

## **15. Een blik in de toekomst**

### **Meer kwaliteit**

De gemeentebesturen van Heemstede, Bloemendaal en Zandvoort hebben zich uitgesproken om zelfstandig te blijven. Dus geen bestuurlijke samenwerking of fusie met een of meer van de andere regiogemeenten. Ook aan de ambtelijke samenwerking worden grenzen gesteld. Waarom die koudwatervrees voor nauwere samenwerking? Is bestuurlijke samenwerking in de regio Zuid-Kennemerland op de wat langere termijn geen noodzaak om als gemeente ook in de toekomst nog goed te kunnen te functioneren? En is ambtelijke samenwerking daarvoor geen goede aanloop? Volgens mijn inschatting, zullen de drie randgemeenten het in de nabije toekomst moeilijk krijgen om nog te kunnen voldoen aan de eisen die het rijk, de provincie en vooral de bevolking stelt aan het gemeentebestuur. Vrijwillige, gestructureerde samenwerking van de vier gemeenten levert meer kwaliteit op dan in vier afzonderlijke gemeenten. Hierna geef ik daarvoor een aantal argumenten.

### **Geopolitiek belang**

Zuid-Kennemerland zou als een aaneengesloten gebied van veelzijdig wonen, winkelen, cultuur, monumenten, recreatie, toerisme, specifieke werkgelegenheid en het ontwikkelen van fundamentele democratie een unieke plaats kunnen innemen binnen de Randstad. Hoewel samenwerking met de randgemeenten IJmond en Haarlemmermeer noodzakelijk is, dient voorkomen te worden dat de regio Zuid-Kennemerland binnen de Randstad en de Metropool Regio Amsterdam overvleugeld wordt door de buurgemeenten. Dat kan beter als de vier gemeenten zich nauw aaneensluiten. Het is een vorm van geopolitiek belang waar de regio Zuid-Kennemerland zich niet voor hoeft te schamen. Daarmee kan ook de positie van Haarlem als provinciehoofdstad onomstreden blijven.

### **Schaalverkleining en schaalvergroting**

Dat betekent niet dat de identiteit van de gemeenten en de plaatselijke eenheden (stadsdelen, dorpen, wijken, buurten) daarmee verdwijnt. Dat leert onder meer de annexatiegeschiedenis van 1927. Hoewel het paradoxaal lijkt, zou in de toekomst de behoefte van de bevolking om zich juist plaatselijk te manifesteren, wel eens groter kunnen zijn dan nu het geval is. En dat sluit goed aan bij de wenselijkheid om de burger meer te betrekken bij het openbare bestuur en de noodzaak om de burgerparticipatie en de directe democratie in de regio Zuid-Kennemerland centraal te stellen. Een nieuw te ontwikkelen bestuursstelsel van bestuursraden voor de vroegere stadsdelen, dorpen, wijken, of buurten van de vier gemeenten is daarbij een belangrijk tegenwicht voor de centralistische invloed van een regiobeleid.

Zowel schaalverkleining als schaalvergroting zijn daarmee in het belang van de burgers. Schaalverkleining vooral vanwege de fundamentele democratie van de bevolking en schaalvergroting vooral vanwege de effectiviteit van de politiek en het bestuur om op tal van beleidsgebieden, juist meer centraal, regiogericht en gemeente en buurt overstijgend, te kunnen denken en handelen. Zoals bij de (sociale) huisvesting, het verkeer, de sociale gelijkheid, de werkgelegenheid, de sport, de recreatie, het milieubeleid, de cultuur en dergelijke. Allemaal beleidsonderwerpen die ten dienste staan van de publieke waarden van de bevolking van de regio Zuid-Kennemerland.

### **Oplossen van essentiële problemen**

Er zijn een aantal regionale problemen die reeds lang bestaan en nooit zijn opgelost. Ikzelf ben al sinds 1968 in verschillende hoedanigheden bij de politiek in Zuid-Kennemerland betrokken en constateer dat in een kleine vijftig jaar de discussies zich herhalen en niet leiden tot oplossingen. Dat geldt voor de woningnood van vooral mensen die zijn aangewezen op betaalbare huurwoningen, de verkeersproblematiek, in het bijzonder de oost-west verbinding van en naar de kust, de maatschappelijke scheidslijnen en de financiële problematiek van een aanzienlijk deel

van de bevolking en meer in het algemeen de gerichtheid van de politiek om te blijven denken binnen de kaders van de eigen woongemeente zonder voldoende oog te hebben voor de ontwikkelingen bij de “buren”.

### **De meest gewenste bestuursstructuur?**

Zet ik de vijf mogelijkheden voor een gewenste bestuursstructuur op een rij, dan valt bij regionale samenwerking van de vier gemeenten te denken aan de volgende modellen:

1. Ongestructureerd, op basis van onderwerp;
2. Gestructureerd, gebaseerd op juridisch vastgelegde samenwerkingsvormen per onderwerp;
3. Zoals het gewest Kennemerland in het verleden functioneerde op basis van een gemeenschappelijke regeling;
4. Als een fusiegemeente Zuid-Kennemerland;
5. Als een samenwerkingsvorm van colleges zoals in het verleden het Intergemeentelijke Samenwerkingsverband Kennemerland (ISK) heeft gefunctioneerd.

### **Citaat**

Voor het beantwoorden van de vraag wat in de nabije toekomst de beste bestuursstructuur voor Zuid-Kennemerland zou zijn, citeer ik eerst oud-politicus en kenner van de gemeentelijke praktijk Jacques Wallage: ‘Gemeenten moeten samenwerken. Of ze het leuk vinden of niet. Voor de kleine gemeenten is die samenwerking lijfsbehoud. Risicospreiding, doelmatigheid, bundeling van deskundigheid en krachten. Voor de grote steden geldt dat zij in agglomeratieverband de kleinere gemeenten nodig hebben om de dynamiek op te vangen.’<sup>i</sup>

### **Keuze**

De modellen 1 en 2 zijn minder geschikt vanwege de geconstateerde spanning tussen de politiek en het bestuur: de gemeenteraden die te ver op afstand komen van de colleges van B. en W. en de ambtenaren. Terug naar een samenwerkingsverband op basis van een gemeenschappelijke regeling, zoals het gewest Kennemerland was tussen 1973 en 2001, is ook geen optie. Vooral vanwege de ingewikkelde en ondoorzichtige politieke structuur en de daaruit voortvloeiende onduidelijkheden over de bevoegdheden van het algemene bestuur (de Kennemerraad) versus de gemeenteraden in de aangesloten gemeenten.<sup>ii</sup>

### **Fusiegemeente Zuid-Kennemerland**

Wellicht niet verrassend, gaat mijn voorkeur voor de toekomst uit naar model 4, een fusiegemeente Zuid-Kennemerland. De gemeentestructuur is sinds de invoering van de Gemeentewet in 1851 nog steeds de meest voor de hand liggende constructie om nieuwe regionale vraagstukken het hoofd te bieden binnen een daarop ingericht politiek stelsel. Voor een groot aantal gemeentelijke onderwerpen zijn deeloplossingen te vinden, maar niet voor de onderlinge samenhang. Dat is wel mogelijk voor een fusiegemeente Zuid-Kennemerland. Interessant is daarbij de opvatting van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, vastgelegd in een brief aan de gemeente Bloemendaal van 15 april 2019. “Wij willen bestuurskrachtige regio's bevorderen en gaan ervan uit dat gemeenten hun bestuurskracht bekijken in samenhang met de regio waarvan zij deel uitmaken”. Fusie komt pas aan de orde bij “situaties waarin sprake is van evidente bestuurskrachtproblemen van gemeenten”.<sup>iii</sup> Wat mijn inschatting betreft: voor zover dat nu al niet op onderdelen aan de orde is, kan dat in de toekomst wel het geval zijn.

### **Historische bevestiging**

Bovendien geldt voor Zuid-Kennemerland dat Haarlem en de randgemeenten historisch met elkaar verbonden zijn, wat binnen een fusiegemeente in een hedendaagse vorm bevestigd kan worden. Verder verdwijnen de binnengrenzen, die vaak tegenstellingen hebben veroorzaakt en worden de historische leef-gebieden die door de annexatie van 1927 uit elkaar zijn getrokken weer bij elkaar gevoegd.<sup>iv</sup> Ook is de bestuurskracht gediend met een hoger salarisniveau van

zowel de gemeenteraad, het college als de ambtenaren wat het aantrekkelijk maakt om in een dergelijke structuur te functioneren.

### **Digitalisering wordt een essentiële factor voor de fusiegemeente Zuid-Kennemerland**

De verdere ontwikkeling van de digitalisering heeft grote invloed op de vraag of de huidige vier regiogemeenten de stap naar een fusiegemeente Zuid-Kennemerland in de toekomst zullen zetten. Reeds nu zijn er symptomen dat de digitalisering van de bedrijfsvoering van de gemeente en de communicatie met de burgers eerder een last dan een lust betekenen. Maar in de toekomst zullen de mogelijkheden van de digitalisering steeds uitgebreider en tegelijk dwingender en minder goed beheersbaar worden zonder een ambtelijk apparaat met medewerkers die met de digitalisering kunnen omgaan. Net zoals in het verleden de juridische kennis een ruim beslag legde op de kwaliteit van de medewerkers, zal dat in de toekomst ook gelden voor de digitalisering. Sterker nog, wetgeving, uitvoering van de wetten en regels en de digitalisering zullen elkaar in hoge mate versterken. Daarvoor is een nieuw soort ambtenaar nodig, ondersteund door hoog gekwalificeerde specialisten in eigen dienst van de gemeente.

### **Geen sinecure**

Om de stap te maken van vier historische gemeenten naar een fusiegemeente Zuid-Kennemerland waar de functionaliteit centraal komt te staan, is geen sinecure. Dat blijkt uit de fusiegeschiedenis van Haarlem tussen 1900 en 1927, die nog steeds doorwerkt, en uit ervaringen elders. Fusie van gemeenten levert meestal heftige emotie van de bevolking op die vaak wordt overgenomen door de politiek. Het besturen van veel gemeenten is moeilijker, veeleisender, grimmig en riskant geworden. En het laatste niet alleen voor de burgemeester. De toekomstige rol van de burgemeester, al dan niet gekozen, zal - sowieso - aan verandering onderhevig zijn. Maar als de burgemeester uit de vuurlinie wordt gehaald, zoals Bernt Schneiders bepleit, komt er voor haar of hem juist nog meer ruimte om leiding te geven aan het oplossen van de wezenlijke problemen van de regionale bevolking.<sup>v</sup> Nieuw is daarbij dat de burgemeester het boegbeeld moet worden van de fundamentele democratisering van de gemeente. Daarom is het wellicht wenselijk om naar een fusiegemeente toe te groeien door eerst te werken met een ISZK, de afkorting van Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Zuid-Kennemerland.

### **ISZK nieuwe stijl**

Het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Kennemerland (ISK) van de colleges van B. en W. uit het verleden heb ik zelf nog meegemaakt als wethouder van Haarlem. Dat was vooral defensief bezig met grensoverschrijdende problemen. Een aantal onderwerpen zijn verleden tijd, een aantal bestaan nog steeds. Die gevoegd bij de hedendaagse problematiek leveren een programma met een beperkt aantal hoofdpunten: de sociale woningnood, het doorgaande verkeer, het klimaat, de milieulast van de Hoogovens en Schiphol, de groeiende tegenstellingen in de bevolking, de fundamentele democratie e.d. Dat is voldoende basis om - zonder ingewikkelde structuren - toch gezamenlijk te zoeken naar regionale oplossingen door de gezamenlijke colleges. Dus meer inhoud, op basis van onderling vertrouwen dan juridische vormgeving van de besluiten. Voorstellen formuleren door de gezamenlijke colleges die ter bekrachtiging worden voorgelegd aan de gemeenteraden.

Het voorgaande sluit nauw aan bij een passage uit de brief van Gedeputeerde Staten van 15 april 2019. "Gelet op de opgaven waarvoor gemeenten staan, is regionale samenwerking onmisbaar. Het opstellen van regionale samenwerkingsagenda's draagt bij aan de doelstelling tot versterking van de bestuurskracht. Ons college pleit daarbij voor congruente samenwerkingsverbanden en vraagt daarbij nadrukkelijk aandacht voor de inrichting van de democratische legitimiteit die daarbij hoort". Als dat voldoende werkt, kan daarmee wellicht in de toekomst de stap naar de fusiegemeente Zuid-Kennemerland worden gezet.

---

## Hoofdstuk 15. Een blik in de toekomst

<sup>i</sup> Geciteerd in *het Haarlems Dagblad van 12 december 2017*. Een soortgelijke mening staat ook in het *Rapport Probleemverkenning* van de Staatscommissie parlementair stelsel.

<sup>ii</sup> Lees daar voor ook de beschouwing over het gewest Kennemerland in mijn boek *Politiek in Bloemendaal. Zelden deed ik iets alleen*. Bladzijde 139-140.

<sup>iii</sup> Brief van Gedeputeerde Staten aan de gemeente Bloemendaal van 15 april 2019. Het provinciale beleid is vastgelegd in het beleidskader “Bestuurskrachtige regio’s in Noord-Holland”, (2013).

<sup>iv</sup> Zo is de gemeente Bloemendaal in 1927 het aansluitende Zijlweggebied en het Ramplaankwartier kwijt geraakt aan Haarlem. Die vormden met het dorp Overveen historisch een eenheid en dat is maatschappelijk nog steeds het geval. In de fusiegemeente kunnen de banden weer versterkt worden. Ook is de historische en maatschappelijke relatie van Heemstede en Bennebroek verbroken door de fusie van de gemeente Bennebroek met de gemeente Bloemendaal in 2007/2008. Dat wordt in een fusiegemeente mogelijk weer wat hersteld. Tussen Aerdenhout (gemeente Bloemendaal) en Bentveld (gemeente Zandvoort) bestaat al jaren een historische en maatschappelijke samenhang. Maar wel in twee gemeenten. Door het wegvallen van de gemeentegrens worden beide gebieden mogelijk nog meer op elkaar betrokken. Dat geldt ook voor de woonwijken van Haarlem-Zuid en Heemstede en tussen het Haarlemse Oosterduin en het Aerdenhoutse Oosterduin.

<sup>v</sup> Bernt Schneiders, ‘Haal burgemeester uit vuurlinie’, *Haarlems Dagblad* van 15 december 2018.