

Benchmarkonderzoek UW samenwerking

Strategische keuzes in de UW Samenwerking

Eindrapportage gemeente IJsselstein

Versie 6 september 2017

Ard Schilder
Mario van 't Wout

Think Public
Populierenlaan 11
5248 AW Rosmalen
073 – 888 4020

info@thinkpublic.eu
www.thinkpublic.eu

Inhoudsopgave

1 OPDRACHT: ONDERBOUWING STRATEGISCHE KEUZES IN DE UW SAMENWERKING	3
1.1 CONTEXT: URGENTIE OM KEUZES TE MAKEN	3
1.2 INHOUD: BENCHMARK EN TOEKOMSTBESTENDIGE UW SAMENWERKING	4
1.2.1 <i>Focus van de benchmark: vergelijken op 4 K's</i>	4
1.2.2 <i>Handicaps bij de uitvoering: beperkte informatie over de 4 K's en vergelijkbare verbanden</i>	4
1.2.3 <i>Analyse varianten voor een toekomstbestendige UW Samenwerking</i>	5
1.3 PROCES: INRICHTING EN TOETSING	6
2 BELANGRIJKE BEGRIPPEN EN AANDACHTSPUNTEN IN HET ONDERZOEK	7
2.1 DE MEERKOSTEN VAN EEN DERDE ORGANISATIE	7
2.2 HET BELANG VAN HARMONISATIE/STANDAARDISATIE VOOR DE 4 K'S	8
2.3 TRANSITIE- EN FRICTIEKOSTEN	9
2.4 KOSTENTOEDELING	11
2.5 VERTROUWEN EN GEZAMENLIJK PERSPECTIEF	12
3 VARIANT I: POTENTIE UW SAMENWERKING (DOORPAKKEN)	13
3.1 UW SAMENWERKING IN EEN OPTIMAAL SCENARIO: DOORPAKKEN OP PLANNEN	13
3.2 DE GEVOLGEN VOOR DE 4 K'S: INVESTEREN EN STRAKKER STUREN LEIDT TOT VOORDEEL	14
3.3 RANDVOORWAARDEN BIJ VARIANT I: UITGEBREID BOODSCHAPPENLIJSTJE.....	16
3.4 OVER DE VERDEELSLEUTEL: DOOR HARMONISATIE EN STANDAARDISATIE EENVOUD MOGELIJK.....	18
4 VARIANT II: FEITELIJKE UW SAMENWERKING (DOORGAAN)	19
4.1 UW SAMENWERKING IN EEN SCENARIO VAN DOORGAAN OP DE HUIDIGE WEG.....	19
4.2 DE GEVOLGEN VOOR DE 4 K'S: BLIJVEND HOGERE KOSTEN ZONDER VERBETERING OP DE OVERIGE K'S..	20
4.3 RANDVOORWAARDEN: ACCEPTEREN HOGERE KOSTEN ZONDER ZICHT OP VERBETERING OVERIGE K'S	23
4.4 VERDEELSLEUTEL: EENVOUD ZONDER ZICHT OP FEITELIJK GEBRUIK.....	23
5 VARIANT III: IJSSELSTEIN ZONDER UW SAMENWERKING (DOORKNIPPEN)	25
5.1 STOPPEN VAN DE UW SAMENWERKING EN ZELFSTANDIG DE TOEKOMST IN	25
5.2 DE GEVOLGEN VOOR DE 4 K'S: INCIDENTELE KOSTEN EN GEEN EFFECTEN OP OVERIGE K'S	25
5.3 RANDVOORWAARDEN: ONTVLECHTING EN DOORZETTEN REGIE ORGANISATIE.....	28
5.4 VERDEELSLEUTEL: GEEN ISSUE MEER	29
HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES, AFWEGINGSKADER EN ADVIES	30
6.1 TOTAALOVERZICHT: VARIANT 'DOORGAAN' MINST GUNSTIG	30
6.2 AFWEGINGSKADER: RANDVOORWAARDEN BIJ VARIANT I CRUCIAAL VOOR UITEINDELIJKE KEUZE	29
6.3 ADVIES: ULTIEME POGING TOT DOORPAKKEN MET DOORKNIPPEN ALS TERUGVALOPTIE	30
6.4 AANDACHTSPUNTEN WANNEER TERUGVALOPTIE IN BEELD KOMT	32
BIJLAGEN	34

BIJLAGE I: BESCHRIJVING SAMENWERKINGSVERBANDEN	34
BIJLAGE II: NOTITIE AAN BESTUURLIJK OPDRACHTGEVER: BENCHMARKING OP CIJFERS.....	37
BIJLAGE III TER ONDERBOUWING VAN DE POTENTIEEL INSCHATTING EN DE MOGELIJKHEDEN TOT HET REALISEREN DAARVAN	40
BIJLAGE IV: ACHTERLIGGENDE CIJFERS VARIANT I.....	43
BIJLAGE V: ACHTERLIGGENDE CIJFERS VARIANT II.....	44
BIJLAGE VI: ACHTERLIGGENDE CIJFERS VARIANT III	45
BIJLAGE VII: PROCESBESCHRIJVING UITTREDEDING VANUIT DE UW SAMENWERKING	46
BIJLAGE VIII NOTITIE WERKPAKKETTEN	49
BIJLAGE IX LIJST MET DOCUMENTEN EN OVERIGE BRONNEN.....	57

1 Opdracht: onderbouwing strategische keuzes in de UW Samenwerking

1.1 Context: urgentie om strategische keuzes te maken

Montfoort en IJsselstein zijn met ingang van 2014 een ambtelijke fusie aangegaan in de vorm van een gezamenlijke werkorganisatie en bestuurlijke aansturing middels een Gemeenschappelijke Regeling (GR) UW Samenwerking. Beide gemeenten waren overtuigd van de meerwaarde van een gezamenlijk optrekken naar de toekomst, met de mogelijkheid voordelen te behalen in termen van kwaliteit en doelmatigheid. In de loop van 2016 en 2017 blijkt de (door)ontwikkeling van de UW organisatie moeizaam te verlopen en doen zich financiële tegenvallers voor. Deze zorgen voor toenemende spanningen binnen de UW Samenwerking. In het licht van deze ontwikkelingen is de urgentie hoog om op een onderbouwde manier strategische keuzes te maken met betrekking tot de toekomst van de UW Samenwerking.

College en raad hebben aangegeven bereid te zijn in te zetten op een voortzetting van de UW Samenwerking, maar niet tegen elke prijs en alleen als duidelijk is dat al in gang gezette maatregelen (Focusdocument, Project Basis op orde) en eventueel aanvullende maatregelen (op grond van onder andere, de benchmark analyse) binnen een acceptabele termijn leiden tot een toekomstbestendige samenwerking zonder verdere financiële tegenvallers; een samenwerking waarmee zowel IJsselstein als Montfoort voordeel bereiken.

Tijdens de behandeling van het agendapunt Focus-traject; Rust, sturing en de basis op orde tijdens de raadsvergadering van 26 januari 2017 jl. kondigde het college van IJsselstein aan dat zij parallel aan het ingezette Focus traject IJsselstein een eigenstandig traject zal volgen. Dit vanuit de door de raad gestelde vraag of de UW Samenwerking daadwerkelijk datgene voor IJsselstein heeft opgeleverd dat bij aanvang was verondersteld. Dit traject bestaat uit een bestuurskrachtmeting, benchmarkonderzoek en een strategische verkenning ten aanzien van de positie van IJsselstein in de regio.

Naar aanleiding van de aankondiging dat de taakstelling op de bedrijfsvoering van UW Samenwerking (gedeeltelijk) niet gerealiseerd zou worden en het feit dat het college eind 2016 bleek dat er sprake is van een forse overschrijding op de personeelskosten, viel op 8 februari 2017 het college van IJsselstein. Daardoor ontstond er een nieuwe politieke situatie.

Daarop voerden de verschillende politieke partijen met elkaar het gesprek over de beste oplossing voor de ontstane bestuurlijke impasse en over wat het beste is voor IJsselstein. In het addendum op het beleidsakkoord is benadrukt dat het de komende periode van belang is om een aantal belangrijke dossiers op orde te brengen, keuzes te maken en af te ronden. Eén van deze dossiers is besluitvorming ten aanzien van de UW Samenwerking.

De gemeenteraad van IJsselstein gaf in het genoemde addendum op het beleidsakkoord aan dat het van het grootste belang is dat voor de zomer van 2017 de volgende zaken voor UW Samenwerking worden opgepakt:

1. Realiseren planning Project Basis op orde
2. Onderzoek van de ontstane problemen bij UW samenwerking
3. Bestuurskrachtmeting voor de toekomst van UW Samenwerking/Gemeente IJsselstein
4. Het uitvoeren van een benchmark t.b.v. de keuze voor het voortzetten of stoppen van de UW Samenwerking. Uitvoering en keuze voor de zomer 2017.

(Bron: vastgesteld addendum beleidsakkoord)

Dit onderzoeksrapport spitst zich toe op punt 4; het benchmarkonderzoek. Een verkenning van de onderzoeksopzet en onderzoeksvragen met raads- en commissieleden vond plaats op 30 maart jl. In de raadsvergadering van 6 april werd vervolgens formeel ingestemd met de onderzoeksopzet en de

onderzoeksvragen. Op basis van dit besluit is de gepresenteerde offerte van bureau Think Public geaccepteerd.

1.2 Inhoud: benchmark en toekomstbestendige UW Samenwerking

1.2.1 Focus van de benchmark: vergelijken op 4 K's

Een benchmark is een vergelijking tussen organisaties waarbij blijkt hoe de eigen organisatie zich verhoudt tot de organisatie waarmee wordt vergeleken. Vanuit de analyse van de gevonden verschillen wordt vervolgens bepaald welke verschillen zich laten verklaren vanuit gemaakte keuzes en welke het gevolg zijn van niet of nauwelijks beïnvloedbare factoren.

Het typische doel van een benchmark is om vast te stellen welke gevolgen verwacht mogen worden door andere keuzes te maken. Ook kan een benchmark dienen om een 'gevoel' te krijgen, of te bevestigen, van de eigen prestaties.

De aspecten waarop wordt vergeleken zijn de aspecten die de eigen organisatie wil kunnen beïnvloeden. In het geval van de UW Samenwerking gaat het dan dus om de doelen waarmee de samenwerking door IJsselstein en Montfoort is aangegaan. In de GR en de bestuurlijke vastlegging van de samenwerking zijn de doelen als volgt omschreven:

Artikel 3: Doel

Het doel van de regeling is een kwalitatief goede en doelmatige uitvoering door de UW Samenwerking van de door de colleges en burgemeesters opgedragen taken.

In het inrichtingsplan uit 2013 worden als doelen benoemd: Kwaliteit, Kwetsbaarheid, Kansen en bestuurskracht. Later werd daar, via een taakstelling op ICT, huisvesting en personele kosten, ook Kostenbesparing aan toegevoegd. Dit leidt tot de zogenaamde 5 K's, die kunnen worden gebruikt om de prestaties van de UW Samenwerking vast te stellen. De bestuurskracht is onderwerp van een apart uitgevoerd bestuurskrachtonderzoek en wordt daarom buiten de reikwijdte van het benchmarkonderzoek gehouden. De overige 4 K's zijn wel meegenomen in het benchmarkonderzoek. Het onderzoek, dat op verzoek van IJsselstein¹ is uitgevoerd, is daarmee dus zowel kwalitatief als kwantitatief van karakter.

1.2.2 Handicaps bij de uitvoering: beperkte informatie over de 4 K's en vergelijkbare verbanden

Hoewel de 4K's een duidelijke plek hebben in de doelstellingen van de UW Samenwerking, is er echter voor aanvang geen nulmeting uitgevoerd op deze vier onderdelen. Ook is gedurende de implementatie niet structureel informatie over de 4 K's verzameld. Er bestaan wel instrumenten om dit te doen, zoals het door de VNG ondersteunde instrument 'Vensters voor bedrijfsvoering'. Echter, noch IJsselstein, noch Montfoort gebruiken dit instrument of andere methodieken om de prestaties van de UW Samenwerking te monitoren. Dat maakt het dus lastiger goede vergelijkingen met andere samenwerkingsverbanden te maken. Daarbij geldt dat voor de andere samenwerkingsverbanden ook niet altijd informatie over de 4 K's voorhanden is (nulmeting plus monitoring).

Een tweede handicap is dat het aantal gemeentelijke samenwerkingsverbanden weliswaar groeit, maar dat het aantal met UW Samenwerking vergelijkbare verbanden nog redelijk beperkt is. De verbanden die we diepgaander hebben bekeken en we als meest bruikbaar als vergelijkingsmateriaal voor de UW Samenwerking beschouwen zijn:

¹ De gemeente Montfoort heeft er voor gekozen om niet deel te nemen in het benchmarkonderzoek (Raad 24 april: 12 tegen en 3 voor)

- Blaricum Eemnes Laren (BEL combinatie)
- Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (BOH)
- Voorschoten-Wassenaar (Werkorganisatie Duivenvoorde)

We hebben een aantal gegevens van deze gemeentelijke samenwerkingsverbanden ontvangen en door middel van een gesprek met sleutelpersonen (secretaris of directeur) een beeld kunnen krijgen van de stand van zaken. In [bijlage I](#) is een beschrijving met een aantal kengetallen opgenomen voor deze samenwerkingsverbanden. De kengetallen maken duidelijk dat, ondanks een aantal overeenkomsten, er duidelijke verschillen zijn met de UW Samenwerking. Dit neemt niet weg dat we de lessen van de genoemde samenwerkingsverbanden hebben benut. We hebben daarbij gekeken naar patronen van succesvolle samenwerking: wat zijn de effecten van bepaalde keuzes en belangrijke randvoorwaarden m.b.t. de 4K's. Deze insteek maakt het mogelijk -ondanks ongelijksoortige cijfers- uitspraken te doen over de feitelijke UW Samenwerking en de potentie die de samenwerking heeft.

1.2.3 Analyse varianten voor een toekomstbestendige UW Samenwerking

Om de hiervoor genoemde redenen concludeerden we dat een klassieke benchmark² met een nadruk op cijfermatige vergelijkingen onvoldoende basis en perspectief biedt voor bruikbare antwoorden over de toekomstbestendigheid van de UW Samenwerking. Daarom kozen we voor een andere insteek: het uitwerken van een drietal varianten dat samenhangt met de nu meest logisch voorliggende keuzeopties voor de UW Samenwerking. De informatie en ervaringen van de hierboven genoemde samenwerkingsverbanden en andere studies naar ambtelijke fusies hebben we daarbij benut om de aannames in de drie varianten te onderbouwen. De varianten zijn:

Variante I: Potentie UW samenwerking (Doorpakken)

In deze variant staat centraal het beoordelen van de potentie die de UW Samenwerking heeft, los van hoe deze sinds 2014 feitelijk is verlopen. Deze variant moet antwoord geven op de vraag of de UW Samenwerking zoals deze was ontworpen en voorzien in principe wel meerwaarde voor IJsselstein kan opleveren. Met andere woorden: wat waren of zijn de mogelijkheden van de UW Samenwerking in een optimaal scenario? Daarmee kan de variant niet alleen laten zien wat mogelijk was geweest in de periode 2015-2017, maar ook wat de potentie voor komende jaren nog steeds is als nu in 2017 op kritische succesfactoren wordt doorgepakkt.

Variante II: Feitelijke UW samenwerking (Doorgaan)

In deze variant wordt geschetst hoe de UW samenwerking feitelijk is verlopen en ingevuld in de afgelopen periode en wat daarvan de effecten zijn geweest. Daarbij wordt ook meegenomen de te verwachten invloed van bestuurlijke besluiten die recent zijn genomen voor de toekomst. De variant moet daarmee een beeld geven van kritische factoren rond de 4 K's en of de nog te verwachten effecten van recent genomen besluiten voldoende zijn om zonder aanvullende interventies door te gaan met de UW Samenwerking.

Variante III: IJsselstein zonder UW samenwerking (Doorknippen)

Om scherpte te krijgen in de strategische keuzes, is tot slot een variant uitgewerkt waarin een situatie van IJsselstein zonder UW Samenwerking wordt geconstrueerd. Hoe zou het zijn als IJsselstein deze samenwerking niet was aangegaan en wat waren de belangrijkste verschillen geweest met de feitelijke situatie? Het antwoord op deze vraag kan voeding geven aan een eventuele keuze om deelname aan de UW samenwerking te beëindigen en als IJsselstein een eigen koers te gaan varen. Bij deze variant wordt ook aandacht besteed aan de effecten van een mogelijke ontvlechting.

² Zie [Bijlage II](#): Notitie projectgroep Benchmark aan bestuurlijk opdrachtgever, juli 2017

Bij alle drie hierboven genoemde varianten zijn analyses gemaakt op de volgende aspecten:

- Gevolgen voor kosten en baten (kwantitatief)
- Effecten in termen van kwaliteit, kwetsbaarheid, kansen (kwalitatief)
- Welke randvoorwaarden ('boodschappenlijstje') gelden daarbij?
- Wat kan worden gezegd over de verdeelsleutel?

In de eerste drie punten zijn de 4 K's terug te vinden. De vraag over de verdeelsleutel is relevant, omdat het een samenwerkingsverband betreft, waarin de verdeling van kosten een relevant aandachtspunt is in relatie tot het gebruik dat daartegenover staat.

1.3 Proces: inrichting en toetsing

In de begeleiding van het onderzoek is veel aandacht besteed aan de kwaliteit van onderbouwingen en onafhankelijkheid. Er is gewerkt met een projectgroep, een stuurgroep en een onafhankelijke toetsende partij:

- De projectgroep heeft het daadwerkelijke onderzoek verricht, bestaande uit een combinatie van twee externe onderzoekers en medewerkers van de UW Samenwerking. De externe onderzoekers zijn Ard Schilder en Mario van 't Wout, die beiden ruime ervaring hebben met onderzoek, advies en implementatie van shared service centra en ambtelijke samenwerking. Van de eigen medewerkers hebben de concernadviseur UW samenwerking, de concernadviseur financiën en planning en control en de voormalig programmamanager doorontwikkeling deelgenomen aan de projectgroep, met als rol om feitelijke data en documenten te ontsluiten.
- De stuurgroep heeft de rol vervuld om het onderzoeksproces kritisch te volgen en waar nodig bij te sturen in de verdere uitvoering. Wethouders Van den Berg en Van Beukering-Huijbregts hebben namens het college van IJsselstein zitting gehad in de stuurgroep als bestuurlijk opdrachtgever. In de stuurgroep heeft ook een vertegenwoordiger van Rijnconsult deelgenomen, die een onafhankelijke toetsende rol heeft vervuld ten aanzien van de aanpak en uitkomsten van het onderzoek. De opmerkingen van Rijnconsult zijn verwerkt in dit rapport. Tot slot heeft de (interim) gemeentesecretaris van IJsselstein deelgenomen, eveneens vanuit een toetsende rol.

2 Belangrijke begrippen en aandachtspunten in het onderzoek

Voordat we een verdere beschrijving geven van de drie varianten die we in hoofdstuk 1 noemden, behandelen we in dit hoofdstuk begrippen die belangrijk zijn voor onderzoek naar gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het gaat deels om begrippen die betrekking hebben op de kosten en baten van dergelijke verbanden en deels om kwalitatieve aspecten:

- Meerkosten van een 'derde' organisatie (structureel)
- Realiseren schaalvoordelen door harmonisatie en standaardisatie (structureel)
- Transitiekosten: kosten die nodig zijn om te komen tot harmonisatie en standaardisatie (incidenteel)
- Friciekosten: kosten van boventaligheid, leegstand etc. (incidenteel)
- Kostentoe rekening (relatie met verdeelsleutel)
- Vertrouwen en gezamenlijk perspectief

Deze begrippen werken we in dit hoofdstuk verder uit, waarbij informatie uit onderzoeken naar andere samenwerkingsverbanden is benut.

2.1 De meerkosten van een derde organisatie

Bij een gemeentelijk samenwerkingsverband zoals de UW Samenwerking, ontstaat een 'derde' organisatie: naast de deelnemende gemeenten is dat de nieuwe fusie-organisatie, die taken gaat uitvoeren voor de deelnemende gemeenten. Die fusie-organisatie kan de gehele ambtelijke organisatie omvatten (ambtelijke fusie) of een deel daarvan (samenvoeging bepaalde taken zoals bedrijfsvoeringstaken). Er ontstaan sturingsrelaties tussen de deelnemende gemeenten en de fusie-organisatie. De bediening van twee gemeenten via een gedeelde ambtelijke organisatie vraagt afstemming in de werkzaamheden, die tijd en kosten met zich meebrengt. Het is belangrijk hier expliciet rekening te houden, omdat het de opgave inhoudt om deze in de samenwerking meer dan te compenseren, om ook netto voordeel te behalen.

In een brede studie door Seinstra Van de Laar die in 2016 is uitgebracht (zie ook **bijlage III**), worden de afstemmingskosten van ambtelijke fusies becijferd op ongeveer 3%. De gemeenten die een ambtelijke fusie aangaan krijgen nieuwe rollen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de organisatie waarbinnen de samenwerking vorm krijgt. Denk aan het bestuurlijk opdrachtgeverschap richting de ambtelijke fusieorganisatie en het bewaken van afspraken over de gezamenlijke uitvoering. Ook de samenwerkingsorganisatie zelf is genoodzaakt om extra administratie- en coördinatielast te dragen.

Bureau Berenschot stelt in een rapport van 2015 - opgesteld in opdracht van de ambtelijke fusieorganisatie Duivenvoorde - dat de omvang van de overheadtaken als gevolg van het feit dat er niet voor één maar voor meerdere organisaties wordt gewerkt, duidelijk stijgt. Op basis van de uitgevoerde analyse komt Berenschot op een percentage van 15%. Wanneer deze stijging van overheadtaken over de gehele (overhead en primair proces) organisatie wordt verdeeld is de omvang van de afstemmingskosten niet de door Seinstra Van de Laar becijferde 3% maar bijna 5% (een derde van 15%, omdat overhead gemiddeld ongeveer een derde van de totale formatie is). Voor één gemeente met vergelijkbare omvang (aantal inwoners) als de twee UW gemeenten samen (circa 50.000 inwoners) geldt dat door Berenschot wordt gerekend met een overhead van 31,9%. Als de organisatie niet één maar drie organisaties bedient (zoals bij Duivenvoorde en de UW Samenwerking: twee gemeenten en de gezamenlijke werkorganisatie) stijgt dat aandeel naar 36,8% overhead. Per saldo meerkosten van ongeveer 5%-punt.

Vanuit onze gesprekken met de Werkorganisatie Duivenvoorde werd bevestigd dat men zich duidelijk herkende in de door Berenschot geleverde cijfers.

De meerkosten voor afstemming bij ambtelijke fusies wordt veroorzaakt door de volgende elementen:

- Er is overleg nodig voor de dagelijkse afstemming van 'vraag' en 'aanbod' van diensten. Vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten en de fusieorganisatie moeten hier tijd voor inruimen. Het gaat dan niet alleen om de afstemming tussen 'opdrachtgevende gemeenten' en opdrachtnemende fusie-organisatie, het gaat ook om afstemming tussen de deelnemende gemeenten. Het hebben van verschillende besturen (raden en colleges) met verschillende voorkeuren, maakt dit nodig.
- Van en naar de samenwerkingsorganisatie vinden reisbewegingen plaats die, naast de reiskosten, ook leiden tot een verlies van productieve uren (een kwartier per week leidt al tot 0,7% verlies).
- De afspraken die de samenwerkende gemeenten maken over de taken en inzet van de samenwerkingsorganisatie, moeten gemonitord worden. Bij een eenvoudige organisatie blijven deze meestal impliciet, maar wanneer de ambtelijke capaciteit verdeeld wordt over meerdere partijen, wordt het verzakelijken van deze afspraken een belangrijk instrument. Voor de gemeenten om op het juiste moment over de juiste capaciteit(en) voor de eigen gemeente te kunnen beschikken. Maar ook voor de samenwerkingsorganisatie om de claim op capaciteit en prioriteit te kunnen beheersen.
- De bedrijfsvoering dient ingericht te worden op het hebben van meerdere afnemers. Naast de initiële inrichting geldt dat het gebruik van de aldus ingerichte bedrijfsvoering complexer is.
- De samenwerkingsorganisatie krijgt net als de gemeenten die zij bedient, ook zelf te maken met alle bestaande landelijke en lokale wet- en regelgeving; denk dan bijvoorbeeld aan:
 - Een eigen Planning & Control (P&C) cyclus met alle bijbehorende P&C producten: kadernota, begroting, jaarrekening, bestuurlijke rapportages, accountantscontroles AO/IC etc.
 - Eigen politieke sturingsrelatie naar het dagelijks en het algemeen bestuur. Los van de bestuurlijke inzet daarop dienen vanuit de samenwerkingsorganisatie en de gemeenten alle bijeenkomsten ook ambtelijk voorbereid te worden.
 - BTW- administratie is ook van toepassing op onderdelen van de bedrijfsvoering die daarvoorheen buiten vielen.

De kosten (formatie en middelen) van de hierboven genoemde zaken zijn de kosten van samenwerking. Wanneer de benodigde formatie en middelen daarvoor niet aanvullend geraamd worden, dan geldt dat deze moeten worden 'uitgenomen' uit of anders impliciet ten koste gaan van de voor de gemeenten beschikbare formatie en middelen voor andere werkzaamheden van de ambtelijke fusie-organisatie zoals de levering van diensten.

2.2 Het belang van harmonisatie/standaardisatie voor de 4 K's

Om de in paragraaf 2.1 genoemde meerkosten te beperken, is het van belang dat gemeenten die deelnemen aan een ambtelijke fusieorganisatie, hun 'vraag' naar diensten zoveel mogelijk harmoniseren en standaardiseren. Pas dan kunnen namelijk de schaalvoordelen worden bereikt op de 4K's:

- Kostenvoordelen ontstaan alleen als werkzaamheden vaker op eenzelfde manier kunnen worden gedaan, waardoor met relatief minder mensen dezelfde of meer diensten kunnen worden verleend (besparing op formatiekosten) en richting externe partijen kostenvoordelen zijn te behalen (zoals inkoopvoordelen);
- Door harmonisatie en standaardisatie ontstaat een schaal die ruimte biedt voor specialisatie, kwaliteitsverbetering en het aannemen van mensen met bepaalde competenties. Door uit te gaan van dezelfde werkwijzen neemt ook het risico op fouten door verschillende werkwijzen af. In het proces van harmonisatie en standaardisatie wordt vaak ook een kwaliteitsimpuls doorgevoerd in bestaande werkprocessen;

- Door samen te werken en gelijksoortige diensten te vragen en bieden, is het makkelijker en goedkoper om 'achtervang' te organiseren dan in de eigen organisatie. Dit via eigen mensen of de inhuur van externen. Dit vermindert de kwetsbaarheid die in kleine(re) organisaties vaak bestaat rond 'eenpitter' functies.
- De schaalvoordelen van geharmoniseerde en gestandaardiseerde dienstverlening, biedt ook kans aan medewerkers om op meerdere plekken, voor verschillende 'klanten' werkzaam te zijn en zich door te ontwikkelen in het eigen vakgebied of taak.

Op het moment dat in de dienstverlening van een ambtelijke fusieorganisatie maar beperkt wordt geharmoniseerd en gestandaardiseerd, zullen de meerkosten omschreven in paragraaf 2.1 hoger zijn dan wanneer dit wel wordt gedaan: doordat er geen gelijke manier van werken is, is meer (ad hoc) overleg en afstemming nodig over de dienstverlening van de fusie-organisatie aan de deelnemende gemeenten.

Een belangrijke kanttekening met betrekking tot harmonisatie en standaardisatie is dat er altijd bepaalde onderdelen zijn waarvoor dit niet goed mogelijk is. Denk bijvoorbeeld aan de ondersteuning van bestuurders. Een wethouder van een kleinere gemeente kan niet toe met ondersteuning 'naar rato van het inwonersaantal'. Een wekelijks gesprek met een bestuursadviseur duurt in een kleine gemeente net zo lang als in een grotere gemeente. Daarnaast kunnen er politieke gevoeligheden zijn rond bepaalde productspecificatie of werkprocessen, bijvoorbeeld omdat een bestuurder heeft toegezegd dat een fusie niks zal wijzigen in de manier waarop burgers gewend zijn te worden bejegend. Om te zorgen dat op deze gebieden maatwerk en gelijkwaardige dienstverlening mogelijk is, is het nodig op andere gebieden zoveel mogelijk harmonisatie en standaardisatie toe te passen.

Harmonisatie en standaardisatie zijn niet alleen iets dat binnen de organisatie op het niveau van werkprocessen moet plaatsvinden, maar vraagt ook een duidelijke en eenduidige sturing op bestuurlijk niveau. Hiertoe behoort de bereidheid om bestuurlijk 'maatwerk' te beperken.

Tot slot enkele opmerkingen over schaalvoordelen en takenpakket van de ambtelijke fusie-organisatie:

- Het realiseren van samenwerkingsvoordelen (5K's) is voor UW samenwerking niet mogelijk bij samenwerking op onderdelen waarvoor geldt dat zij deze alleen worden verricht voor één van de twee gemeenten. Ook harmonisatie van het takenpakket is dus een aandachtspunt.
- Elke extra taak die binnen de samenwerking wordt ingebracht leidt tot een vergroting van de coördinatie en afstemmingslast die een 3^{de} organisatie met zich meebrengt (hiervoor al vastgesteld op 5%). Het vergroot daarmee dus de opdracht om te besparen. Indien taken worden ingebracht waarop harmonisatie en standaardisatie niet mogelijk is dan worden door de toegenomen afstemmingslasten feitelijk extra kosten de organisatie binnengebracht.

2.3 Transitie- en frictiekosten

De meerkosten van afstemming en schaalvoordelen van harmonisatie en standaardisatie zijn structurele effecten. Naast deze onderdelen zijn er twee andere incidentele kostenposten die belangrijk zijn om in de beoordeling van een samenwerkingsverband mee te nemen:

Transitiekosten

Dit zijn de kosten die moeten worden gemaakt om de samenwerking te implementeren en daadwerkelijk tot stand te brengen. Tot de transitiekosten kunnen worden gerekend alle kosten die na een genomen besluit gemaakt moeten worden om een werkende fusie-organisatie te krijgen. De daadwerkelijke inrichting vormgeven hoort daarbij – er vanuit gaande dat bij het besluit een inrichtingsplan is gemaakt – maar ook de tijd en kosten van het harmoniseren en standaardiseren

van werkwijzen. In de praktijk is de ervaring dat het normaal twee tot drie jaar duurt voordat de transitiefase is afgerond. In deze periode moet er tijd en financiële middelen worden geïnvesteerd om de daadwerkelijke inrichting en harmonisatie/ standaardisatie te realiseren. Pas na deze periode kunnen de verwachte schaalvoordelen worden gerealiseerd, mits de inrichting en harmonisatie/standaardisatie ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

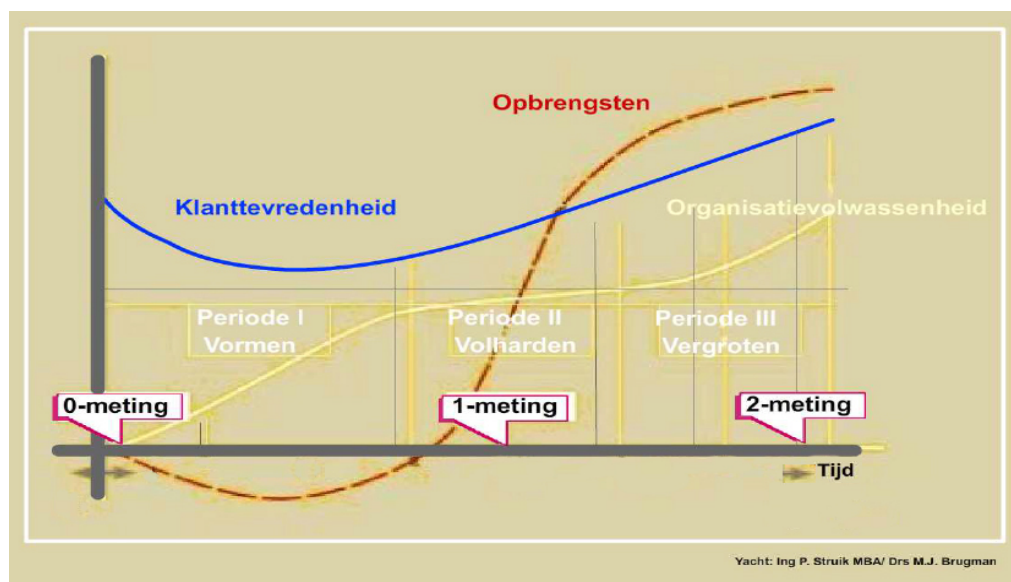
Frichtiekosten

Dit zijn kosten die voortkomen uit het niet meer gebruik (hoeven) maken van medewerkers, kantoorruimten en materieel, terwijl er nog wel doorlopende financiële verplichtingen zijn ten aanzien van die medewerkers, kantoorruimten of materiaal. Medewerkers kunnen boventallig worden door overlap in functies of het niet mee kunnen of mee willen gaan naar de nieuwe organisatie. Door bundeling van medewerkers kan kantoorruimte leeg komen staan en materieel overbodig worden. De kosten die hieraan zijn verbonden – sociaal plan, wachtgeld, leegstand, versneld afschrijven, zijn frictiekosten.

De twee hierboven genoemde type kosten zijn incidenteel van aard, in de zin dat ze in de praktijk voor het grootste deel maar een paar jaar (2 tot 3) bestaan. De transitie is dan meestal voltooid en voor de frictiekosten kan dan meestal een oplossing zijn gevonden en ingecalculiseerd. Wel kunnen er dan nog ontwikkelkosten blijven, maar die zijn er bij iedere organisatie, gefuseerd of niet.

Het bestaan van transitie- en frictiekosten maakt dat bij het tot stand brengen van een ambtelijke fusie de 'kost uitgaat voor de baat'. De schaalvoordelen – structureel – komen pas na een paar jaar, de kosten moeten meteen worden gemaakt. Dit leidt ertoe dat per saldo de eerste paar jaar er een verslechtering optreedt in termen van de 4K's en pas daarna een per saldo verbetering. Figuur 1 laat dit grafisch zien. De per saldo opbrengsten – rode stippellijn – worden pas na enkele jaren positief en gelet op de initiële transitiekosten wordt het break-even punt zelfs nog later bereikt. In figuur 1 is een blauwe lijn van klanttevredenheid opgenomen, die kan worden gezien als een indicatie van de ervaren kwaliteit. Ook die toont in de figuur eerst een verslechtering, waarna pas na langere tijd een verbetering te zien is ten opzichte van de startsituatie (0-meting) Dit hangt nauw samen met de transitiefase en de veranderingen die daarin moeten worden vormgegeven.

Figuur 1 Kosten en opbrengsten van samenwerking in de tijd



Bron: Yacht, Struik & Brugman

Samenwerking kent dus een invoeringsfase, die geduld vraagt en tegelijk voldoende financiële middelen en capaciteit en sturing op de voortgang binnen die invoeringsfase.

Daarnaast is goed om te beseffen dat bij schaalvoordelen de kosten van dienstverlening voor de deelnemers aan samenwerking in absolute zin nog steeds kunnen stijgen, alleen minder dan wanneer deelnemers alleen blijven opereren. Hier valt te denken aan de stijgende kosten van het voldoen aan wettelijke normen en de stijgende kosten van ICT. In dit geval leidt samenwerking tot kostenbeheersing, niet tot kostenbesparing.

2.4 Kostentoedeling

Een belangrijk vraagstuk ten aanzien van de kosten van ambtelijke samenwerking is hoe deze worden verdeeld over de deelnemende partijen.

De noodzaak om kosten toe te delen

De kosten die gemaakt worden om de dienstverlening aan de gemeenten te realiseren dienen op een voor beide partijen acceptabele wijze verdeeld te worden. Binnen één gemeentelijke organisatie wordt dit bijna als vanzelf geregeld: alle kosten worden gemaakt ten behoeve van de dienstverlening aan de eigen organisatie. Alleen wanneer er diensten worden verleend aan anderen die kunnen worden doorberekend (contracten, maar bijvoorbeeld ook leges) is het nodig om de gemaakte kosten toe delen aan de geleverde diensten. In een samenwerkingsorganisatie is dat anders en dienen alle gemaakte kosten toebedeeld te worden.

Grondslagen voor kostentoedeling

De achterliggende wens bij kostentoedeling is in de regel om de kosten te verdelen op basis van het gebruik van de geleverde diensten; de gebruiker betaalt. De gedachte daarachter is dat de gemaakte kosten direct samenhangen met de omvang van de afgenomen dienstverlening.

Vanuit praktisch oogpunt wordt vaak gekozen voor een grofmazige kostenverdeelssystematiek, zoals aansluiting bij de omvang van een gemeente op basis van inwonersaantallen. Dat levert een uiterst eenvoudige berekening op: inwoneraantallen zijn beschikbaar en er hoeft niet gekeken te worden naar het feitelijk gebruik van de dienstverlening.

Een kostenverdeling kan ook gedetailleerder worden onderbouwd, zoals op basis van de uitkomsten van tijdschrijven. Medewerkers van de samenwerkingsorganisatie leggen vast hoeveel tijd ze hebben besteed aan het leveren van diensten aan elk van de organisaties. Dat geeft al meer inzicht en laat zien hoeveel uren inzet er voor elk van de organisaties wordt geleverd.

Het toedelen op basis van ureninzet zegt vooral veel over de met de dienstverlening samenhangende input. Het zegt echter niet veel over het resultaat van die inspanning (output). Om die reden wordt de grondslag voor de kostentoedeling soms gezocht in meer output gerelateerde variabelen. Er kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aantal uitgegeven paspoorten, het aantal behandelde WABO-aanvragen of, als het de eigen bedrijfsvoering betreft: het aantal verwerkte facturen, het aantal werving en selectietrajecten of salarismutaties. Voor de afnemer van de producten wordt daarmee duidelijk welke waar men voor het geld krijgt. Naarmate de variabelen directer samenhangen met de afgenomen producten is de kostentoedeling meer accuraat. Eén van de redenen waarom het wenselijk is om processen te standaardiseren is gelegen in het feit dat op die manier het aantal te meten variabelen beperkter is dan wanneer er in één organisatie feitelijk twee verschillende processen plaatshebben. De kosten van monitoring dienen op die manier maar eenmaal gemaakt te worden.

Kostentoedeling als basis van vertrouwen

De gemeentelijke organisaties willen de aan hen toebedeelde middelen zoveel mogelijk inzetten om hun maatschappelijke taken en rollen te vervullen. Daarbij is de wens om met zo beperkt mogelijke middelen een maximaal resultaat voor de eigen gemeente te boeken; de middelen zijn immers

beperkt. Daarom zijn gemeenten kritisch op de juistheid van de kostentoedeling; men wil alleen betalen voor de aan de eigen gemeente geleverde diensten.

Tegelijkertijd neemt het ook kosten (tijd en systemen) met zich mee om de precies geleverde output vast te stellen. Daarbij geldt ook nog: onjuiste kostentoedelingen zullen zich, zeker naarmate er meerdere diensten worden gedeeld, vaak ook onderling opheffen. Het is voor een juiste kostentoedeling daarom vooral van belang om goed vast te stellen welke variabelen een juiste indicatie geven van het gebruik zodat dit gemeten *kan* worden. Zo betalen de gemeenten voor wat ze krijgen én kunnen ze dat aan de hand van de objectieve gegevens *desgewenst* ook zelf vaststellen. Zo ontstaat inzicht én vertrouwen dat men voldoende waar krijgt voor de kosten die men heeft.

Kostentoedeling als basis van sturing

Als het gebruik bepalend is voor de kosten die aan de gemeenten toebedeeld worden, dan biedt dat de gemeenten dus ook de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op deze kosten, bijvoorbeeld door hun eigen gebruik te beperken. Ook geeft het binnen de opdrachtgever/opdrachtnemer relatie meer duidelijkheid over de effecten van keuzes die worden gemaakt in termen van benodigde middelen of te stellen prioriteiten.

2.5 Vertrouwen en gezamenlijk perspectief

Boven de 5K's, de kostentoedelingssystematiek en harmonisatie/standaardisatie, is een belangrijke algemene randvoorwaarde voor succesvolle samenwerking dat deelnemers vertrouwen hebben in elkaar en een gedeeld perspectief op de toekomst. Vertrouwen en gedeeld perspectief komen in veel studies – bijvoorbeeld in een recente studie van Korsten (2017) - naar boven als basisvoorwaarden voor ambtelijke samenwerking. Zij worden bevorderd door:

- Gelijk denken over de belangrijkste bestuurlijke doelstellingen van de ambtelijke fusie;
- Gedeelde strategische agenda op bestuurlijk niveau, met zelfde inhoudelijke prioriteiten en gelijksoortige voorkeuren in samenwerkingspartners;
- Gedeeld eindbeeld over de in gang gezette samenwerking;
- Gedeeld beeld over het bestuurlijk en organisatorisch model voor de vormgeving van de samenwerking;
- Een gedeelde overtuiging dat de samenwerking de beste manier is om de eigen en gezamenlijke doelen te realiseren;
- Een persoonlijke 'klik' tussen sleutelfiguren in het proces;
- Voldoende continuïteit in sleutelposities die de samenwerking 'dragen';
- Open communicatie en goede informatievoorziening aan de betrokken besturen en ambtelijke opdrachtgevers;
- Bereidheid om concessies te doen: samenwerking vraagt 'geven' naast 'nemen';
- Gevoel dat kosten en baten eerlijk zijn verdeeld (zie vorige paragraaf)

De hiervoor genoemde punten bepalen de context waarin aan kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid, kansen en bestuurskracht kan worden gewerkt. Ze vormen de randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking en krijgen als zodanig ook aandacht in de drie varianten die hierna worden beschreven.

3 Variant I: Potentie UW samenwerking (Doorpakken)

3.1 UW Samenwerking in een optimaal scenario: doorpakken op plannen

Deze variant beschrijft de situatie waarin de UW samenwerking optimaal gebruik maakt van het aanwezige potentieel van samenwerking. Voor een groot deel komt deze situatie overeen met de organisatie zoals beschreven in het inrichtingsplan waarbij er op onderdelen, vooral als het gaat om bestuurlijk/ambtelijke aansturing, aanvullende maatregelen worden meegenomen om de UW Samenwerking optimaal te laten verlopen. Deze aanvullende maatregelen sluiten aan op de begrippen en aandachtspunten die in hoofdstuk 2 aan bod kwamen.

Kenmerkende eigenschappen

Voor de variant “potentie UW Samenwerking” gaan we qua vormgeving uit van het volgende:

- De UW Samenwerking is een Gemeenschappelijke Regeling (GR) met een Algemeen en Dagelijks Bestuur (AB en een DB). Dit conform de oorspronkelijke besluitvorming en daadwerkelijke realisatie.
- Alle medewerkers zijn in dienst van de UW Samenwerking, die een eigen rechtspersoon is (GR). Dit is ook conform de oorspronkelijke besluitvorming en daadwerkelijke realisatie.
- De UW Samenwerking werkt als een regie-organisatie, waarbij uitvoerende taken zoveel mogelijk extern zijn belegd. De UW-organisatie vervult alleen de KCC (Klant Contact Centrum) taken van de beide gemeenten, de bestuursondersteuning, beleidsontwikkeling en eigen bedrijfsvoering. Het zijn van regie-organisatie is conform de oorspronkelijke besluitvorming, maar in de praktijk maar deels gerealiseerd. Hier wijkt Variant I dus af van de feitelijke situatie (Variant II)
- Processen en systemen binnen de UW-organisatie zijn maximaal geharmoniseerd en gestandaardiseerd voor de beide deelnemende gemeenten:
 - Binnen de bedrijfsvoering van de UW samenwerking als onderdeel van de opdracht aan de directie (in de praktijk ook grotendeels gerealiseerd);
 - In de keuzes voor externe taakuitvoering van de beide gemeenten, waarbij zoveel als wettelijk mogelijk is wordt gewerkt met dezelfde verbonden partijen (in praktijk niet gerealiseerd);
 - Bij de inrichting van het bestuurlijk opdrachtgeverschap van de beide gemeenten, waarbij, met respect voor de lokale autonomie, door bestuurders steeds wordt gestreefd naar maximale gezamenlijkheid in het opdrachtgeverschap (in praktijk niet gerealiseerd).
- Om integraliteit en samenwerkingsvoordeel te maximaliseren en prioritering van werkzaamheden in lijn te brengen met de gemaakte afspraken wordt de ambtelijke organisatie (alleen) aangestuurd door de directie van UW samenwerking. Dat wijkt af van de praktijk, waar zowel ambtelijk (via de eigen gemeentesecretaris) als bestuurlijk (via de eigen collegeleden) direct wordt gestuurd op de werkorganisatie.
- Uitgangspunten kosten:
 - De structurele kosten van de 3^{de} organisatie zijn opgenomen in de begroting. Dit wijkt af van de feitelijke situatie.
 - Er wordt een incidentele investering (transitiekosten) gedaan voor zaken als het geharmoniseerd en gestandaardiseerd inrichten van het opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap en de kosten/batenverdeling gewijzigd in te richten. Ook dit is in de feitelijke situatie niet gerealiseerd.
 - Er zijn geen frictiekosten gemoeid met de transitie: conform de oorspronkelijke besluitvorming wordt er vanuit gegaan dat alle medewerkers van Montfoort en IJsselstein mee overgaan naar de nieuwe organisatie en leegstand en overbodig materieel maar beperkt plaatsvinden (klein in omvang of snel elders te benutten).

- Er worden geen personele taakstellingen opgelegd in de transitiefase en op termijn alleen als harmonisatie en standaardisatie ver genoeg zijn doorgevoerd om schaalvoordelen te kunnen behalen. De taakstelling waartoe is besloten in 2015 en die vanaf 2017 effect heeft, wordt in deze variant ongedaan gemaakt.
- Kosten worden gedeeld op basis van vaste verdeelsleutels, welke zijn gebaseerd op feitelijk gebruik van bedrijfsmiddelen. Monitoring vindt plaats om de juistheid van de gemaakte veronderstellingen (periodiek) te toetsen en het vertrouwen van de gemeenten te ondersteunen, niet om tot op de procent nauwkeurig vast te stellen. Dit is in de feitelijke situatie niet gebeurd.

3.2 De gevolgen voor de 4 K's: investeren en strakker sturen leidt tot voordeel

De effecten van variant I op de 4 K's zijn ingeschat op basis van analyses en uitkomsten van andere breedte studies en de eigen case studies naar Duivenvoorde, BOH, BEL e.a. Deze effecten zijn hieronder samengevat in tabel 1 en worden daarna verder toegelicht. De effecten zijn bepaald ten opzichte van de situatie IJsselstein 'stand alone', zoals die was voorafgaand aan de UW Samenwerking. De uitgebreidere achterliggende cijfers zijn te vinden in **bijlage IV**. Belangrijke kanttekening is dat we in de berekeningen hebben gefocust op de grootste kostenpost waar ook het meest duidelijk de genoemde effecten op van toepassing zijn: personele lasten. Mogelijk dat daarmee de genoemde getallen conservatief zijn, maar dat geldt dan zowel aan de baten- als kostenkant.

Tabel 1 Effecten op 4 K's in variant I (bedragen x € 1.000, -)

	Variant I Doorpakken
structurele kosten	340
structurele baten	790
Structureel effect Kosten	-450
Incidentele investering/kosten	850
Kwaliteit	+
Kwetsbaarheid	+
Kansen	+

Kosten

In het bovenste deel van tabel zijn de geraamde kosten en baten opgenomen van variant I. De toelichting op de getoonde bedragen (x € 1.000, -, afgerond op tienduizenden) is als volgt:

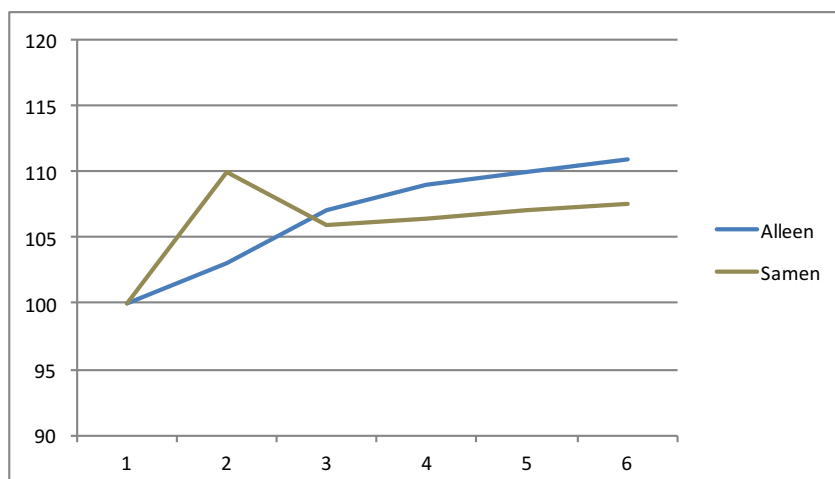
- De structurele kosten van € 340.000, - zijn bepaald door uit te gaan van structurele afstemmingskosten van 5% door het ontstaan van een derde organisatie. Dit percentage is gebaseerd op een benchmark die door Berenschot is uitgevoerd in opdracht van het samenwerkingsverband Duivenvoorde. De 5% is toegepast op de totale vaste loonkosten van het IJsselsteinse deel van de 'wendbare' organisatie van de UW Samenwerking, die afgerond € 6.790.000, - is. De loonkosten zijn veruit de grootste kostenpost van de UW Samenwerking en van deze kostenpost zijn vrij nauwkeurig gespecificeerde bedragen beschikbaar. Afstemmingskosten hebben vooral effect op de personeelskosten. In een situatie dat IJsselstein niet in de UW Samenwerking was gestapt, zouden deze kosten er niet zijn geweest.
- Tegenover structurele kosten staan structurele baten van € 790.000, -. Deze zijn bepaald door per takencluster te kijken naar potentiële schaalvoordelen door harmonisatie en standaardisatie:
 - Voor beleidsfuncties is flink voordeel te halen door het 'ontdubbelen' van functies. In plaats van twee keer, hoeft nog maar een keer beleid te worden ontwikkeld en

geformaliseerd. De voordelen zijn op basis van eigen ervaringen in andere regio's geraamd op 25% van de beleidsfuncties. Dit leidt tot een structureel voordeel van € 530.000, - op dit onderdeel.

- Op de bedrijfsvoering zijn ook schaalvoordelen te behalen, waarbij is uitgegaan van een percentage van 11%. Dit percentage is gebaseerd op gedetailleerde cijfers van Servicepunt 71, een van de eerste shared service centra (SSC's) voor gemeenten. Het percentage van 11% is toegepast op de geraamde loonkosten van bedrijfsvoeringsfuncties (35% van het totale aantal fte). Dit leidt tot een structureel voordeel van € 260.000, -.
- Op de uitvoeringstaken zijn geen schaalvoordelen berekend, omdat in deze variant wordt verondersteld dat deze taken extern worden belegd, met als uitgangspunt – gelijk aan de USP trajecten-dat ze dan in ieder geval niet duurder mogen zijn. Met andere woorden: voor de uitvoerende functies is uitgegaan van budget neutraliteit, wat een conservatieve raming is. In de praktijk zal bij externe uitbesteding de inzet zijn om ook daar kostenvoordelen te behalen.
- Conform de beschreven eigenschappen in paragraaf 3.1 is geen sprake van frictiekosten, maar wel van transitiekosten. De transitiekosten zijn in tabel 1 als incidentele investering/kosten opgenomen. Op basis van ervaringen en cijfers van andere regio's gaan we uit van een percentage van 12,5% van de totale loonkosten van het regiedeel van de UW-formatie. Het gaat immers vooral om de kosten van het tussen medewerkers afstemmen van werkprocessen. Het totaal aan transitiekosten komt dan uit op € 850.000, -. Deze zijn tijdelijk van karakter en omdat de afstemming tijd kost zal dit bedrag in de praktijk in de begroting worden verdeeld over 2 of 3 jaar.

Samenvattend zijn de effecten op de kosten dat er ten opzichte van de situatie IJsselstein stand alone per saldo een structureel voordeel van € 450.000, - is (€ 790.000, - minus € 340.000, -). Hier staat een incidenteel nadeel van € 850.000, - tegenover dat, uitgaande van het structurele voordeel zich dus na 2 jaar terugverdient. Vanaf jaar drie is er een voordeel. De sturing op het realiseren van deze besparingen vindt plaats door directie en bestuur van de UW Samenwerking. Dit levert een beeld op zoals hieronder getoond in figuur 2:

Figuur 2 Kostenontwikkeling UW variant I t.o.v. IJsselstein stand alone



Bovenstaande figuur had de situatie kunnen zijn vanaf 2014 of kan alsnog de situatie worden als nu wordt besloten tot een strakkere en consequente sturing op harmonisatie en standaardisatie en wordt geïnvesteerd in een transitietraject daar naartoe.

Belangrijke kanttekeningen bij de hierboven genoemde bedragen zijn:

- De kosten van de 3^{de} organisatie (voor IJsselstein € 340.000,-) worden in deze variant dus expliciet opgenomen in de begroting. Deze kosten zijn in de feitelijke UW Samenwerking niet expliciet meegenomen (zie variant II), maar worden indirect wel gemaakt of 'gevoeld'. Zij manifesteren zich in de vorm van de noodzaak tot de extra inhuur van derden en/of een 'uitname' op de voor de beide gemeenten benodigde capaciteit voor de dienstverlening.
- Bij de berekeningen in variant I is de taakstelling waartoe in 2015 is besloten ongedaan gemaakt. Dit nadeel is echter niet apart meegenomen, omdat inmiddels in de feitelijke UW Samenwerking al is besloten deze taakstelling terug te draaien.
- De investering van € 850.000,- komt bovenop de kosten die tot nu toe zijn gemaakt. Het zijn kosten die alsnog moeten worden gemaakt als IJsselstein nu besluit voor deze variant. Eerdere kosten die zijn gemaakt zijn in deze optiek 'correctiekosten' en 'extra afstemmingskosten' die niet hebben geleid tot een transitie naar harmonisatie en standaardisatie.

Kwaliteit, kwetsbaarheid en kansen

Doordat in variant I wordt geïnvesteerd in het transitietraject en daadwerkelijk zo veel mogelijk van de dienstverlening wordt geharmoniseerd en gestandaardiseerd, zijn naast het kostenvoordeel ook verbeteringen te verwachten op de overige K's. Zie hiervoor de eerder gemaakt opmerkingen in paragraaf 2.2. Door de harmonisatie en standaardisatie ontstaat nu daadwerkelijk een grotere schaal, die ruimte biedt voor investeringen in en ontwikkeling van kwaliteit, specialisatie en werkprocessen. Ook achtervang is makkelijker en efficiënter (zonder inhuur) te organiseren en de UW-organisatie biedt medewerkers meer kans om te wisselen van takenpakket of zich juist te specialiseren in een taak voor beide gemeenten.

3.3 Randvoorwaarden bij variant I: uitgebreid boodschappenlijstje

De hoofdconclusie van variant I tot nu toe is, dat de UW Samenwerking wel degelijk de potentie heeft om per saldo voordelen te bieden voor Montfoort en IJsselstein. De veronderstelling dat dit zo was bij aanvang van de UW Samenwerking, was dus niet onterecht en de voordelen kunnen nog steeds worden gerealiseerd.

Een belangrijke kanttekening bij deze conclusie is, dat het wel het nodige vraagt aan de gemeenten om de voordelen te realiseren. Er zijn belangrijke randvoorwaarden, waaraan tot nu toe niet of onvoldoende invulling is gegeven. Het gaat om een uitgebreid 'boodschappenlijstje', dat hoort bij een keuze voor variant I:

Herstellen relatie (vertrouwen en gezamenlijkheid)

De tegenslagen die zijn ontstaan bij de feitelijke UW Samenwerking, hebben de (politiek-bestuurlijke) relatie tussen Montfoort en IJsselstein onder druk gezet. Er zijn onderzoeken, acties en uitspraken gedaan, voor een groot deel los van elkaar. De colleges zijn wel in gesprek met elkaar, maar het vertrouwen en de gezamenlijkheid die nodig zijn voor een succesvolle samenwerking hebben schade opgelopen. Dit moet worden hersteld.

Het realiseren van variant I vraagt om twee besturen die bereid zijn om in de aansturing en het gebruik van de UW Samenwerking écht samen op te trekken en beiden het belang van de gezamenlijkheid vooropstellen. De colleges dienen zich er ook goed van bewust te zijn dat zij samen één organisatie delen en daarnaar handelen. Het is van belang is om samen tevreden te zijn over het gebruik van die organisatie en de prestaties die deze organisatie levert en daar continu aan te werken.

Harmonisatie bestuurlijke prioriteiten/ambities en aansturing

Het samenvoegen van de ambtelijke organisaties brengt met zich mee dat er afstemming dient te zijn over het gebruik daarvan en dat er ook daadwerkelijk gezamenlijk moet worden gehandeld. Zolang beide gemeenten de UW-organisatie los van elkaar gebruiken, zoals ze dat gewend waren, zal het realiseren van samenwerkingsvoordelen niet mogelijk zijn. De beleidsagenda's van de beide

gemeenten zullen zoveel mogelijk moeten worden geharmoniseerd: het uitgangspunt bij de vaststelling van beleid dient te zijn dat vooral bekeken wordt wat beide gemeenten delen en dat daarna pas aandacht is voor de verschillen. Er zal gewerkt moeten worden met vastgestelde bestuurlijke opdrachten. Daarmee wordt ook de doorvertaling tot een ambtelijke opdracht eenvoudiger en eenduidiger.

Harmonisatie ambtelijke sturing: regiemodel

De gemeenten moeten onverkort de taken in eenzelfde organisatiemodel onderbrengen, waarbij in Variant I wordt uitgegaan van het afgesproken regiemodel. Bij de start van de UW Samenwerking is bepaald dat daar invulling aan gegeven zou worden, dit werd ook in de tekst van de GR geborgd. Het tempo waarmee dit gebeurt, ligt echter laag (in de afgelopen drie jaar is een kwart van de uitvoeringsformatie in regie gezet). De daarmee bestaande hybride organisatie is lastiger aan te sturen dan de beoogde regie-organisatie. Het is zaak dat er werk gemaakt wordt van de agenda om regisserende gemeenten te worden.

Harmonisatie en standaardisatie processen en dienstverlening

Wanneer een organisatie haar processen en dienstverlening harmoniseert en standaardiseert is er logischerwijs minder ruimte voor maatwerk. Bestuurlijk gezien betekent dit vooral dat er geen bemoeienis is/kan zijn met de interne procesgang. Om het mogelijk te maken om voordeel te realiseren is het ook nodig om te accepteren dat niet alles gaat zoals de eigen gemeente dat het liefst zal hebben: zoveel mogelijk van maatwerk naar (gedeeld) standaardwerk.

Transparantie en monitoring van prestaties, strakkere sturing op vraag en aanbod

Het beslag op de capaciteit van de UW Samenwerking wordt in variant I gemonitord. Ook worden prikkels en mogelijkheden gerealiseerd om te kunnen sturen op de omvang van het gebruik van de capaciteit van de UW Samenwerking. Dat betekent dat het gesprek over de beschikbare capaciteit, de effecten van bestuurlijke wensen in termen van capaciteit en prioriteit nadrukkelijk gevoerd wordt. Vaker dan voorheen zal gevraagd worden keuzes te maken (prioriteren) of middelen ter beschikking te stellen (faciliteren). Aanvullende of maatwerk diensten verlopen via één lijn van opdrachtverstrekking, namelijk via de directie van de UW Samenwerking. Dit impliceert geen directe interventies en/of opdrachtverstrekking vanuit de twee gemeenten. Het is de rol van de directie om hierop toe te zien.

In het Focus document worden enkele van de bovenstaande stappen beschreven die uitgevoerd zouden moeten worden om de UW Samenwerking succesvol te maken. Dat is logisch omdat het Focus document is opgesteld om de doorontwikkeling van de UW Samenwerking naar de organisatie zoals beoogd te realiseren. We stellen echter vast dat het document op een aantal belangrijke onderwerpen aangevuld c.q. aangepast dient te worden om het samenwerkingspotentieel te kunnen realiseren dat hoort bij variant I. Het gaat dan vooral om de onderdelen:

- De inrichting van de kostentoedeling, monitoring en sturing op de inzet van middelen en mensen
- De inrichting van het opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap
- Het daadwerkelijk op afstand plaatsen van uitvoerende taken conform het regiemodel
- Het realiseren van het samenwerkingspotentieel door harmoniseren en standaardiseren van dienstverlening

Mogelijk kunnen de in deze paragraaf beschreven acties, met uitzondering van het op afstand plaatsen van de uitvoerende taken, worden uitgevoerd binnen de financiële middelen die gereserveerd zijn voor de doorontwikkeling van de organisaties ('Focus-gelden'). Het gaat voor IJsselstein, rekening houdend met de verdeelsleutel, om een gereserveerd bedrag van € 1.644.000 voor een periode van drie jaar:

Gemeente	Begr. 2017	Begr. 2018	Begr. 2019	Totaal
Totaal	€ 700.000	€ 800.000	€ 800.000	€ 2.300.000
Aandeel IJsselstein (71,5%)	€ 500.000	€ 572.000	€ 572.000	€ 1.644.000

Voor 2017 geldt dat het gereserveerde bedrag naar verwachting voor een deel al is benut voor het oplossen van knelpunten in de UW-organisatie. Kijkend naar begroting 2018 en 2019, zouden de geraamde transitiekosten van € 850.000,- in totaliteit goed kunnen worden gedekt met de beschikbare middelen.

3.4 Over de verdeelsleutel: door harmonisatie en standaardisatie eenvoudig mogelijk

Voor vertrouwen in samenwerking is het van belang dat de deelnemende gemeenten het gevoel hebben dat er een rechtvaardige verdeling van kosten ten opzichte van het gebruik is. In deze variant is het mogelijk met een relatief grove verdeelsleutel te volstaan. Dit komt doordat met de harmonisatie en standaardisatie er een gelijksoortig takenpakket is ontstaan voor beide gemeenten, die ook op een gelijksoortige wijze wordt uitgevoerd. De gemeenten kunnen er dan op vertrouwen dat het gebruik van de capaciteit in de UW-organisatie redelijk stabiel is verdeeld. Een verdeelsleutel die uitgaat van grootheden als inwonersaantallen of totale begroting, kan dan volstaan. Eventueel is op onderdelen een correctie mogelijk voor takenpakketten waar harmonisatie of standaardisatie nooit helemaal mogelijk is. Er zijn inmiddels vele voorbeelden van relatief eenvoudige verdeelsleutels die gebruik maken van variabelen die directer gerelateerd zijn aan de productie.

Naast een grove verdeelsleutel is het voor vertrouwen en sturing verder nodig dat het gebruik feitelijk wordt gemonitord, al mag dat op hoofdlijnen om de controletoren en de daarmee verbonden kosten te beperken. Daarnaast zouden wij een financiële prikkel inbouwen voor kostenbeheersing, die voorkomt dat ongelimiteerd aanvullende diensten worden gevraagd en geleverd. Dit kan door onderscheid te maken tussen standaard-, maat- en meerwerk, waarbij pas tot maat- of meerwerk wordt overgegaan op basis van een prijsopgave die rekening houdt met extra capaciteit die nodig en de extra afstemmingskosten die het met zich mee kan brengen en uiteraard pas na besluitvorming in het bestuur van de UW Samenwerking daarover.

4 Variant II: Feitelijke UW Samenwerking (Doorgaan)

4.1 UW Samenwerking in een scenario van doorgaan op de huidige weg

Deze variant beschrijft de feitelijke situatie waarin de UW Samenwerking verkeert. Er bestaat veel bestuurlijke en ambtelijke onrust. De basis is niet op orde en er is geen adequaat sturingsinstrumentarium voorhanden. Er is spanning in de ambtelijke organisatie en het ziekteverzuim ligt hoog. De gemeenten gebruiken de samenwerking vooral naar eigen inzicht en behoefte en zijn gericht op het maximaliseren van het eigen voordeel.

Kenmerkende eigenschappen

De uitgangspunten die passen bij deze variant zijn een weergave van de feitelijke implementatie en actuele situatie:

- Net als in variant I wordt uitgegaan van een UW Samenwerking in de vorm van een GR met een AB en een DB. Dit is conform de oorspronkelijke besluitvorming;
- We gaan uit van een volledige ambtelijke fusie: alle medewerkers zijn in dienst van de UW Samenwerking. Ook dat is gelijk aan variant I;
- De UW Samenwerking is vormgegeven in een hybride organisatie, waarin zowel conform een regiemodel wordt gestuurd op uitvoering door externe partijen als voor een belangrijk deel van de taken zelfstandig invulling wordt gegeven aan de uitvoering, veelal per gemeente. Er bestaan verschillende beelden over de gewenste organisatie(in)richting. Hier wijkt variant II af van variant I, waarin wordt uitgegaan van een regiemodel voor de gehele UW organisatie.
- Processen en systemen zijn – anders dan in variant I - maar zeer beperkt geharmoniseerd en gestandaardiseerd:
 - Binnen de bedrijfsvoering van de UW samenwerking wordt ad hoc besloten en gehandeld over de inzet van capaciteit en werkprocessen in plaats van gestructureerd als onderdeel van de opdracht van het bestuur aan de directie;
 - In de keuzes voor externe taakuitvoering (of niet) maken beide gemeenten hun eigenstandige afwegingen, die kunnen leiden tot wisselende keuzes, die hun weerslag hebben op de taakuitoefening en het capaciteitsbeslag binnen de UW Samenwerking en ook op de kosten van de andere gemeente (3^e organisatie);
 - Bij de inrichting van het bestuurlijk opdrachtgeverschap zijn lokale autonomie en voorkeuren leidend voor de invulling. Er vindt niet of nauwelijks onderzoek plaats naar de mogelijkheden om gezamenlijkheid te betrachten in het opdrachtgeverschap.
- De ambtelijke organisatie wordt aangestuurd door de directie van de UW Samenwerking, maar ook vanuit de gemeenten vindt veel rechtstreekse aansturing plaats zonder dat daarbij gestructureerd en onderling afgestemd het doel, de noodzaak, samenhang en prioriteit wordt bepaald. Ook dit in afwijking van variant I, waarin sturing gezamenlijk plaatsvindt en via de directie UW Samenwerking.
- Uitgangspunten ten aanzien van de kosten, zoals ze feitelijk zijn geïmplementeerd, zijn als volgt:
 - Kosten van de “organisatie wendbaar” worden gedeeld op basis van vaste verdeelsleutel, gebaseerd op de inwoneraantallen van de gemeenten (dit sloot qua verhouding ook nauw aan bij de feitelijke budgetten van Montfoort en IJsselstein). De directe kosten van uitvoeringspakketten worden belast op basis van de ingebrachte formatie waarbij de coördinatie- en afstemmingskosten (3^{de} organisatie) niet in ogenschouw wordt genomen bij de bepaling van de kosten;
 - De structurele kosten van de 3^{de} organisatie zijn niet opgenomen in de begroting en worden indirect bekostigd vanuit de eigenlijk voor de dienstverlening aan de gemeenten bedoelde capaciteit;

- Monitoring van gebruik vindt niet gestructureerd plaats waardoor er geen zicht is op juistheid van de kostendeling en claims op extra capaciteit vanuit de UW Samenwerking lastig kunnen worden onderbouwd/beoordeeld;
- Er heeft geen incidentele investering (om transitiekosten te dekken) plaatsgehad. Wel worden ter uitvoering van het Focus traject kosten gemaakt, maar niet of ongericht om zaken als opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap, kosten/batenverdeling geharmoniseerd en gestandaardiseerd in te richten zoals noodzakelijk;
- Er zijn geen frictiekosten gemoeid met de transitie: alle medewerkers komen in dienst van de UW-organisatie en leegstand en overtollig materieel is beperkt.
- Met de inzet van extra middelen van € 1,1 miljoen in 2017 en € 2,0 miljoen vanaf 2018 wordt de taakstelling die drukt op de kosten van personeel teruggedraaid.

4.2 De gevolgen voor de 4 K's: blijvend hogere kosten zonder verbetering op de overige K's

De gevolgen van variant II voor de 4 K's is samengevat in tabel 2 hieronder. Uitgebreidere cijfermatige onderbouwing en toelichting zijn te vinden in **bijlage V**.

Tabel 2 Effecten op 4 K's in variant II (bedragen x € 1.000, -)

	Variant II Doorgaan
structurele kosten	480 + pm
structurele baten	0
Structureel effect Kosten	480 + pm
Incidentele investering/kosten	1640
Kwaliteit	-
Kwetsbaarheid	+/-
Kansen	+/-

Kosten

Op de kosten zien we in tabel 2 wel structurele kosten, maar geen structurele baten. De toelichting daarop is als volgt:

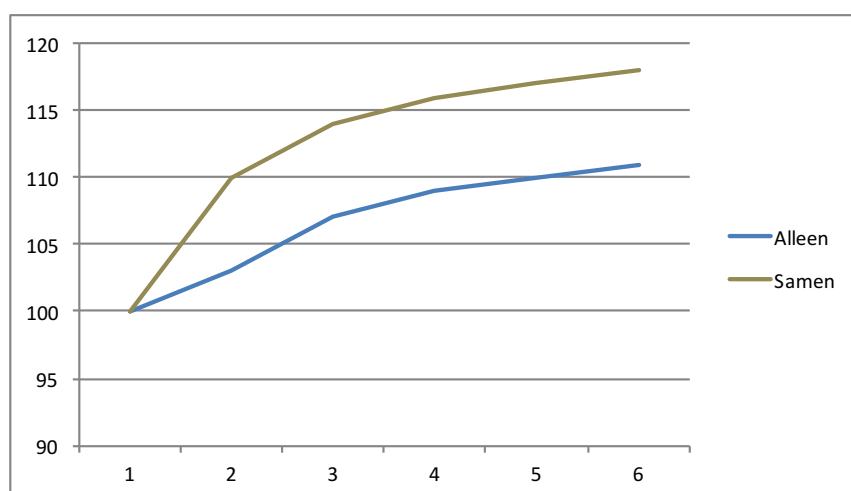
- De structurele kosten bestaan net als in variant I uit de afstemmingskosten die nodig zijn vanwege het bestaan van een 3^e organisatie. Het bedrag is nu hoger (€ 480.000, - tegenover € 340.000, - in variant I), omdat meer uitvoering in huis wordt gedaan (regiemodel maar ten dele doorgevoerd). Voor die uitvoering is ook structureel afstemming en coördinatie nodig tussen de twee deelnemende gemeenten en de UW-organisatie. Daardoor stijgen de kosten afgerond naar € 480.000, -. Het percentage voor de afstemmingskosten is net als in variant 5%, gebaseerd op een benchmarkstudie van Berenschot.
- In tabel 2 is nog een p.m. post opgenomen bij de structurele kosten. Deze omvat de volgende onderdelen, die zich niet eenvoudig laten kwantificeren:
 - Extra afstemmingskosten door het ontbreken van harmonisatie en standaardisatie in de dienstverlening en het ontbreken van eenduidigheid in het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap en sturen op de UW-organisatie. De op verschillende momenten voorgestelde maatregelen (programma doorontwikkeling en Focus traject) zullen naar ons oordeel niet leiden tot een eenduidige visie op de bestuurlijke aansturing en ook niet in een gelijksoortige aansturing in de praktijk. Dit leidt tot veel onduidelijkheid en extra (ad hoc) afstemming die nodig is om de dienstverlening vanuit de UW samenwerking uit te voeren. Deze extra afstemming leidt er volgens ons toe dat veel meer overleg nodig is en de 5% afstemmingskosten

- al snel oplopen. Tot hoeveel is moeilijk te ramen en zou meer diepgaand onderzoek vergen naar de feitelijke werkprocessen en overleggen.
- De kosten van verminderde motivatie en extra ziekteverzuim. Op basis van de documenten uit het traject Focus en gevoerde gesprekken in het onderzoek – o.a. met vertegenwoordiger van de OR – komt het beeld naar boven dat er veel onrust en spanning in de organisatie zit. Het ziekteverzuim ligt ook relatief hoog, maar het is lastig dit één op één aan de UW Samenwerking te koppelen. Naast verzuim is er het risico van het vertrek van goede medewerkers.
 - De organisatie zoals beschreven binnen deze variant kent een hoger risicoprofiel dan een optimaal functionerende organisatie. De kansen op fouten, omissies of anderszins ‘falen’ van de organisatie is ingebakken in de structuur en de wijze van gebruik van de organisatie. Het is nu nog niet te voorzien, noch te kwantificeren tot welke meerkosten –incidenteel of structureel- dit zal leiden.
 - Structurele baten ontbreken in tabel 2. Dit is vanwege het al eerdergenoemde ontbreken van harmonisatie en standaardisatie. Daardoor is het niet mogelijk schaalvoordelen te organiseren. Twee organisaties zijn formeel samengevoegd, maar werken nog grotendeels alsof ze voor de eigen gemeente werken. Schaalvoordelen zijn dan in ieder geval op de grootste kostenpost – personeel – maar beperkt mogelijk.
 - De incidentele kosten zijn in dit geval niet de transitiekosten die in variant I zijn meegenomen om te komen tot harmonisatie en standaardisatie, maar betreft het IJsselsteinse deel van de ‘Focusgelden’. Deze gelden mogen vanaf 2017 worden ingezet voor de ‘doorontwikkeling’ van de UW Samenwerking, zonder dat daarbij echter zicht is op de benodigde eenduidige bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap of harmonisatie en standaardisatie van de dienstverlening aan de beide gemeenten.

Per saldo resteren dus structureel hogere kosten van € 480.000, - + p.m. die ook blijven zolang de UW Samenwerking blijft functioneren zoals deze nu functioneert. De incidentele kosten betreffen de inzet van de focusgelden, zonder effect op de structurele situatie.

Gevisualiseerd in een figuur is de kostenontwikkeling in variant II ten opzichte van een situatie van IJsselstein stand alone is als volgt:

Figuur 3 Kostenontwikkeling bij doorgaan op huidige weg



Kwaliteit, kwetsbaarheid en kansen

Om een aantal redenen verwachten we dat de feitelijke situatie van de UW Samenwerking ertoe heeft geleid dat de kwaliteit ten opzichte van IJsselstein voorafgaand aan de UW Samenwerking, is gedaald:

- Naast het niet incalculeren van de afstemmingskosten en transitiekosten, is in 2015 besloten om een taakstelling op te leggen op het personeel van de UW Samenwerking met ingang van 2017. Dit volgde op eerdere reducties die IJsselstein voorafgaand aan de samenwerking in het traject 'keuzes maken' al had gedaan. Onderstaande tabel laat de ontwikkeling in fte zien voor IJsselstein in de periode 2010-2018, met 30 fte vermindering in 2014 (keuzes maken) en geleidelijk ingevulde taakstelling op de bedrijfsvoering van UW (4 fte in 2017, 7 fte in 2018). De combinatie van geen afstemmingskosten berekenen en een krappere formatie, kunnen niet anders dan ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Dit kan eventueel worden opgelost door de inhuur van externen, maar dan ontstaat in ieder geval een extra kostenpost zonder dat de kennis en kunde geborgd raakt in de eigen organisatie, zodat inhuur naar volgende jaren waarschijnlijker wordt.

Tabel 3 Formatieontwikkeling IJsselstein 2010 – 2018

Ontwikkeling formatie IJsselstein (in fte)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Startsituatie medio / eind 2010	272	272	272	272	272	272	272	272	272
Keuzes maken, efficiënter en effectiever werken		-16	-23	-30	-30	-30	-30	-30	-30
Keuzes maken, overige personele gevolgen bezuinigingen		8	8	-8	-6	-6	-6	-6	-6
USP: Reiniging naar RMN				-11	-11	-11	-11	-11	-11
USP: Sociale zaken naar WIL				-26	-26	-26	-26	-26	-26
USP: Belastingen naar BSR				-6	-6	-6	-6	-6	-6
USP: Vergunningverlening en handhaving naar ODRU				-16	-16	-16	-16	-16	-16
USP: Reductie overhead a.g.v. afwikkeling business cases				-15	-15	-15	-15	-15	-15
USP: Groen en klein civiel naar RMN								-29	-29
Sociaal domein: mutatie formatie nieuwe taken Wmo / jeugd								8	8
Hervee-effecten UW Samenwerking / mutatie projectformatie								4	4
Taakstelling bedrijfsvoering, aandeel personeel *)								-4	-7
Totaal	272	250	243	162	162	167	167	137	130
Beoogde formatie wendbare organisatie					96	96	96	91	84
Meer formatie a.g.v. achtergebleven uitvoering					66	71	71	46	46

- Bij aanvang van de UW Samenwerking is de ambtelijke capaciteit van IJsselstein samengevoegd met die van Montfoort. Destijds zijn beloningsverschillen tussen IJsselstein en Montfoort opgeheven, waarbij de beloning voor medewerkers van IJsselstein gelijk is gebleven en die voor Montfoort is opgetrokken naar het hogere niveau van IJsselstein. Voorafgaand aan de samenwerking waren de beloningsverschillen voor de 'wendbaar functies' als volgt:

Tabel 4 Beloningsverschillen voorafgaand aan UW Samenwerking

	IJsselstein		Montfoort		IJsselsteinplus%
tot schaal 9	€ 49.175	40,5 fte	€ 47.407	17,6 fte	3,73%
9 of hoger	€ 78.290	55 fte	€ 70.666	27,7 fte	10,79%
Totaal	€ 65.943	95,5 fte	€ 61.702	45,3 fte	6,87%

Beloningsverschil UW gemeenten bij aanvang UW in €/fte

- Hoewel geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar eventuele bijscholing van medewerkers, is het reëel te veronderstellen dat de extra beloning bij de start van de UW samenwerking voor de Montfoortse medewerkers, zich niet één op één heeft doorvertaald naar eenzelfde stijging aan

kwaliteit/competenties. Per saldo betekent dit voor IJsselstein dat zij voor een gelijk bedrag per fte minder kwaliteit/competenties kreeg.

Op de onderdelen 'kwetsbaarheid' en 'kansen' verwachten we per saldo geen duidelijk verschil met een situatie dat IJsselstein alleen was gebleven. De UW Samenwerking heeft zoals we gezien hebben in hoofdstuk 3 de potentie om de kwetsbaarheid te verminderen en kansen voor medewerkers te vergroten, maar dat werkt alleen als de UW-organisatie in de praktijk ook werkt als één organisatie en er geharmoniseerd en gestandaardiseerd is. Dán is het makkelijker om achtervang voor elkaar te organiseren, ruimte te maken voor specifieke taken en expertise en te leren van de ervaringen bij de ene gemeente en dat te gebruiken ten bate van de ander. Omdat in de feitelijke situatie nog gewerkt wordt alsof er twee ambtelijke organisaties zijn, zijn deze schaalvoordelen niet te behalen.

4.3 Randvoorwaarden: accepteren hogere kosten zonder zicht op verbetering overige K's

In deze variant is het 'boodschappenlijstje' aan randvoorwaarden beperkt, omdat sterk wordt uitgegaan van de feitelijke situatie. De belangrijkste 'randvoorwaarden' zijn dan dat Montfoort en IJsselstein bereid zijn structureel hogere kosten te accepteren voor het op de huidige manier doorgaan met de samenwerking, zonder dat er zicht is op de verbetering van kwaliteit, kwetsbaarheid, kansen.

4.4 Verdeelsleutel: eenvoud zonder zicht op feitelijk gebruik

Bij de UW Samenwerking worden de kosten van de wendbare organisatie verdeeld op basis van de inwonersaantallen. Voor andere kosten is een besluit genomen over hoe de kosten worden toebedeeld, ook hier vanuit het principe 'de gebruiker betaalt'. Soms werd besloten op basis van de verhouding waarin de taken zijn ingebracht, soms op basis van andere criteria.

Er vindt binnen de UW Samenwerking geen gestructureerde monitoring van geleverde in- of output plaats. Dat betekent dat alleen op basis van incidentele, gefragmenteerde metingen of subjectieve ervaringen een beeld gevormd kan worden van de juistheid van de toedeling van de kosten van de UW Samenwerking. Wat vastgesteld kan worden is dat deze situatie bijna garant staat voor 'scheve gezichten'. Als beschikt kan worden over meer objectieve, meetbare grondslagen voor de kostentoedeling dan ondersteunt dat binnen beide gemeenten het vertrouwen dat 'de gebruiker betaalt en men krijgt waar men voor betaalt'.

Door de afwezigheid van systemen van monitoring/meting binnen de UW samenwerking is er ook geen prikkel om het gebruik te matigen. Sterker nog; door het ontbreken van een relatie tussen gebruik en kosten ontstaat de typische situatie dat het individueel gebruik gestimuleerd wordt. Immers: als één gemeente meer gebruikt dan worden de kosten van dat gebruik voor een gedeelte doorbelast aan de andere gemeente. De gebruikende gemeente krijgt dus een 'korting' op het extra gebruik. Andersom wordt matiging ontmoedigd: de gemeente die minder gebruikt ziet daar slechts een gedeelte van terug in de doorbelaste kosten. Immers ook de niet matigende gemeente betaalt minder. Voor de 3^{de} organisatie zelf geldt dat alle kosten worden verdeeld over de deelnemende gemeenten. Deze inzet ten behoeve van de 3^{de} organisatie vindt door de afwezigheid van gebruiksinformatie ongezien/ongestuurd plaats.

Het gebrek aan transparantie zal het vertrouwen en de gezamenlijkheid van de gemeenten verder onder druk zetten. Vanuit een globaal onderzoek³ naar gezamenlijke taakuitvoeringen constateren we dat dergelijke situaties zich ook in de UW Samenwerking voordoen.

³ Zie bijlage VIII: Notitie werkpakketten

Opvallend is dat er met betrekking tot de aan- of afwezigheid van uitvoeringspakketten binnen de UW Samenwerking alleen besluitvorming binnen de gemeenten plaatsheeft en dat binnen de UW Samenwerking, voor zover wij hebben kunnen traceren geen expliciete AB besluiten daaraan ten grondslag liggen. Deze expliciete besluitvorming op het niveau van het AB ten aanzien van de aan- of afwezigheid van uitvoeringspakketten en de daaraan te verbinden kostentoedeling (verdeelsleutel) binnen de UW Samenwerking zou wel logisch zijn. Dit omdat de besluitvorming daarover binnen de ene gemeente effecten heeft op de bedrijfsvoering van de UW Samenwerking als geheel, en daarmee ook op de kosten van de UW Samenwerking bij de andere gemeente.

5 Variant III: IJsselstein zonder UW samenwerking (Doorknippen)

5.1 Stoppen van de UW Samenwerking en zelfstandig de toekomst in

Deze variant beschrijft de situatie waarin IJsselstein besluit om uit de UW Samenwerking te treden. Voor een groot deel komt deze situatie overeen met de situatie waarin IJsselstein zou verkeren als zij in 2014 níet had besloten om de UW Samenwerking aan te gaan. Het uitgangspunt in deze variant is dat de USP (Uitbesteden, Samenwerken, Privatiseren) trajecten verder uitgevoerd zouden worden en IJsselstein zich zou hebben doorontwikkeld tot een regieorganisatie. Voordelen van samenwerking worden daarin buiten de eigen organisatie gezocht.

Kenmerkende eigenschappen

De uitgangspunten die zijn gehanteerd bij het uitwerken van deze variant zijn als volgt:

- De UW Samenwerking bestaat niet meer, IJsselstein stuurt de eigen organisatie én de Verbonden Partijen rechtstreeks aan. Bestuurlijk door het college, ambtelijk door de gemeentesecretaris/algemeen directeur.
- Alle medewerkers zijn in dienst van de gemeente IJsselstein.
- IJsselstein is een regie-organisatie waarbinnen naast beleidsontwikkeling en bestuursondersteuning geen taakuitvoering plaatsheeft anders dan de KCC (Klant Contact Centrum) taken van de gemeente.
- Harmonisatie en standaardisatie van processen en systemen is geen onderwerp van aandacht meer; als zelfstandige organisatie is dat immers geen issue. Standaardisatie zou net als bij elke organisatie aandacht krijgen via trajecten van procesoptimalisatie/rationalisatie en kwaliteitssystemen.
- De bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de organisatie wordt ingevuld zoals dat in een gemeentelijke organisatie (bij gemeentewet) is voorzien.
- De gemeentesecretaris stuurt de ambtelijke organisatie aan. Accounthouders en prestatieanalisten stemmen hun regietaken m.b.t. de Verbonden Partijen rechtstreeks af met de portefeuillehouders.
- Uitgangspunten ten aanzien van de kosten zijn:
 - Alle in de organisatie gemaakte kosten komen ten laste van de gemeente zelf. De toets op doelmatigheid en rechtmatigheid is belegd binnen dezelfde organisatie die de kosten draagt. Monitoring dient geen doel als het gaat om kostentoedeling om de omvang van het gebruik te kunnen sturen.
 - Er is geen 3^{de} organisatie meer en dus ook geen kosten daarvan
 - Er worden incidentele kosten gemaakt om de ontvlechting vanuit de UW Samenwerking mogelijk te maken. Daarnaast worden desinvesteringskosten gemaakt en zijn er uittredingskosten. Ook deze zijn incidenteel van karakter.
 - Er zijn geen personele kosten gemoeid met de transitie.
 - Met de inzet van extra middelen van € 1,1 miljoen in 2017 en € 2,0 miljoen vanaf 2018 wordt de taakstelling die drukt op de kosten van personeel teruggedraaid.

5.2 De gevolgen voor de 4 K's: incidentele kosten en geen effecten op overige K's

Het plaatje met overzicht van de effecten op de 4 K's in deze variant is als in tabel 5. Het plaatje is erg overzichtelijk omdat de effecten ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de UW Samenwerking nihil of niet van toepassing zijn. IJsselstein was toen stand alone en wordt het in deze variant opnieuw. Uitgebreidere cijfermatige onderbouwing en toelichtingen zijn te vinden in **bijlage VI**.

Tabel 5 Effecten 4 K's in variant doorknippen

	Variant III Doorknippen
structurele kosten	0
structurele baten	0
Structureel effect Kosten	0
Incidentele investering/kosten	420-450 + pm
Kwaliteit	0
Kwetsbaarheid	0
Kansen	0

Kosten

Zoals al opgemerkt zijn er in deze variant geen structurele effecten op de kosten. De afstemmingskosten en schaalvoordelen die in de andere twee varianten een rol spelen, zijn nu niet aan de orde. Er is namelijk geen 3^{de} organisatie en er is geen sprake van schaalvergroting.

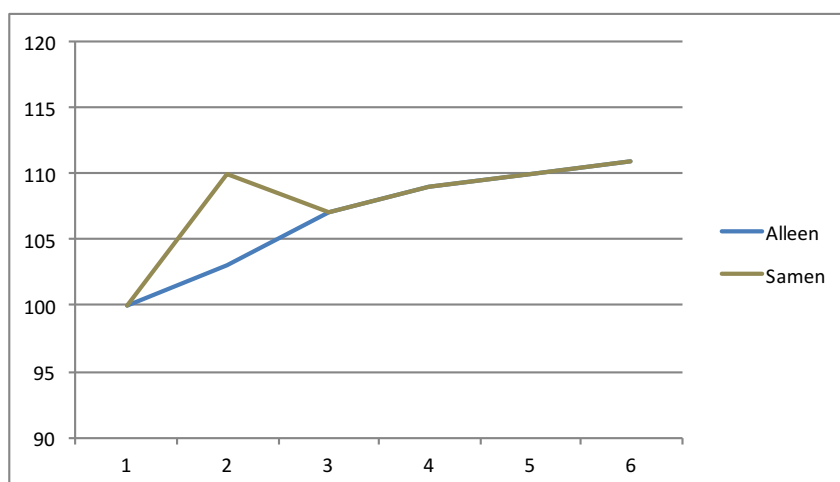
Wel zijn er incidentele kosten, die bestaan uit de volgende onderdelen:

- Het uittreden uit de bestaande samenwerking, waarvoor een bestuurlijk besluitvormingsproces moet worden doorlopen. Als IJsselstein alleen verder gaat dan betekent dat dat zij uittreedt uit de gemeenschappelijke regeling. Doordat de regeling slechts twee deelnemers heeft is het ook zeer logisch te veronderstellen dat het besluit van IJsselstein zou leiden tot de opheffing van de gemeenschappelijke regeling. De acties en gevolgen van een dergelijk besluit worden beschreven in **bijlage VII**. Op zich is de procedure helder, maar kost wel tijd en aandacht om te worden doorlopen. Het betreft een periode van 2-3 jaar, waarin besluitvorming zal moeten worden voorbereid en plaatsvinden. Uitgaande van een beleidsadviseur die hier 0,5 fte mee bezig is voor 3 jaar, kost dat – uitgaande van de kosten 2017 van deze functie voor UW – afgerond € 120.000, -. Als dit niet intern maar extern moet worden ingevuld, zal dit uitgaande van huidige marktтарieven ongeveer € 150.000, - zijn voor een 0,5 fte voor 3 jaar.
- Compensatiekosten voor Montfoort. Door de uittreding van IJsselstein uit de UW Samenwerking ontstaan kosten voor Montfoort, die IJsselstein zal moeten compenseren. Een eerste kostenpost is het verlies van schaalvoordelen voor Montfoort. Voor de UW Samenwerking zijn die volgens de onderzoekers echter beperkt, omdat van harmonisatie en standaardisatie maar heel beperkt sprake is geweest. Wel zijn ze reëel voor ICT, waarvoor taakstellingen zijn gesteld, die ook gerealiseerd worden. Voor Montfoort komt dat neer op een bedrag van ongeveer € 100.000, -. Een andere mogelijke kostenpost betreft kosten voor de uittreding uit andere GR-en. Die zijn in dit geval echter niet van toepassing.
- Desinvesteringskosten, die bestaan uit het niet meer benutten van investeringen die zijn gedaan om de UW Samenwerking mogelijk te maken. Dan kan gaan om medewerkers die niet geplaatst kunnen worden tot overtollige huisvesting en materieel. Wij schatten de desinvesteringskosten in deze variant voor IJsselstein voorsnog beperkt in, omdat ten aanzien van personeel net als bij de start van de UW Samenwerking een besluit voor de hand ligt om de medewerkers weer in totaliteit terug te laten keren naar de eigen organisatie. Het overgrote deel van de huidige medewerkers werkte al bij een van de twee deelnemende gemeenten en kan daarnaar terugkeren. Voor huisvesting en materieel kan naar verwachting ook relatief eenvoudig een oplossing worden gevonden door herbesteding door de afzonderlijke gemeenten. Ook hier geldt wel dat voor ICT schaalvoordelen komen te vervallen, die taakstellend voor IJsselstein € 200.000, - aan kosten met zich zouden meebrengen.
- Ontvlechtingkosten, die te maken hebben met het 'ontvlechten' van medewerkers en werkzaamheden uit de bestaande UW Samenwerking. Ook deze schatten wij beperkt in, omdat

- in de feitelijke UW Samenwerking nog grotendeels wordt gewerkt alsof het gaat om twee organisaties of bestaande werkwijzen kunnen worden meegenomen naar de eigen organisatie.
- Verder is het legitiem nog rekening te houden met de kosten van de spanning die het werken in een nog gezamenlijke UW-organisatie met zich meebrengt, wetende dat de besturen van de twee gemeenten uit elkaar gaan en de UW-organisatie willen ontmantelen. Daarnaast kan de keuze voor 'Doorknippen' leiden tot demotivatie doordat het leidt tot weer reorganiseren. De kosten hiervan laten zich moeilijk ramen en zijn daarom op p.m. gezet.
 - Bij de p.m. post kan ook nog worden gedacht aan de kosten van mogelijke imagoschade, doordat IJsselstein uit de UW Samenwerking stapt. Deze laten zich moeilijk kwantificeren, maar uittreding kan wel van invloed zijn op hoe potentiële andere partners bereid zijn de samenwerking met IJsselstein aan te gaan.

Gevisualiseerd ziet het beeld er voor variant III dan uit als in figuur 4. Als IJsselstein nu het besluit zou nemen om uit de UW Samenwerking te treden, zijn er incidentele kosten (grijze lijn in figuur 4), maar keert het structurele pad terug op het niveau dat er zou zijn als IJsselstein alleen was gebleven (blauwe lijn). De lijn 'samen' betekent in deze variant dus vooral de consequenties van het samen geweest zijn.

Figuur 4 kostenontwikkeling variant III



Waarvan bij de berekeningen is afgezien, is de kans dat bij nieuwe USP trajecten eventueel voordeel gerealiseerd wordt bij externe partijen. Het uitgangspunt daarvoor is dat deze kostenneutraal moeten zijn of kostenvoordeel moeten opleveren. Voorzichtigheidshalve zijn wij hier uitgegaan van kostenneutraliteit. Een overweging daarbij is ook dat nieuwe USP-trajecten ook 'transitiekosten' met zich meebrengen, vanwege de afstemming met nieuwe samenwerkingspartners. Die zijn in het kostenplaatje ook niet meegenomen. Daarbij geldt weer de kanttekening dat IJsselstein nu al samenwerking heeft met andere partners, zoals de Lekstroomgemeenten en in U10 verband en nieuwe samenwerking naar verwachting voorlopig geen ambtelijke fusie zal zijn. Eventuele transitiekosten zullen daarom naar inschatting van de onderzoekers nooit zo hoog zijn als in variant I.

Variante III is nog geïllustreerd door een vergelijking te maken met een andere 'stand alone' gemeente, Teylingen. Vanuit de informatie die wij van daaruit hebben verkregen is de belangrijkste conclusie dat wanneer wordt gecorrigeerd voor de taakstelling op de UW Samenwerking – waartoe feitelijk al een besluit is genomen – en het hebben van een 3^{de} organisatie, de formatie van de UW Samenwerking vergelijkbaar is met die van de gemeente Teylingen.

Kwaliteit, kwetsbaarheid, kansen

Om deze drie K's zijn er geen effecten ten opzichte van de situatie voor de UW Samenwerking, omdat in de nieuwe situatie weer wordt gewerkt als voorafgaand aan de UW Samenwerking, met dezelfde mensen en middelen. De taakstelling op de formatie is teruggedraaid in deze variant, net als in de overige twee varianten.

5.3 Randvoorwaarden: ontvlechting en doorzetten regie organisatie

Accepteren ontvlechtigingsproces en –kosten

Na het besluit van IJsselstein om deelname in de GR op te zeggen, geldt dat er een ontvlechtingstraject start. Naast het gegeven dat de bestaande dienstverlening gecontinueerd moet worden zal de eigen organisatie opnieuw moeten worden ingericht. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het inrichten/overnemen van de ICT infrastructuur, juridische, financiële en personele systemen en regelgeving en andere vak applicaties. De processen die wel al gestandaardiseerd en geharmoniseerd werden dienen ontvlochten te worden zodat ze overgedragen kunnen worden naar IJsselstein. Al deze taken dienen door IJsselstein zelf georganiseerd en bekostigd te worden. Ook de bijdrage vanuit de UW Samenwerking hieraan zal kosten met zich meebrengen. Gelijktijdig aan de ontvlechting zal ook de overdracht van personeel georganiseerd moeten worden. Eventueel ontstane frictiekosten zijn voor rekening van de gemeente IJsselstein.

Als onderdeel van de uittreding uit de UW Samenwerking en de daarmee samenhangende opheffing zal met Montfoort onderhandeld moeten worden over de uittredesom. De hoogte daarvan volgt vanuit de schade en meerkosten die de achterblijvende partij heeft als gevolg van het uittreden/opheffen. Gebruikelijk is dat deze schade/meerkosten over een periode van meerdere jaren gecompenseerd worden.

Gedurende de ontvlechtigingsperiode vindt de dienstverlening plaats vanuit een (gesplitste) UW Samenwerking. De UW Samenwerking zal, zolang de gemeentelijke taken nog niet zijn opgenomen binnen de IJsselsteinse organisatie, deze taken blijven verrichten voor IJsselstein. Het tarief dat daarbij gehanteerd wordt is in beginsel onderwerp van onderhandeling.

Accepteren beperkingen schaal

De motieven om de UW Samenwerking destijds aan te gaan zijn voor een belangrijk deel nog ongewijzigd. IJsselstein wenst een bestuurskrachtige, kostenefficiënte gemeente te zijn met een hoge kwaliteit van in- en externe dienstverlening. Als wordt besloten tot uittreding vanuit de UW Samenwerking zal de gemeente IJsselstein op andere wijze invulling dienen te geven aan deze motieven. IJsselstein hoeft daarbij niet vanaf nul te beginnen, maar kan starten met het intensiveren van samenwerking die er al is los van de gemeente Montfoort. Voorbeelden zijn de samenwerking in U10 verband en de samenwerking op sociaal domein met de gemeenten Houten, Nieuwegein, Vianen en Lopik (Lekstroomgemeenten). Belangrijk daarbij om te beseffen is dat samenwerking, ongeacht de partner(s) waarmee wordt samengewerkt, steeds hetzelfde 'boodschappenlijstje' kent; optimaal invulling geven aan opdrachtgever/opdrachtnemer relatie, investeren voordat voordelen genoten kunnen worden, zorg voor de relatie met samenwerkingspartners etc.

Taakstellingen terugdraaien

De taakstellingen op personele lasten, ICT en huisvesting worden allen teruggedraaid. Nog los van het gegeven dat de personele taakstelling binnen de UW Samenwerking niet behaald werd, geldt binnen de doorknippen variant dat samenwerkingsvoordelen überhaupt niet mogelijk zijn.

5.4 Verdeelsleutel: geen issue meer

Omdat in deze variant geen sprake meer is van een gezamenlijke UW-organisatie met twee deelnemers, is de verdeling van de kosten en de relatie met het gebruik geen issue meer. IJsselstein betaalt altijd 100% van de kosten die het maakt voor 100% eigen gebruik.

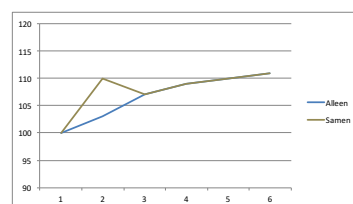
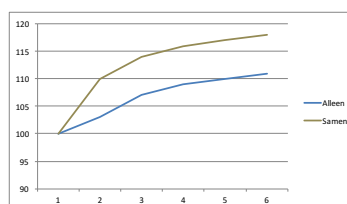
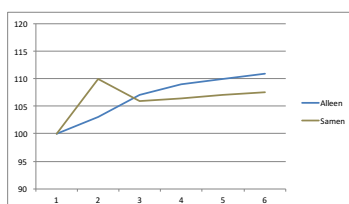
Hoofdstuk 6 Conclusies, afwegingskader en advies

6.1 Totaaloverzicht: variant 'Doorgaan' minst gunstig

Als de uitkomsten en figuren van de drie varianten op de 4K's naast elkaar worden gezet, ontstaat het volgende beeld:

Tabel 6 Overzicht uitkomsten varianten I t/m III

	Variant I Doorpakken	Variant II Doorgaan	Variant III Doorknippen
structurele kosten	340	480 + pm	0
structurele baten	790	0	0
Structureel effect Kosten	-450	480 + pm	0
Incidentele investering/kosten	850	1640	420-450 + pm
Kwaliteit	+	-	0
Kwetsbaarheid	+	+/-	0
Kansen	+	+/-	0



Kijkend naar tabel 6 zijn de belangrijkste verschillen tussen de drie varianten als volgt samen te vatten:

- De varianten I en II kennen structurele kosten, die betrekking hebben op de afstemmingskosten die samengaan met het hebben van een 3^{de} organisatie. In variant III bestaan die niet. In variant II zijn de afstemmingskosten hoger, omdat een groter deel van de uitvoering door de eigen UW-organisatie wordt gedaan.
- Alleen variant I kent structurele baten, die samenhangen met het realiseren van schaalvoordelen door harmonisatie en standaardisatie en een eenduidige aansturing. In variant II worden die niet gerealiseerd vanwege het ontbreken van harmonisatie en standaardisatie. In variant III zijn er geen schaalvoordelen omdat IJsselstein alleen verder gaat.
- Structureel gezien is variant I het meest aantrekkelijk, omdat daar per saldo een structureel voordeel overblijft. In variant II een structureel nadeel, in variant III is het effect neutraal.
- Alle varianten kennen incidentele kosten: bij variant I zijn het transitiekosten, bij variant II 'herstelkosten', bij variant III ontvlechtingskosten.
- Op kwaliteit, kwetsbaarheid en kansen scoort variant I positief vanwege de consequent doorgevoerde harmonisatie en standaardisatie en eenduidigheid in sturing. Door het ontbreken hiervan bij variant II zijn daar positieve effecten op kwetsbaarheid en kansen niet aanwezig of worden ongedaan gemaakt. Op kwaliteit is er een negatief effect vanwege onduidelijkheid en onzekerheid in sturing, onderbezetting voor de gewone dienstverlening en spanning in de organisatie. In variant III is het effect neutraal.

Dit overziend is de variant II ('Doorgaan') duidelijk het minst gunstig: de structurele kosten zijn het hoogst, terwijl het resultaat op de overige K's het minst gunstig zijn en incidentele kosten hoog blijven (zonder positief effect op lange termijn). Doorgaan op de huidige weg zou betekenen het kiezen voor blijvende hogere uitgaven met veel onzekerheidsmarges over de precieze hoogte daarvan en het ontbreken van een duidelijk perspectief op verbetering. Dat legt een (te) grote last op de samenwerking en ondermijnt het vertrouwen van de deelnemende gemeenten. De

maatregelen die tot nu toe zijn genomen en in het Focustraject worden aangekondigd, zijn tactische oplossingen voor strategische problemen, waardoor een verweesde en onderbezette UW-organisatie is ontstaan. Feitelijk zeggen we hiermee dat variant II geen reële optie om mee door te gaan.

6.2 Afwegingskader: randvoorwaarden bij variant I cruciaal voor uiteindelijke keuze

Sec kijkend naar tabel 6 scoort variant I 'Doorpakken' het beste op de structurele kosten en op de overige 3 K's. Afhankelijk van de omvang van de p.m. op de incidentele kosten in variant III, zijn de incidentele kosten in variant I wel omvangrijk, maar duidelijk afgebakend en kunnen in twee jaar worden terugverdiend. Variant III 'Doorknippen' kent als belangrijkste nadeel het ontbreken van duidelijk perspectief op schaalvoordelen elders en de daarbij horende structurele kostenvoordelen en voordelen op de overige K's. Daar komen dan nog de (deels onzekere) incidentele kosten van de ontvlechting uit de UW Samenwerking bij.

Zo beschouwd lijkt een keuze voor variant I het meest aantrekkelijk, maar daar zit een belangrijke 'mits' bij: de relatieve lange (boodschappen-)lijst aan randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om deze variant geloofwaardig en op korte termijn te kunnen implementeren. Samengevat gaat het om de volgende randvoorwaarden (zie paragraaf 3.3 voor toelichting):

- Herstellen van vertrouwen en de samenwerkingsrelatie tussen Montfoort en IJsselstein
- Harmonisatie van bestuurlijke prioriteiten en ambities
- Harmonisatie van de ambtelijke sturing (regiemodel)
- Harmonisatie en standaardisatie van processen en dienstverlening
- Transparantie en monitoring van prestaties en strakkere sturing op maatwerk in dienstverlening

Bij bovenstaande randvoorwaarden hoort de kernvraag: waarom zou het de komende jaren wel lukken wat in de afgelopen drie jaar niet is gelukt, ook al was dit het oorspronkelijke voornemen? Montfoort en IJsselstein zullen ten diepste overtuigd moeten zijn dat het maken van een nieuwe start het beste is voor beide gemeenten en geloofwaardige en dwingender waarborgen moeten inbouwen om de variant 'Doorpakken' te kunnen realiseren. Daar horen vragen bij als:

- Zijn Montfoort en IJsselstein echt bereid te bouwen aan een gezamenlijke toekomst?
- Zijn ze bereid daarvoor dingen op te geven?
- Zijn ze bereid tot investeren in het alsnog realiseren van de oorspronkelijke voornemens?
- Hebben ze vertrouwen dat harmonisatie en standaardisatie komende jaren gaat lukken?
- Laten ze in hun dagelijks handelen ook daadwerkelijk zien tot gezamenlijke bestuurlijke en ambtelijke sturing te willen overgaan?

Als Montfoort of IJsselstein ten diepste blijft twijfelen of de variant 'Doorpakken' in alle opzichten wenselijk en mogelijk is, dan wordt het realiseren daarvan moeilijk. De variant 'Doorknippen' is dan een reële en legitiem alternatief vanuit het perspectief van IJsselstein. De ontvlechttingsfase zal spanning en voor een deel onzekere incidentele kosten met zich meebrengen, maar daarna is er ruimte om zelfstandig op zoek te gaan naar en bouwen aan een nieuw perspectief en nieuwe samenwerkingsverbanden. Daarvoor kunnen bij de variant 'Doorknippen' de eventueel resterende middelen van 'Focus' worden benut en de extra middelen die worden uitgetrokken om een eerdere taakstelling op de UW Samenwerking ongedaan te maken (€ 1,1 miljoen in 2017 en € 2,0 miljoen vanaf 2018). IJsselstein kan dan ook op zoek naar het realiseren van schaalvoordelen met andere partners in de regio.

6.3 Advies: ultieme poging tot doorpakken met doorknippen als terugvaloptie

Zoals in hoofdstuk 1 benoemd kan de positie van IJsselstein als volgt worden gedefinieerd:

College en raad hebben aangegeven **bereid te zijn in te zetten op een voortzetting** van de UW Samenwerking, maar **niet tegen elke prijs** en alleen als duidelijk is dat al in gang gezette maatregelen (Focusdocument, Project Basis op orde) en eventueel aanvullende maatregelen (op grond van onder andere, de benchmark analyse) **binnen een acceptabele termijn** leiden tot een **toekomstbestendige samenwerking zonder verdere financiële tegenvallers**; een samenwerking waarmee **zowel IJsselstein als Montfoort voordeel** bereiken.

Ons advies is, gelet op de bovenstaand beschreven positie, om in de keuze tussen variant I en III een ultieme poging te doen om variant I te realiseren, waarbij zoals hiervoor opgemerkt de randvoorwaarden cruciaal zijn. Aan al deze randvoorwaarden moet worden voldaan. Het advies een ultieme poging te doen voor variant I is ingegeven door de volgende overwegingen:

- Voldoen aan de randvoorwaarden is niet eenvoudig, maar naar ons oordeel ook niet onmogelijk. Andere samenwerkingsverbanden laten zien dat schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd, waarbij de wil om echt samen te werken en daarop consequent te sturen belangrijk zijn.
- Ontvlechting (variant III) is een moeizaam proces, met het risico op verdere verslechtering van de verhoudingen tussen Montfoort en IJsselstein. Daarmee is de dienstverlening aan de bewoners van beide gemeenten niet gediend.
- Tijdens de periode van het onderzoek is ons niet gebleken dat alternatieve samenwerkingspartners – onmisbaar voor zowel IJsselstein als Montfoort – zich direct aandienen om bepaalde taken van de UW-organisatie over te nemen. Dit betekent dat opnieuw veel tijd kan verstrijken alvorens nieuwe samenwerkingsverbanden of private externe partijen een reëel perspectief kunnen bieden dat op de middellange termijn kan worden gerealiseerd.

Om te zorgen dat aan de randvoorwaarden van variant I kan worden voldaan en om te zorgen dat deze voldoende worden geborgd, zijn onze adviezen bij deze variant als volgt.

Herstel vertrouwen en samenwerkingsrelatie onder onafhankelijke begeleiding

Afgelopen periode is de relatie tussen de besturen (raden en colleges) van Montfoort en IJsselstein onder spanning komen staan. De aanhoudende inhoudelijke en financiële problemen met de UW Samenwerking zetten de relatie verder op scherp. In het erkennen en aanpakken van deze problemen wordt geen gezamenlijke koers gevolgd, niet intern, niet extern.

De problemen met de UW Samenwerking zijn echter naar onze overtuiging wel degelijk een gezamenlijk probleem: de samenwerking is een gezamenlijke keuze geweest en een feit voor de medewerkers van de UW-organisatie die is opgebouwd. De oplossing vraagt ook uiteindelijk keuzes en instemming van zowel Montfoort als IJsselstein.

Ons advies is om bij het bouwen aan de samenwerkingsrelatie en het herstel van vertrouwen onafhankelijke begeleiding in te zetten. Dat kan een door beide partijen aangewezen mediator zijn, maar ook een rol voor de provincie Utrecht is mogelijk. Vanwege de ontstane problemen met de UW Samenwerking, achten wij een expliciete rol van de provincie ook voor de hand liggend.

Harmoniseren bestuurlijke prioriteiten en ambities in gezamenlijke strategische agenda

Een van de eerste activiteiten die – met onafhankelijke begeleiding – vorm zou moeten krijgen is het vaststellen van een gezamenlijke strategische agenda. Zolang de oriëntaties van Montfoort en IJsselstein sterk wisselen of onduidelijk zijn, moet de UW-organisatie te diverse ondersteuning bieden zonder eenduidige richting. IJsselstein heeft eind 2016/begin 2017 een strategische verkenning uitgevoerd en parallel aan het benchmarkonderzoek een bestuurskrachtmetering laten uitvoeren. Montfoort heeft recent geen vergelijkbare initiatieven ondernomen, maar kan

doorbouwen op visies die op deelterreinen zijn opgesteld. In aantal gezamenlijke strategische sessies onder onafhankelijke begeleiding kan worden gewerkt aan een gezamenlijke strategische agenda. Deze agenda moet een regionale oriëntatie hebben, waartoe ook het rapport 'Maak Verschil' van de landelijke Stuurgroep Openbaar Bestuur uit 2016 oproept.

Om in het verlengde van een gezamenlijke bestuurlijke richting ook te zorgen voor een gestroomlijnde bestuurlijke aansturing, is ons advies de huidige GR met openbaar lichaam om te zetten in een GR voor bedrijfsvoeringsorganisatie. Een bestuur van burgemeesters en portefeuillehouders bedrijfsvoering krijgen de taak te zorgen voor verminderde bestuurlijke drukte en continuïteit los van politieke portefeuilles en voorkeuren. Tot de taken van het bestuur horen het zorgen voor voldoende transitie-instrumenten – mogelijk kunnen daar de Focusgelden voor worden gebruikt – en borgen dat taakstellingen op de UW-organisatie alleen worden doorgevoerd als daar op grond van harmonisatie en standaardisatie van de dienstverlening ruimte voor is ontstaan. Daarnaast is een taak van het bestuur om de monitoring op de 4 K's vorm te geven, zodat zicht ontstaat op de harmonisatie en standaardisatie en de effecten daarvan voor de twee gemeenten. We hebben het dan over de bestuurlijke sturingsinformatie, die nodig is om vertrouwen in de efficiëntie en effectiviteit van de UW Samenwerking te krijgen.

Harmonisatie ambtelijke sturing via directeursmodel en standaard dienstverlening

Om de ambtelijke sturing te harmoniseren is het belangrijk onverkort en eenduidig te kiezen voor het regiemodel dat bij aanvang van de UW Samenwerking voorop stond en in te zetten op harmonisatie en standaardisatie van werkprocessen. Ons advies is om dit te laten aansturen door een directeur UW, die dit als belangrijkste opdracht krijgt en belangrijkste opdrachtnemer is voor de besturen van Montfoort en IJsselstein. Dit betekent dat de huidige dubbelrol van de gemeentesecretarissen als ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer verdwijnt. De sturing op de gezamenlijkheid krijgt in ons advies voorrang.

Bij de harmonisatie in ambtelijke sturing hoort ook het zoveel mogelijk uitgaan van een dezelfde dienstverlening aan beide gemeenten. Voor deze dienstverlening kan dan worden volstaan met een relatief eenvoudige verdeelsleutel. Maatwerk kan alleen op basis van aanvullende afspraken, zonder dat een krampachtige houding hoeft te ontstaan richting de twee gemeenten. Maar bij specifieke taken die alleen voor een van beide gemeenten wordt gedaan of taken waarvoor geheel eigen voorkeuren gelden, worden aanvullend afspraken gemaakt, inclusief de financiële doorvertaling. Deze moeten een prikkel geven om terughoudend te zijn met maatwerk en de kosten daarvan expliciet maken (zie paragraaf 3.4).

Een belangrijk aspect in de ambtelijke sturing is nog de sturing op verbonden partijen. Het verdient de voorkeur om de in regie geplaatste/te plaatsen (uitvoerings-)taken voor de beide gemeenten bij dezelfde verbonden partij te beleggen. Op die manier kan het opdrachtgeverschap en de eigenaarsrol in één keer voor twee ingevuld worden en zijn voordelen te behalen:

- Steviger richting verbonden partij, met één mond, een groter geheel;
- De geharmoniseerde/gesynchroniseerde opdracht hoeft slechts bij één partij te belanden in plaats van bij twee;
- Als er bij het in regie plaatsen concessies gedaan moeten worden geldt dat de gevolgen daarvan voor beide gemeenten hetzelfde zijn;

De nadelen van het onderbrengen bij verschillende verbonden partijen zijn daarmee ook helder; gemis aan bestuurlijke slagkracht, efficiency en standaardisatiemogelijkheden.

Als de regie op de verbonden partij is belegd binnen UW Samenwerking dan geldt vanuit het perspectief van de gemeenten dat de sturing op die verbonden partij plaatsheeft vanuit een andere verbonden partij (UW), onder de verantwoordelijkheid van een ander (want breder) bestuur en directie dan dat van de eigen gemeente.

Het verdient aanbeveling om de regie op verbonden partijen te beleggen bij de gemeenten zelf als de gemeenten 'zaken doen' met verschillende verbonden partijen of als de gemeenten elk een andere invulling wensen te geven aan de regie. Immers de voordelen die bereikt kunnen worden door het één keer voor twee te doen zijn niet aanwezig en het nadeel van de getrapte regie is er wel.

Afspraken binnen enkele maanden op bestuurlijk niveau vastleggen

De ultieme poging tot doorpakken op variant I moet op korte termijn bestuurlijk worden geborgd om geloofwaardig te zijn. Ons advies is om de hierboven genoemde maatregelen onderdeel te laten uitmaken van een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst, die door de raden en colleges van Montfoort en IJsselstein worden getekend. Dit toont dat er een brede en gedeelde bereidheid is om door te pakken, met commitment van beide gemeenten. Vanwege het belang van helderheid en keuzes, zou de ultieme poging tot doorpakken nog in 2017 moeten landen in de genoemde bestuurlijke overeenkomst. Lukt dat niet op die termijn, dan geeft dat volgens ons aan dat er onvoldoende gemeenschappelijkheid is in de urgentie die wordt gevoeld en de oplossingen die nodig zijn. In een dergelijk geval is het voor IJsselstein beter om de samenwerking in UW door te knippen (variant III) en een start te maken met het zelfstandig vormgeven van alternatieven.

6.4 Aandachtspunten wanneer terugvaloptie in beeld komt

De concreetheid van de randvoorwaarden die zijn geschetst voor het laten slagen van variant I, moeten het mogelijk maken op korte termijn vast te stellen of de raden en colleges van Montfoort en IJsselstein hier gezamenlijk achter willen gaan staan. Als dat niet het geval is, komt variant III als terugvaloptie in beeld. Deze situatie is voorstelbaar en dus besteden we in deze paragraaf nog aandacht aan de punten die daarbij belangrijk zijn. Een uitgebreidere beschrijving van het proces van uittreden van IJsselstein uit de GR UW Samenwerking en opheffing van dezelfde GR is opgenomen in bijlage VII. De aandachtspunten die we hier willen meegeven hebben betrekking op het beperken van de nadelen en mogelijke kosten die verbonden zijn aan variant III:

- Maak van de keuze tot uittreding geen diskwalificatie van het verleden. De UW Samenwerking heeft anders uitgepakt dan gehoopt, maar was niet bij voorbaat onmogelijk. De keuze voor uittreding kan worden onderbouwd vanuit het gegroeide besef dat de bestuurlijke oriëntaties en overtuigingen van Montfoort en IJsselstein fundamenteel verschillend zijn. Voor de samenwerking is dat een belemmering gebleken, maar vanuit de bestuurlijke zelfstandigheid die beide gemeenten hebben, is dit een geheel legitieme keuze.
- Om snel duidelijkheid te geven aan de medewerkers van de UW Samenwerking en de eigen bewoners, is het verstandig een besluit tot ontvlechting op zo kort mogelijke termijn te nemen. Dit geeft een duidelijk toekomstperspectief en beperkt de ontvlechtigingsperiode en de spanning en kosten die dat met zich meebrengt. In de GR UW Samenwerking (artikel 30, lid 2) is opgenomen dat ontvlechting kan plaatsvinden twee kalenderjaren na afloop van het jaar waarin het besluit is genomen. Dit impliceert dat bij een besluit nog in 2017 ontvlechting per 1 januari 2020 mogelijk is. Wanneer dit in 2018 plaatsvindt wordt de ingangsdatum van ontvlechting 1 januari 2021.
- Ook in geval van deze variant raden wij aan een onafhankelijke partij het ontvlechtigingsproces te laten begeleiden, om objectiviteit en evenwicht te brengen in de gesprekken over de uittredingskosten, desinvesteringkosten, ontvlechtigingskosten en compensatiekosten.
- Start na het besluit tot ontvlechting ook snel het transitieproces op om te komen tot alternatieve samenwerkingsverbanden. Dat kan inhouden het intensiveren van samenwerking die er al is (met de al genoemde Lekstroom gemeenten en de U10) of het verkennen van samenwerking met nieuwe derde partijen (gemeenten of private partijen). Omdat ook hier tijd en kosten aan

verbonden zijn, is het raadzaam dit traject niet pas te starten na afronding van het ontvlechtingproces.

Bijlagen

Bijlage I: Beschrijving samenwerkingsverbanden

Per beschouwde samenwerking wordt steeds aangegeven wat de belangrijkste overeenkomsten en verschillen zijn met de UW samenwerking en wat de lessen zijn die zichzelf hebben geleerd en waar wij ook van kunnen leren

Ommen Hardenberg

Belangrijkste overeenkomsten met UW Samenwerking:

- Samenwerking tussen 2 gemeenten
- Ene gemeente groter dan de andere (verdeelsleutel BOH 75%-25%)
- Cultuurverschillen en verschillen in werkwijzen van de twee gemeenten
- Ambtelijke fusie aangestuurd via een Gemeenschappelijke Regeling met Openbaar Lichaam
- Ambtelijke organisatie aangestuurd door twee directeuren, die tevens gemeentesecretaris zijn in een van de gemeenten

Belangrijkste verschillen met UW Samenwerking

- Gestart medio 2012
- Gestart met een frictiebudget om taakstelling op fte's te kunnen realiseren (± 10)
- Geëxpliciteerde verdeelsleutel vanaf het begin, in 2015 nog verfijnd door introductie basis- en pluspakket
- Geen financiële tegenvallers, alleen meevallers
- Voordelen op de kosten (meevallers vanaf begin) en kwaliteit (positie in de regio, samenwerking op jeugd)
- Sturing op resultaten via monitor (Venster voor bedrijfsvoering)
- Nadrukkelijke poging van colleges om bestuurlijk gezamenlijke agenda op te bouwen ('manifest'), ook al ligt dat gevoelig bij raden
- Toe aan verdere doorontwikkeling organisatie

Belangrijkste lessen:

- Differentiatie in bestuurlijke focus en werkwijzen blijft lastig om goed te bedienen, ook met 'pluspakket'
- Belangrijke randvoorwaarden zijn:
 - Vertrouwen in elkaar
 - Gedeeld beeld over de organisatie
 - Gelijksoortige ambities
 - Besturen richten op besturing, niet bedrijfsvoering
 - Delen van een stip op de horizon voor de samenwerking

BEL combinatie

Belangrijkste overeenkomsten met UW Samenwerking:

- Ambtelijke fusie aangestuurd via een Gemeenschappelijke Regeling met Openbaar Lichaam
- Ambtelijke organisatie sinds kort aangestuurd door directeuren die tevens gemeentesecretaris zijn in een van de gemeenten
- Omvang organisatie van vergelijkbare omvang (~200 fte)

Belangrijkste verschillen met UW Samenwerking

- Gestart 2007
- 3 partners van vergelijkbare grootte
- Ambtelijke organisatie tot voor kort aangestuurd door directieteam waar geen gemeentesecretarissen in zaten
- Structurele monitoring/inzicht in het gebruik van producten/diensten
- Iedere gemeente heeft een eigen bestuursstaf, die o.a. bestaat uit de gemeentesecretaris, enkele beleidsregisseurs en een controller. De beleidsregisseurs vormen de schakels tussen de BEL Combinatie en colleges. Hun belangrijkste taak is de politieke wensen en ambities van het gemeentebestuur te vertalen naar opdrachten aan de BEL Combinatie. Ook bewaken zij de voortgang van de lopende projecten en werkzaamheden.
- De BEL combinatie omvat veel uitvoeringstaken

Belangrijkste lessen:

- Het scheiden van de functie gemeentesecretaris/directielid heeft direct merkbare effecten als het gaat om de focus op bedrijfsvoering en het 'politiek maken' van de werkorganisatie
- Sturing op andere verbonden partijen beleggen binnen de gemeentelijke organisatie geeft bestuurders en raad meer nabijheid
- De bestuurskracht kan behoorlijk toenemen door een gelijke of in ieder geval gecoördineerde regionale strategie
- Focus op opdrachtgeverschap en sturing op voortgang levert 'waar voor geld'; ook de werkorganisatie is een verbonden partij.
- Het investeren in het vertrouwen en het gezamenlijk eigenaarschap (dagelijks, maar ook d.m.v. informatiebijeenkomsten, raadsconferenties e.a.) is zeer belangrijk om succes te boeken

Werkorganisatie Duivenvoorde (Wassenaar Voorschoten)

Belangrijkste overeenkomsten met UW Samenwerking:

- Samenwerking tussen 2 gemeenten
- Ambtelijke fusie aangestuurd via een Gemeenschappelijke Regeling met Openbaar Lichaam
- Ambtelijke organisatie aangestuurd door twee directeuren, die tevens gemeentesecretaris zijn in een van de gemeenten
- Weinig/geen structurele monitoring/inzicht in het gebruik van producten/diensten
- Geen 3^{de} organisatie begroot bij aanvang
- Aansturing op verbonden partijen is belegd binnen de werkorganisatie
- Verschillen in oriëntatie in de regio

Belangrijkste verschillen met UW Samenwerking

- Partners van nagenoeg gelijke omvang (verdeelsleutel 49/51)
- Omvang werkorganisatie verschilt sterk (WODV ~330fte vs. UW ~200 fte)
- Gestart met een transitiebudget van **2 jaar x 1 miljoen**
- Toe aan verdere doorontwikkeling organisatie

Belangrijkste lessen:

- De dubbelrol secretaris-opdrachtgever/ directeur-opdrachtnemer wringt en leidt tot rolconflicten/vermenging(op dit moment wordt besluitvorming voorbereid om de rollen/functies te splitsen en één algemeen directeur voor de werkorganisatie aan te stellen.
- Onderkennen van de verschillen ten opzichte van de traditionele gemeentelijke setting en de

setting met een gedeelde werkorganisatie door alle partijen bestuur, management en medewerkers zodat gewerkt kan worden met 'een gezamenlijk nieuw spelconcept'

- Het ontbreken van een helder inzicht in het gebruik van producten/diensten leidt tot 'scheve gezichten'
- Het geschetste beeld in de Berenschot benchmark van 2015 (5% voor de 3^{de} organisatie wordt ambtelijk herkend

Bijlage II: Notitie aan bestuurlijk opdrachtgever: Benchmarking op cijfers

Tekst zoals opgenomen in brief aan bestuurlijk opdrachtgever

Rosmalen, 30 juni 2017

Gemeente IJsselstein

T.a.v. Dhr. Vincent van den Berg

Onderwerp: Benchmarking op cijfers

Geachte heer Van den Berg, beste Vincent,

Naar aanleiding van de presentatie in de gemeenteraad en bespreking van de eerste resultaten die daarbij plaatsvond gaan we in deze notitie kort in op de achtergronden bij de gemaakte keuze om ons binnen ons onderzoek vooral te focussen op het (re)construeren van een drietal scenario's welke naar ons oordeel beschouwd moeten worden als de meest voor de hand liggende handelingsalternatieven voor de gemeenteraad.

We begrijpen de wens die bestaat om te achterhalen hoe de UW Samenwerking presteert ten opzichte van vergelijkbare samenwerkingsorganisaties én hoe zij zich verhoudt tot een gemeentelijke organisatie die evenveel inwoners bedient. Tegelijkertijd zien we deze wens vooral ook in relatie tot de thans ontstane situatie waarin de gemeente IJsselstein op een onderbouwde manier strategische keuzes wenst te maken met betrekking tot de UW Samenwerking

Over de benchmarkmogelijkheden

Het typische doel van een benchmark is om door een vergelijking met andere organisaties vast te stellen welke gevolgen verwacht kunnen worden door andere keuzes te maken. Ook kan een benchmark dienen om een 'gevoel' te krijgen, of te bevestigen, van de eigen prestaties.

Het belangrijkste waarover beschikt moet kunnen worden om een dergelijk vergelijk mogelijk te maken is, naast écht vergelijkbare eenheden natuurlijk, vooral ook veel en zoveel mogelijk uniforme informatie. Vaak is het dan nog nodig om voor verschillen tussen de organisaties te corrigeren. Als bijvoorbeeld een gemeente een grotere oppervlakte beslaat is het logischer dat er meer middelen inzet plaatsheeft binnen een afdeling Openbaar Beheer.

Grenzen aan het corrigeren voor gevonden verschillen

Een vergelijk van organisatie-omvang zegt op zichzelf niet veel. Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de Werkorganisatie Duivenvoorde zien we dat zij daar 300 fte voor inzetten veel meer dan de UW samenwerking. Een belangrijke verklaring daarvoor is gelegen in het gegeven dat zij veel meer uitvoerende diensten in huis hebben dan de UW Samenwerking. Maar dat is niet de enige verklarende factor, er is een veelheid aan verschillen die allen hun eigen weerslag hebben op de benodigde formatie. Wanneer bijvoorbeeld wordt gewerkt met uitgebreide systemen waarbinnen werkzaamheden geautomatiseerd plaatshebben is het logisch dat er minder menskracht wordt ingezet. In een enge vergelijking op formatieomvang ontbreekt dan de nuance en daardoor kunnen de cijfers een eigen leven gaan leiden. Voor verschillen binnen de vergelijking kun je dus corrigeren.

Het corrigeren voor bestaande verschillen neemt echter een bepaalde onzekerheidsmarge met zich mee; er moeten immers inschattingen worden gemaakt van het effect van de verschillen. Wanneer er voor vele verschillen gecorrigeerd moet worden geldt dat op enig moment de aangehouden onzekerheidsmarges de gevonden verschillen overtreffen; het vergelijk verliest daarmee zijn waarde.

Gebrek aan informatie vanuit de UW samenwerking

De omvang van de formatie, samen met informatie over gebruikte systemen en de gepleegde inspanningen van derden (inhuur) geeft voor een belangrijk deel aan welke investering de organisatie doet om haar producten en diensten te leveren.

Wanneer de input wordt vergeleken is het, om tot een eerlijk vergelijk te komen, ook nodig de daarmee gerealiseerde output in ogenschouw te nemen. Wat is het niveau van dienstverlening bijvoorbeeld, wat zijn de volumes van de dienstverlening zijn dan aspecten die je wilt kunnen beoordelen. Over deze zaken is binnen de UW Samenwerking nagenoeg geen informatie voorhanden om een vergelijk hierop met andere gemeenten tot een objectief vergelijk te kunnen maken (nog los van de vraag of zij die informatie wel beschikbaar zouden hebben). Hiermee constateren we nog een belangrijke handicap om tot een betekenisvolle vergelijking op organisatie-omvang te kunnen komen.

Ook al zouden we de benoemde handicaps negeren en toch het vergelijk gaan maken dan hebben we moeten constateren dat het problematisch is om een goed vergelijkbare samenwerkingsorganisatie te vinden.

Een vergelijk met een andere fusieorganisatie

We hebben gezien op welke wijze we zouden kunnen komen tot een betekenisvolle vergelijking met een andere fusieorganisatie.

Constructie

Het aantal gemeenten dat hun gehele ambtelijke organisatie delen met een, of meerdere, andere gemeenten betreft nu naar onze waarneming in totaal 67 andere gemeenten die deel uitmaken van een ambtelijk gefuseerde organisatie of zich hebben verbonden dat in de toekomst te gaan doen. In totaal bestaan er zo dan 28 ambtelijke fusieorganisaties. Zes samenwerkingsverbanden daarvan werken volgens een centrumgemeente constructie waarbij één van de gemeenten optreedt als 'gastheer' of 'leverancier' voor de andere(n). De laatste groep valt af in onze vergelijking met de UW Samenwerking, omdat de aard van de constructie wezenlijk anders is qua 'governance'.

Levensfase

Van de hierboven genoemde resterende ambtelijke fusieorganisaties zijn er tien gestart of gaan starten na 2015. Gekozen is om ook deze organisaties buiten beschouwing te laten omdat de organisaties daar in een andere groeifase verkeren. Ze zijn 1 of 2 jaar oud, wat betekent dat de structurele effecten vaak nog niet goed zichtbaar zijn. Een ambtelijke fusie is een reorganisatie, die tijd vraagt om te 'landen'. Pas na 2-3 jaar zou dit het geval moeten zijn.

Verhoudingen partners

De resterende 12 fusieorganisaties zijn inhoudelijk beoordeeld. We hebben moeten vaststellen dat ook hierin de verschillen te groot zijn voor een goed vergelijk.

Omdat we veronderstellen dat het behalen van de doelen samenhangt met de gemaakte inrichtingskeuzes hebben we de samenwerkingsorganisaties vergeleken aan de hand van de belangrijkste en meest invloedrijke keuzes:

- Governance structuur/verstrekke mandaten
- Kostenverrekening afspraken/invulling (inputsturing vs. outputsturing)
- Inrichting Opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap
- Organisatiemodel (regie/proces)
- Toebedeelde middelen i.r.t. geleverde prestatie (verhouding overhead/)
- Kwaliteitssystemen (Sturing en beheersing/procesoptimalisatie)

Zo hebben we uiteindelijk vastgesteld dat een inhoudelijk vergelijk met de onderstaande organisaties zinvol zou kunnen zijn:

- Blaricum Eemnes Laren (BEL combinatie)
- Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (BOH)
- Voorschoten-Wassenaar

Ter illustratie van de cijfermatige onvergelijkbaarheid tonen we hierna voor deze gemeenten enkele voor cijfermatige vergelijking relevante data van waaruit die onvergelijkbaarheid naar voren komt:

Naam gemeente	BEGROTING	FTE/MDW	startjaar AS	inwoners	INW %	oppervlakte land	ALG UITK
IJsselstein	10.525.000		2014	34.101,00	71%	2.105,00	40.687.220,13
Montfoort U	4.643.000		2014	13.783,00	29%	3.759,00	13.509.261,63
IJsselstein & Montfoort U	15.168.000	180,11 FTE	2014	47.884,00		5.864,00	54.196.481,76
Blaricum	8.395.598		2008	9.622,00	33%	1.110,00	7.888.212,54
Eemnes	7.622.486		2008	8.877,00	30%	3.106,00	8.788.473,20
Laren	9.247.033		2008	10.956,00	37%	1.236,00	10.059.780,95
Blaricum & Eemnes & Laren	25.265.117	~180 fte	2008	29.455,00		5.452,00	26.736.466,69
Hardenberg	32.768.000		2014	59.687,00	77%	31.220,00	82.806.761,42
Ommen	11.922.000		2014	17.696,00	23%	17.985,00	25.484.151,73
Hardenberg & Ommen	44.690.000	~600 mdw	2014	77.383,00		49.205,00	108.290.913,15
Voorschoten	14.140.820		2013	25.211,00	49%	1.113,00	26.089.398,52
Wassenaar	15.962.119		2013	25.885,00	51%	5.114,00	24.625.056,98
Voorschoten & Wassenaar	30.102.939	379,46 fte	2013	51.096,00		6.227,00	50.714.455,49

Het vergelijk met één gemeente die 50.000 inwoners bedient

U hebt geopperd om een vergelijk te maken tussen de UW Samenwerking en een gemeente die zelfstandig 50.000 inwoners bedient.

Ook daar hebben we naar gekeken en geconstateerd dat de UW samenwerking niet vergeleken kan worden met een 50.000 gemeente. De UW Samenwerking verschilt eenvoudigweg teveel:

- UW Samenwerking kent 3 besturen in plaats van 1
- UW Samenwerking bedient 3 organisaties in plaats van 1

De impact van vooral dat laatste mag niet onderschat worden. Naast de bedrijfsvoering die de 3^{de} organisatie met zich meebrengt en de extra afstemmings- en coördinatielast die we hebben becijferd op zo'n 5% geldt dat de beide gemeenten óók zelfstandige entiteiten zijn met eigen lokale beleidsvrijheid. Dat vraagt heel veel meer van de beleidsfunctie dan in een enkele gemeente gebruikelijk is. Een dergelijk vergelijk zou dan dus leiden tot de noodzaak om op een veelheid van aspecten te corrigeren met voor elk van die correcties een onzekerheidsmarge.

Als we alléén zouden kijken naar de personele inzet, los van keuzes voor systemen en verschillen in omvang van externe inhuur en de bovenstaande gemeenten zouden vergelijken met de UW samenwerking vinden we verschillen van soms enkelen tot tientallen fte's. Het zou een diepgaande analyse vragen om op dit punt tot een vergelijk te komen waarbij we zouden moeten beschikken over een veelheid aan data die niet voorhanden zijn of überhaupt niet beschikbaar zijn. De discussie zou dan overigens vooral ingaan op de juistheid van de gemaakte inschattingen en voor iedere mening zou een vergelijking bestaan die deze mening staft.

Wanneer nader beschouwd wordt is zelfs het vergelijk van gemeenten puur op basis van het inwoneraantal geen logisch vergelijk. De omvang van de taken van de gemeente Houten zou dan vergelijkbaar moeten zijn met de gemeente Kerkrade, waarbij Kerkrade ongeveer 2000 inwoners minder bedient. Kijken we echter naar hun begrotingen dan zien we die vergelijkbaarheid geheel niet terug. Houten heeft een begroting van 108 miljoen waar die van Kerkrade daar met 162 Miljoen ruim boven zit. Dat dit geen uitzondering is blijkt ook als we kijken naar de hoogte van de algemene uitkering van een aantal 'vergelijkbare' gemeenten:

Naam gemeente	inwone	uitkering 2017	relatieve omvang tov Houten
Houten	48.765	€ 51.189.210	100%
Barendrecht	47.861	€ 52.204.251	102%
Utrechtse Heuvelrug	48.506	€ 54.253.864	106%
Overbetuwe	47.002	€ 55.614.992	109%
Hollands Kroon	47.546	€ 56.668.339	111%
Schagen	46.159	€ 57.900.829	113%
Goeree-Overflakkee	48.321	€ 61.198.062	120%
Waalwijk	47.021	€ 61.966.531	121%
Noordoostpolder	46.439	€ 66.196.404	129%
Rijswijk	49.328	€ 68.811.555	134%
Weert	49.100	€ 71.378.998	139%
Middelburg	47.873	€ 75.785.969	148%
Zutphen	46.997	€ 82.111.209	160%
Kerkrade	46.023	€ 96.445.318	188%

De gevonden verschillen zijn ook niet zo vreemd. Als we nagaan dat de hoogte van de Algemene uitkering wordt bepaald aan de hand van ruim 100 variabelen waarvan het inwoneraantal er slechts één is dan blijkt duidelijk dat de opdracht van een gemeente niet één op één samenhangt met haar inwonersaantal.

De achterliggende vraag

Achterliggende vraag die we horen (en delen) is in het licht van de bestaande situatie in IJsselstein en Montfoort, vooral een vraag naar keuzemogelijkheden en realiteitsgehalte van de huidige cijfers; komen er niet nog meer 'verassingen'. Met die vraag willen we vooral aan de slag gaan.

Dat doen we door beredeneerde scenario's te schetsen die uitgaan van de bestaande situatie zoals die was vóór het aangaan van de UW Samenwerking. We stellen vervolgens op basis van een veelheid aan beschikbare documenten en bij medewerkers aanwezige kennis vast wat er gebeurd is, of zou zijn.

Aan de hand daarvan benoemen we de benodigde aanvullende formatie om een bepaald scenario vorm te geven. De daarin benodigde formatie is naar onze overtuiging reëel om invulling te geven aan de taken voor de beide gemeenten of IJsselstein alleen (in het scenario IJsselstein Stand Alone).

Naar onze overtuiging levert de nu gehanteerde aanpak meerwaarde ten opzichte van een onzekere vergelijking op aantallen en cijfers.

Met vriendelijke groet,

Think Public

Bijlage III Ter onderbouwing van de potentieel inschatting en de mogelijkheden tot het realiseren daarvan

Binnen de beschrijving van Variant I (Doorpakken) is aangegeven dat een ambtelijke fusie meerwaarde kan hebben op de vijf belangrijkste doelen (5K's) die gemeenten er mee nastreven. In deze bijlage wordt de achtergrond van deze conclusie geschetst

Vanuit de eigen praktijk zijn de mogelijkheden om de doelen te realiseren herkenbaar, waarbij wij ook kunnen bevestigen dat de voordelen niet 'als vanzelf komen'. In deze bijlage kijken we naar de bevindingen en lessen van twee recente overzichtsstudies over de resultaten van ambtelijke fusieorganisaties.

I Studie Seinstra Van de Laar van 10 regio's in opdracht van BZK

In 2016 leverde onderzoeksbureau Seinstra & van de Laar, in opdracht van het ministerie van BZK een onderzoek op naar de motieven van gemeenten om te kiezen voor een ambtelijke fusie, hun doelstellingen daarmee en de effecten van dit samenwerkingsmodel op de participerende autonome gemeenten.

Wat blijkt is dat de samenwerkingen veelal worden aangegaan tussen 2 of 3 gemeenten. Deze gemeenten grenzen geografisch aan elkaar en liggen, op een enkele uitzondering na, in één provincie. Het construct van een ambtelijke organisatie is inmiddels in gebruik bij 67 gemeenten (=17% van alle gemeenten).

De meest gekozen juridische vorm is een gemeenschappelijke regeling, openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid zoals die ook is gekozen voor de UW Samenwerking. Sinds de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in 2015 is het mogelijk om de samenwerking als een zogenaamde 'bedrijfsvoeringsorganisatie' in te richten. Deze juridische vorm beperkt de bestuurlijke drukte, omdat er geen AB en DB is (NB: ook de UW gemeenten kregen het advies om de huidige GR om te vormen tot een bedrijfsvoeringsorganisatie).

Het onderzoek van Seinstra beantwoordt op basis van een tiental casestudies van ambtelijk gefuseerde organisaties twee vragen:

1. Welke motieven en doelen hebben gemeenten om te kiezen voor een ambtelijke fusie en hoe geven de deelnemende gemeenten de fusieorganisatie vervolgens vorm?
2. Welke gevolgen heeft de keuze voor een specifiek ambtelijke fusie voor de gemeenteraden en colleges van de participerende gemeenten?

We beschrijven de bevindingen als het gaat om deze twee vragen. Omdat de ambtelijke fusie in het geval van UW samenwerking al een gegeven is wordt hier nu niet verder ingegaan op de *motieven* die ten grondslag liggen aan het besluit om ambtelijk te fuseren. We concentreren ons dus op de *doelen* die gemeenten met de gefuseerde organisatie beogen te realiseren, die de 4 K's waarop in deze rapportage wordt ingezoomd omvatten, én de mate waarin zij daarin slagen.

K-1: *Beheersing of reductie van de bedrijfsvoeringskosten*

Vastgesteld wordt dat gemeenten er in slagen om de financiële doel-/taakstellingen met de samenwerking – bij gelijkblijvende taken en bestuurlijke ambities – in te vullen (gemiddeld zo'n 8%). Deze besparingen worden vooral gerealiseerd op de personeelskosten, de huisvestingslasten en de ICT-lasten. Ook blijkt dat de ambtelijke fusie tot voordelen leidt in de besteding van programmagelden vanuit de individuele gemeentelijke begrotingen als gevolg van gezamenlijke inkoop- en aanbestedingsprocedures. Ook al verschillen de percentages per samenwerkingsverband

wel geldt steeds dat dit het netto rendement van de samenwerking betreft; de kosten van de in hoofdstuk 2 beschreven derde organisatie zijn hierin dus al verdisconteerd.

K-2: Verbeteren kwaliteit van in/externe dienstverlening

In de studie blijkt dit doel gerealiseerd te worden. De kwaliteit van stukken en de rolinvulling vanuit de ambtelijke organisatie in de richting van colleges van B&W en gemeenteraden neemt toe, als gevolg van kwaliteitsimpulsen in de uitvoering. Wel bestaat het risico op een dip in deze kwaliteit in de aanloopfase van de ambtelijke fusie: het eerste jaar in de nieuwe setting blijkt toch vooral een jaar van bouwen en het integreren van mensen en middelen, dit is ook terug te zien in de beschrijving van Variant I (figuur x Groeicurve Yacht).

K-3: Verminderen kwetsbaarheid in de ambtelijke organisatie

Het aantal éénpitter functies neemt sterk af door ambtelijke fusies en de onderlinge vervangbaarheid neemt toe. Tegelijkertijd ontstaan met de introductie van nieuwe functies in de organisatie (waarop voorheen veelal werd ingehuurd) nieuwe kwetsbaarheden binnen de eigen organisatie.

K-4: Verhogen kansen voor medewerkers

Ambtelijke fusieorganisaties verkrijgen een betere positie op de arbeidsmarkt als werkgever, zij vergroten ook het carrièreperspectief voor medewerkers en zetten nadrukkelijk in op het ontwikkelen van personeel en organisatie. De keerzijde daarvan is dat niet iedere leidinggevende en medewerkers mee kan of mee wil in de beweging naar een ambtelijke fusieorganisatie: de complexiteit van het werken voor meerdere gemeentebesturen is niet voor iedereen weggelegd.

Uit het onderzoek blijkt dat de keuze om een ambtelijke fusie tussen gemeenten te realiseren de potentie heeft om de deelnemende gemeenten de beoogde meerwaarde te leveren. Uit het onderzoek wordt ook duidelijk dat dit van de gemeenten een duidelijke wijziging vraagt in houding en gedrag ten opzichte van die gefuseerde organisatie. De mate van succes hangt samen met de bereidheid en vaardigheid van de gemeenten om de fusie-organisatie te gebruiken op een manier die past bij samenwerking in een gezamenlijke organisatie.

Ook wordt uit de studie van Seinstra & Van de Laar duidelijk dat het een investering in tijd vergt om de organisatie zich te laten zetten; succes wordt niet direct geogst.

K-5: Versterken bestuurlijke kracht in de regio

De strategische beleidsadvisering vanuit de ambtelijke fusieorganisatie aan de autonome gemeentebesturen neemt in kwaliteit toe en omliggende gemeenten in de regio beschouwen de gemeenten in een ambtelijke fusie als eenheid in (sub)regionale overlegverbanden. Het genoemde effect is wel gerelateerd aan de mate waarin de samenwerkende gemeente een gelijke externe oriëntatie hebben en hun posities hierin betrekken.

II Studie Korsten naar 10 jaar ambtelijke fusies in de praktijk

Op 24 maart 2017 verscheen van de hand van Prof. Dr. Arno Korsten een overzicht van 45 pogingen om te komen tot een ambtelijk fusie. Overigens vallen de 10 door Seinstra van de Laar onderzochte casestudies ook binnen deze groep van 45.

Arno Korsten stond vijftien jaar geleden aan de wieg van wat toen het SETA concept (Samen En Toch Apart) werd gedoopt. Een shared service concept waarin twee of meer gemeenten hun ambtelijke organisatie laten opgaan in één werkorganisatie. Vanaf dat moment is hij in diverse hoedanigheden nauw betrokken geweest bij vele van de initiatieven op dit vlak. Vanuit deze ervaring, aangevuld met informatie van recentere datum is het overzicht van de groep van 45 ontstaan.

Korsten beschrijft de vanuit de praktijkcasussen opgehaalde voor- en nadelen van een ambtelijke fusie. Hoewel hij in zijn overzicht komt tot 13 voordelen die middels een ambtelijke fusie gerealiseerd kunnen worden stellen we vast dat met enige clustering de voordelen vooral ook samenvallen op de hiervoor benoemde 5 K's.

Ook Korsten constateert dat om de voordelen te behalen en de nadelen zoveel als mogelijk te voorkomen actie genomen kan en dient te worden. Zo beschrijft hij wanneer een ambtelijke fusie kansrijk is en noemt daarbij:

- 1) Er moet sprake zijn van urgentiebesef bij de raadsleden, colleges en ambtelijke organisaties;
- 2) De gemeentebesturen moeten de voordelen van de samenwerking heel goed zien en er oog voor hebben op welke termijn die te behalen zijn;
- 3) Gemeenten (besturen, ambtenaren) moeten veel vertrouwen in elkaar hebben. Wantrouwen is zichtbaar in 'controle op controle';
- 4) Er moeten geen negatieve beelden van elkaars gemeentebesturen zijn.

In het overzichtsrapport is de status van 45 pogingen om ambtelijke te fuseren in beeld gebracht. Ook de UW Samenwerking is daarin meegenomen. Steeds wordt aan de hand van documenten, interviews en op onderdelen de eigen betrokkenheid van de heer Korsten, een antwoord gegeven op de vraag of, en in hoeverre de fusiepartners voldoen aan de benoemde succesfactoren. Ook wordt een onderscheid gemaakt naar fusieorganisaties die maatwerk leveren per gemeente of zogenaamde 'confectie'-organisaties die meer vragen van de bereidheid van gemeente om te standaardiseren, harmoniseren en synchroniseren. Of, zoals dat onderscheid ook wel wordt gemaakt: van Customer Intimacy naar Operational Excellence (Treacy & Wiersema).

Wat opvalt, is dat er een veelheid aan factoren is dat het voldoen aan de succesfactoren in praktijk bemoeilijkt of het lastig maakt om ook blijvend te voldoen als daar geen bewuste en succesvolle sturing op plaatsheeft. Dat maakt dan op bestuurlijk niveau vervolgens de vraag actueel of de ambtelijke fusie wel een goed besluit is geweest. Ook het achterblijven van al ingeboekte financiële voordelen kan ervoor zorgen dat de gemaakte keuzes politiek weer in de schijnwerpers komen.

In de casusbeschrijvingen wordt duidelijk dat het bij het bereiken van de doelen van de samenwerking (kostenbeheersing, kwetsbaarheid, kwaliteit, kansen voor medewerkers en bestuurskracht) het vooral belangrijk is dat wordt gewerkt binnen het concept en de spelregels die tussen partijen zijn afgesproken. Ook het realiseren van een door partijen geaccepteerde en transparante verdeling van baten en lasten is een belangrijk onderdeel om het vertrouwen goed te houden. Het gegeven dat meerdere autonome besturen samen iets delen vraagt coördinatie, afstemming en een blik gericht op de lange termijn/continuïteit.

Bijlage IV: Achterliggende cijfers variant I

Variant I UW-samenwerking Doorpakken

	Omvang	Toelichting
Kosten		
personele lasten wendbaar feitelijk	€ 6.785.693	IJsselstein's deel van de regieorganisatie, zoals gepland 96fte * geraamde loonsom wendbaar
personele lasten wendbaar begroot	€ 6.290.903	IJsselstein's deel van de regieorganisatie, zoals begroot 88fte * geraamde loonsom wendbaar Hier wordt de effectuering van de Taakstelling inzichtelijk: het is geen baat maar een onterecht te weinig geraamde kost
personele lasten uitvoering binnen UW	€ -	Uitgangspunt is dat alle uitvoering op afstand zou zijn gezet conform plan
Uitgaven derde organisatie wendbaar (feitelijk)	€ 339.285	5% conform benchmark Berenschot, te verrekenen op zowel regie als uitvoering
Uitgaven derde organisatie uitvoering (feitelijk)	€ -	Uitgangspunt is dat alle uitvoering op afstand zou zijn gezet conform plan
Uitgaven derde organisatie (geraamd)	€ 339.285	5% conform benchmark Berenschot
Friciekosten (boventalligheid)	€ -	Uitgangspunt was: iedereen mee
Transitiekosten	€ 848.212	Gekozen voor 12,5%, binnen marge bij andere regio's gezien (Servicepunt 71, Aalsmeer, HLT)

Baten		
Synchronisatie beleid	€ 530.062	In 2013 26 fte. Door mogelijkheid op 'ontdubbelen' functies voordeel van 25% geraamd
Bestuur	€ -	Twee besturen bedienen, ook Berenschot ziet geen synergievoordeel
KCC	€ -	In plannen aangegeven dat gemeenten eigen KCC behouden
Bedrijfsvoering (geraamd)	€ 261.249	Bedrijfsvoering ingeschat op 35% van totale fte, schaalvoordelen 11% op basis van ervaringen Servicepunt71
Bedrijfsvoering feitelijk	€ 261.249	Idem
Synchronisatie uitvoering	€ -	Uitgangspunt: buiten UW gezet

Uitgaven uitvoering buiten UW	€ 2.438.000	Maximaal wat nu voor IJsselstein nog in UW-samenwerking zit, conform uitgangspunten USP
-------------------------------	-------------	---

Verdeelsleutel	vgl. Huidig	Veel gesynchroniseerd, maar vanwege aantal onderdelen zonder schaaffecten (bestuur, KCC), zal verdeelsleutel iets afwijken
gehanteerde kosten regie	€ 70.684	Loonsom wendbaar
gehanteerde kosten uitvoering	€ 53.000	Eigen inschatting obv personele begroting

Kosten	€ 452.027	Potentieel voordeel: schaalvoordelen beleid en bedrijfsvoering minus kosten derde
Kwaliteit	+	Hoogwaardige regiefuncties, uitvoering bij beste aanbieder (USP)
Kwetsbaarheid	+	Door synchronisatie betere achtervang mogelijk, minder eenpitters
Kansen	+	Gezamenlijke organisatie biedt meer loopbaankosten in breedte en diepte

Uitgaven t.o.v. Begroting 2017

Bijlage V: Achterliggende cijfers variant II

Variante II UW-samenwerking Doorgaan

Kosten	Omvang	Toelichting
personele lasten wendbaar feitelijk	€ 6.785.693	Conform feitelijke situatie
personele lasten wendbaar begroot	€ 6.290.903	IJsselstein's deel van de regieorganisatie, zoals begroot 89fte * geraamde loonsom wendbaar Hier wordt de effectuering van de Taakstelling inzichtelijk: het is geen baat maar een onterecht te weinig geraamde kost
personele lasten uitvoering binnen UW	€ 2.747.520	Aandeel IJsselstein (72% conform verdeelsleutel) in uitvoering die nog in UW zit (72fte) * geraamde loonsom uitvoering
Uitgaven derde organisatie wendbaar (feitelijk)	€ 339.285	5% over personele lasten deel wendbaar, conform benchmark Berenschot
Uitgaven derde organisatie uitvoering (feitelijk)	€ 137.376	5% over personele lasten deel uitvoering, conform benchmark Berenschot
Uitgaven derde organisatie (geraamd)	€ -	Het niet ramen van deze kosten leidt tot minder capaciteit t.b.v. IJsselstein
Friciekosten (boventalligheid)	€ -	Iedereen is meegegaan naar de UW-samenwerking
Transitiekosten	€ -	Niet voorzien, niet begroot. N.b. Nu ook voor uitvoering
faalkosten extra druk op derde organisatie	PM	

Baten		
Synchronisatie beleid	€ -	Geen synchronisatie plaatsgevonden, alleen op veiligheid, maar daar niet vertaald in afname personeel
Bestuur	€ -	Twee besturen bedienen, ook Berenschot ziet geen synergievoordeel
KCC	€ -	Gemeenten hebben conform plan eigen KCC, ook qua inrichting
Bedrijfsvoering (feitelijk)	€ -	P.m. Nog geen rekening gehouden met kosten acute probleemoplossing
Bedrijfsvoering (geraamd)	€ -	Begroot op 7 fte, n.b. niet gerealiseerd
Synchronisatie uitvoering	€ -	Groen: stand alone. Vastgoed: potentieel, geen besluit, Stadtoezicht (geen volume), Front office sociaal domein IJsselstein apart, sociaal domein backoffice daardoor ook niet Civiel: potentieel, maar net begonnen

Uitgaven uitvoering buiten UW	€ -	Maximaal, conform uitgangspunten USP
-------------------------------	-----	--------------------------------------

Verdeelsleutel		Uitgangspunt generiek, behalve bij uitvoeringspakketten naar ingeschat gebruik (notitie uitvoeringspakketten)
fte regie	€ 70.684	Loonsom wendbaar
fte uitvoering	€ 53.000	Eigen inschatting obv personele begroting

Kosten	€ 476.661	Nadeel: niet geraamde samenwerkingskosten plus niet gerealiseerde voordelen
Kwaliteit	-	Geen extra formatie voor samenwerkingskosten en extra taakstelling in 2015
Kwetsbaarheid	+/-	Door uitblijven synchronisatie achtervang niet goed mogelijk
Kansen	+/-	Meer functiemogelijkheden, maar veel spanning in organisatie, 2% punt hoger ziekteverzuim

Uitgaven t.o.v. Begroting 2017

Bijlage VI: Achterliggende cijfers variant III

Variant III IJsselstein 'stand alone' Doorknippen

	Omvang	Toelichting
Kosten		
personele lasten wendbaar feitelijk	€ 6.785.693	Implementatie regieorganisatie conform koers voorafgaand aan UW
personele lasten wendbaar begroot	€ 6.290.903	IJsselstein's deel van de regieorganisatie, zoals begroot 89fte * geraamde loonsom wendbaar Hier wordt de effectuering van de Taakstelling inzichtelijk: het is geen baat maar een onterecht te weinig geraamde kost
personele lasten uitvoering binnen IJsselstein	€ 2.438.000	Totaal nu nog 46 fte niet conform USP buiten de organisatie gezet * geraamde loonkosten
Uitgaven derde organisatie wendbaar (feitelijk)	n.v.t.	Benchmark Berenschot, maar ook uitvoering
Uitgaven derde organisatie uitvoering (feitelijk)	n.v.t.	
Uitgaven derde organisatie (geraamd)	n.v.t.	
Friciekosten (boventaligheid, leegstand)	p.m.	te bepalen in uittredesom, specificatie zoals in rapportage
Transitiekosten	p.m.	te bepalen in uittredesom, specificatie zoals in rapportage

Baten		
Synchronisatie beleid	n.v.t.	
Bestuur	n.v.t.	
KCC	n.v.t.	
Bedrijfsvoering (geraamd)	n.v.t.	
Bedrijfsvoering (feitelijk)	n.v.t.	
Synchronisatie uitvoering	n.v.t.	

Uitgaven uitvoering buiten UW	p.m.	Afhankelijk van hoe goed je taken buiten kunt zetten (USP)
--------------------------------------	------	--

Verdeelsleutel	n.v.t.	
fte regie	€ 70.684	Loonsom wendbaar
fte uitvoering	€ 53.000	Eigen inschatting obv personele begroting

Kosten	€ -	Geen structureel voor- of nadeel, wel transitiekosten en meer sturing op kosten mogelijk
Kwaliteit	n.v.t.	vergelijking met zelf
Kwetsbaarheid	n.v.t.	vergelijking met zelf
Kansen	n.v.t.	vergelijking met zelf

Uitgaven t.o.v. Begroting 2017

Bijlage VII: Procesbeschrijving uittreding vanuit de UW samenwerking

Als de gemeente IJsselstein besluit dat er onvoldoende toekomstperspectief bestaat voor de uitvoering van de gemeentelijke taken binnen UW samenwerking (Variant III Doorknippen) zal zij haar deelname aan de gemeenschappelijke regeling dienen te beëindigen en uit de gemeenschappelijke regeling treden. Omdat er binnen de gemeenschappelijke regeling UW gemeente slechts twee deelnemers bestaan is het logisch om te veronderstellen dat een dergelijk besluit ook direct zal leiden tot de conclusie dat er termen zijn om de regeling an sich op te heffen en een liquidatieplan vast te stellen. Onderstaand volgt een beschrijving van het dan te volgen proces. Ook wordt ingegaan op de financieel/organisatorische impact van dergelijke besluiten. De procedurele aspecten zijn vooral beschreven in de gemeenschappelijke regeling zelf, de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de Gemeentewet waarbij is vastgesteld dat de in de GR lokaal gemaakte afspraken passen binnen het wettelijk kader.

Proces uittreding uit gemeenschappelijke regeling

→Stap1-Bespreking van de wens om uit de gemeenschappelijke regeling te treden met de gemeente Montfoort (GR,art.30,3elid).

In dit overleg worden de motieven en de uittredingsgronden besproken. Bezien wordt of een wijziging van de regeling ook een passende maatregel zou kunnen zijn en op draagvlak van beide partijen kan rekenen. Ook kan deze bespreking leiden tot de conclusie dat parallel aan het proces van uittreding ook de opheffing (zie verder) van de regeling (cf. GR,art.31) opportuun is.

→Stap2-Vaststelling van de motieven en gronden bij de wens tot uittreding (GR, art.30, 4elid) en besluitvorming in de gemeenteraad.

Nadat het college zijn positie heeft bepaald zal de gemeenteraad van IJsselstein gevraagd worden om in te stemmen met het voorgenomen besluit om uit de UW samenwerking te treden (GR, art.30,1elid). De raad heeft hierin ook een positie als het gaat om het budgetrecht.

→Stap3- Formele opzegging van deelname aan de gemeenschappelijke regeling.

Na de verkregen instemming van de gemeenteraad besluit het college uit de regeling te treden. Direct aansluitend aan dit besluit informeert zij dan het Algemeen Bestuur van de UW samenwerking, ook wordt Gedeputeerde Staten (art.30,7elid) en de raad van Montfoort (GR, art.30,1elid) op de hoogte gesteld van het genomen besluit.

→Stap4- Het Algemeen Bestuur regelt de financiële en overige gevolgen van de uittreding I Allereerst wordt vastgesteld wat het moment van uittreding zal zijn(GR,art.30,6elid). De opzeggende gemeente kan in ieder geval uittreden per 1 januari van het 3e kalenderjaar volgend op het jaar van opzegging, dus –afhankelijk van het precieze moment van formele opzegging- na minimaal 2 en maximaal 3 jaar. De beide gemeenten treden in overleg over wat het uittredemoment is dat zoveel als mogelijk de wens van de beide gemeenten respecteert en waarbij de noodzakelijk te maken kosten van de uittreding zo beperkt mogelijk zijn. Wegingsfactoren daarbij zijn volgens de regeling (GR, art.30,2elid) de redelijkheid en de (on)evenredigheid van de ontvlechtingskosten.

→Stap5 Het Algemeen Bestuur regelt de financiële en overige gevolgen van de uittreding II Wanneer één van de deelnemers uittreedt, geldt in de regel dat de opzeggende gemeente een opzeggingsom betaalt. De hoogte van die som is ter bepaling aan het Algemeen bestuur (GR, art.30,6elid) van de regeling en dient dan ter dekking van vaste lasten en de incidenteel door achterblijvende gemeente te maken kosten van ontvlechting (met volgens jurisprudentie een afbouwperiode van 5 jaar).

Proces opheffing gemeenschappelijke regeling

Gelet het gegeven dat er slechts twee gemeenten deelnemen in de gemeenschappelijke regeling lijkt het logisch dat het besluit tot uittreding ook zal leiden tot het besluit om de regeling op te heffen. Dit besluit kán ook door één van de deelnemers uit de regeling genomen worden (GR, art.31,3elid). Na een besluit tot opheffing dienen de navolgende stappen genomen te worden. Deze stappen zullen, goedgevoel, parallel aan het uittredingsproces genomen worden waarbij logischerwijs het moment van opheffen gelegen is ná het moment van uittreding.

→Stap1 Formeel besluit opheffen regeling.

Wanneer één of beide gemeenten, ook hier logischerwijs nadat in de raad/raden daarover besluitvorming heeft plaatsgehad(art.31,2elid), tot opheffing besluit wordt het Algemeen Bestuur belast met het opmaken van een liquidatieplan(art.31,5elid). Nadat dit plan is opgemaakt dient het AB unaniem te besluiten over de vaststelling van dit plan. Het plan dient te voorzien in de verdeling van alle rechten en plichten, activa en passiva van UW samenwerking over de beide deelnemende gemeenten.

→Stap2 Direct aansluitend aan het besluit tot opheffing wordt dan Gedeputeerde Staten op de hoogte gesteld van het genomen besluit(art.31,8elid).

→Stap3 Het Algemeen Bestuur draagt de uitvoering van het liquidatieplan op aan het Dagelijks Bestuur(art.31,6elid).

Daarbij wordt dan ook bepaald en door het AB besloten tot wanneer de gemeenschappelijke regeling haar rechtspersoonlijkheid behoudt.

Geschillen

Wanneer de beide gemeenten in de bovenbeschreven processen blijvend van standpunt verschillen dan voorziet de gemeenschappelijke regeling in een traject waarbij eerst via mediation door een MfN mediator getracht wordt om het geschil te slechten(art.28,2en 3e lid). Wanneer dat niet succesvol blijkt wordt door een in te richten adviescommissie een (niet bindend) deskundigenadvies uitgebracht aan de partijen(art.28,1elid). Als ook dat niet leidt tot oplossing van het geschil dan zal het geschil ter besluitvorming aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd(art 28 Wgr). Dat besluit is een bindend besluit(art 28 Wgr).

Impact op mensen, processen en systemen

Als onderdeel van het bovenbeschreven proces geldt dat de mensen, processen en systemen die bij de vorming van UW samenwerking geïntegreerd en/of samengebracht werden zodanig gewijzigd dienen te worden dat zij ook weer ten behoeve van de afzonderlijke gemeenten in te zetten zijn. Het is gebruikelijk dat in dergelijk geval een objectieve, onafhankelijke partij (administratie/accountantskantoor) gevraagd wordt om een en ander te begeleiden.

Mens volgt werk terug

Het uitgangspunt bij publiekrechtelijke taakoverhevelingen, waarvan bij uittreding sprake zal zijn, is steeds mens volgt werk. Gelet op het gegeven dat in UW samenwerking nu juist mensen bijeengebracht zijn om inzetbaar te zijn voor beide gemeenten geldt dat het lastig zal zijn om exact te bepalen wie dan welk werk moet volgen. In overleg met het Georganiseerd Overleg (werkgever/werknemer) zal een sociaal statuut en –plan opgesteld worden waarin de personele transitie wordt beschreven. Onderdeel daarvan zal ook zijn de bepaling van nieuw en overgangsrecht voor wat betreft de rechtspositie van de medewerkers. De samenhangende kosten zullen waarschijnlijk beperkt zijn; er is immers geen inkrimping van de omvang van de werkzaamheden.

Systemen/applicaties

De extern aangekochte systemen waarbinnen en waarmee de werkzaamheden voor de gemeenten worden verricht zijn in enkele gevallen ingericht ten behoeve van de beide gemeenten samen. De inrichting en de licenties dienen teruggebracht te worden naar de schaal van de gemeente Montfoort. De gemeente IJsselstein dient dezelfde/vergelijkbare applicaties/licenties aan te schaffen op de schaal van IJsselstein stand alone.

Communicatie

Er dient een communicatieplan te worden opgesteld/uitgevoerd om inwoners, bedrijven en instellingen op een correcte wijze te informeren

Technische aanpassingen

- De begroting van de gemeenten en de UW samenwerking dienen aangepast te worden (bijdragen aan gemeenschappelijke regeling vervallen, uitvoeringslasten worden opgenomen in eigen begroting)
- Voorzieningen en reserveringen in de UW samenwerking worden, na verrekening van eventuele vorderingen, opgeheven en naar rato van inbreng aan de gemeenten geretourneerd en daar, indien nodig opgenomen in de begroting.
- De aanmeldingen van de UW samenwerking bij de diverse instanties (Belastingdienst, KvK, ABP, UWV, VNG, BNG, etc. dienen opgeheven te worden
- Activa en passiva dienen verdeeld te worden op basis van de boekwaarden
- Abonnementen, overeenkomsten, dienstverleningsafspraken dienen per eerst logische gelegenheid opgezegd te worden, danwel overgedragen te worden aan (een van de) deelnemers, danwel afgekocht te worden (denk aan: BNG, leningen, Arbodienst, eigenrisicodragerschap WIA, schoonmaakcontract, huurovereenkomsten (o.a. printers, ICT apparatuur, auto's)
- Het UW archief dient ontvlecht te worden en de overdracht richting de gemeente IJsselstein dient te geschieden
- Genomen besluiten tot mandaat en delegatie dienen herzien te worden

Bijlage VIII Notitie werkpakketten

Een inventarisatie van de bestaande situatie in relatie tot verdeelsleutels en de personele formatie.

Aanleiding

Het benchmarkonderzoek is een onderzoek wat feiten presenteert. Bewegingen, vertekeningen, vertroebelingen en relativeringen binnen huidige formatie moeten nader in beeld worden gebracht om een goede basis te vormen voor de vergelijking met andere gemeenten en samenwerkingsverbanden. Ook is het van belang om op dit punt naar de financiering en de onderlinge verdeelsleutel te kijken.

Het oorspronkelijke inrichtingsbesluit dat de grondslag vormde voor de organisatie van de UW Samenwerking gaat er vanuit dat de UW Samenwerking een regie-organisatie is. Dit in het verlengde van het proces dat IJsselstein al had ingezet in de periode voorafgaand aan de ambtelijke fusie (zie ook raadsbesluiten Keuzes Maken IJsselstein, raadsbesluiten raden Montfoort en IJsselstein mbt uitvoeringsplan en inrichtingsplan ten tijde van de besluitvorming rondom de ambtelijke fusie).

De oorspronkelijke inrichting en de daaraan gekoppelde basisformatie (romp) van de regieorganisatie van IJsselstein is begroot met de aanname dat de uitvoerende taken op afstand worden gezet en dat de activiteiten van de organisatie zelf zich verder zullen beperken tot strategische beleidsvorming, klantcontacten (binnen en buiten), bestuursondersteuning, accountmanagement en bedrijfsvoering. De totale formatie ten behoeve van die regietaken bedroeg in IJsselstein vóór de fusie 96 Fte's. (Dit is dus de gesaneerde formatie na de realisatie van Keuzes Maken IJsselstein). Bij de vorming van UW Samenwerking is deze oorspronkelijk IJsselsteinse rompformatie voor Montfoort naar rato van het inwonersaantal opgehoogd naar 134 Fte's in totaal. Voor deze rompformatie geldt als financiering vanuit de beide gemeenten de onderling overeengekomen verdeelsleutel 72% - 28%. Deze voor de duur van vier jaar (tot en met 2017) overeengekomen algemene verdeelsleutel is alleen van toepassing op de regieorganisatie. De opbouw en inrichting van de bedrijfsvoeringsfuncties (personele overhead) binnen de rompformatie is afgeleid van de regieorganisatie en houdt geen rekening met eventueel (nog) aanwezige uitvoeringstaken.

De formatie van alle overige nog binnen de organisaties aanwezige uitvoeringstaken (zowel die van IJsselstein als die van Montfoort) gingen op het moment van de fusie één op één ongewijzigd over naar de UW Samenwerking. Aan de omvang van de uitvoeringsformatie (op 31-12-2016 ca. 71 FTE's) lag (en ligt tot op de dag van vandaag) dus geen andere onderbouwing ten grondslag dan dat die historisch zo bij beide gemeenten is ontstaan.

Voor deze uitvoeringspakketten gold en geldt dat de daaraan verbonden (personele) kosten, in afwachting van het moment dat de taken naar andere uitvoeringsorganisaties zijn overgeheveld, één op één worden doorberekend naar de gemeente waarvoor die uitvoerende taken worden verricht. De verdeelsleutel die voor de regieorganisatie werd overeengekomen (72% -28%) is op deze pakketten dus niet van toepassing.

→ Samengevat: UW Samenwerking was voorzien als regieorganisatie, De beoogde regieorganisatie (wendbaar IJsselstein 96fte) is geplust met 28%(=38 fte) voor Montfoort om te komen tot UW wendbaar (134 fte). Uitvoeringstaken 98 fte's (IJsselstein 66 fte's en Montfoort 32 fte's) zijn één op één overgebracht naar UW (=UW USP). In deze 98 fte zit ook de overhead van de uitvoering. UW totaal startte daarmee met 134 fte +98 fte =232 fte. Kosten UW WEND worden verdeeld volgens inwonersaantallen (=72% - 28%), Kosten voor UW USP worden verdeeld volgens de inbreng ervan.

Sinds de fusie is er wel het nodige aan beweging geweest op het gebied van de omvang van de uitvoeringstaken (bijvoorbeeld groen IJsselstein over naar de RMN, vergunningen Montfoort naar de ODRU en voor beide gemeenten de taken van het sociaal domein erbij). In de onderstaande tabel zijn de formatieve bewegingen binnen de rompformatie en uitvoering te zien in de jaren voor en na de fusie.

Ontwikkeling formatie IJsselstein (in fte)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Startsituatie medio / eind 2010	272	272	272	272	272	272	272	272
Keuzes maken, efficiënter en effectiever werken		-16	-23	-30	-30	-30	-30	-30
Keuzes maken, overige personele gevolgen bezuinigingen		-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6
USP: Reiniging naar RMN				-11	-11	-11	-11	-11
USP: Sociale zaken naar WIL				-26	-26	-26	-26	-26
USP: Belastingen naar BSR				-6	-6	-6	-6	-6
USP: Vergunningverlening en handhaving naar ODRU				-16	-16	-16	-16	-16
USP: Reductie overhead a.g.v. afwikkeling business cases				-15	-15	-15	-15	-15
USP: Groen en klein civiel naar RMN								-29
Sociaal domein: mutatie formatie nieuwe taken Wmo / jeugd						5	5	8
Taakstelling bedrijfsvoering, aandeel personeel								-4
Totaal	272	250	243	162	162	167	167	137
Beoogde formatie wendbare organisatie					96	96	96	91
Meer formatie a.g.v. achtergebleven uitvoering					66	71	71	46

Ontwikkeling formatie Montfoort (in fte)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Startsituatie medio / eind 2010	78	78	78	78	78	78	78	78
Mutaties 2012 (vooral op gebied van ruimtelijk beheer)			-3	-3	-3	-3	-3	-3
Mutaties 2013 en 214 (management)				-1	-2	-2	-2	-2
Belastingen naar BSR				-2	-2	-2	-2	-2
Vergunningverlening naar ODRU						-9	-9	-9
Sociaal domein (backoffice UW)						1	2	2
Keuzes maken						-1	-1	-1
Vastgoedbeheer naar UW							2	2
Stadstoezicht naar UW							1	1
Beheer begraafplaats naar stichting								-1
Taakstelling bedrijfsvoering, aandeel personeel								-2
Overige mutaties / verschillen				-2	-1	-1	-1	-1
Totaal	78	78	75	70	70	61	65	62
Beoogde formatie wendbare organisatie					38	38	38	36
Meer formatie a.g.v. achtergebleven uitvoering					32	23	27	26

Uit deze tabellen valt onder andere op te maken dat UW Samenwerking tot op heden niet de regieorganisatie is geworden die in de besluitvorming werd voorzien. Sterker nog, wat ook al in het programma doorontwikkeling werd geconstateerd, de tendens lijkt op dit punt dat gaandeweg de gedachte van een regieorganisatie wordt losgelaten en dat de afname van uitvoeringspakketten trager gaat dan beoogt.

Opvallend is dat er met betrekking tot de aan- of afwezigheid van uitvoeringspakketten binnen de UW Samenwerking alleen besluitvorming binnen de gemeenten plaatsheeft en dat binnen de UW Samenwerking, voor zover wij hebben kunnen traceren geen expliciete DB/AB besluiten daaraan ten grondslag liggen.

Deze expliciete besluitvorming op het niveau van het DB/AB ten aanzien van de aan- of afwezigheid van uitvoeringspakketten en de daaraan te verbinden kostentoedeling (verdeelsleutel) binnen de UW Samenwerking is echter wel van belang. Dit omdat de besluitvorming daaromtrent binnen de ene gemeente effecten heeft op de bedrijfsvoering van de UW Samenwerking als geheel, en daarmee ook op de kosten van de UW Samenwerking bij de andere gemeente.

Met andere woorden het is van belang om na te gaan of er voor de kostentoekening op uitvoeringspakketten een dekkende en door het DB/AB aanvaarde financiering is, en een door beide gemeenten gedragen verdeelsleutel.

→ Samengevat: Bij besluiten om wel of niet te uitvoeringspakketten toe te voegen of het op afstand zetten te vertragen, is nooit een AB besluit genomen. Dat is vreemd omdat het besluit van gemeente 1 leidt tot effecten voor gemeente 2. Daarom is het zaak om nu te bekijken of dit over en weer wellicht tot onjuiste verdeling van de lasten heeft geleid.

Ten aanzien van kosten zijn de volgende vragen te benoemen waarvan de uitkomst een effect heeft op de kosten binnen de UW samenwerking als geheel:

- Is er voor het verrichten van de specifieke primaire uitvoeringstaak, door de gemeente voor wie de taak wordt verricht, voldoende personele formatie (kwantitatief en kwalitatief) aan de UW ter beschikking gesteld.
- Is er, voor zover de uitvoeringstaak (geheel of gedeeltelijk) voor beide gemeenten wordt uitgevoerd, voldoende personele formatie voorzien ten behoeve van het harmoniseren en synchroniseren van het werk of om de in-efficiency daarvan op te vangen indien en voor zover die synchronisatie/harmonisatie uitblijft.
- Zijn er voldoende personele formatieve en financiële middelen aan de UW ter beschikking gesteld waarmee voor het specifieke uitvoeringspakket een adequate en transparante kostentoerekening kan worden geadmistriseerd, gecontroleerd en verantwoord. Hetgeen overigens alleen relevant is indien de taak voor beide gemeenten wordt uitgevoerd.
- Zijn er voldoende personele formatieve en financiële middelen te beschikking gesteld voor het opvangen van de effecten op de indirecte bedrijfsvoeringstaken (overhead) van de UW Samenwerking

Uit een inventarisatie blijkt voor de uitvoeringspakketten binnen het begrotingsproces 2017 het volgende te zijn vastgesteld:

Programma	Verdeelsleutel	Begroting 2017	Montfoort	IJsselstein	Projecten	Bijdrage derden
Programma Dienstverlening						
Strategisch en operationeel beleid	Inwoners (28,5%/71,5%)	2.079.600	571.300	1.433.300	75.000	
KCC	Inwoners (28,5%/71,5%)	1.505.500	429.000	1.076.500		
Stadstoezicht	100% IJsselstein	368.400		368.400		
Onderhoud groen	100% Montfoort	735.200	735.200			
Civiel techniek	Historische inzet (50%/50%)	803.000	295.500	295.500	212.000	
Leerplicht	100% IJsselstein	151.000		123.200		27.800
Sociaal domein	FO: 100%, BO: cliënten (12,5%/87,5%)	1.322.900	132.500	1.190.400		
Projecten	Uren per project	618.800			618.800	
Totaal programma Dienstverlening		7.584.400	2.163.500	4.487.300	905.800	27.800
Programma Overhead						
Totaal overhead HR en ov. pers. lasten	Fte-inzet dienstverlening gemeenten	1.174.700	342.000	832.700		
Totaal overhead Huisvesting	Fte-inzet dienstverlening gemeenten	1.007.000	293.100	713.900		
Totaal overhead ICT	Fte-inzet dienstverlening gemeenten	1.216.900	354.200	862.700		
Totaal overhead overig	Fte-inzet dienstverlening gemeenten	5.118.900	1.490.100	3.628.800		
Totaal programma Overhead		8.517.500	2.479.400	6.038.100	0	0
Totaal begroting		16.101.900	4.642.900	10.525.400	905.800	27.800

Dit is de tabel uit de vastgestelde begroting 2017. Hierin zijn enkele mutaties nog niet verwerkt, zoals:

- Taken backoffice sociaal domein Wmo voor Montfoort is bij UW ondergebracht
- Stadstoezicht van Montfoort is bij UW ondergebracht
- Uitbreiding formatie front office jeugd en Wmo voor IJsselstein
- Taken beheer begraafplaats voor Montfoort van UW naar een stichting
- Bijstelling formatie stadstoezicht IJsselstein i.v.m. taken groen en klein civiel naar RMN

Wij hebben ten behoeve van deze benchmark een aantal uitvoeringspakketten ten opzichte van deze vragen tegen het licht gehouden om zodoende een eerste beeld te krijgen van de vertekeningen en vertroebelingen binnen de formatie en de daarbij toegepaste verdeelsleutels van de

uitvoeringspakketten. Wij hebben gekeken naar de Back Office van het Sociaal Domein, Stadstoezicht, Civiele techniek en Vastgoed omdat voor deze pakketten allemaal geldt dat daarbij naast de UW Samenwerking zowel IJsselstein als Montfoort zijn betrokken. De uitvoeringspakketten Groen (Montfoort), Front Office Sociaal Domein (IJsselstein) en Leerplicht (IJsselstein) hebben wij vooralsnog niet meegenomen omdat die pakketten zich beperken tot één gemeente.

Uitvoeringspakket Sociaal Domein / Back office

De UW Samenwerking verricht ten behoeve van beide gemeenten Back Office activiteiten in het Sociaal Domein. De te hanteren verdeelsleutel voor 2017 is 78% IJsselstein en 22% Montfoort. Dit is dus een andere verdeelsleutel dan die welke generiek werd overeengekomen (72% / 28%). De totale kosten voor de backoffice zijn voor 2017 begroot op € 570.000.

Is de formatie toereikend voor de primaire taak?

Uit een opgave van de Back Office blijkt dat de werkelijke urenbesteding binnen het team in 2016 werd gerealiseerd in de verhouding 55% IJsselstein en 45% Montfoort. Deze vertekening ten opzichte van de te hanteren verdeelsleutel lijkt te ontstaan uit het feit dat Montfoort een andere keten van toelevering kent dan IJsselstein. IJsselstein krijgt vanuit de Lekstroom opgeleverd en Montfoort krijgt een product opgeleverd vanuit Utrecht West dat nog extra bewerkingen nodig heeft om tot een goed eindresultaat binnen de back office te komen. Met andere woorden de bewerkingen per aanvraag zijn voor Montfoort intensiever dan voor IJsselstein.

Indien wij er vanuit gaan dat de oorspronkelijk begrote uitvoeringskosten van IJsselstein € 450.000 (78% van 570.000) toereikend zijn voor de primaire uitvoeringstaak, en als wij er ook van uitgaan dat de te hanteren verdeelsleutel juist is dan zou de gemeente Montfoort haar financiering voor de back office met € 250.000 ($45/55 * € 450.000$ minus het huidige geraamd bedrag voor Montfoort van € 120.000) moeten verhogen om aan de overeengekomen verdeelsleutel te voldoen. De operationele begroting van de UW Samenwerking ten behoeve van de back office van het sociaal domein zou daarmee toenemen tot € 820.000.

Is er ten behoeve van het sociaal domein (incidentele) formatie voorzien ten behoeve van synchronisatie en harmonisatie?

Er zijn geen extra incidentele middelen beschikbaar voor synchronisatie en harmonisatie. Er wordt niet separaat geregistreerd in hoeverre hiervoor door UW inspanningen worden verricht. Voor zover daarop specifieke inspanningen zijn worden ze impliciet gefinancierd uit de operationele budgetten (verdeelsleutel 78%-22%) of door onttrekking van formatieve capaciteit uit de rompformatie van de regieorganisatie die daarop niet is berekend (verdeelsleutel 72%-28%).

Is er ten behoeve van het sociaal domein formatie toegevoegd aan de UW Samenwerking ten behoeve van een adequate kostentoedeling, controle en verantwoording?

Er zijn geen extra middelen beschikbaar voor kostentoedeling, controle en verantwoording. Voor zover daarop specifieke inspanningen zijn worden ze gefinancierd uit de operationele budgetten (78%-22%) of door onttrekking van formatieve capaciteit uit de rompformatie van de regieorganisatie die daarop niet is berekend (72% - 28%)

Is er ten gevolge van het uitvoeringspakket sociaal domein formatie toegevoegd ten behoeve van de indirecte bedrijfsvoeringstaken van de UW Samenwerking?

Er is geen formatie aan de UW Samenwerking toegevoegd voor de financiering van de indirecte taken. Deze capaciteit wordt onttrokken aan de rompformatie van de regieorganisatie die daarop niet is berekend (verdeelsleutel 72% -28%). Indien op dit punt de formatie wordt aangepast binnen de normen die wij daarvoor v.v. hanteren bij het op afstand zetten van taken dient daarvoor overeenkomstig eerder gebruikte businesscases ca. 25% van het operationele budget te worden

begroot. De UW Samenwerking zou daarmee ca. € 270.000 ($25/75 * € 820.000$) kunnen toevoegen voor aanvullende personele inzet op de interne bedrijfsvoeringstaken.

Uitvoeringspakket Stadstoezicht

De UW Samenwerking voert het stadstoezicht uit voor de Gemeente IJsselstein en de Gemeente Montfoort met een operationeel budget van 320.000 per jaar. De kosten worden voor 100% toegerekend aan de Gemeente IJsselstein. Op dit pakket is er sprake van een soort centrumgemeente constructie waarin Montfoort op aanvraag stadstoezicht afneemt. In de praktijk ontwikkelde een verdeling van 90% - 10%. De inzet voor Montfoort wordt achteraf ten laste gebracht van het materiële budget van de Gemeente Montfoort (32.000). Daarnaast nemen zowel IJsselstein als Montfoort capaciteit af voor de operationele beleidsplanning voor het toezicht en de evenementen gerelateerde (beleids)planning. De personele capaciteit daarvoor is afkomstig uit de rompfornatie van de regieorganisatie en wordt toegerekend langs de verdeelsleutel 72% -28%

Is de formatie toereikend voor de primaire taak op het gebied van toezicht?

De structurele personele omvang ten behoeve van toezicht Montfoort is binnen de UW Samenwerking niet begroot. De feitelijke inzet van toezicht bij Montfoort was in 2016 groter dan hetgeen door het materiële budget kon worden gedekt. Ook deze extra kosten worden achteraf doorberekend aan Montfoort. Opvallend is dat de huidige operationele beleids capaciteit op dit pakket grosso modo gelijk is aan de capaciteit die daarvoor vóór de fusie binnen IJsselstein beschikbaar was. Met die gelijk gebleven capaciteit wordt nu dus ook Montfoort bediend. Wij zien binnen dit uitvoeringspakket diverse gesynchroniseerde en geharmoniseerd beleidsdocumenten en vermoeden dat mede daardoor dit gesignaleerde schaalvoordeel optreedt.

Is er ten behoeve van het toezicht (incidentele) formatie voorzien ten behoeve van synchronisatie en harmonisatie?

Er zijn geen extra incidentele middelen beschikbaar voor synchronisatie en harmonisatie. Er wordt niet separaat geregistreerd in hoeverre hiervoor door UW inspanningen worden verricht. Voor zover daarop specifieke inspanningen zijn worden ze impliciet gefinancierd uit de operationele budgetten (100% IJsselstein), of door onttrekking van formatieve capaciteit uit de rompfornatie van de regieorganisatie die daarop niet is berekend (verdeelsleutel 72%-28%).

Is er ten behoeve van het toezicht formatie toegevoegd aan de UW Samenwerking ten behoeve van een adequate kostentoedeling, controle en verantwoording?

Er zijn geen extra middelen beschikbaar voor kostentoedeling, controle en verantwoording. Voor zover daarop specifieke inspanningen zijn worden ze gefinancierd uit de operationele budgetten (100% IJsselstein) of door onttrekking van formatieve capaciteit uit de rompfornatie van de regieorganisatie die daarop niet is berekend (72% - 28%)

Is er ten gevolge van het uitvoeringspakket stadstoezicht formatie toegevoegd ten behoeve van de indirecte bedrijfsvoeringstaken van de UW Samenwerking?

Er is formatie aan de UW Samenwerking toegevoegd voor de financiering van de indirecte taken voortvloeiende uit het toezicht conform de norm die daarvoor intern gangbaar is. Deze formatie is toegevoegd aan de rompfornatie van de regieorganisatie (verdeelsleutel 72% -28%). Hoewel IJsselstein 100% van het primaire proces financiert/gebruikt draagt Montfoort daardoor aan de daarvan afgeleide overhead voor 28% bij.

Voor de inzet van het toezicht van Montfoort uit het materiële budget wordt géén formatie aan de UW Samenwerking toegevoegd voor de financiering van de indirecte taken.

Uitvoeringspakket civiele techniek

De uitvoering van het pakket Civiele Techniek vond tot 2016 volledig gescheiden plaats voor Montfoort en IJsselstein. Ook de kosten voor de uitvoering werden één op één doorberekend. In 2016 zijn eerste stappen gezet voor het samenvoegen van beide onderdelen tot één uitvoeringsorganisatie binnen de UW Samenwerking. Voor 2017 werd in de begroting op dit pakket een verdeelsleutel van 50% / 50% vastgesteld

Is de formatie toereikend voor de primaire taak op het gebied van Civiele Techniek?

De formatie voor civiele techniek is een volledige doorzetting van de formatie die bij beide gemeenten aanwezig was vóór de ambtelijke fusie. Historisch bezien is de omvang van de formatie daarmee toereikend voor de uitvoering van de primaire taken. Aangezien de formatie van IJsselstein voordien iets groter was dan de omvang van de formatie van Montfoort, is er ten gevolge van de gekozen verdeelsleutel met ingang van 2017 relatief een financieel voordeel voor IJsselstein ter hoogte van ca. 60.000.

Is er ten aanzien van civiele techniek (incidentele) formatie voorzien ten behoeve van synchronisatie en harmonisatie?

Er zijn geen extra incidentele middelen beschikbaar voor synchronisatie en harmonisatie. Er wordt niet separaat geregistreerd in hoeverre hiervoor door UW inspanningen worden verricht. Voor zover daarop specifieke inspanningen zijn worden ze impliciet gefinancierd uit de operationele budgetten (50%/50%), of door onttrekking van formatieve capaciteit uit de romppformatie van de regieorganisatie die daarop niet is berekend (verdeelsleutel 72%-28%).

Is er ten behoeve van civiele techniek formatie toegevoegd aan de UW Samenwerking ten behoeve van een adequate kostentoedeling, controle en verantwoording?

Er zijn geen extra middelen beschikbaar voor kostentoedeling, controle en verantwoording. Voor zover daarop specifieke inspanningen zijn worden ze gefinancierd uit de operationele budgetten (50% / 50%) of door onttrekking van formatieve capaciteit uit de romppformatie van de regieorganisatie die daarop niet is berekend (72% - 28%)

Is er ten gevolge van het uitvoeringspakket civiele techniek formatie toegevoegd ten behoeve van de indirecte bedrijfsvoeringstaken van de UW Samenwerking?

Er is formatie aan de UW Samenwerking toegevoegd voor de financiering van de indirecte taken voortvloeiende uit de civiele techniek conform de norm (25%) die daarvoor intern gangbaar is. Deze formatie is separaat begroot (50%-50%) en structureel toegevoegd aan de romppformatie van de regieorganisatie. Montfoort draagt hier dus voor 50% de kosten voor overhead terwijl de gangbare verdeelsleutel voor overhead in de regieorganisatie 72% - 28% is.

Uitvoeringspakket Vastgoed

Het uitvoeringspakket Vastgoedbeheer werd tot en met 2016 voor 100% doorbelast naar de gemeente IJsselstein. Vanaf 2015 verricht de UW Samenwerking faciliterende activiteiten voor het invlechten van het Vastgoedbeheer van Montfoort in de UW Samenwerking. Effectief is de Stichting Beaumont (die het vastgoed van Montfoort voorzien beheerde) in 2016 gestopt met het beheer van het vastgoed van Montfoort en zijn de beheeractiviteiten opgepakt door de UW Samenwerking. Op verzoek van Montfoort zijn er in 2016 drie medewerkers vanuit Beaumont door de UW Samenwerking overgenomen. Het betreft een loonsomverplichting van per jaar. Ten behoeve van dit overgangsjaar is ten laste van Montfoort materieel incidenteel 100.000 toegevoegd aan de begroting van de UW Samenwerking.

Het Vastgoedbeheer van zowel Montfoort als IJsselstein is in de begroting 2017 samengevoegd tot één post "huisvesting" waarin ook het beheer van beide gemeentehuizen is opgenomen. De verdeelsleutel voor die post is in de begroting voor 2017 vastgesteld op 70,9% IJsselstein en 29,1% Montfoort. Welk deel van deze post kan worden aangewend voor het uitbreiden van de personele formatie ten behoeve van het werkpakket vastgoedbeheer Montfoort is niet vastgesteld

Is de formatie toereikend voor de primaire taak op het gebied van Vastgoed?

De formatie vanuit IJsselstein zoals die voor de fusie aanwezig was voor het beheer van het vastgoed is één op één overgegaan naar de UW Samenwerking. Historisch gezien is daarmee voldoende personele formatie aanwezig voor het beheer van het IJsselsteinse Vastgoed. Een klein deel van het Vastgoedbeheer van het Montfoortse Vastgoed is overgegaan in zelfbeheer naar verenigingen. Al het overige beheer is opgepakt door de UW Samenwerking. Er zijn materiële budgetten toegevoegd vanuit Montfoort maar of die toereikend zijn en in welke mate daaruit personele formatie kan worden gefinancierd is nog niet vastgesteld. De vastgestelde personele formatie voor 2017 is dus niet toereikend voor de primaire taak.

Is er ten aanzien van Vastgoedbeheer (incidentele) formatie voorzien ten behoeve van synchronisatie en harmonisatie?

Er zijn geen extra incidentele middelen beschikbaar voor synchronisatie en harmonisatie. Er wordt niet separaat geregistreerd in hoeverre hiervoor door UW inspanningen worden verricht. Voor zover daarop specifieke inspanningen zijn worden ze impliciet gefinancierd uit de operationele budgetten (70,9% - 29,1%), of door onttrekking van formatieve capaciteit uit de rompproductie van de regieorganisatie die daarop, voor het deel van Montfoort, niet is berekend (verdeelsleutel 72%-28%).

Is er ten behoeve van Vastgoed formatie toegevoegd aan de UW Samenwerking ten behoeve van een adequate kostentoedeling, controle en verantwoording?

Er zijn geen extra middelen beschikbaar voor kostentoedeling, controle en verantwoording. Voor zover daarop specifieke inspanningen zijn worden ze gefinancierd uit de operationele budgetten (70,9 % - 29,1) of door onttrekking van formatieve capaciteit uit de rompproductie van de regieorganisatie die daarop niet is berekend (72% - 28%).

Is er ten gevolge van het uitvoeringspakket Vastgoed formatie toegevoegd ten behoeve van de indirecte bedrijfsvoeringstaken van de UW Samenwerking?

Er is formatie aan de UW Samenwerking toegevoegd voor de financiering van de indirecte taken voortvloeiende uit het Vastgoed conform de norm (25%) die daarvoor intern gangbaar is. Deze formatie is separaat begroot, voor 100% ten laste gebracht van IJsselstein en toegevoegd aan de rompproductie van de regieorganisatie. De effecten van het toevoegen van het werkpakket vastgoed van Montfoort zijn niet vertaald in formatieve overhead.

Voorlopige conclusies m.b.t. vertekeningen en vertroebelingen van de personele formatie

- Er zijn voor de binnen de UW Samenwerking aanwezige uitvoeringspakketten geen businesscases door het DB/AB vastgesteld waaruit kan worden opgemaakt hoeveel personele capaciteit noodzakelijk is voor de realisatie van de diverse uitvoeringspakketten.
- Er is geen eenduidige toepassing ten aanzien van de personele overhead bij ontvlechtingen, invlechtingen en vervlechtingen van uitvoeringspakketten.
- Er is geen effect of risicoanalyse ten aanzien van uitvoeringspakketten binnen de UW Samenwerking, noch is er zicht op de effecten en risico's daarvan op de begrotingen van beide fusiegemeenten. Die effecten en risico's worden volledig binnen de bestaande personele formatie opgevangen.
- Er zijn geen middelen voor het opbouwen en beheren van een bij het specifieke uitvoeringspakket behorende kostentoedeling, controle en verantwoording. Deze activiteiten worden volledig binnen de bestaande formatie opgevangen die daarop niet is berekend.
- Er is geen incidentele personele formatie voor invlechtingen, ontvlechtingen, synchronisaties of harmonisaties. De personele inzet daarop wordt volledig binnen de bestaande personele formatie opgevangen
- Er is een diversiteit aan verdeelsleutels/verrekenmethoden en het is onduidelijk hoe deze zijn/worden vastgesteld en op elkaar inwerken in de afwikkeling naar de gemeenten.
- De verdeelsleutels en verrekenmethoden sluiten niet aan op de daadwerkelijke realisatie. Dit kan zowel nadelige als voordelige effecten hebben voor de individuele gemeenten.
- In ieder geval bij het sociaal domein, het toezicht en het vastgoed blijven dekkingsmiddelen uit de programma's bij de gemeenten hangen die voor een goede realisatie van de uitvoering aan de personele formatie van de UW Samenwerking hadden moeten worden toegevoegd.
- De sturing op de USP trajecten is niet uniform geweest als het gaat om het bepalen van de incidentele/structurele kosten van de uitvoering van de taken.
- De formele besluitvorming had plaats dienen te hebben in AB verband zodat daarbij het belang/risico voor alle deelnemende partijen beoordeeld/gewogen had kunnen worden
- Verwacht mag worden dat als gevolg van voorgaande constatering de verdeling van lasten en baten (in € en in kwaliteit) niet naar rato wordt verdeeld. En dat elke plus of min hierin direct wordt 'geabsorbeerd door de UW samenwerking zonder dat daar besluitvorming aan vooraf gaat

Bijlage IX Lijst met documenten en overige bronnen

- Raadsvoorstel IJsselstein (2010/37336) Keuzes maken, 16-11-2010
- Vergelijkend onderzoek omvang ambtelijk apparaat Montfoort, Berenschot, 17-05-2011
- Uitkomsten fase I verkenning samenwerking Lopikerwaard, Berenschot, 31-05-2011
- Collegebesluit Montfoort n.a.v. Vergelijkend onderzoek omvang ambtelijk apparaat Montfoort, 23-08-2011
- Overheadomvang in relatie tot Regiemeenten, Berenschot, 03-2012
- Convenant Samenwerking Montfoort-IJsselstein, 05-03-2012
- Notitie terugdringen overhead achterblijvende organisatie (USP), 29-03-2012
- Plan van aanpak samenwerking gemeente Montfoort en IJsselstein & de realisatie van de werkorganisatie MIJ, 03-2012
- Uitvoeringsplan MIJ werkorganisatie Versie 7, 19 -09-2012
- Gemeenschappelijke Regeling UW Samenwerking, 21-12-2012
- Inrichtingsplan UW Samenwerking, Richting geven aan UW regie, 02-2013
- Rapportage Tussenevaluatie UW Samenwerking (zaaknr 49415), 02-04-2014
- Financiële doorkijk periode 2014-2018 Brief UW aan colleges, 09-04-2014
- Eindrapportage formatiemeting UW, Niels van Gunst- Möbius, 28-10-2014
- Benchmark ambtelijk apparaat Werkorganisatie Duivenvoorde, Berenschot, 02-2015
- Medewerkerstevredenheidsonderzoek UW samenwerking, Effectory, 06-2015
- Programma Doorontwikkeling UW Samenwerking Bestuurlijk d.d. 28 augustus 2015
- DB en AB-besluit met betrekking tot het programma Doorontwikkeling, resp. 26 oktober en 30 november 2015
- Toelichting personele inzet flankerend beleid, Brief college Montfoort aan raad Montfoort, 08-12-2015
- Discussienotitie 'doorontwikkeling bestuurlijke sturing rondom UW Samenwerking', Seinstra Van de Laar, 08-04-2016
- Discussienotitie 'doorontwikkeling ambtelijke sturing rondom UW Samenwerking', Seinstra Van de Laar, 14-04-2016
- Voorgenomen besluit AB UW Samenwerking Focus-traject 'Rust, sturing en de basis op orde', d.d. 27-06- 2016
- Bijlage 4 van voorgenomen besluit AB UW Focus-traject 'Rust, sturing en de basis op orde', d.d. 27 juni 2016 (=Concept directiestatuut zoals voor advies aangeboden aan OR, 27-06-2016
- Adviesnota inzake doorontwikkeling UW, Ondernemingsraad, september 2016
- Focusdocument, sturing, rust en de basis op orde, dd 23-11-2016
- Advies aan AB: Definitief besluit Focus-traject 'Rust, sturing en de basis op orde', 29-11-2016
- Verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds 2017, stand januari 2017, Bzk, 21-12-2016
- Uitkomsten strategiesessies UW samenwerking en advies, Think Public, 13-01-2017
- Audioverslag raadsvergadering van 26 januari 2017
- Raadsbesluit Focus-traject d.d. 2 februari 2017
- Vastgesteld addendum beleidsakkoord Samen brengen we IJsselstein op orde, 03-03-2017
- Ambtelijke fusies, 15 jaar na introductie van het concept -Overzicht van 45 pogingen om te komen tot ambtelijke fusie van gemeenten, Prof A.F.A. Korsten, 24-03-2017
- Voortgangsrapportage (xls) Focus tbv raden cyclus, 20-04-2017
- Afspraken over notitie 'Doorontwikkeling UW Samenwerking', brief OR UW aan WOR bestuurder, 18-05-2017
- DB Notitie: Analyse personeelslasten UW Samenwerking 2016 (Financiële tegenvallers)
- Samen Sterker maar toch Apart, Seinstra Van de Laar, 13-01-2016
- Samen Sterker maar toch Apart/Bijlagenboek (case studies), Seinstra Van de Laar, 13-01-2016
- Diverse verslagen AB en DB UW periode 16-01-2013—21-12-2016

- P&C en overige documenten:
 - 2010 Info benchmark buitenhek IJsselstein onderdeel overhead
 - Startformatie UW(2013),
 - Werkbestand begrotingen UW Samenwerking(2013)
 - Begroting 2015 Gemeenschappelijke regeling UW Samenwerking
 - Jaarstukken 2015 Gemeenschappelijke regeling UW Samenwerking
 - Managementletter 2015, UW Samenwerking, 30-03-2016
 - Begroting 2017 Gemeenschappelijke regeling UW Samenwerking
 - Formatie en bezetting UW Samenwerking (versie 20 januari 2017)
 - Managementletter UW Samenwerking 2016 CONCEPT ,04-04-2017
 - Ontwikkeling formatieomvang 2010-2018