



Het college van burgemeester en wethouders  
Gemeente Haarlem  
Postbus 511  
2003 PB HAARLEM

Telefoon: 14023  
Fax: 023-5713724  
E-mail: [info@zandvoort.nl](mailto:info@zandvoort.nl)  
Internet: [www.zandvoort.nl](http://www.zandvoort.nl)  
Postadres: Postbus 2  
2040 AA Zandvoort  
Bezoekadres: Swaluëstraat 2  
2042 KB Zandvoort  
Bankrekening: NL64 BNGH 0285010034  
Kamer van Koophandel: Nr. 34363858  
  
Uw kenmerk:  
Ons kenmerk: 2016/10/001419  
Zaaknummer: Z2015-002872  
Informatie: B. Wagner  
Bijlagen: -

**Onderwerp:** de Zandvoortse ambtelijke organisatie

**Datum:** 3 november 2016

Geacht college,

Afgelopen dinsdag hebben wij een definitief besluit genomen over onze visie op de toekomst van de Zandvoortse ambtelijke organisatie, de visienotitie voegen wij toe. De visie luidt dat de gemeente Zandvoort haar ambtelijke dienstverlening wil overdragen aan de gemeente Haarlem, met uitzondering van de taken van de griffie en de gemeentesecretaris.

Per 1 januari 2015 hebben wij onze taken en medewerkers op het gebied van het sociaal domein aan u overgedragen. Recent heeft een evaluatie hiervan plaatsgevonden. De goede resultaten daarvan en de uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek "Versterken door verbinden" zijn voor ons belangrijke bouwstenen geweest om te komen tot ons besluit. Ook de zienswijze van de Zandvoortse gemeenteraad en het advies van de ondernemingsraad ondersteunen ons in deze visie.

Met deze brief vragen wij u formeel om per 1 januari 2018 de Zandvoortse ambtelijke dienstverlening, conform onze visienota d.d. 1 november 2016, op basis van een dienstverleningsovereenkomst op u te nemen.

In lijn met ons besluit hebben wij onze gemeentesecretaris toestemming gegeven om per heden voorbereidend hierop te kunnen acteren. Wij verzoeken u vriendelijk hetzelfde te doen richting uw gemeentesecretaris, zodat de periode tot 1 januari 2018 optimaal benut kan worden.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Zandvoort

  
de loco-gemeentesecretaris

  
de burgemeester

**Gemeente Zandvoort**



# **DE AMBTELIJKE TOEKOMST VAN DE GEMEENTE ZANDVOORT**

Eindvisie van het college van B&W

november 2016

Vastgesteld door het college

: d.d. 1 november 2016

Registratienr:

---

## INHOUDSOPGAVE

---

1.	Bestuurlijke samenvatting .....	3
2.	Inleiding .....	4
3.	Evaluatie Maatschappelijke dienstverlening .....	6
4.	Bestuurskracht Onderzoek.....	8
5.	Visie College.....	16
6.	Financiën .....	22
7.	Hoe nu verder? .....	28

## 1. BESTUURLIJKE SAMENVATTING

---

Al enkele jaren oriënteert de gemeente Zandvoort zich op een ambtelijke samenwerking met de gemeente Haarlem. De afdeling maatschappelijke dienstverlening van Zandvoort is per 1 januari 2015 ambtelijk gefuseerd met Haarlem. Afgesproken werd in de periode daarna te onderzoeken of deze samenwerking verder zou worden uitgebreid.

In november 2015 gaf de gemeenteraad van Zandvoort aan het college in een *voorlopige* zienswijze mee dat het een algehele ambtelijke samenwerking met Haarlem (scenario 2) op dat moment verkoos boven het bestendigen van de huidige organisatie (scenario 1).

Een definitieve keuze werd echter afhankelijk gesteld van de uitkomsten van de eerstejaarsevaluatie Maatschappelijke Dienstverlening, de nadere financiële uitwerking van de beide scenario's en een bestuurskracht onderzoek.

De uitkomsten van deze onderzoeken zijn inmiddels beschikbaar gekomen. Alle drie de onderzoeken laten zien dat voor het versterken van de bestuurskracht van Zandvoort, een integrale ambtelijke fusie met Haarlem de beste keuze is. De zienswijze van de gemeenteraad en het advies van de ondernemingsraad sterken het college in haar visie.

Het besluit van het college van B&W houdt dan ook in dat de ambtelijke organisatie van de gemeente Zandvoort, op de gemeentesecretaris en de griffie na, per 1 januari 2018 integraal zal fuseren met de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem.

## 2. INLEIDING

---

Voor u ligt de eindvisie van het college van B&W op de ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort. Dit stuk is een vervolg op de voorgenomen visienotitie van het college van 26 augustus 2016. Daarmee is het ook het resultaat van een meerjarig traject van gemeentelijke (her)bezinning op haar ambtelijke organisatievorm en kracht.

In 2008, vlak voor de economische crisis, heeft een eerste bestuurskrachtonderzoek plaatsgevonden. Sindsdien zijn 8 jaren verstreken. Het gemeentebestuur is zich ervan bewust dat de economische crisis sporen heeft achtergelaten binnen de ambtelijke organisatie en dat is de organisatiekracht van Zandvoort niet altijd ten goede gekomen. Tegelijkertijd heeft de Rijksoverheid een trend ingezet om steeds vaker complexe beleids- en uitvoeringstaken over te hevelen naar de gemeente.

Een badplaats als Zandvoort vraagt om een sterk gemeentebestuur met een daadkrachtige ambtelijke organisatie om de taken en ambities die de gemeente heeft, ook daadwerkelijk te kunnen realiseren (*realisatiekracht* van de gemeente). Het was en is de vraag of dat in die omstandigheden nog altijd en overal even goed lukt.

Dat neemt niet weg dat de inzet van het gemeentebestuur steeds is geweest om de bestuurlijke inrichting van Zandvoort te houden zoals die nu is: een zelfstandige gemeente met een eigen politiek bestuur. We zijn immers trots op onze badplaats Zandvoort en het mooi gelegen Bentveld en blijven dus graag baas in, en verantwoordelijk voor onze eigen gemeente (voor wat betreft beleid, besluitvorming en budgetbeheer).

Afhankelijk van de vraag hoe het er op dit moment, alweer 8 jaren later voor staat met de realisatiekracht van de gemeente, is het vervolgens de vraag of daarvoor ook een geheel eigen (Zandvoortse) ambtelijke organisatie benodigd is.

Waar het ging om de nieuwe taken in het sociaal domein, besloten college en raad in mei 2014 dat daarvoor niet langer een eigen Zandvoortse afdeling (meer) nodig was en om die reden in te stemmen met het aangaan per 1 januari 2015 van een ambtelijke samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem. Daarbij gaf de raad aan graag pro actief door het college te willen worden betrokken bij eventuele verdere voorstellen over ambtelijke samenwerking.

In oktober 2015 volgde een eerste (voorlopige) visie van het college. Daarop besloot de raad op 5 november 2015 aan het college mee te geven:

- Als voorlopige zienswijze op ambtelijke samenwerking een algehele ambtelijke samenwerking met Haarlem (scenario 2) te verkiezen boven het bestendigen van de huidige organisatie (scenario 1).
- Een definitieve keuze ten aanzien van de ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort afhankelijk te stellen van de uitkomsten van de eerstejaarsevaluatie MD, de nadere financiële uitwerking van scenario 1 en 2 en een bestuurskrachtonderzoek.

De evaluatie MD en het bestuurskrachtonderzoek zijn in het vroege voorjaar van 2016 aanbesteed en vergund en inmiddels zijn de rapportages als 'bouwstenen' beschikbaar

gekomen voor verdere besluitvorming over de ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort.

Beide rapportages zijn onafhankelijk tot stand gekomen. Het bestuurskrachtonderzoek tevens onder begeleiding van een raadscommissie. Beide rapportages vormen belangrijke bouwstenen voor de (voorgenomen) eindvisie van het college van augustus jl.

Het college heeft inmiddels kennis genomen van de zienswijze van de gemeenteraad en het advies van de OR ten aanzien van dit onderwerp en presenteert bij deze haar eindvisie.

In dit document gaat het college eerst in op de hiervoor genoemde rapportages en geeft ze vervolgens haar eigen visie op wat deze in haar ogen betekenen voor de toekomst van de ambtelijke organisatie van de gemeente Zandvoort, mede in perspectief tot haar eigen ervaringen gedurende de afgelopen jaren. Daarna worden vervolgens - met de kennis van nu - de financiële effecten van de scenariokeuze nader uitgewerkt.

Tenslotte merkt het college nog graag op dat de evaluatie maatschappelijke dienstverlening ook een zelfstandige betekenis heeft, los van de ambtelijke toekomst van de gemeente. Het rapport geeft immers ook de nodige aanbevelingen waarmee de bestaande samenwerking verder kan worden vormgegeven en waar nodig verbeterd. Het college zal dienaangaande in het najaar komen met een plan van aanpak, dat met de gemeenteraad zal worden besproken.

### 3. EVALUATIE MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

---

SeinstraVandeLaar heeft het eerste jaar van de ambtelijke samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem binnen het sociaal domein geëvalueerd en daarover gerapporteerd (bijlage 1). Dit betreft een zeer uitgebreide rapportage, waarvan het te ver voert om in deze visie op alle constatering, conclusies en aanbevelingen uit het rapport in te gaan. Daarvoor verwijst het college graag naar de inhoud van het rapport zelf en zal in een later stadium een plan van aanpak worden opgesteld waar het aandachts- en verbeterpunten betreft in de bestaande samenwerking.

In dit visiedocument is volgens het college nu vooral van belang hoe de uitkomsten van de evaluatie zich verhouden tot de verdere toekomst van de ambtelijke organisatie van Zandvoort. Er is immers afgesproken dit rapport (mede) als bouwsteen te gebruiken bij de uiteindelijke keuze hoe deze ambtelijke organisatie toekomstbestendig in te richten.

Daarvoor zijn de belangrijkste conclusies uit het rapport voor het college leidend:

**“Algemeen sfeerbeeld.**

In de periode vanaf de instemming van de raden (eind augustus 2014) om te gaan samenwerken tot de feitelijke start (op 1 januari 2015) is door beide gemeenten in gezamenlijkheid met veel energie gewerkt aan de realisatie van de overdracht van taken en de plaatsing van Zandvoortse medewerkers in de organisatie van Haarlem. Ook na 1 januari 2015 is door beide gemeenten vanuit vertrouwen in elkaar gewerkt aan een kwalitatief hoogwaardige uitvoering en transformatie van het sociaal domein.

**Goede samenwerking, met aandachtspunten passend bij ontwikkelingsfase.**

De uitvoering van taken verloopt goed. De kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur is verbeterd. De dienstverlening aan Zandvoortse burgers is in uitvoeringskwaliteit verbeterd, terwijl de toegang tot gemeentelijke dienstverlening complexer is geworden. In het licht van de transformatie wordt het klantproces in toenemende mate centraal gesteld, wat vertrouwen biedt in verbetering van de toegang.

De integraliteit tussen (en soms binnen) taakvelden in het sociaal domein is een aandachtspunt. Een recente structuurwijziging in de ambtelijke organisatie van Haarlem bevordert naar verwachting de integraliteit. Ook de aansluiting van het sociaal domein op (de achtergebleven domeinen binnen) de ambtelijke organisatie van Zandvoort is een aandachtspunt voor zowel bedrijfsvoering als inhoudelijke taken. De ontwikkeling in de structurele verbinding tussen het MT van Zandvoort en Haarlem kan hieraan bijdragen.

Het bestuurlijk opdrachtgeverschap is goed ingebed en er is sprake van bestuurlijke grip op – en positie tot – het aanbrengen van couleur locale in het beleidsproces. De raad voelt zich voldoende geïnformeerd, maar nog onvoldoende in positie om (beleids)keuzes te kunnen maken. Het is belangrijk om in gesprek te gaan over de door de raad gewenste kaderstelling ten aanzien van het sociaal domein.

Duurzame samenwerking vraagt in gepaste mate om herijking van de huidige samenwerkingsafspraken, om het wegnemen van (onnodige) kwetsbaarheden in deelprocessen en het verder versterken van verbindingen tussen taakvelden binnen de Haarlemse organisatie en tussen overgedragen en in Zandvoort achtergebleven taken en domeinen. De recente ontwikkelingen bieden hiertoe houvast en vertrouwen”.

Het college herkent zich in de conclusies van het evaluatierapport en ziet daarin een bevestiging van de eerdere keuze om binnen het sociaal domein te gaan samenwerken met de gemeente Haarlem.

De uitvoering van taken verloopt volgens de evaluatie immers goed, is “op orde” en de kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur is zelfs verbeterd. Maar ook het feit dat (oud) medewerkers zich in Haarlem welkom hebben gevoeld, dat medewerkers in Haarlem hechte teams vormen en dat onduidelijkheden en knelpunten in goede harmonie zijn besproken en waar mogelijk zijn weggenomen, bevestigen het beeld van een juiste keuze.

En dat alles in de wetenschap dat per 1 januari 2015 niet alleen een ambtelijke samenwerking met Haarlem werd aangegaan, maar dat per die datum ook de transitie plaatsvond naar een geheel nieuw wettelijk stelsel. Het college is tevreden met het beeld van de evaluatie dat dit proces door de bank genomen goed is verlopen.

Dat neemt niet weg dat de evaluatie ook zichtbaar maakt dat we er nog niet zijn. Het rapport noemt verschillende zaken die de komende tijd expliciet aandacht behoeven en geeft aanbevelingen hoe daarmee om te gaan. Deze zaken zullen de komende periode met Haarlem worden opgepakt en verwerkt in een plan van aanpak om zo gezamenlijk te komen tot verbetering waar dat nodig is.

Al met al constateert het college dat de ervaringen die de afgelopen anderhalf jaar in de ambtelijke samenwerking met Haarlem zijn opgedaan over het algemeen positief zijn en daarmee vertrouwen geven voor de toekomst.



## 4. BESTUURSKRACHT ONDERZOEK

---

De tweede bouwsteen voor een definitieve keuze inzake de toekomst van de Zandvoortse ambtelijke organisatie, is het bestuurskrachtonderzoek. Dit onderzoek is na aanbesteding in het voorjaar (en onafhankelijk van de evaluatie MD) eveneens aan bureau SeinstraVandeLaar gegund. Het rapport “*versterken door verbinden*” is als bijlage 2 bij deze visienotitie gevoegd. De conclusies, aanbevelingen en adviezen maken daarmee integraal onderdeel uit van dit visiedocument en het college maakt deze tot de hare.

Het rapport is een eindrapportage op basis van het door SeinstraVandeLaar uitgevoerde onderzoek naar de bestuurskracht van onze gemeente. De daarin opgenomen bevindingen, conclusies en aanbevelingen vormen het onafhankelijk oordeel en advies van de onderzoekers. De rapportage is tot stand gekomen onder (procesmatige) begeleiding van een daartoe ingestelde raadscommissie.

Het bureau heeft de ambities en opgaven alsmede de realisatiekracht van de gemeente Zandvoort in haar rapport ‘beoordeeld’. Aan de hand van het opgavenprofiel van de gemeente is de realisatiekracht van het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie bepaald in relatie tot het lokale en regionale omgevingsveld. De uitkomst daarvan is vervolgens afgezet tegenover de drie toekomstscenario’s van de ambtelijke organisatie. Vervolgens heeft het bureau een expertmatig oordeel gegeven welk scenario het best invulling kan geven aan de opgaven van de gemeente Zandvoort.

### **Uitkomsten bestuurskrachtonderzoek**

Bureau SeinstraVandeLaar beoordeelt de bestuurskracht van Zandvoort als matig op een schaal van:

*onvoldoende*                      **matig**                      *voldoende*                      *goed*                      *zeer goed*

Het bureau constateert dat majeure bestuurlijke en autonome opgaven dienen te worden gerealiseerd vanuit een beperkte realisatiekracht, waaronder een ‘verlamde’ organisatie en barsten in vertrouwen, hoewel op enkele aspecten een duidelijk waarneembare stijgende lijn is ingezet.

Het bureau heeft twijfels - in het geval van ongewijzigd beleid - bij de duurzaamheid van de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente Zandvoort.

Bij het in stand houden van de huidige situatie voorziet het bureau dat onvoldoende invulling kan worden gegeven aan de urgentie om daadwerkelijk tot realisatie van ambities en opgaven te komen. Het bijstellen van de ambities is daarbij volgens het bureau niet de oplossingsrichting, omdat dit de levensader van Zandvoort in gevaar brengt, reden waarom een manier gevonden moet worden om de realisatiekracht te versterken.

Het bureau adviseert daarom:

1. Intervenier op alle niveaus om de bestuurskracht te versterken;
2. Voeg ambtelijke organisatie Zandvoort samen met Haarlem.....;
3. ....Maar met enkele suggesties voor aanscherping 'scenario 2z';
4. Raad stelt kaders, college maakt organisatieplan binnen kaders.

### **Advies 1: intervenier op alle niveaus om de bestuurskracht te versterken**

Het bureau constateert dat het versterken van de bestuurskracht vraagt om meer interventies dan 'enkel' het functioneren en de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie onder de loep te nemen.

Geadviseerd wordt, gezien de hoge bestuurlijke ambities en (autonome) opgaven, om naast structuurdiscussies rondom de ambtelijke organisatie met elkaar te werken aan de:

- i. de rolopvatting van en rolinvulling door de gemeenteraad;
- ii. een beter politiek klimaat door een meer (gemeenschappelijke) focus op inhoud en resultaat, onderling vertrouwen en verbetering van omgangsvormen;
- iii. een betere rolverdeling en versterking van het vertrouwen tussen college en ambtelijke organisatie;
- iv. verbetering van het vertrouwen tussen het MT en de ambtelijke organisatie;
- v. onderlinge verbinding en het vertrouwen tussen WOR-bestuurder en ondernemingsraad;
- vi. de relaties tussen het gemeentebestuur van Zandvoort met buurgemeenten en versterking van de positie van Zandvoort in de regio.

Daarbij is het volgens het bureau van belang dat deze aanbevelingen niet in korte tijd gerealiseerd zijn, maar een meerjarig karakter kennen (meerdere bestuursperiodes) om structureel ingebed te raken.

### **Advies 2: Voeg ambtelijke organisatie Zandvoort samen met Haarlem.....**

Bureau SeinstraVandeLaar adviseert om met ingang van 1 januari 2018 te komen tot een (nagenoeg) volledige ambtelijke integratie van Zandvoort met de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem. Dit betreft scenario 2z, in een aangescherpte vorm.

Aan het advies ligt de volgende redenering ten grondslag:

Een herindeling is niet aan de orde, niets doen is geen optie

Een herindeling acht het bureau gezien de verbeterde financiële positie én de stabiliteit in de bestuurlijke context, niet direct noodzakelijk. Echter is – om zelf regie te houden over de (bestuurlijk) toekomst van Zandvoort – niets doen geen optie. De ervaring leert daarbij dat het geven van een impuls aan ‘de kracht van de ambtelijk organisatie’, een nadrukkelijke impuls geeft aan de ‘overall’ realisatiekracht. Daarmee wordt de balans tussen opgaven en realisatiekracht herstelt, waarmee de bestuurskracht zal toenemen.

Scenario 1 (ontwikkelen vanuit huidige situatie) biedt onvoldoende perspectief

Naar de mening van het bureau is een organisatieontwikkelingstraject vanuit de huidige lokale ambtelijke setting (scenario 1) té tijdrovend (5 –10 jaar) en bovendien té kostbaar. De majeure bestuurlijke en autonome opgaven van Zandvoort kunnen niet wachten op die periode van ontwikkeling. Daarbij is sprake van een hoog risico dat het wensbeeld van de ambtelijke organisatie uiteindelijk toch niet (tijdig) gerealiseerd wordt. Om die reden acht het bureau scenario 1 niet passend bij het opgavenprofiel van Zandvoort en de urgentie om de bestuurskracht te versterken.

Taken verspreiden in diverse samenwerkingsverbanden is onwenselijk vanwege beperkte grip

De spreiding van huidige taken van de ambtelijke organisatie van Zandvoort over verschillende partners of samenwerkingsverbanden (in diverse vormen) raadt het bureau ten zeerste af. Het verworden tot een dergelijke ‘regiegemeente’ vraagt om een zeer sterke ambtelijke lokale kern, die het gemeentebestuur in staat stelt grip te houden op de prestaties (kwaliteit, kwantiteit en kosten) van deze partners. Bovendien is een dergelijk proces van het doorlopen van een veelheid aan uitbestedingstrajecten en het vormen van een sterke ambtelijke regisserende kern eveneens tijdrovend (5–10 jaar). Ook dit scenario acht het bureau niet passend bij het opgavenprofiel van Zandvoort en de urgentie om de bestuurskracht te versterken.

Geen groeimodel, maar in één stap komen tot (nagenoeg) volledige ambtelijke integratie

Het bureau acht daarom een (nagenoeg) volledige ambtelijke krachtenbundeling van Zandvoort met partnergemeente(n) onontkoombaar. Daarbij adviseert men nadrukkelijk om deze beweging in één keer te realiseren en niet te kiezen voor ‘groeimodel’, waarbij taken in de loop der jaren één voor één of in clusters

naar partnergemeente(n) worden overgeheveld. Een dergelijk groeimodel holt de huidige ambtelijke organisatie namelijk stapsgewijs uit. Naar de mening van het bureau neemt in dat geval het risico's ten aanzien van discontinuïteit in de uitvoering en het gebrek aan integraliteit van advisering in de richting van het gemeentebestuur te sterk toe.

#### Aansluiting bij ambtelijke samenwerking Bloemendaal en Heemstede onvoldoende passend

Geografisch en qua omvang bezien lijken Bloemendaal en Heemstede reële partners voor Zandvoort om tot een ambtelijke integratie te komen. Echter acht het bureau een ambtelijke samenvoeging met deze gemeenten vanuit het perspectief van Zandvoort onvoldoende passend. De gemeenten Bloemendaal en Heemstede kennen een afwijkend opgavenprofiel (residentieel wonen in plaats van stimuleren van economie en toerisme), met een daarbij passende ambtelijke organisaties met een sterker beheersmatig karakter.

Die beheersmatige context helpt Zandvoort niet in zijn ambities, die vooral op ontwikkelen (in plaats van beheersen) zijn gericht. De gemeente Zandvoort heeft behoefte aan impulsen op het niveau van strategie, beleid, projecten en innovaties. Bovendien is de ambtelijke vervlechting tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede al ver op koers. Het maximaal haalbare voor Zandvoort zou zijn het aansluiten op de bestaande koers Bloemendaal en Heemstede, onder de daarin reeds gevormde condities. Ook dit scenario acht het bureau derhalve niet passend bij het opgavenprofiel van Zandvoort en de urgentie om de bestuurskracht te versterken.

#### Samenwerking met andere gemeenten vanwege andere geografische oriëntatie niet reëel

De overige buurgemeenten, zoals Velsen en Haarlemmerliede-Spaarnwoude, kijken beiden een 'andere kant op'. Zo is de gemeente Velsen gericht op samenwerking in de IJmond en heeft de raad van gemeente Haarlemmerliede-Spaarnwoude in juni 2016 besloten tot een bestuurlijke fusie te willen komen met de gemeente Haarlemmermeer. Een ambtelijke samenvoeging met de gemeenten Velsen en Haarlemmerliede-Spaarnwoude is volgens SeinstravandeLaar daarom niet opportuun. Daarnaast lijkt de gemeente Amsterdam geen gewenste partner voor een ambtelijke samenwerking, vanwege het te grote verschil in omvang en context in relatie tot Zandvoort. En gezien de oriëntatie van de Zuid-Hollandse buurgemeenten Noordwijkerhout en Noordwijk op de Bollenstreek (Lisse, Hillegom, Teylingen) is ook die richting geen logische weg voor

Zandvoort in zijn oriëntatie op samenwerkingspartners voor ambtelijke krachtenbundeling.

Haarlem is krachtige partner die beschikt over benodigde strategische en ontwikkelcapaciteit

De voornaamste ambities en opgaven die Zandvoort wil en moet realiseren liggen op het terrein van toerisme, economie en betreffen grote ruimtelijke projecten. Opgaven die grotendeels in lijn liggen met het opgavenprofiel van Haarlem. Deze opgaven lijken dan ook het best opgepakt te kunnen worden in samenwerking met de krachtige ambtelijke organisatie van Haarlem. Deze ambtelijke organisatie heeft ervaring en expertise in huis op de genoemde beleidsterreinen en beschikt over de benodigde strategische en ontwikkelcapaciteit. De ervaringen met de huidige ambtelijke samenwerking met Haarlem op het gebied van Maatschappelijke dienstverlening zijn overwegend positief, waarbij een verbeterpunt met name ligt op het punt van integraliteit van maatschappelijke dienstverlening met andere beleidsterreinen.

Die integraliteit kan worden geborgd door volledige ambtelijke integratie op één plaats, namelijk Haarlem. De keuze voor (nagenoeg) volledige ambtelijke integratie met Haarlem acht het bureau dan ook de meest aangewezen optie op dit moment voor de gemeente Zandvoort, om zijn realisatiekracht te versterken en daarmee een impuls te geven aan de bestuurskracht.

De integratie van capaciteit en kwaliteiten vanuit de ambtelijke organisatie Zandvoort met de ambtelijke organisatie van Haarlem zal:

- a. een impuls geven op de ontwikkelcapaciteit, (strategische) beleids capaciteit en innovatiekracht;
- b. de kwaliteit van advisering en de continuïteit in de facilitering van het college en de raad vergroten;
- c. bestaande patronen doorbreken en bijdragen aan het normaliseren van de verhoudingen in de huidige lokale context Zandvoort;
- d. de ambtelijke inbreng en daarmee bestuurlijke positie van Zandvoort in de regio versterken;
- e. de interactie met de lokale gemeenschap in Zandvoort vergroten en innoveren;
- f. de 'couleur locale' van Zandvoort versterken.

SeinstraVandeLaar merkt op dat het borgen van de lokale beleidsvrijheid van de gemeente Zandvoort bij een integratie met de ambtelijk organisatie van Haarlem vraagt om extra aandacht voor het aanbrengen van scherpte in het DNA, de opgaven en het

onderscheidend vermogen van Zandvoort. Dit ter voorkoming van het onbewust en / of ongewild komen tot uniformering van beleid tussen Haarlem en Zandvoort.

**Advies 3: . . . . .Maar met enkele suggesties voor aanscherping ‘scenario 2z’**

Het uitgangspunt van scenario ‘2z’ is één ambtelijke organisatie die werkzaam is voor twee autonome gemeentebesturen: Zandvoort en Haarlem. Autonoom impliceert dat de gemeenteraad en het college van Zandvoort eigen ambities en beleid bepalen en dat in lijn daarmee het budgetrecht bij de gemeenteraad van Zandvoort blijft. Dat laatste is ook steeds als randvoorwaarde door raad en college geformuleerd.

Het bureau doet in haar rapport enkele suggesties voor aanscherping van scenario ‘2z’ en geeft enkele aandachtspunten ter overweging, om de autonomie van Zandvoort nog meer te borgen, beter grip te behouden op inhoud en kosten en de bestaande (politieke) sentimenten te respecteren:

- a. Behoud de griffier lokaal, ook rechtspositioneel. Dit ter ondersteuning van de autonome gemeenteraad, waarbij de griffieondersteuning vanuit de gezamenlijke ambtelijke organisatie met Haarlem wordt betrokken.
- b. Behoud de gemeentesecretaris lokaal, ook rechtspositioneel. Dit als eerste adviseur van het college van Zandvoort en als ‘opdrachtgever’ in de richting van Haarlem.
- c. Omwille van de verbinding/doorvertaling van ambities/wensen vanuit het college van Zandvoort in de richting van de uitvoering vanuit de gezamenlijke ambtelijke organisatie, adviseren wij de gemeentesecretaris te laten aansluiten bij het Directieteam van Haarlem. Deze positionering draagt tevens bij aan ‘grip’, ‘couleur locale’ en de aanspreekbaarheid van de gemeentesecretaris in het eigen college op de prestaties vanuit de gezamenlijke organisatie.
- d. Organiseer geen beleidsregie in eigen huis. Dit is naar de mening van het bureau vanwege de ‘verbindingsrol’ van de gemeentesecretaris overbodig. Tevens acht het bureau het instellen van een lokaal beleidsregieteam onwenselijk, omdat:
  - i. beleidsregie vraagt om een hoogwaardige kern van medewerkers, over de breedte van de beleidsdomeinen;
  - ii. Zandvoort dit momenteel ontbeert en wij verwachten dat de gemeente dit zelf niet kan organiseren;
  - iii. beleidsregie zal leiden tot een ‘secretariemodel’: stukken uit ‘Haarlem’ moeten de toets der kritiek doorstaan alvorens in het college van Zandvoort te komen;
  - iv. beleidsregie zal zorgen voor versterking van ‘wij-zij-verhoudingen’ tussen geïntegreerde ambtelijke organisatie en het beleidsteam

- Zandvoort, met het risico op verslechtering van de bestuurlijke samenwerkingsrelatie Zandvoort – Haarlem;
- v. beleidsregie is een ‘kostbaar’ construct, vanwege de coördinatielast die er mee gemoeid is.
  - e. Laat alle medewerkers Zandvoort (met uitzondering dus van griffier en gemeentesecretaris) rechtspositioneel overgaan naar de gemeente Haarlem.
  - f. Neem in Zandvoort vóór de overgang van de ambtelijke capaciteit naar Haarlem een besluit over de meest wenselijke positionering van de taken en capaciteit rondom de afdeling Dagelijks Beheer en Onderhoud. De gemeente Haarlem heeft deze taken niet meer in eigen huis georganiseerd.
  - g. Behoud enkele bestuurlijk nabij gewenste/’locatie gevoelige’ taken (bijvoorbeeld bestuurssecretariaat, OOV, woordvoering, etc.) en loketfuncties fysiek op locatie in Zandvoort, eventueel onder functionele aansturing van de gemeentesecretaris in de rol van locatiemanager.
  - h. Creëer heldere bestuurlijke ingangen (aanspreekpunten) in de ambtelijke organisatie Haarlem/Zandvoort voor de collegeleden van Zandvoort.
  - i. Breng periodieke verbindingen aan op het niveau van portefeuillehouders, colleges en raden (op relatie én inhoud) tussen beide gemeentebesturen, aangezien ambtelijke integratie naar onze mening meer is dan een zakelijke deal (te waarborgen in een meerjarige dienstverleningsovereenkomst) en ook vraagt om bestuurlijke afstemming, vertrouwen en verbinding tussen de partnergemeenten.

#### **Advies 4: raad stelt kaders, college maakt organisatieplan binnen kaders**

Het bureau doet tevens een procesvoorstel: na het zomerreces van 2016 maakt de gemeenteraad van Zandvoort een keuze ten aanzien van de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie op basis van:

- a. de financiële analyse scenario’s;
- b. de evaluatie Maatschappelijke Dienstverlening én
- c. het rapport bestuurskrachtonderzoek.

Als wordt gekozen voor het geadviseerde scenario van samenvoegen van de Zandvoortse ambtelijke organisatie met die van de gemeente Haarlem, kan de samenwerking - na een voorbereidingstijd van circa een jaar - volgens het bureau vervolgens per 1 januari 2018 starten. Uit oogpunt van begrotingssystematiek wordt aangeraden altijd te kiezen voor een datum van 1 januari van enig jaar.

Het bureau stelt voor dat de gemeenteraad van Zandvoort bij zijn besluit na het zomerreces van 2016 heldere kaders meegeeft aan het college voor de verdere uitwerking van de ambtelijke samenwerking Zandvoort/Haarlem. Deze kaders kunnen betrekking hebben op:

- a. lokale ondersteuning van de gemeenteraad van Zandvoort vanuit de eigen griffier;
- b. lokale dienstverlening (loketfunctie) aan inwoners, ondernemers en instellingen van Zandvoort;
- c. financieel kader: samenwerking vormgeven binnen bestaande structurele budgetten met toekenning van een incidenteel budget voor de veranderopgave.

Vervolgens voert het college het raadsbesluit uit binnen gestelde kaders, door vorm en inhoud te geven aan een 'invlechtsplan', waarin de ambtelijke samenwerking met Haarlem wordt uitgewerkt. Uitwerking dient naar de mening van het bureau nog plaats te vinden op met name de volgende facetten:

- a. structuur van de ambtelijke integratie (welke taken, hoeveel mensen gaan over, wat/wie blijft achter);
- b. gevolgen voor de dienstverlening aan raad, college, inwoners, ondernemers en instellingen;
- c. gevolgen voor de medewerkers (kaders sociaal plan, inpassing, impact op overhead/leidinggevenden);
- d. gevolgen voor de financiën (incidenteel budget, structureel/meerjarig, verrekensystematiek);
- e. bijzondere aandacht voor overheadkosten (doorbelasting en afbouw mogelijkheden);
- f. hoofdlijn van de dienstverleningsovereenkomst Zandvoort – Haarlem.

Daarbij wordt geadviseerd dat het college de raad vervolgens informeert in de eerste helft van 2017 over de strekking van het invlechtsplan en dus over de wijze waarop de ambtelijke samenwerking met Haarlem definitief vorm en inhoud krijgt, binnen de door de gemeenteraad gestelde (inhoudelijke en budgettaire) kaders.



## 5. VISIE COLLEGE

---

Het bestuurskrachtonderzoek van 2008 vond plaats aan de vooravond van, naar we nu weten, een diepe economische crises. Een crises die ook haar sporen heeft achtergelaten binnen de gemeente Zandvoort.

### **Bestuurskrachtonderzoek 2008**

Het bestuurskrachtonderzoek 2008 signaleerde dat de gemeente in de toekomst op een aantal zaken zou moeten bijsturen. Eindconclusie van het onderzoek was dat Zandvoort voldoende in staat was om zelfstandig (zowel bestuurlijk als ambtelijk) door te gaan. Daarbij werd wel opgemerkt dat er meer gebruik zou moeten worden gemaakt van partners (in en buiten de gemeente). Ook werd aangegeven dat op onderdelen de rek er uit was bij de ambtelijke organisatie. Daarnaast zou goed moeten worden gekeken naar hoe Zandvoort kwalitatief en kwantitatief zou gaan meegroeien met de verwachte schaalvergroting van gemeentelijke partners.

### **Ontwikkelingen sindsdien: toenemende complexiteit en bezuinigingen**

Sindsdien hebben zich echter wezenlijk andere ontwikkelingen voorgedaan. Zo maakte de verslechterende financiële situatie van de gemeente dat in de jaren daarna fors moest worden bezuinigd, ook op de ambtelijke organisatie. Dit maakte dat de kwetsbaarheid van de organisatie in die periode niet is afgenomen, maar juist is toegenomen. En ook de uitvoering van de overige aanbevelingen uit het bestuurskrachtonderzoek 2008 is daardoor onder druk komen te staan.

Sinds het bestuurskrachtonderzoek 2008 hebben 3 verschillende colleges getracht om binnen de bestuurlijke mogelijkheden en onmogelijkheden van dat moment, richting te geven aan de noodzaak tot bijsturen. Al vanaf 2010 oriënteert de gemeente zich op ambtelijke samenwerking met andere gemeenten in de regio. Deels omdat dit een aanbeveling was uit het bestuurskrachtonderzoek, maar ook omdat het besef groeide dat Zandvoort in de nabije toekomst wellicht over een ander type ambtelijke organisatie zou moeten kunnen beschikken gezien de toenemende complexiteit van haar beleids- en taakuitoefening (decentralisaties sociaal domein etc.). Intussen nam de druk op de organisatie toe: steeds complexere werkzaamheden moesten worden gedaan met steeds minder mensen.

### **Burger centraal**

Daarbij is voor het gemeentebestuur steeds het uitgangspunt geweest dat de burger zo weinig mogelijk zou moeten merken van de doorgevoerde bezuinigingen en daarin zijn we met elkaar ook geslaagd, getuige de conclusie van het bestuurskrachtonderzoek 2016 dat de beheersmatige- en uitvoeringstaken nog steeds naar behoren en tevredenheid worden verricht.

## **Sinds 2008 aan bestuurskracht ingeboet**

Het bestuurskrachtonderzoek 2016 bevestigt echter ook een ander beeld, namelijk dat de gemeente Zandvoort sinds 2008 aan bestuurskracht heeft ingeboet. In plaats van een 'katalysator' voor innovatie en creativiteit, is de ontwikkeling van mensen en organisatie eerder 'verlamd' geraakt door de bezuinigingstaakstellingen en de onduidelijkheid over de toekomstige positionering van de organisatie.

Hoe vervelend dat ook is, het komt voor het college niet als een verrassing. Bij de behandeling van het dossier ambtelijke samenwerking is er vanuit het college al vaker aangegeven dat bij het college het beeld bestaat dat de huidige ambtelijke organisatie niet altijd meer in staat is de ambities van het gemeentebestuur afdoende vorm te geven of tijdig te doen realiseren.<sup>1</sup> De ambtelijke focus heeft de afgelopen jaren vooral gelegen op een goede uitvoering van beheersmatige en uitvoerende taken richting de burger. In tijden van noodzakelijke bezuiniging valt dat te begrijpen, maar de ontwikkelingscapaciteit van de gemeente heeft daar zichtbaar onder te lijden gehad.

## **Ontwikkelcapaciteit onvoldoende voor 2<sup>e</sup> badplaats NL**

Juist die ontwikkelcapaciteit is van levensbelang voor de gemeente Zandvoort. Zandvoort is immers geen 'gemiddelde' Nederlandse gemeente met een hoofdzakelijk beheersmatig karakter. Anders dan dat zijn wij de 2<sup>e</sup> badplaats van Nederland. Dat vraagt om creativiteit en innovatiekracht, van de samenleving maar juist ook van de ambtelijke organisatie. Daar immers wordt het beleid voorbereid dat Zandvoort toekomstbestendig moet houden.

Als stedelijke badplaats heeft het gemeentebestuur van Zandvoort traditioneel hoge ambities, zowel binnen de toeristische sector als in het ruimtelijk domein. Het vertalen van die ambities naar tijdige realisatie is de afgelopen decennia geen sinecure gebleken. Vaak is dit moeilijk, soms zelfs onmogelijk en steeds vooral erg tijdrovend gebleken.

Zo heeft het voor de toekomst van de badplaats Zandvoort zeer wezenlijke project Middenboulevard na ruim 25 jaar onderwerp te zijn geweest van planvorming en debat, nog steeds niet geleid tot concreet resultaat. Terwijl andere badplaatsen intussen zijn doorgedaan. En zo zijn er meer voorbeelden te noemen. Het invulling geven aan de bestuurlijke gemeentelijke ambitie, wordt in Zandvoort regelmatig begrensd door de kwaliteit en capaciteit van de ambtelijke organisatie.

## **Ervaringen met Haarlem: het kan ook anders**

De uitkomsten van de evaluatie maatschappelijke dienstverlening en de ervaringen waaruit het college op dat vlak inmiddels kan putten, laten een daaraan tegengesteld beeld zien. Een beeld waaruit blijkt dat de ambtelijke ondersteuning aan het gemeentebestuur van Zandvoort ook anders kan, wanneer we bereid zijn dat ook anders te organiseren. En hoewel dit ogenschijnlijk een ander, meer beheersmatig beleidsterrein lijkt te betreffen, geeft de grote stelselwijziging die gelijktijdig moest worden doorgevoerd

---

<sup>1</sup> Vanuit urgentie is op verzoek van het college daarom eerder een zgn. 100 dagen document opgesteld door het management van de ambtelijke organisatie. Dit document vormt de basis voor het concernplan dat eind 2015 door het college is vastgesteld. Daarin zijn die zaken benoemd die nodig zijn om de hoogste nood binnen de organisatie te ledigen. De uitvoering van het concernplan ligt op schema.

wel een indicatie van waartoe de organisatie van Haarlem in staat is. Dat voortschrijdende inzicht is voor het college belangrijk, want het maakt ook zichtbaar waar het nu regelmatig aan ontbreekt.

Die samenwerking laat zien dat de dienstverlening aan de burger goed is, maar dat de dienstverlening aan het bestuur juist is verbeterd. Uit eigen waarneming kunnen de beide Zandvoortse portefeuillehouders maatschappelijke dienstverlening dat beeld ook onderschrijven: de samenwerking met de Haarlems ambtenaren zit veel meer op de bestuurlijke as dan bij de samenwerking met de Zandvoortse ambtenaren doorgaans het geval is.

Concreet betekent dit: minder feitelijk en incident gedreven en wat meer op 'afstand' en sturend op gewenst beleid. Dat heeft tot bijkomend effect dat de bestuurders meer tijd en ruimte krijgen voor andere zaken die het beleid van 'onderop' kunnen beïnvloeden, zoals overleg met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. En dat geeft de ambtelijke organisatie omgekeerd weer de ruimte en het vertrouwen om de beleidsvorming voor te bereiden en vorm te geven, los van de bestuurlijke waan van de dag.

### **Voorlopige Visie oktober 2015: algehele ambtelijke samenwerking**

Bij de behandeling van het (voorlopige) visiedocument van oktober 2015 heeft het college al aangegeven dat de huidige organisatievorm van de ambtelijke organisatie voor de toekomst onvoldoende zekerheid biedt voor een robuuste uitvoering van de gemeentelijke taken en ambities. Vanuit het perspectief van kwetsbaarheid van de organisatie, toekomstperspectief voor haar medewerkers en de levende bestuurlijke ambities van raad en college, verkoos het college daarom een algehele ambtelijke samenwerking met Haarlem (scenario 2) boven het bestendigen van de huidige organisatie (scenario 1). Een definitieve keuze werd echter afhankelijk gesteld van de eerstejaarsevaluatie MD, de financiële aspecten van de scenariokeuze en een bestuurskrachtonderzoek. De uitkomsten van beide onderzoeken sterkten het college in zijn voorlopige visie. Dit staat verwoord in haar voorgenomen eindvisie van augustus 2016. Inmiddels heeft het college ook kennis kunnen nemen van de zienswijze van de gemeenteraad en het advies van de ondernemingsraad. Deze bevestigen het college in haar visie inzake de toekomst van de ambtelijke organisatie. Deze houdt in dat de ambtelijke organisatie van de gemeente Zandvoort, op de gemeentesecretaris en de griffie na, per 1 januari 2018 integraal zal fuseren met de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem

### **Uitkomsten onderzoeken bevestigen (noodzaak tot) keuze**

De uitkomsten van de hiervoor genoemde onderzoeken bevestigen die voorgenomen eindvisie én de noodzaak om nu een duidelijke keuze te maken.<sup>2</sup> Uit het bestuurskrachtonderzoek blijkt immers dat er op dit moment sprake is van een *matige* bestuurskracht, waarbij de oorzaken ook nog eens breder liggen dan in het functioneren van de ambtelijke organisatie alleen. Daarbij valt er, bij gelijkblijvende omstandigheden, zelfs te vrezen voor verder verlies van bestuurskracht, met alle mogelijke gevolgen van dien.

---

<sup>2</sup> Ook de rekenkamer gaf eerder in haar *handreiking* aan de gemeenteraad al aan dat niets doen geen optie (meer) is.

Zoals gezegd: voor een toonaangevende badplaats met al haar grote uitdagingen, is dat geen goede zaak. Niet voor onze inwoners, maar ook niet voor onze ondernemers: ook zij hebben immers baat bij een bestuurskrachtige gemeente die kan helpen bij het tijdig realiseren van hun bedrijfseconomische ambities, waarvan ook de inwoners van Zandvoort op hun beurt weer (deels) afhankelijk zijn in termen van inkomen, werkgelegenheid en woongenot.

Het is dus zaak dat de bestuurskracht van de gemeente Zandvoort weer snel op het gewenste niveau terugkomt.

In de voorlopige visienotitie van oktober 2015 is er door college en raad al een duidelijke stip op de horizon gezet. Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie MD, de financiële gevolgen van de scenariokeuze en het bestuurskrachtonderzoek, had een algehele ambtelijke samenwerking met Haarlem de voorkeur.

Alle drie de onderzoeken laten zien dat deze keuze overeind dient te blijven en onderstrepen de juistheid van deze voorlopige keuze.<sup>3</sup> Niet alleen laat de evaluatie MD zien dat Haarlem in staat is Zandvoort op dat domein van een goede bestuurskracht te voorzien, het bestuurskrachtonderzoek geeft klip en klaar aan welke keuze het gemeentebestuur van Zandvoort moet maken wil ze op termijn (en: op tijd) weer over een goede bestuurskracht kunnen beschikken: voeg de ambtelijke organisatie van Zandvoort samen met Haarlem.

### **Voorstel: kies voor ambtelijke samenwerking Haarlem**

Op basis van haar eerdere voorlopige visie, de nadien beschikbaar gekomen onderzoekdocumentatie, de zienswijze van de gemeenteraad en het advies van de ondernemingsraad, stelt het college voor om nu definitief te kiezen voor een integrale ambtelijke samenwerking met Haarlem.

Doorontwikkeling van de huidige organisatie (scenario 1) acht het college, op basis van haar eigen inzichten en gezien de (negatieve) advisering over dat scenario in het bestuurskrachtonderzoek, niet langer verstandig. Het is zeer waarschijnlijk té tijdrovend, kostbaar en risicovol. Ook andere scenario's, hoe voor de hand liggend ook, raden wij om de redenen die hiervoor in hoofdstuk 3 zijn genoemd, af. Wij onderschrijven in dat verband de overtuigende argumentatie uit hoofdstuk 5.2 van het bestuurskrachtonderzoek.

In termen van continuïteit, financierbaarheid, ambities en opgaven biedt de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem de beste waarborgen voor een goede bestuurskracht van de gemeente Zandvoort.

---

<sup>3</sup> Zie voor de financiële aspecten van de scenariokeuze hierna in hoofdstuk 6.

### **Waarom Haarlem? Ontwikkelcapaciteit!**

Haarlem is de krachtige partner die beschikt over de benodigde strategische en ontwikkelcapaciteit om de voornaamste ambities en opgaven van Zandvoort te helpen realiseren. Met name waar het gaat om opgaven en ambities op die beleidsterreinen die de badplaats Zandvoort aangaan; op het terrein van toerisme, economie en grote ruimtelijke projecten. Opgaven die grotendeels ook in lijn zijn met de schaal en het opgavenprofiel van Haarlem en waarop de Haarlemse organisatie dus ook is ingericht.

## **Ervaringen t.a.v. ambtelijke fusies<sup>4</sup>**

Het is goed te weten dat er andere gemeenten zijn die ons zijn voorgegaan. Ruim 40 gemeenten participeren momenteel in een volledig ambtelijk fusieverband. Daarbij is ook van belang dat de gemeenten die in dergelijke fusieverbanden deelnemen, hun doelen grotendeels ook realiseren en dat nog nooit een volledige ambtelijke fusie heeft geleid tot een gemeentelijke herindeling. De ervaring leert dat een ambtelijke fusie juist vaak een forse impuls geeft aan de bestuurskracht van een autonome (kleinere) gemeente en ook geen 'opmaat tot herindeling' is. In tegendeel draagt het juist bij aan de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente.

## **In de praktijk**

De samenwerking wordt zo vorm te geven dat de dienstverlening aan inwoners, ondernemers en instellingen in Zandvoort op peil blijft; zij moeten - net zoals nu het geval is - als dat nodig is voor dienstverlening bijvoorbeeld 'gewoon' terecht kunnen op het gemeentehuis van Zandvoort.<sup>5</sup> En daarnaast zal er alles aan worden gedaan om ook in de noodzakelijke overgangperiode zo min mogelijk overlast te laten ontstaan.

## **Tenslotte**

Het college vindt het van groot belang dat Zandvoort in de toekomst (weer) kan beschikken over (tenminste) een goede bestuurskracht, passend bij haar ambities en opgaven. De lijn die door het college daartoe eerder als oplossingsrichting is ingezet richting een ambtelijke integratie met Haarlem, zien wij herkenbaar terugkomen in het bestuurskrachtonderzoek 2016 en de evaluatie Sociaal Domein.

Het bestuurskrachtonderzoek en de aanbevelingen laten wat dat betreft weinig ruimte tot interpretatie hoe het op peil brengen van de Zandvoortse bestuurskracht nu het beste kan worden gerealiseerd: met de gemeente Haarlem en onder de voorwaarden zoals in het bestuurskrachtonderzoek beschreven. En waarbij tevens uitdrukkelijk aandacht dient te zijn voor de overige (relationele) aspecten die de bestuurskracht van Zandvoort mede bepalen.

---

<sup>4</sup> bron: bestuurskrachtonderzoek SeinstraVandeLaar

<sup>5</sup> Als dat echter niet nodig is, kan dienstverlening ook vanuit Haarlem plaatsvinden of vindt dienstverlening wellicht plaats aan het huisadres.

## 6. FINANCIËN

---

De derde bouwsteen voor een definitieve keuze inzake de toekomst van de Zandvoortse ambtelijke organisatie, zijn de financiële gevolgen van de beide scenario's.

In de (voorlopige) visie van het college op de ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort van oktober 2015, zijn met de kennis van dat moment, de te verwachten effecten van de scenario's 1 en 2 geschetst in vergelijking met de 'nulmeting'. Het Bureau Berenschot heeft op de financiële onderbouwing van de scenario's destijds een validatie met benchmarkvergelijking gedaan. Daarmee kan worden vertrouwd op de betrouwbaarheid, volledigheid en de juistheid van de bij de scenarioanalyse gehanteerde cijfers en uitgangspunten.

Sinds oktober 2015 heeft zich een beperkt aantal nieuwe inzichten en ontwikkelingen voorgedaan. In dit hoofdstuk worden de verschillen tussen de (voorlopige) visie van oktober 2015 en de eindvisie van november 2016 inzichtelijk gemaakt.

Gemakshalve wordt in deel **(A)** het financiële beeld van oktober 2015 herhaald en worden vervolgens in deel **(B)** per scenario en in dezelfde structuur de verschillen met de eindvisie inzichtelijk gemaakt. In deel **(C)** wordt dit vervolgens vertaald naar het meest recente financiële inzicht aan de hand van de Voorjaarsnota 2016.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat onderstaande cijfers indicatief zijn. Met Haarlem zal in het nog op te stellen invlechtingsplan aan de hand daarvan (nog) een nadere uitwerking moeten plaatsvinden. Mocht dit tot majeure wijzigen aanleiding geven – hetgeen niet wordt verwacht – dan zal dit vanzelfsprekend tijdig aan de Raad worden gemeld en zondig ter besluitvorming worden voorgelegd.

### **A. Financiële paragraaf (voorlopige) visienotitie oktober 2015**

In de financiële paragraaf van oktober 2015 wordt per scenario het volgende eindbeeld geschetst:

Aan de basis van de cijfermatige doorrekening van de scenario's ligt een nulmeting van de organisatiekosten van Zandvoort ten grondslag om tot onderlinge vergelijkbaarheid te kunnen komen. In de nulmeting zijn die verschillen niet langer aan de orde en zijn de cijfers dus onderling vergelijkbaar geworden. Op die nulmeting zijn vervolgens de verschillen in scenario's via mutatiestaten in kaart gebracht. De basis van de nulmeting is de Programmabegroting 2016-jaarschijf 2017.

Dit geeft –samengevat– het volgende eindbeeld stand oktober 2015

(V = voordeel; N = nadeel):

Overzichttabel Visiedocument onderdeel Financiële Paragraaf						
Organisatielasten structureel (peiljaar 2017; in K€)				Incidentele kosten (op jaarbasis; in K€)		
Nulmeting :		13.077				
			verschil	2017	2018	2019
Scenario's :	1	14.142	1.065 N	1.226 N	1.226 N	1.032 N
	2	12.919	158 V	500 N	500 N	nb
	3	12.940	137 V	500 N	500 N	nb

Hieronder worden de verschillende scenario's nader toegelicht. Het vermelde bedrag nulmeting betreft de kosten bedrijfsvoering 2017 bij ongewijzigd beleid.

#### Scenario 1: bestendinging huidige situatie

Meerdere ontwikkelingen veroorzaken in dit scenario hogere organisatiekosten voor de gemeente Zandvoort, te weten:

##### *Reorganisatiekosten incidenteel*

De noodzakelijke reorganisatie om tot een regiegericht netwerkorganisatie te komen, brengt incidentele lasten met zich mee. Een eerste raming liet zien dat dit 3-jaarlijks ca. € 1,2 mio per jaar omvat. Dit betreft hoofdzakelijk een inhaalslag op gebied van personeel, capaciteit, ICT, werkplekfaciliteiten, aanpassing werkprocessen en beheerinstrumenten.

##### *Reorganisatiekosten structureel*

Verschuivingen in structurele lasten, waaronder een hogere vaste beheerkostenvergoeding Sociaal Domein, verhogen de totale organisatielasten structureel met € 1.065k per jaar.

##### *Conclusie*

Scenario 1 vereiste, conform de validatie in 2015, incidenteel de eerste 3 jaar een extra bedrag van ca. € 1,2 mio op jaarbasis (in totaal € 3,484 mio) om de gewenste robuuste netwerkorganisatie vorm te geven. De structurele lastenverzwaring bedraagt € 1,065 mio per jaar.



### Scenario 2 : overdracht alle taken aan Haarlem

Indien Zandvoort alle taken overdraagt aan Haarlem, levert dit op termijn een structureel voordeel op van € 158k. Daar staan incidentele implementatie- en frictiekosten tegenover die in oktober 2015 nog niet goed waren in te schatten en te ramen. Toen werd in ieder geval rekening gehouden met een stelpost van 2\* € 500k op jaarbasis ten behoeve van deze incidentele kosten. Zie ook de uitleg over incidentele kosten Bijlage 5, Voorlopig Visierrapport, pag. 33-34; oktober 2015).

#### Conclusie

Afhankelijk van het tempo waarmee Zandvoort haar frictiekosten weet af te bouwen, zal scenario 2 op termijn (tenminste) budgetneutraal te realiseren zijn. De (voorlopige) visienotitie oktober 2015 laat voor scenario 2 een licht voordeel zien van € 158k ten opzichte van de nulmeting. Dit is inclusief efficiencykorting en het aanstellen van Zandvoortse beleidsregisseurs.

## B. Financiële paragraaf eindvisie

Sinds oktober 2015 heeft zich een aantal nieuwe ontwikkelingen voorgedaan ten aanzien van de scenario's 1 en 2. Deze worden in deze paragraaf per scenario toegelicht. In deel C is aanvullend per scenario het effect op de Algemene Reserve toegelicht om de omvang van de "inverdieneffecten" door de jaren heen te visualiseren.

Organisatielasten structureel (peiljaar 2017; in K€)				Incidentele kosten (op jaarbasis; in K€)							
Nulmeting:		13.077	verschil	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Scenario's	1	14.142	1.065N	65N	1.200N	1.200 N	1.200 N	1.200N	1.200 N	0	
	2	11.852	1.225V	368 N	2.572N	735N	0	0	0	0	

## **Scenario 1: nieuwe ontwikkelingen**

Wijzigingen t.o.v. oktober 2015 (Voorlopig Visierapport; Bijlage 4):

### *Reorganisatiekosten incidenteel*

We gaan er conform het advies uit het bestuurskrachtonderzoek van uit dat het omvormen tot een regiegericht netwerkorganisatie, tenminste een periode van vijf jaar in beslag zal nemen en kosten intensiever zal uitpakken dan aanvankelijk gedacht doordat de organisatie voor uitbesteding(en) eerst beter op orde moet worden gebracht.

Om die reden gaan we er van uit dat het voor de ombouw naar een regiegericht netwerkorganisatie aanvankelijk over drie jaar geraamde bedrag van 1,2 mio op jaarbasis, daarna nog twee jaar doorloopt (naar 5 jaar in totaal). De invoering netwerkorganisatie vereist externe begeleiding waarvoor € 65k is geraamd.

### *Reorganisatiekosten structureel*

Hierin wijzigt ten opzichte van de het visiedocument oktober 2015 niets. Weliswaar is de vaste beheerkostenvergoeding Sociaal Domein voor het jaar 2017 inmiddels verhoogd van € 300k naar € 500k, dit raakt de structurele lasten zoals eerder in oktober 2015 gepresenteerd, verder niet. Deze blijven derhalve op het tekort van € 1.065k op jaarbasis.

### *Conclusie*

De mutatie in de incidentele kosten van scenario 1 maken dat er jaarlijks een structurele lastenverzwaring optreedt van € 1,2 mio gedurende een periode van 5 jaar naast een incidentele lastenverzwaring van € 1.065k per jaar. Deze lastenverzwaring(en) kunnen niet worden gedekt in de huidige meerjarenbegroting en ook niet worden 'terugverdiend'. Tevens zakt de Algemene Reserve onder het vereiste minimumniveau van € 5 mio. Zie ook overzicht in bijlage C van scenario 1.

Om te kunnen voldoen aan de eis van een sluitende meerjarenbegroting, zou een nieuw pakket maatregelen moeten worden doorgevoerd in de vorm van aanpassing van onze ambities, het bestaande voorzieningenniveau of het verhogen lokale lastendruk.

## **Scenario 2: nieuwe ontwikkelingen**

Wijzigingen t.o.v. oktober 2015 (Voorlopig visierapport; Bijlage 5):

### *Algemeen*

De (voorlopige) visienotitie oktober 2015 laat voor scenario 2 een licht voordeel zien van € 158k ten opzichte van de nulmeting. Dit is inclusief efficiencykorting en het aanstellen van Zandvoortse beleidsregisseurs.

### *Reorganisatiekosten incidenteel*

De omvang van deze lasten zijn op voorhand lastig te ramen, omdat de definitieve uitwerking met Haarlem nog dient plaats te vinden. Daarvoor wordt in het nog op te stellen invlechtingsplan een nadere analyse en financiële uitwerking opgenomen.

Vergelijkingsmateriaal met andere ambtelijke samenwerkingsvormen zijn ook niet eenvoudig te maken, omdat er steeds sprake is van maatwerk. De bandbreedte waarbinnen dergelijke afspraken financieel uitwerken loopt volgens onze adviseurs uiteen van € 750k tot € 3 mio voor vergelijkbare gemeentes (inwonertal, omvang begroting). In onze eerste prognose (oktober 2015) zijn we aanvankelijk uitgegaan van € 500k op jaarbasis gedurende twee jaar; dat lijkt gezien die bandbreedte aan de voorzichtige kant.

Op basis daarvan lijkt een bijstelling verstandig. Om de algehele overdracht van taken aan Haarlem mogelijk te maken is incidenteel een aanvullend transitiebudget nodig.

Vooralsnog schatten wij de incidentele kosten verdeeld over drie jaar in op € 3,6 mio, derhalve voorzichtigheidshalve op ca. € 1,2 mio op jaarbasis. Het college streeft er naar om met dit budget - dat als kader dient - zo scherp mogelijk aan de wind te zeilen.

### *Reorganisatiekosten structureel*

Op basis van het bestuurskrachtonderzoek en de nieuwe inzichten die dit het college heeft gebracht, valt het aanvankelijk geraamde voordeel structureel hoger uit doordat:

- de aansturing vanuit de Haarlemse fusieorganisatie beter kan worden ingevuld i.p.v. met de geraamde drie "eigen" beleidsregisseurs. Deze keuze geldt ook voor de controllersfunctie. Dit bespaart € 348k;
- Het BTW-nadeel van € 219k vervalt dankzij een recente uitspraak van de staatssecretaris van Financiën over vrijstelling bij volledige ambtelijke fusies;
- In de meerjarenbegroting is een (verhoogd) bedrag van € 500k verwerkt voor de post 'vaste beheerskosten sociaal domein' die bij scenario 2 jaarlijks vrijvalt.

De overige cijfermatige onderbouwing is niet veranderd ten opzichte van de financiële validatie van oktober 2015. Uitgangspunt blijft vanzelfsprekend een soepele overgang en instandhouding van het huidige niveau van dienstverlening, zowel kwantitatief als kwalitatief, inclusief de huidige samenwerkingsverbanden.

## Conclusie

Afhankelijk van het tempo waarmee Zandvoort haar frictiekosten weet af te bouwen, zal scenario 2 op termijn (tenminste) budgetneutraal te realiseren zijn. Scenario 2 genereert een structureel voordeel dat de incidentele kosten in drie jaar kan “terugverdienen”. Dat laatste dient ook het financiële kader te zijn waarbinnen realisatie van scenario 2 dient plaats te vinden.

## C. Effecten op Begroting 2016 stand Voorjaarsnota.

### Algemeen

De onder B toegelichte ontwikkelingen leiden voor beide scenario's tot mutaties in de huidige meerjarenbegroting, hebben effect op het begrotingssaldo en daarmee op de stand van de Algemene Reserve.

Ter herinnering: de eerdere validatie van bureau Berenschot is opgesteld op basis van de in de zomer van 2015 beschikbare gegevens over de Programmabegroting 2016; inmiddels kunnen we beschikken over recentere gegevens uit de VJN 2016 die ook kunnen worden gebruikt in meerjarig perspectief.

### Scenario 1:

Overzichttabel effecten Scenario 1 tov begrotingsstand VJN 2016									
(in K€)									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Structureel nadeel validatie (oktober 2015)				-1065	-1065	-1065	-1065	-1065	
Structurele vrijval meerkosten MD				500	500	500	500	500	
Reorganisatiekosten incidenteel		-65	-1200	-1200	-1200	-1200	-1200	0	
Effect op begrotingssaldo		-65	-1200	-1765	-1765	-1765	-1765	-565	
Mutatie op stand Alg Reserve		-65	-1200	-1765	-1765	-1765	-1765	-565	
niveau AR jaarultimo *	10,70	10,64	9,44	7,67	5,91	4,14	2,38	1,81	
legenda: += Voordelig - = Nadelig									
* stand AR exclusief andere begrotingsmutaties; in M€									

### Conclusie

Scenario 1 geeft vanaf 2018 een structureel tekort van € 1.765k, vanaf 2022 ter grootte van € 565k t.o.v. de huidige meerjarenbegroting.

De incidentele reorganisatiekosten worden niet terugverdiend en leiden tot een terugval in het niveau van de Algemene Reserve tot onder de minimumgrens van € 5 mio in 2020.

### Scenario 2:

Overzichttabel effecten Scenario 2 tov begrotingsstand VJN 2016									
(in K€)									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Structureel voordeel validatie (oktober 2015)				158	158	158	158	158	
Besparing geen eigen beleidsregisseurs & controller				348	348	348	348	348	
BTW-nadeel vervalt				219	219	219	219	219	
Structurele vrijval meerkosten MD				500	500	500	500	500	
Reorganisatiekosten incidenteel		-368	-2572	-735					
Effect op begrotingssaldo		-368	-2572	490	1225	1225	1225	1225	
Mutatie op stand Alg Reserve		-368	-2572	490	1225	1225	1225	1225	
niveau AR jaarultimo *	10,7	10,33	7,76	8,25	9,48	10,70	11,93	13,15	
legenda: += Voordelig - = Nadelig									
* stand AR exclusief andere begrotingsmutaties; in M€									

### Conclusie

Scenario 2 geeft vanaf 2019 een structureel voordeel van € 1.225k / jaar t.o.v. de stand huidige meerjarenbegroting.

Het college stelt voor de structurele besparingen in de eerste drie jaar hiervoor in te zetten als budgettair kader voor de Transitiekosten.

Dit betreft in totaal maximaal  $3 * € 1.225k = € 3.675k$ , welke met een fasering wordt ingezet zoals aangegeven in de tabel.

## 7. HOE NU VERDER?

---

Het bestuurskrachtrapport geeft wat het college betreft duidelijk aan wat Zandvoort te doen staat: uitbreiding van de ambtelijke samenwerking met Haarlem middels een volledige ambtelijke fusie. De evaluatie MD laat zien dat deze samenwerking in de praktijk ook voldoende kansrijk is. De financiële uitwerking laat zien dat dit ook verantwoord is.

Alle nu beschikbare informatie bieden het college goede en toetsbare bouwstenen voor de wijze waarop dit het beste kan worden vormgegeven.

Het model waarin dat uiteindelijk vorm krijgt, zal door het college worden uitgewerkt binnen de kaders die de raad hiertoe meegeeft. Deze bieden borging voor de autonomie met grip en respect voor de Zandvoortse couleur locale.

### **Organisatievorm & besturingsfilosofie**

De griffie en gemeentesecretaris zullen we conform de zienswijze van de gemeenteraad in dienst van de gemeente Zandvoort houden. Dan zijn onze eerste adviseurs, inclusief de ambtelijke ondersteuning aan de gemeenteraad ook echt volledig verbonden aan onze belangen. De gemeentesecretaris functioneert richting Haarlem als opdrachtgever namens Zandvoort en sluit daartoe aan bij het managementteam van Haarlem. Dat moet zo worden georganiseerd dat beleidsregisseurs niet nodig zijn. Wel zal er een aantal kwartiermakers (zie financiële bijlage) moeten fungeren in de overgangperiode en de periode kort daarna.

De besturingsfilosofie zal in overleg met Haarlem nader uitgewerkt moeten worden met als horizon het implementeren van een aangescherpt scenario 2z, waarbij er voor de inwoners en ondernemers van Zandvoort zo min mogelijk veranderd in de bestaande dienstverlening en er tevens zo weinig mogelijk overlast ontstaat door de overgangperiode.

### **Invlechtingsplan**

Het college is voornemens de organisatievorm en de besturingsfilosofie in Q4 2016 en Q1 2017 samen met Haarlem uit te werken binnen de door de raad gegeven kaders, in de vorm van een invlechtingsplan.

Tevens zal er een stappenplan moeten worden opgesteld om de taakoverdracht feitelijk te doen plaatsvinden per 1 januari 2018. Ook de organisatie van Haarlem dient immers voorbereid te worden op de nieuwe opgave die bij haar neergelegd gaat worden. Nieuwe functies ontstaan en mensen zullen geplaatst dienen te worden. In dat stappenplan moet niet alleen bewaakt worden dat de bestuurlijke ambities een plek krijgen, maar ook dat zorgvuldig rekening gehouden wordt met de belangen van onze medewerkers. Zij immers zullen vanuit een nieuwe plek hun eigen toekomst gaan krijgen.

De verwachting is dat het college in december zicht gaat krijgen op het stappenplan om de raad daarover op hoofdlijnen te kunnen informeren. In het voorjaar van 2017 zal

vervolgens het uitgewerkte invlechtsplan, inclusief besturingsfilosofie aan het college worden aangeboden en ter actieve informatie worden verzonden aan de raad. Ook zal dan de dienstverleningsovereenkomst aan de raad worden aangeboden ter besluitvorming.

Het extern ingewonnen advies laat geen misverstand bestaan over de te kiezen ambtelijke richting: Zandvoort zal een integrale ambtelijke fusie met Haarlem moeten nastreven. Daarbij zijn voor het college uitgangspunten het eerder geformuleerde scenario 2z en de financiële validatie daarvan.

Op basis van de inhoud van voornoemde rapportages, de zienswijze van de gemeenteraad en het advies van de ondernemingsraad hanteert het college ter borging van de bestuurlijke autonomie en met grip en respect voor Zandvoortse couleur locale de volgende kaders ten behoeve van een algehele ambtelijke samenwerking met Haarlem:

- Breng periodieke verbindingen aan op het niveau van portefeuillehouders, colleges en raden (op relatie én inhoud);
- Creëer heldere bestuurlijke aanspreekpunten in de ambtelijke organisatie Haarlem/Zandvoort voor de collegeleden van Zandvoort;
- Behoud de griffie en de gemeentesecretaris lokaal, ook rechtspositioneel;
- Laat de gemeentesecretaris aansluiten bij het Directieteam van Haarlem;
- Organiseer noch beleidsregie noch de functie van controller in eigen huis;
- Draag m.u.v. het takenpakket van de gemeentesecretaris, het takenpakket van de griffie en de taken op het gebied van Dagelijks Onderhoud en Beheer (DBOR) alle taken over aan de gemeente Haarlem en hanteer daarbij het uitgangspunt 'mens volgt werk'. Stel hiertoe een sociaal plan op, op basis van het sociaal plan inzake het Sociaal Domein;
- Draag de taken op het gebied van DBOR over aan de volle dochteronderneming van de gemeente Haarlem, waar deze haar taken op het gebied van Reiniging en Groen heeft ondergebracht (Spaarnelanden) en hanteer daarbij het uitgangspunt 'mens volgt werk'. Stel hiertoe een sociaal plan op, op basis van het sociaal plan inzake het Sociaal Domein;
- Geef de samenwerking vorm per 1 januari 2018;
- Streef ernaar dat alle werknemers die nodig zijn om het College en inwoners te faciliteren dit doen vanuit een fysieke werkplek in Zandvoort, waar gewenst en/of noodzakelijk functioneel aangestuurd door de gemeentesecretaris van Zandvoort in de rol van locatiemanager;
- Stel een meerjarige dienstverleningsovereenkomst op. De kwalitatieve en kwantitatieve dienstverlening van de ambtelijke organisatie aan het bestuur, de inwoners, de ondernemers en de instellingen blijft op het huidige peil, waarbij de continuïteitsrisico's inzake de dienstverlening af dienen te nemen. De toekomstige dienstverlening aan de inwoners, de ondernemers en de instellingen wordt uitgewerkt in een plan, dat de raad in de eerste helft van 2017 als kader kan vaststellen;
- Geef de samenwerking vorm binnen de financiële kaders zoals uitgewerkt in de visienotitie d.d. 23 augustus 2016. De reorganisatiekosten, zoals opgenomen in het schema op bladzijde 28, incidenteel gedurende de periode 2016-2018 te onttrekken uit de Algemene Reserve en het financiële voordeel dat de samenwerking met Haarlem op enig moment

oplevert, vanaf dat moment te bestemmen voor aanvulling van de AR tot tenminste het niveau van het onttrokken bedrag;

- Efficiencyvoordelen moeten via een vaste verdeelsleutel worden verdeeld tussen Zandvoort en Haarlem;
- Evalueer de samenwerking in het vierde jaar na invoering (2021); doe een beknopte tussenevaluatie aan het eind van het tweede jaar van invoering.