



Besluit Raad d.d. .... (wordt ingevuld door de griffie)	De raad der gemeente Zandvoort,  Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders,  Besluit: 1. Als zijn zienswijze te geven in te stemmen met de reactie van het college op het rapport van de tussenevaluatie van de ambtelijke samenwerking Zandvoort-Haarlem  de griffier, <span style="float: right;">de voorzitter,</span>
--	--

## 1. Inleiding

Op 27 mei 2020 heeft het college de raad het rapport over de tussenevaluatie van de ambtelijke samenwerking toegestuurd. Vanwege de bestuurlijke situatie van dat moment is dat zonder inhoudelijke reactie gedaan. Inmiddels is een coalitie gevormd en een college geïnstalleerd, reden voor het college om de raad nu een inhoudelijke reactie aan te bieden en de raad zijn zienswijze daarover te vragen. Mede op basis van deze zienswijze zullen wij met het college van Haarlem en de directie afspraken maken over het uitvoeren van de aanbevelingen. Op 21 augustus vindt een eerste overleg plaats tussen beide colleges, met als inbreng van onze kant onderstaande reactie met de kanttekening dat wij die nog gaan bespreken met de raad.

Wij zijn bureau Berenschot erkentelijk voor het rapport, dat ondanks de coronacrisis op tijd is opgeleverd. Tevens bedankt het college inwoners, ondernemers, raadsleden, ambtenaren en anderen die bureau Berenschot van informatie hebben voorzien. Het heeft geleid tot een rapport dat zinvolle conclusies en aanbevelingen heeft opgeleverd die Zandvoort en Haarlem kunnen helpen de samenwerking verder te verbeteren. In het rapport besteedt bureau Berenschot aandacht aan alle onderwerpen van de vraagstelling en heeft het daarmee ons inziens voldaan aan de opdracht. Wel plaatsen we bij enkele onderdelen in deze reactie kanttekeningen ter nuancering van enkele conclusies en aanbevelingen. Voorts gaan wij in op de aanbevelingen waarvan wij het leeuwendeel samen met Haarlem willen gaan uitwerken.

## 2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. Als zijn zienswijze te geven in te stemmen met de reactie van het college op het rapport van de tussenevaluatie van de ambtelijke samenwerking Zandvoort-Haarlem



### **3. Reactie van het college van Zandvoort op de conclusies**

De conclusies in het rapport delen wij, met uitzondering van de conclusies over de financiën. Wij hebben onze bedenkingen bij de conclusies ten aanzien van de overhead, met name omdat 2017 een onhandig jaar is om voor Zandvoort als referentie te nemen. De wettelijke definitie van overhead voor gemeenten is rond dat jaar gewijzigd waardoor de omvang van de overhead is toegenomen. Daarnaast is 2017 het jaar van voorbereiding van de ambtelijke samenwerking vanaf 2018 en veelal zijn de incidentele voorbereidingskosten in 2017 als overhead verantwoord.

Of Zandvoort financieel 'een goede deal' heeft gesloten is de vraag. Berenschot geeft aan dat een diepgaande analyse op de financiën nodig zou zijn om dit met zekerheid te kunnen zeggen. In ieder geval hebben wij samen met Haarlem gezocht naar een voor beide partijen goede uitkomst van de samenwerkingsovereenkomst, zowel inhoudelijk als financieel. Alle gesprekken zijn in alle openheid verlopen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Dat heeft met wederzijds goed vinden geleid tot de huidige samenwerkingsovereenkomst en dienstverleningshandvest. Natuurlijk is er na de verkiezingen van 2018 met het vaststellen van een raadsprogramma en de komst van een nieuw college het een en ander veranderd in de ambities van Zandvoort. Waar nodig heeft dat ook geleid tot het toedelen van extra geld en formatie.

### **4. Reactie van het college van Zandvoort op de aanbevelingen**

In deze paragraaf gaan we in op alle aanbevelingen die bureau Berenschot doet. Voor een goed begrip van onze reactie herhalen wij daartoe telkens de aanbeveling van bureau Berenschot.

Een aanbeveling die bij verschillende onderwerpen terugkomt is het vergroten van de betrokkenheid van Zandvoort bij beslissingen over onderwerpen op het gebied van bedrijfsvoering van en dienstverlening door de ambtelijke organisatie die ook voor Zandvoort relevant zijn. Wij willen de afspraak handhaven dat de Haarlemse werkwijze wordt gevolgd (tenzij expliciet vanwege de couleur locale anders is afgesproken), maar willen waarborgen dat Zandvoort medezeggenschap moet hebben daar waar beslissingen ook gevolgen hebben voor Zandvoort. Wij gaan daarom met het college van Haarlem en de directie afspraken maken hoe deze medezeggenschap van Zandvoort op deze terreinen beter kan worden gewaarborgd.

*Aanbeveling 1. In het algemeen drie dingen:*

*a. Hieronder geven we een aantal 'technische' verbetermogelijkheden. Daarnaast en belangrijker nog, zien we op waardenniveau twee cruciale elementen. Ten eerste is wederzijds vertrouwen uiteindelijk bepalend voor het welslagen van de samenwerking. Ten tweede is dat de erkenning van beide kanten voor de meerwaarde die deze samenwerking voor hen heeft. Besef dat en investeer daarin.*

De meerwaarde van de samenwerking wordt niet door iedereen in Zandvoort beseft. De enquête onder inwoners en ondernemers laat zien dat een kleine meerderheid daar negatief over is, waarbij men overigens wel positief is over de dienstverlening (het rapportcijfer 6,5 daarvoor is gelijk aan het landelijk gemiddelde). De vijf fracties die het huidige coalitieakkoord *Samen sterk door de crisis* hebben ondertekend, hebben daarin afgesproken de samenwerking tenminste tot 2023 tot een succes te willen maken. Voor ons college is duidelijk dat er in elk geval tot dat moment geen alternatief is en dat wij het aan onze inwoners, ondernemers en instellingen verplicht zijn om de dienstverlening aan hen en aan de gemeente als geheel samen met Haarlem op een zo hoog mogelijk niveau te brengen c.q. te houden. Wij beseffen dat het ook voor Haarlem van belang is om aan de eigen inwoners te kunnen laten zien dat de samenwerking ook voor hen van meerwaarde is. Dit vinden wij iets om samen met het bestuur van Haarlem nader vorm en inhoud te geven.

*b. De aansluiting tussen de grote organisatie Haarlem-Zandvoort en de gemeente Zandvoort vergt een inspanning van twee kanten. College en Raad van Zandvoort zullen zich op een meer strategisch niveau moeten bewegen (en ook bestaande, reeds ontwikkelde strategieën volgen); de organisatie Haarlem-Zandvoort zal haar werkwijze naar Zandvoort moeten verfijnen.*

Wij onderkennen dat het een inspanning van twee kanten vergt, maar wij kiezen als zelfstandige gemeente wel onze eigen strategie op inhoudelijke onderwerpen. Waar het gaat om strategie op het terrein van bedrijfsvoering en dienstverlening willen wij een gelijkwaardige partner zijn van Haarlem. Ten principale vinden wij dat de strategie van de bedrijfsvoering en dienstverlening voor Zandvoort niet mag leiden tot het bemoeilijken van het uitvoeren van onze inhoudelijke strategie. Het tweede deel van de aanbeveling onderschrijven wij; de afgelopen twee jaar hebben wij nog te weinig ervaren dat de organisatie beseft voor twee gemeenten te werken, met elk hun eigen kenmerken. Wij willen de directie duidelijker aangeven wat wij verwachten en van de directie willen wij duidelijker horen wat wel en niet kan c.q. welke gevolgen dit heeft.

*c. De gemeenteraad is het hoogste democratisch orgaan van de gemeente. De raadsleden van Zandvoort (en overigens ook van Haarlem) stonden en staan haast per definitie wat verder af van de organisatie. Desalniettemin is de organisatie Haarlem-Zandvoort cruciaal in het tot stand brengen van hun ambities. Zowel organisatie als de raadsleden zelf moeten zich dat realiseren en investeren in de relatie.*

In Zandvoort is de afstand tussen college, raad en organisatie altijd klein geweest; wat ons betreft is dit een kenmerk van een gemeente met de omvang van Zandvoort. Dit heeft veel goede kanten, maar we zullen niet ontkennen dat dit af en toe ook nadelen heeft. Soms is de verwevenheid net even iets te groot, waardoor het onafhankelijk besturen of uitvoeren in het gedrang kan komen. Wij beseffen ook dat een grote organisatie gepaard gaat met meer bureaucratie, maar dat is voor Zandvoort soms wel moeilijk te accepteren. Voor de ambtelijke organisatie kan het lastig zijn om met



de twee verschillende bestuursstijlen van Zandvoort en Haarlem om te gaan. Wij zijn er echter van overtuigd dat het goed is om de sterke kanten van beide stijlen te benutten: gedegen strategie- en beleidsvorming enerzijds en hands on uitvoering anderzijds.

*Aanbeveling 2. Structureer de governance op de samenwerking met de volgende elementen:*

*a. Richt reguliere overleggen in, toewerkend naar regelmatige momenten waarin afspraken (opnieuw) worden gemaakt, herijkt en/of gemonitord. De overleggen zijn in eerste instantie ambtelijk (namens Zandvoort nemen daarbij in ieder geval de gemeentesecretaris en de controller deel) en daarna bestuurlijk (beide portefeuillehouders). Houd minstens drie van dergelijke 'rondes' per jaar.*

In de eerste twee jaar van de samenwerking hebben we heel veel langs de korte lijnen laten lopen en niet ingezet op de grotere lijnen met de daarbij behorende overlegstructuren, zij het dat wel regelmatig (informeel) overleg heeft plaatsgevonden tussen college(leden) en directie(leden). De evaluatie maakt duidelijk dat dit niet genoeg is en dat structureel overleg nodig is over de samenwerking en de dienstverlening. Wij zullen deze aanbeveling samen met college en directie uitvoeren en een bestuurlijke kalender opstellen.

*b. Afspraken moeten worden gemaakt over uitvoeringskaders, kwaliteitseisen, de verdeelsleutel tussen en financiële bijdragen van partijen en de verplichtingen van partijen als bedoeld in artikel 7 van de 'Gemeenschappelijke regeling ambtelijke samenwerking Zandvoort-Haarlem'.*

In art. 7 van de gemeenschappelijke regeling wordt het dienstverleningshandvest geïntroduceerd:

In het dienstverleningshandvest, te sluiten door de twee gemeenten, wordt nadere uitwerking gegeven aan deze regeling. In het dienstverleningshandvest worden in ieder geval geregeld:

- a. de gemeentelijke beleidsvelden waarop de gemeente Haarlem voor de gemeente Zandvoort taken uitvoert;
- b. de uitvoeringskaders;
- c. de kwaliteitseisen waaraan de taakuitoefening door de gemeente Haarlem moet voldoen;
- d. de verdeelsleutel en de wijze waarop de gemeente Zandvoort een financiële bijdrage levert in de kosten die de gemeente Haarlem maakt voor de uitvoering van de krachtens deze regeling opgedragen taken en bevoegdheden;
- e. de verplichtingen tussen de bestuursorganen van de gemeenten;
- f. archivering, en
- g. de wijze waarop de gemeenten elkaar informeren over het niet nakomen van hun verplichtingen en de gevolgen die zij daaraan verbinden.

In het Dienstverleningshandvest zijn deze punten nader uitgewerkt, met als hoofduitgangspunt dat de Haarlemse werkwijze wordt gevolgd. Dit vinden wij nog steeds het juiste uitgangspunt voor de ambtelijke samenwerking, maar wij zijn het eens met de aanbeveling dat meer duidelijkheid nodig is over wat deze werkwijze inhoudt en kost en met medezeggenschap voor Zandvoort in het tot stand

komen van de werkwijze. Wat ons betreft heeft ook Haarlem baat bij het verkrijgen van meer inzicht in de kosten van dienstverlening zowel voor de eigen inwoners als voor die van Zandvoort. Wij gaan daarom met het college van Haarlem en de directie afspraken maken over verduidelijking en/of uitbreiding van het Dienstverleningshandvest.

*c. Verrijk de P&C-cyclus van de fusie met een inhoudelijke component. Bespreek niet alleen cijfers, maar ook de plannen (bijvoorbeeld ICT) die met de 'overhead' te maken hebben. Geef de gemeentesecretaris(sen) hierin een rol.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling: de inhoud (ook van overhead) moet voorop staan, de cijfers zijn het gevolg daarvan. Daarom moet er periodiek overleg zijn over de inhoud van de plannen op het gebied van bedrijfsvoering die rechtstreeks raakt aan de dienstverlening voor Zandvoort. Wel willen wij terughoudend zijn waar het gaat om de bemoeienis van het bestuur van Zandvoort met de organisatie. Dat is primair de taak, bevoegdheid en verantwoordelijkheid van bestuur en directie van Haarlem.

*d. Neem de gemeenteraad van Zandvoort en ook die van Haarlem goed mee in de ontwikkelingen op bovenstaande onderwerpen, ook buiten de P&C-cyclus. Zo wordt voorkomen dat de samenwerking politiek wordt beleefd als enkel een reeks claims op meer middelen.*

Ook deze aanbeveling onderschrijven wij, waarbij we voorstellen om dit waar mogelijk onderdeel te laten zijn van de bestuurlijke kalender die we onder 2a hebben genoemd.

*Aanbeveling 3. Eerder onderzoek van Berenschot laat zien dat ambtelijke fusies niet direct leiden tot lagere kosten. Gezien het feit dat de gemeenten eerder een grondslag hebben vastgesteld waarbij 10% efficiencyvoordeel op de loonsom is meegenomen, adviseren wij om voor de komende jaren af te bouwen naar een lager efficiencyvoordeel. Het behalen van het efficiencyvoordeel is ons inziens beperkt door de inhoudelijke en politiek-bestuurlijke verschillen. Door het voordeel de komende jaren af te bouwen, ontstaat ons inziens een meer evenwichtige verdeling van de kosten en opbrengsten van de fusieorganisatie, maar blijft er tegelijkertijd wel een prikkel overeind om een voordeel te behalen. Over bijvoorbeeld twee jaar kan dan onderzocht worden in hoeverre er daadwerkelijke efficiency heeft plaatsgevonden tussen 2018 en 2022.*

In de samenwerkingsovereenkomst is afgesproken dat het efficiencyvoordeel van € 0,5 miljoen geldt voor de jaren 2018, 2019 en 2020. Voor de jaren daarna is afgesproken opnieuw naar (de grondslag voor) het efficiencyvoordeel te kijken. Die afspraak willen wij nakomen, zonder nu reeds vooraf aan te geven of dit tot een verlaging (moet) leiden voor Zandvoort of Haarlem. Voor het einde van 2020 willen wij komen tot een nieuwe afspraak tussen beide gemeenten. Overigens is de door Berenschot geconstateerde beperking van het behalen van het efficiencyvoordeel niet alleen het gevolg van de



politiek-bestuurlijke verschillen tussen beide gemeenten. Volgens ons is minstens zo belangrijk geweest de samenloop van de start van de ambtelijke samenwerking met de organisatiewijziging in Haarlem per 1 januari 2018. Beide colleges en de directie zijn zich bewust geweest van de risico's van die samenloop, maar zagen geen andere mogelijkheid en hebben de risico's geaccepteerd.

*Aanbeveling 4. Het bedrijfsvoeringsrisico rondom vergoeding en extra hoge indexering van de CAO voor gemeenteambtenaren was niet voorzien. Afgesproken is dat alle bedrijfsvoeringsrisico's door Haarlem worden afgedekt. De vraag is of beide partijen voldoende scherp hebben wat onder bedrijfsvoeringsrisico's wordt verstaan. Wij adviseren om hierover duidelijke afspraken te maken. In het geval van de CAO wijziging is in de begroting uitgegaan van een bepaalde stijging. Nu duidelijk is dat de werkelijke wijziging hoger is rijst de vraag of het redelijk en billijk is dat Haarlem deze extra kosten draagt. Tot op heden is dit echter nog niet besproken. Wij adviseren om hier zo snel mogelijk het gesprek over te voeren.*

Wij zijn van mening dat Zandvoort en Haarlem weldegelijk beseften wat onder de kosten van bedrijfsvoering werd verstaan en de risico's daaromtrent. Volgens ons heeft Haarlem dit risico bewust voor haar rekening genomen, omdat een verdeling ervan tot veel extra administratieve handelingen zou leiden die niet of nauwelijks opwegen tegen de baten. Bovendien is het ook mogelijk dat Haarlem voordelen op de bedrijfsvoering behaalt indien de maatstaf voor de afgesproken procentuele stijging van de Zandvoortse vergoeding hoger is dan de stijging van de kosten van bedrijfsvoering. Desondanks zijn wij bereid hierover met Haarlem in gesprek te gaan als Haarlem daar behoefte aan heeft.

*Aanbeveling 5. Ook het bedrijfsvoeringsrisico rondom benodigde investeringen in de overhead is niet goed afgedekt. De gemeente Haarlem loopt hier het risico om alle kosten te moeten betalen en de gemeente Zandvoort heeft op dit moment geen invloed op de keuze welke investeringen wel of niet worden gedaan. Wij adviseren om hier zo snel mogelijk het gesprek over te voeren en hier ook afspraken over vast te leggen waarbij wij voorstander zijn van dat de gemeente Zandvoort (al dan niet gedeeltelijk) meebetaalt aan investering maar daarbij ook inspraak krijgt op welke investeringen wel of niet worden gedaan.*

Artikel 9 lid 5 van het Dienstverleningshandvest geeft de mogelijkheid om over gewijzigde omstandigheden, nieuwe of extra taken enzovoorts nadere afspraken tussen beide partijen te maken. Tot op heden heeft Haarlem geen gebruik gemaakt van dit artikel om nadere afspraken te maken over onderdelen van de bedrijfsvoering. In ieder geval zijn wij wel van mening dat wij meer betrokken moeten worden bij belangrijk beslissingen op het terrein van de overhead en de financiële gevolgen daarvan.

*Aanbeveling 6. Versterk de aansluiting van gebiedsmanager en -team bij gemeenschap en gemeentebestuur van Zandvoort. Dat kan bijvoorbeeld met een budget waarmee kan worden ingespeeld op bewonersinitiatieven. Laat de gebiedsmanager bovendien structureler met het college meevergaderen en bij de raad aansluiten.*

Wij hebben de gebiedsgerichte werkwijze overgenomen van Haarlem, maar onvoldoende de gevolgen voor Zandvoort kunnen overzien. Inmiddels ervaren wij de toegevoegde waarde steeds meer, waardoor er ook meer draagvlak ontstaat voor deze werkwijze door alle betrokkenen. Een deel van het onbegrip kwam voort uit de naamgeving van het geheel als van de functionarissen. Wellicht dat aanpassing daarvan aan de couleur locale van Zandvoort een verdere inpassing kan leiden. De aanbeveling om de gebiedsmanager regelmatig deel te laten nemen aan vergaderingen van het college als een van de belangrijkste adviseurs (naast de gemeentesecretaris en concerncontroller) nemen wij over.

*Aanbeveling 7. Geef de gemeentesecretaris een prominente rol binnen de samenwerking en in de governance op de samenwerking. Binnen de samenwerking, meer in het dagelijks opereren, doet hij dit het beste door vanuit de strategie van Zandvoort te werken en van daaruit te sturen op de beste ondersteuning vanuit Haarlem om de ambities van Zandvoort waar te maken. Op het samenwerkingsniveau van de beide gemeenten, dus de governance, moet de gemeentesecretaris fungeren als 'smeerolie'. Dat vereist een ander soort opereren: hij moet weten welke ondersteuning op termijn het beste is voor Zandvoort, hoe deze kan worden georganiseerd en welke afspraken daarvoor tussen Haarlem en Zandvoort nodig zijn. De secretaris moet daarbij dus juist naast en/of zelfs boven de partijen gaan staan. Ook hierbij kan een (grotere) strategische ontwikkeling en oriëntatie van het gemeentebestuur helpen.*

Inmiddels heeft het college een profielschets vastgesteld voor de werving van een nieuwe gemeentesecretaris en is de werving van start gegaan. Deze profielschets is opgesteld door het bureau dat ons ondersteunt bij de werving en mede gebaseerd op de aanbevelingen van bureau Berenschot en een enquête onder Zandvoortse raadsleden.

## **5. Uitvoering**

Het college van Zandvoort heeft op 21 augustus 2020 een eerste overleg met het college van Haarlem over de uitkomsten van de tussenevaluatie. De reactie van het college zoals opgenomen in dit raadsstuk wordt daarbij van de zijde van Zandvoort ingebracht, met de kanttekening dat deze reactie nog met de raad van Zandvoort wordt besproken. In het overleg met Haarlem zullen afspraken worden gemaakt over het vervolgtraject van de uitvoering van de aanbevelingen. De raad zal daarover worden geïnformeerd.





## **6. Bijlage**

Rapport bureau Berenschot