



Zandvoort en Haarlem samen op weg

Rapport

Tussenevaluatie ambtelijke fusie Zandvoort-Haarlem

25 mei 2020

Zandvoort en Haarlem samen op weg

Tussenevaluatie ambtelijke fusie Zandvoort-Haarlem

Philip van Veller | Sofie Dreef | Marte Oost
Melanie Knieriem | Lars Bos

25 mei 2020

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Context	4
1.2 Onderzoeksvraag en aandachtspunten	4
1.3 Woord van dank	5
1.4 Leeswijzer	6
2. Conclusies en aanbevelingen	7
2.1 Algemene conclusies	7
2.2 Dienstverlening	8
2.3 Organisatie	8
2.4 Financiën	10
2.5 Aanbevelingen	11
3. Kwaliteit van dienstverlening	14
3.1 Publieke dienstverlening	14
3.2 Bestuurlijke dienstverlening	24
4. Organisatie	31
4.1 Governance en sturing	31
4.2 Gebiedsgericht werken	39
4.3 Formatie en Personeel	42
5. Financiën	46
5.1 Financiën	46
5.2 Bedrijfsvoeringsrisico's	52

1. Inleiding

1.1 Context

Sinds 1 januari 2018 is de gemeenschappelijke regeling (GR) tussen de gemeenten Haarlem en Zandvoort van kracht. Het gaat om een ambtelijke fusie waarbij de gemeente Haarlem als centrumgemeente alle diensten en producten verleent aan de gemeente Zandvoort (nadat dat per 2015 al het geval was voor het sociaal domein). Zandvoort behoudt een autonoom gemeentebestuur.

In het Dienstverleningshandvest is de ambtelijke fusie door de twee gemeenten verder uitgewerkt. Hierin is opgenomen dat na vier jaar een evaluatie van de ambtelijke samenwerking wordt uitgevoerd, voorafgegaan door een tussenevaluatie na twee jaar. Al eerder heeft een update van het (dan eenjarige) samenwerkingsverband plaatsgevonden.¹

Dit is de rapportage van de tussenevaluatie die in het Dienstverleningshandvest is opgenomen. Hierin wordt een beeld gegeven van de samenwerking, worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Op basis van de tussenevaluatie kunnen de belangrijkste stakeholders beslissingen nemen.

Dit rapport is afgerond en gedateerd op 25 mei 2020. Deze datum is na het vallen van het college van Zandvoort, dat plaatsvond in de afrondende fase van het onderzoek. Deze politiek-bestuurlijke ontwikkeling maakt daarom geen onderdeel uit van de tussenevaluatie en dit rapport.

1.2 Onderzoeksvraag en aandachtspunten

De centrale onderzoeksvraag van de tussenevaluatie luidde als volgt:

Voldoet de uitvoering van de werkzaamheden door de gefuseerde organisatie Zandvoort-Haarlem na de ambtelijke fusie aan de vooraf gestelde eisen en verwachtingen en blijft deze uitvoering binnen de vooraf gestelde kaders?

Het doel van de tussenevaluatie is om te beoordelen hoever Zandvoort en Haarlem zijn met het behalen van de doelstellingen die bij het aangaan van de samenwerking zijn geformuleerd, en wat er in de nabije toekomst nodig is om de doelstellingen (beter) te halen.

De onderzoeksmethode is toegelicht in **bijlage 1**.

Een vroege tussenevaluatie

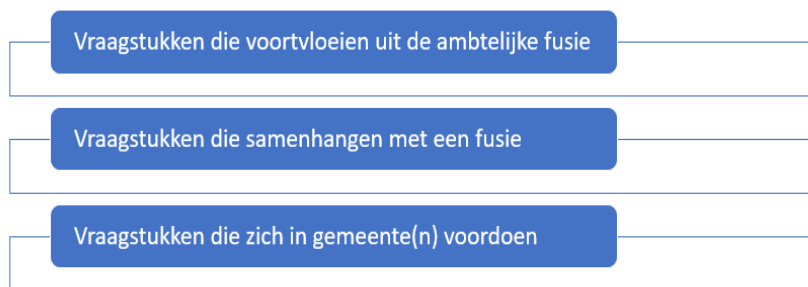
Het is goed om het volgende in gedachten te houden als belangrijke randvoorwaarden van deze tussenevaluatie:

- Het karakter van een tussenevaluatie brengt met zich mee dat de formele vorm van de samenwerking niet ter discussie staat. Opheffing is behoudens bijzondere omstandigheden niet mogelijk in de eerste vijf jaar na het treffen van de regeling (artikel 15 lid 2 van de GR). Deze tussenevaluatie richt zich daarom expliciet op verbeterpunten en wat nodig is richting de toekomst, en niet op een vraag om de samenwerking voort te zetten dan wel te beëindigen.
- Deze (tussen)evaluatie vindt verhoudingsgewijs vroeg plaats, namelijk al na twee jaar. Doorgaans vinden evaluaties later plaats, wanneer de meeste 'kinderziektes' al zijn opgelost. Het gevaar van een vroege evaluatie is dat de onvermijdelijke frictie-elementen (onder andere in termen van kosten en beleefde

¹ Seinstra van de Laar, 'Een jaar ambtelijke fusie gemeente Zandvoort en Haarlem', 17 april 2019.

kwaliteit) die bij een fusie optreden, een grote(re) invloed hebben op de resultaten. Deze factor zullen wij in het onderzoek en het rapport nadrukkelijk meenemen.

- Ofschoon deze tussenevaluatie twee gemeenten aangaat, ligt de focus (vooral als het gaat om de publieke waarde die wordt geleverd) primair op Zandvoort. Dáár hebben zich met deze fusie grote veranderingen voorgedaan, terwijl de grotere gemeente Haarlem voor het grootste deel onveranderd bleef. Het onderzoek naar de dienstverlening en effecten gaan dus alleen Zandvoort aan. Het onderzoeksgedeelte over de organisatie betreft logischerwijs wel (ook) de gemeente Haarlem.
- Dit is een evaluatie van een ambtelijke fusie. Zoals elke evaluatie, levert het onderzoek positieve punten en aandachtspunten op. Het risico is dat aandachtspunten worden verbonden aan de ambtelijke samenwerkingsconstructie. Het is echter niet per se zo dat aandachtspunten samenhangen met dit construct. *Alle* gemeenten kampen met bepaalde vraagstukken. Verder brengen fusies per definitie aandachtspunten met zich mee. Daarbovenop kunnen er ook wel degelijk aandachtspunten worden gelinkt aan ambtelijke fusies. Dat leidt tot de volgende onderverdeling:



Vraagstukken kunnen liggen op deze drie niveaus. Bovendien kunnen de aandachtspunten op deze niveaus elkaar versterken: 'normale' vraagstukken worden dan versterkt door het feit dat er recent een fusie heeft plaatsgevonden of door de complexiteit die een ambtelijke fusie nu eenmaal met zich meebrengt. In de onderzoeksresultaten en analyses zullen we regelmatig teruggrijpen op dit onderscheid.

1.3 Woord van dank

Graag danken wij alle bestuurders, gemeenteraadsleden en medewerkers van de organisatie Haarlem-Zandvoort die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit rapport. In vele interviews en verschillende sessies hebben zij hard gewerkt om de relevante inzichten te delen en hebben zij ons open verteld over het functioneren van de samenwerking. Ook zijn uit de organisatie de benodigde documenten en gegevens verzameld. Dit verdient nog meer waardering omdat tijdens het onderzoek de coronacrisis uitbrak. Ondanks de gewijzigde omstandigheden kon ons onderzoek, nog met een behoorlijk aantal interviews en sessies te gaan, 'gewoon' digitaal doorgaan. Zonder de hulp van alle betrokkenen hadden wij niet het rapport kunnen opleveren dat nu voor u ligt.

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt met subsidie van de provincie Noord-Holland.



1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport bevat de conclusies en aanbevelingen.

In **hoofdstuk 3** wordt de dienstverlening belicht vanuit de organisatie Haarlem-Zandvoort ten behoeve van de gemeente Zandvoort. Het gaat daarbij om de publieke dienstverlening aan inwoners en ondernemers en om de dienstverlening aan het bestuur (college en raad). Voor het belichten van de dienstverlening aan inwoners en ondernemers is gebruik gemaakt van een enquête door onderzoeksbureau I&O Research; de volledige uitkomsten daarvan zijn opgenomen in **bijlage 2**.

Hoofdstuk 4 gaat in op de organisatie van de samenwerking. Daarbij wordt aandacht besteed aan de verschillende aspecten daarvan. Ten eerste de governance en sturing, waaronder de governance van de samenwerking (hoe wordt gestuurd op de samenwerking tussen de beide gemeenten) en de bestuurlijke en ambtelijke sturing (hoe wordt ervoor gezorgd dat de gewenste dienstverlening tot stand komt). Verder gaat dit hoofdstuk in op positie van de gemeentesecretaris (waarvan suggesties voor de nieuwe profielschets in **bijlage 3**) en de controller. Daarna gaat het hoofdstuk in op de methode van gebiedsgericht werken, die sinds de fusie ook voor Zandvoort geldt. De paragraaf daarna belicht het onderwerp Formatie en personeel.

In **Hoofdstuk 5** komen de financiën van deze samenwerking aan de orde. De paragraaf Financiën behandelt de kostenontwikkeling voor Haarlem en Zandvoort, de financiële afspraken en de uitwerking daarvan, en het efficiencyvoordeel. Daarna volgt een paragraaf over de bedrijfsvoeringsrisico's.

De lijst van onderzoeksvragen met antwoorden is bijgevoegd als **bijlage 4**.

Na de fusie worden alle diensten (met uitzondering van de griffie) geleverd vanuit de (organisatie van de) gemeente Haarlem. Er wordt op verschillende wijzen aan de organisatie en constructie gerefereerd. In dit rapport spreken we van de 'organisatie Haarlem-Zandvoort'.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Algemene conclusies

We stellen in de breedte vast dat Zandvoort dankzij deze samenwerking kwalitatief en in termen van kwetsbaarheid veel verder is dan de eerder gemeten situatie van 2016². Vóór de ambtelijke fusie kende de gemeente Zandvoort een geringe bestuurskracht door een combinatie van politiek-bestuurlijke perikelen en een – door allerlei oorzaken – zwakke organisatie. Met de ambtelijke fusie is de ambtelijke realisatiekracht toegenomen en de potentie daarvan is groot. De omgang met de coronacrisis vormt daar een goede illustratie van.

De dienstverlening aan de Zandvoortse inwoners en ondernemers door Haarlem bevindt zich op het gemiddelde niveau van alle Nederlandse gemeenten. De andere wijze van dienstverlening (en mogelijk de beeldvorming) leidt er echter toe dat de waardering achterblijft. Dit is een combinatie van feiten en beelden.

Haarlem en Zandvoort verschillen in inhoud en bestuurscultuur; meer dan vooraf op was gerekend. Sommige opgaven zijn gelijk (ontwikkeling, sociale opgaven) maar voor een groot deel niet (economie en toerisme, omgeving). Bovendien verschillen zowel de aansluiting van het bestuur bij de bevolking als de verwachtingen van deze zelfde bevolking en ondernemers in het bediend worden.

Daarmee staan de harmonisatie en (daarmee) efficiencyoordelen, onder druk. De 'Haarlemse werkwijze' verhoudt zich (nog) lastig met de Zandvoortse situatie. Men ziet zich bediend door een professionele organisatie, maar toch (of juist daardoor) ervaart men afstand. De perikelen rond het bestuur van Zandvoort bestaan nog steeds; inmiddels is ook de wijze van organiseren via de ambtelijke fusie zelf onderwerp van politieke discussie.

De achterblijvende publieke waardering legt daarbij nog meer druk op het bestuurlijke niveau. Immers, wanneer de bevolking en ondernemers zich onvoldoende bediend voelen en zich nog steeds wenden tot het gemeentebestuur, zal dit zich responsief willen en moeten tonen.

Bij de overgang heeft Zandvoort financiële afspraken gemaakt en het personeel overgedragen. Beide aspecten waren 'knap maar ook krap uitonderhandeld', maar mede daardoor komen nu knelpunten aan het licht die per keer (moeten) worden opgelost door nieuwe onderhandelingen.

De onderhandelingen en -resultaten leggen een extra druk op de samenwerking, bovenop de verschillen die er al zijn. Deze worden versterkt door de situatie in Zandvoort waarin de fusie een politieke lading heeft gekregen. Daarbovenop zullen de financiële vraagstukken in de toekomst toenemen, met hogere eisen en nu ook de (nasleep en herstel van) de coronacrisis.

De genoemde verschillen en de financiën vormen de achilleshiel van de samenwerking en zouden onderwerp moeten zijn van een gestructureerd gesprek binnen de governance op deze samenwerking tussen de beide gemeenten. Het beste is om hierbij uit te gaan van de inhoud: de publieke waarde die Zandvoort nastreeft en door (de organisatie van) Haarlem wordt geleverd.

² In 2016 werd voor Zandvoort een bestuurskrachtmeting uitgevoerd. In het rapport 'Versterken door verbinden' constateerde bureau Seinstra Van de Laar dat de bestuurskracht van Zandvoort matig was door enerzijds majeure bestuurlijke en autonome opgaven en anderzijds een beperkte realisatiekracht. Het rapport schetste een 'verlamde' organisatie en barsten in het vertrouwen, ondanks een waarneembare stijgende lijn op enkele aspecten. Het bureau adviseerde op grond van deze omstandigheden om een ambtelijke fusie met de gemeente Haarlem aan te gaan.

2.2 Dienstverlening

In dit rapport maken we onderscheid tussen de publieke en bestuurlijke dienstverlening die de organisatie Haarlem-Zandvoort biedt aan Zandvoort.

2.2.1 Publieke dienstverlening

- De waardering voor de dienstverlening zelf is hoger dan de overwegend negatieve beeldvorming die hierover heerst onder inwoners en ondernemers. Ondanks de positieve cijfers wordt gerefereerd aan een grotere afstand tussen organisatie en inwoners en ondernemers.
- Dat kan structureel zijn en dus te wijten aan deze constructie, maar ook aan de tijd die over een fusie heen gaat voor het 'goed loopt'. Voorbeeld is de telefonische bereikbaarheid, die na een problematische start sterk is verbeterd.
- Ten opzichte van de situatie vóór de fusie is een professionaliseringsslag gemaakt die de objectieve kwaliteit weliswaar heeft verhoogd en de kwetsbaarheid heeft verlaagd, maar die (nog) niet is 'geland' in de waardering van inwoners en ondernemers.

2.2.2 Bestuurlijke dienstverlening

- Zandvoort heeft een zeer hoog ambitie- en opgaveniveau voor een gemeente van deze omvang. Haarlem en Zandvoort verschillen inhoudelijk daarin sterker dan vóór de ambtelijke fusie werd verondersteld.
- De gemeente beschikt nu over een ambtelijk apparaat dat zowel kwantitatief als kwalitatief (veel) meer potentie heeft. De kwaliteit van beleidsontwikkeling is nu hoger en de eisen vanuit Zandvoort nemen navenant toe.
- Desalniettemin werken de verschillen in inhoud en bestuurscultuur door op het werk dat de organisatie Haarlem-Zandvoort voor Zandvoort moet doen. Daarmee staat het slagen van het voornemen om uniform beleid op te stellen en uit te voeren (met respect voor ieders eigenheid) onder druk.
- Ook in de directe bestuursondersteuning speelt het stijlverschil tussen Zandvoort en Haarlem. Toch zijn bestuurders over het algemeen tevreden en zien hierin ook positieve ontwikkelingen. In de raad is de waardering wisselend. Deels is dit een exponent van de situatie waarbij de samenwerking (nog steeds, ook nu na de fusie) onderwerp van politiek debat is.

Coronacrisis

- Net als andere gemeenten is Zandvoort geconfronteerd met ongekende ontwikkelingen die een groot beroep deden op bestuur en organisatie.
- De handavingsmaatregelen, ondersteuning, coördinatie en communicatie hebben veel capaciteit en kwaliteit gekost en kosten dat nog. De gemeente Zandvoort was vóór de fusie daarop kwetsbaar.
- Evident is dat de coronacrisis en de (wellicht lange) herstelperiode een groot beroep doen op de organisatie en dat Haarlem-Zandvoort daarbij (potentieel) een grotere kracht en zeker minder kwetsbaarheid aan de dag legt dan de oorspronkelijke organisatie van Zandvoort.

2.3 Organisatie

Dit deel van het onderzoek ging in op de governance van de samenwerking en de sturing daarbinnen. Verder is er aandacht voor sleutelfiguren en het gebiedsgericht werken. Ook wordt ingezoomd op formatie en personeel.

2.3.1 Governance op de samenwerking

- De intenties die destijds ten grondslag lagen aan de samenwerking zijn nog steeds aanwezig. Ook de persoonlijke verhoudingen dragen bij aan een positieve basis.

- Twee zaken zijn bedreigend voor deze goede samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem:
 - Ten eerste de negatieve signalen die vanuit (politiek) Zandvoort worden geuit.
 - Ten tweede de verhouding tussen kosten en vergoeding. Met name deze factor bergt het risico in zich dat de samenwerking en het vertrouwen dat daaronder ligt, steeds meer onder druk komen te staan.
- Een goede, structurele sturing op de samenwerking kan dit ondervangen. De route kan zijn om meer te redeneren vanuit de publieke waarde: hoe moet de dienstverlening eruit zien, waarom is dat belangrijk en pas daarna wat mag/moet het kosten.

2.3.2 Bestuurlijke sturing

- Er was voor bestuurders en politici sprake van een grote overgang van de overzichtelijke gemeentelijke organisatie van Zandvoort naar Haarlem. De 'Haarlemse werkwijze' verschilt sterk van de Zandvoortse: van "hands-on en meer gericht op korte termijn" tot "strategisch en meer gericht op lange termijn".
- Inmiddels is sprake van meer aansluiting en zijn de fusieperikelen wat dit betreft op het vlak van bestuurlijke sturing voorbij. Wat blijft, is het (politiek-bestuurlijke) cultuurverschil.

2.3.3 Ambtelijke sturing

- Het overnemen van taken voor de gemeente Zandvoort is voor de organisatie veel meer gebleken dan '10% meer volume en wat projecten erbij'.
- Door de verschillen tussen de gemeenten is het niet altijd mogelijk om de maximale harmonisatie te bereiken die efficiency en daarmee besparingen met zich meebrengt.
- Sowieso speelt hier dominant een schaarstevraagstuk. Binnen de organisatie Haarlem-Zandvoort wordt ervaren dat de inspanningen voor Zandvoort de afgesproken en betaalde 10% van het totaal (ver) te boven gaan. Bovendien speelt sowieso een (ervaren) capaciteitsissue en werkdruk in de organisatie.
- Dit vraagstuk zet een grote druk op de samenwerking, zoals hierboven ook al is opgemerkt.

2.3.4 Positie gemeentesecretaris Zandvoort

- De huidige gemeentesecretaris heeft geen hiërarchische positie in Haarlem; hij heeft wel invloed en gezag maar geen macht. In het dienstverleningshandvest is vastgelegd dat de gemeentesecretaris van Haarlem eindverantwoordelijk voor de organisatie is.
- Zijn invloed kan de secretaris doen gelden op twee vlakken: binnen de samenwerking (concrete resultaten) en op de samenwerking (de verhoudingen en het proces). Binnen de samenwerking doet hij dit het beste door vanuit de strategie van Zandvoort te werken en van daaruit te sturen op de beste ondersteuning vanuit Haarlem om die ambities van Zandvoort waar te maken. Op de samenwerking moet de gemeentesecretaris fungeren als 'smeermiddel'. De secretaris moet naast en/of boven de partijen gaan staan. Of dit beide lukt, is zeer persoonsafhankelijk.
- De functies van gebiedsmanager en gemeentesecretaris (zeker wanneer ingevuld zoals hierboven wordt aangegeven) zijn dermate onvergelijkbaar dat zij zich zeer moeilijk laten combineren. Het onderscheid tussen de beide functies en rollen is niet bij alle spelers (met name de raad van Zandvoort) even helder.

2.3.5 Positie controller Zandvoort

- De positie van controller wordt naar tevredenheid ingevuld.
- De relatie tussen de controller en de directie versus bestuurders blijft daarbij een punt van aandacht: in Zandvoort zijn bestuurders zeer betrokken bij hun dossiers, terwijl de directie vaker op afstand staat. Dit leidt tot situaties waar dat schuurt. Bij het zoeken naar de juiste rolinvulling is het de komende tijd ook nog nodig om daar open met elkaar het gesprek over te blijven voeren.

2.3.6 Gebiedsgericht werken

- Het gebiedsgericht werken vloeit voort uit de Haarlemse werkwijze en vormt een combinatie van opereren op grond van analyses en integraal werken. Het maakt onderdeel uit van het dienstverleningshandvest.
- Inwoners en ondernemers hebben over het algemeen positieve verwachtingen van dit gebiedsgerichte werken.
- Het draagvlak en democratische besluitvorming van de gemeente staan op (te grote) afstand van het gebiedsgerichte werken. Een professionele organisatie op een zekere afstand is beter dan de organisatie die er was, maar moet toch verbinding hebben met bestuur en publiek.
- Dit ligt overigens niet alleen aan deze manier van organiseren, maar ook aan Zandvoort zelf. De gemeenteraad zelf (die legitimiteit kan verschaffen) keert zich er om politieke redenen van af. Bovendien moeten gebiedsmanager en -team wel de middelen hebben om hun rol waar te maken.

2.3.7 Formatie

- De formatie is de afgelopen jaren beperkt uitgebreid in het primaire proces. In de overhead heeft geen extra voorbereiding plaatsgevonden maar in de kosten voor de voorbereiding van het primaire proces is ook budget voor de ondersteuning van de overhead opgenomen.
- Het beeld wat naar voren komt uit het onderzoek onder de medewerkers is dat de formatie krap is en er (nog) weinig efficiency kan worden behaald. Omdat er echter geen goede nulmeting heeft plaatsgevonden van de werklast voor de ambtelijke fusie, is het nu op basis van de beschikbare data niet mogelijk om dit beeld te kwantificeren. De beelden en ervaringen van de medewerkers zijn echter eenduidig en laten een beeld zien van teveel werkdruk en te weinig bezetting. Vanuit Zandvoort leeft daarnaast het beeld dat het college van Haarlem ambitieus is, maar dat dit zich niet vertaald heeft in formatie waardoor dit mede een oorzaak is van de ervaren hoge werkdruk in de organisatie van Haarlem als geheel.

2.3.8 Personeel

- Fuseren heeft per definitie tijd nodig, juist ook als het gaat om beleving en ervaring van medewerkers.
- De meeste medewerkers vanuit Zandvoort zijn goed ontvangen binnen de afdelingen en teams in Haarlem. Wel geeft een groot gedeelte aan dat het begeleidingstraject onvoldoende was. Het merendeel van de 'oud-Zandvoorters' is nu echter tevreden over de functie die hij of zij nu en/of in de toekomst vervult.

2.4 Financiën

Belangrijk onderdeel van dit onderzoek betrof het financiële aspect. Daarbij gaat het over de kostenontwikkeling voor Haarlem en Zandvoort, de financiële afspraken en de uitwerking daarvan, en het efficiencyvoordeel. Ook bevat dit onderdeel een passage over de bedrijfsvoeringsrisico's.

2.4.1 Kostenontwikkeling Haarlem en Zandvoort

- De algemene kostenontwikkeling van de gemeente Haarlem komt voor de periode 2017-2020 grotendeels overeen met vergelijkbare gemeenten. De overheadkosten van de gemeente Haarlem zijn in dezelfde periode wel aanzienlijk gestegen. Naast de overgang van overhead van Zandvoort naar Haarlem wordt dit geweten aan de (technische) wijziging omtrent overhead in het BBV en het strikter toepassen van definities door de gemeente Haarlem ten opzichte van andere gemeenten.
- Voor de gemeente Zandvoort is de totale begroting van € 47,2 miljoen in 2014 naar € 55,3 miljoen in 2020. Het verschil tussen beide jaren ligt in de taakvelden Sociaal Domein, Economie en Volkshuisvesting. Voor de jaren 2018 en 2019 is de kostenontwikkeling vergelijkbaar met vergelijkbare gemeenten. In 2020 neemt de begroting van de gemeente Zandvoort toe met 11%, terwijl de begroting in de referentiegroep daalt met 1%. De overheadkosten van de gemeente Zandvoort zijn in dezelfde periode aanzienlijk gedaald, van € 7,7

miljoen in 2017 naar € 6,3 miljoen in 2020. De overheadkosten van Zandvoort bestaan naast de bijdrage aan Haarlem uit een aantal andere posten, zoals de huisvestingskosten voor het loket in Zandvoort.

2.4.2 Financiële afspraken

- In de Dienstverleningsovereenkomst is vastgelegd dat beide gemeenten nieuwe afspraken kunnen maken over wijzigingen of aanvulling op de bestaande dienstverlening. Wijzigingen in de vergoeding worden in beide gemeenten door middel van de reguliere planning & control cyclus aan het bestuur ter besluitvorming voorgelegd. Zowel voor de begroting 2019 als de begroting 2020 van Zandvoort zijn aanvullende afspraken gemaakt, zogenoemde 'verfijningsafspraken'. Deze werkwijze biedt voldoende mogelijkheden om de gevolgen van extra, afgeschafte en/of gewijzigde wettelijke verplichtingen in de toekomst te borgen, en kan worden opgenomen in een gestructureerde P&C-cyclus (zie aanbeveling hieronder).

2.4.3 Efficiencyvoordeel

- Het wel of niet behalen van het efficiencyvoordeel wordt niet gemonitord. In hoeverre het efficiencyvoordeel behaald is, is daarom niet inzichtelijk. Wel leeft sterk het beeld dat het voordeel nog niet behaald is omdat er eerst geïnvesteerd is in een kwaliteitsverbetering. Vóór de ambtelijke fusie was er veel inhuur; cruciale kennis ontbrak bij de medewerkers die overkwamen. Haarlem is veel bezig geweest met het omhoog brengen van de dienstverlening ten behoeve van Zandvoort.
- In de financiële gegevens van Zandvoort is een daling van de overheadkosten zichtbaar. Dit zou een indicatie kunnen zijn van het beeld wat vaak naar voren komt, namelijk dat Zandvoort een 'goede deal' gesloten heeft met Haarlem. De kosten van Haarlem zijn namelijk niet lager, maar lopen de afgelopen jaren juist op. In meerdere gesprekken komt naar voren dat de oorzaak hiervan voor een gedeelte te wijten is aan het niet behalen van het efficiencyvoordeel.
- Wat ook een oorzaak kan zijn van het niet behalen van het efficiency voordeel is dat de fusie plaatsvond op het moment dat er in Haarlem ook een organisatieverandering aan de gang was. Hier is ook veel tijd en energie mee gemoeid geweest.

2.4.4 Bedrijfsvoeringsrisico's

- Het bedrijfsvoeringsrisico rondom vergoeding en extra hoge indexering van de CAO voor gemeentambtenaren was niet goed voorzien. Doordat er een extra stijging is van de cao, hier geen extra afspraken (nog) voor zijn gemaakt, loopt de gemeente Haarlem hier het risico om alle kosten te moeten betalen. De afspraak is nu immers dat Haarlem alle risico's op zich neemt.
- Zandvoort betaalt aan Haarlem een vergoeding voor de overhead en het bestuur van Zandvoort heeft verder geen formele invloed op de kosten die Haarlem maakt in de overhead. Wat echter niet expliciet is vastgelegd is hoe er omgegaan wordt met grote (financiële) investeringen voor de overhead, zoals deze bijvoorbeeld voorkomen op het gebied van digitalisering. Hier loopt de gemeente Haarlem het risico alle investeringskosten zelf te moeten dragen omdat er geen goede afspraken zijn over de verdeling van dit type kosten.

2.5 Aanbevelingen

Wij doen de volgende aanbevelingen:

1. In het algemeen drie dingen:
 - a. Hieronder geven we een aantal 'technische' verbetermogelijkheden. Daarnaast en belangrijker nog, zien we op waardeniveau twee cruciale elementen. Ten eerste is *wederzijds vertrouwen* uiteindelijk bepalend voor het welslagen van de samenwerking. Ten tweede is dat de *erkenning van beide kanten* voor de meerwaarde die deze samenwerking voor hen heeft. Besef dat en investeer daarin.

- b. De aansluiting tussen de grote organisatie Haarlem-Zandvoort en de gemeente Zandvoort vergt een inspanning van twee kanten. College en Raad van Zandvoort zullen zich op een meer strategisch niveau moeten bewegen (en ook bestaande, reeds ontwikkelde strategieën volgen); de organisatie Haarlem-Zandvoort zal haar werkwijze naar Zandvoort moeten verfijnen.
 - c. De gemeenteraad is het hoogste democratisch orgaan van de gemeente. De raadsleden van Zandvoort (en overigens ook van Haarlem) stonden en staan haast per definitie wat verder af van de organisatie. Desalniettemin is de organisatie Haarlem-Zandvoort cruciaal in het tot stand brengen van hun ambities. Zowel organisatie als de raadsleden zelf moeten zich dat realiseren en investeren in de relatie.
- 2. Structureer de governance op de samenwerking met de volgende elementen:
 - a. Richt *reguliere* overleggen in, toewerkend naar regelmatige momenten waarin afspraken (opnieuw) worden gemaakt, herijkt en/of gemonitord. De overleggen zijn in eerste instantie ambtelijk (namens Zandvoort nemen daarbij in ieder geval de gemeentesecretaris en de controller deel) en daarna bestuurlijk (beide portefeuillehouders). Houd minstens drie van dergelijke 'rondes' per jaar.
 - b. Afspraken moeten worden gemaakt over uitvoeringskaders, kwaliteitseisen, de verdeelsleutel tussen en financiële bijdragen van partijen en de verplichtingen van partijen als bedoeld in artikel 7 van de 'Gemeenschappelijke regeling ambtelijke samenwerking Zandvoort-Haarlem'.
 - c. Verrijk de P&C-cyclus van de fusie met een inhoudelijke component. Bespreek niet alleen cijfers, maar ook de plannen (bijvoorbeeld ICT) die met de 'overhead' te maken hebben. Geef de gemeentesecretaris(sen) hierin een rol.
 - d. Neem de gemeenteraad van Zandvoort en ook die van Haarlem goed mee in de ontwikkelingen op bovenstaande onderwerpen, ook buiten de P&C-cyclus. Zo wordt voorkomen dat de samenwerking politiek wordt beleefd als enkel een reeks claims op meer middelen.
- 3. Eerder onderzoek van Berenschot laat zien dat ambtelijke fusies niet direct leiden tot lagere kosten. Gezien het feit dat de gemeenten eerder een grondslag hebben vastgesteld waarbij 10% efficiencyvoordeel op de loonsom is meegenomen, adviseren wij om voor de komende jaren af te bouwen naar een lager efficiencyvoordeel. Het behalen van het efficiencyvoordeel is ons inziens beperkt door de inhoudelijke en politiek-bestuurlijke verschillen. Door het voordeel de komende jaren af te bouwen, ontstaat ons inziens een meer evenwichtige verdeling van de kosten en opbrengsten van de fusieorganisatie, maar blijft er tegelijkertijd wel een prikkel overeind om een voordeel te behalen. Over bijvoorbeeld twee jaar kan dan onderzocht worden in hoeverre er daadwerkelijke efficiency heeft plaatsgevonden tussen 2018 en 2022.
- 4. Het bedrijfsvoeringsrisico rondom vergoeding en extra hoge indexering van de CAO voor gemeenteamttenaren was niet voorzien. Afgesproken is dat alle bedrijfsvoeringsrisico's door Haarlem worden afgedekt. De vraag is of beide partijen voldoende scherp hebben wat onder bedrijfsvoeringsrisico's wordt verstaan. Wij adviseren om hierover duidelijke afspraken te maken. In het geval van de CAO wijziging is in de begroting uitgegaan van een bepaalde stijging. Nu duidelijk is dat de werkelijke wijziging hoger is rijst de vraag of het redelijk en billijk is dat Haarlem deze extra kosten draagt. Tot op heden is dit echter nog niet besproken. Wij adviseren om hier zo snel mogelijk het gesprek over te voeren.
- 5. Ook het bedrijfsvoeringsrisico rondom benodigde investeringen in de overhead is niet goed afgedekt. De gemeente Haarlem loopt hier het risico om alle kosten te moeten betalen en de gemeente Zandvoort heeft op dit moment geen invloed op de keuze welke investeringen wel of niet worden gedaan. Wij adviseren om hier zo snel mogelijk het gesprek over te voeren en hier ook afspraken over vast te leggen waarbij wij voorstander zijn van dat de gemeente Zandvoort (al dan niet gedeeltelijk) meebetaalt aan investering maar daarbij ook inspraak krijgt op welke investeringen wel of niet worden gedaan.

6. Versterk de aansluiting van gebiedsmanager en -team bij gemeenschap en gemeentebestuur van Zandvoort. Dat kan bijvoorbeeld met een budget waarmee kan worden ingespeeld op bewonersinitiatieven. Laat de gebiedsmanager bovendien structureler met het college meevergaderen en bij de raad aansluiten.
7. Geef de gemeentesecretaris een prominente rol *binnen de samenwerking* en in de *governance op de samenwerking*. Binnen de samenwerking, meer in het dagelijks opereren, doet hij dit het beste door vanuit de strategie van Zandvoort te werken en van daaruit te sturen op de beste ondersteuning vanuit Haarlem om de ambities van Zandvoort waar te maken. Op het samenwerkingsniveau van de beide gemeenten, dus de governance, moet de gemeentesecretaris fungeren als 'smeerolie'. Dat vereist een ander soort opereren: hij moet weten welke ondersteuning op termijn het beste is voor Zandvoort, hoe deze kan worden georganiseerd en welke afspraken daarvoor tussen Haarlem en Zandvoort nodig zijn. De secretaris moet daarbij dus juist naast en/of zelfs boven de partijen gaan staan. Ook hierbij kan een (grotere) strategische ontwikkeling en oriëntatie van het gemeentebestuur helpen.

3. Kwaliteit van dienstverlening

Een belangrijk onderdeel van deze tussenevaluatie is de vraag naar het effect van de ambtelijke fusie op de dienstverlening aan de inwoners, ondernemers, organisaties en ook het gemeentebestuur van Zandvoort. Immers, uiteindelijk gaat het om de resultaten: de publieke waarde die voor inwoners en gebied wordt gerealiseerd.

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op wat er door de ambtelijke organisatie wordt 'geleverd' aan de inwoners en ondernemers van Zandvoort: de publieke dienstverlening. De inwoners en ondernemers zijn echter niet de enige 'klanten' in deze samenwerking. Het gemeentebestuur van de gemeente Zandvoort is voor het realiseren van zijn ambities, de beleidsontwikkeling en praktische ondersteuning afhankelijk van de organisatie Haarlem-Zandvoort. Daarom gaat dit hoofdstuk ook daarop in.

3.1 Publieke dienstverlening

Publieke dienstverlening gaat over datgene wat 'de mensen in de wijken en buurten' en de ondernemers merken van de gemeentelijke inzet en prestaties.

3.1.1 Algemeen

Doelstellingen

In de gemeenschappelijke regeling wordt als doel van de samenwerking omschreven: een kwalitatief hoogwaardige, effectieve en efficiënte uitvoering. In het dienstverleningshandvest wordt dit iets verder uitgewerkt: "Het te leveren kwaliteitsniveau van taken door de gemeente Haarlem ten behoeve van de gemeente Zandvoort is tenminste zoals in het Bestuurskrachtonderzoek 2016 van Zandvoort is beschreven. Partijen streven ernaar de kwaliteit van taakuitvoering op gelijk niveau te brengen, waarbij wordt bedoeld op het hoogste kwaliteitsniveau dat bij partijen op de verschillende taakvelden." De *verwachtingen* van Zandvoort zijn het meest concreet omschreven in het implementatieplan en vooral het Zandvoortse stuk 'De ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort'.

Er is bij het aangaan van de ambtelijke samenwerking geen *concreet ambitieniveau* vastgesteld voor de publieke dienstverlening.

Feiten

Bij het aangaan van de deze samenwerking, noch daarvóór, is een meting uitgevoerd van de dienstverlening die door de gemeente Zandvoort werd geleverd. Het bestuurskrachtonderzoek 2016 gaat meer in op de organisatie die de diensten moet leveren, dan op de diensten zelf. Wel wordt gesteld dat "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 verschiet liggen, zullen de druk niet van de ketel halen."³

Alle diensten op het gebied van het sociaal domein worden al sinds de start van de decentralisaties (2015) vanuit Haarlem georganiseerd. Voor Werk & Inkomen geldt dat reeds vanaf 2013 (werkplein). Bureau Seinstra Van de Laar heeft het eerste jaar van de ambtelijke samenwerking tussen Zandvoort en Haarlem binnen het sociaal domein geëvalueerd. De uitvoering van taken verliep volgens de evaluatie goed en was "op orde". De kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur was verbeterd.

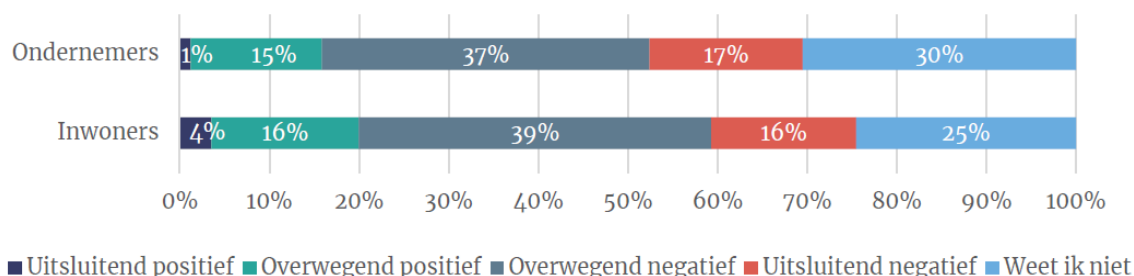
³ Bestuurskrachtonderzoek 2016, p.35

Beelden

- In de gesprekken met bestuurders als ambtenaren over de huidige dienstverlening, trekken veel respondenten de vergelijking met de situatie vóór de fusie. Men geeft aan dat deze in Zandvoort praktisch en probleemoplossend van aard was, en vooral dicht bij inwoners en ondernemers stond.
- Tegen deze achtergrond vinden de meeste gesprekspartners dat de huidige dienstverlening door Haarlem professioneler is, en op grotere afstand staat van de inwoners en ondernemers. Daarbij worden twee kanten benadrukt. In de eerste plaats kan men minder toegankelijkheid ervaren. Aan de andere kant wordt aangegeven dat professionele dienstverlening een hogere (juridische) kwaliteit met zich meebrengt, minder incident-gedreven is ("nog even iets regelen of rechtzetten") en minder vatbaar voor bestuurlijke of politieke interventies. Een voorbeeld hiervan is de vergunningverlening aan ondernemers, met name rond evenementen.
- Diverse stakeholders (zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk) verwachten een kritische uitkomst van de enquête onder inwoners en ondernemers. Men verwacht dat de Zandvoortse burger en ondernemer door de ambtelijke fusie een grotere afstand tot de gemeente ervaart. Dat kan zijn door eigen ervaringen, en/of door negatieve berichtgeving in de media.

Uit de onder inwoners en ondernemers afgenomen enquête komt het volgende beeld naar voren⁴:

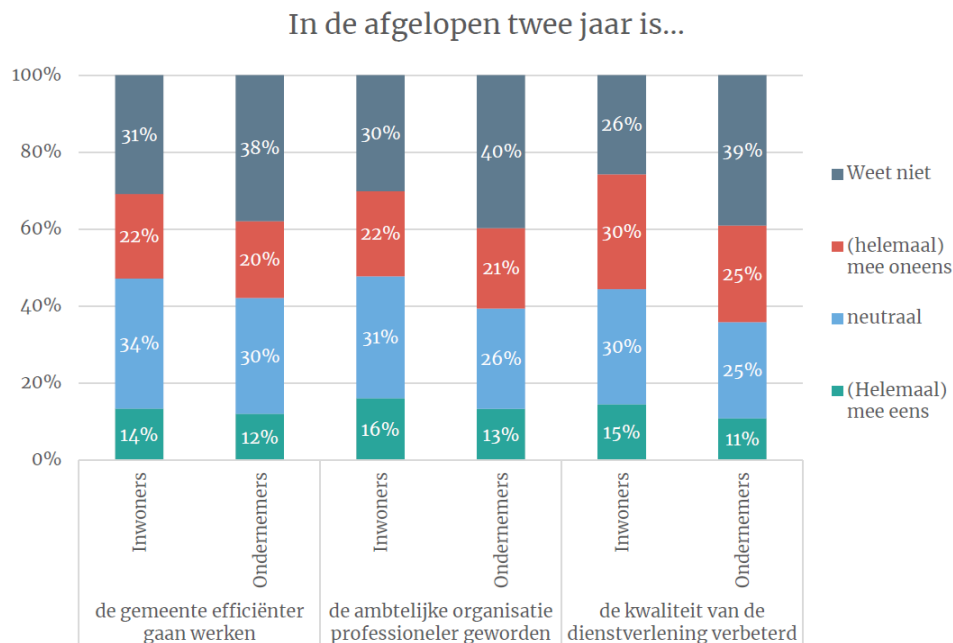
- Van de inwoners en ondernemers die op de hoogte zijn van de ambtelijke fusie (ca. 90%), hebben ca. zes op de tien inwoners en ondernemers iets gemerkt van de fusie. Aan hen is gevraagd of deze veranderingen als positief of negatief werden ervaren.
- Een klein deel van de inwoners (16%) en ondernemers (20%) heeft dit als positief ervaren, iets meer dan de helft van de inwoners (54%) en ondernemers (55%) heeft de gevolgen van de fusie als negatief ervaren. De negatieve ervaringen hebben vooral betrekking op de dienstverlening van de gemeente en de afstand tussen de gemeente en burger die groter zou zijn geworden.



Figuur 1. U geeft aan dat u iets heeft gemerkt van de fusie. Zijn deze veranderingen voor u positief of negatief?
Basis: inwoners en ondernemers die iets van de ambtelijke fusie gemerkt hebben.

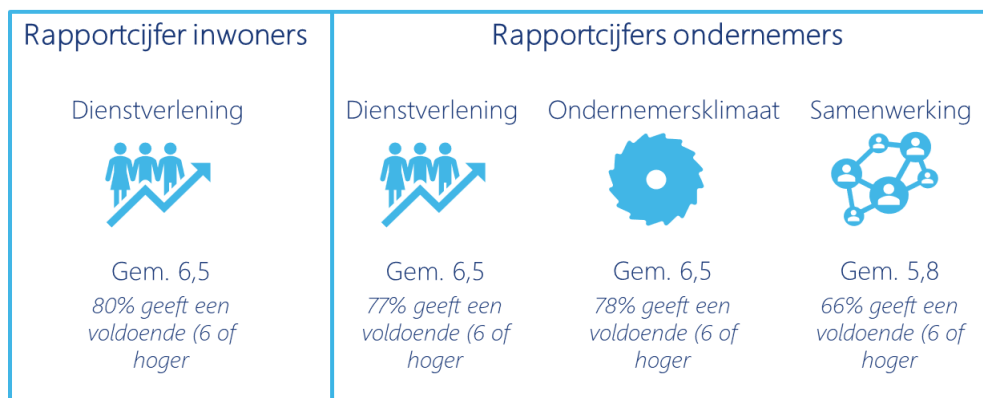
- Aan inwoners en ondernemers is een aantal stellingen voorgelegd met betrekking tot het functioneren van de gemeente Zandvoort in de afgelopen twee jaar. Het grootste aandeel van de inwoners en ondernemers heeft geen uitgesproken mening over de aspecten, of weet geen antwoord te noemen. Per saldo zijn inwoners en ondernemers negatief over de ontwikkeling van de aspecten in de afgelopen twee jaar, laat onderstaande figuur zien:

⁴ NB: De volledige enquêteresultaten zijn opgenomen in bijlage 2.



Figuur 2. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? Basis: inwoners en ondernemers

- In de enquête is ook een aantal vragen opgenomen over hoe men aankijkt tegen het huidige dienstverleningsniveau. Aan de inwoners van Zandvoort is gevraagd om de gemeente een rapportcijfer te geven over de dienstverlening; aan de ondernemers zijn rapportcijfers gevraagd over de dienstverlening, het ondernemersklimaat en de wijze waarop de gemeente hen betreft en de samenwerking zoekt. Deze rapportcijfers zijn weergegeven in het volgende figuur:



Figuur 3. Rapportcijfers voor de gemeente Zandvoort. Basis: inwoners en ondernemers. [bewerking Berenschot I&O enquête]

Analyse

- De verwachtingen rond de toekomstige dienstverlening waren abstract geformuleerd en er is geen nulmeting geweest. De enquête in het kader van deze tussenevaluatie geeft een eerste beeld van hoe inwoners en ondernemers denken over de dienstverlening.
- Het vermoeden van bevrageerden dat inwoners en ondernemers negatief staan ten opzichte van de ambtelijke fusie, wordt in lichte mate bevestigd: iets meer dan de helft van de inwoners en ondernemers ervaart de fusie inderdaad als negatief en refereert aan dienstverlening en afstand.

- Desalniettemin is ook te zien dat de dienstverlening wordt gewaardeerd met positieve cijfers. De organisatie Haarlem-Zandvoort heeft de dienstverlening kunnen oppakken en de 'winkel is tijdens de verbouwing open gebleven'.
- In de waardering hiervan moet rekening worden gehouden met drie aspecten: bij de start van een fusie gaat altijd tijd en energie zitten in de fusie zelf, in plaats van de output. Bovendien zijn in de afgelopen tijd ook de eisen aan overheidsdienstverlening (bijvoorbeeld rond ICT, informatieveiligheid, privacy) omhoog gegaan. Een andere kanttekening is dat veranderingen in de dienstverlening ook (kunnen) optreden omdat beleid verandert. Kritiek (bijvoorbeeld over sociaal domein, vergunningverlening en handhaving, parkeren) hóeft daarmee dus niet samen te hangen met de ambtelijke fusie.
- Meest cruciale vraag is hoe de dienstverlening zou zijn verlopen zónder de ambtelijke fusie. Gegeven de uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek 2016 moet worden vastgesteld dat ten opzichte daarvan een professionaliseringsslag is gemaakt die de objectieve kwaliteit misschien heeft verhoogd en de kwetsbaarheid heeft verlaagd, maar die (nog) niet is 'geland' in de waardering van inwoners en ondernemers.

3.1.2 Loketten en openingstijden

De nabijheid van dienstverlening vergt een eigen locatie in Zandvoort van waaruit (een goot deel van) de dienstverlening plaatsvindt. Die locatie is het gemeentehuis van Zandvoort, waar nog steeds de loketfunctie ten behoeve van de inwoners is.

Naast de loketfunctie, belichten we in deze paragraaf ook de telefonische bereikbaarheid van de gemeente Zandvoort.

Doelstellingen

In het dienstverleningshandvest zijn m.b.t. de loketten en openingstijden de volgende afspraken opgenomen (artikel 4):

1. In de gemeente Zandvoort blijft een loketfunctie met vaste openingstijden beschikbaar voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen voor de baliefuncties van de gemeente.
2. Voor de vergunningverlening kunnen inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen op afspraak terecht bij de loketfunctie in Zandvoort. Gedurende de openingstijden van de Publiekshal in Haarlem kunnen inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen van Zandvoort ook daar terecht voor de vergunningverlening.
3. Ook voor complexe vraagstukken blijft de mogelijkheid bestaan om een afspraak in Zandvoort te maken.
4. Daarnaast blijven informatie-, inloopavonden en participatiebijeenkomsten plaatsvinden in (het gemeentehuis dan wel de wijken van) Zandvoort.

Feiten

De gemeente Zandvoort is via het algemene nummer 14 023 telefonisch bereikbaar tussen 8.30-16.30 uur op maandag t/m vrijdag. De publieksbalie is elke ochtend en donderdagavond geopend voor vrije inloop; in de middagen is de publieksbalie open op afspraak. NB: gegeven de huidige coronamaatregelen wijken deze openingstijden op dit moment af.

De telefonische bereikbaarheid van de ambtelijke organisatie is na de fusie een groot issue geweest. Er kwamen (veel) meer telefoontjes binnen dan er capaciteit was, het doorverbinden ging niet goed en er ontstonden lange wachttijden. Achtergrond hiervan was een verschil in doelgroep en werkwijze tussen Zandvoort en Haarlem. De gemeente Zandvoort kreeg veel telefoontjes binnen vanuit inwoners en ondernemers; echter een aanmerkelijk deel van dit telefoonverkeer liep niet langs de centrale maar rechtstreeks. In Haarlem was dit niet het geval. Bovendien lag in Haarlem de focus al meer op digitaal dan op telefoon.

	Totaal # oproepen	Totaal # beantwoord (eigen norm: 90%)	Totaal # opgehangen
2018	16.491	12.690 (77% van totaal)	3.801 (23% van totaal)
2019	11.475	10.968 (95,6% van totaal)	496 (4,3% van totaal)



Een neveneffect van dit alles is dat inwoners en ondernemers de griffie van Zandvoort (immers op het gemeentehuis en met eigen telefoonnummer) weten te vinden voor allerlei zaken.

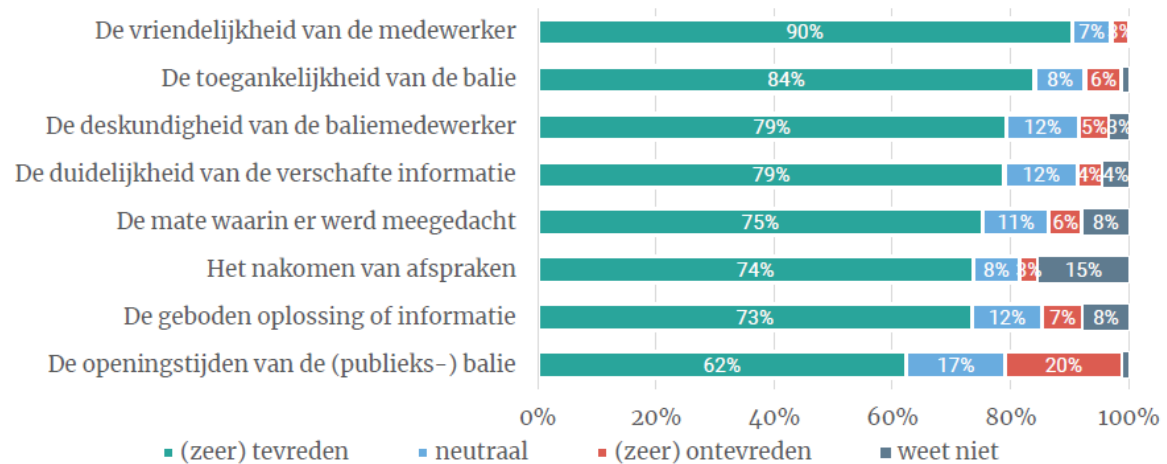
Uit de enquête onder inwoners en ondernemers komen de volgende beelden naar voren⁵:

- We splitsen deze beelden uit in beelden over de **balie** en beelden over de **telefoon**.

18

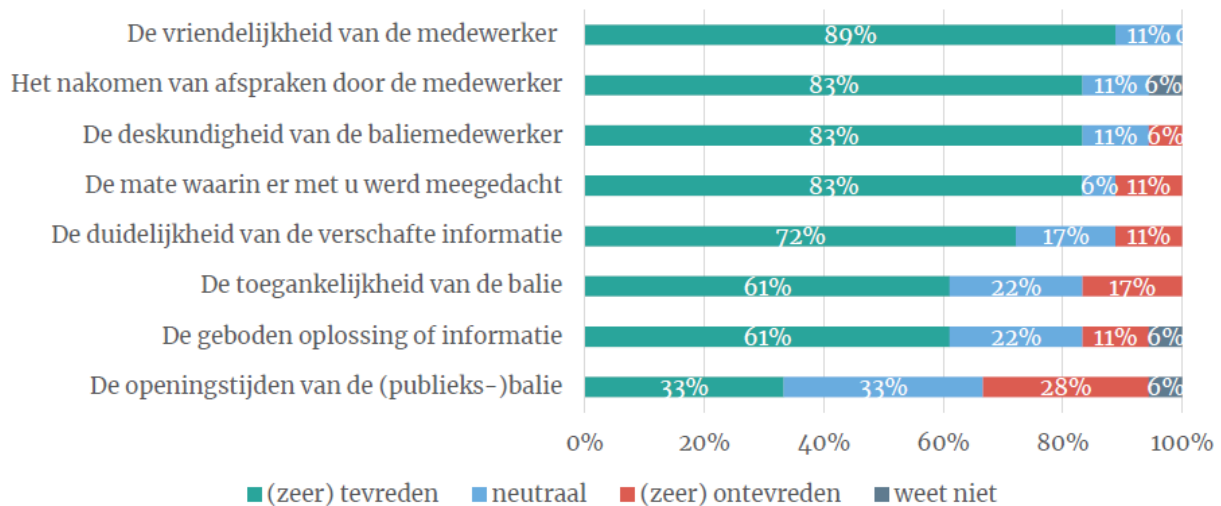
Balie (publieksbalie / loketfunctie)

- Aan de inwoners die in de afgelopen twaalf maanden contact met de gemeente gehad via de balie, is gevraagd een oordeel te geven over verschillende aspecten van dit contact. Men is hierover overwegend (zeer) tevreden.



Figuur 5. Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten? Basis: inwoners die gebruik hebben gemaakt van de publieksbalie.

- Een deel van de ondernemers heeft in de afgelopen twaalf maanden contact met de gemeente gehad via de balie. Aan hen is gevraagd een oordeel te geven over verschillende aspecten van dit contact. Men is overwegend (zeer) tevreden, al zijn de openingstijden van de balie voor verbetering vatbaar: een derde is hier content mee, 28 procent is hier ontevreden over.

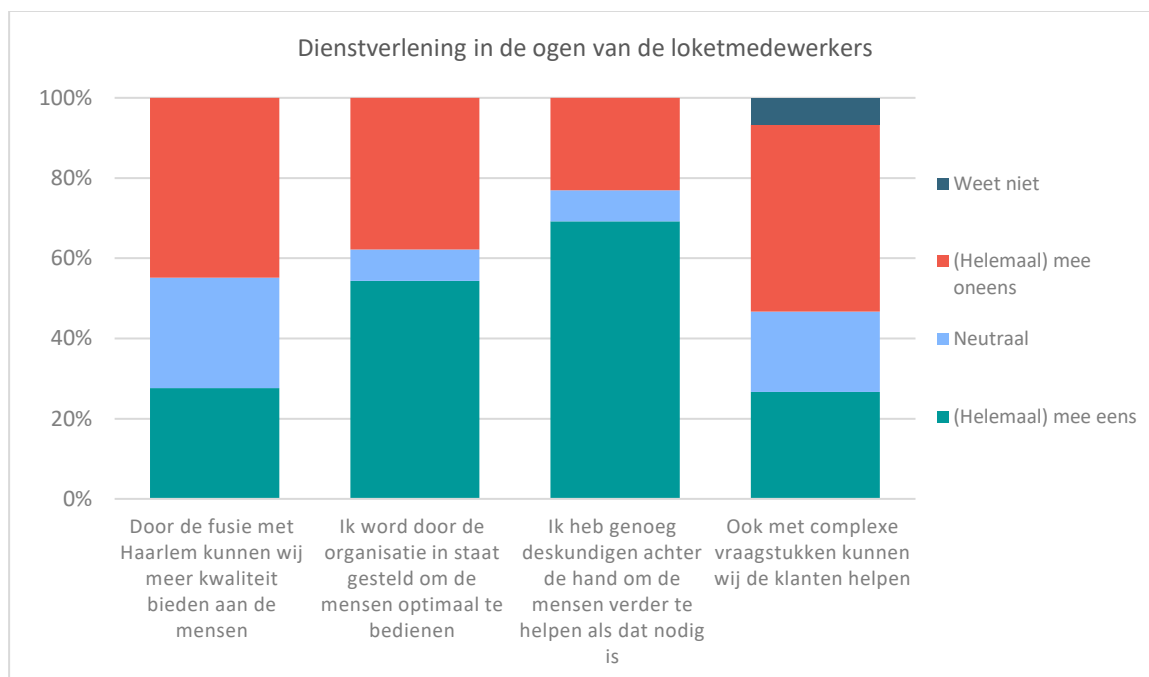


Figuur 6. Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten? Basis: ondernemers die gebruik hebben gemaakt van de loketfunctie

Ook aan de loketmedewerkers is zelf gevraagd naar hoe zij hun mogelijkheden tot dienstverlening ervaren. Daartoe is een aparte enquête gehouden. Uit deze enquête komen de volgende beelden naar voren:

- Van de loketmedewerkers vindt 60% een eigen loketfunctie voor Zandvoort belangrijk voor de zelfstandigheid van de gemeente Zandvoort.

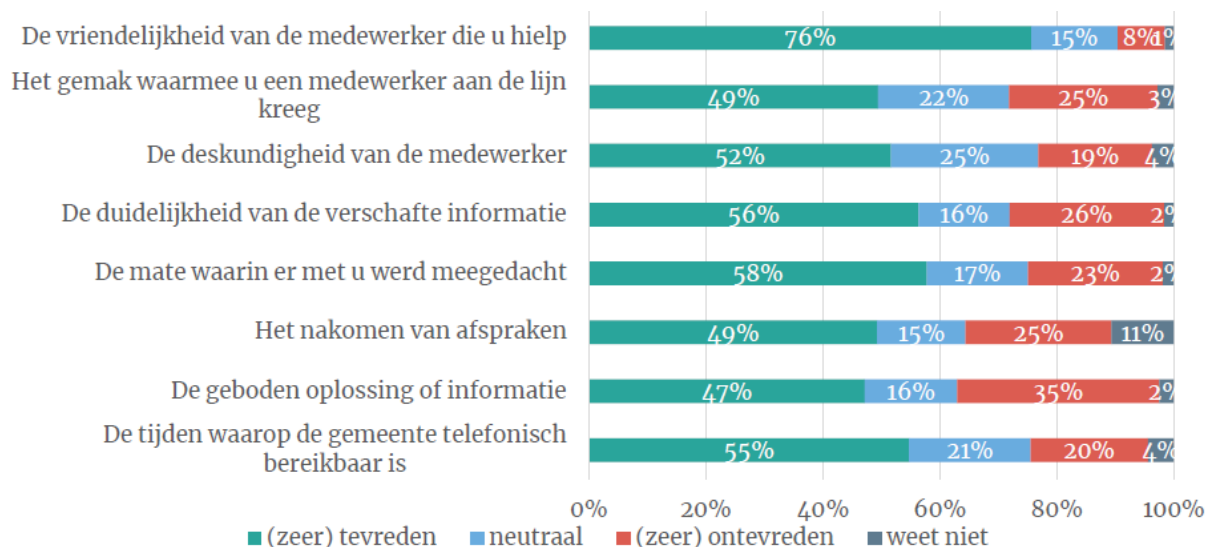
- Slechts 40% denkt dat zij in de behoefte van inwoners kunnen voorzien. Wel is 70% ervan overtuigd dat de openingstijden in principe voldoende mogelijkheden bieden om de inwoners te bedienen.
- De loketmedewerkers zijn verdeeld over de vraag of zij door de fusie de kwaliteit van dienstverlening omhoog is gegaan. Hoewel de meerderheid van de medewerkers denkt dat zij voldoende mogelijkheden hebben om de klanten uit Zandvoort te bedienen (73 procent), is de dienstverlening aan inwoners en ondernemers erg veranderd sinds de fusie. De medewerkers die in Zandvoort werken, geven aan dat zij voornamelijk een doorverwijsfunctie vervullen. Voor de meeste zaken moeten de bewoners naar Haarlem.
- De medewerkers antwoorden verdeeld op de vraag of zij de Zandvoorters met complexe vraagstukken kunnen helpen. Ook met betrekking tot vergunningverlening kunnen de loketmedewerkers die in Zandvoort werken de inwoners/ondernemers niet direct in Zandvoort helpen.



Figuur 7. Dienstverlening aan het loket. Bron: loketmedewerkers (enquête Berenschot).

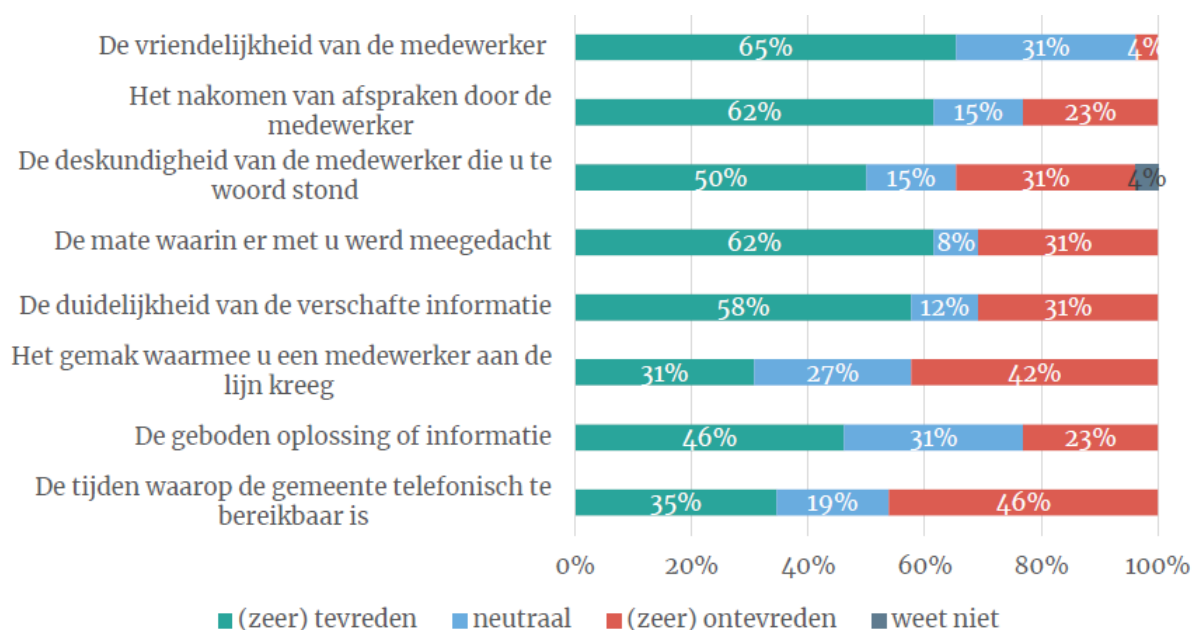
Telefoon

- Aan de inwoners die in de afgelopen twaalf maanden contact met de gemeente gehad via de telefoon, is gevraagd een oordeel te geven over verschillende aspecten van dit contact. De tevredenheid over de medewerker aan de telefoon is over het geheel genomen lager dan over de medewerker aan de balie.



Figuur 8. Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten? Basis: inwoners die telefonisch contact hadden met de gemeente.

- Een deel van de ondernemers heeft in de afgelopen twaalf maanden contact met de gemeente gehad via de telefoon. Aan hen is gevraagd een oordeel te geven over verschillende aspecten van dit contact. De tevredenheid over de medewerker aan de telefoon is over het geheel genomen lager dan de tevredenheid over de medewerker aan de balie. Het minst tevreden zijn de ondernemers over de telefonische bereikbaarheid: de tijden waarop de gemeente telefonisch te bereiken is en het gemak waarmee men een medewerker aan de lijn kreeg.



Figuur 9. Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten? Basis: ondernemers die telefonisch contact hadden met de gemeente.

Analyse

- Bij de start van de ambtelijke samenwerking was de telefonische bereikbaarheid van de organisatie problematisch. Inmiddels is dit fors verbeterd en presteert de organisatie boven de (eigen) norm.
- Desondanks zijn met name ondernemers nog steeds ontevreden over de tijden waarop de gemeente telefonisch bereikbaar is en het gemak waarmee ze een medewerker aan de telefoon krijgen. Voor inwoners geldt dit in veel mindere mate. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de telefonische bereikbaarheid weliswaar feitelijk is verbeterd, maar dat ondernemers de situatie van voor de ambtelijke fusie (rechtstreeks contact in plaats van via de centrale) prettiger vinden dan de huidige situatie.
- Over de publieksbalie en loketfunctie zijn inwoners en ondernemers overwegend zeer tevreden. De tevredenheid van de ondernemers met de openingstijden van de loketfunctie laat te wensen over.
- De loketmedewerkers geven aan dat zij voornamelijk een doorverwijsfunctie vervullen. In hun ogen moeten de bewoners voor veel zaken naar Haarlem. Dat geldt ook voor ondernemers met (complexe) vragen. Hier speelt dat het loket een 'front-office' is (gebleven) en de 'back-office' in Haarlem is.

3.1.3 Huisstijl

Met de huisstijl presenteert een organisatie zich in een eenduidige en eigen vorm naar buiten. Zij vormt haar visuele identiteit. De huisstijl heeft daarmee betrekking op de herkenbaarheid van Zandvoort als zelfstandige gemeente.

Doelstellingen

In het Dienstverleningshandvest is met betrekking tot de huisstijl van Zandvoort de volgende afspraak opgenomen (artikel 7): *De huisstijl van Zandvoort, zoals deze onder meer tot uitdrukking komt in de bedrijfskleding, de website, correspondentie, interne documenten, voertuigen en dergelijke, blijft zoveel mogelijk gehandhaafd.*

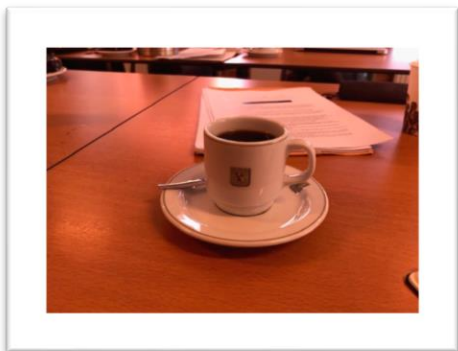
Feiten

De gemeente Zandvoort heeft een eigen website, met haar eigen logo. Ook is de gemeente Zandvoort onder die naam en logo actief op de sociale media, zoals Facebook (2.689 volgers), Twitter (1.982 volgers) en Instagram (1.324 volgers). Hiermee wordt 'op maat' vanuit de gemeente gecommuniceerd, zoals bijvoorbeeld over de maatregelen rond corona (bereikbaarheid strand en duinen, regeling voor ondernemers en zzp'ers).



Figuur 10. De nieuwe huisstijl: analoog aan die van Haarlem, maar wel herkenbaar als die van Zandvoort

De gemeenten Haarlem en Zandvoort werken vanaf 2018 met een nieuwe huisstijl, waarbij uitingen (folders, correspondentie, et cetera) vanuit de beide gemeenten van elkaar verschillen maar wel een vergelijkbare indeling hebben. Er is bewust voor gekozen om niet in één klap alle huisstijldragers te vernieuwen, maar dat te doen op het moment dat iets moet worden vervangen.



Figuur 11. Kopjes op het gemeentehuis van Zandvoort getuigen nog van de 'oude' huisstijl

De beide gemeenten hebben een huisstijl die nu gelijk is in termen van lettertypes, kleurstelling en dergelijke. Wel is sprake van afzonderlijke logo's: in het geval van Zandvoort een nieuw logo met het gemeentewapen; bij Haarlem een logo dat daarop is gebaseerd. In de handleiding voor het gebruik van de huisstijl wordt erop aangedrongen om (naast het aparte logo) Zandvoort en zijn inwoners in beeld te brengen.

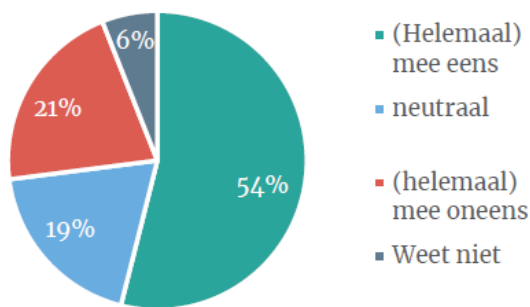
Voor beide gemeenten is hetzelfde aantal templates beschikbaar, ieder in de eigen huisstijl zoals brief, rapport, memo etc. Hiervoor is gekozen omdat medewerkers die voor Haarlem en Zandvoort werken makkelijk hun weg kunnen vinden.

De organisatie Haarlem-Zandvoort werkt voor twee besturen, maar alle medewerkers zijn in dienst van de gemeente Haarlem. Dat betekent dat *intern* wordt gewerkt volgens de huisstijl gemeente Haarlem. Dat geldt voor presentaties, posters, rapporten, etc. Dat geldt ook voor de e-mail; vandaar dat de meeste medewerkers een emailadres hebben met de extensie haarlem.nl.

Beelden

- Uit de enquête onder inwoners⁶ blijkt dat meer dan de helft van de inwoners (54%) van mening is dat Zandvoort goed herkenbaar is als zelfstandige gemeente. Dit geldt voor zowel inwoners die bekend waren met de ambtelijke fusie als voor inwoners die niet wisten dat er een fusie heeft plaatsgevonden. Volgens een op de vijf inwoners is Zandvoort niet goed herkenbaar als zelfstandige gemeente.

⁶ NB: De volledige enquêteresultaten zijn opgenomen in bijlage 1.



Figuur 12. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stelling: Zandvoort is goed herkenbaar als zelfstandige gemeente. Basis: inwoners.

Analyse

- Een (eigen) huisstijl draagt bij aan een herkenbaar imago van de gemeente Zandvoort.
- In de praktijk is de huisstijl omwille van de werkbaarheid 'aan de achterkant' geharmoniseerd met Haarlem, maar is zij 'aan de voorkant' door de toepassing van het gemeentewapen en eigen foto's nog herkenbaar Zandvoorts. Daarmee biedt de huisstijl voldoende mogelijkheden voor het uitdragen van de eigen identiteit.
- Er zijn geen exacte gegevens beschikbaar van het aantal huisstijl*dragers* (brochures, posters, kleding, etc.) van Zandvoort. De enquête wijst uit dat onder inwoners Zandvoort overwegend goed herkenbaar is als zelfstandige gemeente.

3.2 Bestuurlijke dienstverlening

Naast de inwoners en bedrijven, is ook het gemeentebestuur van Zandvoort 'klant' van de organisatie Haarlem-Zandvoort. Het gemeentebestuur van de (zelfstandige) gemeente Zandvoort is voor het realiseren van haar ambities, de beleidsontwikkeling en praktische ondersteuning afhankelijk van de organisatie Haarlem-Zandvoort. In het bedienen van de Zandvoortse bestuurders zijn de organisatie Haarlem-Zandvoort en de 'Haarlemse werkwijze' leidend.

3.2.1 Beleidsbepaling

Ten eerste de beleidsbepaling door het gemeentebestuur (burgemeester en wethouders, raad) om als zelfstandige gemeente richting te geven aan de domeinen waarop zij acteert.

Doelstellingen

In de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat het vaststellen van beleid te allen tijde blijft voorbehouden aan de gemeente Zandvoort. In het dienstverleningshandvest zijn m.b.t. beleidsbepaling de volgende afspraken opgenomen (artikel 8):

1. De beleidsbepaling, de kaderstelling en de controle daarop, behoort toe aan de bestuursorganen van de gemeente Zandvoort voor zover het betreft de inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen of het grondgebied van die gemeente.
2. De beleidsbepaling, de kaderstelling en de controle daarop, behoort toe aan de bestuursorganen van de gemeente Haarlem voor zover het betreft de inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen of het grondgebied van die gemeente.
3. Bij de beleidsbepaling streven de gemeenten naar het opstellen en uitvoeren van een uniform beleid, met respect voor ieders eigenheid.

Feiten

De uitgangspositie voor wat betreft de beleidsbepaling vóór deze ambtelijke fusie is te vinden in de bestuurskrachtmeting uit 2016. Die meting constateerde dat de ambtelijke organisatie van Zandvoort over onvoldoende (ontwikkel)capaciteit beschikte 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 bezig zijn met beheers- en uitvoeringstaken, waardoor de beleidsontwikkeling blijft liggen.”

De bestuurskrachtmeting wijst niet alleen op de capaciteit van de Zandvoortse organisatie, maar maakt er ook melding van dat de politiek-bestuurlijke situatie een adequate beleidsvorming belemmerde. De politieke arena waarbinnen raad en college functioneren werd gekenmerkt door verstoorde politieke verhoudingen, hetgeen negatieve invloed had op de slagkracht van het college. De verbinding tussen college en organisatie was voor verbetering vatbaar.

Het uitblijven van een besluit over de ambtelijke organisatie van Zandvoort heeft er destijds ook toe geleid dat werkzaamheden, beleidsstukken en projecten op de plank zijn blijven liggen ‘omdat we straks toch naar Haarlem gaan’.⁷

Na de ambtelijke fusie ligt de volledige beleids capaciteit ten behoeve van de gemeente Zandvoort nu bij de organisatie Haarlem-Zandvoort. Daarbij is in het dienstverleningshandvest afgesproken dat de gemeenten Zandvoort en Haarlem in bestuurlijke zin volledig zelfstandig blijven en uit dien hoofde ook eigen beleid blijven maken, en ook dat de ambtelijke samenwerking wordt ingezet op basis van integratie in de Haarlemse organisatie en werkwijzen (harmonisatiebeginsel). Oftewel: de Haarlemse werkwijze is leidend.

Beelden

- De bestuurders vinden over het algemeen dat zij goed worden bediend. Beleidsmatig heeft Zandvoort veel gewonnen, bijvoorbeeld op de ondersteuning rond veiligheid. (zie ook: coronacrisis)
Onder sommige bestuurders is er vraag (actief en soms desgevraagd) naar een sterkere bestuursondersteuning via de gemeentesecretaris en/of aparte bestuursondersteuners. Deze zouden zich bezig kunnen houden met strategie, verbinding met ‘buiten’ en een liaisonfunctie richting de organisatie Haarlem-Zandvoort.
- Zandvoort is wel een ander soort gemeente, met eigen vraagstukken. Dat vraagt flexibiliteit van de organisatie en op onderdelen waar Zandvoort en Haarlem wezenlijk verschillen, een andere inzet. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de (toeristische) economie en zaken die samenhangen met de ligging van Zandvoort. Het idee van schaalvoordelen door ambtelijk samen te gaan werken in de beleidsvorming, gaat volgens veel betrokkenen (zowel bestuurders, raadsleden als ambtenaren) daarom niet altijd op.
- Op het operationele vlak (het ontwikkelen van concrete beleidsstukken) is zichtbaar dat ambtenaren gebruiken maken van hetzelfde basismateriaal en dit dan aanpassen naar de colour locale van de betreffende gemeente. Dat aanpassen gebeurt naar de mening van bestuurders en zeker de raad van Zandvoort niet altijd voldoende. Dit kan zijn uitwerking hebben in het per ongeluk laten staan van de verkeerde gemeentenaam, maar ook meer inhoudelijk. Zo kunnen de (politieke) opvattingen van Haarlem en Zandvoort verschillen, waardoor ambtenaren in de ogen van politici soms ook de basis niet voor beide besturen moeten gebruiken.
- Medewerkers (van de organisatie Haarlem-Zandvoort) hadden naar eigen zeggen in het begin (meer) moeite met het vinden van de goede invalshoeken en toon. Kennis over Zandvoort zat in eerste instantie bij individuen of was met het vertrekken van inhuurkrachten weggevoerd, en was nog niet geborgd in de

⁷ Bestuurskrachtonderzoek 2016.

organisatie. Medewerkers van de organisatie Haarlem-Zandvoort ervoeren in de eerste periode van de fusie vanuit Zandvoort een sterke mening over de gewenste (en tekortschietende) dienstverlening.

- Als gevolg van de verbeterde beleidsontwikkeling die nu zichtbaar is, is ook de kwaliteitsvraag van Zandvoort omhoog gegaan – maar zonder passende financiën (zie ook hoofdstuk 3). Het vastgoedbeleid wordt daarbij als een voorbeeld geschetst: in Zandvoort was dit gebrekkig en werd er nauwelijks inzet op gepleegd; nu Haarlem dit beter doet, worden er ook hogere eisen aan gesteld.
- Nog altijd spelen (ook) in de beleidsontwikkeling onzekere politieke verhoudingen in Zandvoort. Er zijn wisselende (of geen) meerderheden voor plannen, ook als deze zijn opgenomen in het raadsprogramma. De onzekerheid daarover werkt door naar bestuurders en de organisatie. Ook is er een sterk verschil in bestuursstijlen tussen de beide gemeenten. Positief uitgedrukt staat het bestuur van Zandvoort dicht bij de mensen en richt zij zich op concrete oplossingen voor problemen die zich voordoen; critici (ook binnen het bestuur van Zandvoort zelf) wijzen op de keerzijdes die liggen in gerichtheid op de waan van de dag, details en incidenten.
- De fusie heeft er volgens een aantal geïnterviewden (bestuurders en ambtenaren) wel toe bijgedragen dat er ook (meer) gezamenlijke beleidsvorming plaatsvindt tussen de beide gemeenten.

Analyse

- Ten opzichte van de situatie vóór deze fusie beschikt Zandvoort nu over een ambtelijk apparaat dat zowel kwantitatief als kwalitatief (veel) meer potentie heeft dan daarvoor.
- De kwaliteit van beleidsontwikkeling is nu hoger en de eisen vanuit Zandvoort nemen navenant toe.
- Desalniettemin is sprake van verschillende gemeenten en dan gaat het over veel meer dan alleen de staatkundige positie. Zandvoort en Haarlem verschillen in inhoud en bestuurscultuur, en deze verschillen werken door op het werk dat de organisatie Haarlem-Zandvoort voor Zandvoort moet doen.
- Naarmate die verschillen groter zijn, staat het slagen van het voornemen om uniform beleid op te stellen en uit te voeren (met respect voor ieders eigenheid) onder druk.

3.2.2 Realisatie ambities

Naast de 'reguliere' beleidsontwikkeling heeft Zandvoort ook een aantal ambities die zij wil realiseren, op het gebied van economie, ruimte, wonen en bijvoorbeeld de Formule 1. Daarbij gaat het erom dat Zandvoort nog steeds als zelfstandige gemeente in staat is, en beter in staat wordt gesteld, om deze ambities te verwezenlijken.

Doelstellingen

De ambities en opgaven van Zandvoort zijn in vergelijking tot vele andere Nederlandse gemeenten met minder dan 20.000 inwoners groot; zij passen in veel opzichten meer bij grotere gemeenten.

De ambities van Zandvoort liggen in de economie en daarbinnen met name het toerisme. Dat laatste brengt een grote gerichtheid op ondernemers met zich mee; zeer vaak zijn zij ook onderdeel van de Zandvoortse gemeenschap zelf. Verder zijn er grote ambities en opgaven op het gebied van wonen. 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.

In het oog springt verder een aantal ruimtelijke projecten, waaronder het Watertorenplein, Badhuisplein en Entree Zandvoort (alle drie onderdelen van de voormalige Middenboulevard). Verder mag natuurlijk de Dutch Grand Prix (Formule 1) niet onvermeld blijven.

Voorafgaande aan de ambtelijke fusie werd Haarlem gezien als een 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.⁸

Feiten

De uitgangspositie die in het bestuurskrachtonderzoek van 2016 wordt beschreven, is dat het realiseren van deze opgaven essentieel is voor het 'open houden van de levensader' van Zandvoort: de aantrekkingskracht op (jaarrond) toerisme, ondernemers en evenementen. Het werd in 2016 als reëel perspectief geschetst dat – indien de realisatie van opgaven (nog langer) uitblijft – toeristen, ondernemers en evenementhouders in de toekomst andere keuzes maken dan Zandvoort. De bestuurskracht (en daarbinnen de realisatiekracht van de ambtelijke organisatie) was daarvoor onvoldoende: "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

Beelden

- Over het algemeen (door bestuurders, een deel van de gemeenteraadsleden, ambtenaren) wordt gewezen op de grotere kracht van de organisatie. Er wordt veel ontwikkeld op ruimtelijk gebied. In vergelijking met de situatie vóór de fusie heeft Zandvoort nu de beschikking over een sterke organisatie die capaciteit en expertise kan inbrengen op het gebied van (grote) projecten; die vormen juist een onderwerp waarop Zandvoort verschilt van andere kleinere gemeenten. "Dat had Zandvoort qua kennis zelf niet voor elkaar gekregen", aldus een bestuurder. Er is nu meer expertise in huis, bijvoorbeeld een jurist voor een ingewikkeld erfpachtdossier.
- Een kanttekening wordt geplaatst door bestuurders en gemeenteraadsleden (en ambtelijk herkend) dat ambtelijke sleutelfiguren op projecten (te) snel wisselen.
- Een spanningsveld is in de visie van veel respondenten gelegen ligt in de 'Haarlemse aanpak' versus de couleur locale. Die couleur locale brengt een andere relatie tussen bestuur en inwoners in Zandvoort met zich mee dan in Haarlem.
- Alom wordt gewezen op de matige staat van dienst die Zandvoort heeft als het gaat om de totstandkoming van grote(re) projecten, waarvan sommige al vele jaren – letterlijk en figuurlijk - niet van de grond komen. Waar eerder de tekortschietende realisatiekracht van de organisatie daarvoor werd aangewezen, vestigen met name ambtenaren nu de aandacht op de couleur locale. De voortgang van grote projecten lijdt onder de geringe afstand tussen gemeenschap en gemeentebestuur in Zandvoort, waardoor belemmeringen in de voortgang (kunnen) worden opgeworpen via de politiek-bestuurlijke lijn (lees: een gang naar college- en/of raadsleden). Dat maakt het lastig om een besluit goed afgerond/politiek haalbaar te maken.
- In termen van resultaten wijzen Zandvoortse bestuurders en raadsleden erop dat niet alle ruimtelijke opgaven succesvol worden aangegaan; daarbij wordt bijvoorbeeld en met name gewezen op de riolering en waterhuishouding. Dit is nog niet goed opgepakt.

Analyse

- Zandvoort heeft een zeer hoog ambitie- en opgavenniveau voor een gemeente van deze omvang.
- Haarlem en Zandvoort verschillen inhoudelijk daarin sterker dan vóór de ambtelijke fusie werd verondersteld.
- Op *inhoudelijk* vlak zijn de verschillen een gegeven; *politiek-bestuurlijk en ambtelijk* kan men zich aanpassen en ontwikkelen.

⁸ De ambtelijke toekomst van de gemeente Zandvoort; (voorgenomen) eindvisie van het college van B&W, augustus 2016.

⁹ Bestuurskrachtonderzoek 2016

- Net als bij de beleidsontwikkeling echter, zien we sterke culturele verschillen tussen Zandvoort en Haarlem die de ondersteuning vanuit de organisatie Haarlem-Zandvoort (nog) belemmeren.

3.2.3 Ondersteuning bestuur

Naast beleidsontwikkeling en het voorbereiden en uitvoeren van projecten is er nog een vrij praktische vorm van dienstverlening aan het bestuur: de concrete ondersteuning van college en raad. Afgezien van de gemeentesecretaris en de griffier (inclusief griffie) zijn er immers geen gemeenteambtenaren van Zandvoort meer; alle ondersteuning vindt door de organisatie Haarlem-Zandvoort plaats.

Doelstellingen

In het dienstverleningshandvest is het volgende over de bestuursondersteuning opgenomen:

1. De secretarissen staan hun resp. colleges en burgemeesters bij de uitoefening van hun taak terzijde.
2. De leden van het college van de gemeente Zandvoort worden ambtelijk ondersteund door medewerkers van de gemeente Haarlem op een in overleg met de leden af te stemmen aard en wijze die nodig is voor het kunnen vervullen van hun functie in Zandvoort.
3. De ondersteuning bestaat in elk geval uit periodieke stafoverleggen per collegelid.
4. De ondersteuning van (en de informatievoorziening aan) de raad vindt plaats op basis van de verordeningen en overige regelingen ter ondersteuning van de raad van Zandvoort.

Feiten

Het bestuurskrachtonderzoek 2016 geeft (zoals hierboven reeds een aantal malen aangehaald) een somber beeld van de ambtelijke realisatiekracht en het samenspel met het bestuur destijds en in de jaren daarvóór. De uitgangspositie van de bestuursondersteuning kende onder meer een geïsoleerde context waarin gemeentebestuur Zandvoort zich had gepositioneerd (op zichzelf gericht), een positie waarbij Zandvoort geringe formele/informele invloed had in de regio. De slagkracht van de ambtelijke organisatie was beperkt.

Op dit moment verloopt de bestuursondersteuning volgens de 'Haarlemse werkwijze'. De griffier en griffiemedewerkers zijn nog wel in dienst van de gemeente(raad van) Zandvoort en zetelen in het gemeentehuis van Zandvoort.

De stafvergaderingen van de collegeleden vinden plaats in Haarlem. Dit in verband met de beschikbaarheid van de ambtenaren die op de donderdag waarop de staven plaatsvinden meerdere van dergelijke overleggen hebben. Voor Zandvoort zijn in het stadskantoor Zijlpoort in Haarlem vergaderruimten ingericht met een Zandvoorts thema.

Zandvoort wordt ook ambtelijk ondersteund in het opereren in de regio, onder andere in ambtelijke werkgroepen en besturen van samenwerkingsverbanden zoals de MRA.

Beelden

- De meerderheid van bestuurders en gemeenteraadsleden is tevreden over de kwaliteit van de stukken; daar wordt ook progressie in gezien. Wel wordt erop gewezen dat de snelheid van procedures te laag is voor Zandvoort. Stukken kennen een lange weg in de organisatie. Hier is Haarlem ook wel kritisch op zichzelf: dat Haarlem bureaucratisch is, wordt ook bestuurlijk herkend en erkend.
Een ander 'stijlverschil' tussen de beide gemeenten betreft de mate waarin bestuurders dicht op de materie zitten. Door de geringere omvang van de gemeente en (daarmee gepaard gaande) aanspreekbaarheid van bestuurders op concrete knelpunten, willen Zandvoortse bestuurders worden geïnformeerd en sturen op een concreter niveau dan dat in Haarlem het geval is. Waar de informatie of sturingsalternatieven te 'abstract' zijn, hebben de bestuurders de neiging zelf in dit gat te springen. Haarlemse ambtenaren moesten daar aan wennen.

Een deel van de raadsleden heeft de indruk dat de informatievoorziening aan Haarlem en Zandvoort verschilt, waarbij Haarlem wel informatie krijgt over Zandvoort maar niet andersom. Dit wordt in antwoorden op schriftelijke raadsragen tegengesproken. Ook de griffie herkent dit beeld niet. Stukken die Haarlem en Zandvoort aangaan, staan soms eerder op de agenda van Haarlem. Dat komt dan door de agendastructuur van Zandvoort.

- Raadsleden hebben wisselende waardering voor de (kwaliteit van de) ondersteuning. De gevoelde en fysieke afstand (bijvoorbeeld bekendheid van ambtenaren) lijkt hierbij een rol te spelen. Ambtenaren ervaren op hun beurt dat raadsleden sterk op hun volksvertegenwoordigende rol zitten en zaken van individuele inwoners en ondernemers behartigen.
- De gevoelde nabijheid van het apparaat tot de bestuurders en volksvertegenwoordigers van Zandvoort is naar hun zeggen (zeer) afgenomen. Aan de andere kant geven met name bestuurders aan dat je de ondersteuning, net als in een 'gewone gemeente', ook naar je hand moet en kunt zetten.
- De griffie heeft het beeld dat er een goede relatie is met Haarlemse ambtenaren. De nieuwe griffier van Zandvoort heeft een Haarlemse achtergrond als raadslid, hetgeen helpt om elkaar te vinden. Door de fysieke afstand is er ook een zekere zakelijkheid ontstaan.
- Op sommige vlakken is de afstemming tussen apparaat en bestuur nog een kwestie van 'inregelen'. Een voorbeeld zien we bij de (lange termijn) agenda van de raad, die door de griffie wordt ontwikkeld. Het is *work in progress* om deze agenda af te stemmen op de capaciteit en procedures aan de kant van Haarlem en de wens en mogelijkheden om een en ander te behandelen in Zandvoort. Op sommige punten gaat dit inregelen zover dat (licht) wordt afgeweken van de 'Haarlemse werkwijze'; een voorbeeld is dat nieuwe projecten aan de voorkant, dus nog voordat zaken licht zijn uitgewerkt, al met de portefeuillehouder worden besproken.
- Wat door sommige respondenten wordt gemist, is strategische denkracht voor Zandvoort. Die kracht zou dan moeten zijn gericht op visievorming voor de lange termijn, vanuit een diepe kennis van Zandvoort. De strategische richting wordt nu vormgegeven in gesprekken tussen bestuurders en individuele (top)ambtenaren; er is geen gremium binnen de organisatie om op een hoger abstractieniveau en voor de langere termijn na te denken over (thema's voor) Zandvoort. Gesuggereerd wordt hier een 'strategische' club voor aan te wijzen.
- In de vertegenwoordiging bij samenwerkingsverbanden wordt het als positief ervaren dat 'Haarlemse' ambtenaren dit nu voor hun rekening nemen. Hierdoor is er een betere relatie met de Haarlemse inbreng. Verder wordt ervaren dat Haarlem een prominente positie in de regio heeft met veel connecties, waar Zandvoort van kan profiteren. Men vraagt zich in dit verband wel af of het verschil in belangen en/of politieke opvattingen tussen Haarlem en Zandvoort soms onhandig kan uitpakken. De ambtelijke samenwerking, met name richting de regio, zou in principe kleurloos moeten zijn, maar kan een speelbal worden van politieke inzichten. Dit speelt voor thema's zoals mobiliteit.

Analyse

- In de directe bestuursondersteuning speelt, net als bij beleidsontwikkeling en de realisatie van ambities, het stijlverschil tussen Zandvoort en Haarlem.
- Desalniettemin zijn de bestuurders over het algemeen tevreden over de ondersteuning en zien hierin ook positieve ontwikkelingen. In die zin zouden knelpunten kunnen worden toegerekend aan de fusieperiodes die er nu eenmaal aan het begin zijn.
- In de raad is de waardering wisselend. Deels is dit een exponent van de situatie waarbij de samenwerking (nog steeds, ook nu na de fusie) onderwerp van politiek debat is.
- De ambtelijke organisatie staat nog te ver af van de bestuurlijke organisatie van Zandvoort. Het college van Zandvoort probeert dit op te vangen door zelf 'in het veld' te sturen en de voortgang te monitoren.

Coronacrisis

Tijdens het onderzoek in het kader van deze tussenevaluatie brak de coronacrisis uit. Deze crisis heeft (net als in heel Nederland) een grote weerslag op de gemeente Zandvoort.

Feiten

Door enkele specifieke omstandigheden (aanwezigheid van strand, veel horeca) is die weerslag nog groter dan gemiddeld; zowel in termen van te nemen maatregelen als de (economische) gevolgen.

Er is een beroep gedaan op de organisatie Haarlem-Zandvoort om van daaruit inwoners en ondernemers te ondersteunen, maatregelen te handhaven, alles te coördineren en erover te communiceren. Tegelijk moet worden thuisgewerkt, waarbij er ook ambtenaren zijn die worden geconfronteerd met een zorgvraag of zelf uitvallen.

Aan het begin van de crisis is een crisisorganisatie opgezet van waaruit zowel de gemeente Haarlem als Zandvoort wordt bediend. Aan de top van deze organisatie staat het bestuurlijk kernteam waarin ook de burgemeester van Zandvoort zitting heeft. In de ambtelijke crisisstaf zit ook de (loco)gemeentesecretaris van Zandvoort. Met de aanwezigheid van deze twee sleutelfunctionarissen zijn de betrokkenheid en het belang van (inwoners, ondernemers en grondgebied van) Zandvoort direct geborgd.

Beelden

- Bestuurders (met name ook de burgemeester met zijn specifieke taken en bevoegdheden) tonen zich zeer tevreden met de ondersteuning vanuit de organisatie Haarlem-Zandvoort, de verankering in de crisisorganisatie, de informatievoorziening en vooral de concrete uitvoering van steun en maatregelen. Zij stellen dat een zelfstandig Zandvoort hier niet toe in staat zou zijn geweest.
- Desgevraagd (de crisis brak uit ten tijde van de interviews) kijken raadsleden er wisselend tegenaan of Zandvoort hier met een zelfstandige organisatie toe in staat zou zijn geweest.

Analyse

- Net als andere gemeenten is Zandvoort geconfronteerd met ongekende ontwikkelingen die een groot beroep deden op bestuur en organisatie. Door de economische structuur en met name de ligging was de druk groter dan gemiddeld.
- Er zijn geen cijfers voorhanden over de inzet die nodig was en nog wordt geleverd door de organisatie Haarlem-Zandvoort in het kader van de crisis. Duidelijk is wel dat met name de handhavingsmaatregelen om bezoekers te weren, steun aan ondernemers en communicatie veel capaciteit en kwaliteit hebben gekost en nog kosten, en dat de gemeente Zandvoort vóór de fusie daarop kwetsbaar was.
- Evident is dat de coronacrisis en de (wellicht lange) herstelperiode een groot beroep doen op de organisatie en dat Haarlem-Zandvoort daarbij (potentieel) een grotere kracht en zeker minder kwetsbaarheid aan de dag legt dan de oorspronkelijke organisatie van Zandvoort. Zaak is wel dat deze kracht ook op lange termijn (mede) ten goede komt aan de gemeente Zandvoort.

4. Organisatie

Waar het in het tweede hoofdstuk gaat over de resultaten en uitkomsten die via de ambtelijke fusie worden voortgebracht voor het publiek en de bestuurders, gaat het in dit hoofdstuk om de wijze waarop dat gebeurt. Dit hoofdstuk richt zich dus op het 'motorblok' onder de samenwerking.

4.1 Governance en sturing

Een belangrijk aspect van de organisatie is hoe het geheel en de delen worden gestuurd. Bij samenwerkingen tussen gemeenten kennen we daarbij twee niveaus. In de eerste plaats wordt er gestuurd *op de samenwerking zelf*. In dit geval gaat het daarbij om de vraag hoe Haarlem en Zandvoort er samen voor zorgen dat de samenwerking naar wens en verwachting verloopt, dat inzet en uitkomsten voor beide gemeenten in balans zijn, en dat de spelregels worden gevolgd en rechtvaardig zijn. Daarover gaat de onderstaande paragraaf 'governance op de samenwerking'. Ten tweede wordt gestuurd *binnen de samenwerking*. Daarbij gaat het erom dat de verschillende spelers (bestuurders, raadsleden, ambtenaren) binnen de spelregels ervoor zorgen dat de politiek-bestuurlijke wensen uiteindelijk worden omgezet in resultaten. Daarover gaan de paragrafen 'bestuurlijke sturing' en 'ambtelijke sturing'. Daarna wordt in twee paragrafen nog aandacht besteed aan twee sleutelfiguren: de controller en de gemeentesecretaris.

4.1.1 Governance op de samenwerking

Allereerst de sturing op de samenwerking. Ofschoon het hier om een 'meta-sturing' gaat, is de governance essentieel om de samenwerking – zeker op lange termijn – goed te laten verlopen en zo tot resultaten te komen.

Doelstellingen

Uiteindelijk zijn de *intenties* achter de samenwerking, doorslaggevend voor het tot stand komen en functioneren ervan. Die intenties luiden als volgt:

- Haarlem zag voor zichzelf een verantwoordelijkheid om als grote gemeente hulp te bieden aan Zandvoort. De samenwerking is voor Haarlem ook interessant vanuit perspectief van schaalvergroting (efficiency). In 2015 was men al begonnen met samenwerking op het sociaal domein. Het slagen daarvan gaf vertrouwen. Meer op regionaal niveau was de insteek om als centrumgemeente niet op zichzelf te staan, en een impuls te geven aan de regionale wisselwerking in de regio Zuid-Kennemerland. Haarlem neemt hiermee naar eigen zeggen ook een risico: als de samenwerking niet goed verloopt, wordt zij als 'boosdoener' gezien en geeft dit ook spanning op de regionale samenwerking.
- Zandvoort zag zich geconfronteerd met grote problemen om een zelfstandige bestuurskracht te blijven genereren. Over de over oorzaak daarvan lopen de meningen uiteen. Na de zeer kritische bestuurskrachtmeting van 2016, waarin het advies was opgenomen om ambtelijk te fuseren met Haarlem, is op een snelle manier doorgepakt. Zandvoort zag het als een onmogelijkheid om met Bloemendaal en Heemstede samen te werken; zowel om redenen van uiteenlopende bestuursculturen als door de verschillen in type bevolking. Zandvoort kent ondanks haar inwonersaantal grootstedelijke problemen (5 miljoen bezoekers) die beter door Haarlem zouden kunnen worden gefaciliteerd. Randvoorwaarde voor Zandvoort van dit alles was het behoud van bestuurlijke zelfstandigheid.

De kern van de governance is opgenomen in de 'Gemeenschappelijke regeling ambtelijke samenwerking Zandvoort-Haarlem' (hierna: GR) tussen de beide gemeenten; op zichzelf vormt dit document de juridische basis ervan.

Het belang en doel van de samenwerking worden als volgt omschreven: “Deze regeling wordt getroffen om de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten, waarbij de gemeente Haarlem ten behoeve van de gemeente Zandvoort de taken op gemeentelijke beleidsvelden inclusief de ondersteunende processen uitvoert, vorm te geven en daarmee zorg te dragen voor een kwalitatief hoogwaardige, effectieve en efficiënte uitvoering.”

In de GR is opgenomen dat het college van de gemeente Haarlem ten minste tweemaal per jaar overlegt met het college van de gemeente Zandvoort. De colleges mogen zich ook laten vertegenwoordigen door een afvaardiging. In dit regulier bestuurlijk overleg wordt gesproken over de harmonisatie van beleid en uitvoering van de gemeenten en het verloop van de samenwerking. De secretarissen van de gemeenten zijn daarbij aanwezig, en hebben ook een eigen onderling ambtelijk overleg over de uitvoering van het dienstverleningshandvest dat voortvloeit uit de GR.

Feiten

Aanvankelijk was er rond de fusie vaker bilateraal contact tussen de verantwoordelijke bestuurders; nu is dat meer ‘genormaliseerd’. De bestuurlijke hoofdrolspelers ten tijde van de totstandkoming van de fusie zijn bijna allen gewisseld.

Eén à twee keer per jaar is er een samenkomst met de voltallige colleges van Zandvoort en Haarlem. De burgemeesters spreken elkaar wel vaker over uiteenlopende onderwerpen. De beide wethouders van Zandvoort respectievelijk Haarlem die portefeuillehouder zijn voor deze samenwerking, hebben regelmatig contact; hetzij telefonisch, en marge van bijeenkomsten of middels een afspraak. Zij houden echter geen formeel periodiek overleg.

De gemeenteraden noch afvaardigingen daarvan zien elkaar in het kader van deze samenwerking. Contacten zijn er alleen langs de reguliere (soms regionaal georganiseerde) lijnen die de landelijke partijen hebben.

Beelden

- In de eerste plaats wordt gewezen op de goede persoonlijke verhoudingen tussen de gemeentebesturen en secretarissen. Ondanks het wisselen van de meeste bestuurders sinds het aangaan van de samenwerking, zijn de positieve intenties hetzelfde gebleven.
- Wel werkt in de samenwerking door dat in en vanuit (de raad van) Zandvoort aanhoudend kritiek werd en wordt geuit op de (resultaten van) de ambtelijke fusie. Verschillende spelers, zowel in Zandvoort als in Haarlem, signaleren een “neiging om alles wat slecht gaat op de fusie af te schuiven”. Zij zien graag meer vanzelfsprekendheid en vertrouwen komen ten aanzien van de fusie. Een complicerende factor die wordt genoemd, zij het nadrukkelijk over de partij en niet de persoon, is dat de Zandvoortse portefeuillehouder van de samenwerking van een partij is die zich in de raad uitspreekt tegen de fusie.
- De meeste spanning in de governance hangt samen met de capaciteit en de kosten. Waar in Zandvoort wordt gesproken over een ‘goede deal’ die zij met Haarlem heeft gesloten, wijst men in Haarlem erop dat zij wordt overvraagd ten opzichte van wat door Zandvoort wordt vergoed, en op autonome kostenontwikkelingen. De gesprekken daarover resulteren in prioritering (bijvoorbeeld rond het raadsprogramma) en hogere vergoedingen (op onderwerpen) vanuit Zandvoort, maar soepel verloopt dit volgens betrokkenen niet. Diverse betrokkenen constateren dat er destijds meer op prijs is onderhandeld dan op dienstverlening. Nu zijn ‘moeilijke gesprekken’ noodzakelijk over meerkosten. De goede persoonlijke verhoudingen maken deze gesprekken ook wel lastig.
- Deze discussie wordt nog eens verzaagd omdat de ontwikkelingen niet stilstaan. Er moeten gesprekken worden gevoerd over extra digitaliseringsslagen, security, informatiebeveiliging, en overige nieuwe onderwerpen met wettelijk steeds meer eisen die niet zijn geregeld in het Dienstverleningshandvest.
- Wat door sommigen wordt gemist, is een gesprek over de *inhoud*. Het gaat sterk over financiële arrangementen, aldus een respondent, en niet zozeer over keuzes die je kunt maken om de verbinding organisatie-bestuur-inwoners sterker te maken.

Analyse

- De intenties die destijds ten grondslag lagen aan de samenwerking zijn nog steeds aanwezig. Ook de persoonlijke verhoudingen (het zijn immers *mensen* die samenwerken) dragen bij aan een positieve basis.
- Twee zaken zijn bedreigend voor de goede samenwerking:
Ten eerste de negatieve signalen die vanuit (politiek) Zandvoort worden geuit. De samenwerking zelf wordt in Zandvoort snel *politiek* gemaakt.
Ten tweede de verhouding tussen kosten en vergoeding. Met name deze laatste factor bergt het risico in zich dat de samenwerking en het vertrouwen dat daaronder ligt, steeds meer onder druk komen te staan. De ervaring elders (met name Aalsmeer-Amstelveen is een goed voorbeeld) leert dat gaandeweg een sfeer ontstaat bij de centrumgemeente dat zij 'altijd moet toegeven', terwijl iedere bijstelling naar boven bij de gastgemeente telkens het gevoel oproept dat de kosten almaar stijgen en zij er geen grip op heeft. De 'goede deal' van Zandvoort kan op deze manier als een boemerang terugslaan op de samenwerking.
- Een goede sturing op de samenwerking kan dit ondervangen. Daarbij moet oog zijn voor het bovenstaande effect. De route kan zijn om het overleg over de samenwerking meer te structureren en daarbij ook meer te redeneren vanuit de publieke waarde: hoe moet de dienstverlening eruit zien, waarom is dat belangrijk en pas daarna wat mag/moet het kosten. (zie hoofdstuk 2: aanbevelingen).

4.1.2 Bestuurlijke sturing

Uiteindelijk willen bestuurders en politici resultaten bereiken in lijn met hun overtuigingen, en moeten zij daarop kunnen sturen via de ambtelijke organisatie.

Doelstellingen

In de Gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat de gemeente Haarlem de taken uitvoert binnen de door de gemeente Zandvoort vastgestelde beleidskaders. Daarmee wordt de zelfstandige afweging van Zandvoort gegarandeerd. In het dienstverleningshandvest is opgenomen dat de ambtelijke samenwerking wordt ingezet op basis van integratie in de Haarlemse organisatie en werkwijzen; die zijn hierbij dus leidend. Wel staat verderop in het dienstverleningshandvest dat de leden van het college van de gemeente Zandvoort ambtelijk ondersteund worden door medewerkers van de gemeente Haarlem op een in overleg met de leden af te stemmen aard en wijze die nodig is voor het kunnen vervullen van hun functie in Zandvoort. De ondersteuning bestaat in elk geval uit periodieke stafoverleggen per collegelid.

Feiten

In paragraaf 3.2.3 die handelt over de dienstverlening aan het bestuur, wordt ingegaan op de wijze waarop Haarlem de bestuurders in staat stelt om hun werk te doen. De wekelijkse staven spelen daarbij een rol, net als de individuele overleggen die bestuurders met (groepen) medewerkers voeren.

Het begin van de ambtelijke fusie viel samen met de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen. Enige maanden later, na de gemeenteraadsverkiezingen, trad in Zandvoort (en overigens ook in Haarlem) een nieuw college aan.

Beelden

- In het begin ervoeren betrokkenen in Zandvoort een 'cultuurshock': in plaats van een kleinere, overzichtelijke organisatie moesten zij werken met een grote organisatie op afstand.
- De nieuwe vorm van sturen viel ook samen met in eerste instantie een 'vacuüm' tot de gemeenteraadsverkiezingen en daarna nieuwe spelers, andere politieke verhoudingen en een (beoogde) andere bestuurscultuur: in Zandvoort gold een vrijwel raadsbreed aangenomen raadsprogramma in plaats van een 'traditioneel' akkoord dat gedragen wordt door de coalitie.

- De organisatie van Haarlem wordt als professioneel aangeduid en dat heeft in de ogen van betrokkenen in Zandvoort voors en tegens. Direct contact en het plegen van snelle interventies wordt als lastig ervaren in een grotere organisatie. Haarlem is een lijnorganisatie die hiërarchisch is ingericht, maar die ook gebiedsgericht én programma/projectgericht werkt. Hierdoor moet er veel worden afgestemd. In de Haarlemse werkwijze gebeurt die afstemming eerst ambtelijk voordat er een bestuurder bij komt kijken; in Zandvoort werden bestuurders eerder in het proces betrokken. Die wens is er nadrukkelijk nog steeds in Zandvoort. Zij willen meer aan de voorkant worden meegenomen: “vraag wat ik wil”. Ook zeggen bestuurders escalatiemogelijkheden te missen in hun ambtelijke contacten als zij er niet uitkomen met de directe contactambtenaren. Ambtenaren wijzen erop dat in Zandvoort veel tijd verloren gaat aan een Zandvoortse politieke cultuur om alles te wikken en wegen en telkenmale tegemoet te komen aan (kritische) geluiden uit de gemeenschap.
- Naast de wijze van ondersteuning (zie paragraaf 3.2.3) en aansturing, zijn er ook verschillen in inhoudelijke waardering van het werk van de ambtenaren van de organisatie Haarlem-Zandvoort. Waar de inhoudelijke, professionele standaarden in Haarlem prevaleren, wordt in Zandvoort meer waarde gehecht aan aansluiting bij gemeenschap en tradities die worden gezien als couleur locale. Meerdere malen, zowel vanuit bestuurders, raadsleden als ambtenaren, komt daarbij het ventbeleid als voorbeeld aan de orde. In de ambtelijke optiek gaat het om een kwaliteitsverbetering mede binnen juridische kaders (waaronder EU-kaders); in de ogen van veel andere betrokkenen druist het in tegen de gewoonte en plaatselijke belangen en daarmee de couleur locale.
- Een aandachtspunt dat we meerdere malen horen terugkomen is dat zaken op het gebied van het beleid en beheer van de openbare ruimte noch voor Haarlem, noch voor Zandvoort goed lopen. Mede door de zichtbaarheid van het onderwerp dreigt hier ook een politiek afbreukrisico.

Analyse

- Onmiskenbaar is sprake van een grote overgang van de overzichtelijke gemeentelijke organisatie van Zandvoort naar de organisatie van Haarlem. In dit geval is de overgang des te groter omdat de ‘Haarlemse werkwijze’ en sturing in cultuur sterk verschillen van de Zandvoortse: van ‘eerst doen en dan denken’ naar ‘heel lang denken en het dan (goed) doen’.
- Inmiddels is sprake van meer aansluiting en zijn de fusieperikelen wat dit betreft op het vlak van sturing voorbij. Wat blijft, is het (politiek-bestuurlijke) cultuurverschil.

4.1.3 Ambtelijke sturing

Naast de bestuurlijke sturing is er ook ambtelijke sturing op de resultaten. Het gaat hierbij om de sturing die binnen de organisatie plaatsvindt.

Doelstellingen

Omdat de Haarlemse organisatie en werkwijze leidend zijn, zijn in het kader van deze ambtelijke fusie geen directe doelstellingen geformuleerd omtrent de ambtelijke sturing, anders dan dat moet worden voldaan aan de bredere doelstellingen die hierboven zijn genoemd.

Feiten

Het besluit om ambtelijk te gaan fuseren kwam moeizaam tot stand; in Zandvoort liep de besluitvorming vertraging op. De aanvankelijk beoogde datum van de fusie was 1-1-2017; dat werd 1-1-2018. Daarmee viel de fusie samen met een interne structuurwijziging van Haarlem, waarbij in de bedrijfsvoering een vrij grote verandering werd doorgevoerd met nieuwe teams/afdelingen.

De harmonisatie van beleid verloopt niet planmatig; soms wordt geconstateerd dat harmonisatie echt niet mogelijk is. Daarbij gaat het om zeer specifieke omstandigheden (ligging aan zee) en/of ambities (toerisme en

economie). Aan de andere kant zijn er ook domeinen waarop de harmonisatie sterk is doorgevoerd: op het sociaal domein is er geringe colour locale voor Zandvoort (afgezien uiteraard dat maatwerk op individueel niveau wordt geleverd). Ook Wmo maakt dezelfde producten voor Haarlem en Zandvoort. Hier zit soms enige spanning op; het schaalvoordeel vervalt als Haarlem of Zandvoort iets anders wil. Wel zien we politieke verschillen in beleidsontwikkeling, waarbij Zandvoort 'rechtser' is dan Haarlem. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar bij de bijstand, waar Zandvoort meer nadruk legt op handhaving en tegenprestatie dan Haarlem.

Beelden

- Er kwam in 2018 door de structuurwijziging en de daarmee samenvallende fusie veel 'nieuwheid' in de Haarlemse organisatie. Betrokkenen constateren dat dit meer verantwoordelijkheid met zich meebracht voor de afdelingshoofden, en een zoektocht voor de Zandvoortse bestuurders om hun weg te vinden in de nieuwe organisatie. Deze samenloop was onvoorzien, vanwege het jaar uitstel van de fusie/samenloop met structuurwijziging. De taxatie destijds was dat deze samenloop ook voordelen had: een -nieuwe start, niet twee keer achter elkaar een grote verandering. Met de kennis van nu zou men de fusie en structuurwijziging niet meer hebben laten samenvallen.
- Grootste punt van aandacht op dit moment binnen de organisatie is de wijze waarop de capaciteit wordt verdeeld. Er is een basisformatie vanuit Zandvoort overgekomen, maar binnen Haarlem constateert men dat deze formatie (op basis van tijdschrijven) niet voldoet voor de taken. De verhouding 10% / 90% wordt op diverse plekken overschreden. Op meerdere terreinen wordt ambtelijk ten behoeve van Zandvoort een (veel) grotere inzet gevraagd dan op voorhand was voorzien. Binnen de organisatie van Haarlem, waar wordt gewerkt met urenregistratie, stuit men regelmatig op de grenzen van de begrote inzet ten behoeve van (projecten van) Zandvoort. Dit punt leidt in de ambtelijke sturing tot het vraagstuk: wat mag je (als Zandvoort, maar ook als Haarlem) verwachten van de ambtelijke ondersteuning? En wat is extra en verreken je extra uren? Hoe wordt het personeel financieel verdeeld tussen Haarlem/Zandvoort? Dit is niet geregeld via het dienstverleningshandvest, waar alleen sprake is van over-all bedragen die alleen kunnen worden bijgesteld "ingeval van gewenste kwalitatieve bijstellingen van de taakuitvoering en gewijzigde verhoudingen van volumes, alsmede nieuwe of extra taken, afwijkend beleid dan wel gewijzigde omstandigheden."
- Los van de samenwerking heeft de organisatie van Haarlem zelf personele tekorten. Betrokkenen stellen de vraag hoe dit dan (financieel) wordt verdeeld tussen Haarlem en Zandvoort. Inhuur Zandvoort werd gedekt uit materiële budgetten; deze kreeg Haarlem niet mee bij de ambtelijke fusie en moest dit zelf opvangen (afgezien van personeelsinzet die is gedekt uit projectbudget, zoals verderop opgemerkt). Dit punt loopt nog steeds.
- Bij onderwerpen zijn veel mensen intern betrokken en verloopt de besluitvorming over veel schijven. Als voorbeeld wordt genoemd dat stukken voor college en raad er lang over (kunnen) doen. Hiertegen zijn inmiddels ook 'by-passes' ontwikkeld.
- Soms is er een interne doorwerking van politiek-bestuurlijke tegenstelling tussen Haarlem en Zandvoort: "Sommigen komen met 'Haarlemse pet op' alleen maar zorgen uiten vanuit Haarlems bestuur." Dit fenomeen doet zich voor als de beide gemeenten tegengestelde visies en/of belangen hebben, zoals bij de Formule 1 en ook bij mobiliteitsvraagstukken. Anderen stellen dat dit ook moet kunnen: de beide gemeenten zijn nu eenmaal autonoom. Mits goed aangegeven moet die confrontatie zelfs plaatsvinden, net als ambtenaren van afzonderlijke gemeenten gesprekken kunnen hebben.

Analyse

- Het overnemen van taken voor de gemeente Zandvoort is voor de organisatie veel meer gebleken dan '10% meer volume en wat projecten erbij'. Het is een wezenlijk verschil om voor twee gemeenten te werken; temeer omdat Zandvoort in karakter op een aantal (inhoudelijke en culturele) aspecten verschilt.

- Door deze verschillen is het niet altijd mogelijk om de maximale harmonisatie te bereiken die efficiency en daarmee besparingen met zich meebrengt.
- Sowieso speelt hier dominant een schaarstevraagstuk. Binnen de organisatie Haarlem-Zandvoort wordt ervaren dat de inspanningen voor Zandvoort de afgesproken en betaalde 10% van het totaal (ver) te boven gaan. Bovendien speelt sowieso een (ervaren) capaciteitsissue in de organisatie.
- Dit vraagstuk zet een grote druk op de samenwerking.

4.1.4 Positie gemeentesecretaris Zandvoort

De belangrijkste ambtelijke sleutelfiguur van de gemeente Zandvoort is de gemeentesecretaris. Wettelijk heeft iedere gemeente een secretaris en deze functionaris heeft een apart beschreven rol in deze samenwerking. Deze paragraaf staat (naast de tussenevaluatie) mede in het teken van het feit dat de huidige secretaris ad interim is en een profiel voor een nieuwe secretaris moet worden opgesteld. Input voor dit profiel is te vinden in bijlage 3.

Doelstellingen

Zoals hierboven aangegeven, heeft de gemeentesecretaris in de eerste plaats een rol in de governance op de samenwerking. De secretarissen van de gemeenten zijn aanwezig bij de bestuurlijk overleggen hierover, en hebben ook een eigen onderling ambtelijk overleg over de uitvoering van het dienstverleningshandvest dat voortvloeit uit de GR.

De secretaris heeft ook een rol *binnen* de samenwerking. In het Dienstverleningshandvest is opgenomen dat de secretaris van Zandvoort de eerst aangewezen adviseur van het college van Zandvoort is, en uit dien hoofde verantwoordelijk voor alle zaken ter voorbereiding en uitvoering van de bestuurlijke besluitvorming in de gemeente Zandvoort. De algemeen directeur, zijnde de secretaris van de gemeente Haarlem, is verantwoordelijk voor alle zaken betreffende het personeel, informatie, organisatie en huisvesting. De secretaris van Zandvoort neemt deel aan de overleggen van de directie om de bestuurlijke besluitvorming van Zandvoort toe te lichten en ten behoeve van de behartiging van het belang van de eigenheid van de gemeente Zandvoort.

Feiten

In de eerste plaats vervult de gemeentesecretaris van Zandvoort specifieke taken die liggen in Zandvoort zelf. Hij adviseert het college als geheel, ondersteunt leden van het college waar nodig persoonlijk (bijvoorbeeld de nieuwe burgemeester) en maakt deel uit van het driehoeksoverleg burgemeester-secretaris-griffier. Ook is hij zichtbaar in de gemeenteraad.

In de organisatie Haarlem-Zandvoort vervult de gemeentesecretaris van Zandvoort een prominente, gezaghebbende maar geen hiërarchische rol. Hij zit in het directieteam van Haarlem maar vervult geen directeursfunctie. Hij stuurt niet rechte lijnen op domeinen, teams of individuele medewerkers. In het directieteam brengt hij de input van Zandvoort mee en vertaalt hij de colour locale. Theoretisch zou de secretaris via het overleg tussen de colleges (in casu wethouders) kunnen escaleren als Haarlem daar niet voldoende aan zou beantwoorden, maar daar is in de praktijk geen sprake van.

De gemeentesecretaris is geen opdrachtgever voor (alle) projecten; deze functie ligt meer bij de gebiedsmanager (zie daarover hieronder meer). Wel fungeert hij als ambtelijk opdrachtgever voor de Formule 1. Hier was eerst een andere opdrachtgever, maar omdat deze weg ging en de gemeentesecretaris goed in het onderwerp heeft hij dit opdrachtgeverschap op zich genomen.

Beelden

- Alle respondenten die hierover zijn bevraagd (en ook de gemeentesecretaris zelf) wijzen op de positie buiten de hiërarchische lijnen die de secretaris nu in Haarlem inneemt. Als een positie kan worden waargemaakt met macht of invloed, ligt de nadruk hier bijna volledig op invloed. Veel respondenten (de meeste bestuurders en

ambtenaren en een deel van de raadsleden) geven aan dat zijn invloed gezaghebbend is; dit is afhankelijk van het persoonlijke optreden. De gemeentesecretaris zelf vertelt dat hij zich gehoord voelt in de organisatie en in Haarlem een grote bereidheid ondervindt om wensen van Zandvoort te horen en te vertalen naar daden.

- Desalniettemin huldigen diverse betrokkenen in Zandvoort (bestuurders, raadsleden) en Haarlem (sommige ambtenaren) het standpunt dat de gemeentesecretaris in Haarlem een sterkere, formele(re) positie zou moeten krijgen om de belangen van Zandvoort in Haarlem beter te behartigen. Zo zou hij zijn adviseursrol van het college van Zandvoort beter waar kunnen maken. Met name vanuit de raad klinkt deze roep sterk. Verder wordt bestuurlijk de wens geuit dat de gemeentesecretaris van Zandvoort iets meer een strategische vorm moeten krijgen, door samen met een aantal anderen (vanuit de organisatie Haarlem-Zandvoort) een strategie voor Zandvoort te ontwikkelen en daarop te sturen.
- Veelvuldig wordt, sprekend over de positie en taken van de gemeentesecretaris, het fenomeen gebiedsmanager genoemd. In de beide functies (met name als de 'oude' taakinvulling van de gemeentesecretaris vóór de fusie in ogenschouw wordt genomen) zou zoveel overlap zitten dat het goed mogelijk zou zijn om beide functies te combineren. De gebiedsmanager moet een integrale blik op Zandvoort bewaken en (binnen de organisatie) realiseren, vanuit servicegedachte aan burger. Die taak zou goed door de gemeentesecretaris kunnen worden uitgevoerd.

Analyse

- De huidige gemeentesecretaris heeft wel invloed en gezag maar geen macht.
- Het is een gegeven dat de gemeentesecretaris geen doorslaggevende leidinggevende bevoegdheden in Haarlem heeft. Hoe dan ook zou zijn positie hoogstens medebepalend zijn; de gemeentesecretaris van Haarlem draagt immers eindverantwoordelijkheid voor de organisatie. Dat is ook vastgelegd in het dienstverleningshandvest.
- Dit betekent dat de positie van de gemeentesecretaris van Zandvoort te allen tijde meer op invloed dan op macht is georiënteerd.
- Die invloed kan hij doen gelden op twee vlakken: binnen de samenwerking (concrete resultaten) en op de samenwerking (de verhoudingen en het proces).
- *Binnen de samenwerking* doet hij dit het beste door vanuit de strategie van Zandvoort te werken en van daaruit te sturen op de beste ondersteuning vanuit Haarlem om die ambities van Zandvoort waar te maken. Dit zonder in de operationele valkuil te stappen door de functie van gebiedsmanager te gaan uitoefenen en zich te verliezen in de aansturing van gebiedsteam en het opdrachtgeverschap van (een groot aantal) projecten.
- *Op de samenwerking* moet de gemeentesecretaris fungeren als 'smeerolie' van de samenwerking. Dat vereist een ander soort opereren dan binnen de samenwerking. De secretaris moet juist naast en/of boven de partijen gaan staan. Ook hierbij kan een (grotere) strategische ontwikkeling en oriëntatie helpen.
- Of dit beide lukt, is zeer persoonsafhankelijk.

Combinatie met gebiedsmanager?

Meerdere respondenten brachten de mogelijkheid (als wenselijkheid) naar voren om de functies van gemeentesecretaris en gebiedsmanager te combineren. Onderstaand de voor- en nadelen hiervan:

Voordelen:

- De gemeentesecretaris heeft ruimte om naast zijn adviserende taken ook concrete zaken in de gemeente op te pakken.
- Door de functies te combineren ontstaat een betere aansluiting van het werk van het gebiedsteam op het democratisch bestuur (college, raad) van Zandvoort.

Nadelen:

- De functie van gebiedsmanager is meer operationeel en 'met de voeten in de modder', terwijl de functie van gemeentesecretaris meer ligt in de verbinding tussen college en organisatie (en met name het directieteam).
- De gebiedsmanager is nu 'opgehangen' binnen de lijnen van de Haarlemse organisatie. Een combinatie met gemeentesecretaris zou een tweede sturingslijn introduceren naast de reguliere bestuurlijke en ambtelijke sturingslijn. Nu is alle ambtelijke ondersteuning in één organisatie ondergebracht.
- Het voorzitten en aansturen van het gebiedsteam en de betrokkenheid bij individuele projecten kost veel tijd die ten koste gaat van de in deze paragraaf geschetste taken die de secretaris voor zijn rekening neemt.

In deze tussenevaluatie wordt wel de ruimte geconstateerd die de gemeentesecretaris heeft, maar wordt ook de mogelijkheid gezien om deze ruimte te benutten om een strategische positie van Zandvoort te ontwikkelen en te bewaken. De aansluiting van het werk van het gebiedsteam op het democratisch bestuur is een issue waar we in paragraaf 4.2 op terugkomen. De genoemde nadelen wegen dusdanig zwaar dat wij een dergelijke combinatie van functies afraden.

4.1.5 Positie controller Zandvoort

Doelstellingen

In het dienstverleningshandvest is het volgende over de controller opgenomen:

1. De gemeente Haarlem stelt in overleg met Zandvoort formatie beschikbaar voor de taak van controller ten behoeve van de gemeente Zandvoort.
2. De controller is in dienst van Haarlem, maar dient bij de uitvoering van zijn/haar taak uitsluitend de belangen van de gemeente Zandvoort. De formele benoeming en ontslag als controller van de gemeente Zandvoort geschiedt om die reden door het college van Zandvoort. Uiterlijk 1 december 2017 is een taakomschrijving beschikbaar die aan beide secretarissen ter goedkeuring wordt voorgelegd.
3. De controller adviseert het college en/of de gemeentesecretaris van Zandvoort gevraagd en ongevraagd op basis van eigen inzicht en oordeelsvorming.

Feiten

De gemeente Zandvoort heeft een eigen controller. De gemeente Haarlem heeft formatie beschikbaar gesteld en betaald voor de positie van een controller en deze positie wordt ook sinds het begin van de samenwerking vervuld.

Beelden

Op basis van de gedane interviews blijkt de gekozen werkwijze aan de verwachting voldoet en de controller echt een onafhankelijke positie vervuld. Zelf geeft de controller aan dat hij onafhankelijk aan de slag kan en alles wat voor de gemeente Zandvoort is, ook opgepakt kan worden. De controller ervaart die vrijheid om volledig voor de gemeente Zandvoort aan de slag te mogen.

Voordat de samenwerking tussen Haarlem en Zandvoort tot stand kwam, had Zandvoort niet de beschikking over de functie van een controller. Als gevolg hiervan was het de eerste periode wettens aan het feit dat Zandvoort een eigen controller. Soms kwam het in het begin voor dat stukken met financiële impact naar het college gingen, zonder dat controller deze hadden gezien. Na de organisatie hierop aan te hebben gesproken, is de werkwijze veranderd en is de check van de controller standaard in het werkproces.

In de gesprekken die gevoerd zijn met het bestuur wordt aangegeven dat zij tevreden zijn over de werkwijze. Ondanks dat de controller formeel bij Haarlem in dienst is, merkt ook het bestuur dat de controller zijn tijd volledig kan besteden aan Zandvoortse zaken.

Een punt van aandacht is de relatie tussen de controller en de directie versus het bestuur. In Zandvoort zijn bestuurders zeer betrokken bij hun dossiers, terwijl de directie vaker op afstand staat. Door de inhoudelijk grote betrokkenheid van de bestuurders in Zandvoort, willen (en kunnen) zij inhoudelijk meer meedenken dat de directie die meer op afstand staat. Voor de controller is dit af en toe nog zoeken wie in welke volgorde betrokken moet worden om kwalitatief het beste stuk op te leveren.

Analyse

- De positie van controller wordt naar tevredenheid ingevuld.
- Verschil tussen Haarlem en Zandvoort werkt door in sturing: de relatie tussen de controller en de directie versus het bestuur blijft een punt van aandacht: in Zandvoort zijn bestuurders zeer betrokken bij hun dossiers, terwijl de directie vaker op afstand staat. Het leidt daarom tot situaties waar dat schuurt: zoeken naar de juiste rolinvulling is de komende tijd ook nog nodig door daar open met elkaar het gesprek over te blijven voeren.

4.2 Gebiedsgericht werken

Al vóór de ambtelijke fusie was Haarlem actief in het zogenoemde 'gebiedsgericht werken', waarbij de gemeente was verdeeld in een aantal gebieden waar een gebiedsmanager met een gebiedsteam zich richt op een integrale aanpak van de organisatie. Na de ambtelijke fusie is deze manier van werken ook voor Zandvoort geïntroduceerd, waarbij Zandvoort en Bentveld als één gebied worden behandeld.

Doelstellingen

In het dienstverleningshandvest is over gebiedsgericht werken het volgende opgenomen (artikel 6):

1. In de gemeente Zandvoort wordt evenals in de gemeente Haarlem volgens het principe van gebiedsgericht werken uitvoering gegeven aan taken, waarbij de gemeente Zandvoort één gebied is.
2. Hiertoe wordt uit het personeel van de gemeente Haarlem een gebiedsteam Zandvoort geformeerd onder leiding van een gebiedsmanager. Periodiek wordt door dit gebiedsteam een gebiedsplan opgeleverd welk plan in ieder geval is afgestemd op de begroting en meerjarenraming van de gemeente Zandvoort.
3. De beslissing om het gebiedsteam Zandvoort ten behoeve van de zichtbaarheid gedurende de eerste periode te stationeren in Zandvoort, wordt in de evaluaties als bedoeld in artikel 20 heroverwogen.

In artikel 5 is bovendien opgenomen dat het gebiedsteam Zandvoort haar taken uitvoert vanuit het gemeentehuis in Zandvoort.

Feiten

Het fenomeen gebiedsgericht werken komt voort uit de gedachte van de matrixorganisatie: een aanpak voor een gebied die doorsnijdend is op beleidsdomeinen. Zandvoort wordt hierbij gezien als apart (vergeleken met de gebieden in Haarlem, relatief klein) gebied. Doel is om het gebied integraal te benaderen. De basis is een gebiedsanalyse, die een beeld geeft van het gebied (opgesplitst naar drie wijken) op basis van een grote hoeveelheid data.

De analyse vormt mede de basis van de integrale gebieds/dorps opgave Zandvoort 2019-2023, waarin ook actierichtingen staan. Bij het bepalen van de opgave voor Zandvoort is de begroting van gemeente Zandvoort als vertrekpunt genomen. Het vigerende beleid was leidend. De opgave vormt een aanvulling op het raadsprogramma en uitvoeringsprogramma en spitst zich toe op een integrale, domein overstijgende aanpak van sociaal domein, fysiek domein (waaronder economie) en burger, bestuur en veiligheid.

De integrale gebieds/dorps opgave Zandvoort 2019-2023 is door het college vastgesteld; de gemeenteraad heeft het stuk niet vastgesteld. De gebiedsopgave hoefde niet van de gemeenteraad; de raadsleden geven aan dat het raadsprogramma voldoende houvast biedt voor gebiedsgericht werken.

In de Haarlemse gebieden wordt gewerkt op basis van bewonersonderzoek. Deze procedure mist voor Zandvoort,

omdat Zandvoort ervoor gekozen heeft daarvoor geen budget vrij te maken.

De gebiedsmanager stelt de gebiedsopgaven op en werkt met gerichte gebiedsprogramma's aan ontwikkeling en vernieuwing in het 'gebied' Zandvoort. De gebiedsmanager functioneert in deze werkwijze als ambtelijk opdrachtgever. De functie valt onder de afdelingsmanager Programma en Gebiedsmanagement, met daarboven de directie van de organisatie Haarlem-Zandvoort. De gebiedsmanager komt af en toe in de Zandvoortse raad; al zijn er ook raadsleden die haar niet kennen.

Er is een gebiedsteam, bestaande uit de functies communicatie, beheer, technische infrastructuur, gebiedsverbinder (beleid-bewoner), junior gebiedsmanager en manager. Het gebiedsteam komt wekelijks samen, om en om in Zandvoort en Haarlem. Tijdens het 'koffiemoment' kunnen alle medewerkers die met Zandvoort van doen hebben, aanschuiven en delen waar zij mee bezig zijn. Ook medewerkers van Spaarnelanden schuiven aan. Voor zijn dagelijkse werkzaamheden is het gebiedsteam in principe in Zandvoort gestationeerd, al vinden veel overleggen in Haarlem plaats.

Naast het gebiedsteam, is er ook een sociaal wijkteam. Er wordt op ingezet om meer verbinding tot stand te brengen tussen deze beide teams.

Beelden

- De verwachtingen met betrekking tot het gebiedsgericht werken wisselden sterk. Sommigen verwachtten voordelen, terwijl anderen kritiek hadden onder het motto "we zijn geen gebied van Haarlem". Nu na twee jaar is de waardering nog steeds wisselend. De ambtenaren zelf geven aan dat gebiedsgericht werken in de gegeven context lastig blijkt en de tijd / inspanning intensiever dan voorzien. "Het moet nog doordringen dat dit echt werkt."
- De lijn tussen de gebiedsmanager en de Zandvoortse bestuurders zijn kort; de gebiedsmanager kan gemakkelijk met hen schakelen. Tegelijkertijd is het breed gedragen beeld dat de gebiedsmanager/het gebiedsteam onvoldoende geprofileerd is ten opzichte van het college. De gebiedsmanager gaat weliswaar over veel Zandvoortse opgaven, maar heeft weinig doorzettingsmacht. Zij moet een positie innemen in de Haarlemse organisatie en ten opzichte van het democratisch bestuur in Zandvoort.
- Meerdere betrokkenen (ook ambtenaren zelf) wijzen erop dat de ontmoeting tussen het gebiedsteam en bewoners en ondernemers (participatie) beter kan worden georganiseerd. De Zandvoortse gemeenschap en ondernemers zijn gewend aan (en stellen prijs op) een responsieve gemeente die snel inspelt op wensen en problemen. Hier speelt op de achtergrond ook een capaciteitskwestie.
- Het gevoel dat het gebiedsteam aangeeft is "We krijgen een gereedschapskist met verkeerd gereedschap". Het gebiedsteam geeft aan dat de procedures en het budget voor gebiedsgericht werken in Haarlem beter zijn geborgd dan in Zandvoort. Daardoor blijft het lastig om de gemeenschap te betrekken bij initiatieven en/of aan te sluiten bij initiatieven vanuit de gemeenschap. Het bestuur van Zandvoort wil wel graag dat dit gebeurt, maar omdat er geen heldere processen zijn vraagt dit een grote inspanning van de ambtenaren. Hetzelfde geldt voor het budget: dit moet per keer aangevraagd worden, in plaats van dat hiervoor een bedrag is gereserveerd.

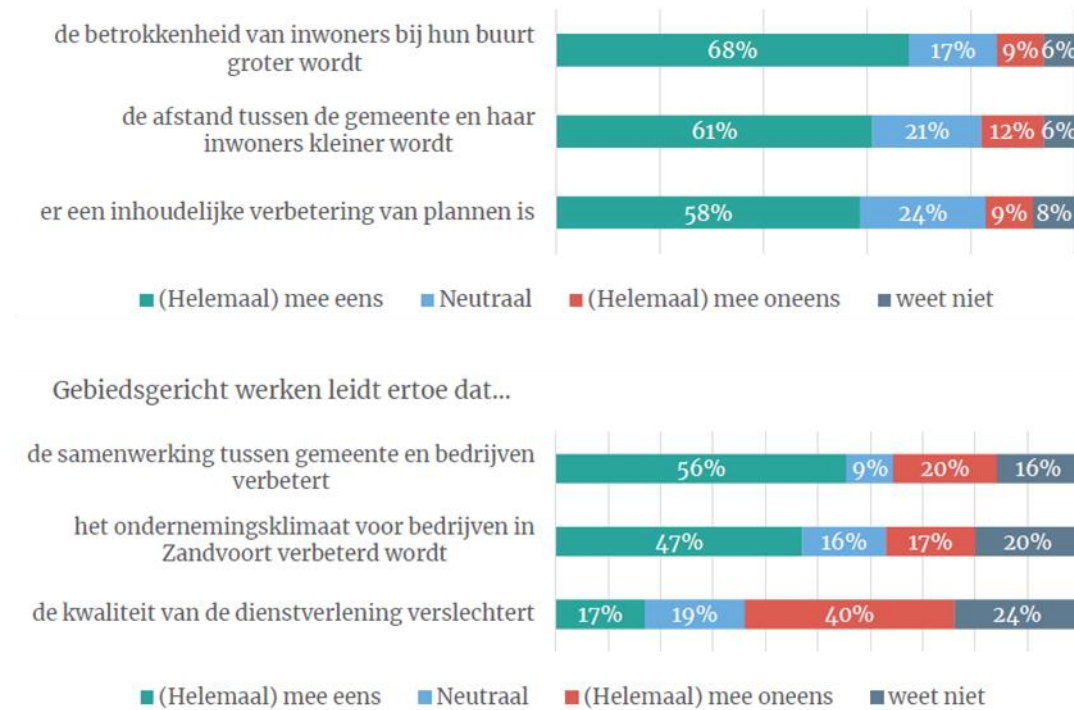
Uit de enquête onder inwoners en ondernemers komen de volgende beelden naar voren¹⁰:

- Uit de enquête blijkt dat bijna de helft van de inwoners (45 procent) en ondernemers (44 procent) op de hoogte is dat de gemeente Zandvoort aan gebiedsgericht werken doet.
- Van de inwoners en ondernemers die wel eens van gebiedsgericht werken gehoord hebben, is ongeveer een kwart daar weleens bij betrokken geweest.

¹⁰ NB: De volledige enquête resultaten zijn opgenomen in bijlage 2.

- Inwoners verwachten over het algemeen positieve effecten van het gebiedsgericht werken (zie onderstaande figuur). Ondernemers verwachten ook positieve effecten van het gebiedsgericht werken, maar in minder uitgesproken mate dan inwoners (zie onderstaande figuur).

Gebiedsgericht werken leidt ertoe dat...



Figuur 13. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? Basis: inwoners (boven); ondernemers (beneden)

- Het merendeel van de inwoners (71 procent) en ondernemers (65 procent) verwacht een positief effect op de dienstverlening, slechts een klein deel van de ondernemers (13 procent) en inwoners (10 procent) denkt dat deze manier van werken een negatief effect zal hebben.
- Meer dan de helft van ondernemers en inwoners denkt dat gebiedsgericht werken de werkwijze van de gemeente efficiënter zal maken en dat het draagvlak voor beslissingen wordt vergroot. Tegelijkertijd verwacht 40 procent van de inwoners en 30 procent van de ondernemers dat het gebiedsgericht werken de besluitvorming zal vertragen.

Analyse

- Het gebiedsgericht werken is een fenomeen dat voortvloeit uit de Haarlemse werkwijze, en vormt een combinatie van opereren op grond van analyses en integraal werken. We zien daarmee dat er een goede aansluiting wordt gezocht tussen de resultaten die moeten worden geleverd en de organisatie.
- Inwoners en ondernemers hebben over het algemeen positieve verwachtingen van dit gebiedsgerichte werken.
- Op deze manier wordt de publieke waarde wel georganiseerd, maar het draagvlak en democratische besluitvorming van de gemeente staat op (te grote) afstand. De zinsnede "Zandvoort is geen gebied maar een gemeente" gaat verder dan een frame. Een professionele organisatie op een zekere afstand is beter dan de organisatie die er was, maar moet toch verbinding hebben met bestuur en publiek.
- Dit ligt overigens niet alleen aan deze manier van organiseren (opgehangen binnen de organisatie Haarlem-Zandvoort), maar ook aan Zandvoort zelf. De gemeenteraad zelf (die legitimiteit kan verschaffen) keert zich er

om politieke redenen van af. Bovendien moeten gebiedsmanager en -team wel de middelen hebben om hun rol waar te maken.

4.3 Formatie en Personeel

Doelstellingen

In het dienstverleningshandvest wordt opgemerkt dat ambtenaren van de gemeente Zandvoort in dienst treden van de gemeente Haarlem, met uitzondering van de medewerkers van de werkeenheden Reiniging en Groen van de gemeente Zandvoort, de secretaris, de griffier en medewerkers van de griffie. Voor de overgang van het personeel is een sociaal plan opgesteld dat door beide gemeenten wordt nageleefd.

Voor de overgang en integratie is een implementatieplan gemaakt met als belangrijkste doelstelling dat wordt gewerkt aan een prettige organisatie waarbij mensen plezier in het werk houden, waarmee een zelfde, en waar mogelijk beter, dienstverleningsniveau wordt bereikt en de Haarlemse werkwijze leidend is met ruimte voor Zandvoortse Couleur Locale. Daarbij geldt dat de doelstellingen gezien moeten worden in het licht van gelijkblijvende taken en ambities van de gemeenten en in licht van de organisatieontwikkeling.

4.3.1 Formatie

Feiten

Al voor de fusie is het personeel dat werkzaam was in het sociaal domein over gegaan naar de gemeente Haarlem, omdat de gemeente Haarlem ook het sociaal domein voor de gemeente Zandvoort ging uitvoeren. In 2018 is in totaal nog 55,74 fte overgekomen van Zandvoort naar Haarlem. De opbouw hiervan is weergegeven in onderstaande tabel

Tabel 1. Overgekomen formatie Zandvoort

Onderdeel	Aantal fte	Percentage
Primaire formatie	55,74	
Formatie Sociaal domein (reeds overgekomen in 2015)	23,79	
<i>Totaal primair</i>	<i>79,53</i>	<i>69,8%</i>
Overhead formatie	31,79	
Uitbereiding Inkoop	1,00	
Uitbereiding bestuurssecretariaat en communicatie	1,67	
<i>Totaal Overhead</i>	<i>34,46</i>	<i>30,2%</i>
<i>Totale formatie</i>	<i>113,99</i>	<i>100%</i>

De werkelijk in de organisatie Haarlem-Zandvoort inzetbare formatie was – zeker in het eerste jaar – door twee factoren lager:

- Voor 2018 was het ziekteverzuim voor de groep oud-Zandvoorters 8,3%, hetgeen (fors) hoger was dan het totale ziekteverzuim van Haarlem van 4,8% (waarin de oud-Zandvoorters ook nog eens zijn meegenomen). In 2019 ging het percentage naar beneden, mede door uitdiensttreding van een aantal langdurig zieken.
- Bij ongeveer tien medewerkers speelden (uiteenlopende) personele vraagstukken, die hun weerslag hadden op plaatsing en/of inzetbaarheid.¹¹

¹¹ Om privacy-redenen geven wij hier geen overzicht van weer.

- In 2019 is de formatie uitgebreid met 5,9 fte en in 2020 met 0,06 fte. In de overhead heeft geen extra voorbereiding plaatsgevonden maar in de kosten voor de voorbereiding van het primaire proces is ook budget voor de ondersteuning van de overhead opgenomen.

De totale formatie in 2020 bedraagt daarmee 119,95 fte. In eerste instantie was er meer formatie voor 2020 aangevraagd, maar dit is door de Raad van de gemeente Zandvoort afgewezen (op de 0,06 fte na die goedgekeurd is). Voor de overhead is geen extra formatie aangevraagd. Daarnaast heeft Zandvoort extra budget toegekend voor projecten. Uit de interviews komt naar voren dat voor de fusie Zandvoort circa 4 à 5 ton besteedde aan de inhuur rondom projectleiders. Nu is dat circa één miljoen. De ambities van Zandvoort hebben zich ook vertaald in grote projecten en daar betaalt Zandvoort ook, meer dan eerder gebruikelijk was, voor.

Hierbij moet vermeld worden dat niet de gehele formatie in Haarlem aan tijdschrijven doet. Daarmee is de daadwerkelijke inzet deels gebaseerd op feitelijke gegevens van het tijdschrijfsysteem, maar gedeeltelijk ook op basis van een zo goed en betrouwbaar mogelijke inschatting van medewerkers.

De vraag of er nu feitelijk te weinig formatie overgekomen is, is lastig te beantwoorden op basis van deze data. Voor de ambtelijke samenwerking maakte de gemeente Zandvoort namelijk gebruik van veel inhuur en waren diverse taken buiten de organisatie belegd in bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast heeft Zandvoort niet al het personele budget overgeheveld naar Haarlem maar is een gedeelte achtergebleven, zoals het budget voor managementfuncties.

Beelden

- Het management van de organisatie Haarlem-Zandvoort wijst erop dat, ofschoon een groot deel van de betrokken medewerkers zonder problemen overging en aan het werk kon in de organisatie, dat voor een deel niet het geval was. Van personele problemen die na de fusie aan de oppervlakte kwamen, was Haarlem niet op de hoogte. Zoals hieronder ook opgemerkt in de paragraaf 'personeel', vergde de fusie veel inzet van de organisatie Haarlem-Zandvoort. In de beleving heeft dit ook invloed gehad op het te realiseren efficiencyvoordeel.
- Op basis van de gedane interviews komt naar voren dat de werkdruk als hoog wordt ervaren. Meerdere mensen in zowel primair proces als in de overhead geven aan dat er sprake is van capaciteitsissues. Mede ook veroorzaakt door de uitval van medewerkers door ziekte.
- Daarnaast merken medewerkers op dat het efficiencyvoordeel van werken voor twee gemeenten, slechts beperkt wordt ervaren. Juist door de politieke verschillen en de verschillen in de bestuurscultuur, hebben medewerkers eerder het idee dat het samenwerken hen juist meer tijd kost.

Analyse

- De formatie is de afgelopen jaren beperkt uitgebreid in het primaire proces. In de overhead heeft geen voorbereiding plaatsgevonden.
- Meerdere medewerkers geven aan dat er sprake is van werkdruk omdat er sprake is van capaciteitsissues.
- Omdat niet al het personeel in Haarlem aan tijdschrijven doet, is de daadwerkelijke inzet gebaseerd op zowel feitelijke gegevens als een meest betrouwbare inschatting.
- Het beeld wat naar voren komt uit het onderzoek onder de medewerkers is dat de formatie krap is en er (nog) weinig efficiency kan worden behaald. Omdat er echter geen goede nulmeting heeft plaatsgevonden van de werklust voor de ambtelijke fusie, is het nu op basis van de beschikbare data niet mogelijk om dit beeld te kwantificeren aan de hand van goede benchmarkdata. De beelden en ervaringen van de medewerkers zijn echter wel eenduidig en laten een beeld zien van teveel werkdruk en te weinig bezetting voor zowel de uitvoering van de taken voor Zandvoort als voor Haarlem.

4.3.2 Personeel

Feiten

Bij de fusie is het personeel dat bij Zandvoort in dienst was, overgegaan naar Haarlem. Uitgangspunt was dat de ambtenaren die overgingen 'gewone' Haarlemse ambtenaren zouden worden en dat er voor iedereen plek was. Dit is feitelijk ook gerealiseerd. Er is een ontvangstplan gemaakt en er zijn diverse sessie met medewerkers geweest over de overgang naar en landing in de Haarlemse organisatie.

Daarnaast maakte de gemeente Zandvoort gebruik van veel inhuur in hun organisatie. Het gevolg hiervan was dat door de fusie er gaten in de organisatie waren ontstaan omdat de inhuur afgebouwd was maar de vaste formatie van de gemeente Zandvoort niet deze kennis en ervaring had (die eerder belegd was bij de inhuur). Daardoor was er op sommige gebieden weinig kennis in de ambtelijke organisatie Zandvoort.

Beelden

- Over het algemeen is het beeld bij de gemeente Haarlem dat de overgang van het personeel op zich prima is verlopen. Dit op het deel na dat in de paragraaf hierboven is aangegeven.
- Medewerkers geven aan over het algemeen goed geland te zijn. Er is meer ruimte voor persoonlijke ontwikkelmogelijkheden. Dit was na een overgangsperiode die vaak als moeilijk werd ervaren. (zie ook hieronder: uitkomsten enquête).
- De organisatie van Zandvoort van destijds werd door Haarlem als 'verwaarloosd' ervaren. De organisatie kende in de ogen van Haarlem een wisselende kwaliteit, hetgeen uiteraard ook te maken had met het feit dat het een veel kleinere organisatie was dan Haarlem. Zandvoort kende veel inhuur en cruciale kennis ontbrak na de fusie. Dit heeft na de fusie veel inzet van de organisatie Haarlem-Zandvoort gevergd. In de beleving heeft dit ook invloed gehad op het te realiseren efficiencyvoordeel.

Uit de enquête onder de medewerkers die voorheen voor Zandvoort werkten, komen de volgende beelden naar voren:

Met betrekking tot de oude situatie

- De meeste oud-Zandvoorters waren tevreden met de functie (71%) en taken die zij vervulden (67%) bij de gemeente Zandvoort. Zij waardeerden de positieve kanten van het werken voor een kleine organisatie met korte lijnen en een collegiale werksfeer, waarbij de oud-Zandvoorters als generalisten binnen de organisatie vrijheid en verantwoordelijkheid kregen.
- Van tevoren stonden de oud-Zandvoorters wisselend tegenover de fusie en de overstap naar Haarlem (23% negatief, 29 % neutraal, 32% positief en 18% weet het niet).
- Uit de aanvullende reacties blijkt dat er een kleine groep respondenten erg negatief tegenover de overstap stond en veel gelukkiger was in de oude functie.

Met betrekking tot de overgangsperiode

- De ontvangst binnen de nieuwe afdelingen werd overwegend als positief ervaren.
- Uit de stellingen en uit de aanvullende reacties blijkt echter dat het *begeleidingstraject* gedurende de overgangsperiode niet erg positief is ervaren. Bijna de helft van de respondenten is ontevreden en 1/3 is neutraal. Men moest veel zelf uitzoeken en er was weinig tot geen uitleg over systemen en werkwijze.
- Oud-Zandvoorters zijn verdeeld over hun plaatsing. Zij voelden zich wisselend gehoord door de organisatie en er is in hun beleving wisselend meegedacht over hoe hun werkzaamheden een nieuwe plek konden krijgen binnen de Haarlemse organisatie (1/3 negatief, 1/3 positief, 1/3 neutraal). In hun beleving is er wisselend rekening gehouden met het ontwikkelperspectief van de oud-Zandvoorters (wederom 1/3 negatief,

1/3 positief, 1/3 neutraal). Het was overwegend lastig om de oude functie van de oud-Zandvoorters een plek te geven in de nieuwe organisatie (48% heeft dit moeilijk ervaren, 20% neutraal).

Met betrekking tot de nieuwe situatie

- Het merendeel van de oud-Zandvoorters is tevreden over de functie die hij/zij nu vervult (62%) en 23% heeft het idee dat zij erop vooruit zijn gegaan in hun werk. Iets meer dan de helft herkent dat laatste gevoel niet (53%).
- Uit de aanvullende opmerkingen blijkt dat de oud-Zandvoorters wel het idee hebben dat zij in de toekomst mogelijkheden hebben om een andere (beter passende of hogere) functie te bekleden. 40% heeft dat gevoel nu al. Uit de opmerkingen blijkt dat er enige zorgen zijn over het salaris.
- De helft van de respondenten vervult een vergelijkbare functie als zij voorheen bekleedden in Zandvoort. Wederom de helft van de oud-Zandvoorters werkt nog voornamelijk ten behoeve van Zandvoort.
- Het gemiddelde cijfer is 6 voor de organisatie Haarlem-Zandvoort. Met ervaart vooral cultuurverschillen tussen Haarlem en Zandvoort.

Analyse

- In de eerste plaats is het goed om hier rekening te houden met het feit dat het een 'jonge' fusie is. Fusieren heeft per definitie tijd nodig, juist ook als het gaat om beleving en ervaring van medewerkers.
- De meeste medewerkers zijn goed ontvangen binnen de afdelingen en teams in Haarlem. Wel geeft een groot gedeelte aan dat het begeleidingstraject onvoldoende was. Het merendeel is nu echter tevreden over de functie die hij of zij vervult. 40% heeft nu al het idee een beter passende functie te hebben en het grootste gedeelte van de overige medewerkers verwacht dit in de toekomst.
- Ontwikkelingsmogelijkheden hangen af van organisatie maar ook van de persoon. We zien de verschillen in de (ervaringen van) personen terug: sommigen vinden het prettig dat er meer ontwikkelmogelijkheden zijn, anderen voelen zich wat verloren in de grootte van de organisatie.

5. Financiën

5.1 Financiën

5.1.1 Kostenontwikkeling Haarlem 2017-2020

In de volgende tabel is de kostenontwikkeling, exclusief mutaties reserves, van de gemeente Haarlem en een groep van vergelijkbare gemeenten (150.000-250.000 inwoners) weergegeven voor de periode 2017-2020. Voor 2017 en 2018 is uitgegaan van de realisatiecijfers uit de jaarrekening. Voor 2019 en 2020 is uitgegaan van de meest recente begrotingscijfers. De ontwikkeling van de omvang van de totale kosten laat schommelingen tussen de jaren zien, zowel voor Haarlem als voor de referentiegroep. In zowel 2018 als 2020 nemen de kosten toe, waarbij de toename van de kosten van Haarlem iets groter is. In de 2019 is een daling van 2% zichtbaar voor zowel Haarlem als de referentiegroep. De kostenontwikkeling van de gemeente Haarlem komt voor de periode 2017-2020 grotendeels overeen met de referentiegroep.

Tabel 2. Kostenontwikkeling 2017-2020 Haarlem en gemeenten 150.000-250.000 inwoners (n=14); bedragen x € 1.000

Haarlem	2017	2018	2019	2020	Verg.	2017	2018	2019	2020
B&O	70.582	76.924	75.157	84.143		102.888	115.561	100.597	99.572
*overhead ¹²	46.254	59.775	59.242	64.189		67.186	73.995	67.510	68.558
Veiligheid	19.682	21.567	21.567	20.753		18.818	20.376	19.645	20.500
VV&W	34.753	45.979	45.979	45.963		36.251	36.158	38.518	40.123
Economie	3.752	5.091	3.017	3.953		8.449	13.486	12.775	17.072
Onderwijs	32.553	27.962	21.746	27.713		34.059	32.834	30.961	32.379
SC&R	43.940	47.973	47.672	52.950		56.403	59.164	58.707	60.705
Sociaal domein	230.166	237.656	233.645	242.349		324.706	332.341	328.937	338.226
Volksgezondheid	46.949	44.293	48.640	48.728		48.181	47.411	50.066	51.289
VHROSV	25.651	31.645	29.121	32.060		51.446	54.158	60.539	63.039
Totaal	508.028	539.090	526.544	558.612		681.201	711.491	700.744	722.904
Verskil		6%	-2%	6%			4%	-2%	3%

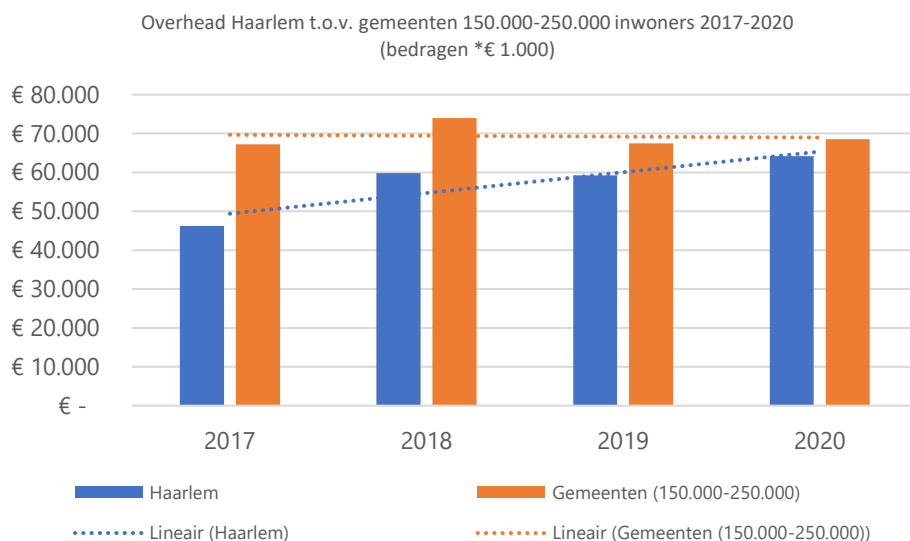
Bron: eigen bewerking IV3-data Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie 2020 (benaderd op 02-03-2020 via

<https://www.financiengemeenten.nl/>)

In de volgende grafiek is de kostenontwikkeling van de overhead van de gemeente Haarlem en vergelijkbare gemeenten met 150.000 tot 250.000 inwoners weergegeven voor de periode 2017-2020. Voor de vergelijkingsgroep geldt dat de overheadkosten in de periode 2017-2020 relatief gelijk zijn gebleven. Dit is te zien aan de vlakke (oranje) trendlijn in de grafiek. De totale overheadkosten van de gemeente Haarlem zijn in dezelfde periode aanzienlijk gestegen, van € 46,2 miljoen in 2017 naar € 64,2 miljoen in 2020. De belangrijkste oorzaak hiervan is de overgang van overhead van Zandvoort naar Haarlem. Daarnaast is in de gesprekken aangegeven dat de wijziging omtrent overhead in het BBV, en het strikter toepassen van definities door de gemeente Haarlem ten opzichte van andere gemeenten, de stijging van de overhead kosten gedeeltelijk kan verklaren. Voor deze tussenevaluatie is geen nadere analyse gedaan, bijvoorbeeld op het toepassen van definities uit het BBV. Op basis

¹² De overhead is als budget hier tevens apart weergegeven maar maakt onderdeel uit van het totale budget (en moeten dus niet in het totaal mee worden geteld want dan vindt er een dubbeltelling plaats).

van deze grafiek is daarom niet te concluderen dat de stijging van de overheadkosten volledig te verklaren is door de samenwerking met Zandvoort. Hiervoor is een nadere analyse op de overheadkosten nodig.



Figuur 14. Overhead Haarlem t.o.v. referentiegroep.

Bron: eigen bewerking IV3-data Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie 2020 (benaderd op 02-03-2020 via <https://www.financiengemeenten.nl/>)

5.1.2 Kostenontwikkeling Zandvoort 2014-2020

In de volgende tabel is de kostenontwikkeling voor de gemeente Zandvoort voor de periode 2014-2020 gepresenteerd. Voor de jaren 2014 tot en met 2018 is uitgegaan van realisatiecijfers uit de jaarrekening. Voor 2019 en 2020 is uitgegaan van de meest recente begrotingscijfers. In deze periode zijn de totale kosten, exclusief mutaties reserves, gestegen van € 47,2 miljoen in 2014 naar € 55,3 miljoen in 2020, een verschil van ongeveer € 8,1 miljoen. Het verschil tussen beide jaren wordt voornamelijk verklaard door hogere kosten op de taakvelden Sociaal Domein (+€ 4,4 miljoen) en Economie (+€ 2,5 miljoen). Hier staan lagere kosten op het taakveld Volkshuisvesting (-/- € 3,9 miljoen) tegenover.

De kosten van het taakveld Bestuur en ondersteuning, exclusief mutaties reserves, liggen ongeveer € 4,8 miljoen hoger in 2020 in vergelijking met 2014. Een goede vergelijking over deze periode op dit taakveld is niet goed mogelijk, omdat met ingang van 2017 alle overhead kosten van de gemeente onder het taakveld moeten worden verantwoord. Dit is ook de reden dat voor de jaren 2014-2016 de overhead kosten binnen het taakveld Bestuur en ondersteuning in de volgende tabel niet nader zijn gespecificeerd.

Tabel 2. Kostenontwikkeling 2014-2020 Zandvoort (bedragen x € 1.000)

Zandvoort	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
B&O	4.762	5.164	9.160	11.963	9.875	9.152	9.551
*overhead ¹³	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	7.701	6.727	6.284	6.347
Veiligheid	2.588	2.881	2.986	2.388	2.486	2.718	2.757

¹³ De overhead is als budget hier tevens apart weergegeven maar maakt onderdeel uit van het totale budget (en moeten dus niet in het totaal mee worden geteld want dan vindt er een dubbeltelling plaats).

Zandvoort	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
VV&W	6.112	6.044	6.552	6.370	6.181	6.344	6.644
Economie	63	59	62	80	1.483	1.596	2.598
Onderwijs	2.124	2.152	2.267	2.121	2.471	1.877	1.935
SC&R	4.609	4.764	5.382	5.062	3.645	3.529	3.702
Sociaal domein	13.788	16.043	16.311	17.357	17.552	17.295	18.192
Volksgezondheid	4.705	5.032	5.173	4.160	5.763	4.704	5.401
VHROSV	8.401	3.069	3.913	3.102	4.520	2.471	4.489
Totaal	47.152	45.208	51.806	52.603	53.976	49.686	55.269
Vershil		-4%	15%	2%	3%	-8%	11%

Bron: eigen bewerking IV3-data Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie 2020 (benaderd op 02-03-2020 via

<https://www.financiengemeenten.nl/>)

In de volgende tabel is de kostenontwikkeling voor een groep vergelijkbare gemeenten (10.000-20.000) aan de gemeente Zandvoort gepresenteerd voor de periode 2017-2020. Over de periode 2017 blijven de gemiddelde totale kosten van deze groep ongeveer gelijk op € 38,1 miljoen, al laat 2018 wel een incidentele stijging zien naar € 40,5 miljoen. Voor de jaren 2018 en 2019 is de kostenontwikkeling van de gemeente Zandvoort vergelijkbaar met de referentiegroep. In 2020 nemen de begrote kosten van de gemeente Zandvoort toe met 11%, terwijl de begrote kosten in de referentiegroep met 1% dalen.

Tabel 3. Kostenontwikkeling 2017-2020 vergelijkbare gemeenten 10.000-20.000 (bedragen x € 1.000); n=66

Gemeenten (10.000-20.000) n=66	2017	2018	2019	2020
Bestuur en ondersteuning	7.817	8.659	8.249	8.115
*waarvan overhead ¹⁴	5.110	5.786	5.626	5.571
Veiligheid	1.254	1.352	1.379	1.401
Verkeer, vervoer en waterstaat	2.312	2.321	2.271	2.271
Economie	716	924	921	689
Onderwijs	1.650	1.473	1.461	1.432
Sport, cultuur en recreatie	3.057	3.157	3.006	3.055
Sociaal domein	13.553	14.302	13.744	13.796
Volksgezondheid en milieu	3.659	3.918	3.779	3.944
VHROSV	4.077	4.432	3.803	3.406
Totaal	38.095	40.538	38.615	38.108
Vershil (t.o.v. voorgaand jaar)		6%	-5%	-1%

Bron: eigen bewerking IV3-data Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie 2020 (benaderd op 02-03-2020 via

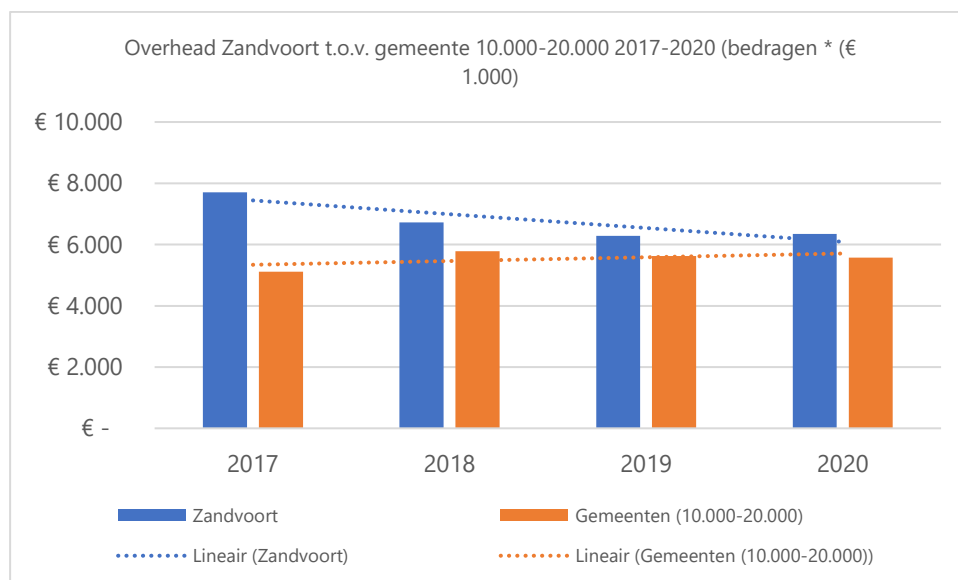
<https://www.financiengemeenten.nl/>)

In de volgende grafiek is de kostenontwikkeling van de overhead van de gemeente Zandvoort en vergelijkbare gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners weergegeven voor de periode 2017-2020. Voor de referentiegroep

¹⁴ De overhead is als budget hier tevens apart weergegeven maar maakt onderdeel uit van het totale budget (en moeten dus niet in het totaal mee worden geteld want dan vindt er een dubbeltelling plaats).

geldt dat de totale overheadkosten in de periode 2017-2020 iets zijn gestegen, van € 5,1 miljoen in 2017 naar € 5,6 miljoen in 2020 (zie ook de oranje trendlijn in de grafiek). De overheadkosten van de gemeente Zandvoort zijn in dezelfde periode aanzienlijk gedaald, van € 7,7 miljoen in 2017 naar € 6,3 miljoen in 2020. Met ingang van 2017 moeten alle overheadkosten onder het taakveld 'overhead' worden verantwoord. Hierdoor is een vergelijking van de totale overheadkosten met de jaren vóór 2017 niet goed mogelijk. Uit de gesprekken is het beeld naar voren gekomen dat 2017 een piekjaar was voor de overheadkosten van Zandvoort in verband met de samenwerking met Haarlem en dat daarom onderstaande grafiek een enigszins vertekend beeld geeft: er lijkt nu sprake van alleen een afname van de kosten, terwijl 2017 alleen een piekjaar was.

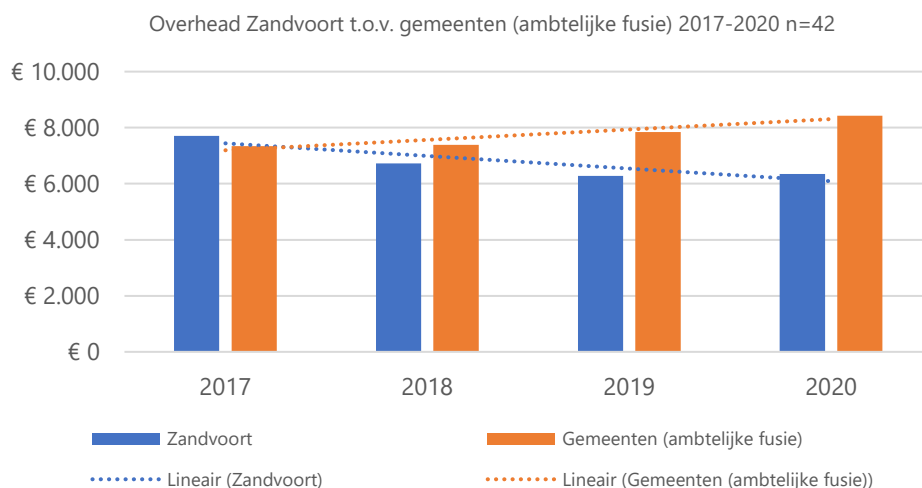
Voor deze tussenevaluatie is het beeld echter op hoofdlijnen zichtbaar gemaakt. Er is geen nadere analyse gemaakt van de onderliggende oorzaken. De overheadkosten van Zandvoort bestaan naast de bijdrage aan Haarlem uit een aantal andere posten, zoals de huisvestingskosten voor het loket in Zandvoort. Op basis van onderstaande grafiek kan daarom niet geconcludeerd worden dat de daling van de totale overheadkosten veroorzaakt wordt door de samenwerking met Haarlem. Hiervoor is een nadere analyse op de overheadkosten nodig.



Bron: eigen bewerking IV3-data Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie 2020 (benaderd op 02-03-2020 via <https://www.financiengemeenten.nl/>)

Kostenontwikkeling fusiegemeenten

In de volgende grafiek is een aanvullende vergelijking gemaakt van de kostenontwikkeling van de overhead van de gemeente Zandvoort ten opzichte van andere gemeenten die onderdeel uitmaken van een ambtelijke fusieorganisatie voor de periode 2017-2020. Voor de referentiegroep geldt dat de totale overheadkosten in de periode 2017-2020 zijn gestegen van € 7,3 in 2017 naar € 8,4 miljoen in 2020. En ook hier geldt dat met ingang van 2017 alle overheadkosten onder het taakveld 'overhead' moeten worden verantwoord. Hierdoor is een vergelijking van de totale overheadkosten met de jaren vóór 2017 niet goed mogelijk.



Bron: eigen bewerking IV3-data Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie 2020 (benaderd op 22-04-2020 via <https://www.financiengemeenten.nl/>)

Zichtbaar is dat hier een tegengestelde beweging plaatsvindt: waar in Zandvoort de kosten dalen, stijgen deze juist gemiddeld genomen bij fusiegemeenten. Dit zou een indicatie kunnen zijn van het beeld wat eerder al in dit rapport beschreven is, namelijk dat Zandvoort een 'goede deal' gesloten heeft met Haarlem. Om dit met zekerheid te kunnen stellen is een andere diepgaande analyse op de financiën noodzakelijk. Zeker ook omdat Zandvoort aangegeven heeft dat 2017 een piekjaar is geweest in de kosten.

5.1.3 Financiële afspraken

Feiten

In de Dienstverleningsovereenkomst is vastgelegd dat beide gemeenten nieuwe afspraken kunnen maken over wijzigingen of aanvulling op de bestaande dienstverlening van Haarlem aan Zandvoort. Wijzigingen in de vergoeding worden in beide gemeenten door middel van de reguliere planning & control cyclus aan het bestuur ter besluitvorming voorgelegd. In de praktijk gebeurt dit in de Voorjaarsnota van Zandvoort respectievelijk de Kadernota van Haarlem. Zowel voor de begroting 2019 als de begroting 2020 van Zandvoort zijn aanvullende afspraken gemaakt, zogenoemde 'verfijningsafspraken', over aanvullende personele inzet. In het volgende overzicht zijn de aanvullende afspraken voor de begroting 2019 gepresenteerd.

Tabel 4. Verfijningsafspraken personeel begroting 2019

Onderwerp (bedragen * € 1.000)	S/I	Fte	2019	2020	2021	2022	2023
Schuldhelpverlening	S	0,9	96	96	96	96	96
Maatwerk	S	0,7	75	75	75	75	75
Handhaving	S	1	91	91	91	91	91
Coördinator handhaving	I	1	70	70	70	70	
Woningbouwprogramma	S	0,3	32	32	32	32	32
Toerisme/Economie	S	1	107	107	107	107	107
Duurzaamheid	S	1	107	107	107	107	107
TOTAAL begroting 2019		5,9	578	578	578	578	508

Voor de begroting 2020 zijn aanvullend nog eens afspraken voor € 6.000 per jaar gemaakt (zie onderstaand).

Tabel 5. Verfiningsafspraken personeel begroting 2020

Onderwerp (bedragen * € 1.000)	S/I	Fte	2020	2021	2022	2023
BRP-audit	S	0,06	6	6	6	6
TOTAAL begroting 2020 aanvullend		0,06	6	6	6	6

Analyse

In de analyse zijn geen aanvullende financiële afspraken naar voren gekomen die alsnog in het Dienstverleningshandvest opgenomen moeten worden. De aanvullende afspraken die gemaakt zijn, zijn gemaakt conform de werkwijze zoals deze in het Dienstverleningshandvest is vastgelegd.

5.1.4 Behalen efficiencyvoordeel

Feiten

Op basis van de bestudeerde stukken en gedane interviews moet geconcludeerd worden dat er op dit moment niet wordt vastgelegd of en in hoeverre het vooraf vastgestelde efficiencyvoordeel wordt behaald. Het efficiencyvoordeel is wel beredeneerd opgebouwd, maar er wordt niet gemonitord of de resultaten daadwerkelijk behaald worden.

Beelden

Destijds bij de vaststelling van het efficiencyvoordeel is de inschatting gemaakt dat 10% van de totale loonsom reëel was. Tegelijkertijd moet nu geconstateerd worden dat (zoals ook beschreven in hoofdstuk 3) er de afgelopen jaren is geïnvesteerd in het verhogen van de kwaliteit waardoor, ondanks dat dit niet gemeten is, niet het efficiencyvoordeel is behaald.

Ook wordt aangegeven dat het behalen van het efficiencyvoordeel in twee jaar als niet realistisch wordt geschat, ook als de benodigde kwaliteitsverbetering niet had plaatsgevonden.

Wat ook een oorzaak kan zijn van het niet behalen van het efficiency voordeel is dat de fusie plaatsvond op het moment dat er in Haarlem ook een organisatieverandering aan de gang was. Hier is ook veel tijd een energie mee gemoeid geweest.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de medewerkers die van Zandvoort overgegaan zijn naar Haarlem nu vaak zowel werk voor Haarlem als voor Zandvoort doen. Het daadwerkelijk inzichtelijk maken of de werkzaamheden voor Zandvoort nu door minder fte kan worden uitgevoerd dan voor de samenwerking is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

Analyse

- Het wel of niet behalen van het efficiencyvoordeel wordt niet gemonitord op dit moment. In hoeverre het efficiencyvoordeel behaald is, is op dit moment niet inzichtelijk.
- Het beeld leeft dat het voordeel nog niet behaald is omdat er eerst geïnvesteerd is in een kwaliteitsverbetering.
- Wat ook een oorzaak kan zijn van het niet behalen van het efficiency voordeel is dat de fusie plaatsvond op het moment dat er in Haarlem ook een organisatieverandering aan de gang was.

5.1.5 Grondslag efficiencyvoordeel in de toekomst

Er zijn verschillende grondslagen te bedenken om een efficiencyvoordeel te berekenen. Idealiter wordt er op basis van reeds beschikbare informatie teruggekeken op welk voordeel er de afgelopen jaren behaald is, en wat de verwachtingen zijn voor de toekomst. Hierbij dient dan rekening gehouden te worden met welke aanpassingen er gedaan worden waardoor het efficiencyvoordeel kan toe- of afnemen.

Voor de fusie van Haarlem en Zandvoort is data van de voorgaande jaren niet beschikbaar (zoals beschreven in 4.1.4). Wel zijn de beelden dan beide gemeenten dat het efficiencyvoordeel van 10% niet behaald is. Hierdoor heeft Haarlem meer kosten gemaakt dan verwacht.

Eerder onderzoek van Berenschot laat zien dat ambtelijke fusies niet direct leiden tot lagere kosten op de overhead (zie ook kader). Daarbij wordt vastgesteld dat een belangrijk aspect in het realiseren van een eventuele kostenbesparing de factor tijd is. Niet alleen de inrichting van een ambtelijke fusie organisatie kost veel tijd en geduld, ook de potentiële voordelen die door een fusieorganisatie worden behaald kunnen even op zich laten wachten. Daarmee is het ook niet gek dat de in de ambtelijke fusie tussen Haarlem en Zandvoort na 2 jaar zich nog geen efficiencyvoordeel heeft voorgedaan.

Er kan de conclusie worden getrokken dat voor de onderzochte ambtelijke fusiegemeenten kosten en formatie van de overheadfuncties voor de deelnemende gemeenten niet hoger of lager zijn dan van vergelijkbare gemeenten die geen ambtelijke fusie zijn aangegaan. Ook bij de kosten en formatie van de overhead gerelateerd aan de algehele formatie en aan inwonertal zijn geen significante afwijkingen te zien.

Uit: Ambtelijke fusies; een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief, Berenschot 2018

Bovenstaande betekent niet dat er geen voordelen te behalen zijn ten aanzien van de kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten van de organisatie. Eerder onderzoek laat echter zien dat gemeenten voorzichtig moeten te zijn met het (vroegtijdig) inboeken van kostenbesparingen.

Het huidige efficiencyvoordeel is niet verder onderbouwd dan dat het een globale inschatting was van welk voordeel er mogelijk te realiseren was. Het beeld dat nu leeft is dat het voordeel tot nu toe niet behaald is vanwege de investering die nodig was om voldoende kwaliteit te realiseren (zoals al eerder benoemd in dit rapport). Dit is in lijn met wat Berenschot veelal tegenkomt bij ambtelijke fusies: als er voordeel optreedt, is dit pas na een aantal jaren na de fusie.

Gezien het feit dat de gemeenten eerder een grondslag hebben vastgesteld waarbij 10% efficiencyvoordeel op de loonsom is meegenomen, adviseren wij voor om voor de komende jaren af te bouwen naar een lager efficiencyvoordeel. Op basis van de gedane interviews en beelden die er leven, is het behalen van het efficiencyvoordeel ons inziens beperkt door de politieke verschillen en de verschillen in de bestuurscultuur. Hierover moeten de gemeenten samen in gesprek gaan.

Door het voordeel de komende jaren af te bouwen, ontstaat ons inziens een meer evenwichtige verdeling van de kosten en opbrengsten van de fusieorganisatie, maar blijft er tegelijkertijd wel een prikkel overeind om een voordeel te behalen. Over bijvoorbeeld twee jaar kan dan onderzocht worden in hoeverre er daadwerkelijke efficiency heeft plaatsgevonden tussen 2018 en 2022. Dit onderzoek zou dan op basis van een multi-moment opname vastgesteld kunnen worden waarbij een organisatie de tijdbesteding van haar medewerkers in een korte periode van een of meerdere weken registreert met behulp van bijvoorbeeld een app.

5.2 Bedrijfsvoeringsrisico's

5.2.1 Discussiepunten ten aanzien van het dienstverleningshandvest

Bevindingen

In de afgelopen twee jaar is een aantal keer discussie ontstaan over de financiële vergoeding voor bepaalde dienstverlening door Haarlem aan Zandvoort. Deze zaken waren niet of onvoldoende in het Dienstverleningshandvest vastgelegd. De belangrijkste discussiepunten waren:

- *Basisdienstverlening vs. autonome ontwikkelingen.* In de Dienstverleningsovereenkomst is het takenpakket dat Haarlem uitvoert voor Zandvoort op hoofdlijnen vastgelegd. Hierdoor is niet altijd duidelijk wat onder basisdienstverlening wordt verstaan en wanneer het gaat om autonome ontwikkelingen en organisatieontwikkeling. Voor (uitbreiding van) beleidstaken speelt deze discussie niet of nauwelijks, maar op het gebied van overhead is niet altijd duidelijk of aanvullende kosten voor Haarlem in de vaste bijdrage voor overhead (€ 44.300 per fte) van Zandvoort zitten of dat deze zouden moeten worden verdeeld tussen beide gemeenten.
- *Uurtarieven projecten en meerwerk.* Hierover was bij aanvang van de samenwerking onduidelijkheid over de te hanteren tarieven. Zijn deze tarieven exclusief of inclusief opslag voor overhead, ook gezien de overhead bijdrage van Zandvoort aan Haarlem. En wanneer moeten deze tarieven gehanteerd worden? Zandvoort heeft immers de eigen capaciteit (3,83 fte) voor projectmanagement overgedragen aan Haarlem. Medio 2019 hebben Zandvoort en Haarlem hierover aanvullende afspraken gemaakt.
 - De gezamenlijke werkwijze is dat de kosten ten laste van investeringen en grondexploitaties worden afgerekend op basis van werkelijke uren x tarief. De component overhead van de begrote personeelsformatie blijft in de jaarlijkse vergoeding, dus de aan Zandvoort doorberekende uurtarieven inzake projecten zijn exclusief overhead.
 - Zandvoort wordt hiervoor gecompenseerd door een verlaging van de jaarlijkse lumpsum-vergoeding, op basis van de begrote salariskosten van de overgedragen personeelsformatie Projectmanagement (3,83 fte) en andere functionarissen (3,39 fte), exclusief overhead. Die verlaging van de vergoeding 2019 bedraagt € 550.000.
 - De werkelijke uren van deze (overgedragen) personeelsformatie worden begroot en aan Zandvoort in rekening gebracht op basis van een uurtarief exclusief overhead.
 - Indien de werkelijke uren in een jaar volgens planning hoger zijn dan de uren op basis van de overgedragen personeelsformatie, worden die (extra) uren aan Zandvoort - na goedkeuring - begroot en vervolgens doorberekend op basis van een uurtarief inclusief overhead.

De Raad is hierover begin juni 2019 middels een aparte informatiebrief geïnformeerd. Afrekening van de projecturen over 2019 heeft op basis van bovenstaande afspraken plaatsgevonden. Deze afspraken zijn in feite een verdere verfijning van het dienstverleningshandvest.

5.2.2 Voorgedane bedrijfsvoeringsrisico's

Feiten

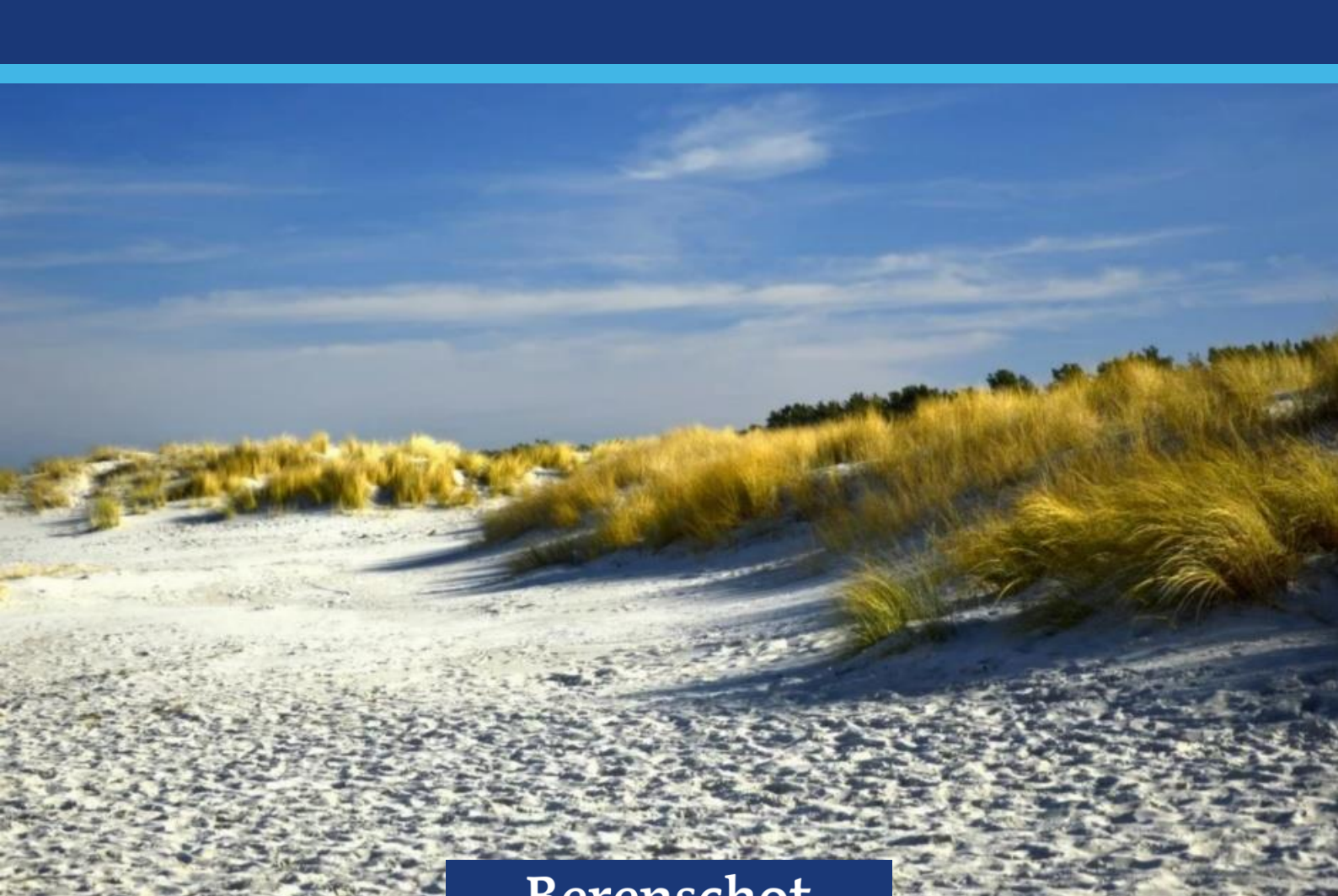
Een bedrijfsvoeringsrisico dat zich heeft voorgedaan als gevolg van de ambtelijke samenwerking betreft de vergoeding en extra hoge indexering van de CAO voor gemeenteambtenaren. Vorig jaar is landelijk afgesproken dat gemeenteambtenaren er 6,25% salaris bij krijgen in vier stappen vanaf oktober 2019 tot en met 2020. Dit is een forse stijging van de salariskosten die niet worden opgevangen door de normale indexatie van de kosten. Dit is een risico voor de gemeente Haarlem die, als hier geen aanvullende afspraken over gemaakt worden, deze extra salariskosten volledig zelf moet betalen.

Een tweede risico betreft de overheadkosten. Zandvoort betaalt aan Haarlem een vergoeding voor de overhead en het bestuur van Zandvoort heeft verder geen formele invloed op de kosten die Haarlem maakt in de overhead. Wat echter niet expliciet is vastgelegd is hoe er omgegaan wordt met grote (financiële) investeringen voor de overhead, zoals deze bijvoorbeeld voorkomen op het gebied van digitalisering (zie ook 4.2.1). Hier loopt de gemeente Haarlem het risico alle investeringskosten zelf te moeten dragen omdat er geen goede afspraken zijn over de verdeling van dit type kosten. De gemeente Zandvoort heeft op dit moment ook geen zeggenschap op welke investeringen er gedaan worden en hoe de afweging hierop wordt gemaakt. Op dit moment is niet duidelijk vastgelegd of Zandvoort meebetaald in investering, en zo ja, welke invloed Zandvoort ook heeft in hoe deze investeringen worden gemaakt.

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er op dit moment nog geen situaties zijn voorgekomen met onvermijdelijke gevolgen voor de een of de andere gemeente. De relatie tussen beide gemeenten is goed en beide gemeenten geven aan de ruimte te voelen om het gesprek met elkaar te voeren over welk onderwerp dan ook ter tafel wordt gebracht.

Analyse

- Er zijn aanvullende afspraken gemaakt op basis van het dienstverleningshandvest. Dit ging net name over:
 - De vergoeding voor basisdienstverlening versus autonome ontwikkeling. Voor (uitbreiding van) beleidstaken speelt deze discussie niet of nauwelijks, maar op het gebied van overhead is niet altijd duidelijk of aanvullende kosten voor Haarlem in de vaste bijdrage voor overhead (€ 44.300 per fte) van Zandvoort zitten of dat deze zouden moeten worden verdeeld tussen beide gemeenten.
 - De uurtarieven voor projecten en meerwerk. De Raad is hierover begin juni 2019 middels een aparte informatiebrief geïnformeerd en er zijn nu afspraken vastgelegd over de wijze van afrekening.
- Het bedrijfsvoeringsrisico rondom vergoeding en extra hoge indexering van de CAO voor gemeenteamttenaren was niet voorzien. Afgesproken is dat alle bedrijfsvoeringsrisico's door Haarlem worden afgedekt. De vraag is of beide partijen voldoende scherp hebben wat onder bedrijfsvoeringsrisico's wordt verstaan. Wij adviseren om hierover duidelijke afspraken te maken. In het geval van de CAO wijziging is in de begroting uitgegaan van een bepaalde stijging. Nu duidelijk is dat de werkelijke wijziging hoger is rijst de vraag of het redelijk en billijk is dat Haarlem deze extra kosten draagt. Tot op heden is dit echter nog niet besproken. Wij adviseren om hier zo snel mogelijk het gesprek over te voeren..
- Het bedrijfsvoeringsrisico rondom benodigde investeringen in de overhead is niet goed afgedekt. De gemeente Haarlem loopt hier het risico om alle kosten te moeten betalen en de gemeente Zandvoort heeft op dit moment geen invloed op de keuze welke investeringen wel of niet worden gedaan. Wij adviseren om hier zo snel mogelijk het gesprek over te voeren en hier ook afspraken over vast te leggen waarbij wij voorstander zijn van dat de gemeente Zandvoort meebetaald aan investering en daardoor ook inspraak krijgt op welke investeringen wel of niet gedaan worden.
- De relatie tussen beide gemeenten is goed en de ruimte om over risico's die ontstaan maar niet voorzien waren te praten wordt door beide partijen gevoeld en ervaren.



Berenschot

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)