

ONDERZOEK SAMENWERKING SOCIAAL DOMEIN HAARLEM - ZANDVOORT

Opdrachtgever: Gemeenten Haarlem en Zandvoort
Project: Onderzoek samenwerking sociale domein
Rapport: Definitief
Datum: 6 september 2013

WagenaarHoes Organisatieadvies
Hoofdstraat 69, Driebergen

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
1.1.	Aanleiding	3
1.2.	Scope, opdracht en werkwijze onderzoek	4
1.3.	Leeswijze rapport	5
2.	Context	6
2.1.	Omschrijving huidige situatie	6
2.2.	Opgaven en ontwikkelingen	12
3.	Varianten en wijze van vergelijking	15
3.1.	Verschillende varianten	15
3.2.	Wijze van vergelijking varianten	15
4.	Variant 0: Geen verdergaande samenwerking	18
4.1.	Omschrijving	18
4.2.	Vergelijking diverse onderwerpen	18
4.3.	Toetsing varianten aan criteria	20
5.	Variant 1: Centrumgemeentemodel	22
5.1.	Omschrijving variant	22
5.2.	Vergelijking diverse onderwerpen	22
5.3.	Toetsing variant aan criteria	29
6.	Variant 2: Uitvoeringsdienst	30
6.1.	Omschrijving variant	30
6.2.	Vergelijking diverse onderwerpen	31
6.3.	Toetsing variant aan criteria	35
7.	Conclusies en advies	37
7.1.	Conclusies	37
7.2.	Advies	39

Bijlagen

1. INLEIDING

1.1. AANLEIDING

De gemeenten Haarlem en Zandvoort willen een verdergaande samenwerking aangaan op diverse terreinen met als oogmerk optimalisatie van de dienstverlening. Samenwerking op het terrein van uitvoering sociale zaken (SoZa) en uitvoering Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is een eerste stap in dat kader. Beide colleges van burgemeester en wethouders hebben voor die eerste stap in de samenwerking de intentie uitgesproken om “per 1 januari 2014 te streven naar een intergemeentelijke samenwerkingsorganisatie voor de uitvoering van de lokale sociale zekerheid en de taken in het kader van de Wmo van twee gemeenten”.

Het gaat hier om de uitvoering van het beleid gericht op het verbeteren van de sociale positie van een buurt en haar bewoners. Daarvoor is het nodig dat alle netwerken, instellingen, scholen, ondernemers en individuele bewoners die daaraan een bijdrage kunnen leveren, in positie worden gebracht. De komende jaren verandert er veel in dit domein. Door overheveling van rijkstaken (decentralisaties) krijgt de gemeente er nieuwe taken, nieuwe doelgroepen en nieuwe maatschappelijke partners bij. Daarnaast is er ook sprake van flinke kortingen op de gemeentelijke budgetten. Deze veranderingen zijn evenzoveel uitdagingen voor de gemeenten Haarlem en Zandvoort om hun beleid in het sociale domein ook in de toekomst goed te kunnen (blijven) uitvoeren. Beide gemeenten zijn daarom druk doende hervormingen in dit sociaal domein voor te bereiden en in te voeren. Bij deze hervormingen wordt uitgegaan van mogelijkheden en talenten die mensen hebben en niet van hun beperkingen. Het vertrekpunt is zelfredzaamheid en eigen kracht van mensen en de kracht van hun sociale omgeving of netwerk. Wat de burger zelf kan moet de overheid vooral niet willen overnemen. Wel bieden de gemeenten een vangnet voor mensen die tijdelijk of blijvend in een kwetsbare positie verkeren en voor wie het moeilijk is om eigen kracht te ervaren of wie geen steunnetwerk heeft.

Hoewel de colleges de intentie hebben uitgesproken om samen te werken op het terrein van sociale zaken, willen ze eerst meer inzicht krijgen in de consequenties daarvan voordat ze hierover definitief een besluit nemen. Daarom willen ze als een eerste vervolgstap een businesscase laten opstellen. Aan WagenaarHoes is de opdracht verstrekt om zo'n onderzoek uit te voeren en de gemeenten te adviseren bij hun keuze voor verdergaande samenwerking op dit gebied.

1.2. SCOPE, OPDRACHT EN WERKWIJZE ONDERZOEK

Het onderzoek is er op gericht om antwoord te geven op de volgende vragen:

- Welke vorm van samenwerking is het meest passend?
- Draagt deze samenwerkingsvorm bij aan:
 - De continuïteit van het primaire proces bij de uitvoering van de lokale sociale zekerheid?
 - De effectiviteit (kwaliteit) van de dienstverlening?
 - De efficiëntie van de uitvoering?
- Wat is het draagvlak (de haalbaarheid) van de samenwerkingsvorm?
- Welke kosten en baten brengt de samenwerkingsvorm op korte en langere termijn met zich mee?
- Wat zijn mogelijke personele consequenties? En wat zijn de effecten op aangrenzende organisatieonderdelen?

Het onderzoek bestond uit verschillende stappen. In de eerste stap zijn, naast het bestuderen van schriftelijke documenten, (groeps- en individuele) gesprekken met verschillende betrokkenen bij de mogelijke samenwerking gevoerd. Het doel van deze gesprekken was om inzicht te krijgen hoe men tegenover de samenwerking en het onderzoek aankijkt. Het ging hierbij om te achterhalen of de beelden, ideeën en verwachtingen met elkaar overeenkomen of niet.

Vervolgens is in stap twee een werkconferentie met een selectie van medewerkers gehouden. Het doel van deze bijeenkomst was om informatie te verkrijgen over de huidige situatie van de twee gemeenten. Het ging onder meer om informatie gericht op de inhoud van het takenpakket en op welke wijze deze nu wordt uitgevoerd, welke functies daarbij betrokken zijn, de relevante ontwikkelingen (extern/intern) en de overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten qua inhoud en organisatie. Ook is, met medewerking van verschillende medewerkers, in de tweede stap (aanvullende) informatie verzameld op het gebied van personeel, kengetallen behandelde aanvragen en financiële gegevens.

Stap drie bestond uit het houden van een tweede werkconferentie met een andere selectie van medewerkers. Deze bijeenkomst was gericht op het met elkaar te werken aan het beantwoorden van verschillende vragen over verschillende varianten van samenwerking. Deze vragen waren onder meer gericht op de inhoud van de samenwerking, op welke wijze deze samenwerking kan worden georganiseerd en wat dat betekent voor de twee gemeenten.

Conform opdrachtformulering is niet onderzocht of Haarlem en Zandvoort de best passende partners voor samenwerking zijn. Deze vraag zat dus niet in de scope van het onderzoek. In het verleden hebben beide gemeenten al met andere gemeenten in de regio gesproken over een mogelijke vergaande samenwerking, maar dat heeft om verschillende redenen niet tot het gewenste resultaat geleid.

De verschillende varianten worden op een aantal onderwerpen met elkaar vergeleken en aan de hand van een aantal criteria gescoord. Deze zijn formeel niet vastgesteld door colleges van B&W of raden, maar zijn afgeleid uit de opdracht en de verschillende gesprekken die daarover plaatsvonden met de opdrachtgevers.

In de oorspronkelijke opdrachtformulering werd aangegeven dat het met name ging over samenwerking op de uitvoeringstaken in het sociale domein. Tijdens het onderzoek is door de opdrachtgevers ook gevraagd te kijken naar de consequenties als ook op beleidstaken wordt samengewerkt.

Dit rapport is opgesteld aan de hand van de verkregen informatie uit de verschillende stappen, aangevuld met ervaringsgegevens van andere soortgelijke trajecten. Er is door de opdrachtgever bewust voor deze aanpak gekozen en niet voor een expertaanpak om de medewerkers maximaal mee te nemen met de ontwikkelingen en de totstandkoming van de rapportage.

1.3. LEESWIJZE RAPPORT

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 wordt de context beschreven. In de eerste paragraaf is een korte weergave van de huidige situatie van de twee gemeenten afzonderlijk en gezamenlijk opgenomen. Voor diverse aandachtsgebieden is de huidige situatie verder uitgewerkt in de verschillende bijlagen. In de tweede paragraaf zijn de belangrijkste strategische opgaven en de algemene ontwikkelingen opgenomen die in de komende jaren grote consequenties hebben voor de twee gemeenten.
- In hoofdstuk 3 wordt in de eerste paragraaf ingegaan op de varianten die er in theorie mogelijk zijn en welke er verder worden uitgewerkt. De tweede paragraaf gaat over de wijze waarop deze varianten met elkaar en met de huidige situatie worden vergeleken.
- Hoofdstuk 4, 5 en 6 gaan over de drie varianten. Per variant wordt eerst een omschrijving gegeven. Vervolgens worden de uitkomsten van de vergelijking op verschillende onderwerpen gegeven per variant. En tot slot is de toetsing van de variant op de criteria opgenomen.
- De conclusies van het onderzoek zijn terug te vinden in hoofdstuk 7.

2. CONTEXT

2.1. OMSCHRIJVING HUIDIGE SITUATIE

In deze paragraaf volgt een korte weergave van de huidige situatie van de twee gemeenten afzonderlijk en gezamenlijk¹.

2.1.1. GEMEENTE HAARLEM

Haarlem is een gemeente met ruim 153.000 inwoners² en is daarmee, na Amsterdam, naar inwonertal de tweede stad van Noord-Holland. De belangrijkste kenmerken van deze gemeente zijn:

- Haarlem wil voor zijn inwoners een levendige en veilige stad zijn met veel aandacht voor een leefbare woonomgeving en voldoende voorzieningen voor alle leeftijdsgroepen.
- Het historische karakter van de binnenstad vormt een prachtige identiteit tezamen met de uitgebreide mogelijkheden voor winkelen, uitgaan en culturele ontspanning en de ligging vlakbij zee, duinen en recreatiegebieden.
- In Haarlem is 16% (bijna 25.000 inwoners) 65 jaar of ouder. Dit percentage komt nagenoeg overeen met het landelijk gemiddelde. Het percentage eenpersoonshuishoudens is in deze gemeente hoger dan het landelijk gemiddelde. Daarentegen zijn er procentueel minder gehuwde paren met kinderen dan in heel Nederland. Het aantal autochtone inwoners is in Haarlem procentueel lager dan in Zandvoort en het landelijk gemiddelde (zie bijlage 1).
- De ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem kent zes hoofdafdelingen, een concernstaf en een stafafdeling Middelen en Services, met aan het hoofd van de organisatie de gemeentesecretaris. Er zijn twee hoofdafdelingen betrokken bij de uitvoering van taken in het sociale domein: de hoofdafdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) en het team Wmo-voorzieningen van de hoofdafdeling Dienstverlening. In het najaar 2013 wordt dit team ook ondergebracht bij de hoofdafdeling SozaWe (zie bijlage 2).
- In de afgelopen tijd zijn er diverse reorganisaties in de gemeente Haarlem geweest. Onlangs is de reorganisatie op de hoofdafdeling SoZaWe grotendeels gerealiseerd. Sinds mei 2013 zijn de medewerkers geplaatst op de verschillende (soms voor hen nieuwe) functies binnen de nieuwe structuur van de hoofdafdeling. Een aantal andere medewerkers is ontslagen of boventallig verklaard. En zoals het er nu uitziet, zal dit niet de laatste reorganisatie binnen de gemeente Haarlem zijn.
- In Haarlem is er sprake van een afname van het aantal bijstandsuitkeringen in 2012 ten opzichte van 2011 (= -1%). Hierbij scoort ze beter dan het landelijk gemiddelde (= 3%) en Zandvoort (= 17%).
- In Haarlem is de totale formatie voor het sociale domein 148,8 fte, gevormd door 170 medewerkers³. Van dit aantal zijn 140 medewerkers (= 120,9 fte) werkzaam in de

¹ Het gaat hier niet alleen om bevindingen, die door WagenaarHoes in het onderzoek zijn gedaan. Waar geen verwijzing naar een bijlage wordt gedaan, is overgenomen uit verschillende bronnen (zie volgende voetnoten).

² Peildatum: 1 januari 2013.

³ Het gaat hier om de formatie van de hoofdafdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het team WMO van de hoofdafdeling Dienstverlening.

uitvoering. De grootste groep medewerkers, 40% is tussen 45 – 54 jaar oud. Percentueel ligt dit hoger dan het landelijk gemiddelde (= 34%). In totaal zijn er 27 medewerkers (= 16%) 55 jaar of ouder, waarvan 8 personen 60 jaar of ouder zijn. Deze groep zal naar verwachting binnen 10 jaar met pensioen gaan. Dit betekent een verlies van de nodige kennis en ervaring van deze medewerkers.

- Gemeente Haarlem heeft (voor uitvoering en beleid gezamenlijk) 16 boventallige medewerkers door de afgelopen reorganisatie op de hoofdafdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Conform het sociaal statuut wordt voor deze medewerkers maximaal 12 maanden gezocht naar een passende of geschikte functie binnen of buiten de gemeentelijke organisatie. Als na afloop van deze periode er geen functie voor deze medewerker is gevonden en er is wel voldoende inspanning hiervoor gedaan, kan de medewerker ontslagen worden (zie bijlage 5)⁴.

2.1.2. GEMEENTE ZANDVOORT

De badplaats Zandvoort telt 16.593 inwoners. Het is omgeven door (inter)nationaal beschermde natuurgebieden en de Noordzee. De belangrijkste kenmerken van deze gemeente zijn:

- Zandvoort wil dat de steeds mobieler wordende mens blijft kiezen voor Zandvoort als plek waar men graag woont en recreëert.
- Deze gemeente leeft van het toerisme en is ook bekend van een Formule 1-circuit, het Circuit Park Zandvoort. Per jaar ontvangt Zandvoort om en nabij de 4 miljoen toeristen, waarvan meer dan een miljoen verblijfstoeristen.
- In Zandvoort is 24% (bijna 4.000 inwoners) 65 jaar of ouder. Dit percentage ligt een stuk hoger dan het landelijk gemiddelde (= 17%). Net zoals in Haarlem is het percentage eenpersoonshuishoudens in deze gemeente hoger dan het landelijk gemiddelde. Daarentegen zijn er percentueel minder gehuwde paren met kinderen dan in heel Nederland. Het percentage niet-westerse allochtonen in Zandvoort is een stuk lager dan in Haarlem en de rest van Nederland. (zie bijlage 1).
- De ambtelijke organisatie van de gemeente Zandvoort bestaat uit vier afdelingen en een stafafdeling, met aan het hoofd van de organisatie de gemeentesecretaris. De taken voor het sociale domein worden uitgevoerd door de afdeling Maatschappelijk zaken en Dienstverlening (MD). De afdeling kent drie teams, te weten de frontoffice, de backoffice en het beleidsteam. Daarnaast heeft de afdeling ook twee medewerkers die werkzaam zijn in het gemeentelijk museum (zie bijlage 2).
- In de afgelopen jaren hebben er weinig reorganisaties in de gemeente Zandvoort plaatsgevonden, in tegenstelling tot gemeente Haarlem.
- Als je kijkt naar het aantal openstaande Wmo-voorzieningen per inwoner, dan scoort Zandvoort in 2012 hoger dan Haarlem: 14,5% versus 13,4%. Maar als je kijkt naar het aantal ingediende Wmo-aanvragen per inwoner in 2012, dan scoort Zandvoort lager dan Haarlem: 3,7% versus 4,5%.
- Bij Zandvoort is er sprake van een grote toename van het aantal bijstandsuitkeringen in 2012 ten opzichte van 2011 (= 17%). Hierbij scoort ze een stuk hoger dan het landelijk gemiddelde (= 3%). In Haarlem is juist sprake van een afname van het aantal uitkeringen. De uitputting van het budget voor zowel bijstand als participatie is in Zandvoort in 2012 dan ook substantieel hoger dan in Haarlem en het gemiddelde van de rest van Nederland.

⁴ Bronnen: informatie over Structuurplan Haarlem 2020 op de site www.haarlem.nl

- In het voorjaar 2013 is door het bureau Nautus onderzoek gedaan naar de overschrijdingen met betrekking tot de Wet werk en bijstaand (WWB) in 2012 door de gemeente Zandvoort. In haar rapport heeft Nautus een aantal bevindingen (met aanbevelingen tot verbetering) gedaan op zowel concernniveau als op het niveau van de afdeling MD. Naar aanleiding van dit rapport heeft gemeente Zandvoort een plan van aanpak opgesteld en (deels) ten uitvoering gebracht. Dit plan is op 19 juni besproken in de raad.
- In het onderzoek werd de krappe formatie en de daarmee samenhangende kwetsbaarheid als zwakke punt van gemeente Zandvoort benoemd (zie bijlage 3).
- De totale formatie voor het sociale domein in Zandvoort is 23,8 fte⁵, gevormd door 28 medewerkers. Van dit aantal zijn 20 medewerkers (= 16,1 fte) werkzaam in de uitvoering. De grootste groep medewerkers is tussen 55 – 59 jaar oud. Het gaat hier om ruim 39%. Dit is afwijking van het landelijk gemiddelde. Landelijk gezien is de grootste groep medewerkers tussen 45 – 54 jaar. In totaal zijn er 11 medewerkers 55 jaar of ouder. Deze groep zal naar verwachting binnen 10 jaar met pensioen gaan. Dit betekent een verlies van de nodige kennis en ervaring van deze medewerkers (zie bijlage 5)⁶.

2.1.3. HUIDIGE TAKENPAKKET SOCIALE DOMEIN

In het onderzoek gaat het om de samenwerking op het sociale domein. Het gaat hier met name om de uitvoering van de lokale sociale zekerheid (de WWB en aanverwante regelingen) en de taken in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Globaal omvat dit de volgende taken:

Uitvoering lokale sociale zekerheid

- Klantcontact (digitaal, face-to-face, telefonisch)⁷
- Behandelen aanvragen IOAW/IOAZ/BBZ/WWB en voor kinderopvang
- Uitvoeren minimabeleid en schulddienstverlening
- Afleggen huisbezoek
- Beschikken en afhandelen aanvragen (inclusief financiële en administratieve afhandeling)
- Toetsen besluiten en behandeling bezwaar/klacht
- Handhaving en terugvordering

Uitvoering Wmo-taken

- Klantcontact (digitaal, face-to-face, telefonisch)
- Behandelen aanvragen Wmo-voorzieningen en gehandicaptenparkeerkaart
- Afleggen huisbezoek
- Beschikken en afhandelen aanvragen (inclusief levering voorzieningen en administratieve afhandeling)
- Toetsen besluiten en behandeling bezwaar/klacht

In bijlage 3 zijn deze taken nader gespecificeerd, uitgesplitst naar de Wmo en de lokale sociale zekerheid (= WWB en aanverwante regelingen).

⁵ Op de afdeling 'Maatschappelijk domein' zijn ook twee medewerkers van het museum werkzaam. Deze zijn **niet** in deze formatie meegenomen.

⁶ Bronnen: 'Zandvoort, Parel aan Zee: Structuurvisie 2025 met toekomstvisie 2040', onderzoeksrapport 'WWB-overschrijdingen 2012 gemeente Zandvoort' van bureau Nauta (mei 2013)

⁷ Het klantcontact bestaat ook uit de functies informatie, advies en doorverwijzing.

2.1.4. BESTAANDE SAMENWERKING HAARLEM EN ZANDVOORT

Op dit moment wordt op een aantal taken al door Haarlem en Zandvoort samengewerkt. Voor wat betreft de Wmo werken de twee gemeenten (ook met andere gemeenten uit de regio) samen aan de ontwikkeling en voorbereiding van de verschillende decentralisaties.

Voor wat betreft de WWB heeft Zandvoort de volgende taken aan Haarlem uitbesteed:

- Handhaving (onder meer boetes en huisbezoeken);
- Schuldienstverlening.
- Deel van aanvragen in het kader van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz);

Haarlem brengt hiervoor kosten in rekening bij Zandvoort. Hierbij wordt uitgegaan van het aantal uren x uurtarief. Dit uurtarief is gebaseerd op functieschaal 9 met een opslag voor overheadskosten⁸.

Beide gemeenten hebben (een deel van) hun re-integratietaken uitbesteed aan Paswerk⁹.

2.1.5. REGIONALE CONTEXT

Zowel de gemeente Zandvoort als Haarlem behoren tot de regio Zuid-Kennemerland, samen met de gemeenten Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Heemstede. De sociale diensten van de vier omliggende gemeenten Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Heemstede werken samen in de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken (IASZ). De IASZ verzorgt onder meer de bijstand, bijzondere bijstand, regelingen voor minima en andere inkomensregelingen voor deze gemeenten.

Aan de zuidkant (over de provinciegrens heen) grenst Zandvoort aan de gemeente Noordwijk. Deze gemeente heeft samen met de andere gemeenten in de Bollenstreek (Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout en Teijlingen) de Intergemeentelijke Sociale Dienst Bollenstreek (ISD) gevormd. De ISD voert voor deze gemeenten de taken uit op het gebied van de sociale zekerheid en de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Naar aanleiding van de brief van minister Plasterk d.d. 15 maart 2013 over de vormgeving van samenwerkingsverbanden in het kader van de decentralisaties hebben Haarlem en Zandvoort aangegeven dat:

- Zij voor de uitvoering van de taken op regionaal niveau (= het zogenaamde b-niveau¹⁰) samenwerken met andere gemeente in Zuid-Kennemerland (Bloemendaal, Haarlemmerliede en Heemstede); op onderdelen werken de gemeenten in Zuid-Kennemerland samen met de IJmondgemeenten (Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest en Velsen);

⁸ Voor 2013 is het uurtarief € 93.

⁹ Paswerk is een re-integratiebedrijf voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Er zijn totaal bijna 1.200 mensen bij en via Paswerk werkzaam, vooral op basis van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet Werk en Bijstand. Paswerk voert deze re-integratietaken uit voor de vijf gemeenten in de regio Zuid-Kennemerland.

¹⁰ Denk daarbij aan taken op het terrein van inkoop van bepaalde vormen van ondersteuning en zorg, maar ook aan de sociale werkvoorziening.

- Voor de uitvoering van taken op bovenregionaal niveau (het zogenaamde c-niveau¹¹) er niet gewerkt wordt met congruente regio's. Maar gekozen is voor samenwerkingsverbanden die recht doen aan de diversiteit en dynamiek die past bij het sociale domein (maatwerk boven blauwdruk dus). Zo worden taken op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering georganiseerd op het niveau van de veiligheidsregio¹².

2.1.6. AANDACHTSPUNTEN VOOR SAMENWERKING

In het onderzoek zijn diverse punten naar voren gekomen waar in (het verandertraject van) de samenwerking rekening mee gehouden moet worden. Om toch te zorgen dat de samenwerking succesvol wordt, is het van belang om daar voldoende aandacht en energie aan te besteden. Hieronder zijn de belangrijkste aandachtspunten benoemd:

- Bij de twee gemeenten is het mentaal perspectief van de betrokken medewerkers ten aanzien van de samenwerking en de mate van energie hierbij verschillend. Op zich is men in Zandvoort niet tegen Haarlem, maar geeft het merendeel van de betrokken medewerkers de voorkeur aan samenwerking met gemeenten van gelijke grootte. Men betreurt dan ook dat eerdere gesprekken met de drie omliggende gemeenten Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Heemstede niet tot samenwerking heeft geleid. Ook de verschillende (afgeronde en toekomstige) reorganisaties in Haarlem en de ontslagen die daarbij vielen, dragen niet bij aan het draagvlak voor samenwerking met deze gemeente. Veel betrokken medewerkers in Zandvoort geven aan te vrezen voor hun baan (op langere termijn) door de samenwerking met Haarlem. In gemeente Haarlem staan de betrokken medewerkers door de reorganisaties meer afwachtend tegenover de voorgenomen samenwerking. Veel medewerkers zijn nog druk bezig invulling te geven aan hun (soms nieuwe) functie na de recente reorganisatie op de hoofdafdeling SoZaWe en zijn niet bezig met de samenwerking met Zandvoort. Uit de gesprekken kwam naar voren dat er sprake is van verandermoedigheid in meer of mindere mate bij de betrokken medewerkers.
- De cultuur in de twee gemeentelijke organisaties is zeer verschillend. In Zandvoort werken veel medewerkers in het sociale domein al een lange tijd bij de gemeente en met elkaar in hetzelfde team. Ze kennen elkaar daardoor goed en weten wat ze aan elkaar hebben. Er is weinig sprake van (grote) veranderingen. Dit alles heeft z'n effect op de cultuur van de organisatie. Bij gemeente Haarlem kennen veel medewerkers, mede door de reorganisaties en de schaalgrootte, elkaar minder. Er is dan ook sprake van een minder hechte, meer zakelijke cultuur dan bij Zandvoort¹³.
- In beide gemeenten heeft men zowel digitaal, telefonisch als face-to-face contacten met de cliënten. In de huidige situatie blijken de openstelling van het loket en de telefonische spreekuren verschillend qua tijdstip en qua lengte¹⁴. Op zich is dit geen probleem. Ook in de samenwerking kan er sprake zijn van verschillen in de dienstverlening naar burgers, door mogelijke andere wensen c.q. beleidskeuzes van

¹¹ Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het organiseren van specifieke taken of specialistische zorg voor bepaalde groepen.

¹² Bron: Collegebesluit Haarlem over de regionale samenwerking voor de decentralisaties AWBZ en Jeugd, d.d. 28 mei 2013.

¹³ Dit geldt vooral bij de hoofdafdeling SoZaWe en minder voor het team WMO.

¹⁴ Zo kent gemeente Haarlem een avondopenstelling voor het loket en Zandvoort niet.

de twee gemeenten. Maar het is wel iets waarover in het verandertraject gesproken moet worden.

- De samenstelling van de bevolking van de twee gemeente is qua leeftijdsopbouw en qua afkomst verschillend. In Zandvoort ligt het percentage inwoners van 65 jaar en ouder een stuk hoger dan in Haarlem en het landelijk gemiddelde. Gemeente Haarlem blijkt ten opzichte van Zandvoort en het landelijk gemiddeld percentage minder autochtonen inwoners te hebben. Het percentage niet-westerse allochtonen in Zandvoort is een stuk lager dan in Haarlem en het gemiddelde in de rest van Nederland.
- De ontwikkeling van de bijstand verloopt in de twee gemeenten zeer verschillend. Bij Zandvoort is er sprake van een grote toename van het aantal bijstandsuitkeringen in 2012 ten opzichte van 2011 (= 17%). Hierbij scoort ze een stuk hoger dan het landelijk gemiddelde (= 3%). In Haarlem is juist sprake van een afname van het aantal uitkeringen. De uitputting van het budget voor zowel bijstand als participatie is in Zandvoort in 2012 dan ook substantieel hoger dan in Haarlem en het gemiddelde van de rest van Nederland.
- Voor zowel de Wmo- als de WWB-taken geldt dat de taakverdeling tussen de frontoffice en backoffice in de twee gemeenten verschillend is. In Zandvoort worden veel meer taken gedaan door de medewerkers van de frontoffice en ligt de knip oftewel het overdrachtsmoment naar backoffice veel later dan in Haarlem. Daarentegen voert Haarlem meer taken uit dan in Zandvoort. Daarom is het moeilijk om de caseload van de verschillende functies in de front- en backoffice met elkaar te vergelijken.
- Als de uitvoeringsformatie van de twee gemeenten wordt afgezet tegen de kengetallen voor de instroom WWB en aanvragen Wmo in 2012, blijkt dat het aantal nieuwe dossiers voor WWB en Wmo in totaal per fte bij Haarlem een stuk hoger is dan in Zandvoort (zie paragraaf 5.4 van bijlage 5).
- Voor beide gemeenten geldt dat de meeste medewerkers in schaal 9 zitten. Maar er is bij gemeente Haarlem meer sprake van specialisaties en diversiteit in functies. Dit geldt zowel voor de uitvoering als het management. Ook de inhoud en invulling van de functies is verschillend bij de twee gemeenten.
- Uit de begrotingscijfers 2013 blijkt dat de kosten per fte in Haarlem hoger ligt dan in Zandvoort. Dit wordt vooral veroorzaakt door de hogere overheadkosten (uitgesplitst naar centraal en decentraal) die worden doorberekend naar de verschillende afdelingen (zie bijlage 6).
- In Haarlem werkt men alleen digitaal. Alle dossiers zijn via het computersysteem terug te vinden en mee te werken. Haarlem kent dan ook flexibele werkplekken. In Zandvoort is er nog sprake van papieren dossiers. De medewerkers werken wel met een computersysteem (een andere dan in Haarlem), maar niet uitsluitend. En de medewerkers hebben allemaal een vaste werkplek.
- Bij de uitvoering van de verschillende taken in het sociale domein zijn nog diverse andere afdelingen betrokken. Hierbij kan gedacht worden aan onder meer:
 - Verschillende onderdelen van de stafafdeling Middelen & Services, het Digiteam en het team Personen, bedrijven en omgeving en het bedrijfsbureau van de hoofdafdeling Dienstverlening voor gemeente Haarlem.
 - Diverse teams van de afdeling Publieke dienstverlening en de stafafdeling Strategie en Ondersteuning en het Loket Zandvoort voor gemeente Zandvoort.

2.2. OPGAVEN EN ONTWIKKELINGEN

In deze paragraaf zijn de belangrijkste strategische opgaven en de algemene ontwikkelingen opgenomen, die in de komende jaren grote consequenties hebben voor de twee gemeenten.

2.2.1. DECENTRALISATIES

In de komende jaren worden gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg, de begeleiding uit de AWBZ en de Participatiewet¹⁵. Vanaf 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor de jeugdzorg. De decentralisaties in het kader van de Participatiewet en begeleiding uit de AWBZ zijn opgeschort, na de val van het vorige kabinet.

De decentralisaties stellen forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten: bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken adequaat uit te voeren en deze integraal aan te bieden. Verwacht mag worden dat het hier niet bij zal blijven.

De implementatie van de drie decentralisaties is voor gemeenten een ingrijpende operatie die op dit moment al veel bestuurskracht en organisatorische inzet vraagt. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de maatschappelijke opgaven waarop een deel van de decentralisatietaken betrekking heeft, zowel de grenzen van de gebruikelijke beleidsdomeinen als de gemeentegrenzen overschrijden. Dit laatste wordt mede veroorzaakt doordat in de landelijke bestuursafspraken 2011 – 2015 is opgenomen dat gemeenten voor een deel van de decentralisatie jeugd verplicht worden om dit bovenlokaal uit te voeren. Er wordt dus niet alleen meer werk van gemeenten gevraagd, maar ook een doorbreking van bekende werkwijzen.

Er worden steeds hogere eisen aan de gemeentelijke organisatie en het opdrachtgeverschap van de gemeente gesteld om regie en grip te kunnen houden op (de uitvoering van) de te decentraliseren taken. De partijen waar de gemeente zaken mee moet doen werken vrijwel alle op een veel grotere schaal en met meer massa, maar vaak ook met meer kwaliteit aan tafel. De vraag is of de gemeenten op termijn aan deze eisen kunnen voldoen; of ze in de toekomst voldoende uitvoeringskracht hebben. Risico is dat de uitvoerder de lijnen bepaalt voor de opdrachtgever; de gemeente.

2.2.2. BEZUINIGINGEN

Naast andere bezuinigingen op het gemeentefonds, gaan de decentralisaties gepaard met aanzienlijke efficiencykortingen. De hoogte van het decentralisatiebudget omvat een substantieel deel van de gemeentebegroting. De decentralisaties brengen de nodige financiële risico's voor gemeenten mee. De omvang van de financiële consequenties voor gemeenten is afhankelijk van het aantal en aard van het klantenbestand (kosten) en de wijze waarop het rijk de middelen overhevelt (financiële stelsel). En gezien de economische ontwikkelingen zijn de nu bekende gemeentelijke bezuinigingen naar verwachting niet de laatste. Om toch de kwaliteit van de dienstverlening aan alle inwoners

¹⁵ De Participatiewet is de opvolger van de Wet werken naar vermogen -die er nooit kwam. De Participatiewet gaat de Wajong, de Sociale Werkvoorziening en de Bijstandswet vervangen.

in het algemeen en de doelgroepen¹⁶ van de drie decentralisaties in het bijzonder op peil te houden, zal er steeds meer behoefte ontstaan aan efficiency en vooral aan meer bezuinigingsruimte.

2.2.3. TOENAME KWALITEIT MEDEWERKERS

Door de decentralisaties krijgt de gemeente zeggenschap over praktisch het hele sociale domein. Hierdoor wordt het voor de gemeente mogelijk dwarsverbanden te leggen tussen de Wmo, de jeugdzorg en het domein van werk en inkomen, maar ook met andere beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld welzijn, sport en onderwijs. Dit betekent wel dat er meer integraal moet worden gewerkt. Dit vraagt specialistische kennis en tijd om tot de juiste diepgang te komen.

Dit alles stelt hogere eisen aan de medewerkers. Er ontstaat meer behoefte aan kwalitatief hoogwaardig personeel. Met de decentralisaties zijn, zoals hiervoor ook al aan gegeven, bovendien bezuinigingen gemoed, die het daarmee niet eenvoudiger maken. Het wordt dus voor gemeenten steeds belangrijker om een meer aantrekkelijker werkgever te zijn om zo voldoende kwalitatief goede medewerkers aan te trekken en te behouden.

2.2.4. GEMEENTEN 2020: NIEUWE ROL EN POSITIE

De samenleving is sterk aan het veranderen en het is de uitdaging dat iedereen mee kan (blijven) doen aan de samenleving. Dat is de uitdaging waar burgers, maatschappelijke organisaties en gemeentelijke overheid gezamenlijk voor staan. De gemeenten kunnen en willen niet alles meer regelen, maar doen een beroep op het maatschappelijk middenveld en de burgers. De eigen kracht van burgers kan en mag veel meer dan vroeger benut worden. Dit alles vraagt een andere rolname van gemeenten en dat heeft consequenties voor het bestuur en de organisatie. Gemeenten moeten over voldoende realisatiekracht beschikken die in verbinding staat met de veerkracht en vitaliteit van de samenleving. Ze moeten bepaalde taken niet primair zelf uitvoeren, maar de gemeenschap in staat stellen tot zelfredzaamheid. Het belang van de nieuwe rol van gemeenten wordt nog eens versterkt door de huidige recessie en de lagere uitkering uit het gemeentefonds.

2.2.5. GEMEENTE ALS POORT VAN DE OVERHEID IN 2015

Door de gezamenlijke overheden is het streven uitgesproken om vanaf 2015 de frontoffice-taken van de overheid bij de gemeenten te leggen. Bij gemeenten moet informatie over allerlei rijksdiensten beschikbaar zijn. Dit betekent dat de gemeentelijke dienstverlening aan burgers en bedrijven in de komende jaren ingrijpend gaat veranderen. De gemeenten moeten hun dienstverlening op een andere wijze organiseren, waarbij alle dienstverleningscontacten als één geheel worden gezien. Voor het realiseren hiervan heeft een gemeente een klantcontactcentrum nodig. Dit betekent dat de gemeente haar informatiehuishouding op orde moet hebben en de interne processen hierop aangepast moeten zijn. Het vraagt de nodige tijd en energie van gemeenten om dit alles te realiseren.

¹⁶ Doelgroepen: jeugd, ouderen met dementie en/of somatiek, mensen met een psychische - en/of verstandelijke – en/of lichamelijke/zintuiglijke beperking.

2.2.6. CONCLUSIE ONTWIKKELINGEN

De grootste uitdaging voor veel gemeenten in Nederland vormen de drie decentralisaties in het sociaal domein (jeugd, participatie en begeleiding uit de AWBZ), in combinatie met de bezuinigingen. Niet alleen komen er nieuwe taken op gemeenten af, de bezuinigingen zijn fors. Gemeenten kunnen bovendien steeds minder zelf oplossen en zullen moeten samenwerken met vele anderen, soms ook met een nieuwe rolopvatting en roluitoefening. Gemeenten moeten meer gaan doen met minder geld en daarbij de eigen kracht van burgers aan gaan spreken.

3. VARIANTEN EN WIJZE VAN VERGELIJKING

3.1. VERSCHILLENDE VARIANTEN

Een van de vragen uit de opdrachtformulering van het onderzoek gaat over de best passende samenwerkingsvorm bij de voorgenomen samenwerking op het sociale domein tussen Haarlem en Zandvoort. In theorie zijn er meerdere varianten mogelijk, te weten:

1. Centrumgemeentemodel, waarbij de kleinere gemeente de taken uitbesteed aan de grotere centrumgemeente.
2. Aparte uitvoeringsdienst, waarbij alle betrokken gemeenten hun taken uitbesteden in een nieuw te vormen werkorganisatie.
3. Centrummatrixmodel, waarbij allebei de gemeenten een deel van de taken voor de andere gemeente uitvoeren.
4. Kleine gemeentemodel, waarbij de grotere centrumgemeente de taken uitbesteed aan de kleine gemeente.

Maar de laatste twee varianten zijn in de praktijk niet reëel. Deze varianten passen niet in de visie van gemeente Zandvoort ten aanzien van de toekomstige ambtelijke organisatie. In deze visie wordt als eindbeeld (stip aan de horizon) voor de gemeentelijke organisatie van Zandvoort uitgegaan van een klein ambtelijke apparaat, bestaande uit een beperkt aantal (hoogwaardige) ambtenaren. Het grootste deel van de gemeentelijke taken wordt uitbesteed¹⁷. Daarnaast is uit de gevoerde gesprekken naar voren gekomen dat deze twee varianten niet haalbaar (qua draagvlak) zijn en onwenselijk worden geacht door zowel Haarlem als Zandvoort. Daarom zal in dit rapport alleen de eerste twee samenwerkingsvarianten verder worden uitgewerkt.

Naast deze twee samenwerkingsvarianten is in dit rapport ook de uitwerking van de zogenaamde nul-variant opgenomen. In deze variant is geen sprake van verdergaande samenwerking en voeren de twee gemeenten afzonderlijk de verschillende taken op het sociale domein uit. Net zoals in de huidige situatie heeft Zandvoort een klein aantal taken aan Haarlem uitbesteed. Er is wel sprake van het gezamenlijk oppakken van de ontwikkelingen met betrekking tot de decentralisaties, maar de uitvoering van de nieuwe decentralisatietaken wordt grotendeels door de twee gemeenten afzonderlijk gedaan.

3.2. WIJZE VAN VERGELIJKING VARIANTEN

3.2.1. ONDERWERPEN VOOR VERGELIJKING

Bij de vergelijking van de varianten wordt uitgegaan van de huidige situatie. De varianten worden vergeleken aan de hand van een aantal onderwerpen. Deze zijn niet formeel vastgesteld door college van B&W of raad, maar zijn afgeleid uit de opdrachtformulering en de verschillende gesprekken. Het gaat hier om de volgende onderwerpen:

¹⁷ Bron: notitie 'Regionale samenwerking – De visie van Zandvoort', juni 2013.

- **Consequenties college B&W en gemeenteraad**
De twee gemeenten willen graag weten wat de formele (en informele) consequenties zijn van de samenwerking. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan rol, positie, werkwijze.
- **Consequenties voor uitvoering taken**
Bij dit onderwerp gaat het met name om wat er met de samenwerking verandert voor de uitvoering van de taken.
- **Personele consequenties**
Voor verdere besluitvorming over de samenwerking vinden Zandvoort en Haarlem het belangrijk wat de impact is voor de betrokken medewerkers.
- **Impact op de ‘achterblijvende’ organisatie**
Bij dit onderwerp wil men antwoord op de vraag welke mogelijke aangrenzende organisatieonderdelen worden geraakt door de samenwerkingsvorm, op welke manier en met welke consequenties.
- **Financiële consequenties**
Dit onderwerp heeft betrekking op de kosten en baten van de samenwerking op korte termijn en op langere termijn. Wat levert de samenwerkingsvariant financieel op.
- **Draagvlak samenwerkingsvorm**
Voor de twee gemeenten is het belangrijk om te weten of er voldoende draagvlak van de verschillende stakeholders (politiek, college, management en personeel) is voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Voldoende draagvlak is essentieel voor de haalbaarheid van de samenwerking.

3.2.2. CRITERIA VOOR TOETSING VARIANTEN

Tot slot worden de varianten getoetst aan de hand van een aantal criteria. Ook deze zijn niet formeel vastgesteld door college van B&W of raad, maar zijn afgeleid uit de opdrachtformulering en de verschillende gesprekken. Het gaat hier om de volgende criteria:

- **Betere waarborging continuïteit primaire proces**
Voor de twee gemeenten is het van belang dat er sprake is van continuïteit van de dienstverlening naar de burgers. Door de overheveling van nieuwe taken naar de gemeenten, de algemene bezuinigingen en de burgers die steeds kritischer worden, wordt het voor Zandvoort (en in mindere mate voor Haarlem) steeds moeilijker om met de bestaande formatie de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen. Door samenwerking willen de twee gemeenten deze kwetsbaarheid verminderen.
- **Verbetering van de efficiëntie van de uitvoering**
De twee gemeenten streven met de samenwerking naar het zo efficiënt mogelijk kunnen invullen van de nieuwe taken, die worden overgeheveld naar de gemeenten.

- **Behoud/verbetering effectiviteit organisatie en kwaliteit dienstverlening aan burgers**

Uitgangspunt is dat de gemeenten goed benaderbaar zijn voor de burgers. Dat moet in de twee varianten goed te organiseren zijn. Daar zijn de varianten dus niet onderscheidend in. De gemeenten vinden het belangrijk om de huidige dienstverlening naar de burgers, bedrijven en instellingen op peil te houden en bij voorkeur te verbeteren. Dit betekent tegelijkertijd dat de kwaliteit omhoog zal moeten om aan de opgaven te kunnen blijven voldoen.

Samenwerking beleid en uitvoering

Bij een aantal vergelijkingsonderwerpen en criteria is er geen verschil tussen alleen samenwerking op uitvoeringsniveau of samenwerking op zowel beleid als uitvoering. Als dit wel het geval is, dan worden alleen de verschillen (in een grijs blok) vermeld.

4. VARIANT 0: GEEN VERDERGAANDE SAMENWERKING

4.1. OMSCHRIJVING

In deze variant blijven beide gemeenten de huidige taken binnen het sociale domein grotendeels zelf doen. En net zoals in de huidige situatie voert Haarlem een aantal taken voor Zandvoort uit (zie paragraaf 2.1.4). Er is wel sprake van het gezamenlijk oppakken van de ontwikkelingen met betrekking tot de decentralisaties, maar de uitvoering van de nieuwe decentralisatietaken wordt grotendeels door de twee gemeenten afzonderlijk gedaan.

Ogenschijnlijk komt de 0-variant overeen met de huidige situatie, maar dit is niet volledig het geval. Want door de decentralisaties is er geen sprake van een status quo, maar een situatie in ontwikkeling. De decentralisaties stellen hogere eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten: ambtelijke slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit, kwaliteit en expertise om deze taken adequaat uit te voeren en deze integraal aan te bieden.

De taken van het sociale domein worden in Zandvoort uitgevoerd door de medewerkers van de afdeling Maatschappelijke Domein. En in Haarlem wordt dat gedaan door de medewerkers van de hoofdafdeling Sociale zaken en werkgelegenheid¹⁸.

In bijlage 7 is een schematische weergave van deze variant opgenomen.

4.2. VERGELIJKING DIVERSE ONDERWERPEN

In deze paragraaf wordt de variant vergeleken aan de hand van een aantal onderwerpen, zoals genoemd in paragraaf 3.2.1.

Consequenties voor college B&W en raad

In deze variant verandert er niets voor het college van B&W en de raad. De positie, rol en werkwijzen van de raden (met ondersteuning van de griffie) worden niet aangetast. En de afstand tussen de raden – burgers en raden – colleges verandert ook niet. Alles blijft wat dat betreft bij hetzelfde.

Voor Zandvoort geldt dat naast de formele overleg- en afstemmingsstructuur er ook veel informeel contact is tussen de verschillende partijen: tussen raad en college, tussen college en de ambtelijke organisatie en tussen burgers en raad. Er is sprake van korte lijnen en korte (fysieke) afstand tussen de partijen. Ment kent elkaar en met weet elkaar goed en snel te vinden. Gezien de grootte van de gemeentelijke organisatie, is dat in Haarlem veel minder het geval.

¹⁸ In het najaar 2013 wordt het team WMO van de hoofdafdeling Dienstverlening ondergebracht bij deze hoofdafdeling.

Consequenties voor uitvoering taken

In de nabije toekomst krijgen de gemeenten door de decentralisaties zeggenschap over praktisch het hele sociale domein. Dit betekent een groot aantal taken erbij. Hierdoor wordt het mogelijk dwarsverbanden te leggen tussen de Wmo, de jeugdzorg en het domein van werk en inkomen, maar ook met andere beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld welzijn, sport en onderwijs. Dit betekent wel dat er meer integraal moet worden gewerkt. Dit vraagt specialistische kennis en tijd om tot de juiste diepgang te komen en stelt hogere eisen aan de medewerkers.

Deze variant draagt niet bij tot het verminderen van de kwetsbaarheid en beter waarborgen van de continuïteit van de dienstverlening. In het onderzoek werd aangegeven dat er in de huidige situatie in Zandvoort al sprake is van een krapte aan formatie bij sommige functies. En dit zal door de verwachte bezuinigingen nog meer toenemen. Hierdoor kan bij uitval van bepaalde medewerkers de continuïteit van de werkzaamheden en de dienstverlening naar burgers in gedrang komen¹⁹.

In deze variant werken de twee gemeenten zoveel mogelijk samen bij de beleidsontwikkelingen met betrekking tot de decentralisaties. Maar de vertaling van beleid naar de uitvoering van de nieuwe taken zal door de twee gemeenten afzonderlijk worden opgepakt. Dat is minder efficiënt dan wanneer dat door één van de twee voor beide gemeenten (variant 1) of gezamenlijk (variant 2) wordt gedaan.

Gezien al deze ontwikkelingen is de vraag of gemeente Zandvoort (met het huidige personeel, budget en formatie) in de nabije toekomst aan de hogere eisen kan voldoen en de gewenste kwaliteit van dienstverlening aan de burgers kan blijven leveren.

Personele consequenties

In deze variant blijven alle medewerkers werken vanuit dezelfde locatie, op dezelfde werkplek en voor dezelfde burgers als in de huidige situatie. Maar dat betekent niet dat er niets veranderd voor de medewerkers. Door de decentralisaties zal de inhoud van het werk en de manier van werken voor de medewerkers drastisch gaan veranderen.

Er zijn in Zandvoort in deze variant weinig tot geen doorgroei- en ontwikkelmogelijkheden, terwijl het wel van belang is dat de medewerkers zich verder gaan ontwikkelen. Zeker gezien de hogere kwaliteitseisen die aan de medewerkers in de nabije toekomst worden gesteld.

In de huidige situatie is bijna 40% van de medewerkers in Zandvoort 55 jaar of ouder. Deze groep zal naar verwachting binnen 10 jaar stoppen met werken en/of met pensioen gaan. Dat betekent een verlies van de nodige kennis en ervaring van deze medewerkers en daarmee verlies van kwaliteit. Gemeente Zandvoort zal in deze variant dan ook in de komende jaren moeten investeren in het aantrekken en behouden van nieuwe medewerkers die de vrijkomende plaatsen moeten gaan invullen. De vraag is of

¹⁹ De burgers geven Zandvoort als klant een rapportcijfer van 7.9 voor de dienstverlening aan de balie van de gemeente. Dit is hoger dan gemeente Haarlem (= 7.4) en het landelijk gemiddelde (= 7.8). Maar het gaat hier niet alleen om de uitvoering van de Wmo en WWB, maar ook om andere publiekstaken. Bron: Klanttevredenheidsonderzoek in Haarlem en Zandvoort 2012 op de site www.waarstaatjegemeente.nl

Zandvoort (met het huidige beschikbare budget) als werkgever aantrekkelijk genoeg is om de juiste mensen met de juiste kwaliteiten aan te kunnen trekken.

Impact op de ‘achterblijvende’ organisatie

In deze variant is er geen sprake van een ‘achterblijvende’ organisatie.

Financiële consequenties

Naast andere bezuinigingen op het gemeentefonds, gaat de decentralisatieoperatie gepaard met aanzienlijke efficiencykortingen. De hoogte van het decentralisatiebudget omvat een substantieel deel van de gemeentebegroting. De decentralisaties brengen de nodige financiële risico's voor gemeenten mee. De omvang van de financiële consequenties voor gemeenten is afhankelijk van het aantal en aard van het klantenbestand (kosten) en de wijze waarop het rijk de middelen overhevelt (financiële stelsel). En gezien de economische ontwikkelingen zijn de nu bekende gemeentelijke bezuinigingen naar verwachting niet de laatste waarmee Zandvoort en Haarlem te maken krijgen. Om toch de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers (en in het bijzonder de verschillende doelgroepen²⁰ van de drie decentralisaties) op peil te houden, zal er steeds meer behoefte ontstaan aan efficiency en vooral aan meer bezuinigingsruimte.

In deze variant is er geen sprake van een verandertraject om te komen tot verdergaande samenwerking. Maar dat betekent niet dat er geen extra veranderingskosten zijn. Zowel Zandvoort als Haarlem moeten voldoende geld en tijd investeren om de ambtelijke organisatie gereed te maken om de nieuwe taken van de decentralisaties (in samenhang met de bestaande taken) goed te kunnen uitvoeren.

Draagvlak samenwerkingsvorm

Er is bij de medewerkers van Zandvoort draagvlak voor deze variant. De medewerkers in Zandvoort geven de voorkeur aan deze variant ten opzichte van de andere twee varianten. De medewerkers van Haarlem zijn minder uitgesproken hierover. In het algemeen staan ze zeer afwachtend tegenover dit onderwerp. Ze hebben net een reorganisatie achter de rug en weten dat er volgende jaren nog meer zullen volgen.

Deze variant spoort niet met de visie over regionale samenwerking en het eindbeeld voor de gemeentelijke organisatie van Zandvoort, die door het college is opgesteld.²¹ Op het niveau van management, bestuurlijk en politiek is er minder draagvlak voor deze variant dan voor de volgende variant.

4.3. TOETSING VARIANTEN AAN CRITERIA

Aan de hand van de vergelijking op de verschillende bovenstaande onderwerp wordt hieronder in het overzicht deze variant getoetst op de criteria²². Hierbij wordt een uitsplitsing gemaakt in de scores voor Haarlem en Zandvoort.

²⁰ Doelgroepen: jeugd, ouderen met dementie en/of somatiek, mensen met een psychische - en/of verstandelijke – en/of lichamelijke/zintuiglijke beperking.

²¹ De raad heeft ingestemd met de in de notitie aangegeven richting.

²² Een plus betekent dat dit onderwerp positief scoort ten opzichte van de huidige situatie, een nul is neutraal en een min betekent een negatieve score. Om de varianten tegen elkaar af te kunnen zetten (te vergelijken), wordt in het overzicht met enkele of dubbele plussen of minnen gewerkt.

Criteria		Haarlem	Zandvoort
1	Betere waarborging continuïteit Krapte formatie neemt toe door bezuinigingen en meer taken, weinig vervangingsmogelijkheden.	0	-
2	Verbetering efficiëntie (korte termijn) Investeringskosten met betrekking tot decentralisaties	-	-
	Verbetering efficiëntie (langere termijn) Minimaal dezelfde formatie nodig voor uitvoering taken sociale domein. Uitvoering decentralisaties grotendeels afzonderlijk oppakken	0	- tot 0
3	Behoud en verbetering effectiviteit / kwaliteit ²³ Toename kwaliteitseisen en vertrek grote groep oudere medewerkers	- tot 0	-

²³ Het eerste halfjaar van de samenwerking moet als overgangperiode worden gezien. Uit ervaring in de praktijk is gebleken dat in deze periode in veel gevallen eerst een terugval in de kwaliteit van de uitvoering van de taken zichtbaar is. Men moet wennen aan de nieuwe situatie en nieuwe werkwijze. Ook blijkt een aantal zaken nog niet optimaal te zijn uitgewerkt en is er sprake van zogenaamde 'kinderziektes'. Na deze overgangperiode is vaak een opwaartse lijn in de kwaliteit te herkennen.

5. VARIANT 1: CENTRUMGEMEENTEMODEL

5.1. OMSCHRIJVING VARIANT

In deze variant draagt gemeente Zandvoort de taken (inclusief medewerkers en budgetten) met betrekking tot het sociale domein over aan gemeente Haarlem. Globaal gaat het hier om de bestaande uitvoeringstaken in het kader van de Wmo, de WWB (en aanverwante regelingen) en delen van toekomstige uitvoeringstaken door de verschillende decentralisaties. In een raamovereenkomst wordt vastgelegd welke taken, budgetten en medewerkers er precies worden overgeheveld en onder welke condities dit gebeurt.

Omschrijving bij samenwerking beleid en uitvoering²⁴

In deze variatie gaan ook de beleidstaken op het gebied van het sociale domein (inclusief de decentralisaties) over van Zandvoort naar Haarlem.

Conform de visienotitie van Zandvoort moet voor de bewoners van deze gemeente niet veel veranderen (ten nadele). De bereikbaarheid en de kwaliteit van de dienstverlening moet minimaal gelijk blijven. Daarom wordt in deze variant er vanuit gegaan dat er voor dit domein loketten in zowel Zandvoort als Haarlem blijven. Voor Zandvoort geldt dat dit loket in het gemeentehuis kan zijn gevestigd of in een andere (publieke) instelling in de gemeente. Wat de precieze openingstijden zijn van zo'n loket en of daar wel of niet op afspraak wordt gewerkt, moet nog nader worden bepaald.

Gemeente Haarlem voert de taken voor het sociale domein uit voor zowel de eigen gemeente als gemeente Zandvoort, conform een van te voren afgesproken dienstverleningsovereenkomst (DVO). Deze DVO wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Haarlem levert dus, naast de eigen burgers, ook in opdracht en in naam van gemeente Zandvoort diensten aan burgers van deze gemeente. De kwaliteitseisen voor de dienstverlening aan deze burgers zijn ook in de DVO opgenomen. Gemeente Zandvoort stelt/wijst een ambtenaar aan, die de inkooprelatie oftewel het opdrachtgeverschap met Haarlem invult en bewaakt (= beleidsregisseur).

In bijlage 7 is een schematische weergave van deze variant opgenomen.

5.2. VERGELIJKING DIVERSE ONDERWERPEN

In deze paragraaf wordt de variant vergeleken aan de hand van een aantal onderwerpen, zoals genoemd in paragraaf 3.2.1.

Consequenties voor college B&W en raad

In deze variant verandert er op bestuurlijk niveau niets. De positie, rol en werkwijzen van de raden (met ondersteuning van de griffie) worden niet aangetast. En de afstand tussen

²⁴ In dit grijze blok worden alleen de verschillen gemeld tussen alleen samenwerking op uitvoeringsniveau of samenwerking op zowel beleid als uitvoering.

de raden – burgers en raden – colleges verandert ook niet. De gemeenteraden en de colleges kunnen volledig in autonomie blijven beslissen. En de mogelijkheid tot beleidsdifferentiatie en -vrijheid blijft voor beide gemeenten op dit domein bestaan.

Dat geldt ook voor de positie en rol van de colleges van B&W. Met dien verstande dat er in het dagelijks functioneren van het college van Zandvoort zich naar verwachting wel veranderingen zullen voordoen. De aard van de contacten met de betrokken ambtenaren voor wat betreft het sociale domein zal veranderen. In deze variant is de ambtelijke werkorganisatie meer op (fysieke) afstand en hierdoor kunnen collegeleden minder makkelijk informeel in contact komen met de verschillende ambtenaren. Uit ervaring in de praktijk blijkt ook dat in deze variant de collegeleden meer gedwongen worden om op hoofdlijnen te sturen en minder operationeel bezig te zijn. Ook vraagt het de nodige veranderingen van bestuurders om goed invulling te geven aan het bestuurlijk opdrachtgeversrol en te werken met van te voren afgesproken dienstverlenings-overeenkomsten. Samenvattend kan worden gesteld dat er in deze variant meer sprake is van een verzakelijking van de relatie tussen de bestuurders en de betrokken ambtenaren.

Consequenties voor uitvoering taken

In deze variant zullen de taken in principe worden uitgevoerd volgens de werkprocessen en aanpak van gemeente Haarlem. Naar verwachting zullen deze taken voor burgers van Zandvoort (zeker in eerste instantie) door de vanuit Zandvoort overgeplaatste medewerkers worden gedaan, maar waar nodig aangevuld en/of bijgestaan door medewerkers van Haarlem²⁵.

Voor Zandvoort is er in deze variant sprake van vermindering van de kwetsbaarheid van de taakuitvoering, maar dit kan voor bepaalde functies ook gelden voor Haarlem. Er is minder krapte qua formatie bij een aantal functies. Er zijn meer medewerkers die bepaalde werkzaamheden kunnen doen. De onderlinge vervanging van medewerkers is daardoor beter te organiseren. En als je elkaar kunt vervangen, is het ook makkelijker om iemand op cursus te sturen. Hierdoor kan beter werk worden gemaakt van het opleidingsbeleid en dit komt ten goede aan de kwaliteit van de dienstverlening.

Daarnaast neemt de kwaliteit van de uitvoering toe doordat medewerkers hun kennis en ervaringen met elkaar kunnen delen en van elkaar kunnen leren. Ook ontstaat er (zeker voor Zandvoort) de mogelijkheid voor meer arbeidsdeling en dus ook in zekere mate specialisatie op een bepaald onderwerp. In de praktijk blijkt ook dat het aantal fouten daalt. Als medewerkers met een bepaalde functie uit verschillende gemeenten bij elkaar komen te zitten, wordt er vaak meer aandacht besteed aan onderlinge afstemming over de gewenste kwaliteit van het werk. Ze zullen zich samen op de kwaliteit van het werk bezinnen en elkaar corrigeren. Dit wordt nog versterkt door het werken met een dienstverleningsovereenkomst (DVO). In zo'n overeenkomst wordt expliciet aandacht besteed aan de gewenste kwaliteit van de dienstverlening c.q. taken. Hierdoor wordt het werk vaak naar een hoger niveau getild. Dit geldt voor beide gemeenten.

Voor wat betreft Zandvoort zal er in deze variant meer aandacht worden besteed aan de kwaliteit van de taakuitvoering. De hoofdafdeling SoZaWe van gemeente Haarlem kent

²⁵ In de praktijk blijkt dat er in sommige gevallen daar juist om diverse redenen hiervan wordt afgeweken. Bijvoorbeeld als een medewerker te bekend met de cliënt is en het lastiger is de gewenste afstand te bewaren.

voor het sociale domein een uitgebreider kwaliteitssysteem dan Zandvoort. Dit systeem (inclusief handboek) is voor alle medewerkers van alle werkplekken digitaal te gebruiken en te raadplegen. Er zijn op de hoofdafdeling SoZaWe in totaal 14 personen (= 12,9 fte) werkzaam om aan het hand van dit systeem de kwaliteit van de uitvoering te monitoren, bewaken en waar nodig met verbetervoorstellen te komen en verbeteracties uit te voeren. Daarnaast zijn er ook nog 2 kwaliteitsmedewerkers in het team WMO werkzaam (= 1,9 fte).

In deze variant is er sprake van meer efficiency in de taakuitvoering ten opzichte van de huidige uitvoering in Zandvoort. Uit de vergelijking van de formatie in relatie tot kengetallen WWB en Wmo komt naar voren dat het aantal (nieuwe) dossiers per fte bij Haarlem hoger is dan in Zandvoort (zie bijlage 5). Dit betekent hetzelfde werk met minder formatie. Hier wordt bij het onderdeel 'financiële consequenties' verder op ingegaan.

In deze variant hoeft niet alleen sprake te zijn van meer efficiency voor Zandvoort, maar ook voor Haarlem. In deze variant worden er afspraken gemaakt over welke diensten er voor welke kosten door Haarlem worden geleverd en deze worden vastgelegd in de DVO. Hierdoor wordt inzichtelijker wat er precies geleverd wordt tegen welke prijs. En er zal hierover tussen opdrachtgever (Zandvoort) en opdrachtnemer (Haarlem) periodiek overleg en afstemming zijn. Doordat hier meer expliciet aandacht aan wordt besteed, blijkt men in de praktijk ook kritischer te gaan kijken naar de efficiency van de uitvoering, deze te monitoren en waar nodig de uitvoering bij te stellen.

Het eerste halfjaar van de samenwerking moet als overgangperiode worden gezien. Uit ervaring in de praktijk is gebleken dat in deze periode in veel gevallen eerst een terugval in de kwaliteit van de uitvoering van de taken zichtbaar is. Men moet wennen aan de nieuwe situatie en nieuwe werkwijze. Ook blijkt een aantal zaken nog niet optimaal te zijn uitgewerkt en is er sprake van zogenaamde 'kinderziektes'. Na deze overgangperiode is vaak een opwaartse lijn in de kwaliteit te herkennen.

Consequenties uitvoering taken bij samenwerking beleid en uitvoering

Bij de beleidstaken is er zeker ook sprake van betere vervangingsmogelijkheden van medewerkers, meer continuïteit, betere kwaliteit door meer deling van kennis en ervaring en meer efficiency door meer gezamenlijk optrekken bij de verdere beleidsontwikkeling van onder meer de decentralisaties en de vertaling daarvan naar de uitvoering (zie ook bij financiële consequenties).

Personele consequenties

Niet alleen de taken van gemeente Zandvoort gaan over naar Haarlem. Conform het 'mens volgt werk' principe zullen ook de betrokken medewerkers van Zandvoort overgaan naar Haarlem. Naar verwachting komen ze in dienst bij de hoofdafdeling SoZaWe van de gemeente Haarlem, met de daar geldende arbeidsvoorwaarden.

In principe betreft het hier alle medewerkers van de front- en backoffice van de afdeling MD in gemeente Zandvoort (= 20 personen met ruim 16 fte qua formatie). In paragraaf 5.3.1 van bijlage 5 is een overzicht opgenomen welke functies dat zijn. Het gaat hier om ruim 2/3 van de totale afdeling Maatschappelijke zaken en Dienstverlening. De overdracht

betreft daardoor een substantieel deel van de huidige managementtaken. Wij gaan er dan ook vanuit dat in deze variant de leidinggevende ook naar Haarlem overgaat.

Voor de overdracht van medewerkers gelden de regels van het sociaal statuut van gemeente Zandvoort²⁶. Gezien de ingrijpende personele gevolgen, zal er naar verwachting in overleg met het georganiseerd overleg (met de vakbonden) aanvullende afspraken worden gemaakt en in een sociaal plan vastgelegd. Dit plan regelt de overplaatsingsprocedure (inclusief de ontslag- en aanstellingsprocedure van het over te plaatsen personeel) en bevat rechtspositionele bepalingen. Er zijn overigens geen grote verschillen in arbeidsvoorwaarden, dus hier behoeven geen bijzondere problemen verwacht te worden.

Door meer efficiency in de taakuitvoering bij gemeente Haarlem is er in deze nieuwe variant naar verwachting minder formatie nodig om de overgehevelde taken voor Zandvoort uit te voeren. Dit kan betekenen dat niet alle betrokken medewerkers uit Zandvoort geplaatst kunnen worden in Haarlem. Of dit het geval is en om hoeveel personen dit gaat, is nu nog niet aan te geven.

Ook is op dit moment voor de medewerkers van Zandvoort nog niet precies aan te geven wie welke functie krijgt bij gemeente Haarlem. Er zal zoveel mogelijk gestreefd worden om medewerkers met bepaalde functies op soortgelijke functies binnen Haarlem te plaatsen. Maar dit betekent naar verwachting wel dat de inhoud van het takenpakket van een aantal medewerkers verandert, aangezien Haarlem diverse werkprocessen (met overdrachtsmomenten) anders heeft vormgegeven dan Zandvoort.

Bij navraag kwam naar voren dat er bij de gemeente Haarlem voldoende (flexibele) werkplekken zijn om de betrokken medewerkers van Zandvoort te huisvesten. Zeker als binnenkort de nieuwbouw van een gemeentelijk kantoor is gerealiseerd. Dat betekent wel dat de medewerkers van Zandvoort zullen moeten wennen aan het werken met flexibele werkplekken in plaats van een eigen vaste werkplek. Deze huisvesting heeft ook effect voor het reizen naar het werk van de medewerkers van Zandvoort. Een aantal medewerkers woont in Zandvoort en omliggende gemeenten. Door de overdracht naar Haarlem zal hun reistijd naar verwachting toenemen. Maar een deel van de medewerkers woont in Haarlem en zal in deze variant dus minder ver hoeven te reizen qua woon-werk.

Een belangrijke verandering voor de medewerkers van Zandvoort is de toename van ontwikkel- en doorgroeimogelijkheden. In de huidige situatie biedt het functiehuis van gemeente Zandvoort weinig doorgroeimogelijkheden. Haarlem is niet alleen groter, maar kent ook meer differentiatie in niveaus binnen werkgebieden en biedt daardoor meer ontwikkelmogelijkheden voor de medewerkers.

In deze variant verandert er voor de medewerkers van Haarlem veel minder. Zij behouden hun eigen functie binnen de afdeling. Wel krijgen ze te maken met nieuwe collega's uit Zandvoort. En mogelijk dat ze op een gegeven moment ook taken gaan uitvoeren voor (burgers van) gemeente Zandvoort. Dit betekent dat sommige medewerkers van Haarlem

²⁶ Het huidige sociale statuut is in werking getreden in 2002. Momenteel wordt er door gemeente Zandvoort gesprekken met de vakbonden (in het GO) gevoerd over een nieuw sociaal statuut.

daarvoor ook dienstreizen moeten maken naar Zandvoort (het loket, huisbezoeken en gemeentehuis).

Personele consequenties bij samenwerking beleid en uitvoering

Bij samenwerking op beleid en uitvoering betreft het, naast alle medewerkers van de front- en backoffice en de leidinggevende, ook 3 medewerkers (= 2,5 fte) van de beleidsteam van de afdeling MD in de gemeente Zandvoort. Het betreft in totaal bijna 20 fte qua formatie.

Impact op de 'achterblijvende' organisatie

In deze variant is er alleen bij gemeente Zandvoort sprake van een 'achterblijvende' organisatie. De huidige totale formatie van deze gemeente bedraagt bijna 164 fte. Met de overdracht van de medewerkers van het sociale domein naar Haarlem, wordt deze formatie teruggebracht naar bijna 147 fte. Dit betekent een reductie van de formatie van ruim 10%.

Door de overdracht van deze medewerkers van Zandvoort naar Haarlem komen er in Zandvoort ook 20 werkplekken vrij. Mogelijk dat deze worden bemenst door medewerker van andere afdelingen, als daar sprake is van krapte. Maar het is op langere termijn zinvol (zeker als ook andere afdelingen overgaan naar Haarlem) om te kijken of een deel van het gemeentehuis aan derden kan worden verhuurd.

Op de afdeling MD blijven er 9 medewerkers (= 7,7 fte) over, bestaande uit beleidsmedewerkers en de medewerkers van het museum. Er zal bekeken moeten worden of deze afdeling zelfstandig blijft bestaan of dat deze wordt ondergebracht bij een andere afdeling.

In de huidige situatie zijn de overheadkosten per fte voor de afdeling MD ongeveer € 39.500 (zie bijlage 6). Uitgaande van een overdracht van ruim 17 fte komt dit neer op een totaal bedrag van ongeveer € 675.560 aan overheadkosten. Door de afname van het aantal medewerkers zal ook gestreefd moeten worden om de overheadkosten van de 'achterblijvende' organisatie te reduceren en opnieuw af te stemmen op de nieuwe situatie. In deze variant zullen op korte termijn de overheadkosten wel minder worden, maar deze zullen niet recht-evenredig afnemen met het aantal medewerkers. Zo nemen de kosten voor het management af door de overdracht van het afdelingshoofd naar Haarlem. Maar op korte termijn zullen de kosten voor het gemeentehuis en de ondersteunende diensten niet (gelijk) minder worden en zullen de overheadkosten voor de 'achterblijvende' organisatie per afdeling en per fte toenemen. In de huidige situatie kent Zandvoort een stafafdeling Strategie en ondersteuning met bijna 27 fte aan formatie, waarvan ongeveer 2,5 fte aan vacature en tijdelijke contracten. Dit laatste kan mogelijkheden bieden om de formatie van de ondersteunende diensten op korte termijn te verminderen²⁷. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat, zoals is verwoord in de visie over regionale samenwerking, de uitbesteding van taken van het sociale domein als eerste stap gezien kan worden naar de gewenste kleine ambtelijke organisatie, met beperkt aantal medewerkers. Het voornemen is om steeds meer taken (waaronder ook

²⁷ Dit is wel afhankelijk van welke vacatures er zijn en met welke reden.

ondersteunende taken) uit te steden aan Haarlem. Hierdoor ontstaat een nieuwe situatie, met daarbij behorende kosten (primair en overhead).

Bij de uitvoering van de verschillende taken in het sociale domein zijn ook andere afdelingen binnen Zandvoort betrokken. In deze variant moet in het verandertraject uitgewerkt worden op welke wijze en met wie overleg en afstemming georganiseerd moet worden.

Impact op 'achterblijvende' organisatie bij samenwerking beleid en uitvoering

- Bij samenwerking op beleid en uitvoering wordt de totale formatie van gemeente Zandvoort teruggebracht naar ruim 144 fte. Dit betekent een reductie van de formatie van bijna 12%.
- Door de overdracht van ook de beleidsmedewerkers van Zandvoort naar Haarlem komen er in Zandvoort 23 werkplekken vrij.
- Op de afdeling MD blijven er 6 medewerkers (= 5,2 fte) over, bestaande uit een deel van de beleidsmedewerkers en de medewerkers van het museum.
- In deze variatie komt de overheadkosten voor de afdeling MD neer op een totaal bedrag van € 774.830.
- In deze variatie is ook overleg en afstemming nodig met beleidsmedewerkers van andere beleidsterreinen (werkzaam in de achterblijvende organisatie) om de integraliteit tussen het sociale domein en andere beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld welzijn, sport en onderwijs goed te kunnen waarborgen (zie paragraaf 2.2.3). Dit betekent dat medewerkers van Haarlem niet alleen te maken krijgen met de overgeplaatste medewerkers van Zandvoort, maar mogelijk ook met beleidsmedewerkers in de 'achterblijvende' organisatie.

Financiële consequenties

Op korte termijn is er sprake van incidentele frictiekosten van zowel overheadkosten (zie hierboven) als personeelskosten. Bij het laatste gaat het om kosten, die voortkomen uit de uitvoering van het sociaal plan (inclusief flankerend beleid) voor de overdracht van medewerkers van Zandvoort naar Haarlem. Naar verwachting zullen deze kosten voor rekening komen van gemeente Zandvoort, maar mogelijk dat ook Haarlem hieraan een bijdrage wil leveren²⁸. Hoe hoog deze kosten zijn, is op dit moment nog niet bekend. Dit is onder meer afhankelijk van wat er met de vakbonden in het sociaal plan wordt afgesproken.

Verder zijn er nog incidentele kosten voor het verandertraject om te komen tot de daadwerkelijke samenwerking. In bijlage 8 is voor deze variant op hoofdlijnen het verandertraject aangegeven. De globale kosten hiervoor worden geschat op minder dan € 500.000. Er zal, in overleg met elkaar bepaald moeten worden welke gemeente welk deel van deze kosten voor zijn rekening neemt.

Op langere termijn kan er structureel sprake zijn van minder kosten voor gemeente Zandvoort. Uit de vergelijking van de formatie in relatie tot kengetallen WWB en Wmo

²⁸ Maar dit is wel afhankelijk van de mate waarin deze samenwerking voordelen voor de gemeente Haarlem opleveren.

komt naar voren dat het aantal (nieuwe) dossiers per fte bij Haarlem hoger is dan in Zandvoort (zie bijlage 5). Dit betekent dat hetzelfde werk met minder formatie kan worden gedaan. Het uitvoerende werk wordt in Haarlem gedaan door medewerkers die of in dezelfde of in een lagere functieschaal zitten dan Zandvoort. Dus de totale loonkosten voor deze werkzaamheden zullen hierdoor minder zijn. Daarentegen kent Haarlem wel hogere overheadkosten (decentraal en centraal)²⁹, maar de vraag is welk deel daarvan zij doorberekenen aan Zandvoort. Die zullen namelijk niet recht-evenredig toenemen met het aantal medewerkers. In deze variant zullen er ook structureel kosten gemaakt worden voor de invulling van het opdrachtgeverschap door Zandvoort (onder meer voor de beleidsregisseur), het opdrachtnemerschap door Haarlem (met betrekking tot verrekening en verantwoording) en de overige afstemming en overleggen tussen de twee gemeenten.

De twee gemeenten zullen hierover verdere afspraken moeten maken. Als hier meer duidelijkheid over is, dan kunnen de financiële consequenties hiervan verder worden uitgerekend voor zowel Zandvoort als Haarlem.

Financiële consequenties bij samenwerking beleid en uitvoering

Bij samenwerking op beleid en uitvoering zal er ook sprake zijn van meer efficiëntie in de beleidstaken. Ondanks de mogelijke beleidsdifferentiatie tussen de twee gemeenten onderling, zal er (nog) meer dan in de huidige situatie gezamenlijk kunnen worden opgetrokken bij de verdere beleidsontwikkeling van onder meer de decentralisaties en de vertaling daarvan naar de uitvoering. Zeker omdat Haarlem en Zandvoort met een groot aantal dezelfde partijen om tafel zitten en/of samenwerkt. In de praktijk blijkt dat het beleid van gemeenten in het sociale domein vaak voor 80% tot 90% gelijk is en slechts voor 10% tot 20% van elkaar afwijkt. Dit levert efficiëntievoordelen op bij het voeren van overleg met verschillende partijen en het opstellen van beleidsplannen en –notities. Dit hoeft niet door zowel Haarlem als Zandvoort te worden gedaan, maar kan dan door Haarlem voor Zandvoort worden opgepakt³⁰. Er is dus minder formatie in totaal hiervoor nodig. Dit levert dus minder personeelskosten op.

Draagvlak samenwerkingsvorm

Uit het onderzoek kwam naar voren dat er voldoende draagvlak voor deze variant is op management, bestuurlijk en politiek niveau in Zandvoort. Deze variant sluit goed aan op de visie over regionale samenwerking en het eindbeeld voor de gemeentelijke organisatie van Zandvoort, die door het college is opgesteld. De raad heeft ingestemd met de in de notitie aangegeven richting.

Op medewerkersniveau is er in Zandvoort sprake van weerstand (in verschillende mate), mede gevoed door onzekerheid over baangarantie. Om te zorgen dat er meer draagvlak is bij de medewerkers van Zandvoort voor deze samenwerking, is het van belang dat er zo snel mogelijk meer duidelijkheid komt over de toekomstige situatie van de medewerkers.

Ook in Haarlem is er op bestuurlijk en management niveau voldoende draagvlak voor deze variant. De medewerkers van Haarlem staan er in het algemeen zeer afwachtend in.

²⁹ In deze kosten zitten ook de facilitaire kosten en de kosten voor ICT en huisvesting van de medewerkers.

³⁰ Dit moet dan wel volgens de beleidskaders gebeuren, die van te voren met elkaar zijn afgesproken.

Ze hebben net een reorganisatie achter de rug en weten dat er volgende jaren nog meer zullen volgen.

5.3. TOETSING VARIANT AAN CRITERIA

Aan de hand van de vergelijking op de verschillende bovenstaande onderwerp wordt hieronder in het overzicht deze variant getoetst op de criteria³¹. Hierbij wordt een uitsplitsing gemaakt in de scores voor Haarlem en Zandvoort.

Criteria	Haarlem		Zandvoort	
	Uitvoering	Beleid en uitvoering	Uitvoering	Beleid en uitvoering
1 Betere waarborging continuïteit Toename formatie, betere vervanging etc.	0 tot +	+	+	++
2 Verbetering efficiëntie (korte termijn) Friciekosten, verandertraject	-	-	-	-
Verbetering efficiëntie (langere termijn) Minder formatie nodig voor hetzelfde werk, meer aandacht door DVO etc.	0 tot +	+	+	++
3 Behoud en verbetering effectiviteit / kwaliteit ³² Uitgebreid kwaliteitssysteem, meer kennis en ervaring delen etc.	0 tot +	+	+	++

³¹ Een plus betekent dat dit onderwerp positief scoort ten opzichte van de huidige situatie, een nul is neutraal en een min betekent een negatieve score. Om de varianten tegen elkaar af te kunnen zetten (te vergelijken), wordt in het overzicht met enkele of dubbele plussen of minnen gewerkt.

³² Het eerste halfjaar van de samenwerking moet als overgangperiode worden gezien. Uit ervaring in de praktijk is gebleken dat in deze periode in veel gevallen eerst een terugval in de kwaliteit van de uitvoering van de taken zichtbaar is. Men moet wennen aan de nieuwe situatie en nieuwe werkwijze. Ook blijkt een aantal zaken nog niet optimaal te zijn uitgewerkt en is er sprake van zogenaamde 'kinderziektes'. Na deze overgangperiode is vaak een opwaartse lijn in de kwaliteit te herkennen.

6. VARIANT 2: UITVOERINGSDIENST

6.1. OMSCHRIJVING VARIANT

In deze variant wordt er een aparte uitvoeringsorganisatie gevormd voor de uitvoering van de taken in het sociale domein. Ook hier gaat het om de bestaande uitvoeringstaken in het kader van de Wmo, de WWB (en aanverwante regelingen) en delen van toekomstige uitvoeringstaken door de verschillende decentralisaties. Zowel Zandvoort en Haarlem dragen de taken (inclusief de daarbij betrokken mensen en budgetten) over aan deze uitvoeringsdienst.

Omschrijving bij samenwerking beleid en uitvoering

In deze variatie gaan ook de beleidstaken op het gebied van het sociale domein (inclusief de decentralisaties) van **beide** gemeenten over naar een aparte uitvoeringsdienst.

In een gemeenschappelijke regeling (WGR) worden onder meer de besturing, de taken en verantwoordelijkheden, de budgetten en medewerkers van de uitvoeringsorganisatie vastgelegd. Om de beleidsvrijheid en het budgetrecht van de afzonderlijke gemeenten volledig intact te houden, heeft het WGR bestuur een bescheiden bestuurlijke taak en opgave. Dit bestuur voert geen eigen inhoudelijk beleid. Zij scheidt de kaders en ziet toe op verantwoord beheer van de uitvoeringsorganisatie, zowel bestuurlijk, financieel en persoonlijk. Het bestuur vervult daarnaast ook de werkgeversfunctie.

De uitvoeringsorganisatie voert de taken voor het sociale domein uit voor zowel gemeente Haarlem als gemeente Zandvoort, conform een van te voren afgesproken dienstverleningsovereenkomst (DVO). Deze DVO wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. De uitvoeringsorganisatie levert dus in opdracht en in naam van de twee gemeenten diensten aan burgers van beide gemeenten. Zowel Zandvoort als Haarlem stellen/wijzen een ambtenaar aan, die inkooprelatie/ opdrachtgeverschap met uitvoeringsdienst invult/bewaakt (beleidsregisseur).

Hoe precies de uitvoeringsorganisatie wordt ingericht qua organisatiestructuur, management en personele invulling, is nu nog niet bekend. Er zal een heel nieuwe organisatie, met een nieuw functiehuis moeten worden uitgewerkt. Ook is op dit moment onduidelijk hoe de ondersteuning (met name HRM, financiën, ICT, facilitair etc.) wordt georganiseerd. Of er gebruik wordt gemaakt van de ondersteunende diensten van één van de twee gemeenten of dat er sprake is van eigen ondersteuningsafdeling. Verder moet nog worden bepaald waar deze uitvoeringsorganisatie wordt gehuisvest: in één van de gebouwen van gemeente Haarlem, in het gemeentehuis van Zandvoort of op een hele andere locatie. Als er voor deze variant wordt gekozen, dan moet dit alles worden uitgewerkt.

Net zoals bij de vorige variant wordt er vanuit gegaan dat er voor dit domein loketten in zowel Zandvoort als Haarlem blijven. Deze loketten kunnen in het gemeentehuis/-kantoor zijn gevestigd of in een andere (publieke) instelling in de twee gemeenten. Wat de

precieze openingstijden zijn van zo'n loket en of daar wel of niet op afspraak wordt gewerkt, moet nog nader worden bepaald.

In bijlage 7 is een schematische weergave van deze variant opgenomen.

6.2. VERGELIJKING DIVERSE ONDERWERPEN

In deze paragraaf wordt de variant vergeleken aan de hand van een aantal onderwerpen, zoals genoemd in paragraaf 3.2.1.

Consequenties voor college B&W en raad

Net zoals in de vorige variant, verandert er in deze variant op bestuurlijk niveau niets. De positie, rol en werkwijzen van de raden (met ondersteuning van de griffie) worden niet aangetast. En de afstand tussen de raden – burgers en raden – colleges verandert ook niet. De gemeenteraden en de colleges kunnen volledig in autonomie blijven beslissen. En de mogelijkheid tot beleidsdifferentiatie en –vrijheid blijft voor beide gemeenten op dit domein bestaan.

Dat geldt ook voor de positie en rol van de colleges van B&W van zowel Haarlem als Zandvoort. Met dien verstande dat er in het dagelijks functioneren van beide colleges zich naar verwachting wel veranderingen zullen voordoen. De aard van de contacten met de betrokken ambtenaren voor wat betreft het sociale domein zal veranderen. In deze variant is voor beide gemeenten de ambtelijke werkorganisatie meer op (fysieke) afstand en hierdoor kunnen collegeleden minder makkelijk informeel in contact komen met de verschillende ambtenaren. Zoals in de vorige variant is vermeld, blijkt uit ervaring in de praktijk dat de collegeleden meer gedwongen worden om op hoofdlijnen te sturen en minder operationeel bezig te zijn. Het vraagt de nodige veranderingen van bestuurders om goed invulling te geven aan het bestuurlijk opdrachtgeversrol en te werken met van te voren afgesproken dienstverleningsovereenkomsten. Samenvattend kan worden gesteld dat er in deze variant meer sprake is van een verzakelijking van de relatie tussen de bestuurders en de betrokken ambtenaren. Dit geldt zeker voor Zandvoort, maar ook in mindere mate voor Haarlem.

Daarnaast vervullen de twee colleges als opdrachtgever een rol in de besturing van de uitvoeringsorganisatie (zie paragraaf 5.1).

Consequenties voor uitvoering taken

In deze variant zullen in het verandertraject (zie bijlage 8) met elkaar gewerkt worden aan de vormgeving van de verschillende werkprocessen. Hierbij zal uiteraard zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de (kennis en ervaring met) huidige werkprocessen van de twee gemeenten.

Naar verwachting zullen deze taken voor burgers van Zandvoort (zeker in eerste instantie) door de vanuit Zandvoort overgeplaatste medewerkers worden gedaan, maar waar nodig aangevuld en/of bijgestaan door medewerkers van Haarlem. En vica versa.

Net zoals in de vorige variant is er bij deze samenwerkingsvorm voor Zandvoort sprake van vermindering van de kwetsbaarheid in de uitvoering van taken. Daarnaast neemt ook in deze variant voor Zandvoort de kwaliteit ten opzichte van de 0-variant toe, door meer kennisdeling, meer specialisatie en met elkaar overleg voeren over de gewenste kwaliteit en elkaar daarop corrigeren. Naar verwachting zal in deze variant zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van het kwaliteitssysteem van gemeente Haarlem, waar nodig aangepast aan de nieuw ontwikkelde werkprocessen.

Bij het ontwikkelen van de nieuwe werkprocessen zal naar verwachting goed gekeken worden naar de efficiency in de uitvoering van taken. Of dit voor beide gemeenten efficiencyvoordelen oplevert, is nog de vraag. Ten opzichte van de vorige variant, is bij een uitvoeringsorganisatie er veel meer afstemming en overleg nodig. Het gaat hier niet alleen om afstemming en overleg met medewerkers van andere afdelingen van gemeente Zandvoort, maar ook van gemeente Haarlem. Ten opzichte van de huidige situatie is er in deze variant zeker voor Haarlem sprake van meer afstemmingsmomenten en overleggen. Dit komt niet ten goede aan de efficiency (maar ook niet de kwaliteit en continuïteit) van dienstverlening.

Consequenties uitvoering taken bij samenwerking beleid en uitvoering

Bij de beleidstaken is er voor Zandvoort zeker ook sprake van betere vervangingsmogelijkheden van medewerkers, meer continuïteit, betere kwaliteit door meer deling van kennis en ervaring en meer efficiency door meer gezamenlijk optrekken bij de verdere beleidsontwikkeling van onder meer de decentralisaties en de vertaling daarvan naar de uitvoering (zie ook bij financiële consequenties). Voor Haarlem wegen deze voordelen naar verwachting niet op tegen de extra noodzakelijk afstemming en overleggen.

Personele consequenties

In deze variant gaan, conform het 'mens volgt werk' principe, zowel de betrokken medewerkers van Zandvoort als Haarlem over naar de nieuw te vormen uitvoeringsorganisatie en komen in dienst bij deze organisatie.

Voor Zandvoort gaat het om dezelfde medewerkers als bij de vorige variant. Bij Haarlem betreft het de medewerkers van de uitvoering van de WWB en Wmo (= 140 personen met bijna 121 fte qua formatie) en de leidinggevendenden op verschillende niveaus (= 7 personen met bijna 7 fte qua formatie). In paragraaf 5.3.1 van bijlage 5 is een overzicht opgenomen welke uitvoeringsfuncties dat zijn.

Voor de overdracht van medewerkers van Haarlem en Zandvoort gelden de regels van het sociaal statuut van respectievelijk de gemeenten Haarlem en Zandvoort. Gezien de ingrijpende personele gevolgen, zal er naar verwachting door beide gemeenten in overleg met het georganiseerd overleg (met de vakbonden) aanvullende afspraken worden gemaakt en in een (gezamenlijk) sociaal plan vastgelegd. Dit plan regelt de overplaatsingsprocedure (inclusief de ontslag- en aanstellingsprocedure van het over te plaatsen personeel) en bevat rechtspositionele bepalingen.

Ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden geldt dat bij deze variant er sprake zal zijn van harmonisatie. De huidige primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van beide

gemeenten komen grotendeels overeen (zie paragraaf 5.5. in bijlage 5). De harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden zal dan ook vooral betrekking hebben op de geconstateerde verschillen in regelingen voor woon-werkverkeer, dienstreizen, diverse vergoedingen, en ambtsjubilea.

Op dit moment is niet aan te geven of alle betrokken medewerkers uit beide gemeenten geplaatst kunnen worden in de uitvoeringsorganisatie. Ook is nu nog niet duidelijk welke functies er zijn en wie welke functie krijgt bij de uitvoeringsorganisatie. Dit is afhankelijk van de inrichting van de organisatie en de inhoud van het sociaal plan.

Pas als bepaald is waar de uitvoeringsorganisatie wordt gehuisvest, kan worden aangegeven wat voor effect dit heeft voor het reizen van de betrokken medewerkers van zowel Haarlem als Zandvoort (woon-werk en dienstreizen).

Net zoals in de vorige variant is een belangrijke verandering voor de medewerkers van Zandvoort de toename van ontwikkel- en doorgroeimogelijkheden. In de huidige situatie biedt het functiehuis van gemeente Zandvoort weinig doorgroeimogelijkheden. Naar verwachting zal er meer sprake zijn van functiedifferentiatie binnen de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Dit biedt daardoor meer ontwikkelmogelijkheden voor de medewerkers. Voor de medewerkers van Haarlem is dit niet het geval, aangezien zij al van een grote organisatie komen (met de daarbij behorende ontwikkel- en doorgroeimogelijkheden).

Personele consequenties bij samenwerking beleid en uitvoering

Bij samenwerking op beleid en uitvoering betreft het:

- Voor Zandvoort, naast alle medewerkers van de front- en backoffice en de leidinggevende, ook 3 medewerkers van de beleidsteam van de afdeling MD (met bijna 20 fte qua formatie).
- Voor Haarlem, alle medewerkers van de hoofdafdeling SoZaWe en de afdeling Wmo van de hoofdafdeling Dienstverlening (= medewerkers uitvoering en beleid en management). Dit komt neer op 170 personen, bijna 149 fte qua formatie.

Impact op de 'achterblijvende' organisatie

In deze variant is er bij zowel Zandvoort als Haarlem sprake van een 'achterblijvende' organisatie. Voor gemeente Zandvoort is de impact voor dit onderdeel in deze variant gelijk met die van de vorige variant. Daarom wordt hier met name ingegaan op de 'achterblijvende' organisatie van gemeente Haarlem.

De huidige totale formatie van deze gemeente bedraagt ongeveer 1.150 fte³³. Met de overdracht van de medewerkers van het sociale domein naar de uitvoeringsorganisatie, wordt deze formatie teruggebracht naar ongeveer 1.022 fte. Dit betekent een reductie van de formatie van ruim 10%.

Op de hoofdafdeling SoZaWe en de afdeling Wmo blijven er in totaal 23 medewerkers (= 21,0 fte) over, bestaande uit beleidsmedewerkers en een leidinggevende. Er zal

³³ Bron: Begrotingsanalyse 2013 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

bekeken moeten worden of deze hoofdafdeling zelfstandig blijft bestaan of dat deze wordt ondergebracht bij een andere hoofdafdeling.

Door de uitbesteding van taken en personeel zullen op korte termijn de overheadkosten van de gemeentelijke organisatie niet minder worden. In de huidige situatie is de overheadkosten per fte voor het sociale domein ongeveer € 57.100 (zie bijlage 6). Uitgaande van een overdracht van ruim 128 fte komt dit neer op een totaal bedrag van ongeveer € 7.309.000 aan overheadkosten. Als besloten wordt om in deze variant gebruik te laten maken van de ondersteunende diensten van gemeente Haarlem, dan kan een groot deel van deze kosten worden doorberekend aan de uitvoeringsorganisatie. Maar als dit niet het geval is, dan zal Haarlem moeten proberen om de overheadkosten van de 'achterblijvende' organisatie te reduceren en opnieuw af te stemmen op de nieuwe situatie. Naar verwachting zullen de overheadkosten wel minder kunnen worden, maar deze zullen niet recht-evenredig afnemen met het aantal medewerkers.

Ook bij gemeente Haarlem geldt dat bij de uitvoering van de verschillende taken in het sociale domein er andere afdelingen binnen de gemeente betrokken zijn. In deze variant moet in het verandertraject uitgewerkt worden op welke wijze en met wie overleg en afstemming georganiseerd moet worden.

Impact op 'achterblijvende' organisatie bij samenwerking beleid en uitvoering

- Bij samenwerking op beleid en uitvoering wordt de formatie teruggebracht naar ongeveer 1.000 fte. Dit betekent een reductie van de formatie van ongeveer 13%.
- Op de hoofdafdeling SoZaWe en de afdeling Wmo van de hoofdafdeling Dienstverlening blijven er geen medewerkers over.
- In deze variatie is er sprake van een totaal bedrag van € 9.432.900 aan overheadkosten dat op de korte termijn extra moet worden doorberekend aan de 'achterblijvende' organisatie.
- Net als bij de vorige variant is afstemming noodzakelijke met beleidsmedewerkers van andere beleidsterreinen, werkzaam in de achterblijvende organisatie.

Financiële consequenties

Op korte termijn is er sprake van incidentele frictiekosten. Het gaat hier om kosten, die voortkomen uit de uitvoering van het sociaal plan (inclusief flankerend beleid) voor de overdracht van medewerkers van Zandvoort en Haarlem naar de uitvoeringsorganisatie. Deze kosten komen voor rekening van beide gemeenten. Hoe hoog deze kosten zijn en hoe deze onderling worden verdeeld, is op dit moment nog niet bekend. Dit is sterk afhankelijk van wat er met de vakbonden in het (gezamenlijke) sociaal plan wordt afgesproken.

Verder zijn er nog incidentele kosten voor het verandertraject om deze samenwerkingsvariant te realiseren. In bijlage 8 is ook voor deze variant op hoofdlijnen het verandertraject aangegeven. De globale kosten hiervoor worden geschat op minder dan € 750.000. Er zal, in overleg met elkaar bepaald moeten worden welke gemeenten welk deel van deze kosten voor zijn rekening neemt.

Op dit moment kan nog niet worden aangegeven wat de structurele financiële consequenties zijn voor de langere termijn voor de twee gemeenten. Bij het neerzetten van een nieuwe organisatie, zal gestreefd worden naar een zo efficiënt, doch effectief mogelijke inrichting van organisatie, werkprocessen en personele invulling. En naar verwachting zal hierdoor in vergelijking met de huidige situatie de kosten voor de uitvoering van de taken minder worden. Maar hoeveel reductie dit oplevert voor beide gemeenten, is sterk afhankelijk van de keuzes die hierbij worden gemaakt. De twee gemeenten zullen hierover verdere afspraken over moeten maken. Als er meer duidelijkheid over is, dan kunnen de financiële consequenties hiervan verder worden uitgerekend voor zowel Zandvoort als Haarlem.

Financiële consequenties bij samenwerking beleid en uitvoering

Net zoals bij de vorige variant zal er bij samenwerking op beleid en uitvoering sprake zijn van meer efficiëntie in de beleidstaken door meer gezamenlijk optrekken bij verdere beleidsontwikkeling van onder meer de decentralisaties en de vertaling daarvan naar de uitvoering.

Draagvlak samenwerkingsvorm

Uit de verschillende gesprekken in het onderzoek kwam naar voren dat er geen tot weinig draagvlak voor deze variant is op management, bestuurlijk en politiek niveau in Haarlem om de hoofdafdeling die net is gereorganiseerd op korte termijn buiten de gemeente te plaatsen. Ook in Zandvoort is er minder draagvlak voor deze variant.

6.3. TOETSING VARIANT AAN CRITERIA

Aan de hand van de vergelijking op de verschillende bovenstaande onderwerp wordt hieronder in het overzicht deze variant getoetst op de criteria³⁴. Hierbij wordt een uitsplitsing gemaakt in de scores voor Haarlem en Zandvoort.

Criteria		Haarlem		Zandvoort	
		Uitvoering	Beleid en uitvoering	Uitvoering	Beleid en uitvoering
1	Betere waarborging continuïteit Toename formatie, betere vervanging etc., meer afstemming en overleg	0	0	+	++
2	Verbetering efficiëntie (korte termijn) Friciekosten, uitgebreider en duurder verandertraject	--	--	--	--
	Verbetering efficiëntie (langere termijn) Nieuw inrichten werkprocessen, meer aandacht door DVO, meer afstemming en overleg	-	0	+	++

³⁴ Een plus betekent dat dit onderwerp positief scoort ten opzichte van de huidige situatie, een nul is neutraal en een min betekent een negatieve score. Om de varianten tegen elkaar af te kunnen zetten (te vergelijken), wordt in het overzicht met enkele of dubbele plussen of minnen gewerkt.

Criteria		Haarlem		Zandvoort	
		Uitvoering	Beleid en uitvoering	Uitvoering	Beleid en uitvoering
3	Behoud en verbetering effectiviteit / kwaliteit ³⁵ Meer kennis en ervaring delen, meer aandacht door DVO, meer afstemming en overleg	-	- tot 0	+	++

³⁵ Het eerste halfjaar van de samenwerking moet als overgangperiode worden gezien. Uit ervaring in de praktijk is gebleken dat in deze periode in veel gevallen eerst een terugval in de kwaliteit van de uitvoering van de taken zichtbaar is. Men moet wennen aan de nieuwe situatie en nieuwe werkwijze. Ook blijkt een aantal zaken nog niet optimaal te zijn uitgewerkt en is er sprake van zogenaamde 'kinderziektes'. Na deze overgangperiode is vaak een opwaartse lijn in de kwaliteit te herkennen.

7. CONCLUSIES EN ADVIES

7.1. CONCLUSIES

Samenvattend kunnen uit het onderzoek de volgende bevindingen gedaan en conclusies worden getrokken:

1. Gemeenten Haarlem en Zandvoort willen een verdergaande samenwerking aangaan op diverse terreinen, waarbij de samenwerking op het sociale domein als eerste stap wordt gezien. De twee gemeenten hebben WagenaarHoes opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren en de gemeenten te adviseren bij hun keuze voor verdergaande samenwerking op dit gebied. Hierbij is bewust gekozen voor een onderzoeksaanpak, waarbij medewerkers zo veel mogelijk worden betrokken. Dit is dan ook geen klassiek expertrapport. Naast de 'harde' gegevens voor de verschillende onderdelen en onze kennis en ervaring, is er in dit rapport gebruik gemaakt van input van de betrokken medewerkers. De conclusies in het rapport zijn wel van WagenaarHoes.
2. In het onderzoek is de huidige situatie van de twee gemeenten inzichtelijk gemaakt. Een aantal belangrijke bevindingen hierbij zijn:
 - Zandvoort heeft percentueel meer inwoners van 65 jaar en ouder en kent in verhouding ook meer autochtone bewoners dan Haarlem
 - De medewerkers van het sociale domein zijn in Zandvoort werkzaam op één afdeling. In Haarlem zijn deze nog verdeeld over twee hoofdafdelingen, maar in het najaar 2013 wordt dit teruggebracht tot één hoofdafdeling.
 - In Haarlem zijn in de afgelopen tijd diverse reorganisaties geweest, terwijl er in Zandvoort weinig reorganisaties hebben plaatsgevonden.
 - De taakverdeling tussen de front- en backoffice is in de twee gemeenten verschillend.
 - In Haarlem is er sprake van een afname van het aantal bijstandsuitkeringen, terwijl bij Zandvoort er sprake is van een grote toename (groter dan het landelijk gemiddelde). Het aantal ingediende Wmo-aanvragen per inwoner is in Zandvoort lager dan in Haarlem.
 - In beide gemeente geldt dat de meeste medewerkers in functieschaal 9 zitten. In Haarlem is wel meer sprake van functiedifferentiatie in verhouding met Zandvoort.
 - De overheadkosten per fte zijn in Haarlem hoger dan in Zandvoort.
3. In het onderzoek zijn diverse punten naar voren gekomen waar in (het verandertraject van) de samenwerking rekening mee moet worden gehouden en aandacht aan moet worden besteed om de samenwerking tot een succes te maken.
4. Er zijn daarnaast diverse algemene ontwikkelingen en strategische opgaven die in de komende jaren grote consequenties hebben voor de twee gemeenten. De grootste uitdaging vormen de drie decentralisaties in het sociaal domein (jeugd, participatie en begeleiding uit de AWBZ), in combinatie met de bezuinigingen.
5. In theorie zijn meerdere varianten mogelijk, maar niet alle varianten zijn in de praktijk reëel. Daarom zijn in het onderzoek twee samenwerkingsvarianten verder uitgewerkt: 1) het centrum-gemeentemodel en 2) uitvoeringsdienst. Naast deze varianten is in dit rapport ook de uitwerking van de zogenaamde nul-variant opgenomen, waarin geen sprake is van verdergaande samenwerking. Opgenschijnlijk komt de 0-variant overeen

met de huidige situatie, maar dit is niet volledig het geval. Want door de decentralisaties is er geen sprake van een status quo, maar een situatie in ontwikkeling. De drie varianten zijn met de huidige situatie en met elkaar vergeleken aan de hand van een aantal onderwerpen en criteria.

6. Uit deze vergelijking blijkt dat de variant centrumgemeentemodel het beste scoort op de drie criteria. Zeker als het gaat om de samenwerking op zowel uitvoering als beleid. Deze samenwerkingsvorm draagt bij aan:
 - Een betere waarborging van de continuïteit van het primaire proces. Door de toename van de formatie bij de verschillende functies zijn er betere vervangingsmogelijkheden. Er zijn meer medewerkers die bepaalde werkzaamheden kunnen doen. De onderlinge vervanging van medewerkers is daardoor beter te organiseren.
 - Meer effectiviteit en kwaliteit van de dienstverlening door meer onderling delen van kennis en ervaringen, meer mogelijkheden voor specialisatie, doorgroei ontwikkeling voor de medewerkers van Zandvoort³⁶ en meer expliciete aandacht voor de kwaliteit (mede door het werken met een uitgebreid kwaliteitssysteem danwel met een dienstverleningsovereenkomst).
 - Meer efficiëntie van de uitvoering op langere termijn. Naar verwachting is er minder formatie nodig om hetzelfde werk te doen. Daarnaast wordt door het werken met DVO's inzichtelijker wat er precies geleverd wordt tegen welke prijs. En doordat hier meer expliciet aandacht aan wordt besteed, blijkt men in de praktijk ook kritischer te gaan kijken naar de efficiency van de uitvoering, deze te monitoren en waar nodig de uitvoering bij te stellen.
7. Hierbij moet worden opgemerkt dat op dit moment de financiële consequenties wel te benoemen zijn, maar nog niet te kwantificeren. Om meer kwantitatieve uitspraken te kunnen doen, moeten er eerst verdere afspraken worden gemaakt:
 - Tussen de twee gemeenten, met de vakbonden en de individuele medewerkers over welke personen er precies over gaan van Zandvoort naar Haarlem en onder welke condities.
 - Tussen de twee gemeenten over de kosten die Zandvoort moet betalen aan Haarlem voor de uitvoering van de verschillende overgehevelde taken. Welke kosten er precies worden doorberekend en op welke wijze.
8. Op korte termijn scoort variant 1 (het centrumgemeentemodel) negatief op efficiency ten opzichte van de huidige situatie, omdat op korte termijn er sprake is van incidentele frictiekosten met betrekking tot de overheadskosten bij de 'achterblijvende' organisatie van Zandvoort en de overdracht personeel Zandvoort naar Haarlem en kosten voor het verandertraject. Maar hierop scoort deze variant beter dan variant 2. In variant 2 zijn de incidentele kosten naar verwachting een stuk hoger.
9. Er is voldoende draagvlak voor variant 1 op management, bestuurlijk en politiek niveau in Zandvoort en Haarlem. Daarentegen is er minder tot geen draagvlak voor variant 2 (zeker bij Haarlem) en voor variant 0 (met name bij Zandvoort).
10. Op medewerkersniveau is er (nog) niet voldoende draagvlak, maar dat geldt voor beide samenwerkingsvarianten. In Zandvoort is er sprake van weerstand (in verschillende mate) tegen samenwerking met Haarlem, mede gevoed door onzekerheid over baangarantie en voorkeur voor samenwerking met gemeenten van

³⁶ Maar het kan wel betekenen dat de medewerkers meer reistijd voor woon-werk verkeer kwijt zijn, afhankelijk waar men nu woont.

gelijke grootte. En in Haarlem staat men afwachtend tegenover de samenwerking, mede door de recente en toekomstige reorganisaties³⁷.

11. Gezien de scores op de drie criteria en de mate van draagvlak concluderen wij dat de variant centrumgemeentemodel de best passende samenwerkingsvorm is tussen gemeenten Haarlem en Zandvoort. Zeker als er sprake is van samenwerking op uitvoering en beleid.

7.2. ADVIES

Daarom adviseren wij u dan ook om te kiezen voor samenwerking door uitbesteding van de taken van het sociale domein voor zowel uitvoering als beleid van Zandvoort naar Haarlem (= centrumgemeentemodel). En deze samenwerking in de komende periode met elkaar verder uit te werken. Dit vraagt om een goed geregisseerde procesaanpak met verschillende fasen, waarbij de mogelijkheid bestaat om bepaalde fasen af te sluiten met een go/no-go moment.

Onze inschatting is dat deze samenwerking in ongeveer $\frac{3}{4}$ jaar na besluitvorming gerealiseerd kan zijn, maar dit is sterk afhankelijk van de snelheid waarmee met elkaar en met de ondernemingsraden en vakbonden overeenstemming is over de verdere uitwerking. In bijlage 8 is op hoofdlijnen aangegeven welke acties er in het verandertraject moeten worden ondernomen.

Ons advies is om in het verandertraject zoveel mogelijk eigen medewerkers te betrekken en regelmatig met de verschillende stakeholders te communiceren over de voortgang van het traject. Dit komt niet alleen ten goede aan de kosten voor het hele traject, maar ook aan het draagvlak voor deze samenwerking.

³⁷ Om te zorgen dat er meer draagvlak is bij de medewerkers van Zandvoort voor deze samenwerking, is het van belang dat er zo snel mogelijk meer duidelijkheid komt over de toekomstige situatie van de medewerkers.