

Risico-inventarisatie Samenwerking Haarlem – Zandvoort

Deze risico-inventarisatie heeft betrekking op de voorgenomen ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Haarlem en Zandvoort vanaf 1 januari 2018. Ten behoeve van de behandeling van de zienswijze van de raad is eerder al een risico-inventarisatie opgesteld omtrent het in 2017 lopende project om de samenwerking te realiseren. In die inventarisatie zijn de volgende vier risico's inclusief beheersmaatregelen beschreven:

1. Invoering per 1 januari 2018 wordt niet gehaald;
2. Overdracht van werkwijzen en werkvoorraden is onvoldoende geregeld;
3. De projectuitgaven kunnen niet binnen de bestaande begroting worden gedekt;
4. De dienstverlening aan bestuur, burgers en bedrijven komt tijdelijk in de knel.

Zoals de eerdere inventarisatie beperkt ook deze inventarisatie zich tot specifieke risico's die op de samenwerking betrekking hebben; de gebruikelijke risico's - zoals het uitvallen van medewerkers door ziekte e.d. - die samenhangen met een normale bedrijfsactiviteit blijven achterwege. Bij elk risico worden één of meer maatregelen aangegeven die het specifieke risico beogen te verminderen.

Verder behandelt deze inventarisatie risico's vanuit het oogpunt en de belangen van Haarlem. Gezien de samenwerking en het gemeenschappelijke doel zijn dit echter ook risico's die voor Zandvoort kunnen gelden. De vermelde maatregelen ter vermindering van risico's zullen dan ook zoveel mogelijk met de samenwerkingspartner Zandvoort worden genomen. Eventuele risico's die voortvloeien uit de overeenkomst tussen Zandvoort en Spaarnelanden zijn in deze inventarisatie niet betrokken.

In het algemeen worden de risico's beperkt door het feit dat Haarlem en Zandvoort al per 1 januari 2015 een ambtelijke samenwerking op het gebied van het Sociaal Domein zijn aangegaan. De ervaringen die daarbij zijn opgedaan en de goede bestuurlijke en ambtelijke contacten die in dat kader zijn gelegd, vormen een prima basis voor een succesvolle uitvoering van de nu voorgenomen verdere samenwerking, al is de impact voor beide gemeenten nu omvangrijker en tevens complexer van aard.

Risico A: De samenwerkingsdoelen worden niet / onvoldoende bereikt

Zandvoort wil haar bestuurskracht versterken en de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening aan haar burgers verzekeren. Na onderzoek kwam een ambtelijke samenwerking met Haarlem als beste optie naar voren. Haarlem ziet samenwerking in de regio als haar verantwoordelijkheid en verwacht dat de ambtelijke samenwerking leidt tot verdere professionalisering van de organisatie en tot kostenvoordelen. Afgesproken is om de samenwerking na vier jaar te evalueren en ook tussentijds beknopt te evalueren.

Het risico bestaat dat uit de evaluatie(s) blijkt dat de samenwerking niet of onvoldoende leidt tot het realiseren van beoogde doelen van beide partijen.

Beheersmaatregel: er is voorzien in periodiek overleg op bestuurlijk en ambtelijk niveau over de samenwerking. Daarnaast is ook voorzien in een aantal evaluaties om de samenwerking en de bijbehorende doelen met elkaar te beoordelen. Mocht blijken dat één van partijen van mening is dat die doelen tot dan toe onvoldoende worden bereikt, dan zullen nieuwe afspraken worden gemaakt; de consequenties van die afspraken zullen tevens duidelijk in beeld worden gebracht.

Risico B: De Zandvoortse “Couleur locale” wordt niet/onvoldoende gerealiseerd

Zandvoort wenst bestuurlijke grip en Haarlems respect voor de couleur locale als 2^e badplaats van Nederland. Tijdens de voorbereidende werkzaamheden is het begrip “Couleur locale” regelmatig genoemd en als afwijking van Haarlems beleid of werkwijze ingebracht. Daarbij werd duidelijk dat dit begrip voor velerlei uitleg vatbaar is; het ontbreken van een uitgewerkte visie speelde daarbij een rol.

Het risico is aanwezig dat de term “couleur locale” een te theoretisch begrip blijft waardoor verwachtingen en ambities in de praktijk niet worden gerealiseerd. Ook is het risico aanwezig dat Zandvoort bij de praktische invulling van het begrip een hoger ambitieniveau nastreeft dan het op grond van de eigen inbreng mag verwachten.

Beheersmaatregel: Zandvoort heeft een Dienstverleningskader Zichtbaar Zandvoort opgesteld dat (mede) tot doel heeft om te beschrijven wat de couleur locale inhoudt. Daarin beschrijft Zandvoort de eigenheid van de gemeente en de wijze waarop de ambtelijke organisatie van Haarlem daar straks mee omgaat.

Risico C: De overgedragen personeelsformatie blijkt onvoldoende en/of de overgekomen medewerkers voldoen niet aan de Haarlemse maatstaven

Zandvoort draagt per 1 januari 2018 vrijwel haar gehele (begrote) personeelsformatie over aan de Haarlem; tegelijkertijd neemt Haarlem vrijwel alle medewerkers van Zandvoort in vaste dienst.

Daarnaast verschillen de beide organisaties van elkaar, niet alleen in grootte maar ook in de indeling. Medewerkers in Zandvoort die nu beschikken over een breder assortiment taken worden straks mogelijk belast met taken van een meer specialistisch karakter. De overdracht van personeel vindt plaats zonder selectie op geschiktheid of kwaliteit voor de werkzaamheden binnen de Haarlemse organisatie..

Het risico bestaat dat medewerkers van Zandvoort in kwalitatieve zin niet of onvoldoende passen in de functie waarin zij worden geplaatst.

Beheersmaatregel: in het Sociaal plan is geregeld dat Haarlem de beschikking krijgt over de personeelsdossiers van de afgelopen twee jaar zodat Haarlem is geïnformeerd over het recente functioneren van de overgedragen medewerkers. Mocht sprake zijn van een verschil tussen de competenties van de medewerker en de noodzakelijke competenties voor zijn of

haar functie in Haarlem, dan zal het management in samenspraak met de medewerker zorgen voor een passende oplossing zoals in Haarlem gebruikelijk.

Overigens verwacht Haarlem dat de kwaliteit en het functioneren van overgedragen Zandvoortse medewerkers over het algemeen gelijk is aan de kwaliteit en het functioneren van de Haarlemse medewerkers. Dat is onze ervaring in het kader van de samenwerking op het gebied van het Sociaal domein en ook bij de huidige voorbereidende werkzaamheden in de verschillende projectgroepen.

Risico D: De dienstverlening aan bestuur, burgers of bedrijven voldoet niet aan de verwachtingen

Continuïteit en kwaliteit van dienstverlening aan bestuur, burgers en bedrijven van Zandvoort is een vereiste voor het succes van de samenwerking. Om duidelijkheid te krijgen over enerzijds de Zandvoortse wensen en verwachtingen en over anderzijds de mogelijkheden binnen de Haarlemse kaders heeft afstemming tussen beide partners plaatsgevonden.

Het risico bestaat dat - ondanks de voortvarendheid waarmee met name het dienstverleningshandvest is opgesteld - in de praktijk blijkt dat in die afstemming zaken over het hoofd zijn gezien. Daarnaast is het risico aanwezig dat de werkelijke dienstverlening van Haarlem aan Zandvoort op onderdelen niet voldoet aan de afspraken of aan de Zandvoortse verwachtingen.

Beheersmaatregel: in de Gemeenschappelijke regeling ambtelijke samenwerking Zandvoort-Haarlem is voorzien in regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg. In het Dienstverleningshandvest is geregeld dat de secretaris van Zandvoort deel neemt aan de overleggen van de Haarlemse directie mede ten behoeve van de behartiging van het belang van de eigenheid van Zandvoort. Het is aan de deelnemers van deze overleggen om hiervan gebruik te maken, zeker indien sprake zou zijn van een tekortkoming in de dienstverlening. Mocht desondanks een geschil resteren, dan voorziet artikel 13 van de Gemeenschappelijke Regeling in een geschillenregeling.

Overigens worden klachten van burgers en bedrijven uit de gemeente Zandvoort over de dienstverlening door het college van burgemeester en wethouders van Haarlem in behandeling genomen overeenkomstig de Haarlemse klachtenregeling (Dienstverleningshandvest artikel 16).

Maar allereerst is het de taak van het Haarlemse management te zorgen dat de dienstverlening van voldoende niveau is en blijft.

Risico E: De samenwerking kost meer dan verwacht of levert onvoldoende financiële voordelen op

Om inzicht te krijgen in de kosten en de mogelijke financiële voordelen van een samenwerking is in 2015 een Business Case uitgevoerd die door een externe deskundige is gevalideerd; de resultaten zijn in najaar 2015 aan de Zandvoortse raad gepresenteerd. De conclusie was dat samenwerking – onder de destijds gestelde voorwaarden en aannames – voor beide gemeente financieel mogelijk was en zelfs enige financiële voordelen kon opleveren. Tijdens de voorbereidende werkzaamheden is het resultaat van de Business Case als uitgangspunt genomen; tevens heeft Haarlem aan Zandvoort een efficiencyvoordeel van € 500.000 per jaar gedurende 2018, 2019 en 2020 toegezegd. Voor het behalen van werkelijke efficiencyvoordelen is de mate van harmonisatie van werkwijzen en in mindere mate van beleid een graadmeter.

Desondanks is niet uit te sluiten dat in de praktijk blijkt dat de verwachte efficiencyvoordelen niet worden behaald of dat wensen van Zandvoort hebben geleid tot hogere werkelijke kosten waardoor het verwachte (en beperkte) financiële voordeel voor Haarlem omslaat in een structureel financieel nadeel. Ook nieuwe ontwikkelingen, zoals de invoering van de Omgevingswet en de noodzakelijke verdergaande digitalisering, brengen financiële risico's met zich mee die momenteel nog niet volledig zijn te overzien.

Overigens beperken de financiële risico's voor Haarlem zich tot de organisatiekosten, met name de personeelskosten. De Zandvoortse programmaprojecten zijn en blijven voor rekening en risico van Zandvoort, evenals de in dienst van Zandvoort achterblijvende ambtenaren en het eigendom van het raadshuis in Zandvoort.

Beheersmaatregelen:

- Harmonisatie van werkwijzen en in mindere mate van beleid dient de komende jaren prioriteit te krijgen om de uitvoeringskosten te beperken en werkelijke efficiencyvoordelen te realiseren.
- In komende jaren vrijkomende vacatures die betrekking hebben op de van Zandvoort overgedragen personeelsformatie worden alleen met voorafgaande toestemming van de Algemeen Directeur van Haarlem vervuld.
- Bewaking van de afgesproken kaders, monitoring van de werkelijke kosten en volgen van nieuwe ontwikkelingen.
- Aanvullende Zandvoortse wensen en/of nieuwe taken worden financieel vertaald en via de reguliere P&C-cyclus ter besluitvorming voorgelegd. Verwezen wordt naar artikel 9, vijfde lid van het Dienstverleningshandvest.

Risico F: Het onderlinge vertrouwen stagneert of daalt met nadelige gevolgen voor de samenwerking

Een samenwerking valt of staat met het onderlinge vertrouwen tussen de samenwerkende partners, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Dat vertrouwen is al vanaf de start van de samenwerking op het gebied van het Sociaal Domein aanwezig en is sindsdien verder gegroeid. Ervaringen uit het verleden bieden echter geen garanties voor de toekomst. Gemeentebesturen en ambtelijke organisaties veranderen en externe factoren wijzigen waardoor het onderlinge vertrouwen kan stagneren of zelfs dalen, met mogelijk gevolgen voor de samenwerking in de praktijk.

Beheersmaatregel: voortzetting van de goede formele en informele contacten op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Het is aan te raden om de huidige bestuurlijke regiegroep en ambtelijke stuurgroep gedurende het gehele jaar 2018 voort te zetten om ook het eerste jaar van de samenwerking goed te monitoren en zo nodig bij te sturen.

Risico G: De samenwerking wordt beëindigd

De mogelijkheid bestaat dat Zandvoort en/of Haarlem de samenwerking in de toekomst willen beëindigen, bijvoorbeeld door besluitvorming als gevolg van politiek-bestuurlijke veranderingen of door het aangaan van andere samenwerkingsverbanden. De kans dat deze situatie zich voordoet is weliswaar zeer klein, maar niet onmogelijk.

In geval van beëindiging van de samenwerking is een ontvlechting nodig van taken, mensen en middelen. Dat is een ingewikkelde operatie, die mede wordt bepaald door de redenen van de beëindiging en door wie het initiatief wordt genomen tot beëindiging. In de gemeenschappelijke regeling is daarom alleen een algemene bepaling in artikel 15 opgenomen over een eventuele opheffing van de regeling. De regeling voorziet in het opstellen van een opheffingsplan en de verplichting voor Zandvoort tot deelneming in de financiële en personele gevolgen van de opheffing.

Beheersmaatregel: in de gemeenschappelijke regeling is geregeld dat er na twee en vier jaar een evaluatie plaatsvindt en dat opheffing de eerste vijf jaar niet mogelijk is. Indien in de eerste vijf jaar het gevoel ontstaat bij een van beide of beide gemeenten dat het ongewenst is om de samenwerking voort te zetten, dan kan vanaf dat moment gewerkt worden aan een ontvlechting, waarbij het streven is om dit met zo min mogelijk extra kosten gepaard te laten gaan. De regeling voorziet in externe opstelling van dat plan en in een geschillenregeling.