

2021

# Rapportage adviescommissie samenwerking Zandvoort-Haarlem

19 MEI 2021

HANS SCHMIDT, HANS SLOOIJER & MARCO POT

# Inhoudsopgave

<b>1. Beantwoording adviesvraag</b>	<b>3</b>
1.1. Achtergrond	3
1.2. Vraagstelling aan de adviescommissie	3
1.3. De context van de samenwerking	3
1.4. Financiële uitgangspunten	4
1.5. Advies naar aanleiding van de vraagstelling	5
<b>2. Overige adviezen</b>	<b>8</b>
2.1. Dienstverleningsovereenkomst	8
2.2. Governance	8
<b>3. Werkwijze geschillencommissie</b>	<b>9</b>
<b>Bijlage 1: Overzicht vergoeding Zandvoort</b>	<b>10</b>
<b>Bijlage 2: Overzicht financiële knelpunten</b>	<b>11</b>
<b>Bijlage 3: Bestudeerde documenten</b>	<b>12</b>

Utrecht, 19 mei 2021

Referentie: 21-279/MD/MP/JW/1042884

Betreft: rapportage adviescommissie samenwerking Zandvoort-Haarlem

Geachte colleges van de gemeenten Zandvoort en Haarlem,

Naar aanleiding van de adviesvraag van uw colleges inzake de samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem is de adviescommissie op 31 maart jl. begonnen met haar werkzaamheden. Onze werkzaamheden, die wij onafhankelijk hebben uitgevoerd, hebben wij afgerond. Hierbij bieden wij dan ook ons advies aan beide colleges aan. In ons advies gaan wij uit van de context van de samenwerking en de formele afspraken over de samenwerking. Als commissie hebben wij ingezoomd op de (ervaren) knelpunten en weer uitgezoomd om tot een weloverwogen advies te komen, in de wetenschap dat de samenwerking in 2022 wordt geëvalueerd. Wij hebben, naast de beantwoording van de adviesvraag, de vrijheid genomen enkele adviespunten toe te voegen aan deze rapportage. Centraal in onze adviezen staan twee aspecten: het aanscherpen van de financiële afspraken en het verbeteren van de governance.

De adviescommissie,

Hans Schmidt

Hans Slooijer

Marco Pot

# 1. Beantwoording adviesvraag

## 1.1. Achtergrond

Mede naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van de ambtelijke samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem, uitgevoerd door Berenschot, hebben in de periode tussen augustus 2020 en februari 2021 vier gesprekken tussen de colleges van beide gemeenten plaatsgevonden. Op de agenda stond het versterken van de samenwerking en het oplossen van (financiële) knelpunten. De gesprekken hebben niet tot een overeenstemming over de financiële knelpunten geleid. Daarom hebben de colleges samen besloten de geschillenregeling van de Gemeenschappelijke Regeling Zandvoort-Haarlem in werking te stellen. Deze regeling houdt in dat een adviescommissie een advies over de betreffende kwestie opstelt.

## 1.2. Vraagstelling aan de adviescommissie

De ambtelijke samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem is formeel vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling en het Dienstverleningshandvest. Het Dienstverleningshandvest bevat onder andere financiële afspraken over de bedragen die Zandvoort aan Haarlem voor de dienstverlening vergoed. Eén van deze afspraken betreft dat op de bijdrage van Zandvoort aan Haarlem een efficiëntiekorting in mindering wordt gebracht. Deze efficiëntiekorting en de eerder genoemde knelpunten maken deel uit van de vraagstelling. Van de financiële knelpunten is door de directie van gemeente Haarlem een lijst samengesteld. De vraag aan de adviescommissie luidt als volgt:

*Beoordeel deze lijst met financiële knelpunten en daarbij de efficiëntiekorting aan de hand van het Dienstverleningshandvest, in het licht van de tussenevaluatie door Berenschot, en kom tot een redelijke uitkomst, waar beide partijen voor de toekomst mee verder kunnen. Betrek hierbij de afspraken over de overheadkosten.*

De colleges hebben afgesproken zich aan het uitgebrachte advies te conformeren en de consequenties voor te leggen aan de raden.

## 1.3. De context van de samenwerking

De commissie heeft haar onderzoek verricht en het advies geformuleerd mede in het licht van de context van de samenwerking. Hieronder gaan wij hier nader op in.

### *Haarlem biedt professioneel dienstverleningsapparaat, Zandvoort daar tegenover een vergoeding*

De typering van de samenwerking is dat in de gemeenschappelijke regeling Haarlem taken voor Zandvoort vervult met mensen en middelen die vallen onder de organisatie van de gemeente Haarlem. Zandvoort betaalt daar een vergoeding voor en mag daarom een bepaalde inzet en kwaliteit van de dienstverlening verwachten<sup>1</sup>. Haarlem biedt een professioneel dienstverleningsapparaat en Zandvoort rekent op professionaliteit en neemt afstand van regie en sturing op de ambtelijke organisatie. Harmonisatie van beleid en standaardisatie van de dienstverlening in lijn met de Haarlemse manier van werken, horen bij dit samenwerkingsmodel. Dit geldt ook voor ruimte voor couleur locale voor Zandvoort.

### *De couleur locale van beide gemeenten verschilt sterk*

In lijn met de evaluatie van Berenschot stelt de commissie vast dat de gemeenten Haarlem en Zandvoort op onderdelen sterk verschillen. Naast verschillen op bijvoorbeeld het gebied van schaal, toerisme en economie, constateert de commissie belangrijke verschillen als het gaat om de (financiële) sturing. Zandvoort kenmerkt zich door korte lijnen en een pragmatische sturing op de financiën. Centraal staat: wat nodig is, mogelijk maken. Echter vraagt dit enige creativiteit. Haarlem is qua sturing aanzienlijk formeler. In beide gevallen past de werkwijze bij de schaal. De samenwerking heeft tot gevolg dat Zandvoort met een formelere omgeving wordt geconfronteerd.

### *De samenwerking brengt voor beide gemeenten voordelen met zich mee*

Uit de tussentijdse evaluatie van Berenschot blijkt dat de belangrijkste voordelen voor Zandvoort samenhangen met meer kwaliteit (realisatiekracht) en minder kwetsbaarheid. Ook heeft Zandvoort bij de start van de fusie een kostenbesparing van structureel 1,2 miljoen EUR gerealiseerd. Voor Haarlem hangen

---

<sup>1</sup> In artikel 3 van het Dienstverleningshandvest zijn hierover nadere bepalingen opgenomen.

volgens de evaluatie de voordelen met name samen met de ambitie om als centrumgemeente in de regio een belangrijke rol te spelen. Ook brengt de samenwerking schaalvoordelen met zich mee.

### *Beide colleges zijn positief over de samenwerking*

De commissie stelt vast dat door beide colleges in algemene zin positief wordt geoordeeld over de samenwerking tussen de gemeenten en de verhoudingen tussen de colleges. Tegelijkertijd constateert de commissie dat de impasse inzake de financiële knelpunten bedreigend kan zijn voor de samenwerking. De kans bestaat dat de nadruk dan meer komt te liggen op de beleefde nadelen. Die nadelen zijn, net als de voordelen, evident. Met samenwerken moet je geven en nemen en daarbij geef je altijd iets prijs, namelijk: invloed.

### *Dat het nu schuurt op financieel gebied is helemaal niet zo vreemd*

Ambtelijke fusie en samenwerking komt in Nederland veel voor. De motivatie voor samenwerking komt voort uit de drie K's: minder Kwetsbaar, meer Kwaliteit, minder (meer)Kosten. De financiële afspraken worden bij de start van dergelijke samenwerkingen vaak op hoofdlijnen gemaakt. De totstandkoming van de samenwerking wordt belangrijker gevonden en voor gedetailleerde financiële afspraken ontbreekt vaak de informatie (denk aan een inventarisatie van taken en de kwaliteit daarvan). Vaak wordt gekozen voor een kosten-verdeelmodel op basis van ingebrachte budgetten (zoals bij Zandvoort-Haarlem) of op basis van een vaste verdeelsleutel (bijvoorbeeld aantal inwoners). Het is gebruikelijk dat het na een aantal jaren gaat schuren, omdat gevoelens ontstaan over de verhouding tussen de kosten en wat men daarvoor krijgt. Uit evaluatie blijkt dan meestal dat het kosten-verdeelmodel moet worden bijgesteld en dat de governance van de samenwerking beter moet. In de kern draait het echter om drie factoren: een eenvoudig en hanteerbaar verdeelmodel (lage administratieve lasten), een transparant model (inzicht in de relatie tussen kosten en dienstverlening, maar dat gaat vaak ten koste van de eenvoud) en bovenal vertrouwen in elkaar en in de samenwerking. De tussentijdse evaluatie en de adviesvraag aan de commissie passen in het geschetste beeld.

## 1.4. Financiële uitgangspunten van de samenwerking

Naast de context van de samenwerking heeft de commissie zich gebaseerd op de financiële uitgangspunten van de samenwerking. De financiële uitgangspunten zijn vastgelegd in het Dienstverleningshandvest, artikel 9. Daarnaast zijn (al dan niet formeel) aanvullende afspraken tussen beide gemeenten gemaakt.

De afspraken zijn:

- de gemeente Zandvoort heeft in 2018 € 9,2 miljoen aan middelen ingebracht voor personeel, overhead en materieel budget. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd;
- het bedrag is inclusief een efficiëntiekorting van € 0,5 miljoen. Dit bedrag geldt tot en met 2020. Daarna wordt de efficiëntiekorting opnieuw bepaald;
- In geval van gewenste kwalitatieve bijstellingen van de taakuitvoering en gewijzigde verhoudingen van volumes, alsmede nieuwe of extra taken, afwijkend beleid dan wel gewijzigde omstandigheden kunnen beide gemeenten nadere afspraken maken over de vergoeding van Zandvoort aan Haarlem.

De aanvullende afspraken zijn:

- bij formatie uitbreiding door nieuwe beleidswensen van Zandvoort worden de kosten aan Zandvoort doorberekend inclusief een opslag van € 37.000,- voor het mee-ademen van de overhead. Dit bedrag bestaat uit kosten voor o.a. een bureau, een PC, de werkkostenregeling en een bedrag van € 22.000,- dat bedoeld is voor het in stand houden van de verhouding tussen primair proces en overhead. Dit laatste bedrag wordt in de praktijk ingezet ter bestrijding van extra overheadkosten in algemene zin;
- de kosten van ontwikkelprojecten zijn in mindering gebracht op de vaste vergoeding volgens artikel 9, omdat er sprake is van maatwerk. Hiervoor in de plaats is een uurtarief afgesproken voor de projecten die voor Zandvoort worden uitgevoerd;
- bij nieuwe ontwikkelingen die zowel Zandvoort als Haarlem raken, wordt de (informele) vuistregel gehanteerd dat Zandvoort naar rato van het aantal inwoners bijdraagt. Dit komt in de praktijk neer op een 10%/90% verhouding.

Bijlage 1 bevat een actueel overzicht van de voorlopige stand van de vergoeding voor het jaar 2022 van Zandvoort voor de taken die Haarlem (reguliere dienstverlening, nieuwe taken en maatwerk-ontwikkelprojecten) uitvoert.

De commissie heeft de volgende opmerkingen bij de afspraken:

- er is niet scherp genoeg afgebakend wat onder de reguliere dienstverlening valt en wanneer sprake is van nieuwe taken of van maatwerk. Dat, samen met de eerder genoemde verschillen in financiële sturing, verklaart dat Haarlem knelpunten signaleert en dat Zandvoort zich geconfronteerd ziet met nieuwe verzoeken om formatie-uitbreiding of aanvullende vergoedingen. Een nulmeting van de omvang en van de kwaliteit van dienstverlening per 1 januari 2018 ontbreekt en daarmee de afbakening van wat wel en niet een nieuwe taak is en inzicht in de hanteerbaarheid van de vuistregel 10%-90%. Een nulmeting wordt door het ambtelijk apparaat overigens alsnog opgesteld;
- de efficiëntiekorting wordt in de gesprekken met de controllers ook wel aangeduid als een bereidheid fee, aangezien niet meer duidelijk is met welke intentie de afspraken over deze korting tot stand zijn gekomen. Er ligt alleen een globale en geen concrete visie aan ten grondslag om besparingen te realiseren door middel van harmonisatie en standaardisatie. De commissie is van mening, op basis van ervaringen elders, dat een efficiëntievoordeel niet mag worden verwacht. Zeker niet in de eerste jaren van een samenwerking, omdat geïnvesteerd moet worden in kwaliteitsverbetering en integratie.
- over overhead en bedrijfsvoering zijn, anders dan indexatie en het mee-ademen bij nieuwe formatie, geen nadere afspraken gemaakt. Het mee-ademen is een principe dat ook andere (grotere) gemeenten toepassen. Het principe komt er op neer dat de kosten van o.a. een bureau en PC van een nieuwe medewerker zijn gedekt en dat de overhead als geheel meegroeit en -krimpt met de directe formatie.

### 1.5. Advies naar aanleiding van de vraagstelling

Gevraagd is om een advies met een redelijke uitkomst waar beide gemeenten in de toekomst mee verder kunnen. In ons advies gaan wij uit van de hiervoor besproken context en financiële uitgangspunten. Hierbij tekent de commissie aan dat het niet de intentie heeft met het advies vooruit te lopen op de eindevaluatie van de samenwerking, die na vier jaar in zijn totaliteit zal plaatsvinden (artikel 20 Dienstverleningshandvest). De werking van het advies is daarom geldend tot aan deze eindevaluatie met de verwachting en onder de voorwaarde dat dan nieuwe afspraken voor de periode daarna gemaakt zullen worden. Anders blijft het advies gelden. De commissie heeft wel de vrijheid genomen een richting aan te geven voor verdere ontwikkeling en verduurzaming van de samenwerking.

#### Efficiëntiekorting afbouwen

Op grond van artikel 9, lid 3 van het Dienstverleningshandvest wordt de hoogte van de efficiëntiekorting in het kader van de begroting 2021 aan beide gemeentebesturen ter besluitvorming voorgelegd. De grondslag voor het bepalen van de hoogte van de korting had vastgesteld moeten worden bij de tussentijdse evaluatie, het onderzoek van Berenschot. De commissie constateert dat de evaluatie geen grondslag heeft opgeleverd, dat de efficiëntiekorting geen nadere onderbouwing kent en dat de realisatie ervan niet wordt gemonitord. De commissie is van mening dat hiermee de grondslag ontbreekt om naar de toekomst toe tot een realistische benadering van de efficiëntievoordelen van de samenwerking te komen. Uit de gesprekken met beide colleges concludeert de commissie dat de colleges, in het kader van een nieuwe set van financiële afspraken, afscheid willen nemen van de efficiëntiekorting. Vanwege het ontbreken van een grondslag en de discussies die nu en in de toekomst hieruit (gaan) voortvloeien, adviseert de commissie de efficiëntiekorting niet langer deel te laten uitmaken van de financiële afspraken in artikel 9.

De commissie is van mening dat dit gepaard moet gaan met een afbouwregeling, omdat het niet redelijk is te verwachten van Zandvoort de korting ineens ten laste van de gemeentebegroting te brengen. Het gaat om een bedrag van € 540.000,- (prijspeil 2021). Voor de afbouwregeling sluiten wij aan bij wat gangbaar is bij intergemeentelijke samenwerking als het gaat om het opvangen van effecten van desintegratie<sup>2</sup>, want daarmee is de situatie vergelijkbaar (het gaat in dit geval om de afbouw van geschatte effecten van integratie). De redelijke termijn is gesteld op vijf jaar met een afbouw van 20% van de kosten per jaar (in dit geval een reeks van 20%/40%/60%/80%/100%). Zo heeft Zandvoort de gelegenheid om het vervallen van de efficiëntiekorting te laten ingroeien in de begroting. Daarbij is 2021 het eerste jaar van de afbouw, in aansluiting op artikel 9 lid 3 van het Dienstverleningshandvest. Tevens vervalt de jaarlijkse indexering van de efficiëntiekorting.

Jaar →	Basisbedrag	2021	2022	2023	2024	2025
Afbouwpercentage	n.v.t	20%	40%	60%	80%	100%
Efficiëntiekorting	€ 540.000	€ 432.000	€ 324.000	€ 216.000	€ 108.000	€ 0

<sup>2</sup> o.a. VNG, Intergemeentelijke samenwerking toegepast (2015).

### **Knelpuntenlijst voor een beperkt deel doorbelasten**

De knelpuntenlijst uit 2020 bevat 14 knelpunten met een structureel karakter en 7 knelpunten met een incidenteel karakter. Omdat het jaar 2020 inmiddels is afgesloten, beperkt de commissie zich tot de structurele knelpunten. Aan de commissie is tevens medegedeeld dat een aantal knelpunten inmiddels in de begroting van Zandvoort is verwerkt en geen onderdeel meer uitmaken van de adviesaanvraag. Deze blijven dan ook buiten de beoordeling door de commissie.

De structurele knelpunten uit het overzicht van 2020 hebben een waarde van € 1.052.000,-. De adviescommissie constateert dat de lijst tot stand is gekomen op basis van een uitvraag binnen de gemeente Haarlem. Voor de commissie blijft het daarom de vraag in hoeverre de lijst een volledige weergave is van alle knelpunten, maar ook van eventuele positieve effecten van de samenwerking. Daarnaast concludeert de commissie op basis van de gesprekken met de concerncontrollers dat een advies over de knelpuntenlijst op regelniveau arbitrair blijft, omdat echte objectieve criteria ontbreken. Daarom adviseert de commissie over de lijst in vier blokken. De commissie baseert zich in het advies op de knelpuntenlijst d.d. 19 oktober 2020, daarna geactualiseerd door de concerncontrollers, inclusief hun advies. Deze lijst is bijgevoegd als bijlage 2 en hieronder samengevat weergegeven (inclusief het advies van de commissie). Onder de tabel is het advies nader toegelicht.

<b>Knelpunten</b>	<b>Oorspronkelijk bedrag</b>	<b>Actueel bedrag</b>	<b>Advies commissie</b>
Samenhangend met eerdere jaren	€ 440.000	€ 440.000	Geen doorbelasting aan Zandvoort
Materiële budgetten handhaving	€ 136.000	€ 100.000	Geen advies, knelpunt opgelost
Overhead	€ 310.000	€ 170.000	Geen doorbelasting aan Zandvoort
Nieuwe ontwikkelingen	€ 166.000	€ 156.000	Wel doorbelasting aan Zandvoort
<b>Totaal</b>	<b>€ 1.052.000</b>	<b>€ 866.000</b>	

De commissie adviseert als volgt over de knelpuntenlijst:

- 1) de concerncontrollers hebben de knelpuntenlijst geanalyseerd en een advies aan beide colleges voorgelegd. Dit advies houdt in dat € 440.000,- van de knelpunten niet aan Zandvoort wordt doorbelast. Dit hangt veelal samen met situaties die terug te herleiden zijn naar eerdere jaren in de samenwerking. De commissie neemt dit advies over, omdat deze knelpunten eerder of bij de start van de samenwerking geadresseerd hadden moeten worden;
- 2) het knelpunt inzake de materiële budgetten Handhaving van € 136.000,- is inmiddels opgelost doordat deze is verwerkt in de begroting van Zandvoort. Het bedrag is overigens neerwaarts bijgesteld naar € 100.000,-;
- 3) in de knelpunten zit voor een bedrag van € 310.000,- aan overhead (dit bedrag is inmiddels neerwaarts bijgesteld tot € 170.000,-). Uit de gevoerde gesprekken is het de commissie duidelijk geworden dat er tussen de twee gemeenten geen eenduidige opvatting is over de vergoeding van overhead, anders dan de werking van het mee-adem principe. In de discussie is onder andere het rapport van de Commissie Duisenberg aangehaald waarin de jaarstukken van Haarlem zijn onderzocht. Onder overhead wordt verstaan: *Alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces ('het apparaat')*. Dit zijn kosten die niet toewijsbaar zijn aan de uitvoering van een specifieke taak. Overhead is onderdeel van de totale apparaatskosten. Nu de verantwoordelijkheid voor het apparaat berust bij Haarlem, het Dienstverleningshandvest geen aanvullende vergoeding voor overhead kent en er geen aanvullende afspraken zijn gemaakt ten aanzien van overhead (anders dan het mee-ademen), betekent dit naar het oordeel van de commissie dat er nu geen grondslag is voor een aanvullende vergoeding van overhead door Zandvoort. Voor de toekomst adviseert de commissie daarom nadere afspraken te maken over aanvullende vergoedingen, die zien op aantoonbaar nieuwe of extra taken voor Zandvoort.
- 4) het resterende bedrag van € 166.000,- (inmiddels neerwaarts bijgesteld tot € 156.000) bestaat uit knelpunten die samenhangen met nieuwe ontwikkelingen niet zijnde overhead. De commissie is van mening dat deze knelpunten naar Zandvoort kunnen worden doorbelast op basis van het bedrag van € 156.000,-, aangezien deze kosten direct zijn gerelateerd aan uitvoerende taken waarmee Zandvoort al dan niet expliciet heeft ingestemd.

### **Totaalpakket financiën**

Onze adviezen over de efficiëntiekorting en de knelpunten zien wij als een totaalpakket. Dit pakket bestaat enerzijds uit het laten vallen van de efficiëntiekorting, omdat hiervoor geen realistische grondslag is. Daar staat tegenover dat de commissie een beperkte grondslag ziet voor het doorbelasten van de knelpuntenlijst aan Zandvoort. De commissie realiseert zich natuurlijk dat de opgevoerde knelpunten gaan

over kosten die wel degelijk door Haarlem zijn gemaakt. Daarom is het totaalpakket belangrijk. De wegvallende efficiëntiekorting ziet immers op apparaatskosten inclusief overhead en kan op die manier worden verbonden aan de knelpunten.

Kijkend naar de toekomst voegt de commissie hier een aantal opmerkingen aan toe. Hoewel Zandvoort met de samenwerking sturing en regie voor een belangrijk deel uit handen heeft gegeven, ziet de commissie vroegtijdige communicatie en afstemming met Zandvoort als verbeterpunt en bovenal als succesfactor. Niet alleen uit het oogpunt van kostenbeheersing, maar ook uit het oogpunt van samenwerking en vertrouwen. Communicatie en afstemming geldt voor nieuwe ontwikkelingen, specifieke beleidswensen en projecten, maar ook voor nieuwe investeringen in de overhead die gevolgen hebben voor de taakuitvoering voor Zandvoort. Dat laatste kan door een gezamenlijk investeringsprogramma voor de overhead op te zetten voor Haarlem en Zandvoort. Door zo te werken kan Haarlem er meer rekening mee houden dat Zandvoort qua financiële sturing anders functioneert dan Haarlem. Door Zandvoort meer en eerder gelegenheid te geven om mee te praten en opties te verkennen, ontstaat in Zandvoort meer ruimte voor draagvlak, sturing, schuiven met prioriteiten en “nieuw-voor-oud-keuzes”.

Financieel ziet het totaalpakket voor het afbouwen van de efficiëntiekorting voor Zandvoort er als volgt uit (voor Haarlem geldt het omgekeerde effect):

Jaar →	2021	2022	2023	2024	2025
Effect afbouw efficiëntiekorting	- € 108.000	- € 216.000	- € 324.000	- € 432.000	- € 540.000
Effect Knelpunten	- € 156.000	- € 156.000	- € 156.000	- € 156.000	- € 156.000
<b>Effect totaal</b>	<b>- € 264.000</b>	<b>- € 372.000</b>	<b>- € 480.000</b>	<b>- € 588.000</b>	<b>- € 696.000</b>

Hierbij herhaalt de commissie de opmerking dat het advies strekt tot aan de totale eindevaluatie in 2022, in de verwachting en onder de voorwaarde dat dan voor de periode daarna nieuwe afspraken worden gemaakt. Anders blijft het advies gelden.

Het totaalpakket houdt in dat de vergoeding van Zandvoort na afloop van de afbouwregeling € 696.000,- per jaar toeneemt. Deze toename is dus gebaseerd op enerzijds de redelijkheid dat de efficiëntiekorting geen realistische grondslag kent en anderzijds de redelijkheid dat van Haarlem verwacht mag worden dat bij nieuwe taken en investeringen nadrukkelijk keuzes aan Zandvoort worden voorgelegd.



## 2. Overige adviezen

Naast de financiële adviezen geeft de commissie nog een aantal adviezen mee aan Zandvoort en Haarlem.

### 2.1. Dienstverleningsovereenkomst

De commissie adviseert duidelijke afspraken te maken, wat verstaan moet worden onder: reguliere dienstverlening, nieuwe taken en maatwerk ontwikkelprojecten. En in samenhang hiermee het kosten-verdeelmodel onder de loop te nemen. Daarbij geeft de commissie als richting aan te onderzoeken of voor de reguliere dienstverlening als objectief criterium het inwoneraantal kan worden gebruikt. Het voordeel van een dergelijke verdeelsleutel is dat de discussie over knelpunten in de reguliere dienstverlening wordt beperkt. Deze werkwijze vraagt wel om verregaande harmonisatie van de reguliere dienstverlening. Het risico bestaat anders dat de grondslag voor de kosten tussen beide gemeenten te veel varieert en daarmee aanleiding is voor discussie. De commissie heeft begrepen dat dit criterium als vuistregel (nu 90%/10%) al deels wordt toegepast.

Voor de uitvoering van nieuwe taken, maatwerk ontwikkelprojecten en gewijzigde omstandigheden voorziet het Dienstverleningshandvest (artikel 9, lid 5) in het voorschrift om daarover vooraf in overleg te treden en afspraken te maken. De commissie heeft in de verstrekte documenten een goed voorstel aangetroffen over de route voor besluitvorming die hiervoor in de praktijk kan worden gevolgd.

### 2.2. Governance

#### *Positie gemeenteraden Zandvoort en Haarlem*

De positie van de gemeenteraden in de samenwerking is tot nu toe niet sterk. De raden moeten beter worden meegenomen in de stappen die de colleges zetten en in de overwegingen die de ambtelijke organisatie maakt. Een betere afstemming tussen raden en colleges kan bijdragen aan het vertrouwen en de samenwerking in de organisatie te herstellen. De commissie adviseert daarom minimaal één keer per jaar als gezamenlijke raden bijeen te komen voor het kweken van onderling begrip en het uitwisselen van ideeën. Daarnaast zal geïnvesteerd moeten worden in een betere informatievoorziening en besluitvorming over voorgenomen wijzigingen in taken en kosten-verdeelmodel, via de reguliere planning & control-cyclus of via afzonderlijke raadsvoorstellen.

#### *Positie colleges Zandvoort en Haarlem*

Traditioneel functioneert het college van Zandvoort dichter op het ambtelijk apparaat dan het Haarlemse college. Uit de gesprekken ervaart de commissie dat het college van Zandvoort behoefte heeft aan sneller schakelen en een betere informatiepositie. Aan de andere kant is de situatie een direct gevolg van de samenwerkingsvorm. Toch vraagt de commissie aandacht voor de positie en ondersteuning van het college van Zandvoort.

Omdat de ambtelijke organisatie twee gemeenten bediend, is het belangrijk dat beide colleges structureel met elkaar overleggen. Dit voor meer gezamenlijkheid en synergie van de dienstverlening, het beleid en de investeringsagenda, maar ook voor de versterking van de samenwerking en het vroegtijdig signaleren en oplossen van knelpunten. De commissie raadt daarom ook aan om als colleges een vaste overlegstructuur op te zetten waar de relevante onderwerpen minimaal één keer per maand met elkaar worden besproken.

### 3. Werkwijze geschillencommissie

Mede naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van de ambtelijke samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem, uitgevoerd door Berenschot, hebben in de periode tussen augustus 2020 en februari 2021 vier gesprekken plaatsgevonden tussen de colleges van beide gemeenten. Op de agenda stond de versterking van de samenwerking en het oplossen van (financiële) knelpunten. De gesprekken hebben niet geleid tot overeenstemming over de financiële knelpunten. Daarom hebben de colleges samen besloten de geschillenregeling van de Gemeenschappelijke Regeling Zandvoort-Haarlem in werking te stellen. Deze regeling houdt in dat een adviescommissie een advies opstelt over de betreffende kwestie.

Beide colleges hebben een onafhankelijk deskundige benoemd. Gemeente Haarlem heeft Marco Pot benoemd en Hans Slooijer is benoemd door gemeente Zandvoort. De deskundigen hebben gezamenlijk Hans Schmidt tot derde deskundige en onafhankelijk voorzitter van de adviescommissie benoemd.

De adviescommissie heeft oplossingen onderzocht voor het ontstane geschil door in gesprek te gaan met betrokkenen vanuit het gemeentebestuur (beide portefeuillehouders van de samenwerking, beide colleges en enkele raadsleden) en de ambtelijke organisatie (beide gemeentesecretarissen en controllers). Daarnaast heeft de commissie zich gebogen over relevante documentatie (zie bijlage 3) over de samenwerking, algemeen geldende financiële en juridische uitgangspunten en in het land opgedane ervaring op het gebied van gemeentelijke samenwerking. Ook heeft de commissie geput uit de eigen professionele ervaringen.

De commissie heeft de werkzaamheden in opdracht van beide colleges uitgevoerd. Daarbij is de commissie onafhankelijk te werk gegaan. Dat wil zeggen dat de adviezen onafhankelijk en zonder ruggenspraak met beide gemeenten tot stand zijn gekomen. Wel is het advies in concept met beide gemeentesecretarissen en controllers besproken. Daarbij heeft een toetsing op feitelijke onjuistheden plaatsgevonden.

# Bijlage 1: Overzicht vergoeding Zandvoort

De vergoeding bedraagt voor het jaar 2022 voorlopig € 10.260.000,-.

Specificatie:

- directe en indirecte personeelslasten inclusief efficiëntuekorting € 5.222.000,- (prijspeil 2017)
- overhead € 3.523.000,- (prijspeil 2017);
- materieel budget € 130.000,- (prijspeil 2017);
- facilitaire ondersteuning € 100.000,- (prijspeil 2017);
- indexering (2,4%) voor 2018 € 215.000,-;
- schulddienstverlening en fraudebestrijding € 200.000,- (prijspeil 2018);
- indexering (3,0 %) voor 2019 € 282.000,-;
- toegestane capaciteitsuitbreiding begroting 2019 € 578.000,- (prijspeil 2019);
- compensatie doorbelasting uren aan projecten min € 550.000 (prijspeil 2019);
- indexering (2,3 %) voor 2020 € 224.000;
- toegestane capaciteitsuitbreiding (S) begroting 2020 € 56.000 (prijspeil 2020);
- indexering (2,8 %) voor 2021 € 279.000;
- toegestane capaciteitsuitbreiding begroting 2021 € 0; tijdelijke uitbreiding algemeen handhaver en parkeerhandhaver is niet via de vergoeding geregeld, maar via factuur gezien het incidentele karakter.
- indexering voor 2022 PM;
- aanvullende afspraken in kader van de 1e evaluatie PM.

## Bijlage 2: Overzicht financiële knelpunten

14 knelpunten (structureel)	Knelpunten Haarlem Notitie d.d. 19 okt. 2020	Voorstel concerncontrollers Haarlem en Zandvoort	Uitgangspunt Adviescommissie	Advies Adviescommissie over doorbelasting aan Zandvoort
<b>Samenhangend met eerdere jaren</b>				
Baangarantie afspraak beleidsadviseur	82	X	82	
Applicatiebeheer	150	X	150	
Gebiedsondersteuning	55	X	55	
Concerncontroller Zandvoort	70	X	70	
KCC-dienstverleningsnormen en BRP-zelfeval.	83	X	83	
<b>Subtotaal</b>	<b>440</b>	<b>0</b>	<b>440</b>	<b>0</b>
<b>Materiële budgetten handhaving</b>				
Materiële budgetten Handhaving	136	100	100	
<b>Subtotaal</b>	<b>136</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>nvt</b>
<b>Overhead</b>				
Exploitatielasten IP digitale transformatie	210	70	70	
Informatiebeveiliging en privacy	100	100	100	
<b>Subtotaal</b>	<b>310</b>	<b>170</b>	<b>170</b>	<b>0</b>
<b>Nieuwe ontwikkelingen</b>				
Ontwikkeling stelsel Basis registraties	8	8	8	
Opbouw en beheer Basisregistratie Ondergrond	15	15	15	
Uitvoering Bbnug	10	10	10	
Data-analyse Sociaal Domein	35	35	35	
Service normen KCC	23	23	23	
Inzet bestuurssecretariaat	75	65	65	
<b>Subtotaal</b>	<b>166</b>	<b>156</b>	<b>156</b>	<b>156</b>
<b>Totaal</b>	<b>1052</b>	<b>426</b>	<b>866</b>	<b>156</b>

X = advies concerncontrollers: niet doorbelasten naar Zandvoort

## Bijlage 3: Bestudeerde documenten

1. Gemeenschappelijke regeling ambtelijke samenwerking
2. Dienstverleningshandvest
3. Rapportage Berenschot: Haarlem en Zandvoort, samen op weg
4. Zienswijze raad op reactie college op rapport Tussenevaluatie ambtelijke samenwerking
5. Gespreksverslag Haarlem en Zandvoort: procesafspraken
6. 20201019 Aanbiedingsbrief notitie bespreekpunten
7. 20201019 Notitie bespreekpunten bestuurlijk gesprek ambtelijke samenwerking
8. Conceptnotitie overhead t.b.v. gesprek controllers en pfhs
9. 20201211 Notitie bespreekpunten 3e bestuurlijk gesprek ambtelijke samenwerking
10. Tegenvoorstel Zandvoort (mail pfh)
11. Reactie Haarlem (mail pfh)
12. 20210156404 Adviesvraag geschillencommissie gemeenschappelijke regeling
13. Reactie OPZ op: Plan van aanpak onderzoeken ambtelijke samenwerking
14. Memo Plan van aanpak onderzoeken ambtelijke samenwerking
15. Commissie BBV: notitie overhead juli 2016
16. Collegereactie aanbevelingen commissie Duisenberg Light methode, jaarstukken 2019
17. Berenschot: Evaluatie ABG-Samenwerking
18. VNG, Intergemeentelijke samenwerking toegepast (2015)