

Evaluatie Maatschappelijke Dienstverlening Zandvoort

Samenwerking faciliteert leren en transformeren





Inhoud

Culemborg, 16 juni 2016

Joost Janssen MSc
Melanie Huurneman MSc
David Bos MSc

Samenvatting	1
1. Inleiding	2
1.1 3D's aanleiding voor samenwerking Zandvoort en Haarlem	2
1.2 Evaluatie biedt inzicht en lessen voor de toekomst	2
1.3 Centrale vraagstelling voor evaluatie	3
1.4 Onderzoeksmethoden: documentenanalyse en gespreksronde	4
1.5 Karakter en aard van het evaluatieonderzoek	4
1.6 Leeswijzer	4
Algemeen sfeerbeeld van samenwerking	6
2. De ontwikkeling van de samenwerking tot nu toe	7
2.1 Samenwerking in de regio en 3 DVO's als voorlopers	7
2.2 Totstandkomingsproces samenwerking 3 decentralisaties	7
2.3 Formalisering van afspraken in Samenwerkingovereenkomst	8
2.4 Start van de samenwerking op 1 januari 2015	10
2.5 Samenwerking is continu in ontwikkeling	11
3. Uitvoering van taken	12
3.1 Takenpakket	13
3.2 Dienstverlening aan de burger	14
3.3 Dienstverlening aan bestuur	18
3.4 Mate van integraliteit	19
4. Aansturing	23
4.1 Bestuurlijke aansturing	24
4.2 Ambtelijke aansturing	27
4.3 Functie van regiefunctionaris	28
5. Politiek-bestuurlijke grip	30
5.1 Uniformiteit van beleid	31
5.2 Informatievoorziening aan de raad	32
6. Doelbereiking	34
6.1 Bereiken van beleidsdoelstellingen	34
6.2 Realisatie van samenwerkingsdoelstellingen	35
7. Slotsom: hoofdconclusie en aanbevelingen	37
7.1 Hoofdconclusie	37
7.2 Aanbevelingen	38



Inhoud

A. Overzicht overgedragen taken	41
B. Organisatiestructuur gemeente Haarlem	42
C. Geraadpleegde documenten	43
D. Geïnterviewde personen	45
E. Beleidsdoelstellingen Sociaal Domein	46

Samenvatting

Met de drie decentralisaties zijn gemeenten per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor veel nieuwe taken in het sociaal domein. De gemeente Zandvoort heeft in aanloop naar de decentralisaties de taxatie gemaakt dat zij zichzelf niet in staat achtte om daar zelfstandig goed uitvoering aan te kunnen geven. Om de continuïteit en kwaliteit van dienstverlening te kunnen waarborgen, heeft de gemeente Zandvoort met ingang van 1 januari 2015 haar taken ten aanzien van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd (ook wel 'Maatschappelijke Dienstverlening') middels een centrumgemeentemodel ondergebracht bij de gemeente Haarlem.

Evaluatie van samenwerking in continue ontwikkeling

Voorliggend rapport bevat de evaluatie van de samenwerking ten aanzien van de uitvoering van taken door de gemeente Haarlem, de aansturing en politiek-bestuurlijke grip vanuit Zandvoort en de mate waarin de invulling van de samenwerking aansluit op de beleids- en samenwerkingsdoelstellingen. In deze evaluatie zijn aan de hand van een documentenanalyse en een brede gespreksronde feiten verzameld en meningen opgehaald.

Beoordeeld is in hoeverre de samenwerking conform inrichting verloopt en of dit duurzaam is. De bevindingen en conclusies van dit onderzoek betreffen een beoordeling van een 'gestolde situatie'. De samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem en de transformatie in de uitvoering van taken ontwikkelt zich voortdurend en blijvend, ook gedurende het onderzoek.

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.

1. Inleiding

1.1 3D's aanleiding voor samenwerking Zandvoort en Haarlem

Met de invoering van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Participatiewet zijn gemeenten per 1 januari 2015 de verantwoordelijke voor veel nieuwe taken in het sociaal domein. De veronderstelling is dat gemeenten de gedecentraliseerde taken effectiever (beter) en efficiënter (goedkoper) kunnen oppakken. Gemeenten zouden beter in staat zijn (dan het Rijk en ZBO's) om: voorzieningen dichtbij de burger te organiseren, deze meer op maat aan te bieden doordat zij beter aansluiten op de eigen kracht en het netwerk van de burger en in staat zijn minder hulpverleners per huishouden in te zetten die eveneens beter met elkaar samenwerken.

Als gevolg van deze omvangrijke decentralisaties zijn de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden verzaamd. Tevens zijn de financiële risico's van gemeenten fors toegenomen, aangezien de taken in het sociaal domein dikwijls circa 50% van de totale gemeentebegroting uitmaken. Deze verantwoordelijkheden gaan gepaard met een uitvoering die steeds minder eenduidig belegd is. De verschillende taken binnen het sociaal domein vragen vaak immers om een verschillende organisatiegraad en -vorm. Bovendien is de kern van de decentralisaties dat gemeenten zich meer als partner en in mindere mate als bepaler opstellen. Dit vraagt om continu zoeken naar de balans tussen vertrouwen en grip houden.

De gemeente Zandvoort heeft in aanloop naar de decentralisaties de taxatie gemaakt dat zij zichzelf niet in staat achtte om daar zelfstandig goed uitvoering aan te kunnen geven. Om de continuïteit en kwaliteit van dienstverlening te kunnen waarborgen, vormde bundeling van krachten een absolute noodzaak voor de gemeente Zandvoort. Samenwerking was voor de gemeente cruciaal voor een goede taakuitvoering, om financiële risico's te kunnen dragen, benodigde expertise samen te brengen en als solide partner te opereren richting partners in het sociaal domein. In aanvulling op de reeds jarenlang bestaande ambtelijke samenwerking werd daarom met betrekking tot de drie decentralisaties de gemeente Haarlem om hulp gevraagd. Vervolgens werd door de beide gemeenten besloten tot overdracht van deze taken door Zandvoort aan Haarlem.¹

Met ingang van 1 januari 2015 heeft de gemeente Zandvoort haar taken ten aanzien van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd (ook wel 'Maatschappelijke Dienstverlening') middels een centrumgemeentemodel ondergebracht bij de gemeente Haarlem. De twee gemeenten beogen met hun samenwerking een aantal gemeenschappelijke doelstellingen te realiseren, zoals een efficiënte(re) uitvoering en kwalitatief hoogwaardige(re) dienstverlening.²

1.2 Evaluatie biedt inzicht en lessen voor de toekomst

In (artikel 15 van) de Samenwerkingsovereenkomst van de twee gemeenten is opgenomen dat de overeenkomst eenmaal per jaar geëvalueerd wordt. De eerste evaluatie van de samenwerking heeft reeds één kwartaal na de start van de samenwerking (medio april 2015) plaatsgevonden. De gemeente Zandvoort heeft besloten voor de zomer van 2016 een tweede evaluatie uit te willen voeren. Hiermee wordt beoogd om:

- a. inzicht te verkrijgen in hoe de samenwerking is ingericht ten aanzien van uitvoering van taken, aansturing en politiek-bestuurlijke grip en de mate waarin dit aansluit op de beleids- en samenwerkingsdoelstellingen;

¹ B&W-advies Beslisdocument ambtelijke samenwerking Haarlem-Zandvoort, 25 juni 2014.

² Samenwerkingsovereenkomst Zandvoort en Haarlem inzake de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Gemeenten Zandvoort en Haarlem.

- b. een beoordeling te maken van de mate waarin de uitvoering van taken conform inrichting verloopt en of dit duurzaam is.

Het onderzoek fungeert tevens als bouwsteen voor de politiek-bestuurlijke besluitvorming over de visie op de brede taakuitoefening door de gemeente Zandvoort op de langere termijn. Hiernaar wordt meer concreet en in de breedte onderzoek gedaan in een separaat bestuurskrachtonderzoek.

1.3 Centrale vraagstelling voor evaluatie

Aansluitend op de hiervoor benoemde doelstellingen is in de evaluatie de volgende centrale vraagstelling gehanteerd:

Hoe verloopt de samenwerking op het terrein van Maatschappelijke Dienstverlening sinds de start op 1 januari 2015 ten aanzien van de uitvoering van taken door de gemeente Haarlem en de aansturing en politiek-bestuurlijke grip vanuit Zandvoort en in hoeverre is dit duurzaam?

De centrale vraag is uitgewerkt in 13 deelvragen, geclusterd naar 4 onderzoeksthema's:

Uitvoering van taken

1. Hoe zijn de werkprocessen en informatiestromen ten aanzien van de taken van Maatschappelijke Dienstverlening ingericht?
2. In hoeverre werken deze werkprocessen en informatiestromen conform inrichting en kunnen de medewerkers hun taken voor Zandvoortse burgers duurzaam goed uitvoeren?
3. Hoe verloopt de samenwerking (integraal werken) tussen medewerkers van de gemeente Haarlem en de gemeente Zandvoort na de overheveling van de taken beleid 3 D's, sociale zaken en de Wmo van de gemeente Zandvoort naar de gemeente Haarlem?

Aansturing

4. Hoe is de (bestuurlijke en ambtelijke) aansturing van de uitvoering van taken en de samenwerking met Haarlem door Zandvoort ingericht?
5. In hoeverre is het management in staat om de werkprocessen (wat betreft uitvoering en beleid) te sturen en verantwoorden?
6. In welke mate functioneren de regiefuncties van Zandvoort en Haarlem adequaat voor een goede afstemming en communicatie tussen bestuur en uitvoering over het behalen van beleids- en samenwerkingsdoelstellingen?

Politiek-bestuurlijke grip

7. Welke afspraken zijn vastgelegd omtrent informatievoorziening aan bestuurders en raadsleden tussen de gemeenten Zandvoort en Haarlem en binnen de gemeente Zandvoort?
8. In hoeverre hebben de portefeuillehouders voldoende bestuurlijke informatie over uitvoering, ontwikkeling en financiën in het sociaal domein van Zandvoort om te kunnen (be)sturen?
9. In welke mate beschikt de gemeenteraad van Zandvoort over voldoende zicht en grip op (ontwikkelingen in) de dienstverlening door Haarlem van Zandvoort om haar controlerende en kaderstellende taak te kunnen uitoefenen?

Duiding

10. Hoe verhouden de resultaten zich tot de prognoses en beleidsdoelstellingen?
11. In welke mate zijn de samenwerkingsdoelstellingen gerealiseerd?
12. Hoe verhouden de onderzoeksresultaten zich tot andere vergelijkbare gemeenten/samenwerkingsrelaties?
13. Hoe verhouden de resultaten van de evaluatie in 2016 zich tot de resultaten uit de eerste globale evaluatie van 2015?

1.4 Onderzoeksmethoden: documentenanalyse en gespreksronde

In deze evaluatie zijn aan de hand van een documentenanalyse en een brede gespreksronde feiten en meningen opgehaald.³ Het gaat om de feiten en meningen over de uitvoering, de aansturing, de politiek-bestuurlijke grip en een gedeelte van de duiding van de resultaten. Het laatste voor zover het gaat om de objectieve en subjectieve beoordeling van de mate waarin beleids- en samenwerkingsdoelstellingen zijn bereikt. De feiten betreffen hetgeen objectief is vastgesteld, bijvoorbeeld in documenten, (werk)afspraken en onderzoeken, over de bedoeling en inrichting van de samenwerking. Meninge n betreffen de ervaringen met en beelden van geïnterviewde betrokkenen bij de huidige werking en resultaten van de samenwerking.

De opgehaalde feiten en meningen hebben als basis gediend voor een expertmatige analyse van de onderzoekers van SeinstravandelAar. Daarin hebben wij (de onderzoekers van SeinstravandelAar) nadrukkelijk onze kennis en ervaring van de taakuitvoering door gemeenten in het sociaal domein en successen en knelpunten bij intergemeentelijke samenwerking betrokken.

1.5 Karakter en aard van het evaluatieonderzoek

Dit onderzoek beoogt primair de effecten van de samenwerking tussen de gemeenten Zandvoort en Haarlem te evalueren en op toekomstbestendigheid te beoordelen. Daarbij spelen evenwel de effecten van de decentralisaties en de snelheid van de ontwikkelingen in zowel de transformatie van het sociaal domein als de samenwerking tussen beide gemeenten een complicerende rol. Hieronder duiden wij het karakter en de aard van het evaluatieonderzoek in deze context.

Samenloop van ontwikkelingen en effecten van samenwerking en transitie s

De samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem is gestart op 1 januari 2015. Op dit zelfde moment zijn de drie grote stelselwijzigingen in het sociaal domein van gemeenten geëffectueerd, waarmee veel nieuwe taken, verantwoordelijkheden en middelen aan gemeenten zijn overgedragen. Zowel de samenwerking als de transitie s (en daaruit volgende transformatie gericht op de inhoudelijke vernieuwing van zorg- en dienstverlening) hebben impact op de organisatie van de uitvoering van taken, werkwijzen en omgang tussen burger/cliënten, professionals, instellingen en gemeenten.

In dit onderzoek proberen wij waar mogelijk het onderscheid tussen de gevolgen van de samenwerking enerzijds en de transitie s/transformatie van taken anderzijds te duiden. Daarbij zij opgemerkt dat een deel van de overgedragen taken al wel voor 1 januari 2015 door de gemeente Zandvoort werd uitgevoerd.

Aard van het onderzoek

De bevindingen en conclusies van dit onderzoek betreffen een beoordeling van een 'gestolde situatie'. De samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem en de transformatie in de uitvoering van taken ontwikkelt zich voortdurend en blijvend, zoals ook gedurende het onderzoek zelf. De gemeenten Zandvoort en Haarlem zijn een samenwerking aangegaan, die gaandeweg steeds verder ontwikkeld wordt. Zoals het beeld op de titelpagina aangeeft: 'Lopen over een brug, die nog (af)gebouwd wordt'.

1.6 Leeswijzer

De evaluatie heeft betrekking op de samenwerking op het gebied van Maatschappelijke Dienstverlening in het sociaal domein. Getracht is zoveel mogelijk controleerbare feiten te verzamelen om deze te kunnen confronteren met meningen van betrokkenen.

³ Bijlagen C en D bevatten respectievelijk een overzicht van de in het kader van dit onderzoek geraadpleegde documenten en de geïnterviewde personen.

In dit eerste hoofdstuk is een beknopte inleiding gegeven op de context van de decentralisaties in het sociaal domein en de aanleiding tot ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Zandvoort en Haarlem. Na dit eerste hoofdstuk leest u in de hoofdstukken 2 tot en met 5 de onderzoeksresultaten. In hoofdstuk 6 is de mate van doelbereiking beoordeeld en tot slot bevat hoofdstuk 7 de slotsom, in de vorm van een hoofdconclusie en aanbevelingen.

Toelichting opbouw rapport

In hoofdstuk 2 de totstandkoming van de samenwerking en het verloop daarvan tot nu toe.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 de drie eerste onderscheiden onderzoeksthema's (verbonden aan de deelvragen 1 t/m 9), die ingaan op de huidige samenwerking tussen de beide gemeenten en de duurzaamheid daarvan.

- Hoofdstuk 3 geeft een beeld van het onderzoeksthema de 'Uitvoering van taken': het takenpakket van samenwerking, de dienstverlening aan de burger, de dienstverlening aan het bestuur en de mate van integraliteit binnen en tussen taakvelden in het sociaal domein.
- Hoofdstuk 4 gaat in op het onderzoeksthema 'Aansturing': onder andere het ambtelijk- en bestuurlijk opdrachtgeverschap van Zandvoort en de regiefunctie.
- Hoofdstuk 5 handelt over het onderzoeksthema 'Politiek-bestuurlijke grip' van raadsleden en bestuurders: de mate waarin de informatievoorziening aan bestuurders en raadsleden adequaat is en of zij (hierdoor) voldoende zicht en grip hebben op de uitvoering.

Deelvraag 12 binnen het vierde onderzoeksthema 'Duiding' krijgt in deze hoofdstukken een plaats doordat op diverse punten de onderzoeksbevindingen in het perspectief zijn geplaatst van de landelijke context, publicaties, voorbeelden en onze waarneming in andere rekenkamer- en evaluatieonderzoeken in het sociaal domein. Deze 'duiding' bij de onderzoeksbevindingen zijn in de betreffende alinea opgenomen in een kader 'Bevindingen in perspectief'.

Elk van de hoofdstukken 3 tot en met 5 vangt aan met een deelconclusie, waarin antwoord wordt gegeven op de deelvragen die horen bij het betreffende thema. De deelconclusie is nadrukkelijk ons expert- en waardeoordeel over de bevindingen. De deelconclusie plaatsen wij vervolgens in vergelijkend perspectief met de evaluatie van het eerste kwartaal van 2015.⁴ Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag 13 uit het onderzoeksthema 'Duiding'.

In hoofdstuk 6 is ons oordeel over de mate van bereiking van beleids- en samenwerkingsdoelstellingen weergegeven. Hiermee beantwoorden wij deelvragen 10 en 11 binnen onderzoeksthema 'Duiding'.

De deelconclusies in de hoofdstukken 3 tot en met 5, evenals de beoordeling van de mate van doelbereik in hoofdstuk 6 vormen de opmaat voor de slotsom met hoofdconclusie en aanbevelingen in hoofdstuk 7.

⁴ De evaluatie van het eerste kwartaal van 2015 vormde met name een terugblik op het totstandkomingsproces en was in mindere mate een uitgebreide evaluatie van de uitvoering van taken, aansturing en politiek-bestuurlijke grip. Daarom is het niet mogelijk in elk hoofdstuk een even uitvoerige vergelijking te maken met de bevindingen uit deze evaluatie.

Algemeen sfeerbeeld van samenwerking

Onder de noemer van 'algemeen sfeerbeeld' geven we hieronder onze indruk van de samenwerking op Maatschappelijke Dienstverlening tussen de gemeenten Zandvoort en Haarlem.

Vanaf het moment dat bekend werd dat Zandvoort de uitvoering van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de Participatiewet zou overdragen aan Haarlem (einde zomer 2014) 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.

Vanaf vrijwel het eerste moment hebben medewerkers van Zandvoort zich welkom gevoeld in Haarlem en vormen medewerkers met elkaar een hecht team. Mede door de korte voorbereidingstijd hebben zich met name in het begin zeker onduidelijkheden en knelpunten voorgedaan. Deze zijn echter in goede harmonie en middels constructief overleg met elkaar besproken en waar mogelijk weggenomen.

De samenwerking is zeker nog niet geheel uitgekristalliseerd. Ook gaandeweg dit onderzoek (als 'gestolde situatie') hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Er wordt vanuit vertrouwen in elkaar gewerkt aan een kwalitatief hoogwaardige uitvoering en transformatie van het sociaal domein. De bestaande aandachtspunten voor een duurzame samenwerkingsrelatie passen bij de fase van samenwerking en transformatie van het sociaal domein.

2. De ontwikkeling van de samenwerking tot nu toe

In dit hoofdstuk gaan we in op de totstandkoming van de samenwerking en het verloop daarvan tot nu toe. Onder andere de voorgeschiedenis, de Samenwerkingsovereenkomst en de ontwikkelingen sindsdien komen aan de orde.

2.1 Samenwerking in de regio en 3 DVO's als voorlopers

In eerder uitgevoerde bestuurskrachtonderzoeken is bevonden dat de organisatie van Zandvoort haar opgaven en taken op adequaat niveau kon uitvoeren, maar er wel gereede twijfels bestonden over de duurzaamheid hiervan. Deze twijfels werden versterkt door de bezuiniging op de formatie vanaf medio 2010, waardoor de organisatie steeds kwetsbaarder werd en minder specialismen konden worden onderhouden. Dit terwijl de Rijksoverheid steeds meer specialistische taken aan gemeenten overdroeg. Een en ander heeft ertoe geleid dat de gemeente Zandvoort een brede verkennende ronde langs mogelijke samenwerkingspartners heeft gemaakt. De gemeente Haarlem bleek de enig direct geïnteresseerde partner in de omgeving (overige gemeenten pas op langere termijn). Haarlem was bovendien geen onbekende voor de gemeente Zandvoort.

Haarlem vervulde al enige tijd een centrumfunctie voor diverse taken van gemeenten in de regio, waaronder Zandvoort, op het gebied van 'maatschappelijke opvang en beschermd wonen'.⁵ Verder verleende de gemeente Haarlem al jarenlang diensten aan de gemeente Zandvoort op basis van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's), op het terrein van:⁶

- a. sociale recherche;
- b. besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 / Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- c. schulddienstverlening.⁷

In een later stadium (vanaf medio 2012) werkten de gemeenten in de regio samen aan de ontwikkeling en voorbereiding van de decentralisaties. Uit bovenstaande blijkt dat de gemeenten Zandvoort en Haarlem vanuit eerdere (gedwongen en vrijwillige) samenwerking bepaald geen onbekenden voor elkaar waren.

2.2 Totstandkomingsproces samenwerking 3 decentralisaties

Politiek was in Zandvoort (nog) geen draagvlak aanwezig voor een brede ambtelijke samenwerking (eventueel ambtelijke fusie). Daarop is besloten de samenwerking te beperken tot het sociaal domein. Daar was ook noodzaak toe. De gemeente achtte zich niet bij machte om goed uitvoering te geven aan de drie decentralisaties. Het waarborgen van de continuïteit en kwaliteit van dienstverlening, gecombineerd met de positieve ervaringen met onderlinge samenwerking en dienstverlening, was voor de gemeente Zandvoort aanleiding om de gemeente Haarlem de hulpvraag te stellen tot het aangaan van een samenwerking op het sociaal domein.

⁵ Voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen is tussen Rijk en de VNG afgesproken dat voorlopig met centrumgemeenten zal worden gewerkt. (Dit is een voortzetting van de praktijk zoals die voor opvang al langer gangbaar was.) De centrumgemeenten hebben hierbij een regierol en ontvangen ook financiële middelen van het Rijk.

⁶ De drie dienstverleningsovereenkomsten zijn nog steeds langer van kracht (de contractperiodes lopen nog), maar zijn wel ondergebracht bij de ambtelijke samenwerking tussen Haarlem en Zandvoort ten aanzien van Maatschappelijke Dienstverlening.

⁷ B&W-advies Uitvoeringsbesluiten samenwerking Haarlem-Zandvoort Sociaal domein, 9 december 2014.

Intentieverklaring

Medio 2012 hebben beide colleges van burgemeester en wethouders een eerste stap in de samenwerking gezet door in een intentieverklaring vast te leggen om per 1 januari 2014 de uitvoering van de lokale sociale zekerheid en taken in het kader van de Wmo van de gemeente Zandvoort te integreren in de organisatie van de gemeente Haarlem.⁸

Onderzoek naar passende vorm van samenwerking

Als uitwerking van de intentieverklaring is in 2013 een onderzoek door WagenaarHoes uitgevoerd naar welke vorm van samenwerking het meest passend is op het terrein van de uitvoering sociale zaken en uitvoering Wmo, evenals de mogelijke kosten en personele consequenties hiervan. De resultaten van het onderzoek waren in het najaar van 2013 beschikbaar, maar met het oog op de volgende gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 is destijds besloten om de besluitvorming over vervolgstappen voor te leggen aan de nieuwe gemeentebesturen.⁹

Beslisdocument ambtelijke samenwerking

In 2014 is nadere uitwerking gegeven aan de samenwerkingsmogelijkheden tussen Zandvoort en Haarlem, waarvan de uitkomsten zijn weergegeven in het beslisdocument 'Ambtelijke samenwerking sociaal domein gemeenten Zandvoort – Haarlem, d.d. 17 juni 2014'. Daarbij is het jeugddomein ook onderdeel geworden van de samenwerking, wat ten tijde van de intentieverklaring en het onderzoek door WagenaarHoes nog niet het geval was.

Kaders en uitgangspunten

In de nota 'Kaders en uitgangspunten samenwerking Zandvoort-Haarlem' zijn uitgangspunten uit de voorgaande onderzoeken opgenomen. Ten aanzien van de organisatie van taken zijn de volgende concrete kaders benoemd:

- a. ambtelijke samenwerking vindt plaats op basis van integratie in Haarlemse organisatie en Haarlemse werkwijzen;
- b. organisatie van de taken wordt belegd volgens de Haarlemse organisatie-indeling;
- c. taken worden uitgevoerd op de wijze zoals deze in Haarlem zijn vastgelegd in de geldende administratieve organisatie;
- d. nadat de taken zijn overgenomen wordt de dienstverlening in Zandvoort door Haarlem ingevuld;
- e. de overdracht van de taken geschiedt voor onbepaalde termijn, met een opzegtermijn van vijf jaar;
- f. het resultaat moet voldoen aan de kaders zoals vastgesteld door de raad van Zandvoort m.b.t. de bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente Zandvoort;
- g. beleid wordt – met respecteren van bestuurlijke autonomie (beleidsvrijheid) – zo maximaal mogelijk gelijklozend geformuleerd.¹⁰

2.3 Formalisering van afspraken in Samenwerkingsovereenkomst

Raadsbesluiten omtrent samenwerking

Op 26 augustus 2014 heeft de gemeenteraad van Zandvoort ingestemd met de samenwerking met de gemeente Haarlem op het terrein van 'Maatschappelijke dienstverlening' (beleid en uitvoering). Om de samenwerking te formaliseren hebben de colleges (en de burgemeesters voor zover het hun bevoegdheden betreft) van de gemeenten Zandvoort en Haarlem op respectievelijk 18 en 25 november 2014 een overeenkomst gesloten op publiekrechtelijke grondslag met het karakter van een 'lichte' gemeenschappelijke regeling (centrumregeling).

⁸ Brief van wethouder Nieuwenburg van 20 juli inzake Intentie samenwerking Sociale Zaken Haarlem en Zandvoort, Gemeente Haarlem, 20 juli 2012.

⁹ B&W-advies Beslisdocument ambtelijke samenwerking Haarlem-Zandvoort, 25 juni 2014.

¹⁰ Kaders en uitgangspunten Samenwerking Zandvoort – Haarlem, 20 juni 2014.

Eind december 2014 is hiervoor formeel toestemming aan de raad gevraagd.¹¹ Beide raden hebben hun handtekening gezet onder de 'Samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten Zandvoort en Haarlem inzake de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd' (vanaf hier genoemd: de Samenwerkingsovereenkomst). De Samenwerkingsovereenkomst bevat afspraken op hoofdlijnen, over thema's als informatievoorziening en verantwoording, overleg, financiering en het proces bij een eventuele wijziging.

Samenwerkingsdoelstellingen

De Samenwerkingsovereenkomst bevat tevens de samenwerkingsdoelstellingen die beoogd worden:

- a. een efficiënte uitvoering;
- b. een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening;
- c. een zo goed mogelijk gewaarborgde continuïteit;
- d. een uniform beleid;
- e. een betere benutting en doorontwikkeling van het arbeidspotentieel;
- f. een betere beheersing van risico's.¹²

Afspraken omtrent dienstverlening

Ten aanzien van dienstverlening is in de Samenwerkingsovereenkomst het volgende opgenomen:

- a. de te verrichten taken, diensten en producten alsmede het dienstverleningskwaliteitsbeeld worden vastgelegd in een nadere schriftelijke afspraak (artikel 2, lid 2);
- b. partijen leggen afspraken met betrekking tot de te behalen prestaties, de kosten, de inspanningsverplichting ten behoeve van het inderdieneffect en andere in deze Samenwerkingsovereenkomst genoemde aspecten, vast in nadere schriftelijke afspraken (artikel 2, lid 5).

Tot op heden hebben de twee gemeenten nog geen nadere afspraken over kwaliteitsniveaus en te behalen prestaties vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Medio voorjaar 2016 is een DVO met dergelijke afspraken echter in voorbereiding.

Financiële afspraken

De bekostiging van de uitvoering van taken door Haarlem voor Zandvoort vindt plaats langs drie hoofdstromen:

- a. directe personeelskosten;
- b. beheerkosten (bedrijfsvoeringskosten);
- c. programmagelden.

De directe personeelskosten zijn de loonkosten (werkgeverslasten) van het personeel dat Zandvoort heeft overgedragen aan Haarlem, inclusief uitbreiding voor gedecentraliseerde taken. Voor 2015 is ten aanzien van de beheerkosten overeengekomen dat Zandvoort een vergoeding aan Haarlem betaalt van € 300.000 voor vaste beheerkosten. Dit bedrag is opgebouwd uit een vergoeding van € 220.000 voor stijgende personele overheadkosten van Haarlem door de overgang van 24,5 fte vanuit Zandvoort en € 80.000 voor toenemende materiële overheadkosten van Haarlem door de ambtelijke samenwerking.¹³ De programmagelden worden één-op-één vanuit de landelijke overdrachten in doeluitkeringen en algemene uitkering voor de overgedragen taken beschikbaar gesteld aan Haarlem. Haarlem is budgethouder voor deze gelden en verantwoordt over de uitputting ervan aan Zandvoort.

¹¹ Raadsvoorstel Ambtelijke samenwerking Haarlem - Zandvoort sociaal domein, 18 november 2014.

¹² Samenwerkingsovereenkomst Zandvoort en Haarlem inzake de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Gemeenten Zandvoort en Haarlem.

¹³ Raadsvoorstel Ambtelijke samenwerking Haarlem - Zandvoort sociaal domein: Bijlage Financiële afspraken, 18 november 2014.

In de Samenwerkingsovereenkomst is over de bekostiging aanvullend het volgende bepaald:

- a. voor de berekening van de door de gemeente Zandvoort verschuldigde salariskosten, inclusief werkgeverslasten alsook de verschuldigde vaste (personele) beheerskosten en materiële kosten wordt uitgegaan van de door de gemeente Haarlem opgestelde concept programmabegroting [...] (artikel 7, lid 3);
- b. de programmakosten sociale zaken respectievelijk maatschappelijke ondersteuning respectievelijk jeugd komen voor rekening en risico van de gemeente Zandvoort (artikel 8, lid 1);
- c. bedrijfsvoeringsrisico's die zich bij een normale bedrijfsvoering kunnen voordoen, zijn voor rekening van de gemeente Haarlem (artikel 11, lid 2).

Tevens is in de Samenwerkingsovereenkomst het volgende artikel opgenomen: "Indien geen sprake is van een uniform beleid, overleggen de gemeenten over de gevolgen die dit heeft voor de beheerskosten en de programmakosten. Eventuele meerkosten voortvloeiend uit afwijkend beleid ten behoeve van de inwoners van Zandvoort zijn voor rekening van de gemeente Zandvoort" (artikel 3, lid 4).

2.4 Start van de samenwerking op 1 januari 2015

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 gewerkt aan de totstandkoming ervan. Daartoe is een projectorganisatie ingericht, bestaande uit een stuurgroep, een projectgroep en verschillende werkgroepen, samengesteld vanuit personeel van de twee gemeenten.

Het onder stoom en kokend water realiseren van de ambtelijke samenwerking liep gelijk op met het voorbereiding op de transitie. In de korte beschikbare voorbereidingstijd zijn alle inspanningen gericht geweest op het zo goed mogelijk overbrengen van de dienstverlening naar Haarlem. De focus lag op een goede plaatsing en landing van de Zandvoortse medewerkers in de Haarlemse organisatie en het voor de klanten geruisloos overbrengen van de taken (voorkomen van hinder). De overgang van papieren dossiers naar digitaal werken werd ingezet, de ICT werd zo goed als mogelijk ingericht en bestaande werkzaamheden werden overgedragen.

Daarbij kwam na de overdracht van taken naar voren dat de gemeente Zandvoort op onderdelen van het takenpakket met achterstanden kampte, bijvoorbeeld in het verlenen van bijstandsuitkeringen. Ondanks de complexiteit van de opgave zijn de achterstanden in korte tijd weggewerkt en is de samenwerking tussen de twee gemeenten snel op gang gekomen.

Dat blijkt ook uit de evaluatie die in het eerste kwartaal van 2015 is gehouden onder bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen over de totstandkoming van de samenwerking. Uit deze evaluatie is een aantal positieve en een aantal aandachtspunten voor volgende samenwerkingsprocessen voortgekomen. Hieronder is een selectie daarvan weergegeven.

Positieve punten voor volgende samenwerkingsprocessen:

- a. de grote inzet van alle betrokkenen uit beiden gemeenten;
- b. één contactpersoon in Zandvoort als aanspreekpunt voor Haarlem;
- c. de positieve grondhouding bij bestuur Haarlem om met Zandvoort samen te werken;
- d. de informatievoorziening aan de raad over de totstandkoming samenwerking;
- e. veel praktische zaken al geregeld op 1 januari 2015;
- f. het goede overleg en afstemming tussen gemeentesecretarissen.

Aandachtspunten voor volgende samenwerkingsprocessen:

- a. ruimere doorlooptijd om risico's en werkdruk te voorkomen;
- b. adequater en tijdiger aanhaken van alle relevante afdelingen;
- c. beter gebruik van de kennis en ervaring van betrokken medewerkers in Zandvoort;
- d. meer aandacht (in detail) voor de taken die over zijn gegaan.¹⁴

¹⁴ Rapportage evaluatie samenwerking sociaal domein Zandvoort – Haarlem, 9 april 2015.

2.5 Samenwerking is continu in ontwikkeling

In het eerste halfjaar van 2015 is gewerkt aan het 'Transformatieprogramma Sociaal Domein', dat in juli 2015 ter bespreking en vaststelling aan de gemeenteraad van Zandvoort is aangeboden. In het Transformatieprogramma is beschreven aan welke vijf thema's de gemeente Zandvoort de komende jaren wil werken:

- a. de paarse krokodil (verkokering, regelzucht en bureaucratie) bestrijden;
- b. samenhang en integraliteit tussen de domeinen organiseren;
- c. innovatie en ontzorgen stimuleren bij burgers en zorgaanbieders;
- d. inzetten op preventieve en tijdige interventie om problemen van burgers te voorkomen;
- e. zorgen dat burgers zo lang en zelfstandig mogelijk in hun eigen omgeving willen blijven wonen.¹⁵

De snelle realisatie van het Transformatieprogramma stelde de gemeente Zandvoort in staat om bovenstaande en andere transitie- en implementatievraagstukken adequaat aan te pakken.

De samenwerking en het werkveld is continu onderhevig aan verandering, hetgeen aanpassingsvermogen vereist. In onderlinge afstemming werken de gemeenten Zandvoort en Haarlem aan de doorontwikkeling van hun samenwerking en de taakuitvoering ten aanzien van Maatschappelijke Dienstverlening.

Hieronder is – zonder volledig te kunnen zijn – een aantal ontwikkelingen benoemd waaruit dat blijkt:

- a. Na voornoemde evaluatie in het eerste kwartaal van 2015 heeft ambtelijk een inventarisatie van verbeterpunten ten aanzien van de samenwerking plaatsgevonden. Naar aanleiding daarvan zijn onder andere open eindjes met betrekking tot overdracht van (ondersteunende) taken als aanwezigheid bij raads- of commissievergaderingen afgewikkeld. Ook zijn structurele verbeteringen in gang gezet, het zoals het organiseren van structurele portefeuillehouders-overleggen.
- b. Naar aanleiding van de bevindingen van een uitgevoerd klanttevredenheidsonderzoek naar de beleving van de toegang is een Actieplan opgesteld om verbeteringen voor de werkwijze ten aanzien van huishoudelijke hulp en dienstverlening Wmo door te voeren. Acties betreffen onder andere:
 - i. een kwaliteitsslag van de uitvoering huishoudelijke hulp door aanpassing van de afstemming en overdracht tussen gemeente en aanbieder;
 - ii. ontwikkeling van een monitoringssysteem om kwaliteit van dienstverlening te meten en daar op te sturen;
 - iii. verbetering van de informatievoorziening aan en communicatie met burgers, bijvoorbeeld door ontwikkeling van een Digitale sociale kaart (DSK).¹⁶
- c. Recent zijn afspraken gemaakt over de aansluiting van het sociaal domein in het MT van Zandvoort, om daarmee de inhoudelijke kennis en integraliteit met taken in Zandvoort te kunnen borgen.
- d. Momenteel is een Dienstverleningsovereenkomst in (vergaande) voorbereiding, waarin afspraken over de uitvoering van taken Maatschappelijke Dienstverlening tussen de gemeenten Zandvoort en Haarlem worden vastgelegd.

Daarmee – zoals eerder is genoemd – ontwikkelt de samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem en de transformatie in de uitvoering van taken zich gaandeweg steeds verder, waardoor dit onderzoek een 'gestolde situatie' betreft.

¹⁵ Transformatieprogramma Sociaal Domein Zandvoort, 2015.

¹⁶ Plan van aanpak verbetering werkwijze huishoudelijke ondersteuning en dienstverlening bij toegang Wmo 2015, 2016.

3. Uitvoering van taken

Op basis van onze bevindingen concluderen wij ten aanzien van de deelvragen over uitvoering van taken:

1. Hoe zijn de werkprocessen en informatiestromen ten aanzien van de taken van Maatschappelijke Dienstverlening ingericht?
2. In hoeverre werken deze werkprocessen en informatiestromen conform inrichting en kunnen de medewerkers hun taken voor Zandvoortse burgers duurzaam goed uitvoeren?
3. Hoe verloopt de samenwerking (integraal werken) tussen medewerkers van de gemeente Haarlem en de gemeente Zandvoort na de overheveling van de taken beleid 3 D's, sociale zaken en de Wmo van de gemeente Zandvoort naar de gemeente Haarlem?

het volgende:

Deelconclusies

Het aantal onduidelijkheden over de overgedragen taken neemt af. De initiële lijst (uit de Samenwerkingsovereenkomst) bevatte echter geen expliciete afwegingen om bepaalde taken buiten de overdracht te laten en bevatte geen criteria om te bepalen waar (Zandvoort of Haarlem) nieuwe of 'slapende' taken behoren te liggen. Een actuele lijst met (alle) overgedragen taken is niet (openbaar) beschikbaar. Het gebrek aan concreetheid heeft met name ambtelijk soms voor onduidelijkheid gezorgd.

Bestuurlijk is deze onduidelijkheid minder ervaren, mede omdat de (financiële) kaders voor samenwerking tot op heden ruimte hebben geboden om zaken met elkaar op te lossen. Wij zetten echter vraagtekens bij de houdbaarheid en duurzaamheid van deze constructie en beoordelen dat de afspraken (omtrent taken, prestaties en financiën) herijking behoeven. Dat geldt zowel voor maatwerk, meerwerk als nieuwe taken.

De werkprocessen zijn voor het overgrote deel duidelijk, omdat de administratieve organisatie van Haarlem leidend is, conform Samenwerkingsovereenkomst. Recent hebben de gemeenten met de 'Loop der stukken' de bestaande onduidelijkheid in de politiek-bestuurlijke informatiestromen trachten weg te nemen. In deze evaluatie is niet vast te stellen in hoeverre dit is gelukt. Doordat formats voor politiek-bestuurlijke nota's niet uniform zijn en de aansluiting tussen systemen beperkt is, beoordelen wij dit deelproces vooralsnog als inefficiënt en kwetsbaar.

De taakuitvoering ten aanzien van Maatschappelijke Dienstverlening voor Zandvoort wordt beoordeeld als 'op orde':

- a. de kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur is verhoogd;
- b. de kwaliteit van directe taakuitvoering (o.a. beschikkingen- en administratief proces) is ten minste geborgd op hetzelfde niveau en op onderdelen verbeterd;
- c. de kwaliteit van dienstverlening aan de burger is in uitvoeringskwaliteit verbeterd, terwijl de toegang tot gemeentelijke dienstverlening complexer is geworden.

Er zijn geen redenen om te twijfelen aan de duurzaamheid van deze kwaliteit van taakuitvoering.

De knip tussen overgedragen en achtergebleven taken heeft in de eerste periode van samenwerking tot afstemmingsproblemen geleid. Afstemmingsproblemen doen zich vooral voor op bedrijfsvoering (aansluiting P&C-cycli en financiën) en tussen het ruimtelijke en sociale domein. Deze signalen zijn bekend bij betrokkenen en worden grotendeels actief opgepakt in steeds sterker wordende onderlinge verbindingen. In het sociaal domein is de bestaande knip tussen (passend) onderwijs (Zandvoort) en jeugdzorg (Haarlem) een gemiste kans. De onderkenning van overlap tussen deze twee taakvelden past bij de transformatiefase.

Passend bij de fase van transformatie van het sociaal domein, concluderen wij dat de integraliteit van werkprocessen in het sociaal domein van de Haarlemse organisatie aandacht behoeft. De integraliteit tussen beleid en uitvoering is reeds in enige mate gerealiseerd. De integraliteit tussen en soms ook binnen taakvelden (met name Participatie) vraagt om aandacht en wordt (nog) belemmerd door de wijze van budgettering en inrichting van het accounthouderschap. De verschillende vormen van integraliteit zijn groeiende door het per 1 januari 2016 onder één aansturing brengen van het sociaal domein.

Vergelijking van deelconclusies met evaluatie eerste kwartaal 2015

In de evaluatie van 2015 zijn beperkt uitspraken gedaan over de kwaliteit van taakuitvoering, aangezien de samenwerking recent gestart was. Wel is in deze eerste evaluatie aangegeven dat er sprake was van een aantal kinderziektes. Sindsdien heeft de taakuitvoering en samenwerking zich verder ontwikkeld. Inmiddels zijn veel knelpunten opgelost. Een aantal is nog aanwezig, zoals de beperkte aansluiting tussen de systemen.

Sinds de eerste evaluatie kunnen betrokkenen elkaar veel beter vinden en begrijpen zij de werkprocessen van beide gemeenten beter. Een aandachtspunt is de integraliteit in het werken, dat onder invloed van de transformatie een volgende fase ingaat. In de eerste evaluatie is opgemerkt dat meer gebruik gemaakt kan worden van de kennis en ervaring van betrokken medewerkers in Zandvoort. Inmiddels vindt deze kruisbestuiving veel meer plaats: medewerkers (en besturen) leren van elkaars beleid en werkwijzen.

Hieronder gaan wij per thema respectievelijk in op de feiten (hetgeen objectief vastgesteld is, zoals bijvoorbeeld in documenten, (werk)afspraken of onderzoeken) en meningen (de ervaringen met en beelden van geïnterviewde betrokkenen).

3.1 Takenpakket

3.1.1 Feiten

In de Samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten is het volgende geformuleerd: "De gemeente Zandvoort laat met ingang van 1 januari 2015 de werkzaamheden in het kader van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd voor onbepaalde tijd verrichten door de gemeente Haarlem."¹⁷ In de kaders en uitgangspunten bij de Samenwerkingsovereenkomst is een tabel opgenomen met taken van Maatschappelijke Dienstverlening, waarin de (mate van) overdracht van deze taken nader is uitgewerkt. Deze tabel is weergegeven in bijlage A.¹⁸

Bij besluit in december 2014 is besloten om de taken waarvoor drie dienstverleningsovereenkomsten waren afgesloten, onder te brengen in de Samenwerkingsovereenkomst. Deze DVO's behouden hun geldigheid totdat deze van rechtswege aflopen.¹⁹

De tabel geeft de oorspronkelijke situatie van de overdracht van taken weer. Sinds de start van de samenwerking zijn meerdere wijzigingen gevolgd op de overgedragen taken van Zandvoort naar Haarlem. Zo wordt de taak "beleid volksgezondheid" inmiddels door de gemeente Haarlem uitgevoerd en is ook de taak "beleid en uitvoering subsidies" (deels) overgedragen.

¹⁷ Samenwerkingsovereenkomst Zandvoort en Haarlem inzake de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Gemeenten Zandvoort en Haarlem, artikel 2, lid 1, p. 2.

¹⁸ Kaders en uitgangspunten Samenwerking Zandvoort – Haarlem, 20 juni 2014, p. 2.

¹⁹ Raadsvoorstel Ambtelijke samenwerking Haarlem - Zandvoort sociaal domein, 18 november 2014.

In de mandaatverlening (zie ook paragraaf 4.1) is opgenomen dat alle bevoegdheden op de terreinen van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd aan Haarlem zijn gemandateerd (met uitzondering van een aantal expliciet benoemde bevoegdheden). Op die manier is er 'mandaat, tenzij', waarmee voorkomen wordt dat (bij verdere overdracht) taken en bevoegdheden vergeten worden.²⁰

Er zijn in de documenten geen overwegingen opgenomen voor de gekozen knip in taken van Maatschappelijke Dienstverlening die zijn overgedragen naar Haarlem en taken die in Zandvoort zijn achtergebleven. Verder zijn in de documenten geen bepalingen opgenomen die een kader bieden voor het bepalen waar een eventuele nieuwe of 'slapende taak' wordt ondergebracht. De Samenwerkingsovereenkomst stelt hierover wel het volgende: "De gemeenten kunnen in gezamenlijk overleg en nadat bestuurlijke besluitvorming in beide gemeenten hierover heeft plaatsgehad de in het tweede lid aangeduide taken en diensten dan wel producten uitbreiden, inkrimpen of aanpassen, op voorwaarde dat voor de inwerkingtreding van de uitvoering een redelijke termijn in acht word genomen" (artikel 2, lid 3).²¹

3.1.2 Meningen

Onduidelijkheid over overgedragen taken steeds minder aanwezig.

Met name in de eerste helft van 2015 bleek dat onvoldoende expliciet was gemaakt welke taken waren overgedragen aan Haarlem. Er bestond onduidelijkheid over taken, bijvoorbeeld op het gebied van subsidieverlening. De gemaakte afspraken boden geen aanknopingspunten bij eventuele nieuwe taken (door maatschappelijke ontwikkelingen) of bij het prominent worden van 'slapende taken'. Een voorbeeld betrof het beleid omtrent de GVA-regeling (Gemeentelijk Versnellingsarrangement) voor de tijdelijke huisvesting van vergunninghouders: een taak die er bij de start van de samenwerking nog niet was.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er incidenteel nog onduidelijkheid bestaat over de overgedragen taken. Zo is er af en toe onduidelijkheid over de uitvoering van 'indirecte taken', zoals secretariële ondersteuning, afhandeling van bezwaar en beroep en beantwoording van vragen van de raad. De takenlijst wordt in sommige gevallen nog verschillend geïnterpreteerd en gehanteerd: sommigen zien de lijst als een overdracht van alle taken in het sociaal domein, waar anderen het zien als een limitatieve lijst, waarbuiten alle taken door Zandvoort zelf opgepakt worden, tenzij afzonderlijk met Haarlem overeengekomen. De beleving bij de overgedragen taken en eventuele onduidelijkheden verschilt tussen betrokkenen: ambtelijk wordt meer met lijstjes gewerkt dan op bestuurlijk niveau het geval is.

Praktische omgang met financiële afspraken

Uit de gesprekken blijkt dat het uitgangspunt dat Zandvoort meerkosten die voortvloeien uit meer- of maatwerk op zich neemt, tussen bestuurders van beide gemeenten wordt opgelost binnen de (financiële) kaders voor de samenwerking. Bestuurlijk wordt deze praktische insteek positief gewaardeerd. Ambtelijk zijn er zorgen over de duurzaamheid van deze omgang met de formele afspraken.

3.2 Dienstverlening aan de burger

3.2.1 Feiten

Werkprocessen

In de Samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd dat de werkprocessen worden uitgevoerd op de wijze zoals deze in de gemeente Haarlem is bepaald in de geldende administratieve organisatie: beleggen van taken volgens de Haarlemse organisatie-indeling en uitvoeren van taken conform de werkprocessen en aanpak van gemeente Haarlem.

²⁰ B&W-advies Uitvoeringsbesluiten samenwerking Haarlem-Zandvoort Sociaal domein, 9 december 2014.

²¹ Samenwerkingsovereenkomst Zandvoort en Haarlem inzake de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Gemeenten Zandvoort en Haarlem.

Loket Zandvoort en Centrum voor Jeugd en Gezin

Loket Zandvoort is fysiek gehuisvest in het gemeentehuis van Zandvoort. Dit is het informatie- en adviespunt vormt voor alle inwoners die (algemene) vragen hebben over maatschappelijke ondersteuning en werk- en inkomensvragen. Deze informatie- en adviesfunctie betreft de sociale infrastructuur: de algemene voorzieningen in het dorp die gericht zijn op het behouden en versterken van het maatschappelijk zelfstandig functioneren.²²

In het Loket werkt de gemeente samen met:

- a. Kontext: een organisatie voor welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening in de regio Zuid-Kennemerland (gemeenten Zandvoort, Haarlem, Heemstede en Bloemendaal);
- b. Stichting Pluspunt: een welzijnsinstelling voor Zandvoort;
- c. MEE Noordwest-Holland: een organisatie gericht op onder andere (arbeids)participatie, sport en bewegen, training en scholing en cliëntondersteuning vanuit de Wet langdurige zorg.²³

Het digitale kanaal van Loket Zandvoort bevat geen directe toeleiding naar het specifieke punt van toegang voor de verschillende vormen van dienstverlening. Er wordt niet expliciet melding gemaakt van de (gevolgen voor dienstverlening van de) samenwerking met Haarlem.

In het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) in Zandvoort zijn de taken op het gebied van opvoeden, opgroeien en gezondheid georganiseerd. Het vormt de centrale toegang tot alle vormen van jeugdzorg.²²

De toegang tot aanvragen sociale zaken is belegd bij de gemeente Haarlem en is gehuisvest in de publiekshal van Haarlem. In geval van een aanvraag Participatiewet moeten klanten zich echter fysiek melden op het Werkplein. Aanvragen voor schulddienstverlening worden digitaal gedaan en in specifieke gevallen met hulp in de publiekshal. Voor maatwerkvoorzieningen kunnen cliënten zich zowel bij de gemeente(n) en op basis van de pilot gedifferentieerd toegangsmodel bij geselecteerde aanbieders.²⁴

De gemeente Zandvoort heeft geen sociaal wijkteam(s). Momenteel speelt de discussie of de gemeente Zandvoort in de toekomst wil werken met een dergelijk team en in hoeverre de vorm daarvan correspondeert met de Haarlems sociaal wijkteams.²⁵

Bevindingen in perspectief

Bij veel gemeenten is de toegang tot zorg op verschillende manieren georganiseerd. Daarbij is onze ervaring dat sommige gemeenten zich afvragen of dit niet op een of andere manier gebundeld kan worden, wellicht via een digitale portal.

Bevindingen in perspectief

Een eventuele keuze van Zandvoort voor een sociaal team zou in lijn zijn met meeste gemeenten in Nederland (87%) per peilmoment najaar 2015. Deze gemeenten hebben gekozen voor sociaal wijkteams als belangrijkste middel om invulling te geven aan de (toegang tot) gedecentraliseerde taken.²⁶ Ook de gemeente Haarlem werkt met 8 sociale wijkteams.

²² Participeren naar vermogen: Uitvoeringsprogramma Participatiewet juni 2015-juni 2016 Haarlem en Zandvoort.

²³ www.loketzandvoort.nl.

²⁴ B&W voorstel Toegang Sociaal Domein 2015, 10 november 2014.

²⁵ Discussienota Sociaal team Zandvoort, 20 april 2016.

²⁶ Movisie, Sociale (wijk) teams in beeld, maart 2016.

Klanttevredenheidsonderzoeken

Eind 2015 heeft de gemeente Zandvoort een klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren naar de ervaringen van haar burgers met de toegang tot ondersteuning.²⁷ De gemeente heeft burgers die sinds 1 januari 2015 een vraag (melding) hebben gedaan bij de gemeente (of in enkele gevallen bij een zorgaanbieder) uitgenodigd voor de rondetafelgesprekken, waarin hun ervaringen zijn besproken. De huisbezoeken en collectieve voorzieningen om de eigen kracht te versterken of de cliënt te ondersteunen in het aanvraagproces worden, blijkens de conclusies, gewaardeerd door klanten. In het klanttevredenheidsonderzoek wordt geconcludeerd dat de gemeente Zandvoort (en de gemeente Haarlem) ten opzichte van landelijke onderzoeken vaker dan andere gemeenten een gesprek bij cliënten thuis voert.²⁸

De huisbezoeken door de consulent van de gemeente worden meer gewaardeerd dan de huisbezoeken door een aanbieder van huishoudelijke hulp. Een meerderheid van de cliënten gaf aan bij de consulent meer ruimte te ervaren om de persoonlijke situatie goed toe te lichten dan bij de aanbieder. Daarnaast zijn er collectieve voorzieningen zoals OOKZandvoort en Pluspunt, maar ook activiteiten, maatschappelijk werk, mantelzorgondersteuning, vrijwilligers(werk) en cliëntondersteuning. Dit wordt als positief gezien, maar heeft wel meer communicatie richting de doelgroepen.

Het rapport bevatte daarnaast een aantal aanbevelingen over de uitvoering van taken:

- a. de gemeente hanteert een nieuwe werkwijze en dient hierover zowel voor- als achteraf duidelijk te communiceren naar de cliënten;
- b. cliënten hebben behoefte aan een vast en goed bereikbaar aanspreekpunt;
- c. de gemeente moet opereren binnen de kaders van wet- en regelgeving. Wel verwachten cliënten een zekere mate van flexibiliteit en een persoonlijke benadering om te komen tot een geschikte oplossing;
- d. creëer ruimte om te experimenteren met de gekantelde werkwijze;
- e. huisbezoeken worden op prijs gesteld, houd als gemeente goed toezicht op de huisbezoeken van aanbieders;
- f. cliënten kunnen tot op zekere hoogte gebruikmaken van mantelzorgers uit het eigen netwerk. Deze mantelzorgers verdienen ook aandacht;
- g. de gemeente biedt collectieve voorzieningen om de eigen kracht te versterken of de cliënt te ondersteunen in het aanvraagproces, cliënten zijn nog onbekend met deze voorzieningen.

In mei 2016 is – mede op basis van voornoemde klanttevredenheidsonderzoek – een Plan van Aanpak verschenen ter verbetering van de werkwijze huishoudelijke ondersteuning en dienstverlening bij toegang Wmo 2015.²⁹ Het Plan van Aanpak beoogt verbeteringen te realiseren ten aanzien van:

- a. informatievoorziening en communicatie;
- b. passend aanbod in de basisinfrastructuur;
- c. mantelzorg;
- d. cliëntondersteuning;
- e. het onderzoek naar ondersteuningsvraag en -aanbod;
- f. eigen bijdrage en financiële situatie.³⁰

In het tweede kwartaal van 2016 is een onderzoek uitgevoerd naar de tevredenheid van klanten over dienstverlening op het terrein van werk, inkomen en schulden.³¹ Hiertoe is een vragenlijst verstuurd die voor Zandvoort een respons heeft opgeleverd van 106 bijstandsklanten en minima en 16 klanten van schulddienstverlening. Daarnaast zijn drie rondetafelgesprekken gevoerd met inwoners uit Zandvoort en Haarlem die ervaringen hebben met de medewerkers van de hoofdafdeling Sociale Zaken. De ervaringen zijn uitgesplitst naar de thema's professionaliteit, bereikbaarheid, hulpvaardigheid, bejegening en de informatievoorziening van de medewerkers.

²⁷ Klantbeleving Toegang tot ondersteuning, BMC i.o.v. Gemeenten Haarlem en Zandvoort, november 2015.

²⁸ Uit de effectmeting Wmo van BMC Onderzoek in 2015 onder 25 gemeenten met meer dan 10.000 respondenten blijkt dat 53% van de cliënten een bezoek thuis krijgt.

²⁹ Het Plan van Aanpak bevat ook acties naar aanleiding van het initiatiefvoorstel 'De bezem door de huishoudelijke ondersteuning' van het CDA Haarlem.

³⁰ Plan van aanpak verbetering werkwijze huishoudelijke ondersteuning en dienstverlening bij toegang Wmo 2015, 2016.

³¹ Tevredenheid klanten Sociale Zaken 2015-2016, BMC i.o.v. Gemeenten Haarlem en Zandvoort, mei 2016 (conceptversie).

In hoofdlijnen concludeert het rapport dat klanten over het algemeen overwegend tevreden zijn over de dienstverlening. Zo is ruim 80% het bijvoorbeeld eens met de stelling dat de medewerkers op een fatsoenlijke manier met hen omgaan. Eenzelfde percentage is het eens met de stelling dat de medewerkers hun best doen om de klant zo goed mogelijk te helpen. Er zijn ook verbeterpunten, zoals de samenwerking en overdracht tussen medewerkers en afdelingen, die ervoor kan zorgen dat klanten altijd een bepaald vertrouwd aanspreekpunt hebben voor hun vragen. Medewerkers kunnen daarnaast effectiever communiceren naar klanten als ze beter bewust zijn van de problematiek en gevoeligheden van de klant en de vaardigheden beheersen om hiermee om te gaan. Training in gesprekstechnieken wordt aanbevolen. Ook zou beter aangesloten kunnen worden bij netwerken en vindplaatsen die er zijn.

Bevindingen in perspectief

Uit onze waarneming blijkt dat in veel gemeenten duidelijke afspraken zijn gemaakt over de medewerker of organisatie (binnen sociale teams of CJG's) die de regie op het klantproces bewaakt. De voornaamste keuze daarbij is of de regie wordt belegd bij:

- a. de (zorg)professional van een maatschappelijk partner of een medewerker van de gemeente;
- b. de professional waarbij de cliënt zich in eerste instantie aandient (dominante hulpvraag) of een daarvoor specifiek aangestelde casemanager.

Veel gemeenten worstelen daarbij wel met de positie van een voormalig Wmo-loket, binnen de ontwikkeling naar brede Klant Contact Centra en dit in relatie tot de realisatie van sociaal wijkteams.

3.2.2 Meningen

Uitvoerende taken hebben een kwaliteitsimpuls gehad.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de uitvoeringstaken van Zandvoort ten aanzien van Maatschappelijke Dienstverlening in de periode vanaf 1 januari 2015 tot nu goed zijn uitgevoerd. De Haarlemse organisatie heeft vanaf de start veel werk verzet, ook vanwege de aanwezigheid van achterstanden bij de gemeente Zandvoort. Het beeld is dat er geen grote knelpunten zijn en Zandvoort soepel 'meegaat' in de Haarlemse uitvoering. Op onderdelen is de kwaliteit van uitvoerende taken verbeterd, bijvoorbeeld ten aanzien van de bijstandsverlening. Bovendien wordt vanuit Haarlemse zijde aangegeven dat de doorlooptijd van beschikkingen aanzienlijk is verkort, hetgeen ook de kwaliteit van de uitvoering verbetert.

De gemeenten leren elkaar kennen, bijvoorbeeld in het debiteurenbeleid van Haarlem, wat Zandvoort direct een financieel voordeel (evenals kwaliteit) oplevert. Anderzijds leert Haarlem van diverse projecten zoals die door Zandvoort worden uitgevoerd voor kwetsbare groepen, zoals 'Ook Zandvoort!'. De schaal-grootte van Zandvoort maakt dat maatschappelijke instellingen en verenigingen dicht bij de gemeente staan en partijen tot elkaar veroordeeld zijn, leidend tot een gedwongen en gelijkwaardige samenwerking.

De toegang tot gemeentelijke dienstverlening is voor Zandvoortse burgers complexer geworden.

Hoewel het Loket Zandvoort en het CJG in Zandvoort zijn gebleven, is de toegang tot dienstverlening en afdoening van vragen complexer geworden voor Zandvoortse burgers.

Naar de mening van enkele betrokkenen uit beide organisaties en bevroagde raadsleden, is het voor burgers van Zandvoort vaker onduidelijk waar zij terecht kunnen met hulpvragen. Het kost hen meer tijd om de juiste ingang tot gemeentelijke dienstverlening te vinden. Door een aantal Haarlemse medewerkers is geconstateerd dat er voor burgers en aanbieders diverse ingangen tot de gemeentelijke dienstverlening bestaan en deze beperkt afgestemd zijn. Tegelijkertijd is aangegeven dat middels huisbezoeken de afstand tot de burger is verkleind. Veelal volgen deze gesprekken echter wanneer de burger in staat is geweest op de goede plek zijn hulpvraag neer te leggen.

Tot 1 januari 2015 waren ambtenaren aanwezig op het gemeentehuis van Zandvoort en waren de lijnen kort. Sinds de samenwerking met Haarlem is het minder goed mogelijk om inhoudelijk vragen aan het Loket direct te beantwoorden. De mogelijkheid tot het plegen van ruggespraak met collega's is beperkt. Dit leidt ertoe dat burgers vaak (direct) worden doorverwezen naar de Haarlemse organisatie.

3.3 Dienstverlening aan bestuur

3.3.1 Feiten

Informatievoorziening aan college en raad

Afspraken omtrent werkprocessen en informatievoorziening aan het college en de raad van Zandvoort zijn uitvoerig uitgewerkt en vastgelegd in het document 'Loop der stukken'. Dit document is bedoeld om inzicht en duidelijkheid te verstrekken aan de betrokken medewerkers en bestuurders over het verloop van het proces.³²

Interne controle

Ten aanzien van de interne controle van de uitvoering is in de overeenkomst afgesproken dat dit wordt uitgevoerd door de gemeente Haarlem. Verslaglegging van de interne controle wordt ter beschikking gesteld aan de gemeente Zandvoort (artikel 12, lid 1).³³

3.3.2 Meningen

De kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur is verbeterd.

De kwaliteit van zowel het beleidsproces als de beleidsproducten is in de beleving van betrokkenen van een hoog niveau. De bestuurders van Zandvoort zijn van mening dat zij op het goede moment betrokken worden in de totstandkoming van beleid. Voorafgaand aan het opstellen van beleid bespreken bestuurders met ambtenaren welke kaders zij willen meegeven voor de uitwerking, in plaats van dat eerst uitwerking plaatsvindt. Beleid sluit daardoor beter aan bij hun verwachtingen en de bestuurders krijgen echt keuzeruimte voorgelegd. Medewerkers denken proactief mee. De Haarlemse organisatie beschikt over de benodigde capaciteit en specialiteit om kwaliteit toe te voegen aan het Zandvoorts beleid. Ambtelijk wordt opgemerkt dat de kwaliteit van het beleid van Zandvoort verhoogd is door de opstelling van bestuurders, door samen te zoeken naar mogelijkheden voor beleidsharmonisatie met Haarlem en eventuele ruimte voor lokale aspecten.

De Haarlemse werkwijze borgt in de beleving van de Zandvoortse portefeuillehouders dat relevante instellingen beter, tijdiger en op het juiste moment en niveau worden betrokken in het proces. Er wordt tijd genomen om deze instellingen in positie te brengen invloed uit te oefenen gedurende het proces en hen niet slechts te confronteren met reeds uitgewerkt beleid waarop alleen nog reactie mogelijk is. Er vindt in die zin meer interactieve beleidsvorming plaats. Dit wordt als een proceskwaliteit ervaren.

Door betrokkenen is benoemd dat het uitgangspunt van processtandaardisatie en het uitgangspunt van beleidsruimte voor couleur locale in de praktijk op gespannen voet kunnen staan en het lastig is aan deze uitgangspunten gelijktijdig invulling te geven. Een belangrijke vraag hierbij is tot hoever de couleur locale reikt, waar werkprocessen starten en wat autonomie van de gemeente betekent. Dat komt naar voren in het voorbeeld van het verzoek van de gemeente Zandvoort (couleur locale/autonomie) om bij correspondentie met burgers (werkproces) briefpapier van de betreffende gemeente te gebruiken.

Afstemming tussen bedrijfsvoering in Haarlem en Zandvoort is in ontwikkeling.

Na overdracht van het budgethouderschap van de programmabudgetten Sociaal Domein aan Haarlem – dat met de samenwerking werd gerealiseerd – bleek het voor de ambtelijke organisatie van Haarlem moeilijk om inzicht te verkrijgen in de financiën. Het duurde bijvoorbeeld even voordat inzicht werd verkregen in de beschikbare budgetten en werkelijke kosten van het CJG, vanwege een complexe samenstelling van het budget zoals dat door Zandvoort gehanteerd werd. In verband met de snelle overdracht is er onvoldoende tijd geweest om dit voorafgaande aan de start van de samenwerking goed te regelen. Afspraken onderliggend aan uitgaven, zoals huurcontracten, waren niet altijd bekend in Haarlem.

³² Loop der stukken Haarlem / Zandvoort, april 2016.

³³ Samenwerkingsovereenkomst Zandvoort en Haarlem inzake de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Gemeenten Zandvoort en Haarlem.

Door de afdeling Financiën van de gemeente Zandvoort is het als lastig ervaren dat vanuit Haarlem alleen totaaloverzichten van uitputting van budgetten worden doorgegeven. Dit wordt vooral als probleem ervaren omdat er onduidelijkheid bestaat over de verdeling in taken en verantwoordelijkheden omtrent beheersing van budgetten en risico's, zoals opstellen van prognoses op basis van uitputting (realisatie).

Het voorgaande was volgens betrokkenen met name een gevolg van de overdracht van onduidelijke budgetten (ook vanwege de transitie) en medewerkers die elkaar nog moesten vinden. De afstemming ten aanzien van de planning-en-controlcyclus verliep in het eerste jaar moeizaam. De verwachtingen over wie wat uitvoerde waren verschillend en werkwijzen liepen uiteen, bijvoorbeeld ten aanzien van de jaarrekening. De afstemming is in ontwikkeling: sinds begin 2016 vindt er structureel overleg plaats tussen de wethouder van Zandvoort en financiële medewerkers van het Sociaal Domein in Haarlem, alsook tussen de ambtelijke medewerkers van Haarlem en Zandvoort. Dat helpt om elkaar te informeren, wederzijdse verwachtingen te managen en af te stemmen.

Door enkele medewerkers van Zandvoort is aangegeven dat zij de aansluiting tussen de bedrijfsvoering van Zandvoort en Haarlem missen. Zo sluiten de processen en systemen ten aanzien van archiveren van Haarlem en Zandvoort nog niet altijd goed aan en is er onduidelijkheid over de administratieve handelingen omtrent beroep- en bezwaarschriftprocedures. Het werkproces van het raadplegen van persoonsgegevens van Zandvoort (middels het GBA-V) voldoet incidenteel niet aan de juridische vereisten wanneer bij problemen een bypass gebruikt wordt.

Werkprocessen bestuurlijke informatievoorziening zijn in toenemende mate bekend, beperkt aantal medewerkers toegang tot systemen.

Ten aanzien van de werkprocessen waren in het begin onduidelijkheden. Uit de gesprekken is gebleken dat op dit moment bij de doorgeleiding van collegestukken de route van stukken binnen Haarlem nog niet voor iedereen duidelijk is. Door medewerkers is aangegeven dat het recente verschijnen van het voornoemde document 'Loop der stukken', de routing van documenten in Haarlem en Zandvoort verduidelijkt.

De gemeenten Zandvoort en Haarlem werken elk met een ander systeem voor raads- en collegevoorstellen. Op basis van een (weloverwogen) besluit van het Haarlems management hebben niet alle medewerkers geautoriseerde toegang tot het Zandvoortse systeem (waar dit technisch wel mogelijk is). Aanvullend geven betrokkenen aan dat slechts enkelen ermee bekend zijn. Het gevolg is dat een klein aantal (veelal voormalig Zandvoortse) medewerkers – vaak voor hun hele afdeling – zorg draagt voor het verwerken van de documentatie in het systeem, wat zij als inefficiënt en kwetsbaar beschouwen.

3.4 Mate van integraliteit

3.4.1 Feiten

Onderzoek WagenaarHoes

In het onderzoek van WagenaarHoes naar de vormgeving van de samenwerking, is ten aanzien van werkprocessen benoemd dat met het 'achterblijven' van diverse beleidsmedewerkers in de Zandvoortse organisatie, afstemming en overleg tussen medewerkers van verschillende beleidsterreinen, zoals welzijn, sport en onderwijs, van belang is. Immers krijgen medewerkers in Haarlem niet alleen te maken met de overgeplaatste medewerkers, maar ook met beleidsmedewerkers in Zandvoort.³⁴

³⁴ Onderzoek Samenwerking Sociaal Domein Haarlem – Zandvoort, WagenaarHoes i.o.v. de gemeenten Haarlem en Zandvoort, 6 september 2013, p. 2.

Transformatieprogramma

In het Transformatieprogramma is als doel benoemd om de samenhang en integraliteit tussen de taakvelden en met de verschillende stakeholders in het sociaal domein te organiseren. Dan gaat het niet alleen om nieuwe verbindingen te maken binnen het gemeentelijk domein, maar ook met het medisch en het zorgdomein. Samenhang en afstemming in aanpak worden cruciaal geacht om burgers snel en effectief de regie over hun leven te geven. Goede samenwerking en afstemming tussen de domeinen en verschillende stakeholders moet bijdragen aan een zo effectief mogelijke organisatie van ondersteuning.

Daartoe wil de gemeente samen optrekken met zorgverzekeraars, om door gezamenlijke investeringen in preventie, vroegtijdig signaleren, gezondheidsbevordering, sterke wijken en een goede verbinding tussen het sociale en het medische domein de inzet van dure vormen van zorg te verminderen. Aansluitend daarop zoekt de gemeente aansluiting bij de ontwikkeling van wijkgerichte zorg, met het organiseren van preventie, alsook in de samenhang of overdracht van het medisch domein naar het gemeentelijk domein (Wmo, Jeugd of Participatiewet).³⁵

De gemeente ziet de kans om meer samenhang te brengen tussen domeinen 'in het palet van dagbesteding tot werk': "Zo start een pilot combinatie beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding, waarmee een verbinding wordt gelegd tussen Participatiewet en Wmo. Daarnaast start een pilot schoolverlaters speciaal onderwijs en praktijkonderwijs, waarmee een verbinding wordt gelegd tussen de Participatiewet en het jeugddomein. Daarnaast maken we een nieuwe inventarisatie waarin we aanbod, doelgroep, doelstelling en financieringswijze in kaart brengen."³⁶ De gemeente ziet ook mogelijkheden om meer samenhang te behalen in het doelgroepenvervoer, aangezien het vervoer van verschillende doelgroepen nog afzonderlijk van elkaar wordt uitgevoerd en een integrale benadering van mobiliteitsvragen mogelijkheden biedt om het vervoeraanbod beter aan te sluiten op de vraag en tegelijkertijd het efficiënter en doelmatiger te organiseren.

Bevindingen in perspectief

De meerderheid van de Nederlandse gemeenten (circa 55%) zoekt verbinding met diverse partijen in het voorveld, variërend van de politie tot huisartsen.³⁷

Bevindingen in perspectief

Uit een rapportage van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) komt naar voren dat het sociaal domein meer en breder is dan de drie decentralisaties. Gesignaleerd wordt dat er belangrijke 'aanpalende' terreinen zijn die in het sociaal domein niet mogen ontbreken, zoals (passend) onderwijs.³⁸

Omvang van meervoudige hulpvraag en belang van integraliteit

Recent heeft de gemeente Haarlem een eerste inventarisatie gemaakt van de populatie van het totale klantenbestand voor wie integraliteit met het oog op meervoudige hulpvragen aan de orde is en voor wie werkprocessen hierop zouden kunnen worden afgestemd. Het blijkt daarbij om circa 5% van het totale klantenbestand te gaan. Dit lijkt een gering percentage in vergelijking met landelijke cijfers.

Bevindingen in perspectief

Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateerde in mei 2016 dat de meerderheid van de mensen die gebruik maakt van een individuele voorziening in het sociaal domein, dit op een van de drie decentralisatieterreinen deed. Van de huishoudens is er bij 12% sprake van combinaties van voorzieningen op twee of drie terreinen.³⁸

³⁵ Transformatieprogramma Sociaal Domein Zandvoort, 2015.

³⁶ Transformatieprogramma Sociaal Domein Zandvoort, 2015, p. 12-17.

³⁷ Movisie, Sociale (wijk) teams in beeld, maart 2016.

³⁸ Overall rapportage sociaal domein. Rondom de transitie, SCP, 18 mei 2016.

3.4.2 Meningen

De integraliteit tussen beleid en uitvoering van taken in het Sociaal Domein groeit.

In 2015 werden de afdelingen van het Sociaal Domein vanuit twee hoofdafdelingen aangestuurd. Beleidstaken van het sociaal domein (met uitzondering van het uitvoeringsbeleid SZW) werden aangestuurd vanuit de hoofdafdeling Stadszaken, terwijl de uitvoering van Werk en Inkomen, Schulden en Wmo in de hoofdafdeling Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW) georganiseerd was. Dat maakte afstemming en integraal werken niet makkelijk.

De integraliteit tussen beleid en uitvoering is reeds verbeterd als gevolg van de decentralisaties. Dit wordt verder bevorderd doordat sinds 1 januari 2016 alle taken (zowel beleid als uitvoering) van het Sociaal Domein onder aansturing van een hoofdafdelingsmanager geplaatst zijn, ingegeven door de transformatie. Dit blijkt efficiënter en prettiger te werken voor zowel bestuurders als medewerkers. Hiermee wordt voorkomen dat zaken tussen Stadszaken en SZW invallen. De opbrengst van de structuurwijziging is dat beleidsmedewerkers zich nog meer bewust zijn van de impact van beleidskeuzes op de werkprocessen van uitvoerende medewerkers. Er ontstaat een meer natuurlijke afstemming en samenwerking.

De integraliteit tussen taakvelden van het Sociaal Domein is in ontwikkeling.

Door enkele medewerkers van Haarlem is aangegeven dat afdelingen (en daarmee taakvelden) soms zijn gericht op hun eigen expertise: het toekennen van programmabudgetten aan de afzonderlijke taakvelden en budgethouders leidt in de praktijk soms tot bewaking van eigen budgetten, instandhouding van schotten in de organisatie en beperking van integraal werken. Aangegeven is dat dit tot uiting komt in situaties waarin de ene afdeling middelen beschikbaar stelt voor een ondersteuningsvraag die primair bij een andere afdeling is neergelegd en dat wordt gezien als vorm van coulance, in plaats van het bieden van integrale ondersteuning aan de burger.

Het accounthouderschap is in Haarlem inhoudelijk per taakveld georganiseerd. Ambtelijk bestaat een wisselend beeld bij de mate waarin afstemming binnen een taakveld goed verloopt. Met name binnen Participatie bestaan er zorgen over de mate van onderlinge verbinding (in personen, processen en systemen). Dit terwijl vanuit het management wordt aangegeven dat de voorwaarden aanwezig zijn. Afstemming tussen taakvelden (bijvoorbeeld Wmo en Participatie) vindt beperkt plaats, waardoor het kan voorkomen dat (gecontracteerde) aanbieders meerdere keren bij diverse medewerkers van verschillende taakvelden in gesprek zijn. In het verlengde hiervan worden ook klanten per taakveld bediend, waarbij het kan voorkomen dat zij bij verschillende medewerkers opnieuw hun verhaal moeten doen.

Bevindingen in perspectief

In haar vierde voortgangsrapportage ('Eén sociaal domein') van maart 2016 constateerde de landelijke Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) dat er in de praktijk nog geen sprake is van één sociaal domein. Met name het integreren van de Participatiewet als derde onderdeel van de decentralisaties loopt achter.³⁹

Dit is ook ons beeld bij de gemeenten. De verbinding tussen Jeugd en Wmo lijkt eenvoudiger tot stand te komen dan de verbinding met de Participatiewet. In de toegang zijn jeugd en Wmo veelal lokaal (wijk- en dorpsniveau) georganiseerd en ofwel geïntegreerd in 0-100 teams, ofwel bewust en structureel apart georganiseerd in CJG en afzonderlijk sociaal team. De uitvoering van de participatiewet kent veelal een ander schaalniveau is vaak beperkt aangesloten op de andere domeinen.

Afdelingen onder één aansturing bevordert integraliteit

Ten aanzien van de integraliteit tussen zowel beleid en uitvoering als tussen de taakvelden van het Sociaal Domein wordt het als een stap vooruit gezien dat de uitvoering van taken per 1 januari 2016 onder één aansturing is gebracht.

³⁹ Vierde voortgangsrapportage TSD: 'Eén sociaal domein', maart 2016.

De integraliteit tussen het sociaal domein en andere beleidsvelden kan verbeterd worden.

De taken in het sociaal domein hebben raakvlakken met andere beleidsvelden, die zowel in Haarlem als in Zandvoort georganiseerd zijn. Die verbinding kwam niet vanzelf tot stand. Benoemd is dat de uitvoeringsconsequenties voor Zandvoort bij de overdracht van taken van de drie decentralisaties onvoldoende onderzocht zijn.

Uit de gesprekken is gebleken dat de medewerkers van Haarlem in het eerste half jaar moesten wennen aan de situatie dat de ambtelijke organisatie van Zandvoort met de samenwerking een onderdeel van de eigen ambtelijke organisatie was geworden. Voor Zandvoort was het wennen dat een deel van de taakuitvoering op een andere locatie wordt uitgevoerd. De wederzijdse verbindingen waren, vanwege onbekendheid met elkaars organisatie, medewerkers en werkprocessen niet vanzelfsprekend.

Inmiddels is de ervaring van gesprekspartners dat verbinding en afstemming beter tot stand komen. Een goed voorbeeld hiervan is het project 'Langer Zelfstandig Wonen'. Hoewel in eerste instantie de afstemming tussen het Sociaal Domein in Haarlem en andere domeinen in Zandvoort beperkt was, wordt inmiddels vanuit meerdere afdelingen samengewerkt. Bovendien kan Zandvoort gebruikmaken van de expertise van Haarlem en wordt rekening gehouden met de couleur locale van Zandvoort.

Er blijft nog wel ruimte voor verbetering. In veel gevallen is afstemming is niet structureel geregeld of vastgelegd en is uitsluitend afhankelijk van (de houding en het gedrag van) medewerkers zelf. Vanuit Haarlemse zijde is bijvoorbeeld in de gesprekken aangegeven dat de aansluiting tussen sociaal domein en bijvoorbeeld het ruimtelijke domein soms moeizaam tot stand komt, zowel binnen de Haarlemse organisatie als met de betreffende Zandvoortse afdeling. Een ander voorbeeld is de verbinding tussen Jeugdhulp en (Passend) onderwijs, die volgens medewerkers moeilijker wordt gerealiseerd voor Zandvoort, omdat Jeugdhulp binnen Haarlem wordt uitgevoerd en (Passend) onderwijs in Zandvoort.

4. Aansturing

Op basis van onze bevindingen concluderen wij ten aanzien van de deelvragen over aansturing:

4. Hoe is de (bestuurlijke en ambtelijke) aansturing van de uitvoering van taken en de samenwerking met Haarlem door Zandvoort ingericht?
5. In hoeverre is het management in staat om de werkprocessen (wat betreft uitvoering en beleid) te sturen en verantwoorden?
6. In welke mate functioneren de regiefuncties van Zandvoort en Haarlem adequaat voor een goede afstemming en communicatie tussen bestuur en uitvoering over het behalen van beleids- en samenwerkingsdoelstellingen?

het volgende:

Deelconclusies

Wij concluderen dat het bestuurlijk opdrachtgeverschap sterk is belegd en de samenwerking met Haarlem wordt gedragen door de Zandvoortse portefeuillehouders. Zij stemmen direct met betrokken ambtenaren in Haarlem af over verwachtingen en voortgang ten aanzien van beleid (en uitvoering). Wij concluderen dat portefeuillehouders soms in de verleiding komen om opdrachten direct bij een ambtenaar te beleggen. Bij afwezigheid van een nadere concretisering van afspraken tussen beide gemeenten – anders dan de hoofdlijnen in de Samenwerkingsovereenkomst en (impliciete) jaarlijkse ambities in de Programabegroting – leidt dit soms tot loyaliteitsconflicten bij ambtenaren. Het is voor medewerkers niet duidelijk hoe de 'plotseling opkomende bestuursopdrachten' (Pobo's) van bestuurders van Zandvoort zich verhouden tot de formele ambtelijke aansturingslijn en inhoudelijk overeengekomen doelstellingen en afspraken.

Ambtelijke afstemming is tot nu toe beperkt gebleven en de samenwerking met Haarlem wordt door de ambtelijke organisatie van Zandvoort niet eenduidig gedragen. Het management van de gemeente Haarlem is gestart met het realiseren van nog betere verbindingen en integraliteit door nieuwe aansturing van het Sociaal Domein. Voor het management van Zandvoort is het tot op heden lastig gebleken om – bijvoorbeeld door afwezigheid van een managementteamlid sociaal domein – adequaat te sturen op werkprocessen en prioriteitstelling. In deze evaluatie is niet te beoordelen of de recent overeengekomen oplossing voldoende soelaas biedt.

Wij concluderen dat door het ontbreken van een eenduidige taakomschrijving die breed is gecommuniceerd de (persoonlijke) verwachtingen en beelden over het functioneren van de huidige regiefunctionaris uiteenlopen. Tegelijkertijd wordt de geleverde bijdrage in het opvangen en adresseren van signaleren van problemen gewaardeerd, evenals de verbeterde afstemming en communicatie tussen bestuur en uitvoering. Onze conclusie is evenwel dat er geen structurele behoefte bestaat aan de functie van regiefunctionaris, omdat betrokkenen elkaar steeds beter weten te vinden en de 'kinderziektes' in snel tempo worden opgelost. Een dergelijke hulpstructuur is op lange termijn bovendien onwenselijk en zou werkelijke afstemmings- en aansturingsproblemen camoufleren.

Vergelijking van deelconclusies met evaluatie eerste kwartaal 2015

Ten aanzien van de aansturing zijn medewerkers – in vergelijking met de eerste evaluatie – meer gewend geraakt aan het werken voor twee gemeentebesturen en de verschillen die daartussen aanwezig kunnen zijn. De contacten met bestuurders zijn verder verbeterd en overleggen met hen zijn structureel georganiseerd.

Per thema gaan wij in op respectievelijk de feiten (hetgeen objectief vastgesteld is, zoals bijvoorbeeld in documenten, (werk)afspraken of onderzoeken) en meningen (de ervaringen met en beelden van geïnterviewde betrokkenen).

4.1 Bestuurlijke aansturing

4.1.1 Feiten

Juridisch construct

Na een uitvoerige verkenning naar de mogelijkheden is – mede in het licht van de eisen die worden gesteld in de Europese aanbestedingswetgeving en de mogelijkheid tot verrekening van BTW over geleverde diensten – ervoor gekozen om de samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem vorm te geven in een zogeheten 'lichte gemeenschappelijke regeling'. In deze constructie is Haarlem als centrumgemeente aangewezen, waarmee voor de taken die in de samenwerking worden uitgevoerd gebruik wordt gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van de gemeente Haarlem. De uitvoering van en verantwoordelijkheid voor de taken (evenals de bijbehorende lasten) op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd zijn daarmee ondergebracht bij de bestaande organisatie van de gemeente Haarlem.⁴⁰

De 'lichte' gemeenschappelijke regeling kent geen apart bestuur en geen eigen P&C-cyclus. Dit in tegenstelling tot een 'zware' gemeenschappelijke regeling als het openbaar lichaam (geleed bestuur) en de bedrijfsvoeringsorganisatie (ongeleed bestuur). Het is in de kern een publiekrechtelijke overeenkomst, waarbij de bestuurlijke en politieke autonomie van beide samenwerkende gemeenten blijft bestaan. Bij het aangaan van deze regeling is het uitsluitend mogelijk om bevoegdheden te mandateren, rechtdoende aan de bestuurlijke en politieke autonomie van de gemeente Zandvoort die de uitvoering van taken aan de gemeente Haarlem opdraagt. Om die reden is er ook een mandaatregeling vastgesteld (zie hieronder).

Daarbij is in de Samenwerkingsovereenkomst vastgelegd dat de uitvoering van de Samenwerkingsovereenkomst periodiek op ambtelijk niveau en door de verantwoordelijke portefeuillehouders van beide gemeenten wordt besproken.⁴¹ Ook is opgenomen dat eens per jaar een evaluatie wordt gehouden (artikel 15, lid 1). Daarbij is vastgelegd dat: "Over de evaluatie wordt gerapporteerd aan de colleges van burgemeesters en wethouders van beide gemeenten en worden zo nodig voorstellen voor aanpassing van de Samenwerkingsovereenkomst ter besluitvorming aan beide gemeenten voorgelegd" (artikel 15, lid 2).

In het onderzoek naar samenwerkingsvormen is benoemd dat – hoewel de beide gemeenteraden en colleges volledig in autonomie kunnen blijven besluiten en besturen – er naar verwachting in het dagelijks functioneren van het college van Zandvoort zich veranderingen zullen voordoen. Als voorbeeld wordt de verzakelijking van de relatie tussen de bestuurders en de betrokken ambtenaren genoemd. Het onderzoek benoemt dat de ambtelijke organisatie op een grotere afstand van het college kan komen te staan en collegeleden hierdoor minder makkelijk informeel in contact komen met de verschillende ambtenaren.

Aanvullend is aangegeven dat portefeuillehouders mogelijk meer op hoofdlijnen moeten sturen (middels afspraken over kwaliteit, tijdigheid en kosten van de dienstverlening in DVO's tussen de colleges van Zandvoort en Haarlem) en minder operationeel bezig zijn. Het zou de nodige veranderingen van bestuurders vragen om goed invulling te geven aan het bestuurlijk opdrachtgeverschap en om te werken met van tevoren afgesproken DVO's. Tenslotte is in het onderzoek aangegeven dat voor het invullen en bewaken van het opdrachtgeverschap een ambtenaar (beleidsregisseur) kan worden aangewezen.⁴²

⁴⁰ Raadsvoorstel Ambtelijke samenwerking Haarlem - Zandvoort sociaal domein, 18 november 2014.

⁴¹ Samenwerkingsovereenkomst Zandvoort en Haarlem inzake de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Gemeenten Zandvoort en Haarlem.

⁴² Onderzoek Samenwerking Sociaal Domein Haarlem – Zandvoort, WagenaarHoes i.o.v. de gemeenten Haarlem en Zandvoort, 6 september 2013.

Bevindingen in perspectief

Uit onder andere onderzoeken naar sturing op verbonden partijen en evaluaties van ambtelijke samenwerkings- en fusieorganisaties blijkt dat de relatie tussen een opdrachtgevende en een opdrachtnemende organisatie in beginsel verzakelijk. Hoewel er in een centrumgemeentemodel formeel sprake is van samenwerking, krijgt het vanuit de ongelijkwaardigheid in verantwoordelijkheid toch vaak vorm in een dienstverleningsrelatie.

Mandaatregeling

Via een mandaatregeling heeft het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester van de gemeente Zandvoort bevoegdheden met betrekking tot de dienstverlening aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur van de gemeente Haarlem gemandateerd, met de mogelijkheid tot ondermandatering. Het uitgangspunt bij de mandaatverlening door Zandvoort is dat de uitvoering van alle taken en bevoegdheden op de terreinen van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd aan Haarlem worden gemandateerd, met uitzondering van een aantal expliciet benoemde bevoegdheden. Deze uitzonderingen betreffen onder andere:

- a. de bevoegdheid om te beslissen op bezwaarschriften tegen besluiten bedoeld in het eerste lid, alsmede tegen een beslissing als bedoeld in artikel 6:3 van de Awb;
- b. de beslissing om een bezwaar in te dienen, beroep en/of hoger beroep in te stellen;
- c. de bevoegdheid besluiten te nemen die eerst aan de raad van de gemeente Zandvoort moeten worden voorgelegd;
- d. de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften.⁴³

Op deze manier is er sprake van een 'gespiegelde' wijze van mandateren (er is mandaat, tenzij), om te voorkomen dat taken en bevoegdheden worden vergeten en er in de loop van de samenwerking aanvullende mandaatbesluiten moeten worden verleend.⁴⁴

Bestuurlijk overleg

Sinds het najaar van 2015 hebben de portefeuillehouders op frequente basis (circa eens per twee weken) een overleg met betrokken vakinhoudelijke ambtenaren van de gemeente Haarlem. De gemeentesecretaris en regiefunctionaris zijn daarbij niet aanwezig. Daarnaast vinden periodiek overleggen plaats tussen de portefeuillehouders van beide gemeenten, onder andere ten behoeve van gelijktijdige besluitvorming, borging van integraliteit en afstemming van mogelijke gezamenlijke standpunten in bestuurlijke overleggen van verbonden partijen.

Bevindingen in perspectief

Uit onderzoek naar samenwerking blijkt dat loyaliteitsproblemen kunnen ontstaan bij ambtenaren in de omgang met directe (plotseling opkomende) opdrachten vanuit het bestuur en de formele ambtelijke aansturingslijn. Daar waar de middelenconsequenties van deze 'plotseling opkomende bestuursopdracht' binnen de eigen organisatie minder 'zichtbaar' zijn, komen deze consequenties in de regel bij samenwerking (opdrachtnemerschap) prominenter voor het voetlicht. Tot op heden zien wij dat de gemeenten (en samenwerkingsverbanden) vooral bestuurlijk 'mild' om met extra vragen, meerwerk en extra taken, omwille van behoud van goede onderlinge verhoudingen en 'partnerschap'.

4.1.2 Mening

Er is sprake van sterk bestuurlijk opdrachtgeverschap vanuit Zandvoort.

In de eerste fase van de samenwerking is de afstand tussen het college van B&W en ambtelijke organisatie als groot ervaren. Het beeld is dat de organisatie van Haarlem in eerste instantie meer gericht was op de opbouw en uitvoering van de (nieuwe) eigen taken in het sociaal domein en moest wennen aan het bedienen van twee gemeentebesturen. Sinds de introductie van overleggen tussen portefeuillehouders

⁴³ Mandaatbesluit samenwerking Zandvoort-Haarlem, 16 december 2014.

⁴⁴ B&W-advies Uitvoeringsbesluiten samenwerking Haarlem-Zandvoort Sociaal domein, 9 december 2014.

en medewerkers zijn de lijnen tussen de portefeuillehouders van Zandvoort en ambtelijke organisatie van Haarlem kort. De portefeuillehouders en betrokken ambtenaren spreken elkaar regelmatig en weten elkaar ook buiten de overleggen te vinden.

Bestuurlijk wordt deze afstemming als prettig en kwalitatief goed ervaren. Ook ambtelijk is het beeld dat de overleggen bestuurlijk comfort bieden door de mogelijkheid direct en persoonlijk informatie uit te wisselen, verwachtingen te verhelderen en eventuele vragen te beantwoorden. De ambtelijke organisatie van Haarlem heeft wel moeten wennen aan de korte lijnen met het college van B&W. Omgekeerd was het voor de Zandvoortse portefeuillehouders soms ook wennen aan de andere werkwijze van de gemeente Haarlem. Zij ervaren wel altijd goed bediend te zijn door de ambtelijke organisatie. In de gesprekken is benoemd dat – mede door het verschil in omvang van beide gemeenten – de (bestuurs)culturen van Zandvoort en Haarlem verschillen: de gang van medewerkers naar de portefeuillehouders van Zandvoort en andersom is snel gemaakt, waar dat voor de Haarlemse portefeuillehouders niet het geval is en lijnen langer zijn.

In de gesprekken is aangegeven dat een ander verschil in bestuursculturen van Zandvoort en Haarlem de afstand tot de gemeenschap betreft. In Zandvoort wordt een wethouder direct aangesproken door inwoners, waar de afstand tussen inwoners en bestuur in Haarlem aanzienlijk groter is. Dat heeft ook gevolgen voor de relatie tussen ambtenaren en bestuurders en de inhoud van overleggen. Vanuit de ambtelijke organisatie is opgemerkt dat bestuurlijk meer aandacht is voor casuïstiek op het gebied van Wmo en Participatiewet. Medewerkers uit Haarlem hebben aangegeven dat zij een dergelijke betrokkenheid bij individuele gevallen niet gewend waren. Inmiddels is de ontwikkeling ingezet om een balans te vinden tussen aandacht voor specifieke casussen en uniformiteit van behandeling conform gemeentelijk beleid.

Verder is ambtelijk gesignaleerd dat portefeuillehouders vaker in de verleiding komen om taken direct bij een ambtenaar te beleggen. Medewerkers geven aan – mede door het ontbreken van een duidelijk inhoudelijk en/of procesmatig kader – hierdoor wel eens in loyaliteitsconflict te komen (in de beperkt beschikbare tijd). Het is hen niet altijd duidelijk hoe 'plotseling opkomende bestuursopdrachten' van bestuurders van Zandvoort zich verhouden tot de formele ambtelijke aansturing.

De beleving in Zandvoort is wisselend 'partner' of 'klant' van Haarlem te zijn.

Het gevoel in Zandvoort is dat men niet altijd als collega-bestuur, maar soms ook als klant wordt gezien. Een mogelijke verklaring die wordt aangevoerd is dat in Haarlem onvoldoende naar de organisatie gecommuniceerd is dat de samenwerking met Zandvoort impact zou hebben op de organisatie. Het gevoel in Zandvoort is dat de gemeentelijke organisatie van Haarlem is en dat Zandvoort 'erbij is gekomen'. Zandvoort wordt in dit perspectief niet gezien als partner om mee samen te werken, maar als klant om te bedienen.

Vanuit Haarlemse zijde is aangevoerd dat een uitgebreide DVO niet gewenst is, aangezien dit teveel zou neigen naar een klantrelatie. Men geeft aan veel nadruk te leggen op het feit dat de ambtelijke organisatie voor twee besturen werkt. Wel wordt opgetekend dat de ambtelijke organisatie niet spreekt in termen van 'partner', maar het Haarlems bestuur wel. Dit is een mogelijke verklaring voor de wisselende beleving in Zandvoort. Dit sentiment wordt vooralsnog op (bestuurlijk) relatieniveau gerepareerd, maar blijft wel een aandachtspunt.

4.2 Ambtelijke aansturing

4.2.1 Feiten

Organisatiestructuur gemeente Haarlem

De gemeenten hebben afgesproken om de medewerkers van Zandvoort te integreren in de Haarlemse organisatie, de taken te beleggen volgens de Haarlemse organisatie-indeling en de taken uit te voeren conform de werkprocessen en aanpak van gemeente Haarlem.⁴⁵

De ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem is georganiseerd in een aantal hoofdafdelingen. De taken ten aanzien van het sociaal domein zijn (inmiddels) ondergebracht in de hoofdafdeling SZW (Sociale Zaken & Werkgelegenheid). Daarnaast is een aantal taken (formeel) georganiseerd in de afdelingen WWGZ (Wonen, Welzijn, Gezondheid en Zorg) en JOS (Jeugd, Onderwijs en Sport) binnen de hoofdafdeling Stadszaken. Sinds 1 januari 2016 zijn alle afdelingen die zich met het sociaal domein bezig houden onder één aansturing gekomen. Dit betekent dat de afdelingen WWGZ en JOS sinds 1 januari onder één aansturing in het Sociaal Domein samenwerken met de afdelingen van SZW. Dit is niet geformaliseerd in het organogram (zie bijlage B).

Organisatie van de P&C-taken

In Zandvoort zijn de taken, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van de P&C-cyclus anders geregeld dan in Haarlem. Waar Zandvoort over een centrale afdeling Financiën beschikt, hebben de afdelingen in het Sociaal Domein van Haarlem elk een eigen financieel adviseur/controller. De gemeente Haarlem is budgethouder van de programmagelden van Zandvoort voor het Sociaal Domein. De afdeling Financiën in Zandvoort verkrijgt maandelijks de journaalposten ter verwerking en consolidatie aangeleverd. Ook worden de kwartaalrapportages in Haarlem opgesteld.

Vormgeving ambtelijk opdrachtgeverschap

De gemeenteraad en het college van B&W van Zandvoort en de ambtelijke organisatie leggen afspraken over werkzaamheden in het sociaal domein vast in de Concernplanning. In het plan is aangegeven welke beleidstukken op welk moment aangeleverd dienen te worden. Elk kwartaal wordt het geactualiseerd.⁴⁶

In de Programmbegroting is de opdracht van de gemeente Zandvoort aan de (ambtelijke organisatie van) Haarlem ten aanzien van het sociaal domein (impliciet) uitgewerkt in jaarlijkse ambities. Dit vormt echter geen formele 'opdracht'. Er is een DVO in de maak die de afspraken tussen beide gemeenten nader vastlegt.

De gemeentesecretaris van Zandvoort en de hoofdafdelingsmanager van het Sociaal Domein van Haarlem hebben structureel overleg om af te stemmen over bestuurlijke prioriteiten en gevoelens. De regiefunctionaris van Zandvoort heeft geen rol in het opdrachtgeverschap naar Haarlem.

Bevindingen in perspectief

In andere samenwerkingsrelaties – binnen het centrumgemeentemodel – vindt het opdrachtgeverschap veelal primair ambtelijk plaats. Vaak is een 'achterblijvend' ambtenaar belast met het opdrachtgeverschap (als contractmanager) voor de 'uitbestede' taken. Deze ambtenaar is ook belast met de beleidsadvisering richting het bestuur bij de opdrachtgevende gemeente. De omvang van een dergelijke functie hangt sterk af van de gedetailleerdheid van de contractering en de beleidsrijkheid van de functie.

⁴⁵ Loop der stukken Haarlem / Zandvoort, april 2016.

⁴⁶ Concernplanning 2015-2018 en Bestuursagenda in rood conform NJN 2015, 18 april 2016.

4.2.2 Meningen

Aansluiting tussen Sociaal Domein en het Managementteam van Zandvoort is in ontwikkeling.

Vanuit het management(team) van Zandvoort is aangegeven dat de kennis van – en aansluiting op – de taken in het sociaal domein gemist wordt. Logischerwijs is er geen (collega)afdelingshoofd sociaal domein aanwezig in de ambtelijke organisatie van Zandvoort die vanuit de inhoud van het sociaal domein meedenkt over het functioneren en management van de totale ambtelijke organisatie. Zodoende is ook de input van het sociaal domein gemist bij de start van diverse projecten waar verbinding tussen diverse domeinen (zoals economie en ruimtelijke domein) gewenst is, bijvoorbeeld wanneer het gaat om Langer Zelfstandig Wonen of de Omgevingswet. Later is deze aansluiting op medewerkersniveau wel gevonden.

De wederzijdse contacten tussen MT-leden van beide gemeenten zijn tot op heden beperkt gebleven. Door MT-leden van Zandvoort wordt ervaren dat lijnen naar het management van Haarlemse organisatie lang zijn. Op managementniveau vinden zij beperkt aansluiting bij de ambtelijke organisatie van Haarlem. Op medewerkersniveau gaat dat beter. Recentelijk (juni 2016) is afgesproken dat een MT-lid van Haarlem structureel aansluit bij het managementteam van Zandvoort.

De aansluiting tussen de P&C-cyclus van Zandvoort en de Haarlemse organisatie is in ontwikkeling.

Ervaren wordt dat bij de overdracht van taken in het sociaal domein de taken rondom de P&C-cyclus onderbelicht waren. Door de verschillen in organisatiewijzen tussen Zandvoort en Haarlem, is er sprake geweest van verschillende referentiekaders en verwachtingen over wie de taken zou moeten uitvoeren.

Het was voor betrokkenen van beide gemeenten een zoektocht naar de juiste contactpersonen en afspraken omtrent de taakuitvoering. Lang was het nog onduidelijk of en welke rol de regiefunctionaris van Zandvoort in dit (verbindings)proces speelde.

Inmiddels zijn verwachtingen naar elkaar uitgesproken, zijn er heldere afspraken gemaakt en is een planning opgesteld. Ook is een maandelijks P&C-overleg over het sociaal domein en er zijn voor de afdeling Financiën in Zandvoort twee vaste aanspreekpunten in Haarlem voor financiële en P&C-gerelateerde vragen.

4.3 Functie van regiefunctionaris

4.3.1 Feiten

Formele functie- en taakomschrijving en feitelijke invulling

Voor de eerste periode van de samenwerking zijn een regiefunctionaris in Zandvoort en een regiefunctionaris in Haarlem als 'verbindingsofficieren' aangesteld.⁴⁷ Gezamenlijk hebben zij de bestuurlijke ondersteuning aan het college van Zandvoort vormgegeven. Daarbij zijn zij in eerste instantie ook veel bezig geweest met het afhechten van 'rafelranden', zoals het beleggen en afronden van resttaken.⁴⁸

Sinds medio 2015 wordt de rol van regiefunctionaris in Haarlem niet meer ingevuld. Vanaf het einde van de zomer 2015 is de oorspronkelijke opdracht van de regiefunctionaris voor de gemeente Zandvoort (na een personeelsswisseling) bewust gewijzigd van inhoudelijk naar meer procesmatig van aard. Deze koerswijziging in het functioneren van de regiefunctionaris is niet gevolgd door een formele wijziging van de functieomschrijving. De (nog) bestaande functieomschrijving komt niet overeen met de wijze waarop de functie wordt ingevuld.

⁴⁷ Memo Voorlopige organisatie bestuurlijke ondersteuning Zandvoort – Haarlem, 20 januari 2015.

⁴⁸ Rapportage evaluatie samenwerking sociaal domein Zandvoort – Haarlem, 9 april 2015.

De taken van de regiefunctionaris zijn algemeen omschreven in het functiewaarderingsprofiel als: "het monitoren, regisseren en bijsturen van de realisatie van onderdelen van het collegeprogramma die zijn uitbesteed aan externe partijen. Hierbij is sprake van het toetsen en monitoren van resultaten en maatschappelijke effecten [...] in relatie gebracht tot de beoogde doelstellingen."⁴⁹ In de praktijk valt hieronder ook het oppikken van signalen over zaken die niet goed verlopen, deze uit de lucht halen en het faciliteren van (nieuwe/onbekende) werkprocessen, door bijvoorbeeld medewerkers van beide organisaties aan elkaar te verbinden. De uitvoering dient vervolgens door de medewerkers zelf plaats te vinden, met de bedoeling dat de twee organisaties uiteindelijk dit zelf realiseren. Ook bewaakt de regiefunctionaris of naar aanleiding van een B&W-vergadering wijzigingen aangebracht moeten worden in documenten van het sociaal domein.⁵⁰

De regiefunctionaris is een tijdelijke functie tot 1 januari 2017. De functionaris is bij geen van de overleggen tussen portefeuillehouders en vakinhoudelijke medewerkers aanwezig. Om de couleur locale (en eventuele urgentie) te monitoren, is de regiefunctionaris wel aanwezig bij de vierwekelijkse overleggen tussen de portefeuillehouders van de gemeenten Haarlem en Zandvoort.

4.3.2 Meningen

Verschillende verwachtingen ten aanzien van de functie van regiefunctionaris.

Ervaren wordt dat de beide regiefunctionarissen die direct na de start functioneerden een waardevolle bijdrage hebben geleverd aan het verbinden van medewerkers en afdelingen. Inmiddels weten medewerkers elkaar goed te vinden en neemt de meerwaarde van deze taak van de regiefunctionaris in de ogen van velen af.

Gebleken is dat de huidige verwachtingen ten aanzien van de functie van de huidige regiefunctionaris uiteenlopen. Dat komt vooral voort uit de discrepantie tussen de (voor alle betrokkenen) heldere functieomschrijving op schrift (uit maart 2015) en de voorgedane ontwikkeling in de taken die echter niet zijn vastgelegd in een formeel gewijzigde functieomschrijving. Een aantal bevraagde medewerkers uit Zandvoort geeft aan dat het oplossen van problemen en vragen onder de functie valt, maar dat momenteel niet gebeurt en zij zich onvoldoende geholpen voelen. Anderen geven aan dat de functie vooral het ondersteunen van werkprocessen betreft (zonder taken over te nemen) en zijn tevreden over de uitvoering daarvan. Ook is aangegeven dat de regiefunctionaris in de Haarlemse organisatie zeer beperkt zichtbaar is en alleen in het geval van onoplosbare vragen ingeschakeld wordt.

⁴⁹ Motiveringsrapport Functiewaardering regiefunctionaris, 1 juli 2015.

⁵⁰ Loop der stukken Haarlem / Zandvoort, april 2016.

5. Politiek-bestuurlijke grip

Op basis van onze bevindingen concluderen wij ten aanzien van de deelvragen over politiek-bestuurlijke grip:

7. Welke afspraken zijn vastgelegd omtrent informatievoorziening aan bestuurders en raadsleden tussen de gemeenten Zandvoort en Haarlem en binnen de gemeente Zandvoort?
8. In hoeverre hebben de portefeuillehouders voldoende bestuurlijke informatie over uitvoering, ontwikkeling en financiën in het sociaal domein van Zandvoort om te kunnen (be)sturen?
9. In welke mate beschikt de gemeenteraad van Zandvoort over voldoende zicht en grip op (ontwikkelingen in) de dienstverlening door Haarlem van Zandvoort om haar controlerende en kaderstellende taak te kunnen uitoefenen?

het volgende:

Deelconclusies

In de Samenwerkingsovereenkomst zijn op hoofdlijnen afspraken vastgelegd ten aanzien van informatievoorziening tussen Haarlem en Zandvoort. Daarnaast zijn aanvullende werkafspraken gemaakt. Zo wordt elk kwartaal een rapportage Sociaal Domein opgesteld, waarin per taakveld een beeld wordt geschetst van de taakuitvoering en ontwikkelingen. Ten behoeve van de ambtelijke uitvoering zijn de werkwijze en nadere afspraken omtrent informatievoorziening en -processen uitgewerkt in het ambtelijke document 'Loop der stukken'.

De portefeuillehouders van Zandvoort beschikken over voldoende bestuurlijke informatie en voelen zich in staat om via het beleid de couleur locale – anders dan voorheen via de uitvoering – vorm te geven. Wij concluderen dat het aanbrengen van deze couleur locale op gespannen voet kan staan met het uitgangspunt dat werkprocessen naar Haarlems model worden geüniformeerd.

Met de beschikbare informatie is het college in de gelegenheid om bij te sturen. Het bestuur is afhankelijk van de kwaliteit van monitoring en beheersing door de ambtelijke organisatie van Haarlem. Dat een aantal taken op het terrein van 'control' nadere uitwerking behoeft is de beheersing van risico's kwetsbaar.

Bij raadsleden is er tevredenheid over de informatievoorziening over de voortgang van de uitvoering van taken in het Sociaal Domein. De gemeenteraad is tevreden over de kwaliteit van beleidsstukken en informatievoorziening. Hoewel (ook recent) voor een aantal onderwerpen een opiniërend gesprek met de raad heeft plaatsgevonden, zoals over minimabeleid en sociale wijkteams, ervaart de raad zich nog onvoldoende in positie om daadwerkelijk richting te geven aan het beleid. Dit is niet te wijten aan de samenwerking, maar aan de interne politiek-bestuurlijke relatie en sturing binnen Zandvoort.

Vergelijking van deelconclusies met evaluatie eerste kwartaal 2015

Ten opzichte van de eerste evaluatie is er bestuurlijk nog steeds grote tevredenheid over de onderlinge bestuurlijke afstemming. Waar in de eerste evaluatie de lijnen voor de portefeuillehouders tot de ambtelijke organisatie nog lang waren, is dat met periodieke overleggen en goede contacten beslecht. Onze bevindingen ten aanzien van de grip vanuit de gemeenteraad komen overeen met de resultaten uit de eerste evaluatie: raadsleden zijn tevreden over de informatievoorziening, maar ervaren nog niet voldoende grip te hebben.

Per thema gaan wij in op respectievelijk de feiten (hetgeen objectief vastgesteld is, zoals bijvoorbeeld in documenten, (werk)afspraken of onderzoeken) en meningen (de ervaringen met en beelden van geïnterviewde betrokkenen).

5.1 Uniformiteit van beleid

5.1.1 Feiten

Afspraken over uniformiteit van beleid

In de Samenwerkingsovereenkomst in artikel 3 is vastgelegd dat de beleidsbepaling op de terreinen van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd (kaderstelling en controle), voor zover het de inwoners van de gemeente Zandvoort betreft, is voorbehouden aan de gemeenteraad van Zandvoort (lid 1). Tegelijkertijd is bepaald dat er naar gestreefd wordt om – met respect voor de bestuurlijke autonomie – uniform beleid op te stellen en uit te voeren (lid 3).⁵¹

In 2014 is uit een vergelijking tussen de Zandvoortse en Haarlemse regelgeving en beleid in het sociaal domein gebleken dat er op onderdelen sprake is van afwijkingen. Zo is er in de sociale zekerheidsregeling inhoudelijk afwijkend beleid op een aantal punten. Daarnaast wijkt de subsidieregeling in Zandvoort af van de Haarlemse systematiek en is het inkoopbeleid van de beide gemeenten niet (geheel) uniform. Op dat moment is afgesproken later te onderzoeken in hoeverre uniformering mogelijk is.⁵² Ten aanzien van gedecentraliseerde taken is eind 2014 veel beleid (regionaal) geüniformeerd.

5.1.2 Meningen

Bestuurders sturen meer op beleid in plaats van op uitvoering voor het aanbrengen van couleur locale.

De samenwerking met Haarlem en haar medewerkers heeft het bestuur van Zandvoort een nieuw inzicht gegeven. Voorheen was de bestuurlijke aandacht in Zandvoort vooral gericht op uitvoering en minder op beleid, ook vanuit de overtuiging dat middels sturing op uitvoering de couleur locale kan worden vormgegeven. Nu Zandvoort meelift op de strategische beleidskwaliteit van Haarlem ervaren bestuurders dat couleur locale ook – of misschien wel juist – via beleid kan worden vormgegeven. Een andere verklaring is de goede relatie tussen de bestuurders van Zandvoort en de Haarlemse (beleids)medewerkers. De bestuurders zien de ambtelijke cultuur van Haarlem als faciliterend aan de politiek-bestuurlijke grip van het college en de gemeenteraad van Zandvoort.

Er is meer capaciteit aanwezig in Haarlem, waardoor medewerkers ook echt de tijd hebben voor bestuurders. Dit maakt het onder andere mogelijk om beleidsvergelijking tussen Haarlem en Zandvoort te maken en inzichtelijk wordt waar Zandvoort couleur locale kan aanbrengen. De vergelijking tussen het minimabeleid van Haarlem en Zandvoort is een treffend voorbeeld hiervan. Niet alleen de bestuurders, maar ook de gemeenteraad van Zandvoort plukte hier de vruchten van: de vergelijking verschaftte een verhelderend overzicht, op basis waarvan de gemeenteraad – met een aantal verschillen ten opzichte van Haarlem – kon instemmen met het de voorgelegde keuzes ten aanzien van het minimabeleid.

Er is sprake van wederzijds leren voor raad en college van B&W.

Er is meermalen genoemd dat de ambtelijke samenwerking zowel Zandvoort als Haarlem inspireert in de te maken keuzes. Dit sluit aan op de samenwerking die er al jaren was op het terrein van onder andere schulddienstverlening.

⁵¹ Samenwerkingsovereenkomst Zandvoort en Haarlem inzake de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Gemeenten Zandvoort en Haarlem.

⁵² B&W-advies Uitvoeringsbesluiten samenwerking Haarlem-Zandvoort Sociaal domein, Gemeente Zandvoort, 9 december 2014.

Zo is door de gemeente Zandvoort geleerd van de insteek van het Haarlemse minimabeleid, waarbij de gemeenten hebben gestreefd naar het zo veel mogelijk harmoniseren van dit beleid. Er is evenwel ruimte geboden om op politiek-bestuurlijk essentiële onderdelen afwijkende beleidskeuzes te maken. Hiermee is recht gedaan aan het uitgangspunt beleid zoveel mogelijk te harmoniseren en tegelijkertijd ruimte te bieden voor maatwerk.

Een voorbeeld van de uitwerking van het grotendeels geharmoniseerde minimabeleid is de HaarlemPas. Met de HaarlemPas krijgen inwoners met een laag inkomen korting bij bibliotheken, winkels, op cursussen en culturele en sportactiviteiten of bij het afsluiten van een ziektekostenverzekering van Zilveren Kruis.⁵³ De Zandvoortse bestuurders zijn enthousiast om deze pas ook in Zandvoort in te voeren.

Een ander voorbeeld betreft de sociaal wijkteams van Haarlem. In Haarlem zijn 8 sociaal wijkteams actief die voor stedelijke dekking zorgen. Zandvoort kent nog geen sociaal team. De leerervaringen die Haarlem heeft opgedaan met sociaal wijkteams wil Zandvoort nu benutten voor haar op te richten sociaal team.⁵⁴ Op haar beurt inspireert de gemeente Zandvoort de organisatie van Haarlem met haar plannen om het sociaal team te combineren met het Loket Zandvoort. Ook zijn er van oorsprong Zandvoortse projecten die nu door medewerkers van Haarlem worden uitgevoerd. Dat maakt mede dat Haarlemse medewerkers aangeven dat Haarlem ook veel kan leren van de kleinschaligheid van Zandvoort: het levert mooie samenwerking op.

5.2 Informatievoorziening aan de raad

5.2.1 Feiten

Afspraken over informatievoorziening

De Samenwerkingsovereenkomst verplicht de gemeenten om “die informatie met elkaar uit te wisselen, die relevant is of kan zijn voor de uitvoering van deze Samenwerkingsovereenkomst” (artikel 5, lid 1).⁵⁵ In de Samenwerkingsovereenkomst wordt een aantal keren concreet verwezen naar die informatieplicht:

- a. de gemeenten informeren elkaar actief over gewijzigde wet- en regelgeving en beleidsvoornemens (artikel 6, lid 1);
- b. de gemeente Haarlem informeert de gemeente Zandvoort per kwartaal over de met externe partijen aangegane verplichtingen voortvloeiend uit de overeenkomsten die ten laste komen van het budget van de programmakosten van de gemeente Zandvoort (artikel 10, lid 2);
- c. de gemeente Haarlem informeert periodiek de gemeente Zandvoort over de binnengekomen klachten en de wijze van afdoening (artikel 13, lid 2).

Daarnaast is vastgelegd dat de gemeenten schriftelijk afspraken kunnen vastleggen “die leiden tot vervallen, wijziging of uitbreiding in de verantwoordingsverplichtingen van de gemeente” (artikel 5, lid 3). Goedkeuring van de beide colleges van B&W is benodigd om hieraan rechtskracht te verlenen. Zoals in hoofdstuk 3 benoemd zijn de afspraken omtrent processen van informatievoorziening aan het college en de raad van Zandvoort uitvoerig uitgewerkt en vastgelegd in de ‘Loop der stukken’.⁵⁶

Rapportage over beleidsdoelstellingen vindt in eerste aanleg plaats via de Voor- en Najaarsnota. In deze nota’s wordt voornamelijk financieel gerapporteerd en inzicht gegeven in de randvoorwaardelijke bedrijfsvoeringsontwikkelingen. De inhoudelijke realisatie van beleidsdoelstellingen heeft hierin minder plaats. De Haarlemse organisatie stelt elk kwartaal een rapportage Sociaal Domein op, waarin een beeld wordt geschetst van ontwikkelingen in taakuivoering. Per beleidsterrein (Participatiewet, Wmo, beschermd wonen en jeugd) wordt gerapporteerd over ontwikkelingen rondom cliënten, contracten en uitvoering. Er is geen expliciete aansluiting met de doelstellingen en prestatie-indicatoren uit de Programmbegroting.

⁵³ www.haarlem.nl/haarlempas/.

⁵⁴ Discussienota Sociaal team Zandvoort, Gemeente Zandvoort, 20 april 2016.

⁵⁵ Samenwerkingsovereenkomst Zandvoort en Haarlem inzake de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Gemeenten Zandvoort en Haarlem.

⁵⁶ Loop der stukken Haarlem / Zandvoort, april 2016.

5.2.2 Meningen

De gemeenteraad beschikt over voldoende informatie over het sociaal domein.

Door de afvaardiging van de gemeenteraad is aangegeven dat het sociaal domein een complex thema vormt, waarbij in het geval van Zandvoort ook nog nauw onderscheid moet worden gemaakt tussen de drie decentralisaties, de transformatie en de ambtelijke samenwerking met Haarlem. De raadsleden geven aan voldoende informatie over de uitvoering van de taken ten aanzien van het sociaal domein te hebben. De informatievoorziening via kwartaalrapportages wordt als goed ervaren en de kwaliteit van raadsvoorstellen wordt eveneens als goed beoordeeld. De raad bemerkt vrijwel geen verschil tussen de informatievoorziening voor en na de start van de ambtelijke samenwerking.

Het voorgaande heeft betrekking op de algemene informatievoorziening. Als het gaat om specifieke of aanvullende informatievoorziening merkt een aantal raadsleden wel op dat de afstand tot medewerkers (voor degenen die daarvan gebruik maken) groter is geworden, in vergelijking tot de eerdere korte lijnen in Zandvoort. Door raadsleden is verder aangegeven dat zij graag periodiek (eens per jaar) door de Adviesraad Sociaal Domein geïnformeerd willen worden over de ervaringen van burgers met de dienstverlening.

De raadsleden geven aan dat ze in algemene zin het gevoel hebben goed geïnformeerd te zijn, maar tegelijkertijd vindt men het lastig om het beeld 'dat alles wel goed loopt' te toetsen. Andere gesprekspartners vragen zich af in hoeverre de gemeenteraad zich hiervoor voldoende inspannt. Het stellen van (technische) vragen voorafgaand, tijdens of na de behandeling in de raadsvergadering is minimaal.

De gemeenteraad heeft beperkt handvatten om couleur locale vorm te geven.

Door de afvaardiging van de raad is aangegeven dat de raad beter wil kunnen bepalen wat couleur locale is. In de huidige situatie ervaart de afvaardiging van de raad onvoldoende inzicht in welke beleidskeuzen ze kan maken. Deze raadsleden geven aan dat ze vaak hetzelfde raadsvoorstel als in Haarlem krijgen aangeleverd en dat er onvoldoende handvatten worden aangereikt door het gemeentebestuur om de couleur locale van de gemeente vorm te geven. Er wordt opgemerkt dat raadsleden in Zandvoort vrijwel altijd conform het raadsvoorstel besluiten en afwijkingen daarop nauwelijks plaatsvinden. Een reden die hiervoor wordt aangevoerd, is dat er extra kosten aan verbonden zijn, maar ook dat de raad zich onvoldoende krachtig voelt om als één blok op te treden en een visie neer te zetten.

Het beeld in de ambtelijke organisatie van Haarlem is dat de routine en alertheid voor de couleur locale van Zandvoort steeds verder verbetert. Het wederzijds leren kennen van elkaar neemt toe en daarmee ook het inzicht in wat de couleur locale van Zandvoort in specifieke gevallen betekent. Vanuit Haarlemse zijde wordt aangegeven dat het de moeite zou lonen om meer tijd te steken in het ontmoeten van maatschappelijke partners in Zandvoort om hen ook te bevragen op hun specifieke wensen voor Zandvoort. Als voorbeeld wordt genoemd dat nadrukkelijk gestuurd kan worden op partners in het sociaal wijkteam. Daarbij zijn medewerkers wel waakzaam voor teveel beleidsverschillen, aangezien uniformering van beleid en standaardisatie van werkprocessen uitgangspunten vormen voor de samenwerking.

Tegelijkertijd is het beeld van de Zandvoortse portefeuillehouders dat zij, zoals eerder reeds benoemd, in directe samenwerking met Haarlemse medewerkers juist de gewenste couleur locale kunnen aanbrengen. De portefeuillehouders benoemen ook de betrokkenheid van de gemeenteraad hierbij, zoals in opiniërende gesprekken over het minimabeleid over keuzes daarin tot uiting komt. De gemeenteraad ervaart echter dat zij hier minder in meegenomen worden, wat een knelpunt in de interne politiek-bestuurlijke relatie en sturing betreft.

6. Doelbereiking

Op basis van onze bevindingen concluderen wij ten aanzien van de deelvragen over doelbereiking:

10. Hoe verhouden de resultaten zich tot de prognoses en beleidsdoelstellingen?
11. In welke mate zijn de samenwerkingsdoelstellingen gerealiseerd?

het volgende:

Deelconclusies

Vanuit de documenten is over de inhoudelijke doelbereiking zeer beperkt informatie beschikbaar. Dit wordt versterkt doordat de directe koppeling tussen enerzijds de beleidsdoelstellingen en een (beperkt aantal) prestatie-indicatoren en anderzijds de rapportage hierover ontbreekt. Daarmee is de realisatie van beleidsdoelstellingen niet adequaat vast te stellen.

In het voortraject tot samenwerking zijn – mede door tijdgebrek – geen nulmetingen uitgevoerd naar kosten- en kwaliteitsniveau. Tevens is er gelijktijdig met de samenwerking sprake geweest van nieuwe taken, die geen historie hebben binnen Zandvoort. Dit maakt een adequate beoordeling van de mate waarin samenwerkingsdoelstellingen zijn bereikt complex. Evenwel concluderen wij op basis van voorgaand onderzoek dat een groot deel van de samenwerkingsdoelstellingen in enige mate is gerealiseerd. De doelstelling 'waarborgen van continuïteit' is ondubbelzinnig gerealiseerd. Hetzelfde geldt in grote mate voor het 'beter benutten en doorontwikkelen van het arbeidspotentieel'. Voor de overige doelstellingen geldt dat de beoordeling genuanceerder ligt.

6.1 Bereiken van beleidsdoelstellingen

Vanuit de documenten is over de inhoudelijke doelbereiking zeer beperkt informatie beschikbaar. Om die reden worden in deze rapportage slechts beperkt uitspraken gedaan over de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn bereikt.⁵⁷

De beleidsdoelstellingen van Zandvoort zijn omschreven in de Programmbegrotingen. In de Programmbegroting 2015 heeft de gemeente beleidsdoelstellingen geformuleerd in het programma 'Maatschappij en zorg' met daaronder vijf subprogramma's.⁵⁸ In samenwerking met de gemeente Haarlem heeft Zandvoort de indeling van de Programmbegroting doorontwikkeld naar Haarlems voorbeeld. Daardoor is in de Programmbegroting 2016 het programma 'Sociaal domein' opgenomen, met daarbinnen zes subprogramma's.⁵⁹ De beleidsdoelstellingen die betrekking hebben op de ambtelijke samenwerking met Haarlem in het sociaal domein zijn opgenomen in bijlage E.

De monitoring van de mate van doelbereiking geschiedt via de Voor- en Najaarsnota en de Kwartaalrapportages. De koppeling tussen de geformuleerde beleidsdoelstellingen en (een beperkt aantal) prestatie-indicatoren en de rapportage hierover is niet expliciet gelegd. De Voor- en Najaarsnota rapporteren primair over de financiële ontwikkelingen in het sociaal domein, terwijl het in de Kwartaalrapportages lastig is om de gegevens direct te koppelen aan de beleidsdoelstellingen.

⁵⁷ Zie bijlage E voor een overzicht van de beleidsdoelstellingen op de taakvelden: 1) Werk en inkomen; 2) Ondersteuning en zorg en 3) Maatschappelijke participatie, zoals zijn benoemd in de Programmbegroting 2016 van de gemeente Zandvoort.

⁵⁸ Programmbegroting 2015, november 2014.

⁵⁹ Programmbegroting 2016, 1 september 2015.

Het eind 2015 uitgevoerde klanttevredenheidsonderzoek over toegang tot ondersteuning geeft een kwalitatief inzicht in de klanttevredenheid, maar gezien de onderzoeksmethode (rondetafelgesprekken) is de kwantitatieve duiding beperkt.

In het Transformatieprogramma heeft de gemeente Zandvoort vijf thema's benoemd waarop zij zich in de transformatie van het sociaal domein richt (zie paragraaf 2.3). Daarvan zijn drie thema's gericht op de ontwikkeling van de organisatie en werkwijzen, namelijk, bevordering van samenhang en integraliteit, bestrijding van verkokering en bureaucratie (de 'paarse krokodil') en innovatie. De twee andere thema's zijn gefocust zijn op inhoudelijke ontwikkelingen, namelijk preventie en Langer Zelfstandig Wonen.

6.2 Realisatie van samenwerkingsdoelstellingen

Bij het aangaan van de samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem is een aantal samenwerkingsdoelstellingen meegegeven, namelijk:

- a. een efficiënte uitvoering;
- b. een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening;
- c. een zo goed mogelijk gewaarborgde continuïteit;
- d. een uniform beleid;
- e. een betere benutting en doorontwikkeling van het arbeidspotentieel;
- f. een betere beheersing van risico's.⁶⁰

Hieronder lichten wij toe in hoeverre deze doelstellingen gerealiseerd zijn. Daarbij merken wij op dat het vanwege het ontbreken van een nulmeting en een kwantitatieve vergelijking over de resultaatbereiking niet mogelijk is om de doelbereiking kwantitatief te bepalen. De toelichting is daarom gebaseerd op de meningen zoals deze in de gesprekkronde benoemd zijn.

Een efficiënte uitvoering

Het beeld is dat de uitvoering ten aanzien van inhoudelijke en uitvoerende taken grotendeels efficiënt verloopt. Een kanttekening die inherent is aan de samenwerkingskeuze is dat het werken voor twee besturen complexer is en meer afstemming en coördinatie met zich meebrengt. Twee zaken kunnen binnen het samenwerkingsmodel evenwel bijdragen aan optimalisatie van de efficiëntie:

- a. het verbeteren van de ondersteunende (bedrijfsvoerings)processen, zoals uniformering van ICT-systemen en aansluiting van financiële informatie;
- b. het contact met burgers en partners (o.a. leveranciers) over de taakvelden heen harmoniseren.

Een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening

De kwaliteit voor het Zandvoortse bestuur is toegenomen. Bestuurders ervaren dat zij beter worden betrokken en daardoor in staat zijn om kaders te stellen voor uit te werken beleid. Zij kunnen op beleidsniveau couleur locale bepalen. Medewerkers zijn in de gelegenheid om inhoudelijk te sparren met collega's over onderwerpen. Bovendien is het voor medewerkers in de grotere organisatie van Haarlem mogelijk om meer specialistische kennis op te bouwen. Het beeld van de mate waarin de dienstverlening aan de burger is verbeterd, kent twee kanten. Enerzijds is de dienstverlening per werkproces/taakveld verbeterd in snelheid en kwaliteit (bijvoorbeeld het halen van termijnen en voorkomen van achterstanden). Anderzijds is de toeleiding van de Zandvoortse burgers naar de juiste ingang/toegang tot de gemeentelijke dienstverlening complexer geworden door de samenwerking met Haarlem. Nuancering hierbij is dat de dienstverlening in toenemende mate dichtbij de burger wordt georganiseerd, onder andere blijkend uit het aantal huisbezoeken.

⁶⁰ Samenwerkingsovereenkomst Zandvoort en Haarlem inzake de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Gemeenten Zandvoort en Haarlem.

Een zo goed mogelijk gewaarborgde continuïteit

Het breed gedeelde beeld is dat de afgenomen kwetsbaarheid het belangrijkste voordeel van de samenwerking met Haarlem is: voor de gemeente Zandvoort is de kwetsbaarheid aanzienlijk afgenomen ten opzichte van de situatie voor de samenwerking. Voorheen was er in Zandvoort sprake van relatief veel eenpitters (vooral in de uitvoering). Op beleidsniveau zochten collega's elkaar in de regio al meer op en zo werd specialisme aangebracht en kwetsbaarheid al enigszins ondervangen. Door de samenwerking met Haarlem, waardoor er meer 'handjes' beschikbaar zijn, is de onderlinge vervangbaarheid aanzienlijk verbeterd en daarmee is de continuïteit van uitvoering van de taken in het sociaal domein zo goed als mogelijk geborgd. Ook binnen beleidsfuncties kunnen medewerkers elkaars taken gemakkelijker waarnemen, alhoewel er altijd kleine beleidstaken blijven (ook bij een grote gemeente als Haarlem).

Een uniform beleid

Veel beleid is reeds eind 2014 (in regionaal verband) geüniformeerd. Op natuurlijke momenten (aflopen van de geldigheid van beleidsnota's en verordeningen) wordt gekeken en afgestemd in hoeverre andere beleidsdocumenten geüniformeerd kunnen worden. Ervaren wordt dat zowel ambtelijk als bestuurlijk het uitgangspunt is om uniform beleid te formuleren, wat voor een groot deel van de beleidsdocumenten tot op heden gelukt is.

Daarnaast is ruimte voor het aanbrengen van couleur locale, zoals in het minimabeleid gebeurd is. In de ambtelijke gesprekken is aangegeven dat de doelstelling van het formuleren van uniform beleid (en standaardisatie van werkprocessen) en de gewenste couleur locale op gespannen voet met elkaar kunnen staan. De vraag is hoe daarmee om te gaan. Met name omdat beleid en werkprocessen in de praktijk niet los kunnen worden gezien. Daarbij merken wij op dat het komen tot uniform beleid in onze ogen niet zo zeer een doel op zich is en meer een middel om de andere doelen te bereiken.

Een betere benutting en doorontwikkeling van het arbeidspotentieel

Voormalig medewerkers van de gemeente Zandvoort ervaren dat er in Haarlem – indien gewenst – meer mogelijkheden zijn voor doorontwikkeling, in opleiding en functie, vanwege de omvang van de organisatie. De kansen en ruimte om te groeien en te specialiseren zijn toegenomen, waardoor medewerkers beter tot hun recht komen en hun capaciteiten beter worden benut. Het mogelijke nadeel dat het werk specialistischer en beperkter qua 'scope' is geworden, wordt niet als zodanig door medewerkers beleefd.

Een betere beheersing van risico's

Doordat de uitvoering van taken krachtiger is gemaakt, zijn risico's ten aanzien van de continuïteit verminderd en beter beheersbaar. Daar zijn ook andere risico's voor in de plaats gekomen, bijvoorbeeld in de afhankelijkheidsrelatie die met Haarlem is ontstaan. Verder is aangegeven dat de verbinding tussen de financiële medewerkers van Zandvoort en Haarlem nog groeiende is, en benodigde financiële inzichten nog beter kunnen worden gedeeld om risico's beter te beheersen. Tegenhanger hiervan is het uitgangspunt in de Samenwerkingsovereenkomst dat bedrijfsvoeringsrisico's bij normale bedrijfsvoering voor rekening van de gemeente Haarlem komen. Daarmee heeft de gemeente Zandvoort in beginsel haar risico's beperkt tot de overeengekomen financiële vergoeding voor taakuitvoering. Hoewel het huidige P&C-overleg de afstemming tussen beide gemeenten faciliteert, vraagt een aantal taken op het gebied van 'control' nog om nadere uitwerking. Deze onduidelijkheid maakt de beheersing van risico's kwetsbaarder.

7. Slotsom: hoofdconclusie en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn voor elk van de vier onderzoeksthema's deelconclusies geformuleerd. Voortbouwend daarop geven wij in onderstaande hoofdconclusie ons expertmatig oordeel over de taakuitvoering door Haarlem en de samenwerking weer. Vervolgens geven wij op basis van de hoofd- en deelconclusies ons advies voor een duurzame taakuitvoering op het terrein van Maatschappelijke Dienstverlening weer in aantal aanbevelingen.

7.1 Hoofdconclusie

Op basis van onze bevindingen en voornoemde deelconclusies, concluderen wij ten aanzien van de hoofdvraag:

Hoe verloopt de samenwerking op het terrein van Maatschappelijke Dienstverlening sinds de start op 1 januari 2015 ten aanzien van de uitvoering van taken door de gemeente Haarlem en de aansturing en politiek-bestuurlijke grip vanuit Zandvoort en in hoeverre is dit duurzaam?

het volgende:

De uitvoering van taken op het terrein van Maatschappelijke dienstverlening door de gemeente Haarlem voor de gemeente Zandvoort 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 gewerkt aan verbetering van de organisatie van deze toegang.

De integraliteit tussen (en soms binnen) taakvelden in het sociaal domein is nog beperkt. De verwachting is echter dat deze integraliteit – evenals die tussen beleid en uitvoering – wordt gestimuleerd door het recent onder één aansturing brengen van het gehele sociaal domein in de ambtelijke organisatie van Haarlem. Bovendien past deze constatering bij de fase van de transformatie van het sociaal domein.

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 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 raad voelt zich voldoende geïnformeerd om de taakuitvoering te kunnen monitoren. Hoewel zij (ook recent) betrokken is in opiniërende gesprekken, voelt zij zich als gevolg van interne politiek-bestuurlijke relatie en sturing nog onvoldoende in positie om daadwerkelijk (beleids)keuzes te kunnen maken.

De samenwerking heeft op alle niveaus draagvlak, waarbij kansen worden gezien voor verdere versterking en wederzijds leren. 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 op deze terreinen, bieden houvast en vertrouwen om hier op afzienbare termijn invulling aan te geven.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van onze bevindingen en daaruit getrokken conclusies hebben wij hieronder een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn (primair) gericht aan het college van B&W van Zandvoort gezien zijn verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering in het sociaal domein.

Belangrijke opmerking bij de volgende aanbevelingen is dat deze zijn opgesteld in het licht van de huidige organisatie van taken. Bij eventuele wijzigingen hierin – bijvoorbeeld door verdere ambtelijke samenwerking met de gemeente Haarlem – moeten deze aanbevelingen kritisch worden heroverwogen in termen van relevantie en toepasbaarheid.

Borg de positieve samenwerkingsrelatie en bewaak de balans met de zakelijkheid, door de gemaakte afspraken omtrent taken (en financiën) te herijken.

De samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem wordt door betrokkenen op alle niveaus gewaardeerd. Om het succes van de samenwerking op langere termijn te borgen, is het van belang om de gemaakte afspraken over de uitvoering van taken in het sociaal domein te (her)ijken, ook in financiële zin. Dit geldt zowel voor maatwerk (bij afwijkend beleid of wijze van uitvoering), waarover bij de start financiële afspraken zijn gemaakt, als voor meerwerk (extra uitgevoerde taken) en nieuwe taken, waarbij tot op heden voor een aantal gevallen aanvullende afspraken zijn gemaakt. Op die manier is de samenwerking minder afhankelijk van persoonlijke relaties en vertrouwen en wordt continuïteit gewaarborgd bij bestuurlijke wisselingen.

De in ontwikkeling zijnde Dienstverleningsovereenkomst kan daarbij behulpzaam zijn. Aanvullend achten wij het van belang dat de ambtelijke sturing op afspraken en prestaties sterker geborgd wordt.. Daarmee is het mogelijk om de continuïteit in de samenwerking beter te borgen, door deze minder afhankelijk te maken van (wisselende) persoonlijke relaties en de balans met benodigde zakelijkheid te herijken.

Realiseer een structurele verbinding tussen het sociaal domein en de uitvoering van taken in Zandvoort.

Recent zijn afspraken gemaakt over het regelmatig aansluiten van een lid van het MT Sociaal Domein van Haarlem bij het MT van Zandvoort.

Wij onderschrijven het belang van een structurele verbinding tussen het sociaal domein in Haarlem en het managementteam van Zandvoort en de uitvoering van deze afspraak. Voor Zandvoort is dit van belang om daarmee de samenhang van het sociaal domein met werkprocessen en taken in andere domeinen te borgen. Voor de ambtelijke organisatie van Haarlem heeft deelname in het Zandvoortse managementteam meerwaarde om (nader) inzicht te verkrijgen in de context en ontwikkelingen in Zandvoort.

In aanvulling adviseren wij om het Haarlemse MT-lid dat aansluit bij het MT van Zandvoort periodiek (bijvoorbeeld eens per half jaar) te laten rouleren. Dit stimuleert verdere verbinding tussen de taakvelden binnen het sociaal domein en levert zodoende een bijdrage aan de beoogde versterking van de integraliteit.

Laat het klantproces leidend zijn in de doorontwikkeling van de toegang (en in een eventueel sociaal team).

De samenwerking met Haarlem is ingegeven vanuit de noodzaak om een grotere uitvoeringskracht te realiseren. Dit principe geldt met name voor systeemgerichte taken, waarbij schaalniveau potentieel voordelen kan bieden op kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit. Voor de organisatie van de mensgerichte taken in het voorveld ('natuurlijke vindplaatsen en collectieve voorzieningen') en de toegang geldt dat deze zo dicht mogelijk en aansluitend op de specifieke ondersteuningsbehoeften van (burgers in) wijken georganiseerd moeten worden. Dit betekent dat de toegang niet noodzakelijkerwijs hetzelfde organisatie- en harmonisatieniveau kent als de systeemgerichte taken.

Wij adviseren dat de gemeente Zandvoort ten minste de volgende aandachtspunten in acht neemt bij het definitief vormgeven van de toegang tot het sociaal domein:

- a. behoud bestaande en gewaardeerde structuren voor toegang om maximaal aan te sluiten op het klantproces en de afstand tot de burger niet te vergroten. Beoordeel daarbij tot welke vormen van dienstverlening de toegang niet goed is georganiseerd, bijvoorbeeld ten aanzien van het digitale kanaal;
- b. maak bij de definitieve structuurkeuze slim gebruik van de ervaringen met de sociale wijkteams zoals deze binnen Haarlem werken. Bezie met name waarom bepaalde inrichtingskeuzes in specifieke situaties (wijken/cases) wel of niet werken;
- c. borg in dat er vanuit de toegang tot de dienstverlening (die grotendeels plaatsvindt enerzijds de ambtelijke organisatie van Haarlem en anderzijds maatschappelijke organisaties) sprake is van casus-/klantregie. Een meer generalistische aanpak in de toegang is complementair aan de meer gespecialiseerde taakuitvoering in de ambtelijke organisatie van Haarlem.

Onderzoek kans en/of noodzaak van overdracht van (beleids)taak op het terrein van (passend) onderwijs.

De keuze van de gemeente Zandvoort om de taak onderwijs niet samen met de taakuitvoering van de decentralisaties over te dragen aan Haarlem is, vanwege de daardoor beperktere aansluiting met de taak Jeugdzorg een gemiste kans. Bovendien neemt het belang van deze aansluiting toe, zoals blijkt uit landelijke evaluaties van de verschillende stelselwijzigingen.

Naast jeugdzorg is aansluiting van (passend) onderwijs op de Participatiewet essentieel. Dat geldt vooral voor de doelgroepen praktijkonderwijs en speciaal onderwijs, die een blijvend lagere loonwaarde hebben en daarmee structureel behoefte hebben aan begeleidingsinstrumenten uit de Participatiewet. Daartoe hebben deze doelgroepen (in landelijk perspectief) echter vooralsnog beperkt toegang.

Wij adviseren daarom middels een quickscan tot een concrete afweging te komen om de (beleids)taak (passend) onderwijs aanvullend onder te brengen in de ambtelijke organisatie van Haarlem. Dit borgt een betere aansluiting met de taakvelden in het sociaal domein (met name jeugd en participatiewet) en vertegenwoordiging in de diverse regionale overlegstructuren en beleidsagenda's.

Ga in gesprek met de raad over de door hen gewenste kaderstelling ten aanzien van het sociaal domein.

Om zijn kaderstellende en controlerende (en daarmee volksvertegenwoordigende) rol ten aanzien van het sociaal domein goed in te kunnen vullen, is het voor de raad van belang om:

- a. aan de voorkant van het beleidsproces over de benodigde kennis te beschikken en gedachten te vormen om kaders te kunnen stellen;
- b. te worden voorzien van voldoende en adequate informatie om aan de achterkant van het beleidsproces te kunnen monitoren.

Door raadsleden is aangegeven dat zij meer in positie zouden willen zijn om richting te kunnen geven aan het beleid. Om inzicht te verkrijgen welke onderwerpen van het sociaal domein dat betreft, adviseren wij de raad (op zijn initiatief, ondersteund door de griffie) om in gesprek te gaan met elkaar en met het college over zijn wensen ten aanzien van de vormgeving van kaderstelling. In dat gesprek kan ook worden nagegaan welke nadere informatie gewenst is, bijvoorbeeld een jaarlijks bijpraatmoment door de Adviesraad Sociaal Domein over de ervaringen van klanten.

Ten aanzien van de informatievoorziening voor de raad adviseren wij om slimme koppelingen te maken tussen beleidsdoelstellingen en prestatie-indicatoren in nota's en kwartaalrapportages. Eenduidigheid en aansluiting vergroot het inzicht in de realisatie van doelstellingen (en maatschappelijke effecten), waardoor de raad beter in positie is om kaders te stellen en te controleren.

Hef de functie van regiefunctionaris op termijn op.

Om directe communicatie en afstemming tussen medewerkers van Zandvoort en Haarlem structureel tot stand te brengen, is het niet wenselijk de hulpstructuur van regiefunctionaris voor de lange termijn te behouden. Wij adviseren om die reden deze functie op termijn (uiterlijk per 1 januari 2017) op te heffen.

Daarbij is het tempo van afbouwen en opheffen afhankelijk van de realisatie van voornoemde aanbevelingen.

Wij adviseren dat de regiefunctionaris zich (in lijn met de huidige taakinvulling) richt op het proces, zoals:

- a. onder de aandacht brengen van 'Loop der stukken' en het zijn van een actieve vraagbaak voor medewerkers van Zandvoort en Haarlem;
- b. toezien op de (verdere) totstandkoming van de aansluiting tussen bedrijfsvoeringstaken in Zandvoort en de taakuitvoering in Haarlem;
- c. verminderen van kwetsbaarheden in het proces, zoals ten aanzien van aansluiting tussen systemen.

Vanwege de focus op het proces en de bedoeling dat de organisaties en medewerkers van Zandvoort en Haarlem elkaar zelfstandig vinden, adviseren wij geen nieuw (of geactualiseerd) functieprofiel op te stellen, maar een concrete actielijst te formuleren met punten die op basis van (de aanbevelingen van) dit rapport nog gerealiseerd dienen te worden voor opheffing van de functie.

A. Overzicht overgedragen taken

Onderstaande takenlijst vormde het startpunt van de samenwerking en is opgenomen in de Samenwerkingsovereenkomst. Sinds de start is deze lijst meerdere malen aangepast.

Taak	Naar Haarlem	Blijft in Z'voort	Per wanneer
Uitvoering Participatiewet	Volledig	Niets	1-1-2015
Beleid Participatiewet	Volledig	Niets	1-1-2015
Uitvoering WMO-2015	Volledig	Niets	1-1-2015
Beleid WMO-2015	Volledig	Niets	1-1-2015
Loket Zandvoort	Volledig	Fysiek	1-1-2015
Uitvoering Jeugdzorg	Volledig	Niets	1-1-2015
Beleid Jeugdzorg	Volledig	Niets	1-1-2015
CJG Zandvoort	Volledig	Fysiek	1-1-2015
Beleid onderwijs	Voorlopig niets	Volledig	
Beleid volkshuisvesting	Voorlopig niets	Volledig	
Beleid kinderopvang	Voorlopig niets	Volledig	
Beleid sport	Voorlopig niets	Volledig	
Beleid volksgezondheid	Voorlopig niets	Volledig	
Beleid + uitvoering subsidies	Voorlopig niets	Volledig	
Zandvoorts Museum	Voorlopig niets	Volledig	
Uitvoering ISV	Voorlopig niets	Volledig	

Tabel 1 Overzicht van taken Zandvoort t.a.v. Maatschappelijke Dienstverlening en overdracht naar Haarlem zoals opgenomen in de Samenwerkingsovereenkomst.

Figuur 1. Organogram gemeente Haarlem.



C. Geraadpleegde documenten

Beleids- en begrotingsdocumenten

- a. Beleidskeuzenota Participatiewet Haarlem en Zandvoort.
- b. Beleidsnota Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2013 tot en met 2016.
- a. Beleidsregels ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie Participatiewet, IOWA en IOAZ.
- c. Beleidsregels Re-integratie Participatiewet.
- d. Beleidsregels Wet taaleis.
- e. Bewerkssovereenkomst samenwerking Zandvoort-Haarlem sociaal domein.
- f. Discussienota Sociaal team Zandvoort, 20 april 2016.
- g. Kaders en uitgangspunten Samenwerking Zandvoort – Haarlem, 20 juni 2014.
- h. Langer Zelfstandig Wonen: Van transitie naar transformatie, 4 november 2015.
- i. Mandaatbesluit samenwerking Zandvoort-Haarlem, 16 december 2014.
- j. Opinienota Minimabeleid Zandvoort 2016 – 2020.
- k. Overzicht regelingen minimabeleid en bijzondere bijstand.
- l. Participeren naar vermogen: Uitvoeringsprogramma Participatiewet juni 2015-juni 2016 Haarlem en Zandvoort.
- m. Plan van aanpak verbetering werkwijze huishoudelijke ondersteuning en dienstverlening bij toegang Wmo 2015, 2016.
- n. Programmbegroting 2015, november 2014.
- o. Programmbegroting 2016, 1 september 2015.
- p. Samenwerkingsovereenkomst Zandvoort en Haarlem inzake de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Gemeenten Zandvoort en Haarlem.
- q. Stevig op eigen benen: Beleidsplan schulddienstverlening 2016 – 2019, Gemeente Haarlem, Gemeente Zandvoort en de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken, 26 februari 2016.
- r. Transformatieprogramma Sociaal Domein Zandvoort, 2015.
- s. Uitvoeringsregels maatwerkvoorzieningen: Wet maatschappelijke ondersteuning.
- t. Voorjaarsnota 2016 (concept).

Onderzoeken en evaluaties

- a. Klantbeleving Toegang tot ondersteuning, BMC i.o.v. Gemeenten Haarlem en Zandvoort, november 2015.
- b. Onderzoek Samenwerking Sociaal Domein Haarlem – Zandvoort, WagenaarHoes i.o.v. de gemeenten Haarlem en Zandvoort, 6 september 2013.
- c. Rapportage evaluatie samenwerking sociaal domein Zandvoort – Haarlem, Gemeenten Zandvoort en Haarlem, 9 april 2015.
- d. Tevredenheid klanten Sociale Zaken 2015-2016, BMC i.o.v. Gemeenten Haarlem en Zandvoort, mei 2016 (conceptversie).

Organisatiedocumenten

- a. Brief van wethouder Nieuwenburg van 20 juli inzake Intentie samenwerking Sociale Zaken Haarlem en Zandvoort, Gemeente Haarlem, 20 juli 2012.
- b. Concernplanning 2015-2018 en Bestuursagenda in rood conform NJN 2015, 18 april 2016.
- c. Handleiding Inproces, 16 april 2014.
- d. Loop der stukken Haarlem / Zandvoort, april 2016.
- e. Memo Voorlopig organisatie bestuurlijke ondersteuning Zandvoort – Haarlem, 20 januari 2015.
- f. Motiveringsrapport Functiewaardering regiefunctionaris, 1 juli 2015.

- g. Routing B&W nota's en Raadsstukken Sociaal Domein Haarlem en Zandvoort, februari 2016
- h. Termijnagenda Sociaal Domein Zandvoort, 24 februari 2016.

Verantwoordingsdocumenten

- a. Derde kwartaalrapportage 2015: Managementinformatie Inkomen en Zorg.
- b. Informatienota: 4^e kwartaalrapportage sociaal domein.
- c. Jaarrapportage 2014: Managementinformatie Inkomen en Zorg, afdeling Maatschappelijke zaken en Dienstverlening.
- d. Jaarrekening 2015 (concept).
- e. Kwartaalrapportage 2015-I: Managementinformatie Inkomen en Zorg.
- f. Rapportage januari tot en met september 2015 pijler jeugdhulp, 5 november 2015.
- g. Tweede kwartaalrapportage 2015: Managementinformatie Inkomen en Zorg.
- h. Voortgang en planning Transformatieprogramma Sociaal Domein, februari 2016.

B&W-adviezen

- a. Beleidsregels re-integratie en ontheffing arbeidsplicht, 9 juli 2015.
- b. Beslisdocument ambtelijke samenwerking Haarlem-Zandvoort, 25 juni 2014.
- c. Calamiteitenprotocol Sociaal Domein, 18 augustus 2015.
- d. Decentralisaties sociaal domein: beleidskeuzes, 2 december 2013.
- e. Intentieverklaring ambtelijke samenwerking Haarlem – Zandvoort, 2 december 2013.
- f. Participeren naar vermogen, 9 juli 2015.
- g. Project De Verbeelding afronding fase 2 en vervolg, 4 februari 2015.
- h. Uitvoeringsbesluiten samenwerking Haarlem-Zandvoort Sociaal domein, 9 december 2014.
- i. Uitvoeringsregels en –besluit Wet maatschappelijke ondersteuning 2016, 10 december 2015.
- j. Toegang Sociaal Domein 2015, 10 november 2014.
- k. Wet taaleis, 8 december 2015.

Raadsvoorstellen

- a. Ambtelijke samenwerking Haarlem - Zandvoort sociaal domein, 18 november 2014.
- b. Ambtelijke samenwerking Haarlem - Zandvoort sociaal domein: Bijlage Financiële afspraken, 18 november 2014.
- c. Beleidsplan Schulddienstverlening "Stevig op eigen benen", 2016-2019, 25 april 2016.
- d. Verordeningen sociaal domein 2015, 16 september 2014.

Overig

- a. Derde voorgangsrapportage TSD (Transitiecommissie Sociaal Domein): 'Mogelijk maken wat nodig is', september 2015.
- b. Movisie, Sociale (wijk) teams in beeld, maart 2016.
- c. Overall rapportage sociaal domein. Rondom de transitie, SCP, 18 mei 2016.
- d. Vierde voortgangsrapportage TSD: 'Eén sociaal domein', maart 2016.

Websites

- a. www.haarlem.nl/haarlempas.
- b. www.loketzandvoort.nl.

D. Geïnterviewde personen

De analyses in dit rapport zijn mede tot stand gekomen op basis van constructieve gesprekken die de onderzoekers mochten voeren met de volgende betrokkenen:

- a. Afvaardiging vanuit de gemeenteraad van Zandvoort.
- b. Dhr. G.J. Bluijs en dhr. G. Kuipers, wethouders gemeente Zandvoort.
- c. Mevr. A. Griekspoor, gemeentesecretaris Zandvoort.
- d. Afvaardiging van het Managementteam gemeente Zandvoort.
- e. Afvaardiging van het Managementteam Sociaal Domein gemeente Haarlem.
- f. Mevr. A. van Leeuwen, regiefunctionaris gemeente Zandvoort.
- g. Dhr. P. Haker, voormalig regiefunctionaris gemeente Haarlem.
- h. Afvaardiging van medewerkers bedrijfsvoering en griffie gemeente Zandvoort.
- i. Afvaardiging van medewerkers bedrijfsvoering Sociaal Domein gemeente Haarlem.
- j. Afvaardiging van medewerkers op het vlak van WMO gemeente Haarlem (met schriftelijke inbreng van de medewerkers uitvoering WMO).
- k. Afvaardiging van medewerkers op het vlak van Jeugd gemeente Haarlem.
- l. Afvaardiging van medewerkers op het vlak van Participatie gemeente Haarlem.

E. Beleidsdoelstellingen

Sociaal Domein

Programbegroting 2015

Programma 1: Maatschappij en zorg

Hoofddoelstelling:

Het ontwikkelen van een optimaal sociaal leefklimaat gericht op het welbevinden van de inwoners en het garanderen van een aanvaardbaar bestaansniveau.

Inkomensvoorzieningen en werkgelegenheid

Subdoelen:

- a. Het garanderen van een aanvaardbaar bestaansminimum voor inwoners van Zandvoort
- b. Kansen op een baan vergroten voor burgers met een uitkering
- c. Het terugdringen van het oneigenlijk gebruik en misbruik van sociale voorzieningen

Maatschappelijke ondersteuning

Subdoelen:

- a. Een algemeen toegankelijk aanbod van basisvoorzieningen, afgestemd op de vraag
- b. Verhogen kwaliteit van dienstverlening en betere toegang bieden tot aanbod van voorzieningen
- c. Deelname van de jeugd aan de samenleving en bevorderen van een leefklimaat waarin ontwikkeling en opvoeding voor jongeren zo optimaal mogelijk is

Vluchtelingen

Subdoelen:

- a. Het bevorderen van het zelfstandig verwerven van inkomen
- b. Het bevorderen van de huisvesting van statushouders

Volksgezondheid

Subdoelen:

- a. Het bevorderen van de volksgezondheid en het voorkomen en beperken van de gevolgen van ziekten (wettelijke taak)
- b. Lokale, kleinschalige, toegankelijke en klantvriendelijke vorm van gezondheidszorg bieden met een tijdens het hoogseizoen continu bezette huisartsenpost annex apotheek in Zandvoort

Programbegroting 2016

Programma 1: Sociaal Domein

Werk en inkomen

Hoofddoelstelling:

Zelfredzaamheid van Zandvoortse burgers die dat nodig hebben bevorderen op het terrein van werk, inkomen en schulden.

Subdoelen:

- a. Het versterken van de economische en sociale omgeving
- b. Het vergroten van de werkgelegenheid
- c. Dat inwoners (met een klein inkomen) meedoen in de samenleving
- d. Dat de inwoners die het nodig hebben gebruik maken van de voorzieningen voor inkomensondersteuning en participatie
- e. Dat inwoners (met schulden) duurzaam uit de financiële problemen blijven

Ondersteuning en zorg

Hoofddoelstelling:

Ondersteunen en zorg leveren bij problemen en beperkingen vanuit eigen kracht van de Zandvoorters, zodat zij zoveel mogelijk mee kunnen blijven doen in de samenleving.

Subdoelen:

- a. Adequate zorg en ondersteuning aan wie dat nodig heeft (voor jong en oud)
- b. Een voor iedereen betaalbare zorg, waaraan naar draagkracht wordt bijgedragen
- c. Verhogen van de kwaliteit van dienstverlening
- d. Het bevorderen van de volksgezondheid en het voorkomen en beperken van ziekten (wettelijke taak)
- e. Het bevorderen van persoonlijk welzijn, ontwikkeling en educatie, als fundament voor onze samenleving

Maatschappelijke ondersteuning

Hoofddoelstelling:

Deelname aan de dagelijkse samenleving organiseren om zoveel mogelijk Zandvoorters mee te laten doen en de regie over hun eigen leven blijven te realiseren.

Subdoelen:

- a. Bevorderen dat inwoners deelnemen aan de samenleving
- b. Versterken van sociale netwerken
- c. Bevorderen van inzet van vrijwilligers
- d. Ondersteuning van mantelzorgers
- e. Het bevorderen van persoonlijk welzijn, ontwikkeling en educatie, als fundament voor onze samenleving

Meer informatie over deze rapportage of onze dienstverlening?

SeinstravandeLaar B.V.

Organisatieadviseurs voor de publieke sector
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

www.seinstravandelaar.nl
@Seinstra_vdLaar

Joost Janssen

Projectleider

j.janssen@seinstravandelaar.nl
06 53 78 07 85