langere termijn tegelijkertijd duurzaam maar zal zij ook een tussenoplossing blijken.

Sub-optie 'ambtelijke fusie – WGR-constructie'

Draagvlak

Er is een redelijk neutrale grondhouding ten opzichte van een ambtelijke fusie. Tijdens de raadpleging gaven velen aan wel positief te staan tegenover ambtelijke fusie, als dat de kwaliteit en resultaten zou verbeteren. De bestuurlijke zelfstandigheid is voor velen belangrijker dan de ambtelijke zelfstandigheid. Zorgpunten zijn het op afstand komen van de dienstverlening en het afnemen van benaderbaarheid/bekendheid van en met de ambtelijke organisatie. Bij buurgemeenten is er een positieve grondhouding en kan gesproken worden over deze constructie. Tegelijkertijd zetten zij hun vraagtekens bij of deze optie voldoende kracht levert op de middellange termijn en of bestuurlijke zelfstandigheid op de langere termijn houdbaar blijft.

Samenhang en dorps- & kernenbeleid

De WGR-constructie biedt de kans om met meerdere gemeenten samen te werken. Mits deze samenwerking de gemeenten omvat waar de dubbeldorpen deel van uit maken, kan deze constructie in beleidsvoorbereidende zin meerwaarde genereren. Vanzelfsprekend is de inbreng van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude gering in een dergelijk samenwerkingsverband. Dat betekent dat het belang van de gemeenschap er natuurlijk toe doet, maar slechts één van de aandachtspunten zal zijn in een veel groter geheel van aandachtspunten. Tot slot is bij de keuze van partners het van belang dat de partners ook gevoel en ervaring hebben met landschappelijke, dorps- en kleinstedelijke vraagstukken.

Regionale verhoudingen

De regio ontwikkelt hard en is ambitieus. Door de versterking van de ambtelijke bestuurskracht kan Haarlemmerliede en Spaarnwoude op korte termijn meer bijdragen en actiever participeren in de regio. Door de vorming van een nieuwe organisatie onder de WGR blijft deze ambtelijke kracht structureel op een hoog niveau. De kans dat toenemende complexiteit en dynamiek te zwaar drukken op de ambtelijke capaciteit van de nieuwe organisatie is niet groot. Op den duur zal wel beleidsharmonisatie optreden tussen Haarlemmerliede en Spaarnwoude en haar partnergemeente(n). Dit verkleint de eigenheid en daarmee de invloed in de regio, maar vergroot ook de invloed in de regio door blokvorming tussen Haarlemmerliede en Spaarnwoude en haar partner(s). Beleidsharmonisatie heeft daarmee een dubbel effect op de bestuurskracht en is voor de gemeente qua kracht gunstig maar qua belang van de gemeenschap en het gebied mogelijk ongunstig.

Tegelijkertijd heeft de keuze voor de partner(s) in de nieuwe organisatie onder de WGR een sterke oriëntatie als gevolg op één of meerdere van de burens. Daarmee kunnen de regionale verhoudingen versterkt worden maar ook juist verzwakt. Dit hangt af van de keuze voor de partner en de inhoudelijke achterliggende logica.

Duurzaamheid

Op de korte termijn biedt deze optie de benodigde versterking van de bestuurskracht. De constructie is simpeler van een regieorganisatie maar iets ingewikkelder dan een ambtelijke fusie door een grote broer constructie. De constructie kent namelijk de complexiteit van één organisatie en twee (of meer) besturen. De ambtelijke kracht zal op de langere termijn ook op orde blijven. Echter, de bestuurlijke relevantie van het bestuur van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zal naar verwachting afnemen. Dit als gevolg van beleidsharmonisatie en het zijn van een kleine speler binnen het bestuur van de nieuwe organisatie onder de WGR. Het schaalverschil speelt daarin naar verwachting een rol. Daarmee is de verwachting dat, mede gezien de regionale dynamiek, een bestuurlijke fusie relatief snel op de agenda zal staan. Daarmee is deze optie op de langere termijn duurzaam maar zal zij ook een tussenoplossing blijken.

Suboptie 'bestuurlijke fusie – herindeling'

Draagvlak

Veel stakeholders binnen en buiten de gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude hebben sympathie voor bestuurlijke zelfstandigheid. Het draagvlak voor het opgeven van deze zelfstandigheid is dan ook beperkt. Nuance daarbij is dat veel stakeholders ook van oordeel zijn dat het belang van de gemeenschap en het gebied op één staan, en dat bestuurlijke zelfstandigheid daarvan afhankelijk is. Als evident blijkt dat het belang van gemeenschap en gebied beter gebaat is bij een andere bestuurlijke constructie, dan is er ruimte voor draagvlak. Deze rationalisering is sterker bij bijvoorbeeld de maatschappelijke organisaties en minder sterk bij de bevolking.

Wat regiogemeenten betreft is een bestuurlijke fusie bespreekbaar. Als het aankomt op partnerkeuze is er het meeste draagvlak voor een oriëntatie op Velsen (noord-west), daarna voor Haarlemmermeer (zuid) en vrij weinig draagvlak voor Haarlem. Voor een bestuurlijke fusie met Amsterdam is geen enkel draagvlak. Door de situatie met de dubbeldorpen zien we wel een verschil in draagvlak voor de opties. In Spaarndam is veel steun voor een oriëntatie op Velsen. In Halfweg is er ook veel steun voor een oriëntatie op Haarlemmermeer.

Samenhang en dorps- & kernenbeleid

Het effect van een bestuurlijke fusie op dit criterium is vanzelfsprekend sterk afhankelijk van de keuze voor de partner(s). Meestal geldt dat een keuze voor een partner automatisch leidt tot een negatieve keuze voor een andere partner. Gezien de situatie met de dubbeldorpen die aan tegenovergestelde zijden van de gemeente gelegen zijn, is dit een complicerend aspect van een bestuurlijke fusie waarbij de gemeente in één geheel over gaat. Daar staat tegenover dat daardoor het groengebied van de gemeente ook onder één bestuur blijft vallen. Dit maakt het eenvoudiger om de forse ambities voor dit gebied overeind te houden. Daarbij verdient het de onderstaande afwegingen te maken.

- Het in stand houden van de groene buffer staat nu (met bestuurlijke zelfstandigheid) onder druk.
- De ontwikkeling van de regio is krachtig en de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zal uiteindelijk niet bij machte zijn koste wat kost deze ontwikkelingen tegen te houden.
- Welke bestuurlijke partner biedt de meeste kracht bij een substantiële inperking van de groene buffer?
- Zou een nieuwe partner dat, gegeven de bestuurlijke realiteit dat ontwikkelen niet tegen is te houden, beter kunnen dan een bestuurlijk zelfstandig Haarlemmerliede en Spaarnwoude?

Nog los van bovenstaande inhoudelijke overwegingen geldt voor alle opties van partners dat de schaalvergroting in verhouding tot de huidige situatie enorm is. Bij een bestuurlijke fusie is een belangrijk aandachtspunt de mate waarin de gemeenschap (de kernen) en het gebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de nieuwe gemeente is vertegenwoordigd.

Tot slot is bij de keuze van partner het van belang dat de partner ook gevoel en ervaring hebben met landschappelijke, dorps- en kleinstedelijke vraagstukken.

Regionale verhoudingen

Een bestuurlijke fusie verandert de regionale indeling. Alle keuzes voor partners kunnen verstrekkende gevolgen hebben. De ligging van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is strategisch. Mogelijk geeft dit bij de drie opties die het meest voor de hand liggen, de onderstaande scenario's te zien.

- Bij een fusie met Velsen vergroot het belang van Velsen aan het Noordzeekanaal. Tegelijkertijd wordt de be-

stuurlijke tafel over dit onderwerp een ‘stoel’ kleiner, waardoor de zeggenschap van alle partijen in dat overleg iets toeneemt.

- Bij een fusie met Haarlem grenzen Amsterdam en Haarlem direct aan elkaar. Haarlem krijgt een strook van het Noordzeekanaal op haar grondgebied en wordt daarmee een krachtige nieuwe belanghebbende aan deze bestuurlijke tafel.
- Bij een fusie met Haarlemmermeer loopt het grondgebied van deze gemeente van de Kagerplassen en Buitenkraag in het zuiden tot het Noordzeekanaal in het noorden. De bestuurlijke tafel voor het Noordzeekanaal gebied krijgt er een krachtige nieuwkomer bij.

De precieze effecten hangen af van de keuze voor de partner en de inhoudelijke achterliggende logica.

In onze optiek is de versterking van de bestuurskracht voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de regionale verhoudingen een positief punt. De huidige onevenwichtigheid neemt af. De verbetering van de bestuurlijke en ambtelijke kracht is structureel. De kans dat toenemende complexiteit en dynamiek te zwaar drukken op de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit van de nieuwe gemeente is niet groot.

De verwachting is wel dat een bestuurlijke fusie met een dusdanig veel grotere partner op den duur zal leiden tot beleidsharmonisatie tussen Haarlemmerliede en Spaarnwoude en haar partnergemeente. Dit heeft als risico dat de eigenheid van de huidige gemeentelijke politiek en het bestuur afneemt. De keerzijde is dat de invloed in de regio door blokvorming tussen Haarlemmerliede en Spaarnwoude en haar partner wordt vergroot.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van deze optie is volgens ons groot; mits de belangen van de gemeenschap en het gebied goed worden behartigd. De sprong in kwaliteit en kracht is meer dan voldoende om de komende 20 jaar met vertrouwen tegemoet te zien. De simpelheid van de constructie is één van de belangrijke pluspunten. Het in stand houden van één van de dubbeldorpen (of bij fusie met Velsen van beide dubbeldorpen) is wel een aandachtspunt wat betreft duurzaamheid.

Suboptie ‘bestuurlijke fusie – herverdelen’

Draagvlak

Veel stakeholders binnen en buiten de gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude hebben veel sympathie voor bestuurlijke zelfstandigheid. Het draagvlak voor het opgeven van deze zelfstandigheid is dan ook beperkt. Nuance daarbij is dat veel stakeholders ook van oordeel zijn dat het belang van de gemeenschap en het gebied op één staan, en dat bestuurlijke zelfstandigheid daarvan afhankelijk is. Als evident blijkt dat het belang van gemeenschap en gebied beter gebaat is bij een andere bestuurlijke constructie, dan is er ruimte voor draagvlak. Deze rationalisering is sterker bij bijvoorbeeld de maatschappelijke organisaties en is minder sterk aanwezig bij de bevolking. Wat regiogemeenten betreft is een bestuurlijke fusie bespreekbaar, of dat nu in één geheel is of in een opsplitsing of herverdeling. Naast de gemeenten heeft ook de provincie een belangrijke rol in deze suboptie.

De opsplitsing stelt de gemeente in staat om tegemoet te komen aan de verschillende oriëntaties van de kernen. Je moet een geloofwaardige constructie bedenken voor het behoud van de groene buffer, wil opsplitsing van de gemeente überhaupt bespreekbaar zijn. Berenschot ziet de volgende varianten

- Opsplitsing van alléén Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Bijvoorbeeld:
 - o Halfweg gaat over naar Haarlemmermeer en wordt verenigd met Zwanenburg
 - o Spaarndam gaat over naar Haarlem en wordt herenigd met Spaarndam-West
 - o Het groengebied inclusief Haarlemmerliede gaat over naar óf Velsen, óf Haarlemmermeer óf Haarlem
- Opsplitsing van meer dan alléén Haarlemmerliede en Spaarnwoude
 - o Halfweg gaat over naar Haarlemmermeer en wordt verenigd met Zwanenburg
 - o Het groengebied inclusief Haarlemmerliede gaat over naar óf Velsen óf Haarlemmermeer óf Haarlem
 - o Spaarndam-Oost gaan over naar Velsen
 - o Spaarndam-West gaat over van Haarlem naar Velsen en wordt verenigd met Spaarndam-Oost

Nb: beide opties zijn theoretische opties die de medewerking van de gehele regio vereisen. Het zijn schetsen waarbij de huidige bestuurlijke scheiding van dubbeldorpen wordt opgeheven

Samenhang en dorps- & kernenbeleid

Het effect van een bestuurlijke fusie op dit criterium is vanzelfsprekend sterk afhankelijk van de keuze voor de partner(s). De opsplitsing van de gemeente maakt het mogelijk te zoeken naar optimale samenhang in dorps- & kernenbeleid. Gezien de huidige situatie met de dubbeldorpen is dit een positief effect.

Daar staat tegenover dat het groengebied mogelijk versnipperd raakt. Het lijkt van belang te borgen dat de groene buffer onder één bestuur komt te vallen. Dit maakt het eenvoudiger om de krachtige ambities ten aanzien van dit gebied overeind te houden. Daarbij verdient het de volgende afwegingen te maken:

- Het in stand houden van de groene buffer staat nu (met bestuurlijke zelfstandigheid) onder druk;
- De ontwikkeling van de regio is krachtig en de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zal uiteindelijk niet bij machte zijn koste wat kost deze ontwikkelingen tegen te houden;
- Welke bestuurlijke partner biedt de meeste kracht tegen een substantiële inperking van de groene buffer?
- Zou een nieuwe partner dat, gegeven de bestuurlijke realiteit dat ontwikkeling niet is tegen te houden, beter kunnen dan een bestuurlijk zelfstandig Haarlemmerliede en Spaarnwoude?

Nog los van bovenstaande inhoudelijke overwegingen geldt voor alle opties van partners dat de schaalvergroting in verhouding tot de huidige situatie enorm is. Een belangrijk aandachtspunt bij een bestuurlijke fusie is de mate waarin de belangen van de gemeenschap (de kernen) en het gebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de nieuwe situatie worden behartigd.

Tot slot is bij de keuze van partners het van belang dat de partners ook gevoel en ervaring hebben met landschappelijke, dorpse en kleinstedelijke vraagstukken.

Regionale verhoudingen

Een bestuurlijke opsplitsing verandert de regionale indeling. Alle keuzes voor partners kunnen verstrekkende gevolgen hebben. De ligging van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is strategisch. Bij de meest voor de hand liggende opties geeft dit mogelijk de onderstaande scenario's te zien.

- Spaarndam-Oost en Spaarndam-West worden samengebracht binnen een nieuwe gemeente. Dit kan Haarlem of Velsen zijn.
- Halfweg en Zwanenburg worden samengebracht binnen een nieuwe gemeente. Dit kan de Haarlemmermeer zijn.
- Het groengebied gaat óf naar Haarlem óf naar Velsen óf naar Haarlemmermeer.
 - o In variant Velsen vergroot het belang van Velsen aan het Noordzeekanaal. Tegelijkertijd wordt de bestuurlijke tafel over dit onderwerp een 'stoel' kleiner, waardoor de zeggenschap van alle partijen in dat overleg iets toeneemt.
 - o In variant Haarlem grenzen Amsterdam en Haarlem direct aan elkaar. Haarlem krijgt een strook van het Noordzeekanaal op haar grondgebied en wordt daarmee een krachtige nieuwe belanghebbende aan deze bestuurlijke tafel.
 - o In variant Haarlemmermeer loopt het grondgebied van deze gemeente van de Kagerplassen en Buitenkraag in het zuiden tot het Noordzeekanaal in het noorden. De bestuurlijke tafel voor het Noordzeekanaal gebied krijgt er een krachtige nieuwkomer bij.

De precieze effecten hangen af van de keuze voor de partner en de inhoudelijke achterliggende logica.

In onze optiek is de versterking van de bestuurskracht voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de regionale verhoudingen een positief punt. De huidige onevenwichtigheid neemt af. De verbetering van de bestuurlijke en ambtelijke kracht is structureel. De kans dat toenemende complexiteit en dynamiek te zwaar drukken op de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit van de nieuwe gemeente is niet groot.

De verwachting is wel dat een bestuurlijke opsplitsing met dusdanig veel grotere partners op den duur leidt tot beleidsharmonisatie tussen de kernen en het groengebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude en haar partnergemeenten. Dit heeft als risico dat de eigenheid van de huidige gemeentelijke politiek en het bestuur afneemt. De keerzijde is dat de invloed in de regio door blokvorming tussen Haarlemmerliede en Spaarnwoude en haar partners wordt vergroot.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van deze optie is volgens ons groot; mits de belangen van de gemeenschap en het gebied goed worden behartigd. De sprong in kwaliteit en kracht is meer dan voldoende om de komende 20 jaar met vertrouwen tegemoet te zien. De oplossing voor de dubbeldorpen is een sterk positief punt dat bijdraagt aan de duurzaamheid.

10.10 Financiële effecten opties

In deze financiële paragraaf wordt op hoofdlijnen een beeld geschetst van de financiële consequenties die verbonden zijn aan de verschillende opties die we hierboven hebben behandeld.

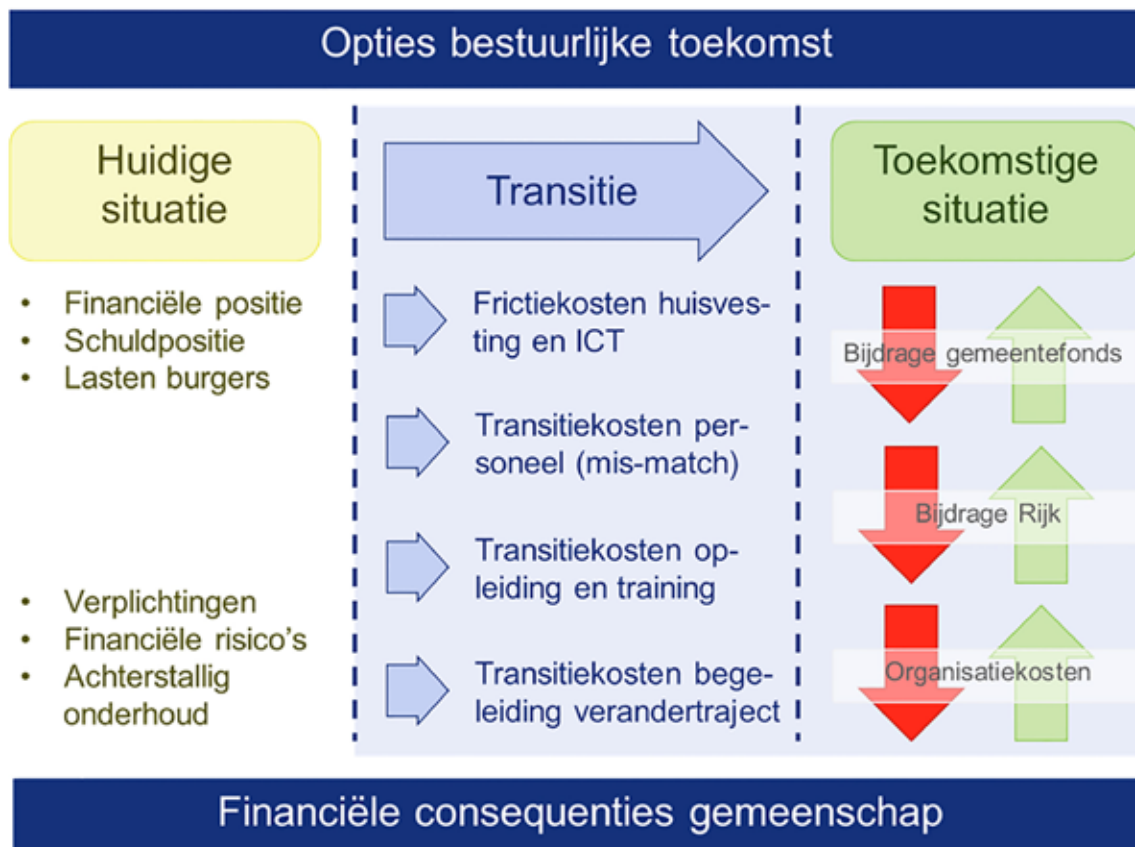
We maken daarbij onderscheid tussen de huidige situatie en de kosten in de toekomst (bestaande uit veranderkosten en structurele kosten voor de toekomst). In onderstaand schema is dat het linker blok (huidige situatie) en de twee rechter blokken met blauwe inkleuring (kosten toekomst).

De beschrijving van de huidige situatie (inclusief de financiële inzichten van de omliggende gemeenten) is te vinden in hoofdstuk 6 en de bijlages. Deze beschrijving is namelijk bekend en gebaseerd op jaarrekeningen van de betreffende gemeenten (inclusief Haarlemmerliede en Spaarnwoude). Het tweede deel van de huidige situatie betreft verplichtingen, financiële risico's en achterstallig onderhoud. Hoewel wij hier wel indicaties voor hebben is dit in de huidige afweging niet relevant en maakt het onderdeel uit van de Plan van Aanpak die volgt op dit verdiepingsonderzoek.

Een nadere specificatie van de financiële analyse verbonden aan de opties is opgenomen in bijlage 1.

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:



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
Boventalligheid 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 boventalligheid: geen	Buiten boventalligheid: geen	Buiten boventalligheid: 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 Overige effecten o.b.v. berekening BZK	Verlaging in totale uitkering gemeentefonds met vaste voet per gemeente Overige effecten o.b.v. berekening BZK
Structurele effecten kosten	€ 350.000 tot € 450.000 extra voor regieteam per jaar	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

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.

10.11 Totale weging

Er is in de voorgaande pagina's veel geschreven over alle pro's en contra's van de verschillende opties. We vatten hieronder het geschrevene samen in een 'stoplichten-tabel'. De tabel bevat per optie, per criterium een stoplicht dat een indicatie geeft van het effect. Een groen stoplicht staat voor een positief effect, een rood stoplicht voor een negatief waardering.

Optie	Weging					
	Bestuurskracht	Draagvlak	Samenhang	Regionale verhoudingen	Duurzaamheid	Financiële effecten
Bestuurlijke zelfstandig, huidig						
Regieorganisatie						
Ambtelijke fusie, integratie						
Ambtelijke fusie, WGR-constructie						
Bestuurlijke fusie, herindeling						
Bestuurlijke fusie, herverdeling						



11. Adviezen en aanbevelingen

In de afsluitende hoofdstukken 11 en 12 geven we op basis van de resultaten van het verdiepingsonderzoek een aantal adviezen en aanbevelingen aan de gemeenteraad mee. De combinatie van de onderstaande adviezen en aanbevelingen met de eerder beschreven resultaten van het onderzoek stellen de gemeenteraad in staat een afweging te maken of de optie ‘zelfstandig blijven’ van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude een begaanbaar pad is en welke bestuurlijke toekomst het best is voor de gemeenschap en het gebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Bovendien doen wij een suggestie voor de vervolgstappen.

In onze analyse zijn we gestart bij de ambities, opgaven en uitdagingen. De bestuurlijke toekomst van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude moet immers antwoorden geven op deze toekomstige inhoudelijke vraagstukken. Deze vraagstukken worden ingekleurd vanuit de specifieke situatie waarin de gemeente zich bevindt. De feiten over de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zijn daarmee een tweede logische stap. De vraagstukken en de feiten worden gebruikt om drie meegegeven samenwerkingsopties te beschouwen, waarvan er twee betrekking hebben op bestuurlijke zelfstandigheid. Deze opties zijn gezien vanuit de bril van een toetsingskader, waarin het draaipunt van de toetsing de bestuurskracht is. Ook is er onderzoek gedaan naar de ambtelijke organisatie. Naast de feiten zijn hiervoor ook de opinies van de gemeenschap (burgers en maatschappelijke organisaties), college, ambtelijke organisatie en partners gebruikt om uiteindelijk te komen tot een afweging door de gemeenteraad.

Ten behoeve van deze afweging willen wij de gemeenteraad de volgende hoofdlijnen uit de verkenning meegeven:

Uitgangspositie:

- a. De vraag: ‘Welke bestuurlijke toekomst is het beste voor de gemeenschap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude?’ moet naar onze mening centraal staan.
- b. De gemeenschap, de gemeenteraad en het college stellen het belang van de groene buffer en de leefbaarheid en vitaliteit van de woonkernen voorop. De eensluidendheid in deze keuze is bijzonder groot;
- c. De gemeenschappen in de kernen zijn hecht, krachtig en betrokken;
- d. De verbondenheid van de twee grootste woonkernen/dorpen Halfweg en Spaarndam-Oost is gering;
- e. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ligt in een regio met veel dynamiek, veel grootschalige en regionale vraagstukken (met soms zelfs landelijke dimensies). De omliggende gemeenten zijn allemaal vele malen groter. Door de grootte en het profiel van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is er een beperkte herkenning van gemeenteraad en gemeenschap in de buurgemeenten;
- f. De dynamiek en ambities, opgaven en uitdagingen van de gemeente zijn niet in relatie tot de geringe omvang van gemeenteraad en bestuur;

Overwegingen:

- g. De kwaliteit van burgemeester en wethouders is in relatie tot omvang van de gemeente en de bezoldiging boven gemiddeld;
- h. De inzet en betrokkenheid van de ambtelijke organisatie is –ondanks de te beperkte omvang- goed;
- i. De bestuurskracht van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is in de breedte voor de komende 10 tot 20 jaar te zwak en niet duurzaam;
- j. De gemeenteraad en - met name - de ambtelijke organisatie zijn het meest kwetsbaar. De toekomstige bestuurskracht daarvan is twijfelachtig tot zorgelijk;
- k. De opties “Bestuurlijke zelfstandigheid” kunnen rekenen op het meeste draagvlak bij de bevolking. Dit draagvlak wordt niet alleen vanuit eigen kracht gevoed maar zeker ook vanuit wantrouwen naar de (grotere) buurgemeenten en matige ervaringen in voorgaande onderzoeken naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente;

Ons advies

- l. De huidige situatie “bestuurlijke en ambtelijke zelfstandigheid” biedt geen aanknopingspunten voor een duurzame en bestuurskrachtige toekomst. Niets doen is daarom geen optie!;
- m. De opties “Bestuurlijke zelfstandigheid” zijn onderscheidend en verschillen vooral in besturing en organisatie. Zij bieden echter allemaal onvoldoende duurzame bestuurskracht;

- n. De opties “Bestuurlijke fusie” geven de meest krachtige impuls aan de bestuurskracht en zijn ook het meest duurzaam;
- o. De optie “Bestuurlijke fusie, herindelen” is qua bestuurskracht en duurzaamheid interessant en biedt voldoende waarborgen voor een adequaat dorpen- en kernenbeleid. De regionale verhoudingen scoren redelijk goed, maar laten bij de keuze van de herindelingspartner altijd spanning zien m.b.t. de dubbeldorpen. De optie kan bij de bevolking op weinig draagvlak rekenen;
- p. De optie “Bestuurlijke fusie, herverdelen” biedt voor de gemeenschap het meest interessante perspectief. Het herenigen van de dubbel-dorpen tot homogene gemeenschappen is daar –samen met de hoogste bestuurskracht en duurzaamheid- het meest zichtbare aspect van. Het draagvlak voor deze optie is weliswaar licht gunstiger dan bij de herindelingsoptie, maar nog steeds beperkt.

Op basis van onze adviezen ontstaat voor de gemeenteraad een dilemma. We schetsen dat hieronder.

Dilemma “Wat voelt goed versus wat is goed”

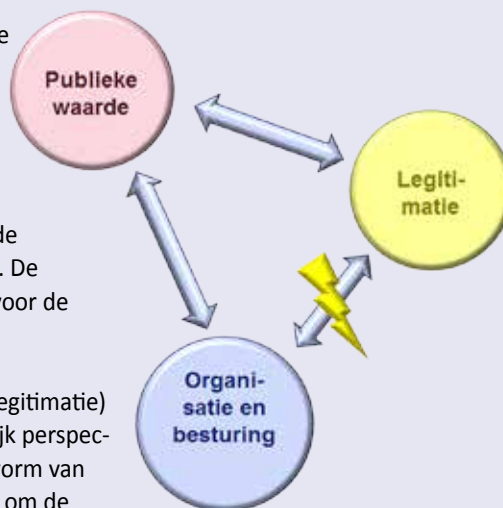
Er zijn drie krachten die met elkaar in evenwicht moeten komen om een goede toekomst voor de gemeenschap en het gebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude te verzekeren. Deze drie krachten zijn in onderstaande figuur gevisualiseerd:

De essentie voor elke gemeente is het realiseren van publieke waarde (de roze bol). Dit gaat om het realiseren van de ambities, de opgaven en de uitdagingen en het bijdragen aan de vitaliteit en leefbaarheid van de woonkernen en het waarborgen van de toekomst van de groene buffer.

De gele bol is de legitimatie. Die wordt gevormd door de opinie van de gemeenschap en het stemgedrag van de gemeenteraad (de gele bol). De organisatie en de besturing (de blauwe bol) geeft zicht op de opties voor de bestuurlijke toekomst.

Over de publieke waarde is een bijzonder grote overeenstemming (legitimatie) tussen alle stakeholders. Dat geeft een solide basis aan het inhoudelijk perspectief en de doelen die worden nagestreefd. Zakelijk/inhoudelijk is de vorm van bestuurlijke fusie de meest adequate organisatie- en besturingsvorm om de gewenste publieke waarde te creëren.

Het dilemma voor de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude bevindt zich in de constatering dat de opties die de meeste publieke waarde genereren een gering draagvlak (legitimatie) kennen en dat het meeste draagvlak bestaat voor de opties met de minste waardetoevoeging. De bliksemschicht symboliseert deze spanning.



Alles overziend:

- De toekomst voor gemeenschap en gebied (de publieke waarde) staat vanuit het perspectief van gemeenteraad, college centraal;
- Deze toekomst vraagt om duurzame bestuurskracht met voldoende draagkracht;
- Deze bestuurskracht wordt niet geboden vanuit bestuurlijke zelfstandigheid. De belangen van de gemeenschap en het gebied worden vanuit deze (sub-)opties onvoldoende gediend, de toekomstige financiële positie wordt kwetsbaar en de zeggenschap voor de gemeente en de zeggingskracht in de regio is relatief gering en neemt steeds verder af;
- Alleen bestuurlijke opschaling (herindelen of herverdelen) biedt een goed bestuurlijk perspectief;
- Wij adviseren dit perspectief van bestuurlijke opschaling zakelijk en inhoudelijk planmatig te verkennen en samen met partners te vertalen naar een concreet voorstel.

12. Vervolgstappen

12.1 Dwingende logica

Voorliggende rapportage is het product van het volgen van de aanpak van de dwingende logica. We zijn begonnen met het schetsen van de context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Deze is terug te lezen in de bijlagen bij deze eindrapportage.

Enerzijds wordt deze context gevormd door de trends en ontwikkelingen, en ambities, opgaven en uitdagingen die op de gemeente afkomen. Bijvoorbeeld in de vorm van beleidsinitiatieven, projecten en programma's die de gemeente wil of moet realiseren. Anderzijds uit de feitelijke situatie van de gemeente en de relatie met haar omgeving. Binnen deze context heeft een "0-meting bestuurskracht" plaatsgevonden waarin de opinies en feiten over de huidige en toekomstige bestuurskracht centraal stonden.

Aan de hand van de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting, de ambities, opgaven en uitdagingen, en de feitelijke situatie van de gemeente zijn in deze eindrapportage een zestal opties voor de bestuurlijke toekomst van de gemeente onderzocht en gewogen. Onderstaand schema geeft de logica van onderzoek weer.

Raadsconferentie bestuurlijke toekomst



12.2 Richtinggevend besluit raad

De volgende stap is het komen tot een richtinggevend besluit van de gemeenteraad over de strategische ontwikkelrichting van de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Dit besluit is een uitkomst van de politieke afweging die u als gemeenteraad zult moeten maken. Een politieke afweging die door dit onderzoek gebaseerd kan worden op een zorgvuldige weging van de verschillende opties op grond van opinies en feiten. Het besluit waar u als gemeenteraad voor staat, kent een aanloop. De concrete start was de raadsconferentie van 14 oktober 2014. Het doel van het traject is te komen tot een richtinggevend besluit van de gemeenteraad op 28 april 2015 over de bestuurlijke toekomst op basis van het verdiepingsonderzoek. Met het voltooien van de bestuurskrachtanalyse en de afronding van het verdiepingsonderzoek is nu de gemeenteraad aan zet. De vervolgstappen zien er als volgt uit:

- A. Maart 2015
 - Bespreking concept rapport met gemeenteraad en college
- B. April 2015
 - Toelichting rapport door Berenschot aan gemeenteraad en burgers
 - Eerste bespreking van het rapport door gemeenteraad/commissie in aanwezigheid van burgers
 - Gelegenheid voor fractieoverleg
 - Openbare commissievergadering op 28 april 2015: richtinggevend besluit van de gemeenteraad
- C. Mei 2015
 - Informatiebijeenkomst burgers in De Zoete inval
- D. Juni 2015
 - Openbare commissievergadering op 4 juni,
 - Openbare raadsvergadering op 16 juni

12.3 Opvolging besluit gemeenteraad

Het richtinggevend besluit van de 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 stappen krijgen pas betekenis bij een praktisch vervolg waarin concreet handen en voeten wordt gegeven aan het besluit. En of dit nu over samenwerken of samengaan gaat, het handen en voeten geven gebeurt altijd samen met andere gemeenten. Uiteindelijk zal dit hele traject dan ook leiden tot een gezamenlijke vervolgstap van Haarlemmerliede en Spaarnwoude samen met (een) andere gemeente(n).

In de vervolgstappen dient de gemeenschap actief betrokken te zijn. Zowel op het inhoudelijk vlak, het ontwerpende vlak als in gedachteswisselingen. Betrokkenheid moet gegarandeerd zijn, draagvlak moet ontstaan. Bij gebrek aan draagvlak is een succesvolle transitie naar een nieuwe vorm van besturing uitgesloten.

Na de gezamenlijke vervolgstap zal wederom een besluit van de gemeenteraad gevraagd worden. Dit besluit zal bestaan uit een definitief "GO/NO GO" voor samenwerking of samengaan. Om na juni 2015 aan de besluitvorming van de gemeenteraad gevolg te kunnen geven zijn een aantal vervolgstappen nodig, die vervat zijn in een Plan van Aanpak. In onderstaand schema wordt dit schematisch weergegeven.

Afhankelijk van de politieke besluitvorming op 16 juni 2015 is er altijd een stevige vervolgstap te maken voor Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

12.4 Plan van Aanpak

Zoals eerder vastgesteld is: "Niets doen is geen optie!". De gemeenteraad neemt een besluit en laat dit opvolgen door een Plan van Aanpak, waarin handen en voeten gegeven worden aan het richtinggevend besluit op 16 juni 2015. Waar het resultaat van het voorliggend verdiepingsonderzoek op eigen kracht en vanuit de eigen visie heeft plaatsgevonden kenmerkt het Plan van Aanpak zich juist door samenwerking met één of meerdere partners. De partners zijn buurgemeenten en ook de provincie.

Het Plan van Aanpak rust op twee pijlers. Enerzijds een zakelijke en inhoudelijke pijler en anderzijds een pijler die een krachtige betrokkenheid en dialoog met de gemeenschap over dit perspectief waarborgt. In het uiteindelijke oordeel over de resultaten van het Plan van Aanpak (GO/NOGO) van de gemeenteraad wegen beide pijlers mee.

In onderstaande twee paragrafen zijn -in lijn met onze adviezen en aanbevelingen- twee Plannen van Aanpak op hoofdlijnen uitgewerkt, namelijk de twee varianten van bestuurlijke fusies, te weten de herindeling- en de herverdelingsvariant.



12.4.1 Bestuurlijke fusie (herindeling)

In het geval de gemeenteraad besluit tot een bestuurlijke fusie dienen deels dezelfde stappen te worden ondernomen als in het geval van de keuze voor een ambtelijke fusie.

- Mei 2015 – augustus 2015: het vertalen van bestaande materialen zoals het waardeprofiel en de in dit onderzoek benoemde ambities, opgaven en uitdagingen tot een profiel voor herindeling van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Wat zijn kernwaarden, wat dient overeind te blijven, wat zoekt de gemeente?

- Augustus 2015 – oktober 2015: verkennende en aftastende gesprekken met omliggende gemeenten. Het is uiterst relevant te bepalen welke gemeenten open staan voor een gemeentelijke herindeling. Het gaat er hierbij om het concreet aftasten van mogelijkheden en het zoeken naar een mogelijk gemeenschappelijke ambitie te formuleren. Het is daarbij van belang beelden op te halen en verwachtingen met elkaar te delen. Vanzelfsprekend geldt ook voor een bestuurlijke fusie dat wederzijds vertrouwen en een goede relatie van grote meerwaarde zijn.
- December 2015 – juni 2016: het opstellen van een herindelingsontwerp inclusief een bedrijfsplan en een toekomstvisie voor de nieuw te vormen gemeente. Het herindelingsontwerp leidt tot definitieve besluitvorming in de gemeenteraden. Daarna wordt dit ontwerp voorgelegd aan de provincie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.
- Juli 2016 – juli 2017: de bestuurlijke besluitvorming in de benodigde gremia (zie hierboven).
- September 2017: definitief herindelingsbesluit voor de nieuw te vormen gemeente.

12.4.2 Bestuurlijke fusie (herverdeling)

In het geval de gemeenteraad besluit tot een bestuurlijke fusie op basis van herverdeling dienen deels dezelfde stappen te worden ondernomen als in het geval van de keuze voor een ambtelijke fusie.

- Mei 2015 – augustus 2015: het vertalen van bestaande materialen zoals het waardeprofiel en de in dit onderzoek benoemde ambities, opgaven en uitdagingen tot een profiel voor herindeling van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Wat zijn kernwaarden, wat dient overeind te blijven, wat zoekt de gemeente?
- Augustus 2015 – februari 2016: verkennende en aftastende gesprekken met omliggende gemeenten en de provincie. Het gaat er hierbij om het concreet aftasten van uitgangspunten en mogelijkheden. Het opstellen van gemeenschappelijke ambities en het maken van een logische en samenhangende visie op het gebied moet hand in hand gaan met het maken van inhoudelijke arrangementen en nieuwe gebiedsgrenzen. Het is daarbij van belang beelden op te halen en verwachtingen met elkaar te delen. Vanzelfsprekend geldt ook voor een bestuurlijke fusie op basis van herverdeling dat onderling vertrouwen en een goede relatie van grote meerwaarde zijn.
- Maart 2016 – september 2016: het opstellen van een herindelingsontwerp inclusief een bedrijfsplan en een toekomstvisie voor de nieuw te vormen gemeenten. Het herindelingsontwerp leidt tot definitieve besluitvorming in de gemeenteraden. Daarna wordt dit ontwerp voorgelegd aan de provincie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.
- Oktober 2016 – augustus 2017: de bestuurlijke besluitvorming in de benodigde gremia (zie hierboven).
- September 2017: definitief herindelingsbesluit voor de nieuw te vormen gemeente.

Berenschot