



Raadsstuk

Onderwerp: Zienswijze ambtelijke samenwerking Haarlem - Zandvoort
BBV nr: 2016/518825

1. Inleiding

Op 1 november 2016 heeft het college van Zandvoort zijn eindvisie *De ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort* vastgesteld. Op basis van deze visie heeft het college van Zandvoort ons per brief verzocht om per 1 januari 2018 de Zandvoortse ambtelijke dienstverlening op ons te nemen. Het college is bereid dit te doen en vraagt aan de raad om zijn zienswijze te geven op het voorgenomen besluit tot ambtelijke samenwerking met Zandvoort.

Verzoek van Zandvoort

De gemeente Zandvoort wil haar lokale autonomie behouden, haar bestuurskracht versterken en de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening aan haar burgers verzekeren. Uit onderzoeken hoe dit het beste kan, is een volledige ambtelijke samenwerking met Haarlem als beste optie naar voren gekomen. Dit borduurt voort op het uitvoeren van de werkzaamheden door Haarlem voor Zandvoort in het sociaal domein vanaf 2015, de start van de drie decentralisaties. Bij die keuze tot samenwerking was vooral de kwaliteit en continuïteit van de bedrijfsvoering en van de dienstverlening aan de inwoners van Zandvoort van belang. Met de keuze voor volledige ambtelijke samenwerking komt daar het behoud van de Zandvoortse lokale autonomie, met grip en respect voor de couleur locale, als motief bij. Daarom heeft Zandvoort nu het verzoek gedaan tot een ambtelijke fusie van beide organisaties.

Welwillende opstelling van Haarlem

Vanaf de eerste signalen uit Zandvoort dat zij samenwerking met andere gemeenten zoekt, heeft Haarlem zich welwillend uitgelaten over de mogelijkheid van ambtelijke samenwerking. Deze welwillendheid heeft zich vertaald in het overnemen van de werkzaamheden in het sociaal domein en ook op andere gebieden verricht Haarlem al werkzaamheden voor Zandvoort. Haarlem doet dit niet vanwege financieel of ander gewin, maar omdat wij een goede samenwerking in de regio Zuid-Kennemerland mede als onze verantwoordelijkheid zien. De kwaliteit van de dienstverlening aan de inwoners van Haarlem zal tenminste gelijk blijven en de kosten ervan voor onze inwoners zullen niet stijgen.

Voordelen van samenwerking

Hoewel Haarlem de ambtelijke fusie niet doet vanwege financieel of ander gewin, treden er wel voordelen op. De ambtelijke fusie leidt tot een verdere professionalisering van de organisatie, omdat het ineenvlechten van de werkzaamheden het nodig maakt om de bestaande wijze van uitvoeren kritisch te bezien. Ook is de verwachting dat voor sommige werkzaamheden de schaalvergroting leidt tot kostenvoordelen voor beide gemeenten. Daarnaast maakt de samenwerking het mogelijk om sommige kosten te delen, die nu nog door beide gemeenten afzonderlijk worden gemaakt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om kosten voor de aanschaf van apparatuur, programmatuur en licenties, evenals raamcontracten voor diverse vormen van dienstverlening. Er kan op sommige terreinen ook sprake zijn van een gunstiger staffelkorting, nu het verzorgingsgebied met 10% toeneemt. En niet in de laatste plaats biedt de samenwerking mogelijkheden voor het efficiënter en effectiever uitvoeren van de MRA-agenda en het promoten van Zandvoort als Amsterdam-beach, waar ook Haarlem voordeel van heeft.

Besluitvormingstraject

Mede op basis van de bespreking in de commissie Bestuur van 27 oktober van onze brief van 24 augustus en de vragen die toen zijn gesteld, willen wij u inzicht geven in het vervolg van dit proces. Daartoe hebben wij een stappenplan opgesteld, dat als bijlage bij dit raadsstuk is opgenomen. Het vaststellen van een zienswijze is de eerste bestuurlijke stap van Haarlem in het proces om te komen tot ambtelijke samenwerking. Aan de ondernemingsraad is advies gevraagd over het voorgenomen besluit tot samenwerking. Na deze zienswijze neemt het college een definitief besluit in januari 2017 en volgt de uitwerking daarvan door beide ambtelijke organisaties onder verantwoordelijkheid en bevoegdheid van beide colleges. Het eerstvolgende beslismoment voor de raad is het geven van toestemming voor de juridische vorm waarin de samenwerking wordt gegoten.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

- 1) Om als zienswijze aan het college mee te geven:
 - a) dat de voorgenomen ambtelijke samenwerking tussen Haarlem en Zandvoort recht doet aan de verantwoordelijkheid die Haarlem heeft voor een goede samenwerking in de regio Zuid-Kennemerland;
 - b) dat de raad vertrouwen heeft in de capaciteiten van de organisatie om de dienstverlening aan het bestuur en de burgers van Zandvoort uit te voeren;
 - c) dat de raad met instemming kennis neemt van de uitgangspunten van het college voor het vormgeven van de samenwerking,
- 2) De raad over de voortgang periodiek te laten informeren door het college.

3. Beoogd resultaat

Het college betreft de zienswijze van de raad bij haar besluit over ambtelijke samenwerking met Zandvoort. De beoogde samenwerking leidt tot een invoeging van de ambtelijke organisatie van Zandvoort in die van Haarlem per 1 januari 2018. Daarmee waarborgt Zandvoort de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening aan haar inwoners, met behoud van haar bestuurlijke zelfstandigheid en met grip en respect voor Zandvoortse couleur locale. Haarlem neemt met de ambtelijke samenwerking haar verantwoordelijkheid voor een goede samenwerking in de regio.

4. Uitgangspunten en argumenten

Het college hanteert voor het vormgeven van de beoogde ambtelijke samenwerking de volgende uitgangspunten en argumenten.

- 1) *Haarlem neemt het volledige takenpakket van Zandvoort over, met uitzondering van het takenpakket van de gemeentesecretaris, de griffie en de taken op het gebied van Dagelijks Onderhoud en Beheer (DBOR)*
Zandvoort heeft de afgelopen periode onderzocht op welke wijze de continuïteit en kwaliteit van de andere ambtelijke werkzaamheden het best kan worden gewaarborgd. Uit meerdere mogelijkheden is daar als beste optie uitgekomen een volledige ambtelijke samenwerking met Haarlem. Dit gebeurt door middel van het in Haarlemse dienst komen van de medewerkers van Zandvoort, met uitzondering van de gemeentesecretaris

(wettelijk voorgeschreven functie), de griffie (orgaan van de gemeenteraad) en de taken op het gebied van Dagelijks Onderhoud en Beheer (DOB). De DOB-taken zullen worden uitbesteed aan Spaarnelanden, omdat Haarlem deze taken ook aan Spaarnelanden heeft uitbesteed. Overige (groot) onderhoudstaken zullen waar mogelijk worden gevoegd in de bestaande contracten met andere partners. Op deze wijze is het straks mogelijk de bijbehorende aansturende werkzaamheden voor beide gemeenten op eenzelfde manier uit te voeren door Haarlemse ambtenaren. Lopende contracten zijn inmiddels geïnventariseerd en in overleg met Zandvoort zal worden gezien hoe daar in de toekomst verder mee om te gaan.

2) *Haarlem neemt het personeel van Zandvoort in Haarlemse dienst, op basis van een door Zandvoort met het Georganiseerd Overleg af te sluiten en te betalen sociaal plan*

De ambtelijke samenwerking betekent dat 80 tot 100 werknemers van Zandvoort in dienst komen van Haarlem. Met het Georganiseerd Overleg (de vakbonden) zal hiervoor door Zandvoort een sociaal plan worden opgesteld, vergelijkbaar met het plan dat is opgesteld voor het sociaal domein. De kosten daarvan komen voor rekening van Zandvoort. De beide ondernemingsraden zullen bij de integratie worden betrokken; de ondernemingsraden hebben inmiddels beide een positief advies afgegeven. De raad heeft deze adviezen betrokken bij deze zienswijze. Het Georganiseerd Overleg zal worden betrokken bij de ambtelijke fusie waar het hun bevoegdheden betreft. Dat is op het moment van afgeven van deze zienswijze door de raad nog niet aan de orde geweest.

3) *De dienstverlening aan beide gemeenten door één ambtelijke organisatie gebeurt volgens de in Haarlem gehanteerde werkwijzen*

Het is voor de ambtelijke organisatie straks ondoenlijk om intern twee verschillende werkwijzen voor hetzelfde onderwerp te moeten hanteren. Dat zou betekenen dat er feitelijk twee gescheiden organisaties onder één dak ontstaan en dat is niet de bedoeling. In de gesprekken over samenwerking met Zandvoort onderschrijven zowel het bestuur als de ambtelijke organisatie van Zandvoort dit uitgangspunt. Op inhoudelijk gebied blijft het mogelijk dat beide gemeenten een verschillend beleid voeren op hetzelfde beleidsterrein, waarvan ieder ook haar eigen deel betaalt. Op grond van dit uitgangspunt verwachten wij dat de integratie van werknemers en werkzaamheden geen grote gevolgen zal hebben voor de organisatie van Haarlem. Onze organisatie zal met iets minder dan 10% groeien, met ervaren werknemers uit Zandvoort. Vrijwel alle werkzaamheden die zij nu in Zandvoort uitvoeren, worden immers nu ook al in Haarlem uitgevoerd. Nieuw voor onze medewerkers zijn met name het strand, het circuit en de grote stroom toeristen. Dat zijn heel interessante uitbreidingen van het takenpakket voor Haarlemse medewerkers en afdelingen. Omgekeerd is voor de medewerkers van Zandvoort de grootstedelijke problematiek van Haarlem en de grotere schaal een nieuwe uitdaging. Dat biedt mogelijkheden voor een wederzijdse kruisbestuiving. De ervaring in het sociaal domein heeft geleerd dat medewerkers goed in onze organisatie worden opgenomen.

4) *De samengevoegde organisatie kent een eenduidige aansturing door de gemeentesecretaris / algemeen directeur van Haarlem*

Zandvoort behoudt de functie van gemeentesecretaris met de bijbehorende wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De verantwoordelijkheid voor de aansturing van de samengevoegde organisatie ligt bij de gemeentesecretaris / algemeen directeur van Haarlem.

- 5) *Voor het college van Zandvoort worden aanspreekpunten binnen de organisatie aangewezen*

Een van de ervaringen met de dienstverlening voor Zandvoort in het sociaal domein is dat het belangrijk is om te zorgen dat de collegeleden van Zandvoort weten bij wie ze terecht kunnen met vragen en voor ondersteuning. Daarom zal daarover voor de start van de samenwerking duidelijkheid worden gegeven. Dat is niet alleen goed voor de collegeleden van Zandvoort, maar ook voor de organisatie, omdat medewerkers dan weten wie zij binnen de organisatie over een Zandvoorts onderwerp kunnen benaderen.

- 6) *Huisvesting van de in te voegen medewerkers gebeurt in de bestaande gemeentelijke kantoorpanden en het stadhuis*

Qua huisvesting is het de bedoeling dat het grootste deel van de medewerkers van Zandvoort in de gemeentelijke kantoren in Haarlem komt werken. Wij verwachten dat de nog beschikbare ruimte in onze gebouwen (Raakspoort, Zijlpoort en Stadhuis) met wat passen en meten voldoende zal zijn. De kosten van inrichten van tot nu toe ongebruikte etages van de Zijlpoort en eventuele andere aanpassingen worden betaald uit de vergoeding voor overhead die Zandvoort betaalt. Een aantal medewerkers zal op locatie in Zandvoort werkzaamheden gaan verrichten, bijvoorbeeld de loketfuncties voor burgers en bedrijven en de directe ondersteuning van het bestuur van Zandvoort. Dat hoeven niet per se medewerkers te zijn die uit de Zandvoortse organisatie overkomen. De gemeentesecretaris, de griffier en de medewerkers van de griffie van Zandvoort blijven in dienst van Zandvoort en blijven dus ook in Zandvoort gehuisvest.

- 7) *De kosten van het integratieproces worden betaald door Zandvoort*

Zandvoort draagt de kosten van het vormgeven van de samenwerking, die immers op haar verzoek tot stand komt. Zandvoort heeft hiervoor in haar begroting budget opgenomen van €3,7 miljoen. Uit dit budget worden zowel de transitiekosten betaald als de kosten van het sociaal plan. Haarlem is bereid om als uitzondering op deze regel de kosten van ambtelijke inzet voor eigen rekening te nemen, tenzij medewerkers voor meer dan 50% van hun tijd gedurende meer dan drie maanden moeten worden vrijgemaakt en Haarlem hiervoor capaciteit moet inhuren. In dat geval vindt nader overleg plaats over de verdeling van de kosten.

- 8) *Voor het zomerreces 2017 wordt de juridische vormgeving van de samenwerking inclusief afspraken over dienstverlening vastgelegd. De raden worden daarbij betrokken op de wijze die past bij de juridische vormgeving.*

Er zijn in den lande diverse voorbeelden van samenwerking tussen gemeenten, bijvoorbeeld Beemster & Purmerend &, Ten Boer & Groningen en Aalsmeer & Amstelveen. Uit een ambtelijke verkenning komt een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een centrumgemeente-constructie als meest kansrijke mogelijkheid naar voren. Deze constructie betekent dat er géén organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid ontstaat, met een eigen bestuur en eigen personeel. De beoogde gemeenschappelijke regeling regelt alleen op bestuurlijk niveau de samenwerking tussen beide gemeenten. De verantwoordelijkheid voor en de aansturing van het ambtelijk apparaat, inclusief de medewerkers van Zandvoort die in Haarlemse dienst komen, is voorbehouden aan het bestuur van Haarlem. De afspraken over dienstverlening kunnen dan in een dienstverleningshandvest worden opgenomen. Samen met Zandvoort zal een definitieve keuze worden gemaakt en uitgewerkt. Als de keuze valt op een gemeenschappelijke

regeling, dan zal aan beide raden om toestemming worden gevraagd, conform de Wet gemeenschappelijke regelingen.

9) *De start van de samenwerking is 1 januari 2018*

Zandvoort heeft een evaluatie Maatschappelijke Dienstverlening uitgevoerd over de uitvoering van de werkzaamheden door Haarlem voor Zandvoort. Hieruit blijkt dat de uitvoering goed verloopt. Voor Zandvoort is dat reden om er vertrouwen in te hebben dat ook de overdracht aan Haarlem van de andere werkzaamheden een goede keuze is. Haarlem heeft bestuurlijk geen bemoeienis gehad met de evaluatie aangezien het hier gaat om uitvoering onder verantwoordelijkheid van het Zandvoortse college. Overigens zijn de direct betrokken Haarlemse medewerkers in dit onderzoek eveneens bevraagd. Uit eigen waarneming is het college van mening dat de integratie van medewerkers en werkzaamheden van Zandvoort in de eigen organisatie goed is verlopen, behoudens enkele aanloopproblemen. Het college verwacht op basis van deze ervaringen dat ook de integratie van de andere werknemers en werkzaamheden van Zandvoort goed mogelijk is per 1 januari 2018.

10) *Evaluatie in tweede en vierde jaar*

Het college van Zandvoort heeft in zijn besluit over samenwerking opgenomen dat na het tweede jaar van de samenwerking een beknopte tussenevaluatie wordt gehouden, gevolgd door een evaluatie in het vierde jaar. Het college van Haarlem neemt dit eveneens als uitgangspunt voor het vormgeven van de samenwerking.

5. Financiën

Met Zandvoort is een efficiencykorting overeengekomen van €500.000,- met ingang van de samenwerking per 1-1-2018. Daarin is de efficiencykorting voor het sociaal domein dan ook verwerkt. Per saldo is de verwachting dat *bij aanvang* van de verdergaande samenwerking het voor Haarlem daarboven nog een financieel voordeel van €250.000 oplevert. Uitgangspunt bij deze berekeningen is dat wij alle formatieplaatsen met uitzondering van de onder 4.1 genoemde categorieën overnemen. Wij zijn bereid om alle medewerkers in vaste dienst over te nemen.

Wij zijn tevens bereid om ook medewerkers in tijdelijke dienst, mits zij goed functioneren, over te nemen. Wij verwachten de formatie verder terug te kunnen brengen waardoor een aanvullend voordeel ontstaat dat de eerste drie jaar aan Haarlem toevalt. Na de genoemde periode wordt een eventueel verdergaand financieel voordeel op basis van een nader te bepalen verdeelsleutel verdeeld.

Daarnaast nemen de overheadkosten in absolute zin toe maar zal de van Zandvoort ontvangen vergoeding ruimte geven om onze overhead -waaronder ook huisvesting - per saldo te verminderen, hetgeen op termijn een aanvullend financieel voordeel zal opleveren.

6. Risico's en kanttekeningen

Kwaliteit van de organisatie

Zandvoort heeft een bestuurskrachtonderzoek laten uitvoeren om een onderbouwde keuze te kunnen maken over de toekomst van haar ambtelijke organisatie. Het onderzoek beoordeelt de bestuurskracht als matig. Geconstateerd wordt "...dat majeure bestuurlijke en autonome opgaven dienen te worden gerealiseerd vanuit een beperkte realisatiekracht, waaronder een 'verlamde' organisatie en barsten in vertrouwen, hoewel op enkele aspecten een duidelijk

waarneembare stijgende lijn is ingezet.” Duidelijk is dat de organisatie van Zandvoort verbetering behoeft als zij als zelfstandige organisatie zou willen voortbestaan. Nu de organisatie op gaat in die van Haarlem vervalt deze noodzaak grotendeels doordat werkzaamheden onderdeel worden van de Haarlemse werkprocessen. Daar waar medewerkers van Zandvoort mogelijk een kennisachterstand hebben zal daar individueel en op kosten van Zandvoort aan gewerkt gaan worden.

Samenvoegen verschillende werkwijzen

Hoewel beide gemeenten grotendeels dezelfde publieke taken uitvoeren, is op sommige terreinen sprake van verschillende werkwijzen en verschillende ondersteuning. Uitgangspunt is dat na de samenvoeging alle taken volgens de Haarlemse werkwijze worden uitgevoerd. Verschillen in beleid blijven daarbij wel mogelijk. De verschillen in werkwijzen en ondersteuning zullen worden geïnventariseerd voordat de werkzaamheden worden overgenomen en er zal telkens worden nagegaan hoe de verschillen op de goedkoopst adequate wijze kunnen worden opgelost, zonder dat de dienstverlening in een van beide gemeenten er onder leidt.

Het maken van een risico-inventarisatie is onderdeel van de komende werkzaamheden. Daarbij gaat het om twee verschillende soorten risico's voor beide gemeenten, namelijk a) risico's gedurende dat proces in 2017 en b) risico's als gevolg van de ambtelijke samenwerking na 1 januari 2018. Beide vergen een verschillende benadering, waarbij zal worden gestuurd op het minimaliseren van de risico's.

Naar aanleiding van de commissiebehandeling is een inventarisatie gemaakt van de risico's gedurende het fusie traject in 2017. Deze inventarisatie is als bijlage bij dit raadsvoorstel opgenomen. Het college zal voorafgaand aan de behandeling door de raad van de juridische vorm van de samenwerking zorgen voor een risico-inventarisatie van de samenwerking na 1 januari 2018. Het College overweegt een externe toetsing op het proces van risico-inventarisatie te laten uitvoeren.

7. Uitvoering

Projectplan

De volgende stap in het proces van integratie is het opstellen van een projectplan door beide gemeenten. In dat plan komen naar verwachting vier soorten onderwerpen: 1) onderwerpen specifiek voor Zandvoort, 2) onderwerpen specifiek voor Haarlem, 3) onderwerpen voor Zandvoort en Spaarnelanden en 4) onderwerpen voor Zandvoort en Haarlem gezamenlijk. Naar verwachting ontstaat in december / januari zicht op dit plan en zal de raad daar op hoofdlijnen over worden geïnformeerd. Veel van de onderwerpen in het projectplan zijn praktisch van aard en kunnen binnen de ambtelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden uitgevoerd.

Een van de onderwerpen in het projectplan is het opstellen van een invlechtsplan, inclusief juridische vorm en afspraken over de dienstverlening. De verwachting is dat hierover in het voorjaar van 2017, dus voor het zomerreces, over kan worden besloten. Zoals in de inleiding aangegeven, verwachten wij dat de samenwerking de vorm van een gemeenschappelijke regeling zal krijgen. In dat geval moeten de raden hun toestemming geven aan de colleges voor het mogen aangaan van die regeling.

Beide colleges zullen de raden regelmatig informeren over de voortgang; dit gaat onderdeel uitmaken van het genoemde projectplan.

Bijlagen

- Brief college van Zandvoort van 3 november 2016, inclusief eindvisie *De ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort*
- Stappenplan
- Risico-inventarisatie 2017

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

Zienswijze Raad

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders,

Geeft als zijn zienswijze op het voornemen van het college:

- a) dat de voorgenomen ambtelijke samenwerking tussen Haarlem en Zandvoort recht doet aan de verantwoordelijkheid die Haarlem heeft voor een goede samenwerking in de regio Zuid-Kennemerland;
- b) dat de raad vertrouwen heeft in de capaciteiten van de organisatie om de dienstverlening aan het bestuur en de burgers van Zandvoort uit te voeren;
- c) dat de raad met instemming kennis neemt van de uitgangspunten van het college voor het vormgeven van de samenwerking;
- d) dat de raad over de voortgang periodiek wordt geïnformeerd door het college.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter