



Haarlem

Gemeente Haarlem

Retouradres Postbus 511, 2003 PB Haarlem

Leden van de commissie Bestuur

Datum 24 augustus 2016
Uw kenmerk
Ons kenmerk 2016/399602
Contactpersoon Wouter Stigter
Doorkiesnummer 023 - 511 3062
E-mail wstigter@haarlem.nl
Kopie aan Raad en college van Zandvoort
Bijlage(n) 3
Onderwerp Samenwerking Haarlem - Zandvoort

Geachte leden van de commissie Bestuur,

Sinds 1 januari 2015 hebben Haarlem en Zandvoort hun samenwerking op het gebied van het sociaal domein geïntensiveerd. Op verzoek van Zandvoort voert Haarlem sindsdien alle taken uit in het sociaal domein, in Zandvoort aangeduid als maatschappelijke dienstverlening. De raad van Haarlem heeft daarover in december 2014 een besluit genomen (BIS 2014/419546). Beide gemeenten spraken af in de periode daarna te onderzoeken of deze samenwerking verder zou worden uitgebreid.

Het college van Zandvoort heeft op 23 augustus een voorgenomen besluit over verdere samenwerking genomen. In de bestuurlijke samenvatting heeft het college dit als volgt kernachtig weergegeven:

In november 2015 gaf de gemeenteraad van Zandvoort aan het college in een voorlopige zienswijze mee dat het een algehele ambtelijke samenwerking met Haarlem (scenario 2) op dat moment verkoos boven het bestendigen van de huidige organisatie (scenario 1). Een definitieve keuze werd echter afhankelijk gesteld van de uitkomsten van de eerstejaarsevaluatie Maatschappelijke Dienstverlening, de nadere financiële uitwerking van de beide scenario's en een bestuurskracht onderzoek. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn inmiddels beschikbaar gekomen. Alle drie de onderzoeken laten zien dat voor het versterken van de bestuurskracht van Zandvoort, een integrale ambtelijke fusie met Haarlem de beste keuze is.

Het voorgenomen besluit van het college van B&W houdt dan ook in dat de ambtelijke organisatie van de gemeente Zandvoort, op de gemeentesecretaris en de griffier na, per 1 januari 2018 integraal zal fuseren met de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem.

Vanaf het eerste verzoek om samenwerking van Zandvoort hebben college en raad van Haarlem hier positief tegenover gestaan vanuit hun verantwoordelijkheidsbesef voor een goede collegiale samenwerking in de regio Zuid-Kennemerland. De ervaringen in het sociaal domein geven aan dat ambtelijke samenwerking goed mogelijk is, met behoud van de bestuurlijke zelfstandigheid van Zandvoort. Indien de raad van Zandvoort instemt met het voorgenomen besluit van hun college, dan staan wij als college van Haarlem daar positief tegenover. Daarom informeren wij u met deze brief over de stand van zaken in Zandvoort. Wij laten het aan u om te bepalen of op dit moment bespreking in een commissievergadering wenselijk is.

Zandvoort streeft naar effectuering van de ambtelijke fusie per 1 januari 2018. Daarom is het noodzakelijk dat beide gemeenten uiterlijk in november 2016 een besluit hierover nemen. Daarna resteert een jaar om de ambtelijke fusie voor te bereiden. Dat is weliswaar een korte periode, maar met de ervaringen die we bij het aangaan van de samenwerking in het sociaal domein reeds hebben opgedaan verwachten wij dat dit voldoende moet zijn. In deze periode zal de samenwerking nader worden uitgewerkt, onder andere voor wat betreft afspraken over het personeel, de financiën en de juridische vorm van de samenwerking. Besluitvorming daarover vindt in de loop van 2017 plaats en wij zullen uw commissie en zo nodig de raad daar tijdig bij betrekken.

Als bijlage bij deze brief ontvangt u de volgende stukken:

- *De ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort*, (Voorgenomen) eindvisie van het college van B&W van Zandvoort
- *Versterken door verbinden*, Eindrapport op basis van een onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente Zandvoort en een daarop gebaseerd advies over de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie.
- Rapport *Evaluatie maatschappelijke dienstverlening Zandvoort*

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester

J. Scholten

mr. B.B. Schneiders

Gemeente Zandvoort



DE AMBTELIJKE TOEKOMST VAN DE GEMEENTE ZANDVOORT

(Voorgenomen) eindvisie van het college van
B&W

augustus 2016

Vastgesteld door het college

: d.d. 23 augustus 2016

Registratienr:

INHOUDSOPGAVE

1.	Bestuurlijke samenvatting	3
2.	Inleiding	4
3.	Evaluatie Maatschappelijke dienstverlening	6
4.	Bestuurskracht Onderzoek.....	8
5.	Visie College.....	16
6.	Financiën	21
7.	Hoe nu verder?	28

1. BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Al enkele jaren oriënteert de gemeente Zandvoort zich op een ambtelijke samenwerking met de gemeente Haarlem. De afdeling maatschappelijke dienstverlening van Zandvoort is per 1 januari 2015 ambtelijk gefuseerd met Haarlem. Afgesproken werd in de periode daarna te onderzoeken of deze samenwerking verder zou worden uitgebreid.

In november 2015 gaf de gemeenteraad van Zandvoort aan het college in een *voorlopige* zienswijze mee dat het een algehele ambtelijke samenwerking met Haarlem (scenario 2) op dat moment verkoos boven het bestendigen van de huidige organisatie (scenario 1).

Een definitieve keuze werd echter afhankelijk gesteld van de uitkomsten van de eerstejaarsevaluatie Maatschappelijke Dienstverlening, de nadere financiële uitwerking van de beide scenario's en een bestuurskracht onderzoek.

De uitkomsten van deze onderzoeken zijn inmiddels beschikbaar gekomen. Alle drie de onderzoeken laten zien dat voor het versterken van de bestuurskracht van Zandvoort, een integrale ambtelijke fusie met Haarlem de beste keuze is.

Het voorgenomen besluit van het college van B&W houdt dan ook in dat de ambtelijke organisatie van de gemeente Zandvoort, op de gemeentesecretaris en de griffier na, per 1 januari 2018 integraal zal fuseren met de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem.

2. INLEIDING

Voor u ligt de voorgenomen eindvisie van het college van B&W op de ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort. Dit stuk is een vervolg op de *voorlopige* visienotitie van het college van 15 oktober 2015 en de latere besluitvorming daarover. Daarmee is het ook het resultaat van een meerjarig traject van gemeentelijke (her)bezinning op haar ambtelijke organisatievorm en kracht.

In 2008, vlak voor de economische crisis, heeft een eerste bestuurskrachtonderzoek plaatsgevonden. Sindsdien zijn 8 jaren verstreken. Het gemeentebestuur is zich ervan bewust dat de economische crisis sporen heeft achtergelaten binnen de ambtelijke organisatie en dat is de organisatiekracht van Zandvoort niet altijd ten goede gekomen. Tegelijkertijd heeft de Rijksoverheid een trend ingezet om steeds vaker complexe beleids- en uitvoeringstaken over te hevelen naar de gemeente.

Een badplaats als Zandvoort vraagt om een sterk gemeentebestuur met een daadkrachtige ambtelijke organisatie om de taken en ambities die de gemeente heeft, ook daadwerkelijk te kunnen realiseren (*realisatiekracht* van de gemeente). Het was en is de vraag of dat in die omstandigheden nog altijd en overal even goed lukt.

Dat neemt niet weg dat de inzet van het gemeentebestuur steeds is geweest om de bestuurlijke inrichting van Zandvoort te houden zoals die nu is: een zelfstandige gemeente met een eigen politiek bestuur. We zijn immers trots op onze badplaats Zandvoort en het mooi gelegen Bentveld en blijven dus graag baas in, en verantwoordelijk voor onze eigen gemeente (voor wat betreft beleid, besluitvorming en budgetbeheer).

Afhankelijk van de vraag hoe het er op dit moment, alweer 8 jaren later voor staat met de realisatiekracht van de gemeente, is het vervolgens de vraag of daarvoor ook een geheel eigen (Zandvoortse) ambtelijke organisatie benodigd is.

Waar het ging om de nieuwe taken in het sociaal domein, besloten college en raad in mei 2014 dat daarvoor niet langer een eigen Zandvoortse afdeling (meer) nodig was en om die reden in te stemmen met het aangaan per 1 januari 2015 van een ambtelijke samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem. Daarbij gaf de raad aan graag pro actief door het college te willen worden betrokken bij eventuele verdere voorstellen over ambtelijke samenwerking.

In oktober 2015 volgde een eerste (voorlopige) visie van het college. Daarop besloot de raad op 5 november 2015 aan het college mee te geven:

- Als voorlopige zienswijze op ambtelijke samenwerking een algehele ambtelijke samenwerking met Haarlem (scenario 2) te verkiezen boven het bestendigen van de huidige organisatie (scenario 1).
- Een definitieve keuze ten aanzien van de ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort afhankelijk te stellen van de uitkomsten van de eerstejaarsevaluatie MD, de nadere financiële uitwerking van scenario 1 en 2 en een bestuurskrachtonderzoek.

De evaluatie MD en het bestuurskrachtonderzoek zijn in het vroege voorjaar van 2016 aanbesteed en vergund en inmiddels zijn de rapportages als 'bouwstenen' beschikbaar gekomen voor verdere besluitvorming over de ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort.

Beide rapportages zijn onafhankelijk tot stand gekomen. Het bestuurskrachtonderzoek tevens onder begeleiding van een raadscommissie. Van belang is nu wat de evaluatie en het onderzoek en de daarin opgenomen adviezen betekenen voor de scenariokeuze aan de hand van de eerdere, voorlopige visie van het college van oktober 2015.

In de nu voorliggende (eind)visienotitie wordt door het college eerst ingegaan op deze rapportages en geeft ze vervolgens haar eigen visie op wat deze in haar ogen betekenen voor de toekomst van de ambtelijke organisatie van de gemeente Zandvoort, mede in perspectief tot haar eigen ervaringen gedurende de afgelopen jaren. Daarna worden vervolgens - met de kennis van nu - de financiële effecten van de scenariokeuze nader uitgewerkt.

Tenslotte merkt het college nog graag op dat de evaluatie maatschappelijke dienstverlening ook een zelfstandige betekenis heeft, los van de ambtelijke toekomst van de gemeente. Het rapport geeft immers ook de nodige aanbevelingen waarmee de bestaande samenwerking verder kan worden vormgegeven en waar nodig verbeterd. Het college zal dienaangaande in het najaar komen met een plan van aanpak, dat met de gemeenteraad zal worden besproken.

3. EVALUATIE MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

SeinstraVandeLaar heeft het eerste jaar van de ambtelijke samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem binnen het sociaal domein geëvalueerd en daarover gerapporteerd (bijlage 1). Dit betreft een zeer uitgebreide rapportage, waarvan het te ver voert om in deze visie op alle constatering, conclusies en aanbevelingen uit het rapport in te gaan. Daarvoor verwijst het college graag naar de inhoud van het rapport zelf en zal in een later stadium een plan van aanpak worden opgesteld waar het aandachts- en verbeterpunten betreft in de bestaande samenwerking.

In dit visiedocument is volgens het college nu vooral van belang hoe de uitkomsten van de evaluatie zich verhouden tot de verdere toekomst van de ambtelijke organisatie van Zandvoort. Er is immers afgesproken dit rapport (mede) als bouwsteen te gebruiken bij de uiteindelijke keuze hoe deze ambtelijke organisatie toekomstbestendig in te richten.

Daarvoor zijn de belangrijkste conclusies uit het rapport voor het college leidend:

“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”.

Het college herkent zich in de conclusies van het evaluatierapport en ziet daarin een bevestiging van de eerdere keuze om binnen het sociaal domein te gaan samenwerken met de gemeente Haarlem.

De uitvoering van taken verloopt volgens de evaluatie immers goed, is “op orde” en de kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur is zelfs verbeterd. Maar ook het feit dat (oud) medewerkers zich in Haarlem welkom hebben gevoeld, dat medewerkers in Haarlem hechte teams vormen en dat onduidelijkheden en knelpunten in goede harmonie zijn besproken en waar mogelijk zijn weggenomen, bevestigen het beeld van een juiste keuze.

En dat alles in de wetenschap dat per 1 januari 2015 niet alleen een ambtelijke samenwerking met Haarlem werd aangegaan, maar dat per die datum ook de transitie plaatsvond naar een geheel nieuw wettelijk stelsel. Het college is tevreden met het beeld van de evaluatie dat dit proces door de bank genomen goed is verlopen.

Dat neemt niet weg dat de evaluatie ook zichtbaar maakt dat we er nog niet zijn. Het rapport noemt verschillende zaken die de komende tijd expliciet aandacht behoeven en geeft aanbevelingen hoe daarmee om te gaan. Deze zaken zullen de komende periode met Haarlem worden opgepakt en verwerkt in een plan van aanpak om zo gezamenlijk te komen tot verbetering waar dat nodig is.

Al met al constateert het college dat de ervaringen die de afgelopen anderhalf jaar in de ambtelijke samenwerking met Haarlem zijn opgedaan over het algemeen positief zijn en daarmee vertrouwen geven voor de toekomst.

4. BESTUURSKRACHT ONDERZOEK

De tweede bouwsteen voor een definitieve keuze inzake de toekomst van de Zandvoortse ambtelijke organisatie, is het bestuurskrachtonderzoek. Dit onderzoek is na aanbesteding in het voorjaar (en onafhankelijk van de evaluatie MD) eveneens aan bureau SeinstraVandeLaar gegund. Het rapport “*versterken door verbinden*” is als bijlage 2 bij deze visienotitie gevoegd. De conclusies, aanbevelingen en adviezen maken daarmee integraal onderdeel uit van dit visiedocument en het college maakt deze tot de hare.

Het rapport is een eindrapportage op basis van het door SeinstraVandeLaar uitgevoerde onderzoek naar de bestuurskracht van onze gemeente. De daarin opgenomen bevindingen, conclusies en aanbevelingen vormen het onafhankelijk oordeel en advies van de onderzoekers. De rapportage is tot stand gekomen onder (procesmatige) begeleiding van een daartoe ingestelde raadscommissie.

Het bureau heeft de ambities en opgaven alsmede de realisatiekracht van de gemeente Zandvoort in haar rapport ‘beoordeeld’. Aan de hand van het opgavenprofiel van de gemeente is de realisatiekracht van het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie bepaald in relatie tot het lokale en regionale omgevingsveld. De uitkomst daarvan is vervolgens afgezet tegenover de drie toekomstscenario’s van de ambtelijke organisatie. Vervolgens heeft het bureau een expertmatig oordeel gegeven welk scenario het best invulling kan geven aan de opgaven van de gemeente Zandvoort.

Uitkomsten bestuurskrachtonderzoek

Bureau SeinstraVandeLaar beoordeelt de bestuurskracht van Zandvoort als matig op een schaal van:

onvoldoende **matig** *voldoende* *goed* *zeer goed*

Het bureau constateert 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.

Het bureau heeft twijfels - in het geval van ongewijzigd beleid - bij de duurzaamheid van de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente Zandvoort.

Bij het in stand houden van de huidige situatie voorziet het bureau dat onvoldoende invulling kan worden gegeven aan de urgentie om daadwerkelijk tot realisatie van ambities en opgaven te komen. Het bijstellen van de ambities is daarbij volgens het bureau niet de oplossingsrichting, omdat dit de levensader van Zandvoort in gevaar brengt, reden waarom een manier gevonden moet worden om de realisatiekracht te versterken.

Het bureau adviseert daarom:

1. Intervenier op alle niveaus om de bestuurskracht te versterken;
2. Voeg ambtelijke organisatie Zandvoort samen met Haarlem.....;
3.Maar met enkele suggesties voor aanscherping 'scenario 2z';
4. Raad stelt kaders, college maakt organisatieplan binnen kaders.

Advies 1: intervenier op alle niveaus om de bestuurskracht te versterken

Het bureau constateert dat het versterken van de bestuurskracht vraagt om meer interventies dan 'enkel' het functioneren en de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie onder de loop te nemen.

Geadviseerd wordt, gezien de hoge bestuurlijke ambities en (autonome) opgaven, om naast structuurdiscussies rondom de ambtelijke organisatie met elkaar te werken aan de:

- i. de rolopvatting van en rolinvulling door de gemeenteraad;
- ii. een beter politiek klimaat door een meer (gemeenschappelijke) focus op inhoud en resultaat, onderling vertrouwen en verbetering van omgangsvormen;
- iii. een betere rolverdeling en versterking van het vertrouwen tussen college en ambtelijke organisatie;
- iv. verbetering van het vertrouwen tussen het MT en de ambtelijke organisatie;
- v. onderlinge verbinding en het vertrouwen tussen WOR-bestuurder en ondernemingsraad;
- vi. de relaties tussen het gemeentebestuur van Zandvoort met buurgemeenten en versterking van de positie van Zandvoort in de regio.

Daarbij is het volgens het bureau van belang dat deze aanbevelingen niet in korte tijd gerealiseerd zijn, maar een meerjarig karakter kennen (meerdere bestuursperiodes) om structureel ingebed te raken.

Advies 2: Voeg ambtelijke organisatie Zandvoort samen met Haarlem.....

Bureau SeinstraVandeLaar adviseert om met ingang van 1 januari 2018 te komen tot een (nagenoeg) volledige ambtelijke integratie van Zandvoort met de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem. Dit betreft scenario 2z, in een aangescherpte vorm.

Aan het advies ligt de volgende redenering ten grondslag:

Een herindeling is niet aan de orde, niets doen is geen optie

Een herindeling acht het bureau gezien de verbeterde financiële positie én de stabiliteit in de bestuurlijke context, niet direct noodzakelijk. Echter is – om zelf regie te houden over de (bestuurlijk) toekomst van Zandvoort – niets doen geen optie. De ervaring leert daarbij dat het geven van een impuls aan ‘de kracht van de ambtelijk organisatie’, een nadrukkelijke impuls geeft aan de ‘overall’ realisatiekracht. Daarmee wordt de balans tussen opgaven en realisatiekracht herstelt, waarmee de bestuurskracht zal toenemen.

Scenario 1 (ontwikkelen vanuit huidige situatie) biedt onvoldoende perspectief

Naar de mening van het bureau is een organisatieontwikkelingstraject vanuit de huidige lokale ambtelijke setting (scenario 1) té tijdrovend (5 –10 jaar) en bovendien té kostbaar. De majeure bestuurlijke en autonome opgaven van Zandvoort kunnen niet wachten op die periode van ontwikkeling. Daarbij is sprake van een hoog risico dat het wensbeeld van de ambtelijke organisatie uiteindelijk toch niet (tijdig) gerealiseerd wordt. Om die reden acht het bureau scenario 1 niet passend bij het opgavenprofiel van Zandvoort en de urgentie om de bestuurskracht te versterken.

Taken verspreiden in diverse samenwerkingsverbanden is onwenselijk vanwege beperkte grip

De spreiding van huidige taken van de ambtelijke organisatie van Zandvoort over verschillende partners of samenwerkingsverbanden (in diverse vormen) raadt het bureau ten zeerste af. Het verworden tot een dergelijke ‘regiegemeente’ vraagt om een zeer sterke ambtelijke lokale kern, die het gemeentebestuur in staat stelt grip te houden op de prestaties (kwaliteit, kwantiteit en kosten) van deze partners. Bovendien is een dergelijk proces van het doorlopen van een veelheid aan uitbestedingstrajecten en het vormen van een sterke ambtelijke regisserende kern eveneens tijdrovend (5–10 jaar). Ook dit scenario acht het bureau niet passend bij het opgavenprofiel van Zandvoort en de urgentie om de bestuurskracht te versterken.

Geen groeimodel, maar in één stap komen tot (nagenoeg) volledige ambtelijke integratie

Het bureau acht daarom een (nagenoeg) volledige ambtelijke krachtenbundeling van Zandvoort met partnergemeente(n) onontkoombaar. Daarbij adviseert men nadrukkelijk om deze beweging in één keer te realiseren en niet te kiezen voor ‘groeimodel’, waarbij taken in de loop der jaren één voor één of in clusters

naar partnergemeente(n) worden overgeheveld. Een dergelijk groeimodel holt de huidige ambtelijke organisatie namelijk stapsgewijs uit. Naar de mening van het bureau neemt in dat geval het risico's ten aanzien van discontinuïteit in de uitvoering en het gebrek aan integraliteit van advisering in de richting van het gemeentebestuur te sterk toe.

Aansluiting bij ambtelijke samenwerking Bloemendaal en Heemstede onvoldoende passend

Geografisch en qua omvang bezien lijken Bloemendaal en Heemstede reële partners voor Zandvoort om tot een ambtelijke integratie te komen. Echter acht het bureau een ambtelijke samenvoeging met deze gemeenten vanuit het perspectief van Zandvoort onvoldoende passend. De gemeenten Bloemendaal en Heemstede kennen een afwijkend opgavenprofiel (residentieel wonen in plaats van stimuleren van economie en toerisme), met een daarbij passende ambtelijke organisaties met een sterker beheersmatig karakter.

Die beheersmatige context helpt Zandvoort niet in zijn ambities, die vooral op ontwikkelen (in plaats van beheersen) zijn gericht. De gemeente Zandvoort heeft behoefte aan impulsen op het niveau van strategie, beleid, projecten en innovaties. Bovendien is de ambtelijke vervlechting tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede al ver op koers. Het maximaal haalbare voor Zandvoort zou zijn het aansluiten op de bestaande koers Bloemendaal en Heemstede, onder de daarin reeds gevormde condities. Ook dit scenario acht het bureau derhalve niet passend bij het opgavenprofiel van Zandvoort en de urgentie om de bestuurskracht te versterken.

Samenwerking met andere gemeenten vanwege andere geografische oriëntatie niet reëel

De overige buurgemeenten, zoals Velsen en Haarlemmerliede-Spaarnwoude, kijken beiden een 'andere kant op'. Zo is de gemeente Velsen gericht op samenwerking in de IJmond en heeft de raad van gemeente Haarlemmerliede-Spaarnwoude in juni 2016 besloten tot een bestuurlijke fusie te willen komen met de gemeente Haarlemmermeer. Een ambtelijke samenvoeging met de gemeenten Velsen en Haarlemmerliede-Spaarnwoude is volgens SeinstravandeLaar daarom niet opportuun. Daarnaast lijkt de gemeente Amsterdam geen gewenste partner voor een ambtelijke samenwerking, vanwege het te grote verschil in omvang en context in relatie tot Zandvoort. En gezien de oriëntatie van de Zuid-Hollandse buurgemeenten Noordwijkerhout en Noordwijk op de Bollenstreek (Lisse, Hillegom, Teylingen) is ook die richting geen logische weg voor

Zandvoort in zijn oriëntatie op samenwerkingspartners voor ambtelijke krachtenbundeling.

Haarlem is krachtige partner die beschikt over benodigde strategische en ontwikkelcapaciteit

De voornaamste ambities en opgaven die Zandvoort wil en moet realiseren liggen op het terrein van toerisme, economie en betreffen grote ruimtelijke projecten. Opgaven die grotendeels in lijn liggen met het opgavenprofiel van Haarlem. Deze opgaven lijken dan ook het best opgepakt te kunnen worden in samenwerking met de krachtige ambtelijke organisatie van Haarlem. Deze ambtelijke organisatie heeft ervaring en expertise in huis op de genoemde beleidsterreinen en beschikt over de benodigde strategische en ontwikkelcapaciteit. De ervaringen met de huidige ambtelijke samenwerking met Haarlem op het gebied van Maatschappelijke dienstverlening zijn overwegend positief, waarbij een verbeterpunt met name ligt op het punt van integraliteit van maatschappelijke dienstverlening met andere beleidsterreinen.

Die integraliteit kan worden geborgd door volledige ambtelijke integratie op één plaats, namelijk Haarlem. De keuze voor (nagenoeg) volledige ambtelijke integratie met Haarlem acht het bureau dan ook de meest aangewezen optie op dit moment voor de gemeente Zandvoort, om zijn realisatiekracht te versterken en daarmee een impuls te geven aan de bestuurskracht.

De integratie van capaciteit en kwaliteiten vanuit de ambtelijke organisatie Zandvoort met de ambtelijke organisatie van Haarlem zal:

- a. een impuls geven op de ontwikkelcapaciteit, (strategische) beleidschapaciteit en innovatiekracht;
- b. de kwaliteit van advisering en de continuïteit in de facilitering van het college en de raad vergroten;
- c. bestaande patronen doorbreken en bijdragen aan het normaliseren van de verhoudingen in de huidige lokale context Zandvoort;
- d. de ambtelijke inbreng en daarmee bestuurlijke positie van Zandvoort in de regio versterken;
- e. de interactie met de lokale gemeenschap in Zandvoort vergroten en innoveren;
- f. de 'couleur locale' van Zandvoort versterken.

SeinstraVandeLaar merkt op dat het borgen van de lokale beleidsvrijheid van de gemeente Zandvoort bij een integratie met de ambtelijk organisatie van Haarlem vraagt om extra aandacht voor het aanbrengen van scherpte in het DNA, de opgaven en het

onderscheidend vermogen van Zandvoort. Dit ter voorkoming van het onbewust en / of ongewild komen tot uniformering van beleid tussen Haarlem en Zandvoort.

Advies 3:Maar met enkele suggesties voor aanscherping ‘scenario 2z’

Het uitgangspunt van scenario ‘2z’ is één ambtelijke organisatie die werkzaam is voor twee autonome gemeentebesturen: Zandvoort en Haarlem. Autonoom impliceert dat de gemeenteraad en het college van Zandvoort eigen ambities en beleid bepalen en dat in lijn daarmee het budgetrecht bij de gemeenteraad van Zandvoort blijft. Dat laatste is ook steeds als randvoorwaarde door raad en college geformuleerd.

Het bureau doet in haar rapport enkele suggesties voor aanscherping van scenario ‘2z’ en geeft enkele aandachtspunten ter overweging, om de autonomie van Zandvoort nog meer te borgen, beter grip te behouden op inhoud en kosten en de bestaande (politieke) sentimenten te respecteren:

- a. Behoud de griffier lokaal, ook rechtspositioneel. Dit ter ondersteuning van de autonome gemeenteraad, waarbij de griffieondersteuning vanuit de gezamenlijke ambtelijke organisatie met Haarlem wordt betrokken.
- b. Behoud de gemeentesecretaris lokaal, ook rechtspositioneel. Dit als eerste adviseur van het college van Zandvoort en als ‘opdrachtgever’ in de richting van Haarlem.
- c. Omwille van de verbinding/doorvertaling van ambities/wensen vanuit het college van Zandvoort in de richting van de uitvoering vanuit de gezamenlijke ambtelijke organisatie, adviseren wij de gemeentesecretaris te laten aansluiten bij het Directieteam van Haarlem. Deze positionering draagt tevens bij aan ‘grip’, ‘couleur locale’ en de aanspreekbaarheid van de gemeentesecretaris in het eigen college op de prestaties vanuit de gezamenlijke organisatie.
- d. Organiseer geen beleidsregie in eigen huis. Dit is naar de mening van het bureau vanwege de ‘verbindingsrol’ van de gemeentesecretaris overbodig. Tevens acht het bureau het instellen van een lokaal beleidsregieteam onwenselijk, omdat:
 - i. beleidsregie vraagt om een hoogwaardige kern van medewerkers, over de breedte van de beleidsdomeinen;
 - ii. Zandvoort dit momenteel ontbeert en wij verwachten dat de gemeente dit zelf niet kan organiseren;
 - iii. beleidsregie zal leiden tot een ‘secretariemodel’: stukken uit ‘Haarlem’ moeten de toets der kritiek doorstaan alvorens in het college van Zandvoort te komen;
 - iv. beleidsregie zal zorgen voor versterking van ‘wij-zij-verhoudingen’ tussen geïntegreerde ambtelijke organisatie en het beleidsteam

- Zandvoort, met het risico op verslechtering van de bestuurlijke samenwerkingsrelatie Zandvoort – Haarlem;
- v. beleidsregie is een ‘kostbaar’ construct, vanwege de coördinatielast die er mee gemoeid is.
 - e. Laat alle medewerkers Zandvoort (met uitzondering dus van griffier en gemeentesecretaris) rechtspositioneel overgaan naar de gemeente Haarlem.
 - f. Neem in Zandvoort vóór de overgang van de ambtelijke capaciteit naar Haarlem een besluit over de meest wenselijke positionering van de taken en capaciteit rondom de afdeling Dagelijks Beheer en Onderhoud. De gemeente Haarlem heeft deze taken niet meer in eigen huis georganiseerd.
 - g. Behoud enkele bestuurlijk nabij gewenste/’locatie gevoelige’ taken (bijvoorbeeld bestuurssecretariaat, OOV, woordvoering, etc.) en loketfuncties fysiek op locatie in Zandvoort, eventueel onder functionele aansturing van de gemeentesecretaris in de rol van locatiemanager.
 - h. Creëer heldere bestuurlijke ingangen (aanspreekpunten) in de ambtelijke organisatie Haarlem/Zandvoort voor de collegeleden van Zandvoort.
 - i. Breng periodieke verbindingen aan op het niveau van portefeuillehouders, colleges en raden (op relatie én inhoud) tussen beide gemeentebesturen, aangezien ambtelijke integratie naar onze mening meer is dan een zakelijke deal (te waarborgen in een meerjarige dienstverleningsovereenkomst) en ook vraagt om bestuurlijke afstemming, vertrouwen en verbinding tussen de partnergemeenten.

Advies 4: raad stelt kaders, college maakt organisatieplan binnen kaders

Het bureau doet tevens een procesvoorstel: na het zomerreces van 2016 maakt de gemeenteraad van Zandvoort een keuze ten aanzien van de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie op basis van:

- a. de financiële analyse scenario’s;
- b. de evaluatie Maatschappelijke Dienstverlening én
- c. het rapport bestuurskrachtonderzoek.

Als wordt gekozen voor het geadviseerde scenario van samenvoegen van de Zandvoortse ambtelijke organisatie met die van de gemeente Haarlem, kan de samenwerking - na een voorbereidingstijd van circa een jaar - volgens het bureau vervolgens per 1 januari 2018 starten. Uit oogpunt van begrotingssystematiek wordt aangeraden altijd te kiezen voor een datum van 1 januari van enig jaar.

Het bureau stelt voor dat de gemeenteraad van Zandvoort bij zijn besluit na het zomerreces van 2016 heldere kaders meegeeft aan het college voor de verdere uitwerking van de ambtelijke samenwerking Zandvoort/Haarlem. Deze kaders kunnen betrekking hebben op:

- a. lokale ondersteuning van de gemeenteraad van Zandvoort vanuit de eigen griffier;
- b. lokale dienstverlening (loketfunctie) aan inwoners, ondernemers en instellingen van Zandvoort;
- c. financieel kader: samenwerking vormgeven binnen bestaande structurele budgetten met toekenning van een incidenteel budget voor de veranderopgave.

Vervolgens voert het college het raadsbesluit uit binnen gestelde kaders, door vorm en inhoud te geven aan een 'invlechtingsplan', waarin de ambtelijke samenwerking met Haarlem wordt uitgewerkt. Uitwerking dient naar de mening van het bureau nog plaats te vinden op met name de volgende facetten:

- a. structuur van de ambtelijke integratie (welke taken, hoeveel mensen gaan over, wat/wie blijft achter);
- b. gevolgen voor de dienstverlening aan raad, college, inwoners, ondernemers en instellingen;
- c. gevolgen voor de medewerkers (kaders sociaal plan, inpassing, impact op overhead/leidinggevenden);
- d. gevolgen voor de financiën (incidenteel budget, structureel/meerjarig, verrekensystematiek);
- e. bijzondere aandacht voor overheadkosten (doorbelasting en afbouwmogelijkheden);
- f. hoofdlijn van de dienstverleningsovereenkomst Zandvoort – Haarlem.

Daarbij wordt geadviseerd dat het college de raad vervolgens informeert in de eerste helft van 2017 over de strekking van het invlechtingsplan en dus over de wijze waarop de ambtelijke samenwerking met Haarlem definitief vorm en inhoud krijgt, binnen de door de gemeenteraad gestelde (inhoudelijke en budgettaire) kaders.

5. VISIE COLLEGE

Het bestuurskrachtonderzoek van 2008 vond plaats aan de vooravond van, naar we nu weten, een diepe economische crisis. Een crisis die ook haar sporen heeft achtergelaten binnen de gemeente Zandvoort.

Bestuurskrachtonderzoek 2008

Het bestuurskrachtonderzoek 2008 signaleerde dat de gemeente in de toekomst op een aantal zaken zou moeten bijsturen. Eindconclusie van het onderzoek was dat Zandvoort voldoende in staat was om zelfstandig (zowel bestuurlijk als ambtelijk) door te gaan. Daarbij werd wel opgemerkt dat er meer gebruik zou moeten worden gemaakt van partners (in en buiten de gemeente). Ook werd aangegeven dat op onderdelen de rek er uit was bij de ambtelijke organisatie. Daarnaast zou goed moeten worden gekeken naar hoe Zandvoort kwalitatief en kwantitatief zou gaan meegroeien met de verwachte schaalvergroting van gemeentelijke partners.

Ontwikkelingen sindsdien: toenemende complexiteit en bezuinigingen

Sindsdien hebben zich echter wezenlijk andere ontwikkelingen voorgedaan. Zo maakte de verslechterende financiële situatie van de gemeente dat in de jaren daarna fors moest worden bezuinigd, ook op de ambtelijke organisatie. Dit maakte dat de kwetsbaarheid van de organisatie in die periode niet is afgenomen, maar juist is toegenomen. En ook de uitvoering van de overige aanbevelingen uit het bestuurskrachtonderzoek 2008 is daardoor onder druk komen te staan.

Sinds het bestuurskrachtonderzoek 2008 hebben 3 verschillende colleges getracht om binnen de bestuurlijke mogelijkheden en onmogelijkheden van dat moment, richting te geven aan de noodzaak tot bijsturen. Al vanaf 2010 oriënteert de gemeente zich op ambtelijke samenwerking met andere gemeenten in de regio. Deels omdat dit een aanbeveling was uit het bestuurskrachtonderzoek, maar ook omdat het besef groeide dat Zandvoort in de nabije toekomst wellicht over een ander type ambtelijke organisatie zou moeten kunnen beschikken gezien de toenemende complexiteit van haar beleids- en taakuitoefening (decentralisaties sociaal domein etc.). Intussen nam de druk op de organisatie toe: steeds complexere werkzaamheden moesten worden gedaan met steeds minder mensen.

Burger centraal

Daarbij is voor het gemeentebestuur steeds het uitgangspunt geweest dat de burger zo weinig mogelijk zou moeten merken van de doorgevoerde bezuinigingen en daarin zijn we met elkaar ook geslaagd, getuige de conclusie van het bestuurskrachtonderzoek 2016 dat de beheersmatige- en uitvoeringstaken nog steeds naar behoren en tevredenheid worden verricht.

Sinds 2008 aan bestuurskracht ingeboet

Het bestuurskrachtonderzoek 2016 bevestigt echter ook een ander beeld, namelijk dat de gemeente Zandvoort sinds 2008 aan bestuurskracht heeft ingeboet. In plaats van een 'katalysator' voor innovatie en creativiteit, is de ontwikkeling van mensen en organisatie eerder 'verlamd' geraakt door de bezuinigingstaakstellingen en de onduidelijkheid over de toekomstige positionering van de organisatie.

Hoe vervelend dat ook is, het komt voor het college niet als een verrassing. Bij de behandeling van het dossier ambtelijke samenwerking is er vanuit het college al vaker aangegeven dat bij het college het beeld bestaat dat de huidige ambtelijke organisatie niet altijd meer in staat is de ambities van het gemeentebestuur afdoende vorm te geven of tijdig te doen realiseren.¹ De ambtelijke focus heeft de afgelopen jaren vooral gelegen op een goede uitvoering van beheersmatige en uitvoerende taken richting de burger. In tijden van noodzakelijke bezuiniging valt dat te begrijpen, maar de ontwikkelingscapaciteit van de gemeente heeft daar zichtbaar onder te lijden gehad.

Ontwikkelcapaciteit onvoldoende voor 2^e badplaats NL

Juist die ontwikkelcapaciteit is van levensbelang voor de gemeente Zandvoort. Zandvoort is immers geen 'gemiddelde' Nederlandse gemeente met een hoofdzakelijk beheersmatig karakter. Anders dan dat zijn wij de 2^e badplaats van Nederland. Dat vraagt om creativiteit en innovatiekracht, van de samenleving maar juist ook van de ambtelijke organisatie. Daar immers wordt het beleid voorbereid dat Zandvoort toekomstbestendig moet houden.

Als stedelijke badplaats heeft het gemeentebestuur van Zandvoort traditioneel hoge ambities, zowel binnen de toeristische sector als in het ruimtelijk domein. Het vertalen van die ambities naar tijdige realisatie is de afgelopen decennia geen sinecure gebleken. Vaak is dit moeilijk, soms zelfs onmogelijk en steeds vooral erg tijdrovend gebleken.

Zo heeft het voor de toekomst van de badplaats Zandvoort zeer wezenlijke project Middenboulevard na ruim 25 jaar onderwerp te zijn geweest van planvorming en debat, nog steeds niet geleid tot concreet resultaat. Terwijl andere badplaatsen intussen zijn doorgedaan. En zo zijn er meer voorbeelden te noemen. Het invulling geven aan de bestuurlijke gemeentelijke ambitie, wordt in Zandvoort regelmatig begrenst door de kwaliteit en capaciteit van de ambtelijke organisatie.

Ervaringen met Haarlem: het kan ook anders

De uitkomsten van de evaluatie maatschappelijke dienstverlening en de ervaringen waaruit het college op dat vlak inmiddels kan putten, laten een daaraan tegengesteld beeld zien. Een beeld waaruit blijkt dat de ambtelijke ondersteuning aan het gemeentebestuur van Zandvoort ook anders kan, wanneer we bereid zijn dat ook anders te organiseren. En hoewel dit ogenschijnlijk een ander, meer beheersmatig beleidsterrein lijkt te betreffen, geeft de grote stelselwijziging die gelijktijdig moest worden doorgevoerd

¹ Vanuit urgentie is op verzoek van het college daarom eerder een zgn. 100 dagen document opgesteld door het management van de ambtelijke organisatie. Dit document vormt de basis voor het concernplan dat eind 2015 door het college is vastgesteld. Daarin zijn die zaken benoemd die nodig zijn om de hoogste nood binnen de organisatie te ledigen. De uitvoering van het concernplan ligt op schema.

wel een indicatie van waartoe de organisatie van Haarlem in staat is. Dat voortschrijdende inzicht is voor het college belangrijk, want het maakt ook zichtbaar waar het nu regelmatig aan ontbreekt.

Die samenwerking laat zien dat de dienstverlening aan de burger goed is, maar dat de dienstverlening aan het bestuur juist is verbeterd. Uit eigen waarneming kunnen de beide Zandvoortse portefeuillehouders maatschappelijke dienstverlening dat beeld ook onderschrijven: de samenwerking met de Haarlems ambtenaren zit veel meer op de bestuurlijke as dan bij de samenwerking met de Zandvoortse ambtenaren doorgaans het geval is.

Concreet betekent dit: minder feitelijk en incident gedreven en wat meer op 'afstand' en sturend op gewenst beleid. Dat heeft tot bijkomend effect dat de bestuurders meer tijd en ruimte krijgen voor andere zaken die het beleid van 'onderop' kunnen beïnvloeden, zoals overleg met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. En dat geeft de ambtelijke organisatie omgekeerd weer de ruimte en het vertrouwen om de beleidsvorming voor te bereiden en vorm te geven, los van de bestuurlijke waan van de dag.

Voorlopige Visie oktober 2015: algehele ambtelijke samenwerking

Bij de behandeling van het (voorlopige) visiedocument van oktober 2015 heeft het college al aangegeven dat de huidige organisatievorm van de ambtelijke organisatie voor de toekomst onvoldoende zekerheid biedt voor een robuuste uitvoering van de gemeentelijke taken en ambities. Vanuit het perspectief van kwetsbaarheid van de organisatie, toekomstperspectief voor haar medewerkers en de levende bestuurlijke ambities van raad en college, verkoos het college daarom een algehele ambtelijke samenwerking met Haarlem (scenario 2) boven het bestendigen van de huidige organisatie (scenario 1). Een definitieve keuze werd echter afhankelijk gesteld van de eerstejaarsevaluatie MD, de financiële aspecten van de scenariokeuze en een bestuurskrachtonderzoek.

Uitkomsten onderzoeken bevestigen (noodzaak tot) keuze

De uitkomsten van deze onderzoeken bevestigen die voorlopige keuze én de noodzaak om nu een duidelijke keuze te maken.² Uit het bestuurskrachtonderzoek blijkt immers dat er op dit moment sprake is van een *matige* bestuurskracht, waarbij de oorzaken ook nog eens breder liggen dan in het functioneren van de ambtelijke organisatie alleen. Daarbij valt er, bij gelijkblijvende omstandigheden, zelfs te vrezen voor verder verlies van bestuurskracht, met alle mogelijke gevolgen van dien.

Zoals gezegd: voor een toonaangevende badplaats met al haar grote uitdagingen, is dat geen goede zaak. Niet voor onze inwoners, maar ook niet voor onze ondernemers: ook zij hebben immers baat bij een bestuurskrachtige gemeente die kan helpen bij het tijdig realiseren van hun bedrijfseconomische ambities, waarvan ook de inwoners van Zandvoort op hun beurt weer (deels) afhankelijk zijn in termen van inkomen, werkgelegenheid en woongenot.

² Ook de rekenkamer gaf eerder in haar *handreiking* aan de gemeenteraad al aan dat niets doen geen optie (meer) is.

Het is dus zaak dat de bestuurskracht van de gemeente Zandvoort weer snel op het gewenste niveau terugkomt.

In de voorlopige visienotitie van oktober 2015 is er door college en raad al een duidelijke stip op de horizon gezet. Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie MD, de financiële gevolgen van de scenariokeuze en het bestuurskrachtonderzoek, had een algehele ambtelijke samenwerking met Haarlem de voorkeur.

Alle drie de onderzoeken laten zien dat deze keuze overeind dient te blijven en onderstrepen de juistheid van de voorlopige keuze.³ Niet alleen laat de evaluatie MD zien dat Haarlem in staat is Zandvoort op dat domein van een goede bestuurskracht te voorzien, het bestuurskrachtonderzoek geeft klip en klaar aan welke keuze het gemeentebestuur van Zandvoort moet maken wil ze op termijn (en: op tijd) weer over een goede bestuurskracht kunnen beschikken: voeg de ambtelijke organisatie van Zandvoort samen met Haarlem.

Voorstel: kies voor ambtelijke samenwerking Haarlem

Op basis van haar eerdere voorlopige visie en de nadien beschikbaar gekomen onderzoekdocumentatie, die de voorlopige keuze van oktober 2015 onderschrijft, stelt het college voor om nu definitief te kiezen voor een integrale ambtelijke samenwerking met Haarlem.

Doorontwikkeling van de huidige organisatie (scenario 1) acht het college, op basis van haar eigen inzichten en gezien de (negatieve) advisering over dat scenario in het bestuurskrachtonderzoek, niet langer verstandig. Het is zeer waarschijnlijk té tijdrovend, kostbaar en risicovol. Ook andere scenario's, hoe voor de hand liggend ook, raden wij om de redenen die hiervoor in hoofdstuk 3 zijn genoemd, af. Wij onderschrijven in dat verband de overtuigende argumentatie uit hoofdstuk 5.2 van het bestuurskrachtonderzoek.

In termen van continuïteit, financierbaarheid, ambities en opgaven biedt de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem de beste waarborgen voor een goede bestuurskracht van de gemeente Zandvoort.

Waarom Haarlem? Ontwikkelcapaciteit!

Haarlem is de krachtige partner die beschikt over de benodigde strategische en ontwikkelcapaciteit om de voornaamste ambities en opgaven van Zandvoort te helpen realiseren. Met name waar het gaat om opgaven en ambities op die beleidsterreinen die de badplaats Zandvoort aangaan; op het terrein van toerisme, economie en grote ruimtelijke projecten. Opgaven die grotendeels ook in lijn zijn met de schaal en het opgavenprofiel van Haarlem en waarop de Haarlemse organisatie dus ook is ingericht.

³ Zie voor de financiële aspecten van de scenariokeuze hierna in hoofdstuk 6.

Ervaringen t.a.v. ambtelijke fusies⁴

Het is goed te weten dat er andere gemeenten zijn die ons zijn voorgegaan. Ruim 40 gemeenten participeren momenteel in een volledig ambtelijk fusieverband. Daarbij is ook van belang dat de gemeenten die in dergelijke fusieverbanden deelnemen, hun doelen grotendeels ook realiseren en dat nog nooit een volledige ambtelijke fusie heeft geleid tot een gemeentelijke herindeling. De ervaring leert dat een ambtelijke fusie juist vaak een forse impuls geeft aan de bestuurskracht van een autonome (kleinere) gemeente en ook geen 'opmaat tot herindeling' is. In tegendeel draagt het juist bij aan de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente.

In de praktijk

Het streven is de samenwerking met Haarlem zo vorm te geven, dat er voor de inwoners en ondernemers van Zandvoort in de dienstverlening zo min mogelijk veranderd; zij moeten - net zoals nu het geval is - als dat nodig is voor dienstverlening bijvoorbeeld 'gewoon' terecht kunnen op het gemeentehuis van Zandvoort.⁵ En daarnaast zal er alles aan worden gedaan om ook in de noodzakelijke overgangsperiode zo min mogelijk overlast te laten ontstaan.

Tenslotte

Het college vindt het van groot belang dat Zandvoort in de toekomst (weer) kan beschikken over (tenminste) een goede bestuurskracht, passend bij haar ambities en opgaven. De lijn die door het college daartoe eerder als oplossingsrichting is ingezet richting een ambtelijke integratie met Haarlem, zien wij herkenbaar terugkomen in het bestuurskrachtonderzoek 2016 en de evaluatie Sociaal Domein.

Het bestuurskrachtonderzoek en de aanbevelingen laten wat dat betreft weinig ruimte tot interpretatie hoe het op peil brengen van de Zandvoortse bestuurskracht nu het beste kan worden gerealiseerd: met de gemeente Haarlem en onder de voorwaarden zoals in het bestuurskrachtonderzoek beschreven. En waarbij tevens uitdrukkelijk aandacht dient te zijn voor de overige (relationele) aspecten die de bestuurskracht van Zandvoort mede bepalen.

⁴ bron: bestuurskrachtonderzoek SeinstraVandeLaar

⁵ Als dat echter niet nodig is, kan dienstverlening ook vanuit Haarlem plaatsvinden of vindt dienstverlening wellicht plaats aan het huisadres.

6. FINANCIËN

De derde bouwsteen voor een definitieve keuze inzake de toekomst van de Zandvoortse ambtelijke organisatie, zijn de financiële gevolgen van de beide scenario's.

In de (voorlopige) visie van het college op de ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort van oktober 2015, zijn met de kennis van dat moment, de te verwachten effecten van de scenario's 1 en 2 geschetst in vergelijking met de 'nulmeting'. Het Bureau Berenschot heeft op de financiële onderbouwing van de scenario's destijds een validatie met benchmarkvergelijking gedaan. Daarmee kan worden vertrouwd op de betrouwbaarheid, volledigheid en de juistheid van de bij de scenarioanalyse gehanteerde cijfers en uitgangspunten.

Sinds oktober 2015 heeft zich een beperkt aantal nieuwe inzichten en ontwikkelingen voorgedaan. In dit hoofdstuk worden de verschillen tussen de (voorlopige) visie van oktober 2015 en de voorgenomen eindvisie van augustus 2016 inzichtelijk gemaakt. Gemakshalve wordt in deel **(A)** het financiële beeld van oktober 2015 herhaald en worden vervolgens in deel **(B)** per scenario en in dezelfde structuur de verschillen met de eindvisie inzichtelijk gemaakt. In deel **(C)** wordt dit vervolgens vertaald naar het meest recente financiële inzicht aan de hand van de Voorjaarsnota 2016.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat onderstaande cijfers indicatief zijn. Met Haarlem zal in het nog op te stellen invlechtingsplan aan de hand daarvan (nog) een nadere uitwerking moeten plaatsvinden. Mocht dit tot majeure wijzigen aanleiding geven – hetgeen niet wordt verwacht – dan zal dit vanzelfsprekend tijdig aan de Raad worden gemeld en zonodig ter besluitvorming worden voorgelegd.

A. Financiële paragraaf (voorlopige) visienotitie oktober 2015

In de financiële paragraaf van oktober 2015 wordt per scenario het volgende eindbeeld geschetst:

Aan de basis van de cijfermatige doorrekening van de scenario's ligt een nulmeting van de organisatiekosten van Zandvoort ten grondslag om tot onderlinge vergelijkbaarheid te kunnen komen. In de nulmeting zijn die verschillen niet langer aan de orde en zijn de cijfers dus onderling vergelijkbaar geworden. Op die nulmeting zijn vervolgens de verschillen in scenario's via mutatiestaten in kaart gebracht. De basis van de nulmeting is de Programmabegroting 2016-jaarschijf 2017.

Dit geeft –samengevat– het volgende eindbeeld stand oktober 2015

(V = voordeel; N = nadeel):

Overzichttabel Visiedocument onderdeel Financiële Paragraaf						
Organisatielasten structureel (peiljaar 2017; in K€)				Incidentele kosten (op jaarbasis; in K€)		
Nulmeting :		13.077				
			verschil	2017	2018	2019
Scenario's :	1	14.142	1.065 N	1.226 N	1.226 N	1.032 N
	2	12.919	158 V	500 N	500 N	nb
	3	12.940	137 V	500 N	500 N	nb

Hieronder worden de verschillende scenario's nader toegelicht. Het vermelde bedrag nulmeting betreft de kosten bedrijfsvoering 2017 bij ongewijzigd beleid.

Scenario 1: bestendiging huidige situatie

Meerdere ontwikkelingen veroorzaken in dit scenario hogere organisatiekosten voor de gemeente Zandvoort, te weten:

Reorganisatiekosten incidenteel

De noodzakelijke reorganisatie om tot een regiegerichte netwerkorganisatie te komen, brengt incidentele lasten met zich mee. Een eerste raming liet zien dat dit 3-jaarlijks ca. € 1,2 mio per jaar omvat. Dit betreft hoofdzakelijk een inhaalslag op gebied van personeel, capaciteit, ICT, werkplekfaciliteiten, aanpassing werkprocessen en beheerinstrumenten.

Reorganisatiekosten structureel

Verschuivingen in structurele lasten, waaronder een hogere vaste beheerkostenvergoeding Sociaal Domein, verhogen de totale organisatielasten structureel met € 1.065k per jaar.

Conclusie

Scenario 1 vereiste, conform de validatie in 2015, incidenteel de eerste 3 jaar een extra bedrag van ca. € 1,2 mio op jaarbasis (in totaal € 3,484 mio) om de gewenste robuuste netwerkorganisatie vorm te geven. De structurele lastenverzwaring bedraagt € 1,065 mio per jaar.

Scenario 2 : overdracht alle taken aan Haarlem

Indien Zandvoort alle taken overdraagt aan Haarlem, levert dit op termijn een structureel voordeel op van € 158k. Daar staan incidentele implementatie- en frictiekosten tegenover die in oktober 2015 nog niet goed waren in te schatten en te ramen. Toen werd in ieder geval rekening gehouden met een stelpost van 2* € 500k op jaarbasis ten behoeve van deze incidentele kosten. Zie ook de uitleg over incidentele kosten Bijlage 5, Voorlopig Visierapport, pag. 33-34; oktober 2015).

Conclusie

Afhankelijk van het tempo waarmee Zandvoort haar frictiekosten weet af te bouwen, zal scenario 2 op termijn (tenminste) budgetneutraal te realiseren zijn. De (voorlopige) visienotitie oktober 2015 laat voor scenario 2 een licht voordeel zien van € 158k ten opzichte van de nulmeting. Dit is inclusief efficiencykorting en het aanstellen van Zandvoortse beleidsregisseurs.

B. Financiële paragraaf voorgenumen eindvisie

Sinds oktober 2015 heeft zich een aantal nieuwe ontwikkelingen voorgedaan ten aanzien van de scenario's 1 en 2. Deze worden in deze paragraaf per scenario toegelicht. In deel C is aanvullend per scenario het effect op de Algemene Reserve toegelicht om de omvang van de "inverdieneffecten" door de jaren heen te visualiseren.

Overzichttabel Visiedocument: inclusief nieuwe ontwikkelingen augustus 2016									
Organisatielasten structureel (peiljaar 2017; in K€)				Incidentele kosten (op jaarbasis; in K€)					
Nulmeting:		13.077							
			verschil	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Scenario's	1	14.142	1.065N	65N	1.200N	1.200 N	1.200 N	1.200N	1.200 N
	2	11.852	1.225V	368 N	2.572N	735N	0	0	0

Scenario 1: nieuwe ontwikkelingen

Wijzigingen t.o.v. oktober 2015 (Voorlopig Visierapport; Bijlage 4):

Reorganisatiekosten incidenteel

We gaan er conform het advies uit het bestuurskrachtonderzoek van uit dat het omvormen tot een regiegericht netwerkorganisatie, tenminste een periode van vijf jaar in beslag zal nemen en kosten intensiever zal uitpakken dan aanvankelijk gedacht doordat de organisatie voor uitbesteding(en) eerst beter op orde moet worden gebracht.

Om die reden gaan we er van uit dat het voor de ombouw naar een regiegericht netwerkorganisatie aanvankelijk over drie jaar geraamde bedrag van 1,2 mio op jaarbasis, daarna nog twee jaar doorloopt (naar 5 jaar in totaal). De invoering netwerkorganisatie vereist externe begeleiding waarvoor € 65k is geraamd.

Reorganisatiekosten structureel

Hierin wijzigt ten opzichte van de het visiedocument oktober 2015 niets. Weliswaar is de vaste beheerkostenvergoeding Sociaal Domein voor het jaar 2017 inmiddels verhoogd van € 300k naar € 500k, dit raakt de structurele lasten zoals eerder in oktober 2015 gepresenteerd, verder niet. Deze blijven derhalve op het tekort van € 1.065k op jaarbasis.

Conclusie

De mutatie in de incidentele kosten van scenario 1 maken dat er jaarlijks een structurele lastenverzwaring optreedt van € 1,2 mio gedurende een periode van 5 jaar naast een incidentele lastenverzwaring van € 1.065k per jaar. Deze lastenverzwaring(en) kunnen niet worden gedekt in de huidige meerjarenbegroting en ook niet worden 'terugverdiend'. Tevens zakt de Algemene Reserve onder het vereiste minimumniveau van € 5 mio. Zie ook overzicht in bijlage C van scenario 1.

Om te kunnen voldoen aan de eis van een sluitende meerjarenbegroting, zou een nieuw pakket maatregelen moeten worden doorgevoerd in de vorm van aanpassing van onze ambities, het bestaande voorzieningenniveau of het verhogen lokale lastendruk.

Scenario 2: nieuwe ontwikkelingen

Wijzigingen t.o.v. oktober 2015 (Voorlopig visierapport; Bijlage 5):

Algemeen

De (voorlopige) visienotitie oktober 2015 laat voor scenario 2 een licht voordeel zien van € 158k ten opzichte van de nulmeting. Dit is inclusief efficiencykorting en het aanstellen van Zandvoortse beleidsregisseurs.

Reorganisatiekosten incidenteel

De omvang van deze lasten zijn op voorhand lastig te ramen, omdat de definitieve uitwerking met Haarlem nog dient plaats te vinden. Daarvoor wordt in het nog op te stellen invlechtingsplan een nadere analyse en financiële uitwerking opgenomen.

Vergelijkingsmateriaal met andere ambtelijke samenwerkingsvormen zijn ook niet eenvoudig te maken, omdat er steeds sprake is van maatwerk. De bandbreedte waarbinnen dergelijke afspraken financieel uitwerken loopt volgens onze adviseurs uiteen van € 750k tot € 3 mio voor vergelijkbare gemeentes (inwonertal, omvang begroting). In onze eerste prognose (oktober 2015) zijn we aanvankelijk uitgegaan van € 500k op jaarbasis gedurende twee jaar; dat lijkt gezien die bandbreedte aan de voorzichtige kant.

Op basis daarvan lijkt een bijstelling verstandig. Om de algehele overdracht van taken aan Haarlem mogelijk te maken is incidenteel een aanvullend transitiebudget nodig.

Vooralsnog schatten wij de incidentele kosten verdeeld over drie jaar in op € 3,6 mio, derhalve voorzichtigheidshalve op ca. € 1,2 mio op jaarbasis. Het college streeft er naar om met dit budget - dat als kader dient - zo scherp mogelijk aan de wind te zeilen.

Reorganisatiekosten structureel

Op basis van het bestuurskrachtonderzoek en de nieuwe inzichten die dit het college heeft gebracht, valt het aanvankelijk geraamde voordeel structureel hoger uit doordat:

- de aansturing vanuit de Haarlemse fusieorganisatie beter kan worden ingevuld i.p.v. met de geraamde drie "eigen" beleidsregisseurs. Deze keuze geldt ook voor de controllersfunctie. Dit bespaart € 348k;
- Het BTW-nadeel van € 219k vervalt dankzij een recente uitspraak van de staatssecretaris van Financiën over vrijstelling bij volledige ambtelijke fusies;
- In de meerjarenbegroting is een (verhoogd) bedrag van € 500k verwerkt voor de post 'vaste beheerskosten sociaal domein' die bij scenario 2 jaarlijks vrijvalt.

De overige cijfermatige onderbouwing is niet veranderd ten opzichte van de financiële validatie van oktober 2015. Uitgangspunt blijft vanzelfsprekend een soepele overgang en instandhouding van tenminste het huidige niveau van dienstverlening, zowel kwantitatief als kwalitatief, inclusief de huidige samenwerkingsverbanden.

Conclusie

Afhankelijk van het tempo waarmee Zandvoort haar frictiekosten weet af te bouwen, zal scenario 2 op termijn (tenminste) budgetneutraal te realiseren zijn. Scenario 2 genereert een structureel voordeel dat de incidentele kosten in drie jaar kan “terugverdienen”. Dat laatste dient ook het financiële kader te zijn waarbinnen realisatie van scenario 2 dient plaats te vinden.

C. Effecten op Begroting 2016 stand Voorjaarsnota.

Algemeen

De onder B toegelichte ontwikkelingen leiden voor beide scenario's tot mutaties in de huidige meerjarenbegroting, hebben effect op het begrotingssaldo en daarmee op de stand van de Algemene Reserve.

Ter herinnering: de eerdere validatie van bureau Berenschot is opgesteld op basis van de in de zomer van 2015 beschikbare gegevens over de Programmabegroting 2016; inmiddels kunnen we beschikken over recentere gegevens uit de VJN 2016 die ook kunnen worden gebruikt in meerjarig perspectief.

Scenario 1:

Overzichttabel effecten Scenario 1 tov begrotingsstand VJN 2016									
(in K€)									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Structureel nadeel validatie (oktober 2015)				-1065	-1065	-1065	-1065	-1065	
Structurele vrijval meerkosten MD				500	500	500	500	500	
Reorganisatiekosten incidenteel		-65	-1200	-1200	-1200	-1200	-1200	0	
Effect op begrotingssaldo		-65	-1200	-1765	-1765	-1765	-1765	-565	
Mutatie op stand Alg Reserve		-65	-1200	-1765	-1765	-1765	-1765	-565	
niveau AR jaarultimo *	10,70	10,64	9,44	7,67	5,91	4,14	2,38	1,81	
legenda: + = Voordelig - = Nadelig									
* stand AR exclusief andere begrotingsmutaties; in M€									

Conclusie

Scenario 1 geeft vanaf 2018 een structureel tekort van € 1.765k, vanaf 2022 ter grootte van € 565k t.o.v. de huidige meerjarenbegroting.

De incidentele reorganisatiekosten worden niet terugverdiend en leiden tot een terugval in het niveau van de Algemene Reserve tot onder de minimumgrens van € 5 mio in 2020.

Scenario 2:

Overzichttabel effecten Scenario 2 tov begrotingsstand VJN 2016									
(in K€)									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Structureel voordeel validatie (oktober 2015)				158	158	158	158	158	
Besparing geen eigen beleidsregisseurs & controller				348	348	348	348	348	
BTW-nadeel vervalt				219	219	219	219	219	
Structurele vrijval meerkosten MD				500	500	500	500	500	
Reorganisatiekosten incidenteel		-368	-2572	-735					
Effect op begrotingssaldo		-368	-2572	490	1225	1225	1225	1225	
Mutatie op stand Alg Reserve		-368	-2572	490	1225	1225	1225	1225	
niveau AR jaarultimo *	10,7	10,33	7,76	8,25	9,48	10,70	11,93	13,15	
legenda: + = Voordelig - = Nadelig									
* stand AR exclusief andere begrotingsmutaties; in M€									

Conclusie

Scenario 2 geeft vanaf 2019 een structureel voordeel van € 1.225k / jaar t.o.v. de stand huidige meerjarenbegroting.

Het college stelt voor de structurele besparingen in de eerste drie jaar hiervoor in te zetten als budgettair kader voor de Transitiekosten.

Dit betreft in totaal maximaal $3 * € 1.225k = € 3.675k$, welke met een fasering wordt ingezet zoals aangegeven in de tabel.

7. HOE NU VERDER?

Het bestuurskrachtrapport geeft wat het college betreft duidelijk aan wat Zandvoort te doen staat: uitbreiding van de ambtelijke samenwerking met Haarlem middels een volledige ambtelijke fusie. De evaluatie MD laat zien dat deze samenwerking in de praktijk ook voldoende kansrijk is. De financiële uitwerking laat zien dat dit ook verantwoord is.

Alle nu beschikbare informatie bieden het college goede en toetsbare bouwstenen voor de wijze waarop dit het beste kan worden vormgegeven.

Het model waarin dat uiteindelijk vorm krijgt, zal door het college worden uitgewerkt binnen de kaders die de raad hiertoe meegeeft. Deze bieden borging voor de autonomie met grip en respect voor de Zandvoortse couleur locale.

Organisatievorm & besturingsfilosofie

De griffier en gemeentesecretaris zullen we conform advies in dienst van de gemeente Zandvoort houden. Dan zijn onze eerste adviseurs ook echt volledig verbonden aan onze belangen. De gemeentesecretaris functioneert richting Haarlem als opdrachtgever namens Zandvoort en sluit daartoe aan bij het managementteam van Haarlem. Dat moet zo worden georganiseerd dat beleidsregisseurs niet nodig zijn. Wel zal er een aantal kwartiermakers (zie financiële bijlage) moeten fungeren in de overgangsperiode en de periode kort daarna.

De besturingsfilosofie zal in overleg met Haarlem nader uitgewerkt moeten worden met als horizon het implementeren van een aangescherpt scenario 2z, waarbij er voor de inwoners en ondernemers van Zandvoort zo min mogelijk veranderd in de bestaande dienstverlening en er tevens zo weinig mogelijk overlast ontstaat door de overgangsperiode.

Invlechtingsplan

Het college is voornemens de organisatievorm en de besturingsfilosofie in Q4 2016 en Q1 2017 samen met Haarlem uit te werken binnen de door de raad gegeven kaders, in de vorm van een invlechtingsplan.

Tevens zal er een stappenplan moeten worden opgesteld om de taakoverdracht feitelijk te doen plaatsvinden per 1 januari 2018. Ook de organisatie van Haarlem dient immers voorbereid te worden op de nieuwe opgave die bij haar neergelegd gaat worden. Nieuwe functies ontstaan en mensen zullen geplaatst dienen te worden. In dat stappenplan moet niet alleen bewaakt worden dat de bestuurlijke ambities een plek krijgen, maar ook dat zorgvuldig rekening gehouden wordt met de belangen van onze medewerkers. Zij immers zullen vanuit een nieuwe plek hun eigen toekomst gaan krijgen.

De verwachting is dat het college in december zicht gaat krijgen op het stappenplan om de raad daarover op hoofdlijnen te kunnen informeren. In het voorjaar van 2017 zal vervolgens het uitgewerkte invlechtingsplan, inclusief besturingsfilosofie aan het college worden aangeboden en ter actieve informatie worden verzonden aan de raad.

Het extern ingewonnen advies laat geen misverstand bestaan over de te kiezen ambtelijke richting: Zandvoort zal een integrale ambtelijke fusie met Haarlem moeten nastreven. Daarbij zijn voor het college uitgangspunten het eerder geformuleerde scenario 2z en de financiële validatie daarvan.

Het is om die reden dat thans aan de raad wordt voorgesteld om:

A. als zienswijze aan het college mee te geven:

1. Dat met het beschikbaar komen van:

- (1) de evaluatie Maatschappelijke Dienstverlening,
- (2) het Bestuurskrachtrapport,
- (3) de door bureau Berenschot gevalideerde scenarioberekeningen en de nadere financiële uitwerking in deze visienotitie

is voldaan aan de voorwaarden van het raadsbesluit van 12 november 2015 om te komen tot een definitieve keuze ten aanzien van de ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort;

2. Op basis daarvan een algehele ambtelijke samenwerking met Haarlem via een aangescherpt scenario 2z te verkiezen boven het bestendigen van de huidige organisatie;

3. Op basis van de inhoud van voornoemde rapportages en ter borging van de bestuurlijke autonomie met grip en respect voor Zandvoortse couleur locale aan het college de volgende kaders mee te geven ten behoeve van een algehele ambtelijke samenwerking met Haarlem:

- Breng periodieke verbindingen aan op het niveau van portefeuillehouders, colleges en raden (op relatie én inhoud);
- Creëer heldere bestuurlijke aanspreekpunten in de ambtelijke organisatie Haarlem/Zandvoort voor de collegeleden van Zandvoort;
- Behoud de griffier en de gemeentesecretaris lokaal, ook rechtspositioneel;
- Laat de gemeentesecretaris aansluiten bij het Directieteam van Haarlem;
- Organiseer noch beleidsregie noch de functie van controller in eigen huis;
- Draag m.u.v. het takenpakket van de gemeentesecretaris, het takenpakket van de griffier en de taken op het gebied van Dagelijks Onderhoud en Beheer (DBOR) alle taken over aan de gemeente Haarlem en hanteer daarbij het uitgangspunt 'mens volgt werk'. Stel hiertoe een sociaal plan op, op basis van het sociaal plan inzake het Sociaal Domein;
- Draag de taken op het gebied van DBOR over aan de volle dochter-onderneming van de gemeente Haarlem, waar deze haar taken op het gebied van Reiniging en Groen heeft ondergebracht (Spaarnelanden) en hanteer daarbij het uitgangspunt 'mens volgt werk'. Stel hiertoe een sociaal plan op, op basis van het sociaal plan inzake het Sociaal Domein;
- Geef de samenwerking vorm per 1 januari 2018;

- Streef ernaar dat alle werknemers die nodig zijn om het College en inwoners te faciliteren dit doen vanuit een fysieke werkplek in Zandvoort, waar gewenst en/of noodzakelijk functioneel aangestuurd door de gemeentesecretaris van Zandvoort in de rol van locatiemanager;
- Stel een meerjarige dienstverleningsovereenkomst op. De huidige kwalitatieve en kwantitatieve dienstverlening van de huidige ambtelijke organisatie aan het bestuur, de inwoners en de bedrijven is daarbij het uitgangspunt, waarbij de continuïteitsrisico's inzake de dienstverlening af dienen te nemen.
- Geef de samenwerking zoveel mogelijk vorm binnen de financiële kaders zoals uitgewerkt in de visienotitie d.d. 23 augustus 2016 en rapporteer majeure afwijkingen tijdig aan de gemeenteraad;
- Efficiencyvoordelen moeten via een vaste verdeelsleutel worden verdeeld tussen Zandvoort en Haarlem;
- Evalueer de samenwerking na vijf jaar; doe een beknopte tussenevaluatie na twee en vier jaar.

4. De raad over de voortgang periodiek te informeren;

B. Te besluiten:

1. De reorganisatiekosten incidenteel gedurende de periode 2016-2018 te onttrekken uit de Algemene Reserve en het financiële voordeel dat de samenwerking met Haarlem op enig moment oplevert, vanaf dat moment te bestemmen voor aanvulling van de AR tot tenminste het niveau van het onttrokken bedrag.
2. Een Raadscommissie in te stellen die onderzoek zal doen naar de mogelijkheden om de bestuurskracht te versterken op het niveau van:
 - a. de rolopvatting van en rolinvulling door de gemeenteraad;
 - b. een beter politiek klimaat door een meer (gemeenschappelijke) focus op inhoud en resultaat, onderling vertrouwen en verbetering van omgangsvormen.
3. Het college te verzoeken te komen met een plan van aanpak naar de mogelijkheden om de bestuurskracht te versterken op het niveau van:
 - a. een betere rolverdeling en versterking van het vertrouwen tussen college en ambtelijke organisatie;
 - b. verbetering van het vertrouwen tussen het MT en de ambtelijke organisatie;
 - c. onderlinge verbinding en het vertrouwen tussen WOR-bestuurder en ondernemingsraad;
 - d. de relaties tussen het gemeentebestuur van Zandvoort met buurgemeenten en versterking van de positie van Zandvoort in de regio.

Versterken door verbinden

Eindrapport op basis van een onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente Zandvoort en een daarop gebaseerd advies over de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie.





Inhoud

Culemborg, 23 augustus 2016

drs. Stan van de Laar
Melanie Huurneman MSc.
David Bos MSc.

A. Aanleiding, denkmodel en aanpak	1
1. Bestuurskrachtonderzoek één van de pijlers onder besluit	2
1.1 Afweging toekomstige positionering ambtelijke organisatie...	2
1.2 ...vraagt onder andere om een bestuurskrachtonderzoek...	3
1.3 ...waarmee antwoord wordt gegeven op acht kernvragen	3
1.4 Rapport bevat onafhankelijk oordeel en advies onderzoekers	4
2. Bestuurskracht: balans tussen opgaven en realisatiekracht	5
3. Feiten en meningen als basis voor oordeel en advies	6
3.1 Analyse van kerndocumenten voor inzicht in de feiten...	6
3.2 ...en brede gespreksronde voor ophalen van meningen...	6
3.3 ...als basis expertmatig oordeel bestuurskracht en advies	7
B. Conclusies en aanbevelingen	8
4. Conclusie: bestuurskracht van Zandvoort is matig...	9
4.1 ...door enerzijds majeure bestuurlijke en autonome opgaven...	9
4.2 ...en anderzijds een beperkte realisatiekracht...	9
4.3 ...waaronder 'verlamde' organisatie en barsten in vertrouwen...	10
4.4 ...ondanks waarneembare stijgende lijn op enkele aspecten	10
5. Advies: ambtelijke integratie met Haarlem	11
5.1 Intervenier op alle niveaus om bestuurskracht te versterken	11
5.2 Voeg ambtelijke organisatie Zandvoort samen met Haarlem...	11
5.3 ...maar met enkele suggesties voor aanscherping 'scenario 2z'	13
5.4 Raad stelt kaders, college maakt organisatieplan binnen kaders	14
5.5 Enkele noties ten aanzien van het model van 'ambtelijke fusie'	15
C. Opgavenprofiel Zandvoort	17
6. Zandvoort: een profielschets in de kern	18
6.1 Een gemeente van circa 16.700 inwoners, met twee kernen...	18
6.2 ...met een gemeenteraad met 17 zetels...	19
6.3 ...en een ambtelijke organisatie van circa 130 medewerkers	19
7. Bestuurlijke en autonome opgaven Zandvoort op een rij	22
7.1 Stedelijke badplaats met groei van dag- en verblijfstoerisme	22
7.2 Parel aan Zee+: een mooi dorp met eigen karakteristiek	23
7.3 Versterken van de eigen kracht van Zandvoortse samenleving	24
7.4 Versterken veiligheid(sgevoelen) van iedereen in Zandvoort	25
7.5 Verder versterken financiële positie en bedrijfsvoering	26
7.6 Versterken dienstverlening inwoners, ondernemers en partners	26

Inhoud

7.7	Gemeentebestuur Zandvoort heeft grote opgaven...	27
7.8	...waar realisatie opgaven essentieel is voor aantrekkingskracht	27
7.9	Bovendien aanvullende (autonome) opgaven in het verschiep	27
7.10	Opgavenprofiel Zandvoort eist ruim voldoende realisatiekracht	28

D. Realisatiekracht: onze bevindingen 29

8. Kracht van het gemeentebestuur 30

8.1	Raad moeite met rolinvulling inzake kaderstelling en controle	30
8.2	Politieke arena draagt niet bij aan versterking rolopvatting...	30
8.3	...met risico op sterke koerswijziging bij andere verhoudingen	31
8.4	Overkoepelende visie en prioritering van het college ontbreken	31
8.5	Er is sprake van een resultaatgericht college van B&W...	31
8.6	...met goede aansluiting op de samenleving	32
8.7	Verbinding college en organisatie is voor verbetering vatbaar	32

9. Kracht van de ambtelijke organisatie 33

9.1	Onduidelijkheid heeft organisatieontwikkeling lang geremd	33
9.2	Recente investeringen in organisatie scheppen mogelijkheden...	33
9.3	...maar organisatie blijft zich kenmerken door 'oud denken'	34
9.4	De ambtelijke organisatie is kwetsbaar...	34
9.5	...heeft onvoldoende (ontwikkel)capaciteit...	34
9.6	...en kent grote druk op de (kwaliteit van) uitvoeringstaken	35
9.7	Coachend leiderschap kan sterker worden ontwikkeld...	35
9.8	MT heeft onvoldoende verbinding met ambtelijke organisatie...	35
9.9	Ondanks kritieken op organisatie weinig incidenten...	36
9.10	...is de sfeer tussen collega's onderling vooralsnog goed...	36
9.11	...maar bestaan wisselende beelden bij werkgeverschap	36

10. Kracht in de regio 38

10.1	Zandvoort heeft beperkte bestuurlijke positie in de regio...	38
10.2	...mede door beperkte realisatie van visie en ontwikkeling	39
10.3	Positie op Sociaal Domein vormt daarop positieve uitzondering	39
10.4	Ambtelijke organisatie kan kracht in regio niet versterken	40

11. Kracht van de interactie met de gemeenschap 41

11.1	Zandvoort kenmerkt zich door sterke gemeenschapszin	41
11.2	Inwoners en ondernemers wisselende visies op toekomst...	41
11.3	...en voelen zich wisselend betrokken door gemeente...	42
11.4	...waarbij afstand bestuur vs. gemeenschap soms klein is	43

E. Bijlagen 44

E1 Overzicht geraadpleegde documenten 45

E2 Overzicht geïnterviewde personen 49

E3 Operationalisering denkmodel bestuurskracht 51

E4 Verantwoording feitenmateriaal 55

A. Aanleiding, denkmodel en aanpak

1. Bestuurskrachtonderzoek één van de pijlers onder besluit

1.1 Afweging toekomstige positionering ambtelijke organisatie...

Zandvoort is geen doorsnee-gemeente. De gemeente is met circa 16.500 inwoners relatief klein, maar trekt als badplaats jaarlijks circa één miljoen verblijftoeristen en vijf miljoen dagtoeristen. Dat vraagt om meebewegen – als gemeentebestuur en ambtelijke organisatie – met het seizoenskarakter dat bij een badplaats hoort. Meebewegen wordt ook vereist vanuit het perspectief van ontwikkelingen die op het pad van Zandvoort komen, de opgaven waarmee de gemeente zich geconfronteerd ziet en de ambities die het gemeentebestuur heeft geformuleerd.

Het gemeentebestuur van Zandvoort is zich bewust van de aanzienlijke bestuurlijke ambities en diverse opgaven waar de gemeente voor staat. Deze ambities en opgaven komen voort uit het verleden, spelen in het heden en worden versterkt naar de toekomst. Om die reden denkt het bestuur van Zandvoort al enige tijd na over de vraag of zij (vanuit de ambtelijke organisatie) de benodigde realisatiekracht kan leveren om de opgaven en ambities van Zandvoort te kunnen blijven invullen, ook in toekomstig perspectief.

In 2008 vond een onderzoek plaats naar de bestuurskracht van Zandvoort. Daaruit volgden diverse aanbevelingen voor versterking van de bestuurskracht:

- a. maak meer gebruik van partners in en buiten de gemeente;
- b. meer visie en focus;
- c. meer integraliteit;
- d. duidelijker rolverdeling;
- e. opdrachtgeverschap;
- f. meer heldere doelen;
- g. meer prioriteiten stellen;
- h. versterken leiderschap;
- i. heldere portefeuilles;
- j. aantrekkelijk werkgeverschap.

Met het aantreden van het college in 2010 is een coalitieakkoord voor de periode 2010 -2014 opgesteld en vervolgens vertaald in een raadsprogramma. Daarin is besloten tot een bezuiniging op de ambtelijke organisatie: door efficiënter te werken een slankere en sterke organisatie, met behoud van doelbereiking en realisatie van ambities.

In 2010 in Zandvoort een eerste strategische verkenning op ambtelijke samenwerkingsvormen en -partners uitgevoerd. Sindsdien is op diverse momenten formeel en informeel met de gemeenteraad van gedachten gewisseld over de toekomst van de ambtelijke organisatie. Dat heeft er (onder andere) toe geleid dat Zandvoort vanaf 1 januari 2015 ambtelijk samenwerkt met de gemeente Haarlem ten aanzien van maatschappelijke dienstverlening.

De verkenning uit het verleden hebben in het najaar van 2015 geleid tot een drietal tussen college en gemeenteraad afgestemde scenario's voor de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie:

- a. Scenario 1: bestendigen huidige organisatie;
- b. Scenario 2a: algehele ambtelijke samenwerking Haarlem (met 'achterblijvend' regieteam);
- c. Scenario 2z: algehele ambtelijke samenwerking Haarlem (met 'sturingsorganisatie gericht op Zandvoort').

Op basis daarvan is door de gemeenteraad een voorkeursrichting uitgesproken voor 'scenario 2', waarbij variant a of z daarbinnen nog niet nader is geduid, maar ook scenario 1 nog niet is uitgesloten.¹

1.2 ...vraagt onder andere om een bestuurskrachtonderzoek...

De eerste helft van 2016 is gebruikt om te verdiepen op de 'noodzaak' en 'impact' van voornoemde scenario's door:

- a. een financiële analyse van de toekomstscenario's op te stellen;
- b. een evaluatie van de ambtelijke samenwerking op Maatschappelijke Dienstverlening uit te voeren;
- c. een bestuurskrachtonderzoek uit te voeren.

Deze drie onderzoeken vormen tezamen de bouwstenen onder de politiek-bestuurlijke keuze voor één van de scenario's in het najaar van 2016. Voorliggend rapport betreft de resultante van het bestuurskrachtonderzoek, met daaraan gekoppeld een advies over de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie van Zandvoort.

1.3 ...waarmee antwoord wordt gegeven op acht kernvragen

Met dit bestuurskrachtonderzoek krijgt de gemeente Zandvoort een antwoord op haar volgende acht kernvragen:²

1. Welke uitdagingen dienen zich de komende jaren aan waar de gemeente Zandvoort op in moet kunnen spelen?
2. Wat zijn de sterke en zwakke kanten en wat zijn de zwakke kanten in de bestuurlijke organisatie van Zandvoort en hoe verhouden zich die tot andere vergelijkbare gemeenten?
3. In hoeverre en hoe is het mogelijk om democratische invloed uit te oefenen als gemeenteraad op processen waar de besluitvorming, soms uitvoering, en verantwoording plaatsvindt in de samenwerkingsverbanden met partners van ongelijke grootte en hoe verhoudt zich dit tot andere vergelijkbare gemeenten?
4. Wat zijn de sterke kanten en wat zijn de zwakke kanten van de ambtelijke organisatie en hoe verhouden zich die tot andere vergelijkbare gemeenten?
5. Hoe effectief en efficiënt is de verbinding tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie en hoe verhoudt zich die tot andere vergelijkbare gemeenten?
6. In welke mate zijn burgers, het bedrijfsleven en de maatschappelijke instellingen van Zandvoort tevreden over de prestaties van de gemeente, en de betrokkenheid van de politiek en hoe verhouden zich die tot andere vergelijkbare gemeenten?

¹ De ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort, Raadsvoorstel en -besluit d.d. 12 november 2015.

² Offerteaanvraag Bestuurskracht, gemeente Zandvoort, 24 februari 2016.

7. Welke ontwikkelingen zien we als kansen en bedreigingen in de eerstkomende vijf jaren, en voor de middellange (10 jaar) en lange termijn (20 jaar)?
8. Wat zijn de conclusies en aanbevelingen in het licht van de scenario's 1 en 2, waarover de raad nog een oordeel moet geven?

1.4 Rapport bevat onafhankelijk oordeel en advies onderzoekers

Voorliggende rapportage is een weergave van het door SeinstravandeLaar B.V. uitgevoerde onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente Zandvoort. De in deze rapportage opgenomen conclusies, het advies en de bevindingen vormen dan ook het onafhankelijk oordeel van de onderzoekers. Het is aan het college van B&W, de medezeggenschap (Ondernemingsraad) en de gemeenteraad van Zandvoort om op basis daarvan tot eigenstandige opvattingen en besluitvorming te komen.

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

Na dit eerste hoofdstuk – van onderdeel A. Aanleiding, denkmodel en aanpak van de rapportage – waarin de achtergrond en aanleiding van het bestuurskrachtonderzoek is weergegeven, gaat hoofdstuk 2 in op het denkmodel van bestuurskracht. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de aanpak van het onderzoek.

In onderdeel B. van deze rapportage presenteren wij achtereenvolgens onze conclusies (hoofdstuk 4) en het daaraan gerelateerde advies (hoofdstuk 5). De kern van dit rapport treft u aldus in deze hoofdstukken aan. Bovendien bevat hoofdstuk 5 het antwoord op kernvraag 8. De daarna volgende hoofdstukken in de onderdelen C en D bevatten de onderbouwing van de conclusies.

Onderdeel C. bevat het opgavenprofiel van Zandvoort en geeft de antwoorden weer op kernvragen 1 en 7. Daarbij gaan wij in hoofdstuk 6 in op het profiel van Zandvoort, onder andere ten aanzien van bevolkingssamenstelling, politieke context en ambtelijke organisatie. In hoofdstuk 7 gaan wij in op de opgaven van Zandvoort per thema van de programmabegroting en reflecteren wij daar expertmatig op.

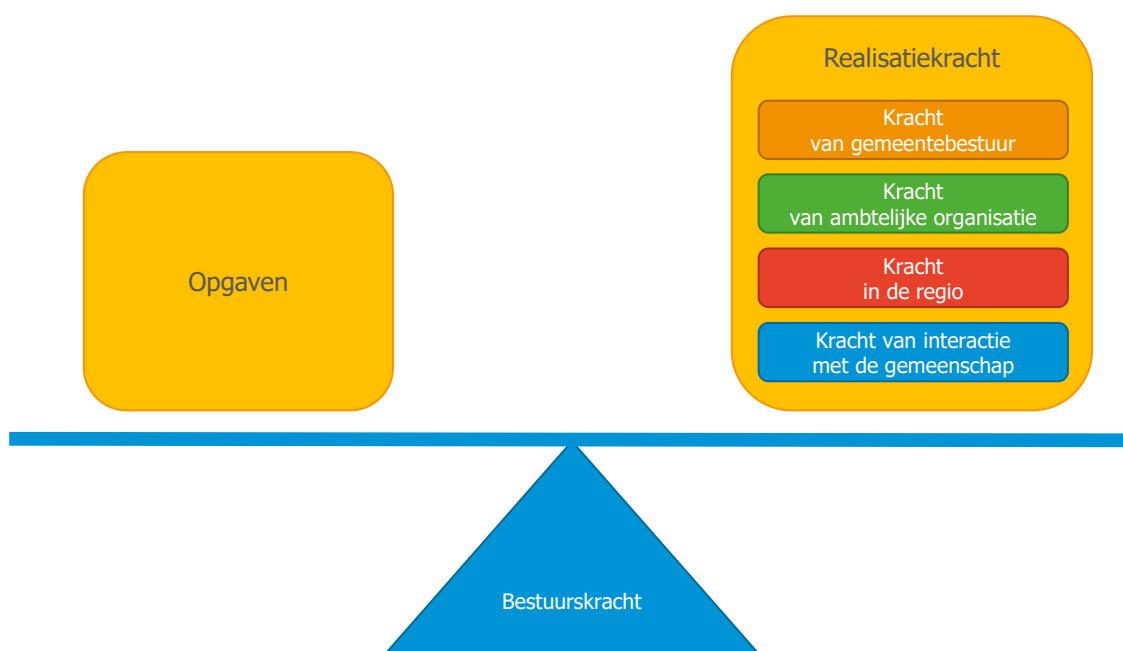
Tot slot gaan wij in onderdeel D. in op onze bevindingen ten aanzien van de realisatiekracht van Zandvoort. Dit onderdeel bevat de antwoorden ten aanzien van de kernvragen 2 tot en met 6. In hoofdstuk 8 beschrijven wij de kracht van het gemeentebestuur van Zandvoort. Hoofdstuk 9 gaat in op de kracht van de ambtelijke organisatie. Hoofdstuk 10 en 11 gaan respectievelijk over de kracht van Zandvoort in de regio en de kracht van de interactie met de gemeenschap.

2. Bestuurskracht: balans tussen opgaven en realisatiekracht

Bestuurskrachtonderzoek betekent in ons perspectief het verkrijgen van een scherp inzicht in de balans tussen enerzijds de opgaven (maatschappelijke, autonome opgaven en bestuurlijke ambities; het opgavenprofiel) van de gemeente en anderzijds de mate waarin de gemeente er in slaagt die opgaven en ambities ook daadwerkelijk te realiseren, wat we realisatiekracht noemen. De realisatiekracht duiden wij aan de hand van vier invalshoeken:

- a. kracht van het gemeentebestuur;
- b. kracht van ambtelijke organisatie;
- c. kracht in de regio;
- d. kracht van interactie met de gemeenschap.

Onderstaande figuur geeft dit denkmodel weer:



Figuur 1. Denkmodel bestuurskracht: balans tussen opgavenprofiel en de realisatiekracht.

Bijlage E3 bevat een weergave van de operationalisering van bovenstaand denkmodel, waarbij met name de realisatiekracht is uitgewerkt naar aspecten waarnaar in dit kader door de onderzoekers is gekeken.

3. Feiten en meningen als basis voor oordeel en advies

3.1 Analyse van kerndocumenten voor inzicht in de feiten...

In de periode april tot en met juni 2016 heeft een uitvoerige analyse van documenten (over de periode 2008 tot heden) plaatsgevonden, van onder andere programmabegrotingen, jaarverslagen, toekomstvisies, beleidsnota's en bestaand onderzoeksmateriaal inzake situatie Zandvoort, om feitelijk informatie over de gemeente Zandvoort in beeld te krijgen. Bijlage E1 bevat een overzicht met geraadpleegde documenten.

Daarnaast zijn feitelijke gegevens van Zandvoort – onder andere over demografie, inkomen, werkloosheid, veiligheid – vergeleken met die van vier referentiegemeenten (Hillegom, Enkhuizen, Castricum en Lisse) om daarmee informatie te duiden en in perspectief te plaatsen. Bijlage E4 bevat de verantwoording van de gebruikte feitelijke gegevens.

Met name op basis van de documentenanalyse is het opgavenprofiel van Zandvoort (zie onderdeel C van deze rapportage) tot stand gekomen. Daarbij zijn de opgaven in het opgavenprofiel langs zes thema's beschreven, gebaseerd op de programmabegroting 2016 van de gemeente Zandvoort, namelijk:

- a. Sociaal Domein;
- b. Ruimtelijk Domein;
- c. Toerisme en Economie;
- d. Publieke Dienstverlening;
- e. Openbare orde & veiligheid;
- f. Financiële middelen en bedrijfsvoering.

Ook is op basis van de documentenanalyse informatie verzameld aangaande de realisatiekracht van de gemeente Zandvoort (zie onderdeel D van deze rapportage).

3.2 ...en brede gespreksronde voor ophalen van meningen...

Naast de documentenanalyse is in mei en juni 2016 een uitgebreide gespreksronde gehouden met betrokkenen van binnen en buiten de gemeente Zandvoort. Daarbij is gesproken over ervaringen met en meningen over de mate waarin de gemeente Zandvoort in staat zijn opgaven in te vullen. In het kader van het ophalen van meningen is gesproken met:

- a. (afvaardigingen van) raadsfracties;
- b. leden van het college van B&W Zandvoort;
- c. griffier;
- d. gemeentesecretaris;
- e. leden van het managementteam;
- f. medewerkers;
- g. OR;
- h. (afvaardigingen van) college van B&W van omliggende gemeenten;
- i. samenwerkingsverbanden/verbonden partijen;
- j. ondernemers;

- k. maatschappelijke instellingen; en
- l. inwoners.

Bijlage E2 bevat een overzicht van geïnterviewde personen.

Gelet op de bestudering van gemeentelijke documenten en aanzienlijke vertegenwoordiging van interne gesprekspartners in de interviewronde (raad, college en medewerkers) hebben veel van onze bevindingen betrekking op 'Kracht van het gemeentebestuur' en 'Kracht van de ambtelijke organisatie'. Maar ook voor 'Kracht in de regio' en 'Kracht van interactie met de samenleving' is een brede gespreksronde gevoerd en zijn voldoende bevindingen opgehaald. Een kanttekening hierbij is dat de opkomst van lokale ondernemers en inwoners zeer gering was. Om die reden hebben de betreffende bevindingen een beperkte impact op het oordeel van de onderzoekers ten aanzien van de bestuurskracht in dit rapport.

3.3 ...als basis expertmatig oordeel bestuurskracht en advies

Dit bestuurskrachtonderzoek betreft geen 'afvinklijst' of een semi-wetenschappelijke exercitie. In dit onderzoek zijn breed feiten en meningen verzameld ten aanzien van de context van de gemeente Zandvoort. Daardoor is een afgewogen beeld ontstaan waarover onderzoekers van SeinstravandeLaar B.V. – op basis van de kennis en ervaring van vergelijkbare gemeenten en samenwerkingsconstructies en inzicht in elementen die bijdragen aan de realisatiekracht van gemeenten om bestuurskrachtig opgaven te vervullen – een expertmatig oordeel hebben gevormd.

De analyse van het opgavenprofiel van Zandvoort in verhouding tot de realisatiekracht van de gemeente, is geconfronteerd met de voorliggende drie toekomstscenario's van de ambtelijke organisatie. Op die manier is in beeld gebracht welk scenario naar onze mening het best invulling geeft aan de opgaven van de gemeente Zandvoort.

B. Conclusies en aanbevelingen

4. Conclusie: bestuurskracht van Zandvoort is matig...

De bestuurskracht van de gemeente Zandvoort beoordelen wij (op een vijfpuntsschaal van: onvoldoende, matig, voldoende, goed, zeer goed) als matig (2). De totstandkoming van dit oordeel lichten wij hieronder toe.

4.1 ...door enerzijds majeure bestuurlijke en autonome opgaven...

Het gemeentebestuur van Zandvoort heeft hoge bestuurlijke opgaven (ambities) geformuleerd, met name op het vlak van:

- a. toerisme en economie: Zandvoort als stedelijke badplaats (jaarrond toerisme);
- b. vele complexe (ruimtelijke) opgaven, zoals het Badhuisplein en Watertorenplein;
- c. het sociaal domein en maatschappelijke transitie;
- d. een financieel gezonde huishouding.

Het realiseren van deze opgaven is essentieel voor het 'open houden van de levensader' van Zandvoort: de aantrekkingskracht op (jaarrond) toerisme, ondernemers en evenementen. De toeristische sector heeft namelijk een aandeel van 30% in de directe werkgelegenheid in Zandvoort. Een reëel perspectief is dat – indien de realisatie van opgaven (nog langer) uitblijft – toeristen, ondernemers en evenementhouders in de toekomst andere keuzes maken dan Zandvoort.

Wij spreken van 'hoge' bestuurlijke opgaven, omdat:

- a. de opgaven hoog zijn in vergelijking tot vele Nederlandse gemeenten met minder dan 20.000 inwoners en deze opgaven veelal bij grotere gemeenten (vanaf 50.000 inwoners) aanwezig zijn;
- b. gemeenten van deze omvang veelal een beheersmatig(er) karakter kennen;
- c. ook de vier referentiegemeenten uit dit onderzoek (Castricum, Lisse, Hillegom, Enkhuizen) hebben een beheersmatiger karakter dan Zandvoort.

Naast hoge bestuurlijke opgaven dienen zich in de (nabije) toekomst grote autonome opgaven aan, zoals de implementatie van de Omgevingswet en de mogelijke verruiming van het belastinggebied.

4.2 ...en anderzijds een beperkte realisatiekracht...

Deze hoge bestuurlijke en autonome opgaven dienen gerealiseerd te worden vanuit een:

- a. gemeenteraad die gericht is op incidenten en details, in plaats van visie en hoofdlijnen;
- b. arena waarbinnen de politieke verhoudingen zijn verstoord;
- c. setting met risico op sterke koerswijzigingen bij wijziging in politiek-bestuurlijke verhoudingen;
- d. geïsoleerde context waarin gemeentebestuur Zandvoort zich heeft gepositioneerd: op zichzelf gericht;
- e. positie waarbij Zandvoort geringe formele/informele invloed heeft in de regio;
- f. beperkte slagkracht van de ambtelijke organisatie;
- g. gemeenschap/sterke sociale cohesie van waaruit vele initiatieven ontstaan;
- h. omgeving (inwoners, ondernemers, instellingen) die nauwe band met gemeentebestuur waardeert;
- i. omgeving ook die wijst op risico's als gebrek aan transparantie in de relaties met gemeente.

Daarbij constateren wij dat de gemeente Zandvoort in 8 jaar tijd nauwelijks invulling heeft weten te geven aan de aanbevelingen vanuit het bestuurskrachtonderzoek van 2008.

4.3 ...waaronder 'verlamde' organisatie en barsten in vertrouwen...

Een periode van taakstellingen (1 mln. structureel) op de ambtelijke organisatie (vanaf 2011), aangevuld met onduidelijkheid over de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie, heeft daarbij niet gediend als katalysator voor innovatie en creativiteit, maar heeft de ontwikkeling van mensen en de organisatie 'verlamd'.

In zijn ambities en opgaven wordt het college naar onze mening niet optimaal gefaciliteerd door de ambtelijke organisatie, met weliswaar betrokken en loyale werknemers, die:

- a. beperkte slagkracht heeft;
- b. sterk vergrijsd raakt;
- c. kwetsbaar is door vele éénpitters;
- d. (noodzakelijk) hiërarchisch wordt aangestuurd en waarbij verantwoordelijkheden niet laag in organisatie (kunnen) liggen;
- e. een sterk beheersmatig en uitvoerend karakter kent;
- f. geen ontwikkelcapaciteit bevat: gebrek aan strategisch adviseurs, innovaties;
- g. zeer beperkte beleids capaciteit kent;
- h. niet bekend is met de toepassing/faciliteiten/huisvesting van flexibel werken;
- i. een hoge mate van inhuur kent;
- j. waarbij 'van buiten naar binnen denken' beperkt in de genen zit.

Daarbovenop constateren wij dat sprake is van barsten in diverse vertrouwensrelaties, namelijk tussen:

- a. fracties en personen in de gemeenteraad, tussen coalitie en oppositie;
- b. gemeenteraad en collegeleden;
- c. management en medewerkers;
- d. WOR-bestuurder en ondernemingsraad.

Andere verbindingen, zoals tussen collegeleden onderling en tussen college en gemeentesecretaris en MT, vormen daarop een positieve uitzondering.

4.4 ...ondanks waarneembare stijgende lijn op enkele aspecten

Deze kritische opmerkingen moeten gezien worden in het perspectief van een waarneembare stijgende lijn op aspecten van bestuurskracht. De financiële situatie van Zandvoort verbetert, de ambtelijke organisatie krijgt nieuwe impulsen (voortvloeiend uit het Concernplan) en de beheersmatige/uitvoerende taken worden naar behoren en tevredenheid verricht.

Niettemin zijn er bij de onderzoekers twijfels – in het geval van ongewijzigd beleid – bij de duurzaamheid van de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente Zandvoort in het geschetste perspectief van hoge bestuurlijke ambities en autonome opgaven in relatie tot de beperkte realisatiekracht. Bij het in stand houden van de huidige situatie – met voornoemde stevige kritieken ten aanzien van met name de politiek-bestuurlijke context en de ambtelijke organisatie – voorzien wij dat Zandvoort onvoldoende invulling kan geven aan de urgentie om daadwerkelijk tot realisatie van ambities en opgaven te komen. Het bijstellen van de ambities is daarbij naar onze mening niet de oplossingsrichting, omdat het invullen daarvan de 'levensader' van Zandvoort openhoudt, dus zal gezocht moeten worden naar een manier om de realisatiekracht te versterken.

5. Advies: ambtelijke integratie met Haarlem

5.1 Intervenier op alle niveaus om bestuurskracht te versterken

De navolgende advisering heeft – conform de opdrachtverstrekking aan onderzoekers – betrekking op de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie van Zandvoort.

Niettemin nemen wij, gezien onze bevindingen in dit bestuurskrachtonderzoek en de daaruit door ons getrokken conclusies, graag de ruimte om te benadrukken dat het versterken van de bestuurskracht van Zandvoort naar onze mening vraagt om meer interventies dan 'enkel' het functioneren en de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie onder de loep te nemen.

Wij adviseren nadrukkelijk, gezien de hoge bestuurlijke ambities en (autonome) opgaven, om naast structuurdiscussies rondom de ambtelijke organisatie met elkaar te werken aan:

- a. de rolopvatting van en rolinvulling door de gemeenteraad;
- b. een beter politiek klimaat door een meer (gemeenschappelijke) focus op inhoud en resultaat, onderling vertrouwen en verbetering van omgangsvormen;
- c. een betere rolverdeling en versterking van het vertrouwen tussen college en ambtelijke organisatie;
- d. verbetering van het vertrouwen tussen het MT en de ambtelijke organisatie;
- e. onderlinge verbinding en het vertrouwen tussen WOR-bestuurder en ondernemingsraad;
- f. de relaties tussen het gemeentebestuur van Zandvoort met buurgemeenten en versterking van de positie van Zandvoort in de regio.

Daarbij is het van belang op te merken dat deze aanbevelingen niet in korte tijd gerealiseerd zijn, maar een meerjarig karakter kennen (meerdere bestuursperiodes) om structureel ingebed te raken.

5.2 Voeg ambtelijke organisatie Zandvoort samen met Haarlem...

Op grond van onze kritische bevindingen en voorgaande stevige conclusies adviseren wij om met ingang van 1 januari 2018 te komen tot een (nagenoeg) volledige ambtelijke integratie van Zandvoort met de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem. Dit betreft scenario 2z, weliswaar in aangescherpte vorm. Zie paragraaf 5.3.

Aan dit advies aangaande de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie van Zandvoort ligt de volgende redenering ten grondslag:

5.2.1 Een herindeling is niet aan de orde, niets doen is geen optie

Een herindeling achten wij gezien de verbeterde financiële positie én (ondanks onze kritische bevindingen ten aanzien van de bestuurlijke context) het ontbreken van bestuurscrises niet direct noodzakelijk. Echter is – om zelf regie te houden over de (bestuurlijk) toekomst van Zandvoort – niets doen geen optie. De ervaring leert daarbij dat het geven van een impuls aan 'de kracht van de ambtelijk organisatie', een nadrukkelijke impuls geeft aan de 'overall' realisatiekracht. Daarmee wordt de balans tussen opgaven en realisatiekracht herstelt, waarmee de bestuurskracht zal toenemen.

5.2.2 Scenario 1 (ontwikkelen vanuit huidige situatie) biedt onvoldoende perspectief

Naar onze mening is een organisatieontwikkelingstraject vanuit de huidige lokale ambtelijke setting (scenario 1) té tijdrovend (5 –10 jaar) en bovendien té kostbaar. De majeure bestuurlijke en autonome opgaven van Zandvoort kunnen niet wachten op die periode van ontwikkeling. Daarbij is sprake van een

hoog risico dat het wensbeeld van de ambtelijke organisatie uiteindelijk toch niet (tijdig) gerealiseerd wordt. Om die reden achten wij scenario 1 niet passend bij het opgavenprofiel van Zandvoort en de urgentie om de bestuurskracht te versterken.

5.2.3 Taken verspreiden in diverse samenwerkingsverbanden is onwenselijk vanwege beperkte grip

De spreiding van huidige taken van de ambtelijke organisatie van Zandvoort over verschillende partners of samenwerkingsverbanden (in diverse vormen) raden wij ten zeerste af. Het verworden tot een dergelijke 'regiegemeente' vraagt om een zeer sterke ambtelijke lokale kern, die het gemeentebestuur in staat stelt grip te houden op de prestaties (kwaliteit, kwantiteit en kosten) van deze partners. Bovendien is een dergelijk proces van het doorlopen van een veelheid aan uitbestedingstrajecten en het vormen van een sterke ambtelijke regisserende kern eveneens tijdrovend (5-10 jaar). Ook dit scenario achten wij niet passend bij het opgavenprofiel van Zandvoort en de urgentie om de bestuurskracht te versterken.

5.2.4 Geen groeimodel, maar in één stap komen tot (nagenoeg) volledige ambtelijke intergratie

Wij achten daarom een (nagenoeg) volledige ambtelijke krachtenbundeling van Zandvoort met partnergemeente(n) onontkoombaar. Daarbij adviseren wij nadrukkelijk om deze beweging in één keer te realiseren en niet te kiezen voor 'groeimodel', waarbij taken in de loop der jaren één voor één of in clusters naar partnergemeente(n) worden overgeheveld. Een dergelijk groeimodel holt de huidige ambtelijke organisatie namelijk stapsgewijs uit. Naar onze mening neemt in dat geval het risico's ten aanzien van discontinuïteit in de uitvoering en het gebrek aan integraliteit van advisering in de richting van het gemeentebestuur te sterk toe.

5.2.5 Aansluiting bij ambtelijke samenwerking Bloemendaal en Heemstede onvoldoende passend

Geografisch en qua omvang bezien lijken Bloemendaal en Heemstede reële partners voor Zandvoort om tot een ambtelijke integratie te komen. Echter achten wij een ambtelijke samenvoeging met deze gemeenten van het perspectief van Zandvoort onvoldoende passend. De gemeenten Bloemendaal en Heemstede kennen een afwijkend opgavenprofiel (residentieel wonen in plaats van stimuleren van economie en toerisme), met een daarbij passende ambtelijke organisaties met een sterker beheersmatig karakter. Die beheersmatige context helpt Zandvoort niet in zijn ambities, die vooral op ontwikkelen (in plaats van beheersen) zijn gericht. De gemeente Zandvoort heeft behoefte aan impulsen op het niveau van strategie, beleid, projecten en innovaties. Bovendien is de ambtelijke vervlechting tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede al ver op koers. Het maximaal haalbare voor Zandvoort zou zijn het aansluiten op de bestaande koers Bloemendaal en Heemstede, onder de daarin reeds gevormde condities. Ook dit scenario achten wij derhalve niet passend bij het opgavenprofiel van Zandvoort en de urgentie om de bestuurskracht te versterken.

5.2.6 Samenwerking met andere gemeenten vanwege andere geografische oriëntatie niet reëel

De overige buurgemeenten, zoals Velsen en Haarlemmerliede-Spaarnwoude, kijken beiden een 'andere kant op'. Zo is de gemeente Velsen gericht op samenwerking in de IJmond en heeft de raad van gemeente Haarlemmerliede-Spaarnwoude in juni 2016 besloten tot een bestuurlijke fusie te willen komen met de gemeente Haarlemmermeer.³ Een ambtelijke samenvoeging met de gemeenten Velsen en Haarlemmerliede-Spaarnwoude is in onze ogen daarom niet opportuun. Daarnaast lijkt de gemeente Amsterdam ons geen gewenste partner voor een ambtelijke samenwerking, vanwege het te grote verschil in omvang in relatie tot Zandvoort. En gezien de oriëntatie van de Zuid-Hollandse buurgemeenten Noordwijkerhout en Noordwijk op de Bollenstreek (Lisse, Hillegom, Teylingen) is ook die richting geen logische weg voor Zandvoort in zijn oriëntatie op samenwerkingspartners voor ambtelijke krachtenbundeling.

5.2.7 Haarlem is krachtige partner die beschikt over benodigde strategische en ontwikkelcapaciteit

De voornaamste ambities en opgaven die Zandvoort wil en moet realiseren liggen op het terrein van toerisme, economie en betreffen grote ruimtelijke projecten. Opgaven die grotendeels in lijn liggen met het opgavenprofiel van Haarlem, zij het dat die gemeente ook te maken heeft met grootstedelijke en financiële opgaven. De opgaven van Zandvoort lijken daarom het best opgepakt te kunnen worden in

³ <https://www.rtvnh.nl/nieuws/187566/haarlemmerliede--spaanwoude-wil-fuseren-met-gemeente-haarlemmermeer>.

samenwerking met de krachtige ambtelijke organisatie van Haarlem. Deze ambtelijke organisatie heeft ervaring en expertise in huis op de genoemde beleidsterreinen en beschikt over de benodigde strategische en ontwikkelcapaciteit. De ervaringen met de huidige ambtelijke samenwerking met Haarlem op het gebied van Maatschappelijke dienstverlening zijn overwegend positief, waarbij een verbeterpunt met name ligt op het punt van integraliteit van maatschappelijke dienstverlening met andere beleidsterreinen. Die integraliteit kan worden geborgd door volledige ambtelijke integratie op één plaats, namelijk Haarlem. De keuze voor (nagenoeg) volledige ambtelijke integratie met Haarlem achten wij dan ook de meest krachtige en reële optie op dit moment voor de gemeente Zandvoort, om zijn realisatiekracht te versterken en daarmee een impuls te geven aan de bestuurskracht.

De integratie van capaciteit en kwaliteiten vanuit de ambtelijke organisatie Zandvoort met de ambtelijke organisatie van Haarlem maakt het mogelijk om:

- a. een impuls te geven op de ontwikkelcapaciteit, (strategische) beleidschapaciteit en innovatiekracht;
- b. de kwaliteit van advisering en de continuïteit in de facilitering van het college en de raad te vergroten;
- c. bestaande patronen te doorbreken en bijdragen aan het normaliseren van de verhoudingen in de huidige lokale context Zandvoort;
- d. de ambtelijke inbreng en daarmee bestuurlijke positie van Zandvoort in de regio te versterken;
- e. de interactie met de lokale gemeenschap in Zandvoort verder te verbeteren en innoveren (o.a. door meer aandacht voor en aansluiting bij innovatieve werkwijzen en dienstverlening 'dichtbij de burger');
- f. de 'couleur locale' van Zandvoort te versterken, doordat door 'opschalen' (taakuitvoering in samenwerking) meer ruimte ontstaat voor 'afschalen' (gemeentelijke taken dichterbij inwoners georganiseerd kunnen worden).

Wij merken op dat het borgen van de lokale beleidsvrijheid van de gemeente Zandvoort bij een integratie met de ambtelijk organisatie van Haarlem vraagt om extra aandacht voor het aanbrengen van scherpte in het DNA, de opgaven en het onderscheidend vermogen van Zandvoort. Dit ter voorkoming van het onbewust en/of ongewild komen tot uniformering van beleid tussen Haarlem en Zandvoort. Ook is het van belang om bewust te zijn van mogelijke nadelen van een dergelijke samenwerking – zoals een toename van afstand tot de fysieke werkplek van (het merendeel van) medewerkers voor het gemeentebestuur van Zandvoort en het ontstaan van 'coördinatie'-last, doordat één ambtelijke organisatie ten dienste staat van twee gemeentebesturen – en deze nadelen zoveel mogelijk te beperken.

Daarnaast geven wij graag mee dat het belangrijk is te beseffen dat – mede als gevolg van een dergelijke vergaande ambtelijke integratie – als het herindelingsvraagstuk (ooit) aan de orde komt, de gemeente Haarlem tenminste gesprekspartner zal zijn in de herindelingsprocedure.

5.3 ...maar met enkele suggesties voor aanscherping 'scenario 2z'

Het uitgangspunt van scenario '2z' is één ambtelijke organisatie die werkzaam is voor twee autonome gemeentebesturen: Zandvoort en Haarlem. Autonoom impliceert dat de gemeenteraad en het college van Zandvoort eigen ambities en beleid bepalen en dat in die lijn het budgetrecht bij de gemeenteraad van Zandvoort blijft.

Wij doen enkele suggesties voor aanscherping van scenario '2z' en geven enkele aandachtspunten ter overweging, om de autonomie van Zandvoort nog meer te borgen, beter grip te behouden op inhoud en kosten en de bestaande (politieke) sentimenten te respecteren:

- a. Behoud de griffie lokaal, ook rechtspositioneel. Dit ter ondersteuning van de autonome gemeenteraad.
- b. Behoud de gemeentesecretaris lokaal, ook rechtspositioneel. Dit als eerste adviseur van het college van Zandvoort en als 'opdrachtgever' in de richting van Haarlem.

- c. Omwille van de verbinding/doorvertaling van ambities/wensen vanuit het college van Zandvoort in de richting van de uitvoering vanuit de gezamenlijke ambtelijke organisatie, adviseren wij de gemeentesecretaris te laten aansluiten bij het Directieteam van Haarlem. Deze positionering draagt tevens bij aan 'grip', 'couleur locale' en de aanspreekbaarheid van de gemeentesecretaris in het eigen college op de prestaties vanuit de gezamenlijke organisatie.
- d. Organiseer geen beleidsregie in eigen huis. Dit is naar onze mening vanwege de 'verbindingsrol' van de gemeentesecretaris overbodig. Tevens achten wij het instellen van een lokaal beleidsregieteam onwenselijk, omdat:
 - i. beleidsregie vraagt om een hoogwaardige kern van medewerkers, over de breedte van de beleidsdomeinen;
 - ii. Zandvoort dit momenteel ontbeert en wij verwachten dat de gemeente dit zelf niet kan organiseren;
 - iii. beleidsregie zal leiden tot een 'secretariemodel': stukken uit 'Haarlem' moeten de toets der kritiek doorstaan alvorens in het college van Zandvoort te komen;
 - iv. beleidsregie zal zorgen voor versterking van 'wij-zij-verhoudingen' tussen geïntegreerde ambtelijke organisatie en het beleidsteam Zandvoort, met het risico op verslechtering van de bestuurlijke samenwerkingsrelatie Zandvoort - Haarlem;
 - v. beleidsregie is een 'kostbare' constructie, vanwege de coördinatielast die er mee gemoeid is.
- e. Laat alle medewerkers Zandvoort (met uitzondering dus van griffier en gemeentesecretaris) rechtspositioneel overgaan naar de gemeente Haarlem.
- f. Neem in Zandvoort vóór de overgang van de ambtelijke capaciteit naar Haarlem een besluit over de meest wenselijke positionering van de taken en capaciteit rondom Dagelijks Beheer en Onderhoud en Handhaving.
- g. Behoud enkele bestuurlijk nabij gewenste/'locatie gevoelige' taken (bijvoorbeeld bestuurssecretariaat, OOV, woordvoering, etc.) en loketfuncties fysiek op locatie in Zandvoort, eventueel onder functionele aansturing van de gemeentesecretaris in de rol van locatiemanager.
- h. Creëer heldere bestuurlijke ingangen (aanspreekpunten) in de ambtelijke organisatie Haarlem/Zandvoort voor de collegeleden van Zandvoort.
- i. Zorg voor periodieke bijeenkomsten en onderlinge verbindingen op het niveau van portefeuillehouders, colleges en raden (op relatie én inhoud) tussen beide gemeentebesturen, aangezien ambtelijke integratie naar onze mening meer is dan een zakelijke deal (te waarborgen in een meerjarige dienstverleningsovereenkomst) en ook vraagt om bestuurlijke afstemming, vertrouwen en verbinding tussen de partnergemeenten.

5.4 Raad stelt kaders, college maakt organisatieplan binnen kaders

Na het zomerreces van 2016 maakt de gemeenteraad van Zandvoort een keuze ten aanzien van de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie op basis van:

- a. de financiële analyse scenario's;
- b. de evaluatie Maatschappelijke Dienstverlening én;
- c. het rapport bestuurskrachtonderzoek.

Indien we veronderstellen dat de gemeenteraad het voorgaande advies uit deze rapportage overneemt en aldus besluit tot (nagenoeg) volledige ambtelijke integratie van Zandvoort met de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem, kan de samenwerking – na een voorbereidingstijd van circa een jaar – per 1 januari 2018 starten. Uit oogpunt van begrotingssystematiek raden wij aan altijd te kiezen voor een datum van 1 januari van enig jaar.

Wij stellen voor dat de gemeenteraad van Zandvoort bij zijn besluit na het zomerreces van 2016 heldere kaders meegeeft aan het college voor de verdere uitwerking van de ambtelijke samenwerking Zandvoort/Haarlem. Deze kaders kunnen betrekking hebben op:

- a. lokale ondersteuning van de gemeenteraad van Zandvoort vanuit de eigen griffie;
- b. lokale dienstverlening (loketfunctie) aan inwoners, ondernemers en instellingen van Zandvoort;
- c. financieel kader: samenwerking vormgeven binnen bestaande structurele budgetten met toekenning van een incidenteel budget voor de veranderopgave.

Vervolgens voert het college het raadsbesluit uit binnen gestelde kaders, door vorm en inhoud te geven aan een 'organisatieplan', waarin de ambtelijke samenwerking met Haarlem wordt uitgewerkt. Uitwerking dient naar onze mening nog plaats te vinden op met name de volgende facetten:

- a. structuur van de ambtelijke integratie (welke taken, hoeveel mensen gaan over, wat/wie blijft achter);
- b. gevolgen voor de dienstverlening aan raad, college, inwoners, ondernemers en instellingen;
- c. gevolgen voor de medewerkers (kaders sociaal plan, inpassing, impact op overhead/leidinggevenden);
- d. gevolgen voor de financiën (incidenteel budget, structureel/meerjarig, verrekensystematiek);
- e. bijzondere aandacht voor overheadkosten (doorbelasting en afbouw mogelijkheden);
- f. hoofdlijn van de dienstverleningsovereenkomst Zandvoort – Haarlem.

Het college informeert de raad in de eerste helft van 2017 over de strekking van het organisatieplan en dus over de wijze waarop de ambtelijke samenwerking met Haarlem definitief vorm en inhoud krijgt, binnen de door de gemeenteraad gestelde (inhoudelijke en budgettaire) kaders.

5.5 Enkele noties ten aanzien van het model van 'ambtelijke fusie'

Om het gemeentebestuur van Zandvoort wat meer context en inzicht te geven in het concept van de 'ambtelijke fusie', delen wij hieronder enkele noties welke zijn gebaseerd op een door SeinstravandeLaar uitgevoerd onderzoek, in opdracht van het Ministerie van BZK (2016), naar de doelen met en effecten van ambtelijke fusies op de daarin deelnemende autonome Nederlandse gemeenten. Deze noties zijn aangevuld met expertmatige kennis en ervaring van de onderzoekers die in de periode 2012 – heden circa 10 ambtelijke fusieorganisaties mochten helpen vormgeven en evalueren.

5.5.1 Waarom kiezen gemeenten voor een ambtelijke fusie?

Gemeenten in Nederland streven diverse doelen na bij de keuze voor een ambtelijke fusie, namelijk:

- a. versterken van de strategische positie van het autonome gemeentebestuur in de regio;
- b. versterken van de kwaliteit van dienstverlening intern aan het gemeentebestuur (college en raad);
- c. versterken van de kwaliteit van dienstverlening extern aan inwoners, ondernemers, instellingen en bezoekers;
- d. versterken van de strategische-, beleids- en ontwikkelcapaciteit en innovatiekracht in de ambtelijke organisatie;
- e. reduceren van de kwetsbaarheden in de ambtelijke organisatie;
- f. beheersen of reduceren van de kosten voor de ambtelijke organisatie;
- g. voorkomen van herindeling (defensief motief);
- h. 'opschudden' van de ambtelijke organisatie door ingrijpende reorganisatie;
- i. vergroten van kansen voor medewerkers (ontwikkelperspectief);
- j. versterken van de positie als aantrekkelijk werkgever (aantrekkingskracht op talent).

5.5.2 Wat zijn de ervaringen ten aanzien van ambtelijke fusies?

Ambtelijke fusies bestaan inmiddels circa 10 jaar in de praktijk van het Nederlandse openbaar bestuur. Sinds begin 2016 participeren ruim 40 gemeenten in een volledige ambtelijke fusieorganisatie. Er bestaan momenteel 18 ambtelijke fusieorganisaties in Nederland en in de periode tot 2018 komen er naar verwachting circa 5 ambtelijke fusieorganisatie (10 – 15 gemeenten) bij.

De praktijk wijst uit dat gemeenten voornoemde doelen grotendeels daadwerkelijk realiseren door een ambtelijke fusie. Daarbij heeft een volledige ambtelijke fusie tot op heden nog nooit, onbedoeld aan de voorkant, geleid tot een herindeling. De ervaring leert dat een ambtelijke fusie juist een forse impuls geeft aan de bestuurskracht van een autonome (kleinere) gemeente en het géén 'opmaat tot herindeling' is, maar juist bijdraagt aan de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van een gemeente.

C. Opgavenprofiel Zandvoort

6. Zandvoort: een profielschets in de kern

6.1 Een gemeente van circa 16.700 inwoners, met twee kernen...

Zandvoort ligt in de provincie Noord-Holland en daarbinnen in de regio Zuid-Kennemerland. De gemeente grenst aan de Noord-Hollandse gemeente Bloemendaal en de Zuid-Hollandse gemeenten Noordwijk en (voor een klein deel) Noordwijkerhout. Zandvoort wordt volledig omgeven door (inter)nationaal beschermde natuurgebieden en de Noordzee. Aan de westzijde van Zandvoort ligt een 9 kilometer lang strand.⁴

De gemeente Zandvoort bestaat uit twee kernen, namelijk Zandvoort en Bentveld. In totaal heeft de gemeente circa 16.700 inwoners, verdeeld over circa 8.300 huishoudens. De gemeente kenmerkt zich door een klein aantal inwoners tot 40 jaar, terwijl het aandeel 55-plussers in Zandvoort relatief hoog is (in vergelijking met andere Nederlandse gemeenten). Om die reden is in de gemeente Zandvoort sprake van zowel een ontgroende als vergrijsde bevolking.

Tabel 1. Geografische en demografische gegevens Zandvoort.

Geografische kenmerken	
Oppervlakte gemeente	43,97 km ²
Oppervlakte open droog natuurlijke terrein	23,10 km ²
Oppervlakte water	11,86 km ²
Demografische kenmerken	
Aantal inwoners	16.692
Mannen – vrouwen	48,2% / 51,8%
Allochtoon – autochtoon	20,5% / 79,5%
Groene druk	31,6%
Grijze druk	44,6%
Demografische druk	76,2%
Aantal huishoudens	8.299
Eenpersoonshuishoudens	43,1%

Van oorsprong is Zandvoort een vissersdorp en heeft met een relatief laag inwoneraantal nog altijd een dorps karakter.⁵ Tegelijkertijd heeft Zandvoort zich inmiddels ontwikkeld tot badplaats, de grootste binnen het samenwerkingsverband van de Amsterdamse Metropoolregio.⁴ Met in het hoogseizoen circa 1 miljoen verblijfstoeristen en 5 miljoen dagtoeristen.

⁴ Parel aan Zee+: Structuurvisie 2025 met Toekomstvisie 2040, januari 2010.

⁵ Visie op toerisme in Zandvoort, april 2016.

Sterke contrasten, waaronder in extreem drukke en heel rustige dagen, maken deel uit van het DNA van Zandvoort. Ook in de fysieke omgeving zijn contrasten tussen strand en dorp, tussen mooie en lelijke plekken, tussen voor- en naoorlogse bouwstijlen. Daarnaast kenmerken de inwoners van Zandvoort zich door een mentaliteit van 'poetsen', maar hebben van het hart op de tong. Er is een centrale rol voor 'leven in de brouwerij' in de gemeenschap. Er is veel ondernemerszin, waarbij ondernemers met name trendvolgend zijn.⁶

6.2 ...met een gemeenteraad met 17 zetels...

De gemeenteraad van Zandvoort telt in totaal 17 zetels, thans verdeeld over de volgende 7 fracties:

- a. OPV (Ouderen Partij Zandvoort);
- b. VVD;
- c. D66;
- d. CDA;
- e. GBZ (Gemeentebelangen Zandvoort);
- f. PvdA;
- g. Sociaal Zandvoort.

De fracties van de Ouderenpartij Zandvoort, D66 en het CDA hebben een coalitieakkoord gesloten voor de periode 2014 - 2018. In dit coalitieakkoord zijn drie hoofddoelstellingen geformuleerd:

1. Het verder gezond maken van gemeentefinanciën van onze zelfstandige gemeente;
2. Versterking economisch klimaat van de toeristische badplaats Zandvoort aan Zee;
3. Het bieden van adequate zorg aan wie dat nodig heeft, van jong tot oud.⁷

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zandvoort bestaat uit:

- a. Dhr. N. Meijer, burgemeester;
- b. Mw. M.M.E. Challik-Frijling (OPZ), wethouder;
- c. Dhr. G. Kuipers (D66), wethouder;
- d. Dhr. G.J. Bluijs (CDA), wethouder;
- e. Mw. A. Griekspoor-Verdurmen, gemeentesecretaris.

6.3 ...en een ambtelijke organisatie van circa 130 medewerkers

De ambtelijke organisatie van Zandvoort ontwikkelt zich naar een netwerkorganisatie met regie op uitvoeringstaken (op afstand). Per 1 januari 2015 heeft de gemeente Zandvoort taken ten aanzien van Maatschappelijke Dienstverlening (sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd) ondergebracht bij de gemeente Haarlem.

Naast de samenwerking met Haarlem wordt ook een aantal andere taken van de gemeente Zandvoort elders (op afstand) uitgevoerd, zoals de uitvoering van de belastingtaken door Gemeentebelastingen Zuid Kennemerland (GBZK, bij de gemeente Bloemendaal), taken ten aanzien van milieu en vergunningverlening, toezicht en handhaving WABO door de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ) en het beheer van maatschappelijke accommodaties door SRO.⁸

⁶ DNA Zandvoort: Profiel kustplaats Identity Matching, Provincie Noord-Holland, 2013.

⁷ Coalitieakkoord 2014-2018, OPZ, D66 en CDA, april 2014.

⁸ Programbegroting 2016, gemeenteraad Zandvoort, september 2015.

Tabel 2. Elders belegde taken van de gemeente Zandvoort.

Elders belegde taken (niet uitputtend)	
Maatschappelijke Dienstverlening	Gemeente Haarlem
Milieu en vergunningverlening, toezicht en handhaving Wabo	Omgevingsdienst IJmond
Beheer maatschappelijke accommodaties	SRO
Belastingen	GBZK
Brandweerbzorg e.d.	VRK
Parkeerbeheer	Parkeerservice Amersfoort

De gemeente Zandvoort heeft circa 130 medewerkers (peildatum 31 december 2015), waarvan een groot deel (74%) ouder is dan 45 jaar. Sinds 2011 is fors bezuinigd op de ambtelijke organisatie, leidend tot het realiseren van een besparing op formatie van 10% (in 2015, te weten 15,27 fte).⁹ Om het bestuur voldoende te kunnen faciliteren en impulsen te geven aan de organisatie – na jaren van bezuiniging en in afwachting van het politieke besluit over de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie – heeft het MT een Concernplan opgesteld voor 2016 en 2017 en is budget beschikbaar gesteld. In het Concernplan is de ambitie geformuleerd om te ontwikkelen naar een organisatie die beweeglijk is, in verbinding staat met haar omgeving, positief en actiegericht is ingesteld en trots is op Zandvoort.¹⁰

Tabel 3. Kenmerken van de ambtelijke organisatie van Zandvoort.

Kenmerken van de ambtelijke organisatie*	
Begrote formatie	134,25 fte
Aantal vacatures (in fte)	20,3 fte
Aantal medewerkers	129
Ziekteverzuim	6,34% ¹¹
Verdeling vast – tijdelijk – inhuur	86% - 5,2% - 8,8%
Leeftijdsofbouw:	
- Jonger dan 25	- 0%
- 25-34	- 5%
- 35-44	- 20%
- 45-54	- 33%
- 55-59	- 23%
- 60 jaar en ouder	- 19%

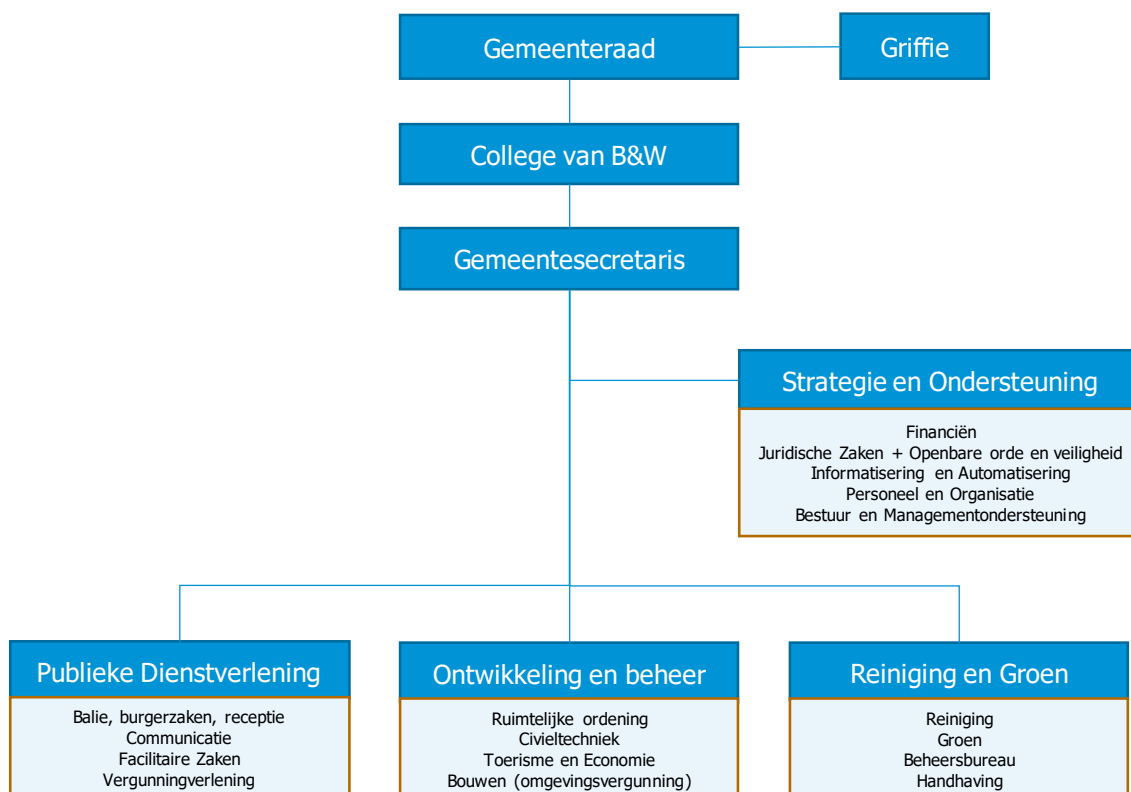
* Peildatum 31 december 2015. Nog inclusief formatie WABO en SRO (overgang per 1-1-2016).

De lokale focus van de ambtelijke organisatie ligt op de beleidsvelden toerisme en economie, ruimtelijke ontwikkeling en welzijn. Ook is veel aandacht voor aan een badplaats gerelateerde taken als vergunningverlening en handhaving. Vanaf 2015 is de ambtelijke organisatie van Zandvoort ingericht met drie afdelingen (Publieke Dienstverlening, Ontwikkeling en Beheer en Reiniging en Groen) en één stafafdeling (Strategie en Ondersteuning). Het organogram van Zandvoort is hierna weergegeven.

⁹ Jaarverslag 2015, inclusief jaarrekening.

¹⁰ Concernplan 2016-2017.

¹¹ Dit cijfer betreft het totale ziekteverzuim over het jaar 2015. Het totale ziekteverzuim over het eerste half jaar van 2016 bedraagt 4,8% en is daarmee lager dan het streefcijfer van 5%.



Figuur 2. Organogram Zandvoort.¹²

¹² www.zandvoort.nl.

N.B. De taken ten aanzien van 1) verkeer en parkeren en 2) niet aan Haarlem overgedragen taken van Maatschappelijke Dienstverlening (welzijn, onderwijs en sport), vallen onder de afdeling Ontwikkeling en Beheer.

7. Bestuurlijke en autonome opgaven Zandvoort op een rij

In dit hoofdstuk beschrijven wij het opgavenprofiel van de gemeente Zandvoort aan de hand van de zes programma's van de gemeentebegroting, waarbij bestuurlijke en autonome opgaven met de grootste prioriteit als eerste aan bod komen:

1. Toerisme en Economie;
2. Ruimtelijk Domein;
3. Sociaal Domein;
4. Openbare orde en Veiligheid;
5. Financiële middelen en bedrijfsvoering;
6. Publieke Dienstverlening.

In de paragrafen 7.7 tot en 7.10 geven wij onze reflectie op de opgaven van Zandvoort.

7.1 Stedelijke badplaats met groei van dag- en verblijfstoerisme

Zandvoort is dé badplaats van de metropoolregio Amsterdam. De ontwikkeling daarvan is een majeure opgave van de gemeente Zandvoort. Het doel is om voorwaarden te scheppen voor "een goed toeristisch, recreatief en economisch klimaat, waarbij de unieke kenmerken van Zandvoort als historische (massa)badplaats, optimaal worden benut."¹³ Daarbij is de goede kwaliteit van de leefomgeving (zie paragraaf 7.2) randvoorwaardelijk.

In de afgelopen jaren is het toerisme in de gemeente – door de snel veranderende wensen en behoeften van consumenten in een meer traditionele badplaats als Zandvoort – onder druk komen te staan. Consumenten hebben snel veranderende behoeften, zijn kritisch op prijs en kwaliteit en hebben (onder andere door toename van mobiliteit en social media) vele alternatieven binnen handbereik: consumenten zijn minder honkvast.¹⁴

Dit terwijl het toerisme de belangrijkste economische motor van de gemeente Zandvoort is. De gemeente ontvangt jaarlijks circa vijf miljoen bezoekers. Een groot deel van de banen in Zandvoort – ook in vergelijking met referentiegemeenten die ook vormen van toerisme en recreatie kennen (zie tabel 4) – betreft recreatie en toerisme. Er vinden vele (grote en kleine) evenementen plaats in de gemeente, bijvoorbeeld op het circuit. Kortom: de ambitie om als badplaats verder te ontwikkelen is essentieel voor de 'levensvatbaarheid' van Zandvoort.

¹³ Programbegroting 2016, gemeenteraad Zandvoort, september 2015, p. 71.

¹⁴ Visie op toerisme in Zandvoort, april 2016.

Tabel 4. Gegevens Toerisme en economie Zandvoort en referentiegemeenten

Toerisme en economie					
	Zandvoort	Castricum	Enkhuizen	Hillegom	Lisse
Banen totaal 2015	5030	10280	8190	5970	7310
waarvan: recreatie en toerisme	28,2%	12,5%	10,4%	5,2%	6,8%

Om de ontwikkeling naar een stedelijke badplaats te versterken, staat Zandvoort voor de opgave om een verbeterd en eenduidig aanbod van faciliteiten te realiseren. Daarbij wordt ingezet op het verbeteren van het aanbod van kwalitatief hoogwaardige (verblijf)accommodaties en horeca/retail. Ook is de opgave om weersafhankelijke trekpleisters te stimuleren. Waarbij oog is voor het realiseren van verbinding tussen activiteiten in het dorp en de behoeften stedelijke bezoekers.

Ook is het voor Zandvoort van belang om evenementen aan te trekken. Daartoe wordt het pop-up-concept uitgerold, waarbij tijdelijke initiatieven (evenementen, winkels en attracties) mogelijk worden gemaakt. Daarnaast ambieert de gemeente om (grote) evenementen naar Zandvoort te halen, zoals de Grand Prix.

Een sterke profilering in de regio en voor toeristen is van belang. Zandvoort wil stedelijke doelgroepen aanspreken en bekendheid onder hen verwerven. Waarbij aandacht voor de Duitse bezoekers behouden blijft. Regionaal gezien wil Zandvoort de MRA-agenda concretiseren, in bijvoorbeeld Amsterdam Beach.¹⁵

7.2 Parel aan Zee+: een mooi dorp met eigen karakteristiek

De gemeente wil van Zandvoort een 'Parel aan Zee+' maken: een mooi dorp met een eigen karakteristiek prachtig gelegen tussen zee en duinen.

In de gemeente Zandvoort wordt al jarenlang een aantal ruimtelijke projecten ontwikkeld, zoals de (voormalige) Middenboulevard en het Louis Davids Carré, ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit van Zandvoort. De komende jaren beoogt Zandvoort het Louis Davidscarré af te ronden en diverse andere projecten te ontwikkelen en (verder) op te starten, zoals Watertorenplein, Badhuisplein en Entree Zandvoort (alle drie onderdelen van de voormalige Middenboulevard), Bedrijventerrein Noord en Metropool Boulevard. Ook is de renovatie van het Gertenbachcollege beoogd.

Verbetering van de openbare ruimte is ook een opgave van Zandvoort. Het is van belang om te zorgen voor schone en veilige buurten, waarin het aantrekkelijk is om te wonen, te werken en te recreëren. Daarbij willen bewoners veilig en rustig wonen in een goed verzorgde, groene omgeving. Bedrijven en bezoekers vragen om kwaliteit in o.a. het centrum, op het strand en op het bedrijventerrein. Waarbij de identiteit van Zandvoort dient te worden versterkt in het straatbeeld, onder andere door de historie en cultuur van Zandvoort zichtbaar te laten zijn en dit te beschermen.

Zandvoort heeft relatief weinig ééngezinswoningen, terwijl daar wel veel behoefte is aan (zie tabel 5). De gemeente Zandvoort heeft de opgave om te zorgen voor een passend woningaanbod, om een evenwichtige bevolkingssamenstelling en een toekomstbestendige (en kwalitatief hoogwaardige) woningvoorraad te realiseren.

¹⁵ Gebaseerd op o.a. de volgende bronnen:

- Parel aan Zee+: Structuurvisie 2025 met Toekomstvisie 2040, januari 2010.
- Visie op verblijfsaccommodaties Zandvoort, december 2013.
- Retail- en kansen voor Zandvoort: Retail- en horecavisie, Gemeenteraad Zandvoort, februari 2014.
- Evenementenvisie 2010-2014, december 2009.
- Visie op toerisme in Zandvoort, april 2016.
- Programabegroting 2016, Gemeenteraad Zandvoort, september 2015.

Daarbij wil Zandvoort nadrukkelijk een aantrekkelijke woongemeente voor jongeren en jonge gezinnen zijn, en middeninkomens vasthouden. En met een meer gedifferentieerd aanbod beter kunnen aansluiten bij de doelgroepen, in zowel prijs als aard van het woningaanbod.

Tabel 5. Gegevens Wonen Zandvoort en referentiegemeenten

Wonen					
	Zandvoort	Castricum	Enkhuizen	Hillegom	Lisse
Percentage koop-huur	52,9 / 47,1	73,1 / 26,9	57,4 / 42,6	62,9 / 37,1	62,7 / 37,3
Percentage ééngezinswoningen	48%	78,6%	73,8%	70,2%	69,5%
Nieuwbouwproductie	4,9	9,3	14,8	10,7	9,0

De bereikbaarheid van Zandvoort verbeteren is ook een opgave. Enerzijds betreft het de (regionale) bereikbaarheid per auto. Anderzijds gaat het daarbij om de verbetering van de (regionale) bereikbaarheid per openbaar vervoer. Verder beoogt Zandvoort een balans te vinden in de verdeling van parkeerruimte voor wonen, werken en recreëren.¹⁶

7.3 Versterken van de eigen kracht van Zandvoortse samenleving

De werkloosheid in Zandvoort is relatief hoog ten opzichte van andere referentiegemeenten. Het percentage huishoudens met een bijstandsuitkering is ook relatief hoog (zie tabel 6). De gemeente Zandvoort heeft de opgave om de zelfredzaamheid te verbeteren en inwoners in hun kracht te zetten door hun economische en sociale omgeving te versterken. Alle inwoners moeten mee kunnen doen in de Zandvoortse samenleving.

Zandvoort zet daarbij in op het bevorderen van langer zelfstandig wonen, onder andere door ondersteuning in vervoer, voorzieningen en wonen. Er wordt gestreefd naar betaalbare zorg, van hoge kwaliteit. Ook heeft de gemeente de opgave om deelname aan dagelijkse samenleving en versterking van sociale netwerken te stimuleren. De gemeente wil verder mantelzorgers en vrijwilligers ondersteunen, werkgelegenheid stimuleren en (het opbouwen van) schulden voorkomen.

Tabel 6. Gegevens Werk en inkomen Zandvoort en referentiegemeenten

Werk en inkomen					
	Zandvoort	Hillegom	Enkhuizen	Castricum	Lisse
Netto arbeidsparticipatie (%)	62,5%	67,7%	65,5%	67,2%	69,3%
Banen (per 1.000 inwoners)	490,4	443,4	687,6	488,1	512,7
Werkloosheid (%)	6,4%	5,9%	6,0%	4,9%	5,3%
Huishoudens bijstandsuitkering (%)	4,6%	2,5%	4,3%	1,7%	2,1%

¹⁶ Gebaseerd op o.a. de volgende bronnen:

- Parel aan Zee+: Structuurvisie 2025 met Toekomstvisie 2040, januari 2010.
- Parkeernormennota 2012: Criteria ten aanzien van parkeren voor nieuwe ontwikkelingen in Zandvoort, augustus 2012.
- Wonen in Zandvoort 2016-2020: Gedeelde visie op de volkshuisvestelijke opgave, maart 2016.
- Zuid-Kennemerland: Bereikbaar door samenwerking, november 2010.
- Afvalstoffen Beleidsplan 2014-2018, december 2013.
- Nota openbare ruimte; deel A, oktober 2013.

Hoewel het percentage laaggeletterden in Zandvoort laag is, is het aandeel achterstandsleerlingen ten opzichte van referentiegemeenten relatief hoog, evenals het verzuim (zie tabel 7). De opgave van de gemeente is het vergroten van kansen van jongeren en het voorkomen van (school)uitval. Door kwalitatief goed en toegankelijk onderwijs te bieden, waarbij de huisvesting past bij de huidige eisen van het onderwijs.

Tabel 7. Gegevens Onderwijs en educatie Zandvoort en referentiegemeenten

Onderwijs en educatie					
	Zandvoort	Castricum	Enkhuizen	Hillegom	Lisse
Percentage laaggeletterden	0-5%	8-11%	16+%	5-8%	5-8%
Percentage achterstandsleerlingen	10,43%	3%	10,64%	6,35%	6,05%
Verzuim (leerplicht, relatief)	10	1	3	4	2

Verder vindt Zandvoort het van belang om het kunst en cultuur voor de lange termijn te behouden, door cultuur-historisch aanbod en erfgoed te borgen. Dat vraagt om het behoud van een basisinfrastructuur van voorzieningen en culturele initiatieven en krachtenbundeling met de lokale economie.

Vanuit het oogpunt van volksgezondheid, alsook vanuit sociaal perspectief heeft de gemeente Zandvoort als opgave om sporten en een gezonde levensstijl blijvend te stimuleren.¹⁷

7.4 Versterken veiligheid(sgevoelen) van iedereen in Zandvoort

Iedereen in Zandvoort moet zich veilig kunnen zijn en zich veilig kunnen voelen, waarbij onder andere de brandweer, rampenbestrijding en reddingsbrigade van belang zijn. Maar inwoners en ondernemers hebben ook zelf een verantwoordelijkheid dat te realiseren.

Zandvoort is er voor iedereen en het moet goed vertoeven zijn voor burgers en bezoekers. De woon- en leefomgeving moet veilig zijn. Een verbetering van de naleving van de regels die gelden op verschillende terreinen, zoals in de openbare ruimte en op het gebied van de brandveiligheid is van belang. Ook het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en ondernemers is daarbij nodig.

Verder is het voorkomen van ernstige vormen van (horeca)overlast en onveiligheid benodigd. Immers, een plezierig en veilig uitgaanscentrum in Zandvoort is een ambitie van de gemeente. Een goede naleving van de Drank- en Horecawet is van belang.¹⁸

¹⁷ Gebaseerd op o.a. de volgende bronnen:

- Participeren naar vermogen: Uitvoeringsprogramma Participatiewet juni 2015-juni 2016.
- Stevig op eigen benen: Beleidsplan schulddienstverlening 2016 – 2019, februari 2016.
- Langer Zelfstandig Wonen: Van transitie naar transformatie, november 2015.
- Opinienota Minimabeleid Zandvoort 2016 – 2020.
- Sportnota 2013-2016: Visie Sportpark Duintjesveld, februari 2013.
- Alle zeilen bijzetten: Notitie lokaal gezondheidsbeleid 2010 t/m 2013, maart 2010.
- Volle kracht vooruit: Nota vrijwillige inzet 2010-2014.
- De jeugd binnenboord! Nota integraal jeugdbeleid 2010-2013, augustus 2009.

¹⁸ Gebaseerd op o.a. de volgende bronnen:

- Samen aan zet voor een veiliger Noord-Holland: Integraal meerjarenbeleidsplan veiligheid 2015-2018, augustus 2014.
- Algemene plaatselijke verordening 2011.
- Regionaal beleidsplan crisisbeheersing 2015-2018: Crisisbeheersing doen we samen!, september 2014.
- Integraal Veiligheidsplan 2015-2018 – Samen naar een veiliger Zandvoort, november 2014.

7.5 Verder versterken financiële positie en bedrijfsvoering

Sinds 2011 is fors bezuinigd op de ambtelijke organisatie, wat zijn weerslag heeft gehad. Om medewerkers verder te ontwikkelen, impulsen te geven aan de organisatie en de bedrijfsvoering te verbeteren, heeft Zandvoort de ambitie om een lerende organisatie te worden en de acties zoals omschreven in het eerder genoemde Concernplan te realiseren.

Zandvoort streeft naar het realiseren en behouden van gezonde gemeentefinanciën. De afgelopen jaren heeft Zandvoort de financiële positie verbeterd (zie tabel 8), nadat de gemeente in de jaren daarvoor geconfronteerd was met grote overschrijdingen bij onder andere de (bijzondere) bijstand, en collectief vervoer,¹⁹ en een zwakke schuldenpositie en een laag weerstandsvermogen. De gemeente wil 'in control' zijn van de gemeentelijke exploitatie door transparantie en evenwichtig financieel beleid, sober en solide, en daarmee de gemeentefinanciën (verder) gezond maken. Dat betekent ook aandacht hebben voor de verdere beheersing van het gemeentelijk uitgavenpatroon. Bovendien is het verlagen van de schuldenpositie van belang, waarbij de liquiditeit en financiële bewegingsvrijheid zoveel mogelijk gewaarborgd wordt. Daarnaast is het de ambitie van Zandvoort om de gemeentelijke belastingen op peil te houden in relatie tot de voorzieningen en bestedingen.²⁰

Tabel 8. Ontwikkeling financiële positie gemeente Zandvoort

Financiële positie	Streefnorm	2014	2015	2016	2017	2018
Netto schuld	< 100%	100%	73%	65%	70%	67%
Debt-ratio	< 80%	78%	68%	65%	66%	65%
Algemene reserve (* € 1 mln)	> 5	€ 6,9	€ 8,7	€ 8,4	€ 8,8	€ 9,4
Exploitatieruimte	> 0	9%	7%	2%	2%	2%
Liquiditeit (* € 1 mln)	> 0	- € 1,32	€ 2,04	€ 0,20	- € 2,61	- € 1,07
Begrotingssaldi (* € 1 mln)	< 0	- € 2,31	- € 1,36	- € 0,10	- € 0,32	- € 0,66

7.6 Versterken dienstverlening inwoners, ondernemers en partners

De gemeente Zandvoort wil haar inwoners, inwoners en maatschappelijke partners zo goed en efficiënt mogelijk van dienst zijn, evenals de gemeentelijke taken goed uit te voeren en de ambities voor de toekomst te realiseren. Daarbij wil Zandvoort de gemeente omvormen tot een klant- en servicegerichte organisatie die proactief handelt, efficiënt is en onnodige kosten voor zichzelf en haar klanten vermijdt, zodat de service maximaal is. Onder andere door met minder en eenvoudiger regelgeving meer vertrouwen en efficiency te bereiken.

Verder betreft de gemeente graag de Zandvoortse samenleving in gemeentelijke vraagstukken. Dat geldt voor bewoners, ondernemers en iedereen die op andere manieren verbonden is met de Zandvoortse samenleving.

¹⁹ Overschrijdingen Sociaal Domein: Rekenkameronderzoek, Gemeenteraad Zandvoort, 27 november 2013.

²⁰ Gebaseerd op o.a. de volgende bronnen:

- Concernplan 2016-2017.
- Sociaal jaarverslag 2015.
- Voorjaarsnota 2016.
- Programbegroting 2016.
- Nota reserves en voorzieningen 2015, januari 2015.

Waar mogelijk dienen daartoe nieuwe instrumenten en mogelijkheden te worden ingezet, zoals een burgerinitiatief en een vergaderregime van raad en commissies, waarbij de politiek de burger en ondernemer actief opzoekt.

Ook streeft Zandvoort naar duurzame samenwerking met andere overheden en verbonden partijen. Die samenwerking met andere gemeenten dient de zelfstandige positie van Zandvoort te versterken en deze voor de lange termijn te waarborgen, door schaalvoordelen, kennisdeling, continuïteit en efficiency te bereiken. Bovendien draagt de samenwerking bij aan de realisatie van regionale opgaven (bijvoorbeeld in MRA-verband of Zuid-Kennemerland). Ten aanzien van op afstand geplaatste taken is aandacht voor het behoud van de couleur locale.²¹

7.7 Gemeentebestuur Zandvoort heeft grote opgaven...

Met name op het vlak van toerisme en economie (Amsterdam Beach, jaarrond trekpleister, Grand Prix) heeft het gemeentebestuur van Zandvoort grote opgaven. Ook zijn de opgaven van Zandvoort op het ruimtelijke domein (Entree, Watertorenplein, Badhuisplein, etc.) groot, evenals de opgaven op het sociaal domein en ten aanzien van de maatschappelijke transitie.

De opgaven zijn hoog in verhouding tot:

- a. de omvang (inwoners, ambtelijke organisatie) van Zandvoort, wat vooral een dorps karakter heeft, terwijl de opgaven stedelijk van aard zijn;
- b. de ambities van referentiegemeenten, die een meer beheersmatig karakter kennen in vergelijking met de vooral ontwikkelingsopgaven van Zandvoort;
- c. de financiële positie van Zandvoort die - ondanks een duidelijke opgaande lijn - wordt gekenmerkt door beperkte reserves en onvoldoende omvang en vermogen voor het (genereren van) investeringen;
- d. de omvang en slagkracht van de ambtelijke organisatie van Zandvoort.

7.8 ...waar realisatie opgaven essentieel is voor aantrekkingskracht

Zandvoort is voor een groot deel afhankelijk van het toerisme. Circa 30% van de directe werkgelegenheid betreft banen in recreatie en toerisme, met daarnaast veel indirecte werkgelegenheid in bijvoorbeeld horeca of winkels. Zandvoort kent daarmee ook een voorzieningenniveau dat hoger is dan een gemeente van vergelijkbare omvang. Het realiseren van voornoemde opgaven is essentieel voor het 'open houden van de levensader' Zandvoort: de aantrekkingskracht op (jaarrond) toerisme, ondernemers, evenementen. Een reëel perspectief is dat - indien realisatie van opgaven (nog langer) uitblijft, zoals hoogwaardige accommodaties in Zandvoort - ondernemers en evenementhouders in de toekomst andere keuzes maken dan Zandvoort, met directe gevolgen voor de aantrekkingskracht van de gemeente.

7.9 Bovendien aanvullende (autonome) opgaven in het verschiet

Naast de eigen ambities, komen er aanvullende (landelijke) opgaven op Zandvoort af:

- a. 'Jaarrond toerisme' leidt tot extra vraagstukken, zoals het verbeteren van de bereikbaarheid en de druk op voorzieningen;
- b. Transformatie van het sociaal domein (actueel);
- c. Implementatie van de Omgevingswet (met ingang van 2019);
- d. Verdergaande digitalisering van dienstverlening en privacyvraagstukken (actueel);
- e. Verdergaande overheidsparticipatie en vraaggestuurd werken (actueel);

²¹ Gebaseerd op o.a. de volgende bronnen:

- Participatiebeleid 2013: Kennis, kunde en ervaring ophalen, oktober 2013.
- Programmbegroting 2016, september 2015.

- f. Rolverandering van het gemeentebestuur door een toename van inwonersinitiatieven en democratische tussenvormen;
- g. Verharding van de samenleving: door radicalisering, beleid, handhaving;
- h. Ontgroening en vergrijzing van de bevolkingsopbouw, als ook het medewerkersbestand;
- i. Inzet van 'big data' voor beleidsvorming (in aanloopfase, naar verwachting over 5 – 10 jaar 'hot');
- j. Mogelijk groter belastinggebied (nieuwe kabinetsperiode, na 2018).

7.10 Opgavenprofiel Zandvoort eist ruim voldoende realisatiekracht

De grote opgaven die het gemeentebestuur Zandvoort wil realiseren, zeker in combinatie met toekomstige (landelijke) opgaven, vragen om (ruim) voldoende kracht gemeente Zandvoort ten aanzien van:

- a. het gemeentebestuur, zoals in besluitvaardigheid;
- b. de ambtelijke organisatie, waarin voldoende strategische denkkraft, beleids capaciteit, ontwikkelcapaciteit en innovatiekracht aanwezig is;
- c. de regio, door in samenwerkingsverbanden een goede positie in te nemen;
- d. de interactie met de gemeenschap, waarmee samen initiatieven worden opgepakt.

D. Realisatiekracht: onze bevindingen

8. Kracht van het gemeentebestuur

8.1 Raad moeite met rolinvulling inzake kaderstelling en controle

Wij constateren dat de gemeenteraad van Zandvoort moeite heeft met de juiste rolinvulling rondom zijn kaderstellende en controlerende taak.

Het algemene beeld is dat de gemeenteraad van Zandvoort stuurt op incidenten en details, in plaats van een eenduidige visie neer te leggen (en daar aan vast te houden) en op hoofdlijnen te sturen. Daarbij is enerzijds het beeld dat het college de raad tijdig, juist en volledig informeert. Anderzijds is het beeld dat de raad nog beperkt door het college in positie wordt gebracht tot kaderstelling, door varianten en scenario's voor te leggen.

De grootstedelijke opgaven van Zandvoort vragen veel van raadsleden. De aanwas van raadsleden is echter niet hoog. Zandvoort heeft een kleine gemeenschap van circa 300 inwoners (2% van de bevolking) die in de politiek geïnteresseerd is, soms ook vanuit eigen belangen. Enkele partijen in de raad hebben moeite om hun lijsten of zetels gevuld te krijgen. Dit lijkt zich te vertalen in de dossierkennis van raadsleden, die in veel gevallen tekort schiet, en leidt er toe dat bij complexe dossiers als het Sociaal Domein het voor de raad moeilijk is om kaders te kunnen stellen.

Er is sprake van een sterke focus op ruimtelijke projecten, zoals (voorheen) de Middenboulevard. Daarbij wordt geconstateerd dat juist bij deze projecten de besluitvorming soms lang op zich laat wachten. Een ander voorbeeld is het Gertenbachcollege waarbij een besluit jaren op zich liet wachten. De raad speelde een vertragende rol door terug te verwijzen naar gedane onderzoeken. Ook stelt de raad regelmatig opnieuw (andere) visies en plannen vast voor eenzelfde onderwerp. Een andere factor die de besluitvorming negatief beïnvloed is dat gemeenteraadsleden dicht op de inwoners zitten, hetgeen invloed heeft op hun koersvastheid: de sentimenten van inwoners of sprekers kunnen 'plots' leidend zijn. Daarnaast hebben de politiek-bestuurlijke verhoudingen geen bevorderende werking op de voortgang van de besluitvorming.

8.2 Politieke arena draagt niet bij aan versterking rolopvatting...

Wij constateren dat de politieke arena waarbinnen gewerkt wordt niet bijdraagt aan de versterking van de rolopvatting vanuit de gemeenteraad van Zandvoort.

De verbindingen binnen de raad en tussen raad en college behoeven aandacht. De politieke arena waarbinnen raad en college functioneren wordt gekenmerkt door verstoorde politieke verhoudingen. Ten eerste kan geconstateerd worden dat coalitie en oppositie nauwelijks verbinding vinden met elkaar. Er is sprake van polarisatie, vaak een stemverhouding van 9-8 voorkomt en moties van wantrouwen geen uitzondering zijn. Ten tweede is er sprake van veel 'oud zeer' in de gemeenteraad. Zandvoort heeft een vergrijsde raad met een groot historisch geheugen en meerdere ex-bestuurders in haar gelederen. Het verleden blijkt in de praktijk, los van de huidige situatie, zijn invloed te hebben op het heden. Ten derde zijn de omgangsvormen regelmatig onbehoorlijk te noemen en wordt er 'op de persoon gespeeld'. Inwoners en ondernemers betitelen de interactie in de raad dan ook als 'beschamend'.

Niet elke bestuurder zich even goed staande te houden in de raad. Bovendien belemmert de politieke context de slagkracht van het college. Illustratief hiervoor is dat wanneer de raad in eerste instantie

aangeeft dat 90% van een stuk in orde is, dat er uiteindelijk toch tegen wordt gestemd. De inhoud lijkt in dat opzicht niet altijd centraal te staan.

8.3 ...met risico op sterke koerswijziging bij andere verhoudingen

Wij constateren dat er sprake is van een aanzienlijk risico dat zich (herhaaldelijk) sterke koerswijzigingen voordoen in visie, beleid en aanpak bij wisselingen in de politiek-bestuurlijke verhoudingen, bijvoorbeeld als gevolg van verkiezingen.

De verstoorde verhoudingen in de politieke arena komen mede voort uit de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. In de bestuursperiode 2010-2014 vormden VVD, CDA, PvdA en Sociaal Zandvoort met elkaar de coalitie. In de huidige coalitie is alleen het CDA behouden gebleven, dat samen met D66 en Ouderen Partij Zandvoort (OPZ) de coalitie vormt.

Het gevoel is dat uitslagen van verkiezingen kwaad bloed zetten bij de partijen en 'afzetgedrag' tegen de ingezette koers als gevolg heeft. Zo is na de verkiezingen in 2006 en 2010 sprake geweest van koerswijzigingen in het complexe ruimtelijke project Middenboulevard, dat uiteindelijk gestrand is. In een landschap van veel lokale (splinter)partijen – in coalitie en oppositie – en met beperkte politiek-bestuurlijke volwassenheid leidt dit in het stelsel van vierjaarlijkse verkiezingen tot een beperkte stabiliteit. Dat is zeker in een gemeente met grote ruimtelijke opgaven die over meerdere bestuursperioden heenlopen geen wenselijke situatie om tot realisatie te komen.

8.4 Overkoepelende visie en prioritering van college ontbreken

Wij constateren dat in Zandvoort een eenduidige en heldere overkoepelende visie van het college van B&W op de toekomst van Zandvoort en een scherpe prioritering in de ambities en daaruit volgende uitvoering ontbreekt.

Naast thema's als het Sociaal Domein en het versterken van de toeristische en economische functies en het verbeteren van de financiële positie, legt het college van Zandvoort de nadruk op ruimtelijke projecten zoals Badhuisplein, Entree Zandvoort, Louis Davids Carré, Watertorenplein en Metropool Boulevard.

Door het huidige college is dat met name via het Concernplan vertaald in extra capaciteit en inzet vanaf het jaar 2016, onder andere in de opzet van een projectorganisatie voor ruimtelijke projecten. Niettemin lijkt de dagdagelijkse uitvoering niet overeen te komen met de vooraf afgesproken prioritering tussen college en ambtelijke organisatie. Het coalitieprogramma kende aanvankelijk geen prioritering en ook is er geen raadsprogramma. In 2015 (ter voorbereiding op de voorjaarsnota) hebben college en MT samen prioriteiten bepaald en zijn in Programmbegrotingen prioriteiten voor volgende jaren uiteengezet.

Desondanks stellen wij vast dat – zowel binnen eerdere en de huidige bestuursperioden als over bestuursperioden heen bezien – oude plannen worden doorgeschoven en nieuwe plannen worden bedacht, waardoor projecten niet goed worden afgerond, in de planning blijven hangen en de lijst langer wordt. Stevige keuzes worden onvoldoende gemaakt, een overkoepelende visie op hoe projecten bijdragen aan de doelstellingen wordt gemist en veel zaken worden ad-hoc opgepakt.

8.5 Er is sprake van een resultaatgericht college van B&W...

Wij constateren dat in Zandvoort sprake is van een resultaatgericht college van B&W.

Het huidige college van B&W laat zich omschrijven als een gedreven college met veel ambities. Deze kenschetsing wordt zowel door de ambtelijke organisatie als door de samenleving zo beleefd. Het college

kent een sterk collegiaal bestuur. Illustratief hiervoor is dat het college niet tot stemming hoeft over te gaan. De kwaliteit van de bestuurders wordt door de omgeving echter wel als wisselend ervaren. Niet elke bestuurder staat even sterk in de raad, werkt effectief samen met de organisatie en met de omgeving.

8.6 ...met goede aansluiting op de samenleving

Wij constateren dat in Zandvoort sprake is van een college van B&W dat een goede aansluiting heeft gevonden met de samenleving van Zandvoort.

De huidige collegeleden van Zandvoort worden gezien en ervaren als toegankelijke en meedenkende bestuurders voor de gemeenschap, wat niet als vanzelfsprekend wordt ervaren. Veel inwoners, ondernemers en instellingen hebben directe contacten. De korte lijnen tussen bestuur en gemeenschap passen bij Zandvoort. Ondernemers hebben het gevoel hebben dat zij terecht kunnen bij collegeleden en zij hun problematiek begrijpen. Ook de inwoners beleven de aansluiting met het huidige college als positief. Tegelijkertijd geven de wethouders aan graag (nog) meer 'buiten' te willen zijn, maar ervaren zij dat zij zich nu nog veel op de interne organisatie moeten richten.

8.7 Verbinding college en organisatie is voor verbetering vatbaar

Wij constateren dat in Zandvoort de verbinding tussen het college van B&W en de ambtelijke organisatie, anders dan het Managementteam, voor verbetering vatbaar is.

8.7.1 ...ingegeven door onvoldoende heldere rolverdeling...

Wethouders zijn zeer betrokken in de uitvoering, mede om het door hen ervaren gebrek aan politiek-bestuurlijke sensitiviteit en kwaliteit van de ambtelijke organisatie te compenseren. Enerzijds lijkt daartoe noodzaak te zijn en is het eigen aan de kleinschaligheid van de organisatie, maar anderzijds leidt het ook tot spanningen. Zowel wethouders als medewerkers dragen hier op verschillende wijzen aan bij. Ten aanzien van medewerkers kan gesteld worden dat het goed betrekken van een bestuurder bij (nieuwe) ontwikkelingen niet altijd even adequaat aan de voorkant gebeurt. Medewerkers nemen wel verantwoordelijkheid, maar hebben daarbij onvoldoende oog voor het vooraf ophalen van de verwachtingen van de bestuurder. Ten aanzien van wethouders is het beeld dat zij wel eens op de stoel van de medewerker willen gaan zitten. Ook ervaart de organisatie wethouders soms meer al directeur dan als bestuurder.

In algehele zin wordt een gebrek aan gelaagdheid gesignaleerd, die spanning oplevert. Daarbij moet worden opgemerkt dat er waardering is voor de korte lijnen. Medewerkers kunnen het als plezierig ervaren om samen met de wethouder om tafel te zitten. Recent zijn ook nieuwe procesafspraken tussen bestuurders en medewerkers om aan de voorkant van een proces beter verwachtingenmanagement te realiseren.

8.7.2 ...en door beperkt vertrouwen tussen bestuurders en organisatie

Het bestuur is kritisch op de ambtelijke organisatie: medewerkers worden ervaren als eigenwijs en de dienstverlening aan collegeleden is niet altijd van voldoende niveau. Medewerkers pikken deze geluiden op. Het gevoel is dat men het nooit goed genoeg kan doen en dat er geen begrip is voor de werkdruk. Het bestuur pakt geen rol in het bestrijden van deze werksfeer. Dat tast het vertrouwen van medewerkers aan. Aanvullend wil het college ook (regelmatig) afwijken van een ambtelijk advies omdat zij gebrek ervaart aan politiek-bestuurlijke sensitiviteit, onvoldoende aansluiting ziet op vastgestelde visies of meer risico wenst te nemen dan ambtelijk wordt geadviseerd.

Tegelijkertijd heeft het uitblijven van een besluit over de toekomst van de ambtelijke organisatie de geloofwaardigheid van het college aangetast. Er is gekozen voor zorgvuldigheid, maar daardoor verkeren medewerkers al lange tijd in onzekerheid.

9. Kracht van de ambtelijke organisatie

Na 5 jaren van bezuinigingen op de ambtelijke organisatie én (voortdurende) onzekerheid over de toekomstige positionering van de ambtelijke capaciteit, is met het Concernplan begin 2016 richting gegeven aan een periode van ontwikkeling en investering in de ambtelijke organisatie.

Het plan is opgesteld om de periode tot 1 januari 2018 te overbruggen waarna duidelijk is waar de ambtelijke organisatie gepositioneerd is. Het verleden is hierin niet ongenoemd gebleven. In het Concernplan wordt geconstateerd dat er "een niet aflatend groot beroep is gedaan op inzet en betrokkenheid van medewerkers in een relatief kleine en kwetsbare organisatie". De gesprekken in het kader van dit bestuurskrachtonderzoek bevestigen dit beeld.

9.1 Onduidelijkheid heeft organisatieontwikkeling lang geremd

Wij constateren dat in Zandvoort sprake is van een situatie waarin de organisatieontwikkeling langdurig is geremd, als gevolg van bezuinigingen en onduidelijkheid over de toekomstige positionering van de ambtelijke organisatie.

In het voorgaande is reeds beschreven dat de onduidelijkheid over de toekomst van de ambtelijke organisatie het vertrouwen van medewerkers heeft aangetast. Jarenlang is sprake geweest van hoog ziekteverzuim, dat inmiddels een dalende lijn laat zien. De onduidelijkheid over de toekomst heeft niet alleen het vertrouwen, maar ook op tal van punten de algehele ontwikkeling van de organisatie geremd. Er is nauwelijks geïnnoveerd, waarmee de huidige huisvesting en faciliteiten niet passen bij de wens een moderne organisatie te zijn. De organisatie is gehuisvest in een oude werkomgeving zonder flexplekken.

Het uitblijven van een besluit heeft er ook toe geleid dat werkzaamheden, beleidsstukken en projecten op de plank zijn blijven liggen 'omdat we straks toch naar Haarlem gaan'. Toen het Concernplan werd gepresenteerd en het werk weer werd opgepakt en intensiverde, bleek de 'workload' hoog te zijn. Medewerkers stonden lange tijd in de wacht en daarmee was ook hun ontwikkeling tot stilstand gekomen. Een zekere 'verandermoeheid' heeft zich van de organisatie meester gemaakt en schetst het beeld van een ambtelijke organisatie 'in verwarring'.

9.2 Recente investeringen in organisatie scheppen mogelijkheden...

Wij constateren dat recente investeringen in de ambtelijke organisatie van Zandvoort, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin, nieuwe mogelijkheden schept.

Zandvoort is weer financieel gezond en er is meer ruimte voor ontwikkeling naast beheersmatige activiteiten. De projecten lopen op en vacatures worden weer ingevuld. Ook is er sprake van een hoge mate van inhuur. Waar ten tijde van bezuinigingen de inhuur was gedaald, is deze nu gestegen in verband met de regel om geen vaste dienstverbanden te sluiten. Als het in het kader van bedrijfsvoering weer verantwoord is om vaste dienstverbanden aan te gaan, zal de inhuur naar verwachting dalen. Gezien de intensivering van projecten, die drukt op de capaciteit voor beheersmatige taken, is inhuur noodzakelijk. Het zorgt ook voor een nieuwe dynamiek en andere manier van werken. Tegelijkertijd houdt het de kwetsbaarheid in stand en is het gevoelen bij medewerkers dat het ten koste gaat van de bestaande formatie.

9.3 ...maar organisatie blijft zich kenmerken door 'oud denken'

Wij constateren dat, ondanks de recente investeringen in de ambtelijke organisatie van Zandvoort, de organisatie zich in de basis blijft kenmerken door 'oud denken'.

De nieuwe medewerkers zorgen voor een frisse wind door een organisatie die zich in de basis blijft kenmerken door 'oud denken'. Wij constateren daarbij dat slechts 7 van de 129 medewerkers jonger zijn dan 35 jaar. Het 'oud denken' uit zich in 'hokjesdenken', veel 'werken in de kamer' in plaats van 'buiten', een hiërarchische oriëntatie en weinig veranderingskracht. Wij constateren dat sprake is van beperkte integraliteit tussen de afdelingen.

Met het Concernplan – opgesteld door het MT en richtlijn voor afdelingsplannen, die zijn opgesteld met inzet en betrokkenheid van alle medewerkers – is een eerste aanzet gedaan om de veranderingskracht op te wekken. De organisatie heeft een ontwikkeling te maken naar "meer regie denken, meer proces denken, meer balans voor denken en doen, meer bestuurlijke- en omgevingssensitiviteit" en daarbij een stevige sturing van het management. Daarbij is de OR is volgens MT en college onvoldoende partner in de voorgestane organisatieontwikkeling. De OR is op zijn beurt van mening dat het MT met de veranderambitie te ver voor de troepen uitloopt, met weinig oog voor draagvlak.

9.4 De ambtelijke organisatie is kwetsbaar...

Wij constateren dat de ambtelijke organisatie van Zandvoort kwetsbaar is in de uitvoering.

Uitvoeringstaken zoals de loketfuncties en vergunningen zijn in de basis op orde, maar kwetsbaar. Er zijn veel éénpitters en veel taken die zijn verenigd in één persoon. Generalisten passen bij een kleine organisatie, maar in het licht van de grote opgaven die in het verschiet liggen, maakt dit de organisatie kwetsbaar. Er zijn weinig mogelijkheden voor vervanging waardoor taken soms blijven liggen als een medewerker ziek is of op vakantie. De kwetsbaarheid van de organisatie is echter ook gelegen in de constatering dat financiële expertise onvoldoende breed aanwezig is in de organisatie en hier ook niet genoeg aandacht voor is. Ook worden medewerkers van Financiën onvoldoende betrokken bij B&W-adviezen.

9.5 ...heeft onvoldoende (ontwikkel)capaciteit...

Wij constateren dat de ambtelijke organisatie van Zandvoort beschikt over onvoldoende (ontwikkel)capaciteit, in relatie tot de autonome opgaven en bestuurlijke ambities.

De organisatie probeert los te komen van het beheersmatige en ontwikkelingen in gang te zetten, maar geconstateerd moet worden dat hiervoor de capaciteit zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin veelal ontbreekt. In kwantitatieve zin geldt dat senior medewerkers vaak nog zijn met beheers- en uitvoeringstaken, waardoor de beleidsontwikkeling blijft liggen. Daarnaast zijn er plotseling opkomende bestuursopdrachten die veel aandacht vragen. Bij elkaar leidt dat ertoe dat de ontwikkelcapaciteit mist om meerdere complexe (ruimtelijke) projecten op te pakken. In kwalitatieve zin moet gesteld worden dat de strategische beleids capaciteit niet in huis is om de grote ambities en opgaven te realiseren. Dat is mede ingegeven door de capaciteit die mist, maar ook omdat medewerkers het projectmatig, procesmatig en regiematig werken onvoldoende beheersen.

Het projectmatig werken is in het algemeen beperkt ontwikkeld binnen de ambtelijke organisatie. Voor de grote projecten in Zandvoort zijn externe projectleiders ingehuurd en is recent een projectbureau ingericht. Een verklaring voor het niet goed functioneren van projectmatig werken kan het gebrek aan integraliteit tussen de afdelingen zijn: medewerkers missen een platform om die integraliteit te zoeken.

9.6 ...en kent grote druk op de (kwaliteit van) uitvoeringstaken

Wij constateren dat binnen de ambtelijke organisatie van Zandvoort de kwaliteit van uitvoeringstaken onder grote druk staat.

Het door inwoners, ondernemers en medewerkers breed gedeelde beeld is dat de kwaliteit van de uitvoering niet vooruit gaat. De openbare ruimte is op plekken 'verpauperd' en er wordt een gebrek aan handhaving geconstateerd op bijvoorbeeld het gebied van Parkeren en Wabo. De grote opgaven die in het verschiep liggen, zullen de druk niet van de ketel halen. Het steeds meer weggleggen van uitvoeringstaken bij verbonden partijen zoals de Veiligheidsregio Kennemerland, Gemeentebelastingen Kennemerland Zuid, Omgevingsdienst IJmond en Parkeerservice biedt ook geen definitief soelaas. Dit blijft een beroep doen op de organisatie in termen van sterke sturing op de kwaliteit van uitvoeringstaken.

Een professionele cultuur gericht op kwaliteit en prestaties is onder andere nodig, maar blijkt onvoldoende aanwezig te zijn. Medewerkers spreken elkaar te weinig aan op resultaten en de gesprekkencyclus heeft een 1.0 (verouderd) karakter.

9.7 Coachend leiderschap kan sterker worden ontwikkeld...

Wij constateren dat binnen de ambtelijke organisatie van Zandvoort het leiderschap, in termen van coachend en faciliterend leiderschap, sterker kan worden ontwikkeld.

De stijl van leidinggeven kan ook getypeerd worden als '1.0'. Dat zit hem in het hiërarchisch denken, weinig inspirerende aansturing en beperkte veranderingsbereidheid. Een aantal MT-leden is vanuit de organisatie doorgegroeid naar managementfuncties, waardoor ze zijn 'meegekleurd' met de organisatie.

Sinds maart 2015 is daarin – mede door de aanwas van interim MT-leden – een positieve ontwikkeling waarneembaar. De interim MT-leden worden beschouwd als kwalitatief hoogwaardig, maar missen volgens sommige medewerkers wel de echte binding met de organisatie. Het MT is mede door de nieuwe energie van de interimers als geheel actiever, enthousiaster en geeft het meer sturing aan de organisatie. Daar is individuele- en teambegeleiding voor ingezet. MT-leden tonen meer lef om impopulaire maatregelen te nemen, blijkens exit-trajecten die in gang zijn gezet.

Leiderschap blijft nog steeds een belangrijk punt van aandacht. Een deel van de ambtelijke organisatie ervaart het MT als directief en wijst bijvoorbeeld op de top-down benadering bij de totstandkoming van het Concernplan. Een ander deel van de organisatie vindt dat het MT nog explicieter mag zijn in zijn interventies (aanspreken, coaching, faciliteren) op houding, gedrag en prestaties van medewerkers.

9.8 MT heeft onvoldoende verbinding met ambtelijke organisatie...

Wij constateren dat binnen de ambtelijke organisatie van Zandvoort het managementteam onvoldoende verbinding heeft met de ambtelijke organisatie.

Er is een goede verbinding en nauwe relatie tussen het college en het MT, maar staat de verbinding tussen MT en medewerkers in de weg.

Eén van de gevolgen hiervan is dat de rollen en verantwoordelijkheden niet altijd helder belegd zijn, waardoor men soms teveel op één stoel zit. De leden van het college staan letterlijk aan het bureau van medewerkers om opdrachten uit te delen. Ook zijn er voorbeelden van 'shoppen' in de organisatie waarbij het MT wordt gepasseerd. Dat is enerzijds de kracht van een kleine organisatie, maar gemeentesecretaris en bestuurders zouden geen zelfstandige opdrachtgever moeten worden van de organisatie. Er ligt grote verantwoordelijkheid bij medewerkers om 'ja' of 'nee' te zeggen. Niet elke medewerker is hiertegen

bestand en door de bilaterale afspraken heeft het MT onvoldoende zicht op het totale werkpakket van de afdeling en de 'workload' van individuele medewerkers. Het MT intervenueert beperkt tussen de contacten van medewerkers en portefeuillehouders.

Een ander aspect is dat afspraken en prioriteiten en afspraken weliswaar worden vastgelegd in een meerjarenplanning tussen het ambtelijke apparaat en het college, maar ervaart de organisatie dat deze beperkt gevolgd wordt. Het college heeft hoge ambities, maar wil deze voor een lage prijs en met weinig ambtelijke mogelijkheden realiseren. Het MT is onvoldoende in staat om sturing te geven aan de realisatie van de planning. Ook leidt het ertoe dat medewerkers vanuit college en MT een zekere 'gejaagdheid' ervaren en heldere communicatie missen.

9.9 Ondanks kritieken op organisatie weinig incidenten...

Wij constateren dat binnen de ambtelijke organisatie van Zandvoort, ondanks de kritische bevindingen ten aanzien van de 'kracht van de ambtelijke organisatie', zich weinig incidenten voordoen.

Hoewel de waan van de dag veelal regeert, is het brede beeld dat de organisatie wel effectief is in haar (beheersmatige) aanpak. De organisatie is echt van het 'doen'. Zo hebben medewerkers er ook over gesproken. De organisatie is bedreven in het 'ad hoc' uitvoeren van activiteiten. Als nieuwe zaken of potentiële problemen oppoppen, heeft de organisatie de handelingssnelheid en slagkracht om deze snel te 'tackelen'. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat men zaken waar 'geen bloed uitkomt' of die politiek-bestuurlijk niet sensitief zijn het eerste laat vallen. Deze pragmatische aanpak maakt dat er weinig incidenten plaatsvinden, maar de kwaliteit van de uitvoering in algehele zin ook niet vooruit gaat.

9.10 ...is de sfeer tussen collega's onderling vooralsnog goed...

Wij constateren dat binnen de ambtelijke organisatie van Zandvoort, ondanks de kritische bevindingen ten aanzien van de 'kracht van de ambtelijke organisatie', de onderlinge sfeer tussen medewerkers vooralsnog goed is.

Het vertrouwen tussen afdelingen is niet optimaal. Dat is voor een deel te wijten aan de werkwijze van de gemeente, waarin projectmatig werken onderontwikkeld is. Het eerder aangehaalde 'hokjesdenken' maakt dat afdelingen elkaar niet vanzelfsprekend vinden. Ondanks deze bevindingen is de algehele sfeer tussen collega's wel goed. De onzekerheid over de toekomst heeft weliswaar zijn werking gehad op de motivatie van medewerkers. Veel medewerkers halen hun motivatie nu vooral uit dat te doen wat nodig is voor Zandvoort. Er is grote loyaliteit aan elkaar en aan Zandvoort. Dat past bij de Zandvoortse medewerker die te karakteriseren is door trots, passie en betrokkenheid bij Zandvoort.

9.11 ...maar bestaan wisselende beelden bij werkgeverschap

Wij constateren dat de mate van 'aantrekkelijk' werkgeverschap in Zandvoort nogal wisselend is.

De bezuinigingen van de afgelopen jaren hebben de ontwikkeling van de organisatie geremd en ook hun invloed gehad op het werkgeverschap in Zandvoort. Medewerkers ervaren dat er nu weer ruimte is voor het volgen van opleidingen. Het opleidingsbudget zit op de VNG-norm (2%). Het budget is centraal en per afdeling gealloceerd. In het Concernplan is opgenomen dat 20% van het opleidingsbudget per afdeling wordt gereserveerd door het MT voor begeleiding in het eigen maken van de gewenste cultuurverandering. Het MT gaat medewerkers faciliteren om over de kern- en cultuurwaarden en de doelen van het concernplan door te denken, deze eigen te maken en om te zetten in acties. Daarnaast komt er een organisatiebrede training 'projectmatig werken'. Aandacht, zorg en training voor medewerkers wordt weer op peil gebracht.

Aan de andere kant zijn er wisselende beelden bij de mate van succes van het externe werkgeverschap. Het invullen van vacatures verloopt niet naar ieders tevredenheid. De hoge mate van inhuur is eerder al genoemd als aandachtspunt. Er is sprake van interne mobiliteit, daar men trouw is in het eerst intern uitzetten van vacatures. Een positieve ontwikkeling is dat bij de afdelingen Handhaving en Reiniging en Groen medewerkers zijn aangenomen. Er reageerden daar circa 100-150 mensen op een vacature. Het blijkt echter lastig om medewerkers voor strategische functies te binden. Kwalitatief sterke projectleiders vragen hoge salarissen en kunnen vaak ook in Amsterdam of Haarlem terecht. Tegelijkertijd is geconstateerd dat na het Concernplan de aanwas van jonge medewerkers voorzichtig op gang is gekomen. Er zijn stagiairs, trainees en enkele jongere mensen aangetrokken. Enerzijds was niet altijd duidelijk 'waarvoor ze kwamen', maar anderzijds heeft het ook voor een frisse wind door de organisatie gezorgd.

10. Kracht in de regio

In het voorgaande hoofdstukken zijn de kracht van het gemeentebestuur en de kracht van de ambtelijke organisatie aan bod geweest. Deze krachten vormen belangrijke randvoorwaarden om als gemeente een krachtige rol te kunnen vervullen in de regio. Hier fungeert de gemeente als partner van andere overheden (gemeenten, provincie en Rijk), samenwerkingsverbanden, bedrijven en maatschappelijke instellingen en andere partijen. In de nota Verbonden partijen in Zandvoort is opgenomen in welke verbonden partijen de gemeente Zandvoort participeert per 1 januari 2016. We geven een overzicht.

Tabel 9. Verbonden partijen in Zandvoort per 1 januari 2016

Verbonden partijen	
Gemeenschappelijke Regeling	Veiligheidsregio Kennemerland (VRK)
	Werkvoorzieningschap Zuid Kennemerland (Paswerk)
	Gemeente Belastingen Kennemerland-Zuid (GBKZ)
	Samenwerking Zandvoort-Haarlem op het gebied van het sociaal domein
	Regionale Bereikbaarheidsvisie Zuid-Kennemerland (Mobiliteitsfonds)
	Schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten regio West-Kennemerland
Besloten Vennootschappen	Werkpas Holding B.V.
	SRO Zandvoort B.V.
Naamloze vennootschappen	N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)
	Eneco Holding N.V.
Stichtingen	Stichting RIJK (inkoopbureau)
	Stichting Openbaar Primair Onderwijs Zuid-Kennemerland
Coöperaties	Coöperatie Parkeerservice Amersfoort
	Coöperatie Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten (SHPV)
Dienstverleningsovereenkomst	Samenwerking met Omgevingsdienst IJmond (ODIJ)

10.1 Zandvoort heeft beperkte bestuurlijke positie in de regio...

Wij constateren dat, door de geringe schaalomvang van Zandvoort qua inwoneraantal, door de bestuurlijke opstelling van Zandvoort in de regio en door de niet optimale facilitering van het gemeentebestuur vanuit de ambtelijke organisatie, Zandvoort een beperkte positie in de regio inneemt.

Zandvoort heeft grote ambities op het terrein van toerisme die een grote impact hebben op de regio, bijvoorbeeld als het gaat om de bereikbaarheid. De toestroom van toeristen, dagjesmensen en strandgangers vraagt om een goede bereikbaarheid via de toegangswegen door Bloemendaal, Haarlem en Heemstede. Om de gestelde ambities en doelstellingen te kunnen realiseren is Zandvoort dus afhankelijk van partners in de omgeving.

De (persoonlijke) bestuurlijke verbindingen in samenwerkingsverbanden worden van de kant van Zandvoort als goed beschouwd. Regionaal wordt Zandvoort echter wel beschouwd als 'sterk op zichzelf gericht'. Zo zijn er op collegeniveau, als collectief, beperkte verbindingen met de colleges van Bloemendaal en Heemstede. Daarnaast wordt Zandvoort regionaal, zowel in Metropoolregio Amsterdam (MRA) als in regio Zuid-Kennemerland, gezien als volgend aan andere gemeenten.

Met het bestuurlijk trekkerschap op de Strategische Agenda Toerisme van de MRA heeft Zandvoort invloed verkregen op een essentieel terrein. De invloed op andere terreinen in de MRA is echter beperkt. In het portefeuillehouder overleg van Zuid-Kennemerland kan de gemeente onderwerpen agenderen die Haarlem als vertegenwoordiger van de regio inbrengt in de MRA. Deze gelegenheid wordt echter niet in alle gevallen benut. Medewerkers geven aan dat niet elke portefeuillehouder zich even proactief opstelt in de regio, waarmee ook de invloed in de MRA op terreinen niet zijnde toerisme beperkt blijft.

10.2 ...mede door beperkte realisatie van visie en ontwikkeling

Wij constateren dat het het gemeentebestuur van Zandvoort ontbreekt aan realisatie van visie(s) op en de ontwikkeling van Zandvoort.

Een belangrijke verklaring voor de beperkte positie is dat Zandvoort zijn 'unique selling point', het strand, niet optimaal weet 'te vermarkten'. Een inspirerende visie op Zandvoort en de ontwikkeling van Zandvoort ontbreekt. Zandvoort profileert zich sinds enige tijd als Amsterdam Beach, als het strand/de achtertuin van Amsterdam, waarmee het internationaal een groot potentieel vertegenwoordigt. Het denken van de gemeente is echter nog te lokaal: men zoekt het in kleinschalige events en houdt teveel vast aan het 'unieke' van Zandvoort.

Hoewel de gemeente Zandvoort aanzienlijk investeert in versterking ten aanzien van toerisme en economie, is het algehele beeld in de regio dat Zandvoort grote ambities heeft, maar met weinig of trage realisatie. Vooral vanuit de hoek van ondernemers wordt aangegeven dat een inspirerende visie blijvend om lef vraagt. Het vraagt om koersvastheid en het maken van keuzes. Er zijn grote visies, maar het wordt vaak niet concreet in de zin van 'wat er de komende zomer gaat gebeuren'. Ook inwoners geven aan dat bestuurders teveel op twee poten lopen en zoeken naar compromissen. Deze conclusie is ook getrokken in het onderzoek naar het DNA van Zandvoort: "Zandvoort vaart wel bij het meedelen op de wensen en grillen van de massa. Grote keuzes blijken vaak niet (lang) succesvol." Het uitblijven van de realisatie, leidt zowel in Zandvoort als in de regio tot cynisme en tast daarmee de ontwikkelingskracht aan.

10.3 Positie op Sociaal Domein vormt daarop positieve uitzondering

Wij constateren dat de intensivering van de samenwerkingsrelatie met Haarlem, op het Maatschappelijk Domein, voorgaand beeld in positieve zin heeft doorbroken.

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') ondergebracht bij de gemeente Haarlem. 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.

In aanvulling op de reeds jarenlang bestaande ambtelijke samenwerking werd daarom met betrekking tot de drie decentralisaties de gemeente Haarlem om hulp gevraagd en is besloten tot een overdracht van taken. De samenwerking is mede onder invloed van de korte voorbereidingstijd snel op gang gekomen en heeft de samenwerkingsrelatie met Haarlem verstevigd en positief beïnvloedt. Daarnaast heeft de samenwerking op het gebied van de decentralisaties ook de relaties met andere gemeenten in de regio en de regio als geheel versterkt. In het sociaal domein worden steeds meer regionale stukken geproduceerd.

10.4 Ambtelijke organisatie kan kracht in regio niet versterken

Wij constateren dat de ambtelijke organisatie van Zandvoort onvoldoende in positie is om de kracht van het gemeentebestuur in de regio te versterken.

Het capaciteitsprobleem blijkt ook van invloed te zijn op de kracht in de regio. De hoeveelheid aan dagdagelijkse lokale taken van medewerkers leidt ertoe dat ze zich in de regio minder kunnen inzetten. De Structuurvisie Parel aan Zee was nog maar net afgerond, waarna medewerkers al meteen aan de slag konden met het Kustpact. Medewerkers kunnen dit niet bijbenen en moeten vaak passen voor de taken die uit een regionaal voorbereidingsoverleg voortkomen. In het portefeuillehoudersoverleg van Zuid-Kennemerland werden bijvoorbeeld taken verdeeld op het domein Wonen, waarbij Haarlem veel voor zijn rekening nam terwijl Zandvoort vanwege capaciteitsproblemen moest passen.

Het niet (kunnen) pakken van verantwoordelijkheid in regionaal verband doet de positie van Zandvoort geen goed. Gezien de sterke afhankelijkheid van andere partijen om haar doelen te realiseren, zouden beleidsbeïnvloeding of vroegtijdige signalering van ontwikkelingen op regionaal, provinciaal of landelijk niveau sterker ontwikkeld moeten zijn. In de praktijk blijken medewerkers van Zandvoort echter niet op hetzelfde niveau afstemming te vinden met collega's in de regio. Een afdelingsmanager in Zandvoort heeft geen afstemming met een afdelingsmanager in Haarlem, maar met een senior medewerker. Op de inhoud kan men elkaar dan vinden, maar het 'sparren' op managementniveau is een gemis. Aanvullend op het voorgaande is ook de beperkte regievoering op verbonden partijen een punt van zorg. Veel taken zijn versnipperd op afstand gezet, waarbij goede regie ontbreekt, zoals ten aanzien van de omgevingsdienst IJmond.

11. Kracht van de interactie met de gemeenschap

11.1 Zandvoort kenmerkt zich door sterke gemeenschapszin

Wij constateren dat Zandvoort zich kenmerkt door een sterke gemeenschapszin.

Zandvoorters zijn trots Zandvoorter te zijn. Net als veel andere kustplaatsen is Zandvoort niet los te maken van zijn historie. Er is een oude Zandvoortse gemeenschap, een kleine kern, van mensen die nog een bijnaam hebben en die cultuur doorgeven. Zandvoort heeft een 'vissersdorp-mentaliteit'. Dat betekent dat mensen in Zandvoort geen blad voor de mond nemen. Ze zijn open en direct.

Zandvoort is een hechte gemeenschap – 'een ander kan jou vertellen wat je over jezelf niet weet' – met een sterke gemeenschapszin. Recent kwam dit tot uiting in de noodopvang voor asielzoekers. Aanvankelijk zouden de asielzoekers 2 x 24 uur verblijven in de noodopvang in Zandvoort, waarbij de inwoners bereidwillig en enthousiast waren om dit te (laten) verlengen tot een week. Er werd in korte tijd van alles georganiseerd vanuit inwoners, wat voor verwondering zorgde bij de medewerkers in Haarlem. De reactie van de Zandvoorters was veelzeggend: 'wij zijn wel wat gasten gewend'.

Ook de ondernemers spelen een belangrijke rol in de ontwikkeling van Zandvoort. Toerisme is voor veel mensen in het dorp de belangrijkste inkomstenbron. Veel Zandvoorters zijn zelf ondernemer of werken in de horeca. Het casino verschaft werkgelegenheid voor circa 130 mensen en Center Parcs is met 500 medewerkers de grootste werkgever van Zandvoort. De ondernemersverenigingen organiseren activiteiten in het dorp en daarnaast zijn er aparte fondsen en stichtingen die investeren in de ontwikkeling van Zandvoort. Het casino bijvoorbeeld draagt met een fonds bij aan activiteiten zoals het Zandsculpturenfestival, Culinaire Zandvoort en het Shanty en Zeeliederenfestival. Daarnaast hebben de vijf grote toeristische bedrijven (Center Parcs, Circuit Park, Holland Casino, het Circus en het NH Hotel) zich verenigd in Stichting Zandvoort Promotie, van waaruit een bijdrage wordt geleverd aan onder andere de bewegwijzering (led-schermen) en de algehele sfeer (kerstverlichting) in Zandvoort.

11.2 Inwoners en ondernemers wisselende visies op toekomst...

Wij constateren dat inwoners en ondernemers in Zandvoort wisselende visies en belangen hebben als het gaat om de toekomst van Zandvoort.

De inzet van inwoners en ondernemers is zoals uit het voorgaande blijkt groot. Er is echter een blijvende spanning tussen het zijn van een toeristische badplaats en woonplaats. Die spanning is er altijd geweest om het evenwicht te bewaren tussen de economische belangen en het woongenot van inwoners. Mensen die in Zandvoort zijn geboren en getogen zijn hier van jongs af aan mee bekend, maar voor nieuwkomers kan het wennen zijn. Onder sommige inwoners leeft het gevoel dat de gemeente richting nieuwkomers helderder zou moeten communiceren wat de dynamiek is in Zandvoort: 'als je niet tegen warmte kunt, moet je geen bakker worden'.

Een ander spanningsveld wordt gevormd door de ondernemersbelangen die verschillen tussen strand en centrum. Er is van oudsher een bepaalde spanning tussen horecaondernemers (strand) en winkeliers (centrum). Die is niet alleen gelegen in het feit dat 'elke euro die op het strand wordt uitgegeven niet in het centrum wordt uitgegeven', maar vooral in de visie op de toekomst van Zandvoort.

Strandpachters en aanverwante ondernemers zien een Zandvoort met meer allure voor zich, maar de ondernemers in het dorp gaan daar niet zo in mee. Het feit dat Zandvoort 8 verschillende ondernemersverenigingen kent, laat zien dat de ondernemersbelangen verschillen en lastig zijn om op één lijn te krijgen. Een deel van de ondernemers ziet hier voor de gemeente een rol weggelegd, met Scheveningen als voorbeeld van een badplaats waar zaken meer gezamenlijk zijn georganiseerd. In Zandvoort is sinds de vaststelling van het convenant Pop-up, Retail en Horeca in 2015 een kernthema actief en nemen ondernemers – in samenwerking met de gemeente – meer regie.

11.3 ...en voelen zich wisselend betrokken door gemeente...

Wij constateren dat inwoners, ondernemers en instellingen in Zandvoort zich wisselend betrokken voelen door het gemeentebestuur bij planontwikkeling.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de coalitiepartijen de wens hebben om “de Zandvoortse samenleving het gevoel terug te geven dat de politiek van en voor haar is.” Meer participatie is daarvoor de sleutel volgens de coalitie. In het coalitieakkoord wordt onder andere de inzet van nieuwe instrumenten (burgerinitiatief) en mogelijkheden (vergaderregime van raad en commissies, waarbij de politiek de burger en ondernemer actief opzoekt) genoemd en de coalitie stelt dat coproductie de beleidsnorm moet zijn. De gemeente wil haar burgerparticipatiebeleid verbreden en intensiveren. De gemeenschap geeft veelal aan dat zij de houding en het gedrag van de gemeente zien veranderen. Het participatieproces rondom het Watertorenplein wordt genoemd als een schoolvoorbeeld van participatie. Daar zijn inwoners, ondernemers en instellingen zoals het Genootschap Oud Zandvoort goed bij betrokken. Ook de inrichting van de Hogeweg en het traject rondom Langer Zelfstandig Wonen zijn positief genoemd.

Burgerparticipatie ontstaat veelal organisch, maar zit niet daadwerkelijk in het DNA van de organisatie. Structuren ontstaan veelal vanuit de relatiesfeer en niet vanuit vaststaande participatiestructuren. De echte spitsvondigheid om een traject slim te organiseren ontbreekt soms. Dat uit zich in het niet aan de voorkant betrekken van inwoners (‘een traject loopt vaak al’), het te breed (‘hoe kun je van 7000 meningen tot te kern komen’) en te groot (‘in twee avonden kun je ook klaar zijn’) opzetten van een participatietraject, het slecht kunnen omgaan met andere gezichtspunten van inwoners en het niet goed kunnen maken van een belangenafweging. Het is daarom ook een van de kernwaarden in het Concernplan: klantgericht denken, handelen en schrijven (van buiten naar binnen).

Wat betreft dit ‘van buiten naar binnen denken’ is geconstateerd dat dit geen gemeengoed is in de organisatie. Medewerkers werden ermee geconfronteerd in het Concernplan, maar niet iedereen is in staat om hier handen en voeten aan te geven. De teneur binnen de gemeente blijft in veel gevallen ‘wij weten wel wat goed voor u is’. Tegelijkertijd zijn er ook al wel succeservaringen opgedaan op dit punt. Op het terrein van handhaving, reiniging en groen maakt de gemeente via Facebook en de website inzichtelijk welke werkzaamheden worden ondernomen. Direct gevolg hiervan is dat de meldingen en klachten afnemen en het aantal initiatieven toeneemt van mensen die samen met de gemeente hun buurt willen reinigen.

Vervolgens is het van belang om de initiatieven die in de gemeenschap ontstaan direct te omarmen. De gemeente Zandvoort mist daarin kansen. Burgerparticipatie (initiatieven die in het gemeentehuis ontstaan) is kortom beter ontwikkeld dan overheidsparticipatie (initiatieven die in de samenleving ontstaan).

Inwoners en ondernemers hebben niet het gevoel dat hun initiatieven door ambtenaren met enthousiasme worden ontvangen. De voorbeelden zijn divers: een ondernemer die een onfatsoenlijke muur wilde opkalefateren, bewoners die een zebrapad wensten en bewoners die samen een buurtcomité wilden oprichten. Allemaal voelden ze zich in hun situatie niet geholpen of gehoord. Het ondernemerschap van inwoners en ondernemers zou volgens de gemeenschap meer gestimuleerd moeten worden.

11.4 ...waarbij afstand bestuur vs. gemeenschap soms klein is

Wij constateren dat de afstand tussen inwoners, ondernemers en instellingen in Zandvoort enerzijds en het gemeentebestuur van Zandvoort anderzijds soms (te) klein is.

Zandvoort is een klein dorp met een kleine politieke gemeenschap van circa 300 mensen. De afstand tussen het gemeentebestuur en de gemeenschap is daarmee klein. De lijntjes tussen bestuurders en grote (horeca) ondernemers zijn vaak heel nauw, ondernemersbelangen komen direct via de gemeenteraad terug. Maar ook inwoners kunnen zich snel tot de bestuurders wenden. De bereikbaarheid van bestuurders is hoog in Zandvoort. De bestuurlijke nabijheid wordt in wezen ook gezien als 'des Zandvoorts' en is onderdeel van de bestuurlijke cultuur. Dat heeft zowel voor- als nadelen voor de organisatie en besluitvorming. Een voordeel is dat inwoners en ondernemers snel zaken gedaan kunnen krijgen.

Er zijn echter ook nadelen aan verbonden. In de organisatie leeft het gevoel dat een kleine groep uit de samenleving soms teveel bediend wordt, terwijl men eigenlijk de grotere groep (het algemeen belang) moet blijven bedienen. De huidige werkwijze en (te) kleine afstand faciliteren dit ongemak. Een voorbeeld is dat in handhavingssaken niet altijd een volledig objectieve weging plaatsvond. Inmiddels zijn deze taken – uit overwegingen van efficiency en kennis, mede gelet op de Omgevingswet – belegd bij Omgevingsdienst IJmond. Een ander gevaar is dat de korte lijnen eraan bijdragen dat – hoewel democratisch legitiem om belangen politiek-bestuurlijk te agenderen – een aantal individuen (te)veel gedaan kan krijgen. Ten slotte neemt bij grote veranderingen de koersvastheid van bestuurders af. Bij grote voorstellen verandert de interactie tussen bestuur en gemeenschap en gaat men op de barricades staan. Korte lijnen lijken daarmee goed om snel te kunnen schakelen, maar als er wat groots moet gebeuren, levert het problemen op bij het maken van bestuurlijke afwegingen.

E. Bijlagen

E1 Overzicht geraadpleegde documenten

Hieronder is een overzicht weergegeven van de geraadpleegde documenten in het kader van dit bestuurskrachtonderzoek, geclusterd naar thema's:

Sociaal Domein

- a. Transformatieprogramma sociaal domein Zandvoort 2015.
- b. Stevig op eigen benen: Beleidsplan schulddienstverlening 2016 – 2019, februari 2016.
- c. Beleidskeuzenota Participatiewet Haarlem en Zandvoort.
- d. Beleidskader transitie Jeugdzorg.
- e. Beleidsregels ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie Participatiewet, IOWA en IOAZ.
- a. Beleidsregels Re-integratie Participatiewet.
- b. Beleidsregels Wet taaleis.
- c. Discussienota Sociaal team Zandvoort, april 2016.
- d. Kaders en uitgangspunten Samenwerking Zandvoort – Haarlem, juni 2014.
- e. Langer Zelfstandig Wonen: Van transitie naar transformatie, november 2015.
- f. Opinienota Minimabeleid Zandvoort 2016 – 2020.
- g. Overzicht regelingen minimabeleid en bijzondere bijstand.
- h. Participeren naar vermogen: Uitvoeringsprogramma Participatiewet juni 2015-juni 2016 Haarlem en Zandvoort.
- i. Plan van aanpak verbetering werkwijze huishoudelijke ondersteuning en dienstverlening bij toegang Wmo 2015, 2016.
- j. Uitvoeringsregels maatwerkvoorzieningen: Wet maatschappelijke ondersteuning.
- k. Sportnota 2013-2016: Visie Sportpark Duintjesveld, februari 2013.
- l. Alle zeilen bijzetten: Notitie lokaal gezondheidsbeleid 2010 t/m 2013, maart 2010.
- m. Volle kracht vooruit: Nota vrijwillige inzet 2010-2014.
- n. De jeugd binnenboord! Nota integraal jeugdbeleid 2010-2013, augustus 2009.

Ruimtelijke Domein

- a. Afvalstoffen Beleidsplan 2014-2018, december 2013.
- b. Beeldkwaliteitplan, Masterplan Louis Davidsarré, augustus 2007.
- c. Beleidsnota Voorwerpen op, aan of boven de weg 2007: Een gecontroleerd gebruik van de weg, februari 2007.
- d. Bijlage bij raadsvoorstel Strandbungalows: In te trekken paragraaf uit de Visie op de verblijfsaccommodaties, vastgesteld 18 februari 2014.
- e. Handhaving in Zandvoort: Visie op handhaving & Stand van zaken handhaving horeca, bouwen, milieu, parkeren, sociale zekerheid en gemeentelijke belastingen, mei 2001.
- f. Handhavingsbeleid Fysieke leefomgeving gemeente Zandvoort 2012-2015.
- g. Masterplan Louis Davidsarré: Definitief ontwerp, oktober 2006.
- h. Nota grondbeleid 2015, oktober 2015.
- i. Nota openbare ruimte; deel A, oktober 2013
- j. Nota speel en ontmoetingsplaatsen, juni 2012.
- k. Ontwerp-Milieubeleidsplan gemeente Zandvoort 2014-2018, november 2014.
- l. Parel aan Zee+: Structuurvisie 2025 met Toekomstvisie 2040, januari 2010.
- m. Parkeernormennota 2012: Criteria ten aanzien van parkeren voor nieuwe ontwikkelingen in Zandvoort, augustus 2012.
- n. Parkeren in Balans: Parkeernota Zandvoort 2010, januari 2011.

- o. Plan van aanpak fiscaal parkeren, maart 2015.
- p. Visie Algemene begraafplaats Zandvoort 2014-2017.
- q. Voorlopig ontwerp openbare ruimte Louis Davidscarré, september 2007.
- r. Voorzet Plan van aanpak Entreegebied Middenboulevard, oktober 2012.
- s. Welstandsnota Zandvoort, juni 2004, aangepast na raadsvergadering oktober 2004.
- t. Winterparkeren Zandvoort: Variantenstudie naar parkeertarief in de winter, augustus 2015.
- u. Wonen in Zandvoort 2016-2020: Gedeelde visie op de volkshuisvestelijke opgave, maart 2016.
- v. Woningmarktanalyse Zandvoort, september 2015.
- w. Zuid-Kennemerland: Bereikbaar door samenwerking, november 2010.

Toerisme en economie

- a. Evenementenvisie 2010-2014, december 2009.
- b. Nota vent- en standplaatsenbeleid Zandvoort 2014.
- c. Retail- en kansen voor Zandvoort: Retail- en horecavisie, februari 2014.
- d. Visie op toerisme in Zandvoort, april 2016.
- e. Visie op verblijfsaccommodaties Zandvoort, december 2013.

Publieke dienstverlening

- a. Participatiebeleid 2013: Kennis, kunde en ervaring ophalen, oktober 2013.

Openbare orde en veiligheid

- a. Burgemeestersbeleid Gebiedsontzeggingen: Hoe wordt van artikel 2:78 Algemene plaatselijke verordening Zandvoort 2010 gebruikgemaakt?
- b. Samen aan zet voor een veiliger Noord-Holland: Integraal meerjarenbeleidsplan veiligheid 2015-2018, augustus 2014.
- c. Beleid gemeente Zandvoort t.a.v. Geluid en horeca, februari 2002.
- d. Notitie openingstijden, december 2011.
- e. Algemene plaatselijke verordening 2011,
- f. Regionaal beleidsplan crisisbeheersing 2015-2018: Crisisbeheersing doen we samen!, september 2014.
- g. Sanctiebeleid Drank en Horeca gemeente Zandvoort 2013, december 2013.
- h. Nota Speelautomaten.
- i. Integraal Veiligheidsplan 2015-2018 – Samen naar een veiliger Zandvoort, november 2014.
- j. Nota integraal Horecabeleid 2002.

Financiële middelen en bedrijfsvoering

- a. Organisatie
 - i. Concernplan 2016-2017.
 - ii. Functieoverzicht gemeente Zandvoort, april 2016.
 - iii. Organogram gemeente Zandvoort, januari 2015.
 - iv. Sociaal jaarverslag 2015.
- b. Begrotingscyclus 2017:
 - i. Voorjaarsnota 2016.
- c. Begrotingscyclus 2016:
 - i. Programmbegroting 2016.
 - ii. Voorjaarsnota 2015.
- d. Begrotingscyclus 2015:
 - i. Jaarverslag 2015, inclusief jaarrekening.
 - ii. Najaarsnota 2015,
 - iii. Programmbegroting 2015.
 - iv. Voorjaarsnota 2014.
- e. Begrotingscyclus 2014:
 - i. Jaarverslag 2014, inclusief jaarrekening.
 - ii. Programmbegroting 2014.
 - iii. Voorjaarsnota 2013.
- f. Begrotingscyclus 2013:

- i. Jaarverslag 2013, inclusief jaarrekening.
- ii. Najaarsnota 2013.
- iii. Programbegroting 2013.
- iv. Voorjaarsnota 2012.
- g. Begrotingscyclus 2012:
 - i. Jaarverslag 2012, inclusief jaarrekening.
 - ii. Programbegroting 2012.
 - iii. Voorjaarsnota 2011, juni 2011.
- h. Overig:
 - i. Nota reserves en voorzieningen 2015, januari 2015.
 - ii. Raadsvoorstel grondexploitatie voormalige Middenboulevard 2015, november 2015.
 - iii. Raadsvoorstel herziene grondexploitatie Louis Davids carré 2015, oktober 2015.
 - iv. Raadsvoorstel herziene grondexploitatie voormalige Middenboulevard 2014, december 2014.
 - v. Raadsvoorstel herziene grondexploitatie Louis Davids carré en bijstellen kredieten, december 2014.

Rekenkameronderzoeken

- a. Op afstand plaatsen gemeentelijke taken en diensten, februari 2016.
- b. Korte toets: Het Louis Davids carré: De Blauwe Tram.
- c. Korte toets: Wim Gertenbach Colleges, september 2015.
- d. Korte toets: Gemeenschappelijke regelingen en Veiligheidsregio Kennemerland, mei 2014.
- e. Overschrijdingen Sociaal Domein, november 2013.
- f. Onderzoek Middenboulevard fase II, januari 2013.
- g. Benutten en doorwerken: Een onderzoek naar de benutting en doorwerking van rekenkameronderzoek in beleidsprocessen.
- h. Quick scan subsidiebeleid gemeente Zandvoort: Subsidie(relatie)s in de gemeente Zandvoort nader beschouwd, oktober 2012.
- i. Nota van bevindingen: Feitenrelas herontwikkeling Middenboulevard, december 2011.

Samenwerking

- a. Oriëntatie op ambtelijke regionale samenwerking: Bloemendaal, Haarlemmerliede / Spaarnwoude, Heemstede en Zandvoort, juni 2011
- b. Discussienotitie regionale ambtelijke samenwerking: Wat past Zandvoort? (een strategische oriëntatie).
- c. Notitie "De toekomst van de organisatie van de gemeente Zandvoort", februari 2013.
- d. Regionale samenwerking – De visie van Zandvoort, juni 2013.
- e. Verandertraject Samenwerking Zandvoort – Haarlem: Concept plan van aanpak, maart 2014.
- f. Verandertraject Samenwerking Zandvoort – Haarlem: Detaillering plan van aanpak, maart 2014.
- g. Samenwerkingsovereenkomst Zandvoort en Haarlem inzake de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Gemeenten Zandvoort en Haarlem.
- h. Mandaatbesluit samenwerking Zandvoort-Haarlem, 16 december 2014.
- i. Kaders en uitgangspunten samenwerking Zandvoort – Haarlem.
- j. Rapportage evaluatie samenwerking sociaal domein Zandvoort – Haarlem, april 2015.
- k. Scenario's voor samenwerking: Ambtelijke samenwerking Gemeente Zandvoort, juni 2015.
- l. De ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort: (voorlopige) visie van het college van B&W, oktober 2015.
- m. Evaluatie Maatschappelijke Dienstverlening Zandvoort: Samenwerking faciliteert leren en transformeren, juni 2016.

Bestuur

- a. Bestuurskrachtmeter gemeente Zandvoort, mei 2008.
- b. Coalitieakkoord 2010-2014, VVD, CDA, PvdA en Sociaal Zandvoort, april 2010.
- c. Coalitieakkoord 2014-2018, OPZ, D66 en CDA, april 2014.
- d. Kerntakendiscussie: De uitkomsten deel 1, december 2015.
- e. Uitvoering raadsprogramma, College van B&W januari 2014.

Verbonden partijen

- a. Verbonden partijen in Zandvoort: Kaderstelling voor de omgang met verbonden partijen, maart 2016.
- b. Overzicht verbonden partijen per 1 januari 2016.

Overig

- a. DNA Zandvoort: Profiel kustplaats Identity Matching, Provincie Noord-Holland, 2013.
- b. Intergemeentelijke Structuurscan Zuid-Kennemerland, september 2012.
- c. Offerteaanvraag Bestuurskracht, gemeente Zandvoort d.d. 24 februari 2016.
- d. Trends en ontwikkelingen voor gemeenten van de toekomst, Ministerie van Binnenlandse Zaken, mei 2014.
- e. Visie MRA West, januari 2014.

Websites

- a. <https://www.rtvnh.nl/nieuws/187566/haarlemmerliede--spaarwoude-wil-fuseren-met-gemeente-haarlemmermeer>.
- b. www.ruimtelijkeplannen.nl
- c. www.waarstaatjegemeente.nl
- d. www.zandvoort.nl

E2 Overzicht geïnterviewde personen

College van B&W Zandvoort

- a. De heer mr. N. Meijer, burgemeester
- b. Mevrouw M. Challik-Frijling, wethouder
- c. De heer G. Kuipers, wethouder
- d. De heer G. Bluijs, wethouder
- e. Mevrouw A. Griekspoor-Verdurmen, gemeentesecretaris

Gemeenteraad Zandvoort

- a. De heer K. Mettes en de heer F. Kroonsberg, raadsfractie CDA
- b. De heer R. Sandbergen en de heer M. Hermesen, raadsfractie D66
- c. De heer E. Poster en de heer L. Steegman, raadsfractie OPZ
- d. De heer W. Paap, raadsfractie Sociaal Zandvoort
- e. De heer M. Hendriks, raadsfractie VVD
- f. De heer M. Demmers, raadsfractie GBZ
- g. De heer H. van Steveninck, griffier

Managementteam Zandvoort

- a. De heer J. Kappert, afdelingshoofd Reiniging en Groen
- b. De heer E. Lefferts, afdelingshoofd Publieke Dienstverlening
- c. Mevrouw L. van der Hek, afdelingshoofd Ontwikkeling en Beheer
- d. De heer L. Hosman, afdelingsmanager Ontwikkeling en Beheer
- e. Mevrouw H. Groeneweg, MT-lid Personeel en Organisatie

Medewerkers

Afvaardigingen van medewerkers t.a.v. de programma's:

- a. Sociaal Domein, Ruimtelijk Domein en Toerisme en Economie
- b. Publieke Dienstverlening
- c. Openbare orde en Veiligheid
- d. Financiële middelen en bedrijfsvoering
- e. Afvaardiging van de OR Zandvoort, dhr. J. Pieterse en mevr. T. Tichelaar

Gemeenten in de regio en provincie Noord-Holland

- a. Gedeputeerde Provincie Noord-Holland, dhr. Van der Hoek
- b. Afvaardiging van college van B&W van Bloemendaal
- c. Afvaardiging van college van B&W van Haarlem
- d. Afvaardiging van college van B&W van Haarlemmerliede/Spaarnwoude
- e. Afvaardiging van college van B&W van Heemstede
- f. Afvaardiging van college van B&W van Velsen

Verbonden Partijen

- a. Veiligheidsregio Kennemerland
- b. Omgevingsdienst IJmond

Ondernemers

- a. Afvaardiging van ondernemersverenigingen:
 - i. Ondernemersvereniging Zandvoort
 - ii. Vereniging Bedrijventerrein Zandvoort
- b. Red Bull
- c. Center Parcs Zandvoort
- d. Circuit Park Zandvoort
- e. NS Stations Regio Randstad Noord

Maatschappelijke instellingen (interactieve sessie)

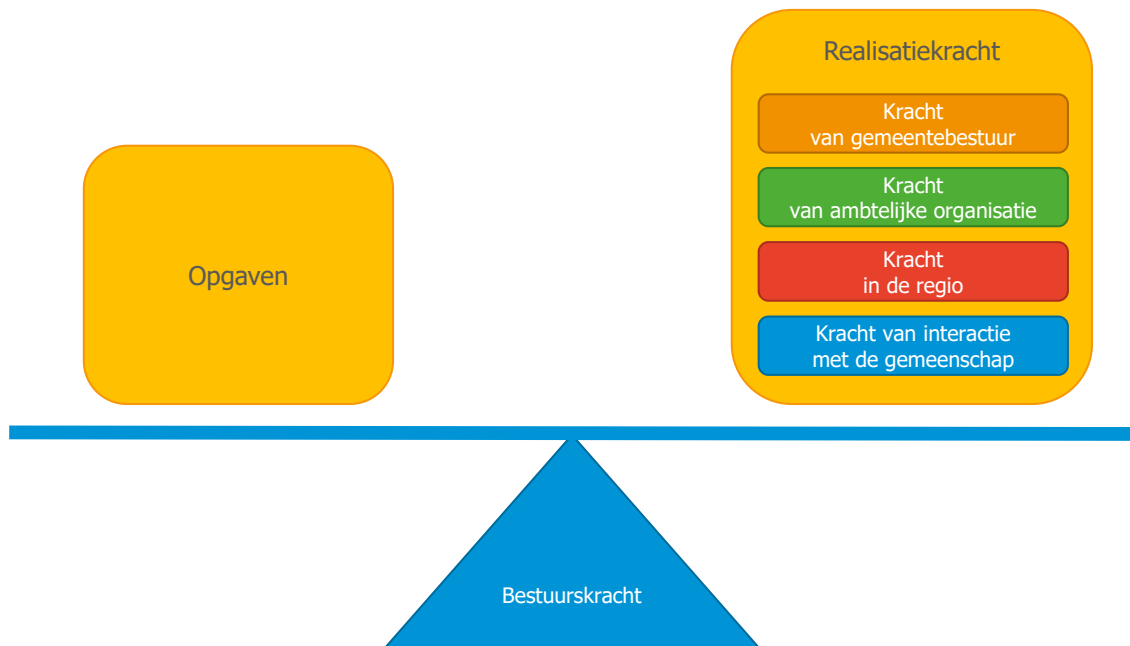
Afvaardigingen van:

- a. Adviesraad Sociaal Domein
- b. Amie Ouderenzorg
- c. Bibliotheek Zuid-Kennemerland
- d. Centrum voor Jeugd en Gezin Zandvoort
- e. Duinstreek Badminton Zandvoort
- f. Genootschap Oud Zandvoort
- g. Huurders Platform Zandvoort
- h. Jeugdgezondheidszorg Kennemerland
- i. Kindercentrum Ducky Duck
- j. MEE & de Wering
- k. Muziekschool New Wave
- l. Pluspunt Zandvoort
- m. Woonstichting De Key
- n. Zorgbalans / Tandem

Inwoners

- a. Interactieve sessie: afvaardiging van inwoners (7 personen)
- b. Telefonische interviews met inwoners (2 personen)

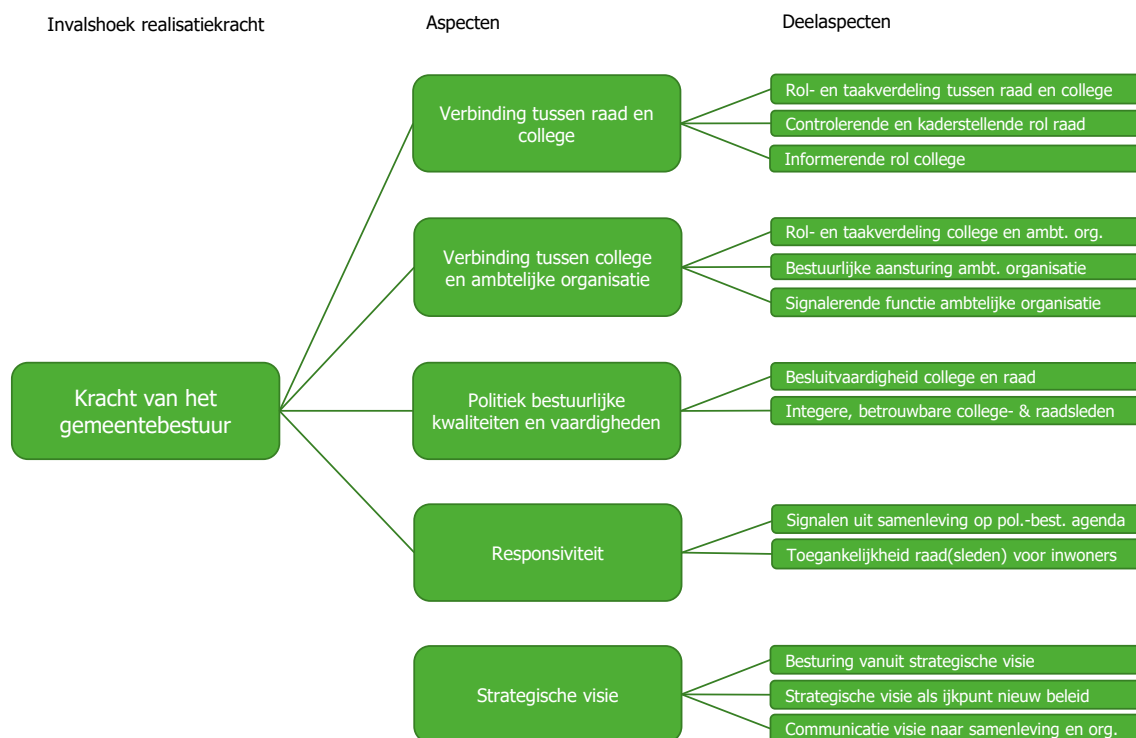
E3 Operationalisering denkmodel bestuurskracht



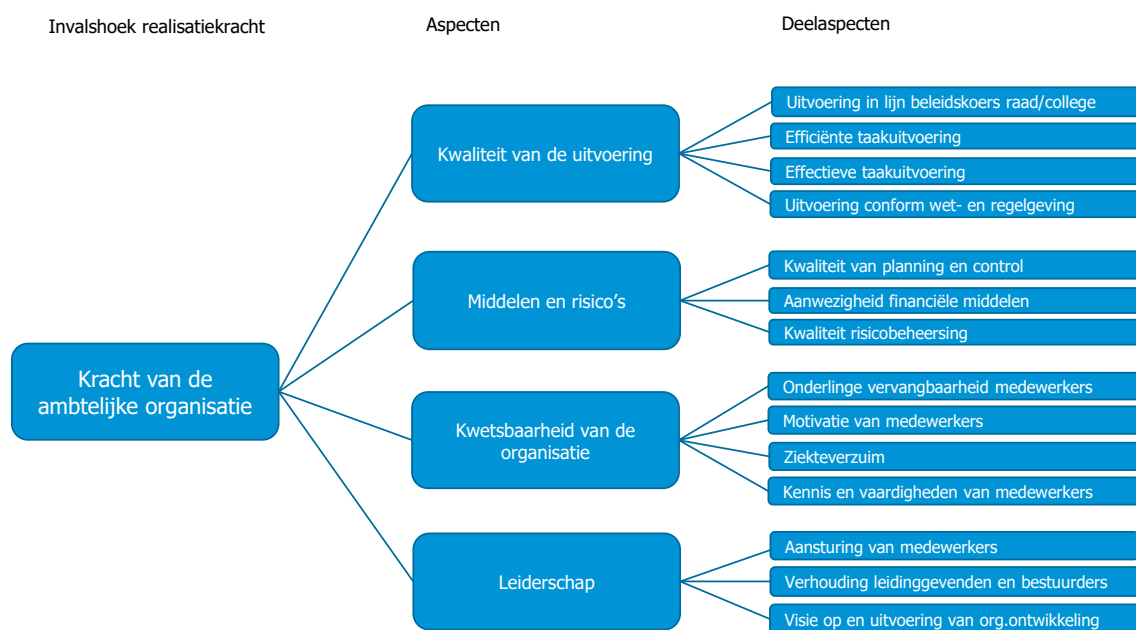
Figuur 3. Denkmodel van bestuurskracht: de balans tussen maatschappelijke opgaven en ambities (opgavenprofiel) en de realisatiekracht.



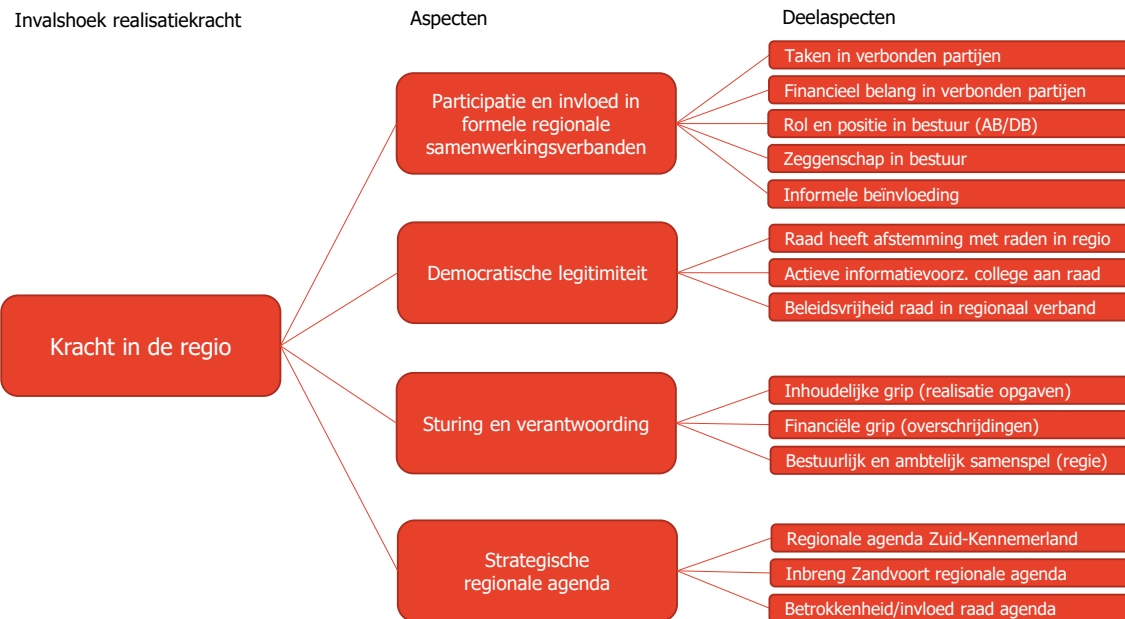
Figuur 4. Operationalisering realisatiekracht



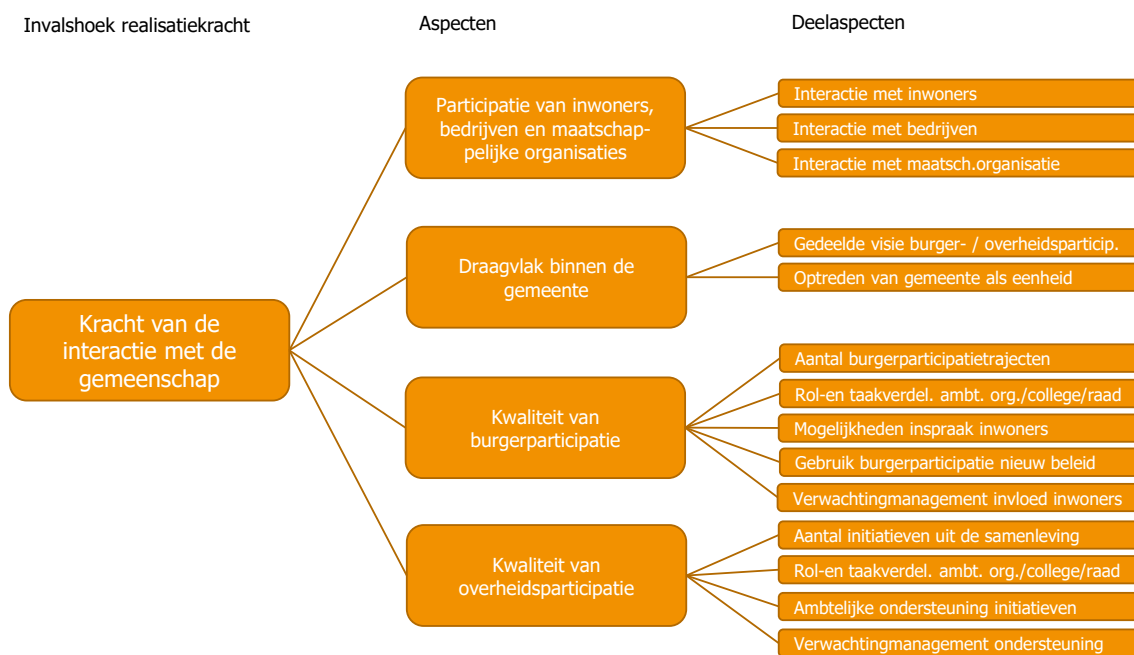
Figuur 5. Operationalisering realisatiekracht invalshoek 'Kracht van het gemeentebestuur'



Figuur 6. Operationalisering realisatiekracht invalshoek 'Kracht van de ambtelijke organisatie'



Figuur 7. Operationalisering realisatiekracht invalshoek 'Kracht in de regio'



Figuur 8. Operationalisering realisatiekracht invalshoek 'Kracht van de interactie met de gemeenschap'

E4 Verantwoording feitenmateriaal

In onderstaande tabellen is de verantwoording van het gebruikte cijfermateriaal weergegeven.

Tabel 10. Verantwoording gegevens geografische en demografische kenmerken Zandvoort (tabel 1)

Geografische en demografische kenmerken			
	Duiding	Peiljaar	Bron
Oppervlakte gemeente	Totale oppervlakte in km ² .	2012	CBS
Oppervlakte open droog natuurlijke terrein	Droog heideterrein, met grasachtig gewas begroeid natuurlijk terrein (niet voor agrarisch gebruik), duin, zandverstuiving, zandplaat en strand in km ² .	2012	CBS
Oppervlakte water	Totale oppervlakte binnenwater en buitenwater in km ² .	2012	CBS
Aantal inwoners		2015	CBS / waarstaatjegemeente.nl
Percentage mannen - vrouwen		2015	CBS / waarstaatjegemeente.nl
Percentage allochtoon - autochtoon		2015	CBS / waarstaatjegemeente.nl
Groene druk	De verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 20 jaar en het aantal personen van 20 tot 65 jaar, uitgedrukt in een percentage.	2015	CBS / waarstaatjegemeente.nl
Grijze druk	De verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot 65 jaar, uitgedrukt in een percentage.	2015	CBS / waarstaatjegemeente.nl
Demografische druk	De som van het aantal personen van 0 tot 20 jaar en 65 jaar of ouder in verhouding tot de personen van 20 tot 65 jaar.	2015	CBS / waarstaatjegemeente.nl
Aantal huishoudens		2015	CBS / waarstaatjegemeente.nl
Percentage eenpersoonshuishoudens	Het percentage alleenstaanden.	2015	CBS / waarstaatjegemeente.nl

Tabel 11. Verantwoording gegevens kenmerken van de ambtelijke organisatie van Zandvoort (tabel 3)

Kenmerken van de ambtelijke organisatie*			
	Duiding	Peildatum/jaar	Bron
Begrote formatie		31 december 2015	Sociaal jaarverslag 2015
Aantal vacatures (in fte)		31 december 2015	Jaarverslag 2015
Aantal medewerkers		31 december 2015	Formatieoverzicht
Ziekteverzuim		2015	Sociaal jaarverslag 2015
Verdeling vast – tijdelijk – inhuur	Bezetting door vaste, tijdelijke en ingehuurde medewerkers	31 december 2015	Sociaal jaarverslag 2015
Leeftijdsopbouw		31 december 2015	Formatieoverzicht

* nog inclusief formatie WABO en SRO (overgang per 1-1-2016).

Tabel 12. Verantwoording gegevens Toerisme en Economie (tabel 4)

Toerisme en Economie			
	Duiding	Peiljaar	Bron
Banen totaal 2015		2015	LISA / waarstaatjegemeente.nl
- waarvan recreatie en toerisme	Percentage van banen totaal	2015	LISA / waarstaatjegemeente.nl

Tabel 13. Verantwoording gegevens Wonen (tabel 5)

Wonen			
	Duiding	Peiljaar	Bron
Woningvoorraad		2014	SYSWOV / waarstaatjegemeente.nl
Percentage koop-huur		2014	SYSWOV / waarstaatjegemeente.nl
Percentage ééngezinwoningen		2014	SYSWOV / waarstaatjegemeente.nl
Nieuwbouwproductie	Percentage van de woningvoorraad uit het bouwjaar 2001+.	2014	SYSWOV / waarstaatjegemeente.nl

Tabel 14. Verantwoording gegevens Werk en Inkomen (tabel 6)

Werk en Inkomen			
	Duiding	Peiljaar	Bron
Netto arbeidsparticipatie (%)	Het percentage van de werkzame beroepsbevolking ten opzichte van de beroepsbevolking.	2015	CBS / waarstaatjegemeente.nl
Banen (per 1.000 inwoners)	In de leeftijd 15 tot en met 64 jaar	2015	CBS / waarstaatjegemeente.nl
Werkloosheid (%)	Het percentage werklozen ten opzichte van de beroepsbevolking	2015	CBS / waarstaatjegemeente.nl
Huishoudens bijstandsuitkering (%)	Huishoudens met een bijstandsuitkering t.o.v. totaal huishoudens	2015	CBS / waarstaatjegemeente.nl

Tabel 15. Verantwoording gegevens Onderwijs en educatie (tabel 7)

Onderwijs en educatie			
	Duiding	Peiljaar	Bron
Percentage laaggeletterden		2013	Stichting Lezen & Schrijven / waarstaatjegemeente.nl
Percentage achterstandsleerlingen	Het percentage leerlingen (4-12 jaar) in het primair onderwijs dat kans heeft op een leerachterstand.	2012	Verwey Jonker Instituut / waarstaatjegemeente.nl
Verzuim (leerplicht, relatief)	Gegevens over het aantal vroegtijdige schoolverlaters naar woongemeente.	2015	DUO / waarstaatjegemeente.nl

Tabel 16. Verantwoording gegevens Ontwikkeling financiële positie gemeente Zandvoort (tabel 8)

Financiële positie	
	Bron
Netto schuld	2015 t/m 2018: Voorjaarsnota 2016. 2014: Jaarverslag 2015.
Debt-ratio	
Algemene reserve (* € 1 mln)	
Exploitatieruimte	
Liquiditeit (* € 1 mln)	
Begrotingssaldi (* € 1 mln)	

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

drs. Stan van de Laar
partner

s.vandelaar@seinstravandelaar.nl
06 30 37 29 97

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. Meningen 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 transities

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 transities (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 transities/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 gelijkloënd 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 schaalgrootte 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 Programbegroting – 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

Verskillende 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 minimebeleid 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.

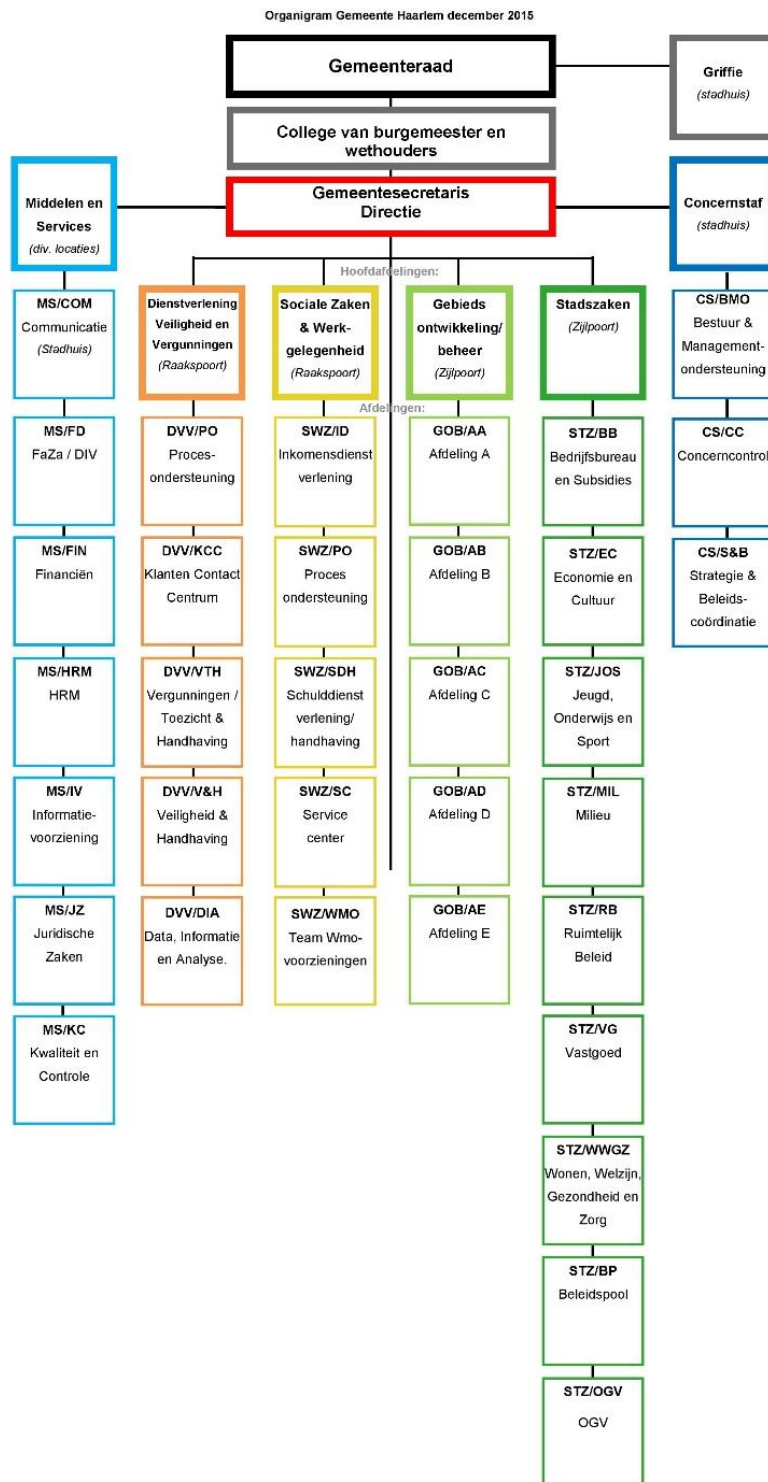
A. Overzicht overgedragen taken

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.

B. Organisatiestructuur gemeente Haarlem



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