



Rapport

# Samen en simpel. Of..?

Toekomstscenario's UW Samenwerking

15 december 2017

Hans van der Werff  
Jorien Vink

**Berenschot**

# Toekomstscenario's UW Samenwerking

15 december 2017

Hans van der Werff  
Jorien Vink



<b>1. Inleiding</b> .....	<b>6</b>	<b>6. Het Scenario “Doorknippen”</b> .....	<b>48</b>
1.1 Achtergrond en context .....	7	6.1 Inleiding .....	49
1.2 Vraagstelling van de gemeenteraad .....	7	6.2 Beschrijving van het scenario .....	49
1.3 Leeswijzer .....	8	6.3 Hoofdaspecten van het scenario .....	50
<b>2. Een operationele beslissing met een strategische waarde</b> .....	<b>10</b>	6.4 Ordenen van bestuurs-juridische consequenties van doorknippen .....	51
2.1 Inleiding .....	11	6.5 Financieel perspectief .....	52
2.2 Perspectief samenwerking .....	11	6.6 Borgen scenario “Doorknippen” .....	52
2.3 Drie hoofdvragen en een advies nader beschouwd .....	12	<b>7. De verdeelsleutel</b> .....	<b>54</b>
2.4 Publieke waarde als vertrekpunt in het denken .....	12	7.1 Inleiding .....	55
2.5 Speelruimte voor een goede afweging .....	13	7.2 Huidige verdeelsystematiek UW Samenwerking .....	56
2.6 Het gehanteerde afwegingskader .....	13	7.3 Afweging mogelijke verdeelsleutels .....	57
<b>3. De agenda van IJsselstein</b> .....	<b>16</b>	7.4 Verkenning van verdeelsleutels binnen UW Samenwerking .....	58
3.1 Inleiding .....	17	7.5 Bandbreedte van de mogelijke verdeelsleutels .....	60
3.2 Situatieschets: feiten, trends en ontwikkelingen .....	17	7.6 Afwegingen verbonden aan een gedragen oplossing .....	63
3.3 De agenda: ambities, opgaven en uitdagingen .....	20	<b>8. Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>64</b>
3.4 De oriëntatie: Oost of West? .....	21	8.1 Een besluit met impact en strategische waarde .....	65
<b>4. Huidige financiële situatie van IJsselstein, Montfoort en UW Samenwerking</b> .....	<b>24</b>	8.2 Overwegingen .....	65
4.1 Inleiding .....	25	8.3 Conclusies .....	68
4.2 Financiële positie en weerstandsvermogen IJsselstein .....	25	8.4 Aanbevelingen .....	73
4.3 Financiële positie gemeente Montfoort .....	30	<b>Bijlage 1 – Berekening defusiekosten</b> .....	<b>74</b>
<b>5. Het scenario “Doorpakken”</b> .....	<b>32</b>	<b>Bijlage 2 – Evaluatie verdeelsleutels (m.b.v. afwegingskader)</b> .....	<b>78</b>
5.1 Inleiding .....	33	<b>Bijlage 3 – Systematiek om capaciteit te beheersen (met name van regietaken)</b> .....	<b>81</b>
5.2 Het scenario en de vijf hoofdcriteria voor succes .....	33		
5.3 Commitment .....	34		
5.4 Regionale vraagstukken, harmonisatie en een gedeeld perspectief .....	35		
5.5 Standaardisatie en synchronisatie .....	36		
5.6 Activiteitenplan (verbeterplan) UW Samenwerking .....	37		
5.7 Governance UW Samenwerking .....	41		
5.8 Borgen .....	45		
5.9 Financiën .....	46		

# Inleiding

## Hoofdstuk 1



### 1.1 Achtergrond en context

Bij de vaststelling van het addendum op het beleidsakkoord in februari 2017 heeft de gemeenteraad van IJsselstein besloten een aantal onderzoeken uit te voeren. Het betrof een raads-onderzoek naar de financiële tekorten van UW Samenwerking, een benchmarkonderzoek en een bestuurskrachtonderzoek IJsselstein. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd om de positie van IJsselstein en de problematiek met betrekking tot de ambtelijke fusie inzichtelijk te maken. Om daarna een keuze te maken met betrekking tot de huidige en toekomstige samenwerking binnen de GR UW Samenwerking. Oplopende financiële tekorten, bestuurlijke onrust, het aftreden van wethouders en organisatorische problemen binnen UW Samenwerking kenmerkten een groot deel van het bestuursjaar 2017.

Op 5 oktober 2017 werd een zakencollege geïnstalleerd. Dit college kreeg de onderstaande opdracht mee:

“Een raadsbesluit voor te bereiden waarbij aan de raad zelf de keuze wordt voorgelegd ten aanzien van de toekomst van UW Samenwerking. Besluitvorming in de raad dient in 2017 plaats te vinden”.

### 1.2 Vraagstelling van de gemeenteraad

Aansluitend aan de presentatie van de rapporten benchmarkonderzoek van ThinkPublic en bestuurskrachtmeting van Berenschot op 14 september jl. en in het verlengde van voornoemde opdracht aan het zakencollege, heeft de gemeenteraad van IJsselstein op 9 november jl. besloten om een onafhankelijke procesregisseur in te zetten om IJsselstein te begeleiden richting de keuze voor doorknippen of doorpakken van UW Samenwerking. Adviesbureau Berenschot werd gevraagd deze procesregisseur in te zetten.

De procesregisseur kreeg de volgende taken:

- Lever een door de raad gedragen voorstel aan inzake de haalbaarheid van de varianten “Doorpakken” en “Doorknippen” uit het rapport Benchmarkonderzoek UW Samenwerking van Think Public.
- Organiseer en regisseer het proces richting besluitvorming ten aanzien van de toekomst van UW Samenwerking.

Verder nam de raad daarbij het besluit om een klankbordgroep in te stellen, als aanspreekpunt voor de regisseur, waarbij het

aan de politieke fracties was om al dan niet een afgevaardigde te leveren.

In de klankbordgroep hadden de volgende vertegenwoordigers van de gemeenteraad zitting:

- Anastasia van der Lugt – VVD (voorzitter Klankbordgroep)
- Edwin Tas – CDA
- Joop van Well – SOFU
- Jos Pel – D66
- Menso Bosma – Groen Links

In de beraadslagingen is onderstaande lijn aangegeven:

“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”

De procesbegeleider kreeg van de gemeenteraad de volgende opdracht mee:

1. Een gedegen onderzoek verrichten naar de haalbaarheid en houdbaarheid van alle criteria die zijn verbonden aan de aanbevolen variant “Doorpakken” zoals genoemd in het op 14 september jl. gepresenteerde rapport van het benchmarkonderzoek, te weten\*:
  - Herstellen relatie (vertrouwen en gezamenlijkheid);
  - Harmonisatie bestuurlijke prioriteiten/ambities en aansturing;
  - Harmonisatie ambtelijke sturing: regiemodel;
  - Harmonisatie en standaardisatie processen en dienstverlening;
  - Transparantie en monitoring van prestaties, strakkere sturing op vraag en aanbod.
2. Het proces over de aanbevelingen uit het rapport Benchmarkonderzoek UW Samenwerking inzake de toekomst van UW Samenwerking organiseren en regisseren richting besluitvorming door de gemeenteraad van IJsselstein door middel van een hiertoe door de raad gedragen voorstel.
3. Ten behoeve van de bij 1 en 2 genoemde punten voor 1 oktober 2017 een plan van aanpak met bijbehorend tijdsplan en processtappen voorleggen ter accordering aan de regiegroep van de raad.

### 1.3 Leeswijzer

Dit rapport werkt toe naar de conclusies en aanbevelingen aan de gemeenteraad in hoofdstuk 8. Hoofdstuk 2 gaat verdiepend in op het vraagstuk zelf. Hoofdstuk 3 en 4 geven een beeld van de huidige situatie, kijkend naar maatschappelijke vraagstukken en de financiële situatie van Montfoort, IJsselstein en UW Samenwerking. Hoofdstuk 5 en 6 gaan in op de twee scenario's “Doorpakken” en “Doorknippen” en hoofdstuk 7 geeft een beeld van de bandbreedte waarbinnen een keuze gemaakt kan worden voor de Verdeelsleutel voor 2018.



# Een operationele beslissing met een strategische waarde

## Hoofdstuk 2



### 2.1 Inleiding

De aanleiding tot het innemen van een standpunt over en het richting geven aan de toekomst van UW Samenwerking is primair operationeel van aard. De financiële informatie en de financial control zijn niet op orde, er zijn financiële tegenvallers en daarmee komen de twee gemeenten ook in financiële nood.

Met dit operationele vraagstuk komt ook het vertrouwen onder druk te staan. In elkaar (de twee gemeenten) en in de samenwerking.

Ogenschijnlijk gaan het vraagstuk en de beslissing over een operationeel en financieel vraagstuk. Kunnen we het financiële vraagstuk oplossen? Hebben we er vertrouwen in dat het opgelost kan worden? En wat daarvoor nodig is, is dat draagbaar en aanvaardbaar? Bijzonder relevant en tevens een onderwerp waar we met elkaar een vertrouwenwekkend antwoord op moeten vinden.

In dit hoofdstuk geven we een schets waarin we de vraagstukken in een voor IJsselstein (en Montfoort) relevant perspectief plaatsen.

### 2.2 Perspectief samenwerking

Dieper dan het operationele issue ligt echter de vraag: past UW Samenwerking in een perspectief dat Montfoort en IJsselstein samen delen?

Hierbij zijn vier elementen van belang, die van sterk operationeel verkleuren naar een meer strategische oriëntatie. Deze zijn gevisualiseerd in onderstaande figuur.



De vier elementen zijn:

- 1 **Krijgen we UW Samenwerking gezond?** Bij deze eerste stap gaat het over de volgende sub-vragen:
  - Wat is de huidige financiële situatie van de deelnemende gemeenten? En wat is de financiële situatie van UW Samenwerking?
  - Wat is er inhoudelijk en aan financiële middelen nodig om UW Samenwerking op orde te brengen (inclusief de financiële inrichting: deskundigheid, processen en systemen) en wat betekent dit voor de deelnemende gemeenten?
  - Wat is in politiek-bestuurlijke sturing nodig om operationeel optimaal te kunnen profiteren van de samenwerking?
  - Hoe komen we tot een faire en zoveel mogelijk gedragen verdeelsleutel van kosten?
  - Hoe borgen we dat verbeterplannen ook daadwerkelijk leiden tot verbeteringen?
- 2 **Levert UW Samenwerking extra bestuurskracht?** Uiteindelijk is alle samenwerking erop gericht (binnen operationele randvoorwaarden) extra bestuurskracht te leveren om zo de ambities, opgaven en uitdagingen van de gemeente(n) beter te kunnen verwezenlijken.
- 3 **Past de samenwerking in de vorming van een regio-agenda?** Indien de ambities, opgaven en uitdagingen en de daaraan verbonden benodigde bestuurskracht leidend zijn, dan levert een samenwerking meer kracht indien bovenlokale vraagstukken zoveel mogelijk gedeeld worden. Indien de wil er is en de logica bestaat om gezamenlijk (mogelijk ook met andere gemeenten in de Lopikerwaard) een regio-agenda vorm te geven, dan wint een samenwerking met Montfoort aan waarde. De oriëntatie van de gemeente IJsselstein (West of Oost) past naadloos bij deze vraag.
- 4 **Is er op termijn zicht op het samengaan in een nieuwe gemeente?** UW Samenwerking komt natuurlijk in een geheel ander daglicht te staan indien er een toekomstperspectief wordt gedeeld dat uitgaat van de vorming (op termijn) van een nieuwe gemeente waar IJsselstein en Montfoort deel van uitmaken. Indien dit beeld wordt gedeeld, is een traject van optimalisatie logisch, nuttig en ondersteunend.

### 2.3 Drie hoofdvragen en een advies nader beschouwd

De gemeenteraad van IJsselstein heeft in het kader van dit onderzoek drie vragen centraal gesteld:

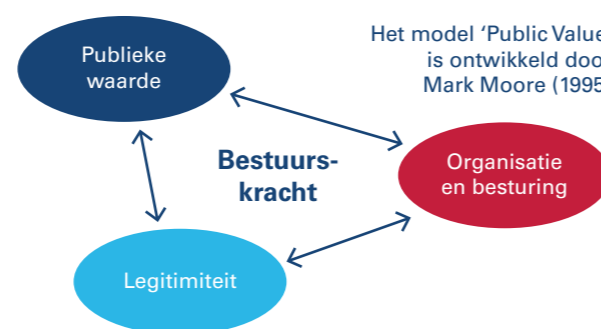
- a. Voer een eerste toets uit naar de oriëntatie van de gemeente IJsselstein (Oost of West) en bezie of er een strijdigheid is in de oriëntatie en de samenwerking met Montfoort;
- b. Werk de consequenties uit van twee scenario's, namelijk het scenario "Doorpakken" en het scenario "Doorknippen".
- c. Geef een helder advies, gebaseerd op het onderzoek.

Deze rapportage is langs deze lijnen opgesteld en geeft zicht op feitelijkheden en op observaties van de onderzoekers aangaande de oriëntatie en het commitment van de gemeenteraden en colleges.

De feitelijkheden komen voort uit eerdere onderzoeken of specifieke opdrachten van Berenschot aan door UW Samenwerking geselecteerde deskundigen. De opiniërende kant van het onderzoek komt voort uit gesprekken met de klankbordgroep van IJsselstein, de twee gemeenteraden, de beide colleges en de ambtelijke top.

### 2.4 Publieke waarde als vertrekpunt in het denken

De start in het denken over UW Samenwerking is voor ons het belang van de gemeenschap van IJsselstein. Wat zijn de ambities en opgaven waar de gemeenschap voor staan? Welke organisatievorm van de overheid kan daar het beste aan bijdragen? Hoe behalen we succes? Voor ons staat voorop: vorm volgt inhoud.



Het vertrekpunt is voor ons de 'public value'-benadering zoals die door Mark Moore in de jaren negentig van de vorige eeuw is ontwikkeld en in de figuur is weergegeven. De kern is dat je als overheidsorganisatie één primaire doelstelling hebt: publieke waarde realiseren. Bestuurskracht is dan het vermogen van de gemeente (al dan niet in samenwerking) om die publieke

waarde te bewerkstelligen. Hiervoor is een passende vorm van organisatie en (be)sturing nodig. En de combinatie tussen de 'publieke waarde' en 'organisatie en (be)sturing' moet legitiem zijn (juridisch én politiek/electoraal). Alleen dan ontwikkel je duurzame bestuurskracht.

Op 14 september 2017 zijn de resultaten van het bestuurskracht-onderzoek "IJsselstein: Bestuurskrachtig kwetsbaar met veel potentieel" en het benchmarkonderzoek van ThinkPublic in de gemeenteraad van IJsselstein gepresenteerd en later behandeld op 18 oktober. Tevens zijn de bevindingen vanuit beide onderzoeken in de gemeenteraad van Montfoort toegelicht.

### 2.5 Speelruimte voor een goede afweging

De gemeenteraad van IJsselstein maakt vanuit een krachtige eigen verantwoordelijkheid de afweging of het functioneren van UW Samenwerking binnen redelijke financiële kaders geprofessionaliseerd en geoptimaliseerd kan worden en of deze stappen passen binnen de bestuurlijke oriëntatie van IJsselstein. Deze afweging maakt de gemeenteraad zelfstandig en tegelijkertijd vanuit een groot verantwoordelijkheidsgevoel voor de partner Montfoort en voor de betrokken medewerkers van UW Samenwerking. Er zijn twee tijdgebonden elementen bepalend voor de speelruimte waarbinnen deze afwegingen gemaakt moeten worden. Deze zijn:

- **Belang van het besluit versus de gevoelde urgentie;** de urgentie van het vraagstuk is zodanig dat de gemeenteraad nog in 2017 richting wil geven aan de verdere ontwikkeling van UW Samenwerking. De combinatie van urgentie (tempo) en belang (een grote beslissing met een zeker onomkeerbaar karakter) maakt dat vraagstukken niet volgens de ideale volgorde behandeld kunnen worden (eerst oriëntatie, dan de zakelijke afweging), maar dat in een enigszins creatief vormgegeven proces zoveel mogelijk logica binnen een korte en afgebakende termijn wordt aangebracht.
- **Belang van het besluit en naderende verkiezingen;** de gemeenteraad kiest vanuit het belang van de gemeenschap zijn beoordeling van de bestuurskracht en de toegevoegde waarde van de ambtelijke fusie. Nu en met een vooruitblik naar de komende jaren. Gericht op een perspectief dat het belang van de gemeenschap op langere termijn bedient. Een beoordeling en taxatie die de gemeenteraad het best passend vindt. Het besluit vindt plaats na het bestuurlijk terugtreden van het college vanwege UW Samenwerking en in het licht van de naderende gemeenteraadsverkiezingen. De gemeenteraad beseft dat het moment van besluitvorming is geplaatst in een context die bijzonder is: vanuit

een zakencollege en relatief kort voor de verkiezingen. Het vraagstuk vraagt om een behandeling en weging die vooral vanuit een grote verantwoordelijkheid plaats heeft en in het kader van de verkiezingen niet (te) politiek wordt gemaakt.

### 2.6 Het gehanteerde afwegingskader

In het afwegingskader spelen drie inhoudelijke elementen een rol. Deze zijn:

- **Professionaliseren UW Samenwerking;** centraal staat de vraag of de criteria die nodig zijn om UW Samenwerking te professionaliseren en de dienstverlening naar colleges en gemeenschappen te optimaliseren, kunnen worden geconcretiseerd, geborgd en op voorhand kunnen rekenen op krachtige steun van de colleges van IJsselstein en Montfoort. Zodanig dat de ambtelijke organisatie een belangrijke bijdrage levert aan de bestuurskracht van IJsselstein.
- **Bestuurlijke oriëntatie IJsselstein en Montfoort gelijkgericht;** de context waarbinnen professionalisering en optimalisering plaatsvindt, is de bestuurlijke oriëntatie van beide gemeenten. Getoetst wordt of er vanuit IJsselstein een tegenstrijdigheid bestaat tussen de oriëntatie (Oost of West) en de samenwerking met Montfoort (West).
- **Acceptabel financieel arrangement;** indien er een haalbaar professionaliseringsplan is (met aandacht voor de meegegeven vijf criteria) en het niet strijdig is met de bestuurlijke oriëntatie, dan vormt het derde element een zakelijk slot. Is er een financieel arrangement te maken dat logisch en verdedigbaar is en tegelijkertijd bij IJsselstein én Montfoort kan rekenen op steun en wordt ervaren als fair?

In de vraagstelling rond de oriëntatie van IJsselstein en het best denkbare scenario voor de toekomst van UW Samenwerking is er een gelaagdheid die in paragraaf 2.2 is beschreven. Deze gelaagdheid heeft in de basis het scenario "Doorpakken" in combinatie met de oriëntatie in zich. Natuurlijk is er altijd een alternatief voor handen: "stoppen met de samenwerking".

Het afwegingskader kent de volgende elementen:



Wat zijn de voorwaarden voor een succesvolle samenwerking?  
Wat zijn de financiële consequenties?

Wat zijn de voorwaarden voor een effectieve ontbinding van de samenwerking?  
Wat zijn de (financiële) consequenties?

### Conclusies en adviezen

Het afwegingskader vereist een bouwwerk van separate afwegingen. Het bouwwerk suggereert echter samenhang. De afwegingen creëren een logica in de redeneringen die de gemeenteraad van IJsselstein in positie brengt een afweging te maken en tegelijkertijd het eenvoudiger maakt in deze complexe materie een goede afweging te maken.





# De agenda van IJsselstein

## Hoofdstuk 3



### 3.1 Inleiding

Elke gemeente is uniek – zo ook IJsselstein. De geschiedenis, landschappelijke oriëntatie, demografie en feiten over bijvoorbeeld werkgelegenheid, wonen en voorzieningen maken IJsselstein de gemeente die zij is. IJsselstein heeft tevens te maken met een aantal externe ontwikkelingen. Een scherp beeld van IJsselstein en de ontwikkelingen die op haar af komen, is van belang om te kunnen bepalen wat de belangrijkste opgaven zijn voor de gemeente en welke bestuurskracht nodig is om die opgaven te verwezenlijken. In dit hoofdstuk schetsen wij dit beeld door middel van een overzicht van de belangrijkste feiten, trends en ontwikkelingen (3.2), de ambities, opgaven en uitdagingen van IJsselstein (3.3) en de oriëntatiekeuze (West versus Oost) waarvoor de gemeente staat (3.4).

### 3.2 Situatieschets: feiten, trends en ontwikkelingen

Om een strategisch antwoord te kunnen bieden op de sociaal-economische en maatschappelijke vraagstukken waarvoor IJsselstein staat, nu en in de toekomst, is het allereerst van belang deze vraagstukken in kaart te brengen.

#### 3.2.1 IJsselstein in feiten

##### *Demografie*

IJsselstein is met 34.312 inwoners een middelgrote gemeente. De gemiddelde grootte van gemeenten in 2018 zal rond de 45.000 inwoners bedragen. De gemeente heeft een relatief hoge bevolkingsdichtheid (1.578 pers/km<sup>2</sup>) in vergelijking met Nederland, de provincie Utrecht en de kleinere buurgemeenten. De komende tien tot vijftien jaar krijgt IJsselstein naar verwachting, (fors) meer dan haar buurgemeenten, te maken met bevolkingskrimp. De prognose voor deze krimp is 10%. Dit gaat hand in hand met een sterk toenemende vergrijzing tot 2040. Daarnaast wordt tot 2030 ontgroening van de bevolking in IJsselstein voorspeld. Dit heeft implicaties voor de leefbaarheid van IJsselstein, waaronder het voorzieningenniveau en wonen.

##### *Wonen*

Het woningaanbod in IJsselstein is met name gericht op het middensegment (tussen de € 175.000 en € 300.000). De gemiddelde vraagprijs van aangeboden woningen is € 325.000. Deze cijfers duiden erop dat de markt voor woningen in het goedkopere en het middensegment op slot zit. Tevens zijn er onvoldoende corporatiewoningen beschikbaar

voor de doelgroep huurtoeslag en de doelgroep sociale huurwoning. Daarnaast heeft IJsselstein een relatief laag percentage nieuwbouwwoningen. Dit heeft te maken met het rode contourenbeleid van de provincie Utrecht. Het percentage is na Nieuwegein het laagste in vergelijking met de omgeving.

#### **Werkgelegenheid en onderwijs, gekoppeld aan bereikbaarheid en mobiliteit**

IJsselstein heeft een relatief hoog opgeleide bevolking, een bovengemiddeld hoge netto arbeidsparticipatie en een relatief laag werkloosheidspercentage. Hier tegenover staat echter wel een beneden gemiddeld aantal banen en vestigingen van bedrijven. Voor werkgelegenheid is een inwoner van IJsselstein dus in relatief sterke mate afhankelijk van gemeenten in de omgeving. Dit geldt ook voor onderwijs, waar in het voortgezet, beroeps- en universitair onderwijs een beweging gaande is van IJsselstein naar Nieuwegein-Utrecht. Hoewel dit op zichzelf geen probleem hoeft te zijn, legt het wel druk op de bereikbaarheid van IJsselstein. Om de vele forenzen en scholieren te faciliteren, is een goede ontsluiting van belang (auto/openbaar vervoer). Momenteel zijn er in de spits vaak fileproblemen en zijn de verbindingen met de snelwegen overbelast. Ook is de afstand tot een treinstation groot. Deze is wel goed te bereiken met het openbaar vervoer.

#### **Sociale en maatschappelijke problematiek**

De gemeenschap van IJsselstein is sociaal krachtig. IJsselstein is daarnaast een veilige gemeente met een beperkte sociale problematiek. Ten opzichte van het landelijk en provinciale gemiddelde kent IJsselstein weinig jeugdproblematiek, zoals jeugdwerkloosheid, voortijdige schoolverlaters en jeugdcriminaliteit.

#### **Digitale dienstverlening**

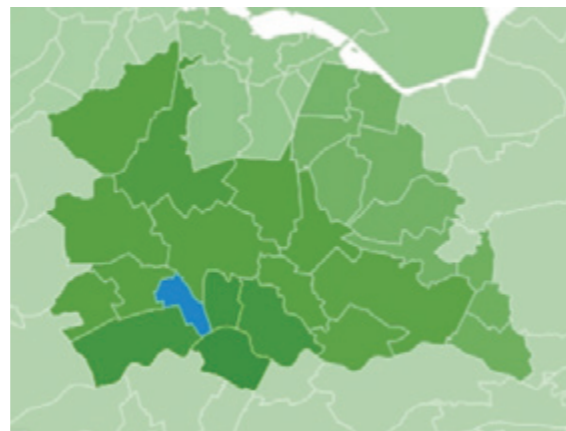
In de mate van digitalisering loopt de gemeente IJsselstein achter. Dit is een belangrijk aandachtspunt in een regio die juist op dit punt aan de weg timmert. Ook is dit van belang in een samenleving die individualistischer wordt en waarin ICT de toegang tot dienstverlening en de verbinding tussen mensen en instanties steeds beter kan faciliteren.

#### **Landschappelijke en regionale oriëntatie**

IJsselstein ligt in de provincie Utrecht. De gemeente telt een oppervlakte van 21,62 km<sup>2</sup> en wordt omringd door de gemeenten Utrecht (noorden), Montfoort (westen), Lopik (zuidwesten), Vianen (zuidoosten) en Nieuwegein (oosten). Wat betreft haar regionale oriëntatie is IJsselstein zowel gericht op de Lopikerwaard in het Groene Hart (west) als het stedelijk gebied Utrecht/Nieuwegein (oost).

#### **Regionale samenwerking**

IJsselstein werkt het meeste samen met Vianen (32 samenwerkingsverbanden), gevolgd door Nieuwegein (31), Lopik en Houten (30). De samenwerkingsverbanden zijn veelal zuidelijk georiënteerd, mede vanwege de samenwerking in het sociale domein. Met Montfoort heeft IJsselstein 25 samenwerkingsverbanden.



### 3.2.2 Trends en ontwikkelingen

#### **Toename omvang en complexiteit van gemeentelijk taken**

De belangrijke vraagstukken (ruimte, economie, sociaal, wonen, voorzieningen, mobiliteit, et cetera) krijgen een steeds meer regionaal karakter. Ook spelen digitalisering en daarmee samenhangende opgaven als privacy een groter wordende rol. De taken van gemeenten worden daarmee complexer. Deze complexiteit wordt versterkt door verdere decentralisaties in het sociale domein, stelselwijzigingen zoals de Omgevingswet en meer ruimte voor lokale belastingen. Dit betekent dat de beleidsagenda van gemeenten, in elk geval de komende 10 à 20 jaar, structureel zwaarder belast zal worden.

#### **Schaalvergroting**

Gemeenten worden steeds groter vanwege de verdergaande taakverzwaring en bezuinigingsprogramma's. De gemiddelde grootte van een gemeente is momenteel 44.000 inwoners. Het is aannemelijk dat de ingezette trend van schaalvergroting zich de komende jaren verder doorzet, ook in de regio (zie later Regionale verschuivingen). Dit is relevant, aangezien de positie van IJsselstein in de regio deels afhankelijk is van de omvang van de gemeente en dus het gewicht dat IJsselstein in de schaal legt.

#### **Noodzaak tot 'multischalig' denken**

Maatschappelijke problemen én oplossingen spelen steeds meer op een hoger schaalniveau dan individuele gemeenten. Ook de maatschappelijke partners en het bedrijfsleven denken en ope-

ren steeds vaker (minimaal) op regioniveau. Voor IJsselstein is het zaak aan te sluiten bij deze schaal, maar tegelijkertijd het specifieke karakter te behouden van de lokale overheid die juist het verschil kan maken met maatwerk en kennis van de lokale situatie. De resultaten die de gemeente IJsselstein boekt, geschiedt nu reeds in deze 'multischalige' dynamiek met veel collega-gemeenten en met andere stakeholders. De dubbele oriëntatie van IJsselstein bemoeilijkt het opereren.

#### **Regionale verschuivingen**

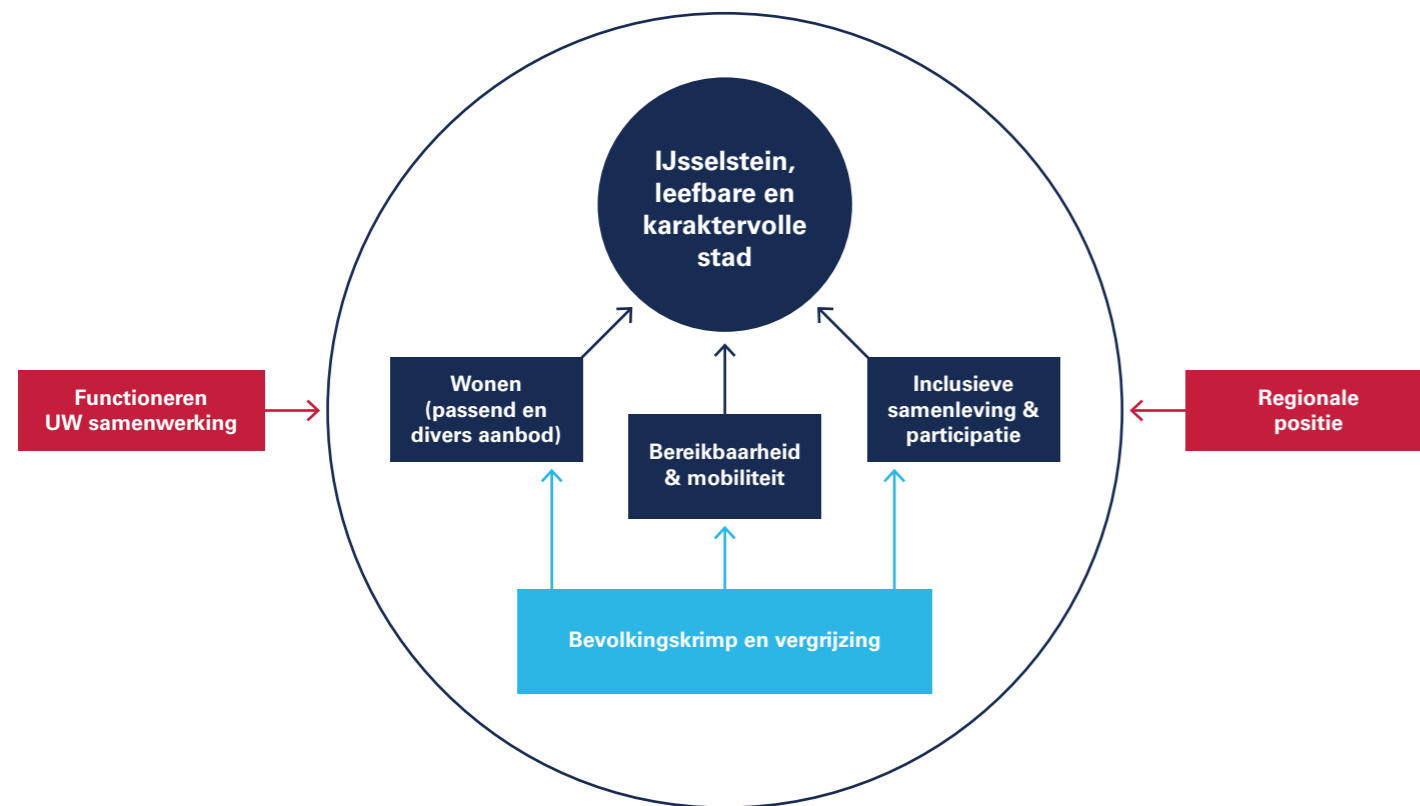
Er is sprake van schuivende panelen waar meerdere oriëntaties op samenwerking in de regio spelen. IJsselstein en Montfoort hebben een ambtelijke fusie tot stand gebracht, net als Woerden en Oudewater. Vianen gaat met Zederik en Leerdam een nieuwe gemeente Vijfheerenlanden vormen. Veel andere gemeenten, waaronder Houten, Wijk bij Duurstede en Bunnik, oriënteren zich op verdergaande vormen van samenwerking. Deze verschuivingen in het regionale bestuurlijk landschap hebben invloed op de positie van IJsselstein in de regio



### 3.3 De agenda: ambities, opgaven en uitdagingen

De ambities, opgaven en uitdagingen van IJsselstein bepalen de agenda waar de gemeente, ongeacht haar bestuurlijke vorm, in de toekomst mee te maken krijgt. Daarom zijn ze het uitgangspunt bij een strategische verkenning op de bestuurlijke toekomst. Ambities gaan altijd over zaken die een gemeente graag wil realiseren. Opgaven zijn de zaken waar een gemeente iets mee moet, of ze het nu wil of niet. Uitdagingen zijn de zaken die het ingewikkeld maken om de ambities te realiseren en de opgaven het hoofd te kunnen bieden.

In meerdere beleidsstukken, zoals het collegeprogramma 2014-2018, wordt één centrale ambitie van IJsselstein beschreven: het zijn van een leefbare, karaktervolle stad. Dit wordt gezien als het 'unique selling point' waarop IJsselstein zich moet profileren. Met deze overkoepelende ambitie hangen een drietal ambities samen, namelijk: wonen, bereikbaarheid & mobiliteit en een inclusieve samenleving & participatie. Het realiseren van deze ambities wordt bemoeilijkt door bevolkingskrimp en vergrijzing – een belangrijke opgave – en twee uitdagingen, namelijk de regionale positie en het functioneren van UW Samenwerking. In onderstaand figuur is de samenhang tussen deze ambities, opgaven en uitdagingen geschetst.



#### 3.3.1 Ambities: Een leefbare, karaktervolle stad

##### Wonen

Een leefbare en karaktervolle stad heeft een divers en passend woningaanbod. Gezien de demografische ontwikkelingen, nu en in de toekomst, is dit van extra groot belang (zie ook 3.2.2.1). Het huidige woningaanbod is niet toereikend om de aanstaande bevolkingskrimp in IJsselstein, welke gepaard gaat met een vrij sterk toenemende vergrijzing en ontgroening, tegen te gaan. Bij het uitbreiden van het woningaanbod is specifiek

aandacht nodig voor zowel passende en betaalbare (sociale) huur- en koopwoningen voor senioren als betaalbare en aantrekkelijke woningen voor jongeren om te voorkomen dat zij uit de gemeente wegtrekken.

##### Bereikbaarheid & mobiliteit

Gegeven de ambitie van 'leefbare stad' en het grote aantal forenzen dat IJsselstein kent, is bereikbaarheid en mobiliteit een essentieel beleidsthema (zie ook 3.2.1.2). Zowel interne bereikbaarheid – voor fietsers en voetgangers, voldoende

parkeergelegenheid – als externe bereikbaarheid – een goede ontsluiting van de stad en het bedrijventerrein via de weg en met het openbaar vervoer – zijn dus van belang

##### Inclusieve samenleving & participatie

Voor IJsselstein is het een belangrijke ambitie om een inclusieve samenleving te borgen. In een inclusieve samenleving kan eenieder actief participeren en valt niemand "buiten de boot". De gemeenschap van IJsselstein kent een goed ontwikkeld verenigingsleven en gemiddelde sociale cohesie. Het aantal mensen dat de activiteiten in de gemeenschap draagt, is relatief gering voor een gemeente van deze omvang. De vergrijzing biedt daarin kansen. Daarnaast is het van belang dat kwetsbare groepen actief worden betrokken; dat gebeurt soms nog onvoldoende. De ambitie om een inclusieve samenleving te borgen, vraagt om een gemeentelijke visie en een strategie op dit thema. Het document *Uitgangspunten burgerparticipatie en participatieladder* (2011) en het getekende convenant tussen de gemeente en Platform Samenleving IJsselstein (PSIJ) in januari 2017 dragen hieraan bij.

#### 3.3.2 Opgave: Bevolkingskrimp & vergrijzing

Gelet op de te realiseren ambities kan als de grootste opgave de bevolkingskrimp en toenemende vergrijzing binnen IJsselstein worden gezien. Dit vraagt om het maken van keuzes. Gegeven deze opgaven, wat voor een gemeente wil IJsselstein zijn? Waar ga je als gemeente op inzetten? Bijvoorbeeld, IJsselstein als plezierige woongemeente voor ouderen – wat vraagt om investeringen in passende woningen, voorzieningen, infrastructuur en zorg. Of IJsselstein als groeistad – wat vraagt om investeringen in het ruimtelijk en sociaal domein gericht op jongeren en jonge gezinnen. Deze opties sluiten elkaar uiteraard niet volledig uit. Het belangrijkste is een duidelijke visie op te stellen rondom deze opgave, waardoor richting kan worden gegeven aan de eerder beschreven ambities. Overigens was het onderwerp vergrijzing onderdeel van de niet vastgestelde stadsvisie.

#### 3.3.3 Uitdagingen: Functioneren UW Samenwerking & de regionale positie

##### Functioneren van UW Samenwerking

Per 1 september 2013 zijn gemeenten IJsselstein en Montfoort gestart met ambtelijke fusieorganisatie UW (Utrechtse Waarden) Samenwerking. De ambtelijke fusieorganisatie kent aandachtspunten op het gebied van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten. Allereerst is de organisatie in de loop der tijd 'verweesd' geraakt van management en bestuur. Daarbij is de kwaliteit langzaam weggezaakt. Dit is minder ten koste van de dienstverlening gegaan dan van de (strategische) beleidsontwikkeling

en politiek-bestuurlijke ondersteuning. Ten tweede is de kwetsbaarheid van de organisatie licht afgenomen, maar heeft het vanwege het achterblijven van standaardisatie en harmonisatie niet de stap voorwaarts gemaakt die potentieel mogelijk was. Tot slot blijven de kosten een groot zorgpunt. Al met al heeft de ambtelijke fusie niet de voordelen gebracht die ervan werden verwacht.

##### Regionale positie

IJsselstein vormt de schakel tussen het Groene Hart en het stedelijk gebied van Utrecht. Vaak wordt deze positie ook aangeduid als de "Poort naar het Groene Hart". De dubbele oriëntatie (én deel van het Groene Hart én op de grens van het Stedelijk Gebied) blijkt al langere tijd zeer complicerend voor de gemeente: de collegeprogramma's van de afgelopen collegeperioden geven een beeld van een gemeente die ambivalent is over welke oriëntatie het beste is voor haar gemeenschap en gebied. Waar in 2010 nog onomwonden werd gekozen voor de Lopikerwaard, staat deze oriëntatie momenteel weer ter discussie. Het ontbreken van een duidelijke oriëntatie op basis waarvan strategische partnerschappen kunnen worden aangegaan, is een grote uitdaging voor IJsselstein. Verschillende overwegingen strijden om voorrang: de historische oriëntatie van IJsselstein op het Groene Hart; de ambities op het gebied van wonen en het vraagstuk van de rode contouren; de ambtelijke samenwerking met Montfoort enerzijds, en de samenwerking met en afhankelijkheid van de U10 op vraagstukken als economie en mobiliteit anderzijds.

#### 3.4 De oriëntatie: Oost of West?

De bestuurskracht van IJsselstein is recentelijk door Berenschot met een krappe voldoende beoordeeld. Tegelijkertijd is er veel bestuurlijk potentieel geconstateerd. Om dit optimaal te benutten, moet IJsselstein een duidelijke strategische keuze maken tussen een oriëntatie op het westen of het oosten; de Lopikerwaard óf het stedelijk gebied Utrecht-Nieuwegein. De huidige regionale oriëntatie is diffuus en mede daardoor wordt ingeboet aan kracht in beide richtingen. Om de maatschappelijke ambities en opgaven aan te gaan moet IJsselstein haar bestuurlijke en ambtelijke samenwerking sterker naar één kant richten.



### 3.4.1 Gemeentelijke oriëntatie tot op heden

IJsselstein heeft een dubbele oriëntatie. In samenwerkingsverbanden, in sociale oriëntatie, in visievorming, in landschappelijke oriëntatie, in ambtelijke samenwerking, in werk en banen zijn er steeds andere gerichtheden. Er is zowel een sterke verbinding met het westen als met het oosten. IJsselstein opereert dan ook in een aantal regio's: die van de stedelijke omgeving van Utrecht en de meer landelijke omgeving van de Lopikerwaard.

Enige richting in de regionale oriëntatie werd voor het eerst aangebracht met de in 2010 vastgestelde *Toekomstvisie 2025 IJsselstein Dichtbij*. Hierin werd geconstateerd dat zowel de natuurlijke als de historische oriëntatie van IJsselstein was gericht op de Lopikerwaard: "IJsselsteiners zien hun stad als de toegangspoort tot de Lopikerwaard."<sup>1)</sup> Als gevolg werd de samenwerking met Groene Hart-gemeenten Lopik, Montfoort en Oudewater geïntensiveerd. Daarnaast werd belang gehecht aan goede samenwerking met partners als Bestuur Regio

Utrecht (BRU, per 2017 opgeheven en in een andere vorm voortgezet in samenwerkingsverband U10), hoewel de relatie met de stedelijke regio meer als functioneel van aard werd gezien. De keuze in 2014 voor een ambtelijke fusie met Montfoort paste binnen de primaire oriëntatie op de Lopikerwaard. Ook in de *Ruimtelijke agenda 2015* van de provincie Utrecht en de gemeente IJsselstein werd ingezet op intensivering van de samenwerking met Lopik, Montfoort en Oudewater en een 'functionele participatie' in de BRU, voortgezet in het samenwerkingsverband U10. Aanleiding voor het vormgeven van de huidige strategische heroriëntatie van IJsselstein is de ambitie in het huidige collegeprogramma (2014-2018) om te willen werken aan een sterke bestuurlijke positie in de regio.

### 3.4.2 Oriëntatie keuzes & consequenties

De gemeente IJsselstein heeft in het verleden keuzes gemaakt voor de Lopikerwaard, maar dit nooit consequent vertaald naar de samenwerkingsagenda. Dit heeft er toe geleid dat IJsselstein momenteel enigszins ambivalent is in haar oriëntatie. Een duidelijke keuze waar de opbrengst van al het handelen terecht

moet komen (Lopikerwaard of Utrecht-Nieuwegein) is nodig om alle samenwerking (ook die in UW Samenwerking) effectief te maken.

Bij een keuze voor een oriëntatie kies je voor een gebied en gemeenschappen waar de effecten van je activiteiten en beleid – en daarmee ook al je samenwerking – moet neerslaan. Concreet betekent dit bij een strategische oriëntatie voor West (de Lopikerwaard) het volgende: het handelen in U10-verband moet altijd resultaat opleveren voor de Lopikerwaard. Samenwerking met Nieuwegein en Utrecht op een economisch terrein moet bijvoorbeeld werkgelegenheid opleveren voor de gemeenschappen in de Lopikerwaard. Het omgekeerde geldt uiteraard voor de keuze voor oost.

De oriëntatiekeuze heeft consequenties voor de samenwerkingsrelaties waarmee IJsselstein in de toekomst haar ambities realiseert en opgaven en uitdagingen aanpakt. Een duidelijke keuze leidt tot het bewust (kunnen) aangaan en uitbouwen van partnerschappen met de gekozen gemeenten. Dit maakt samenwerkingsverbanden meer congruent en effectief. Verder kunnen verschillende onderwerpen op beleidsmatig terrein (gemeenschappelijke regelingen in het sociale en fysieke domein) of strategisch niveau (regionale samenwerking op het gebied van bijvoorbeeld ruimte, economie, wonen en voorzieningen) vanuit de gekozen oriëntatie met partners worden opgepakt. Daar kan op de lange termijn ook (verdergaande) ambtelijke of bestuurlijke samenwerking uit voortvloeien.

Een overtuigende keuze voor een westelijke of oostelijke oriëntatie heeft tot slot ook consequenties voor de ambtelijke fusie. Bij een westelijke oriëntatie zou met kracht en voorrang ingezet moeten worden op optimalisatie van UW Samenwerking. Hierbij hoort ook een gezamenlijke regio-agenda, waarbij op verschillende beleidsterreinen samengewerkt wordt en beleid bovenlokaal wordt vormgegeven en geharmoniseerd. Bij een oostelijke oriëntatie zou op termijn UW Samenwerking afgebouwd moeten worden en bijvoorbeeld een nieuwe ambtelijke samenwerking met Nieuwegein moeten worden opgezet.

### 3.4.3 Eerste toets op oriëntatie in de raad

De raadsconferentie van 16 november jl. was een eerste toets ten aanzien van de oriëntatie (Oost versus West) van IJsselstein. Dit was voornamelijk van belang om eventuele strijdigheid te ontdekken tussen de oriëntatievoorkeur van de raad en de huidige UW Samenwerking met de gemeente Montfoort. Deze strijdigheid is niet geconstateerd. De toets weerspiegelde de dubbele oriëntatie van IJsselstein, waarbij onder raadsleden een lichte voorkeur te bemerken was voor West.

Voor de toekomst is het wenselijk deze globale oriëntatietoets om te zetten naar een robuuster onderzoek ten aanzien van de gemeentelijke strategische oriëntatie. Dit onderzoek zou in de loop van 2018 richting moeten geven aan een besluit over de richting van de bestuurlijke toekomst van IJsselstein. Gelet op de aankomende gemeenteraadsverkiezingen en het daaropvolgende bestuurlijke proces is het wenselijk dit oriëntatietraject na de zomer te starten met besluitvorming in november 2018.



1) Toekomstvisie 2025 IJsselstein Dichtbij, 2010: p.3

# Huidige financiële situatie van IJsselstein, Montfoort en UW Samenwerking

## Hoofdstuk 4



### 4.1 Inleiding

De financiële positie is van grote invloed op de mogelijkheden van een gemeente om de eigen ambities te realiseren en om de opgaven en uitdagingen waar zij voor staat voortvarend op te pakken. Eventuele zorgen over de financiële situatie leiden dan ook dikwijls tot spanningen ten aanzien van het realiseren van de bestuurlijke agenda. Ditzelfde geldt voor samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Inzicht in de financiële situatie is daarom essentieel om de gemeentelijke dan wel de gezamenlijke koers te bewaken en, indien nodig, bijtijds bij te sturen.

In dit hoofdstuk belichten we daarom de financiële ontwikkeling en positie van de gemeente IJsselstein (4.2), de gemeente Montfoort (4.3) en van UW Samenwerking (4.4).

### 4.2 Financiële positie en weerstandsvermogen IJsselstein

#### 4.2.1 Ontwikkeling saldo begroting

Onderstaand is een beeld gegeven van de recente ontwikkeling van het saldo van de *structurele* posten van de begroting van de gemeente IJsselstein. Te zien is dat bij de vaststelling van de programmabegroting 2018 de laatste twee jaarschijven sluitend waren. Via de najaarsrapportage is het voordeel in 2021 als gevolg van de septembercirculaire 2017 van het Gemeentefonds omgeslagen in een beperkt nadeel. Onder het saldo van de begroting zijn enkele verwachte ontwikkelingen weergegeven, die qua omvang nog onzeker zijn en nader uitgewerkt of doorgerekend dienen te worden. Daarbij is een eerste indicatie gegeven van de mogelijke gevolgen voor de begroting inclusief een beeld buiten de scope van de meerjarenraming. De effecten zijn in tekens en kleur geduid.

OMSCHRIJVING (BEDRAGEN X € 1.000)	BEGROTING 2018	RAMING 2019	RAMING 2020	RAMING 2021	RAMING > 2021
<b>Saldo na voorjaarsrapportage 2017</b>	<b>-322 N</b>	<b>-19 N</b>	<b>130 V</b>	<b>niet bep.</b>	<b>niet bep.</b>
<b>Mutaties begroting 2018:</b>					
Meicirculaire 2017 gemeentefonds	614 V	482 V	392 V	324 V	niet bep.
Ontwikkeling kosten UW Samenwerking	-1.688 N	- 1.673 N	-1.400 N	-1.400 N	niet bep.
Vrijval buffer accres / prijsontwikkeling	591 V	689 V	711 V	1.074 V	niet bep.
Overige mutaties begroting 2018	131 V	291 V	365 V	110 V	niet bep.
<b>Saldo na programmabegroting 2018</b>	<b>-674 N</b>	<b>-230 N</b>	<b>198 V</b>	<b>108 V</b>	<b>niet bep.</b>
Bijstelling najaarsrapportage 2017	131 V	-7 V	-77 N	-141 N	niet bep.
<b>Saldo na najaarsrapportage 2017</b>	<b>-543 N</b>	<b>-223 N</b>	<b>121 V</b>	<b>-33 N</b>	<b>niet bep.</b>
<b>Verwachte ontwikkelingen:</b>					
Accres algemene uitkering regeerakkoord	++ V	++ V	++ V	++ V	++ V
Bijdragen prioriteiten rijk (o.a. klimaat)	- N	- N	- N	- N	- N
Actualisatie parkeerexploitatie	- N	- N	- N	- N	- N
Beheerplannen / budgetten openbare ruimte	- N	- N	- N	- N	- N
Sociaal domein	+ V	+ V	+ V	+ V	+ V
Huisvesting	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Actualisatie investeringsopgave onderwijs					- N
Invoering omgevingswet				- N	- N
Opschalingskorting gemeentefonds					- N

## Toelichting:

- Saldo na voorjaarsrapportage 2017**

Bij de voorjaarsrapportage 2017 was aanvankelijk nog sprake van een gunstige ontwikkeling van het saldo van de begroting. Ondanks nadelen in 2017 en 2018 zouden vanaf 2019 evenwicht en licht positieve saldi ontstaan. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat bekend is dat de investeringsopgave in onderwijshuisvesting, buiten de scope van de meerjarenbegroting, op basis van de doorrekening bij de eerste actualisatie van het plan hiervoor nadelige financiële gevolgen zal hebben. Een andere kanttekening is dat bij het behandelen van de voorjaarsrapportage bekend was dat er een forse nadelige financiële ontwikkeling zou ontstaan vanuit de ontwikkeling in de begroting van UW Samenwerking. De omvang was niet bekend bij het opstellen van de rapportage, maar is snel daarna aan de raad gepresenteerd.

- Mutaties in de begroting 2018**

In het proces van het opstellen van de begroting zijn de financiële gevolgen van de bijstelling van de begroting van UW Samenwerking nader bepaald en uitgewerkt. Dit heeft

tot een bijstelling geleid van ca. € 1,7 miljoen in 2018 en 2019 en € 1,4 miljoen vanaf 2020. Daarbij moet worden opgemerkt dat een groot deel van dit effect het gevolg is van het terugdraaien van een taakstelling van € 0,5 miljoen op kosten van personeel, die met de kennis van nu niet realistisch was. Vanaf 2020 is het effect minder groot dan in 2018 en 2019 als gevolg van het inboeken van de verwachte besparing op de kosten door harmonisatie en standaardisatie van beleid en werk.

Een groot deel van de financiële gevolgen kon worden opgevangen door de gunstige ontwikkeling van de algemene uitkering op basis van doorrekening van de meicirculaire 2017 van het Gemeentefonds. En daarnaast is de gemeente afgelopen jaren terughoudend geweest met de accresontwikkeling op basis van eerdere circulaire. De accresontwikkeling is steeds meerjarig gereserveerd in de begroting om zo een buffer te houden om de grote schommelingen in de accessen op te kunnen vangen en daar waar nodig in te zetten ter dekking van prijsontwikkeling in de begroting van de gemeente. Met de vrijval van een groot deel van deze buffer heeft de gemeente niet veel ruimte in de begroting om structurele tegenvallers op te kunnen vangen zonder

daarvoor maatregelen te treffen. Afgelopen twee jaren zijn daar aanzienlijke voordelen ten opzichte van de begroting gerealiseerd. Ook de laatste prognose laat een positieve marge ten opzichte van de begroting zien, maar de uitkomst is onzeker en kosten op het gebied van jeugd lijken op te lopen. Via de programmabegroting 2018 zijn tegen de achtergrond daarvan de budgetten voor het sociaal domein vanaf 2019 met € 150.000 neerwaarts bijgesteld ten gunste van het begrotingssaldo. Overigens wijkt dit af van het uitgangspunt dat middelen voor het sociaal domein voor dit doel beschikbaar blijven. Om die reden is aan de gemeenteraad toegezegd dat bij eventuele voordelen in de meerjarenbegroting de budgetten in het Sociaal Domein opwaarts kunnen worden bijgesteld.

- Verwachte ontwikkelingen**

In de laatste circulaire van het Gemeentefonds heeft nog geen uitwerking plaatsgevonden van het regeerakkoord. Als gevolg van de eerste doorrekeningen hiervan mogen gemeenten rekenen op een fors hogere bijdrage uit het Gemeentefonds (toename macrobudget). Daar staat tegenover dat het Rijk verwacht dat gemeenten gaan bijdragen aan de realisatie van hun prioriteiten (waaronder het klimaat), zonder dat daarvoor specifiek extra middelen beschikbaar worden gesteld.

Er wordt op dit moment gewerkt aan het actualiseren van beheerplannen en de onderbouwing van budgetten voor groot onderhoud in de openbare ruimte. Daarnaast wordt op dit moment de parkeerexploitatie opnieuw doorgerekend. Op basis van eerste doorrekeningen verwachten wij een structurele nadelige bijstelling.

In de begroting is een taakstelling verwerkt op de kosten van huisvesting. Deze opgave wordt gerealiseerd door de leegstand, als gevolg van het op afstand plaatsen van uitvoerende taken, te verhuren aan andere partijen. Daarnaast wordt bepaald welke financiële ruimte er is in de budgetten van beheer van het gebouw. Er is op dit moment nog onvoldoende inzicht in de financiële stand van zaken op dit gebied. Bij de eerste doorrekening van het integraal huisvestingsplan onderwijs is een investeringsopgave in de begroting van de gemeente verwerkt. Maar enkele investeringen leiden tot hogere kapitaallasten die nog niet volledig zichtbaar zijn in de huidige scope van de meerjarenraming. Komend jaar wordt de doorrekening geactualiseerd, zodat ook een beter beeld van de opgave en de toekomstige financiële gevolgen ontstaat.

Op basis van rekenmodellen van de VNG zijn eerste globale inschattingen gemaakt van de financiële gevolgen van de invoering van de Omgevingswet. Naast incidentele middelen

om hier op in te kunnen spelen, mag verwacht worden dat dit ook structurele financiële gevolgen vanaf de invoering met zich mee zal brengen. De hoogte daarvan is sterk afhankelijk van het ambitieniveau van de gemeente op dit gebied. Tot slot neemt bij de scope van de meerjarenbegroting de algemene uitkering af als gevolg van de opschalingskorting (naar 100.000+ gemeenten) die het Rijk op de algemene uitkering toepast. Deze korting loopt nog enkele jaren door en neemt de laatste jaren progressief toe.

- Concluderend**

De ontwikkeling van het saldo van de begroting geeft enige zorg en niet uit te sluiten is dat komend jaar maatregelen voorbereid dienen te worden om te zorgen dat de begroting van de gemeente reëel en structureel sluitend blijft.

#### 4.2.2 Ontwikkeling algemene reserve

In de najaarsrapportage is een actueel overzicht van de ontwikkeling van de algemene reserve weergegeven. Te zien is dat per eind 2017 / begin 2018 een saldo verwacht wordt van ca. € 15,7 miljoen. Dit loopt de jaren erna terug tot € 10,7 miljoen. De afname is het gevolg van de afwikkeling van de rekeningsaldi, incidentele kosten van de doorontwikkeling van UW Samenwerking (Focus-gelden) en diverse andere besluiten van de gemeenteraad. De algemene reserve is samen met de reserve decentralisaties groot genoeg om de berekende risico's op te vangen, maar nadert wel de door de raad gestelde minimale factor weerstandvermogen van 1,5.

Concluderend is het saldo van de algemene reserve op dit moment voldoende, maar bij een toename van risico's en/of incidentele tegenvallers is het noodzakelijk om óf het financieel beleid te herzien (verlagen van de factor weerstandvermogen) óf om maatregelen te treffen om de algemene reserve te versterken.

#### 4.2.3 Ontwikkeling bijdrage aan UW Samenwerking

Onderstaand een overzicht van de ontwikkeling van het aandeel van IJsselstein in de kosten van UW Samenwerking door de jaren heen:

OMSCHRIJVING (BEDRAGEN X € 1 MILJOEN)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Raming kosten UW Samenwerking startsituatie</b>	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6
<b>Loon-en prijsontwikkeling</b>	0,1	0,1	0,3	0,5	0,7	0,7	0,7
<b>Formatie-ontwikkeling taken sociaal domein</b>		0,6	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9
<b>Huur kantoorruimten gemeenten in begroting UW</b>			0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Taken groen en klein civiel naar RMN</b>			-0,1	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
<b>Vrijval hogere lasten overhead uitvoering UW</b>				-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
<b>Taakstelling personeel en ICT</b>				-0,4	-0,7	-0,7	-0,7
<b>Terugdraaien taakstelling personeel</b>				0,3	0,5	0,5	0,5
<b>Bijstelling m.n. a.g.v. hogere personele bezetting</b>				1,0	1,2	1,2	1,3
<b>Maatregelen besparingen a.g.v. harmonisatie</b>							-0,4
<b>Subtotaal structurele posten</b>	<b>11,7</b>	<b>12,3</b>	<b>11,9</b>	<b>12,3</b>	<b>12,6</b>	<b>12,6</b>	<b>12,3</b>
<b>Incidentele kosten informatiebeleid</b>	0,6						
<b>Incidentele kosten sociaal domein</b>	0,4						
<b>Incidentele kosten individueel keuzebudget (cao)</b>			0,3				
<b>Incidentele kosten inhuur financiën en management</b>			0,1				
<b>Incidentele kosten Focus-traject</b>				0,5	0,6	0,6	
<b>Totaal raming kosten UW Samenwerking</b>	<b>12,7</b>	<b>12,3</b>	<b>12,3</b>	<b>12,8</b>	<b>13,2</b>	<b>13,2</b>	<b>12,3</b>
<b>Rekening</b>	12,7	12,4	13,1				
<b>Vershil</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,8</b>				
<b>Nadeel gemeente huur niet in rekening gebracht</b>			-0,3				
<b>Gecorrigeerd verschil</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,1</b>				



Toelichting:

- Formatie-ontwikkeling taken sociaal domein**  
 Vanwege de nieuwe taken die samenhangen met het sociaal domein is de personeelsformatie vanaf 2015 bijgesteld. De formatie is vanaf de start ieder jaar naar boven bijgesteld. Dekking daarvoor is steeds gevonden in de middelen voor deze nieuwe taken die de gemeente via de algemene uitkering ontvangt. Uitbreiding heeft vooral plaatsgevonden op primaire processen en nauwelijks in kosten van overhead.
- Huur kantoorruimte gemeenten in begroting UW**  
 Bij de start van UW Samenwerking waren de kosten van huisvesting volledig bij de gemeenten achtergebleven. Vanaf 2016 is in de begroting rekening gehouden met huur van kantoorruimte van beide gemeenten. Alleen het deel dat UW Samenwerking in gebruik heeft, wordt gehuurd door UW Samenwerking. De gemeenten hebben de opgave de resterende leegstand te verhuren.
- Taken groen en klein civiel naar RMN**  
 Hoewel de gemeente al eerder heeft besloten de taken op het gebied van groen en klein civiel bij gemeenschappelijke regeling RMN onder te brengen, heeft de effectuering daarvan langer op zich laten wachten, omdat andere aan RMN deelnemende gemeenten daar op dat moment nog niet in mee wilden gaan. Het personeel is halverwege 2016 naar RMN overgegaan.
- Taakstelling personeel en ICT**  
 In de begroting 2017 van UW Samenwerking is de taakstelling die drukte op personeel en ICT verwerkt. De taakstelling vloeide voort uit de brief van het DB van UW Samenwerking waarin de besparingsmogelijkheden op kosten van bedrijfsvoering (personeel, ICT en huisvesting) zijn ingeschat.
- Terugdraaien taakstelling personeel en bijstelling m.n. a.g.v. hogere personele bezetting**  
 Op basis van de aangepaste inzichten over de personele bezetting in 2017 is de taakstelling die drukt op personeel teruggedraaid. Daarnaast zijn extra middelen opgenomen vanwege de hogere bezetting. Dit is verwerkt in de programmabegroting 2018. In de begroting 2017 vindt dit nog plaats via de najaarsrapportage die nog wordt opgesteld. De taakstelling ICT is verwerkt in de begroting van UW Samenwerking en is niet teruggedraaid. Er dient nog een doorrekening plaats te vinden van het ICT-plan om een goede inschatting te maken van de haalbaarheid hiervan. Dit is nog een onzekerheid in de begroting van UW Samenwerking en daarmee ook voor de gemeente(n).
- Maatregelen besparing a.g.v. harmonisatie**  
 Dit betreft het pakket aan maatregelen dat vastgesteld is door het algemeen bestuur bij de behandeling van de bijgestelde programmabegroting 2018 van UW Samenwerking.
- Vershil begroting versus rekening**  
 In 2014 en 2015 was er nauwelijks verschil tussen begroting en rekening. In 2016 is een aanzienlijk nadeel ontstaan. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van inzet van externe deskundigheid op het gebied van financiën en management en daarnaast was er een niet voorzien nadeel vanwege aan de Belastingdienst verschuldigde rente over de afwikkeling van de btw over oude boekjaren. Afwikkeling heeft lang op zich laten wachten, omdat de Belastingdienst geen uitsluitel heeft gegeven over het btw-regime van de samenwerking. Er is daarom een klacht hiertegen ingediend. Verwachting is dat een deel van het bedrag wordt terugontvangen. Het nadeel over 2016 is in het overzicht gecorrigeerd, omdat de huur van kantoorruimte, die wel in de begroting van de gemeente geraamd was, niet in rekening is gebracht. Er waren geen huurcontracten afgesloten. De totale gecorrigeerde overschrijding was daarmee ca. € 1,1 miljoen.
- Conclusie**  
 UW Samenwerking werd geconfronteerd met een grote financiële taakstelling die niet gerealiseerd en dus teruggedraaid moest worden. Daarnaast zijn de lasten als gevolg van de hogere verwachte en benodigde personele bezetting structureel toegenomen.

### 4.3 Financiële positie gemeente Montfoort

#### 4.3.1 Ontwikkeling saldo begroting

Onderstaand een beeld van de recente ontwikkeling van het saldo van de begroting van de gemeente. Deze cijfers zijn afkomstig uit de programmabegroting van de gemeente Montfoort.

Onder de cijferopstelling zijn enkele verwachte ontwikkelingen weergegeven, die qua omvang nog onzeker zijn en nader uitgewerkt of doorgerkend dienen te worden. Daarbij is een eerste indicatie gegeven van de mogelijke gevolgen voor de begroting inclusief een beeld buiten de scope van de meerjarenraming. De effecten zijn in tekens en kleur geduid.

OMSCHRIJVING (BEDRAGEN X € 1.000)	BEGROTING 2018	RAMING 2019	RAMING 2020	RAMING 2021	RAMING 2022	RAMING > 2022
<b>Saldo na voorjaarsrapportage 2017</b>	<b>245 V</b>	<b>281 V</b>	<b>380 V</b>	<b>312 V</b>	niet bep.	niet bep.
Beheerplan onroerend goed	-84 N	-48 N	-48 N	-48 N	niet bep.	niet bep.
Beheerplan wegen	-60 N	-60 N	-60 N	-60 N	niet bep.	niet bep.
<b>Saldo begroting medio 2017</b>	<b>101 V</b>	<b>173 V</b>	<b>271 V</b>	<b>204 V</b>	niet bep.	niet bep.
Mutaties begroting 2018:						
Hogere bijdrage UW	-706 N	-706 N	-742 N	-742 N	-723 N	niet bep.
Aframen resterende taakstelling keuzes maken	-331 N	-335 N	-335 N	-335 N	-335 N	niet bep.
Meicirculaire 2017 gemeentefonds	281 V	330 V	277 V	432 V	432 V	niet bep.
Vrijval stelposten accres/prijs en huisvesting	606 V	724 V	745 V	754 V	777 V	niet bep.
Overige mutaties begroting 2018	-228 N	119 V	-117 N	-19 N	179 V	niet bep.
<b>Saldo na programmabegroting 2018</b>	<b>-278 N</b>	<b>304 V</b>	<b>100 V</b>	<b>294 V</b>	<b>330 V</b>	niet bep.
Bijstelling najaarsrapportage 2017	-30 N	-34 N	-42 N	-50 N	-50 N	niet bep.
<b>Saldo na najaarsrapportage 2017</b>	<b>-308 N</b>	<b>270 V</b>	<b>58 V</b>	<b>244 V</b>	<b>280 V</b>	niet bep.
Nog niet vastgestelde mutaties:						
Septembercirculaire 2017 gemeentefonds	0 -	15 V	-8 N	-54 N	-39 N	niet bep.
Wijziging primitieve begroting 2018 UW	-44 N	-44 N	102 V	102 V	102 V	niet bep.
<b>Actueel saldo begroting</b>	<b>-352 N</b>	<b>241 V</b>	<b>152 V</b>	<b>292 V</b>	<b>344 V</b>	niet bep.
Verwachte ontwikkelingen:						
Accres algemene uitkering regeerakkoord	++ V	++ V	++ V	++ V	++ V	++ V
Bijdragen prioriteiten rijk (o.a. klimaat)	- N	- N	- N	- N	- N	- N
Invoering omgevingswet				- N	- N	- N
Opschalingskorting gemeentefonds						-- N

#### Toelichting

- Begrotingsbeeld positief**

Het financiële begrotingsbeeld laat met uitzondering van de jaarschijf 2018 een positief beeld zien. De bijstelling in de begroting van UW Samenwerking kon worden opgevangen door een gunstige ontwikkeling van de algemene uitkering en de inzet van ruimte die in de begroting was gereserveerd uit accessen op basis van eerdere circulaire van het Gemeentefonds. Met de vrijval van deze posten zijn de mogelijkheden om tegenvallers op te vangen, naast het saldo van de begroting, zeer beperkt. De gemeente heeft afgelopen jaren een omvangrijk bezuinigingstraject (*Keuzes maken*) achter de rug, waarmee totaal voor ca. € 1,5 miljoen is bespaard. Het laatste deel van dit traject is niet gerealiseerd en via de programmabegroting 2018 is dit deel (met name op onderhoud openbare ruimte) teruggedraaid.

- Verwachte ontwikkelingen**

In de laatste circulaire van het Gemeentefonds heeft nog geen uitwerking plaatsgevonden van het regeerakkoord. Als gevolg van de eerste doorrekeningen hiervan mogen gemeenten rekenen op een fors hogere bijdrage uit het Gemeentefonds (toename macrobudget). Daar staat tegenover dat het Rijk verwacht dat gemeenten gaan bijdragen aan de realisatie van hun prioriteiten (waaronder het klimaat), zonder dat daarvoor specifiek extra middelen beschikbaar worden gesteld.

Op basis van rekenmodellen van de VNG zijn eerste globale inschattingen gemaakt van de financiële gevolgen van de invoering van de Omgevingswet. Naast incidentele middelen om hierop in te kunnen spelen, mag verwacht worden dat dit ook structurele financiële gevolgen vanaf de invoering met zich mee zal brengen. De hoogte daarvan is sterk afhankelijk van het ambitieniveau van de gemeente op dit gebied. Tot slot neemt bij de scope van de meerjarenbegroting de algemene uitkering af als gevolg van de opschalingskorting (naar 100.000+ gemeenten) die het Rijk op de algemene

uitkering toepast. Deze korting loopt nog enkele jaren door en neemt de laatste jaren progressief toe. De begroting 2018 laat meerjarig een licht positief beeld zien, maar is desondanks nog kwetsbaar. Om de begroting meerjarig sluitend te krijgen zijn er extra bezuinigingsmaatregelen in de begroting 2018 verwerkt. Deze komen bovenop het eerder gerealiseerde bezuinigingspakket van "Keuzes Maken". Daarenboven moet Montfoort rekening houden met extra onontkoombare tegenvallers. Voorbeelden zijn de realisatie van de (wettelijk verplichte) brandweerkazerne en een forse tegenvaller op jeugdzorg. Het algemene voorzieningenniveau in Montfoort is laag te noemen. Veel subsidies voor voorzieningen zijn de afgelopen jaren sterk verminderd of afgeschaft. De gemeente Montfoort doet een krachtig beroep op de veerkracht van de gemeenschap om voorzieningen en verenigingen in stand te houden.

- Concluderend**

De begroting van de gemeente laat een positief saldo zien. Gezien de geschetste risico's is het positief saldo echter kwetsbaar.

#### 4.3.2 Ontwikkeling algemene reserve

De algemene reserve bedraagt na afwikkeling van het resultaat over 2016 per begin 2017 ca. € 2,8 miljoen. Dat is ruim voldoende om de in de begroting gekwantificeerde risico's op te vangen. Als gevolg van te verwachten winsten uit grondexploitatie neemt het saldo van de algemene reserve de jaren erna toe tot ca. € 4 miljoen. Ook de algemene vermogenspositie verbetert de komende jaren op basis van de huidige inzichten. De solvabiliteitsratio is op basis van de begroting 2018 26%. Dat ligt nog iets onder het gemiddelde van gemeenten.

Concluderend kan gesteld worden dat de algemene reserve positief is en de komende tijd versterkt wordt. Gerichtte aandacht is echter nodig voor een aantal reële risico's die de algemene reserve negatief kunnen beïnvloeden.



# Het scenario “Doorpakken”

## Hoofdstuk 5



### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het scenario “Doorpakken” en geven we aan op welke wijze dit scenario tot stand kan worden gebracht. Hierbij gaan we in op de harmonisatie van beleid, het verbeterplan van de organisatie, de governance en de borging. Tot slot zullen we ook stil staan bij de financiële consequenties.

### 5.2 Het scenario en de vijf hoofdcriteria voor succes

Het scenario “Doorpakken” gaat over het onder strikte voorwaarden doorontwikkelen van UW Samenwerking. Niet alleen aan de ambtelijke kant, maar ook aan de politiek-bestuurlijke kant. Het gaat om een breed, veelomvattend programma waar alle stakeholders forse stappen moeten maken. Bij een gezamenlijke inspanning zijn echter aanzienlijke verbeteringen mogelijk.

In de eindrapportage van het Benchmarkonderzoek UW Samenwerking wordt de aanbeveling gedaan om te kiezen voor de variant “Doorpakken”. De hoofdconclusie is namelijk dat UW Samenwerking wel degelijk de potentie heeft om per saldo voordelen te bieden voor Montfoort en IJsselstein.

Echter, de variant Doorpakken heeft alleen kans van slagen als aan alle onderstaande randvoorwaarden (criteria) wordt voldaan:

- Herstellen relatie (vertrouwen en gezamenlijkheid)
- Harmonisatie bestuurlijke prioriteiten/ambities en aansturing
- Harmonisatie ambtelijke sturing: regiemodel
- Harmonisatie en standaardisatie processen en dienstverlening
- Meer transparantie en monitoring prestaties: sturing op vraag-aanbod

De voorwaarde “herstellen relatie” en het herwinnen van vertrouwen neemt in dit “boodschappenlijstje” een bijzondere plek in. Vooral nadat er in de periode voorafgaand aan en na het verschijnen van de eindrapportage van het Benchmarkonder-

zoek door de politiek-bestuurlijke situatie de relatie fors onder druk kwam te staan.

Hoewel alleen bij het eerste punt vertrouwen expliciet benoemd is, hebben in feite ook de andere vier punten allemaal te maken met vertrouwen. Je moet er met elkaar vertrouwen in hebben dat naar de gezamenlijk gemaakte afspraken gehandeld zal worden.

### 5.3 Commitment

De eerste toets om geloofwaardig het scenario "Doorpakken" te kunnen beoordelen, is zoveel mogelijk zekerheden te creëren die de waarschijnlijkheid van een succesvolle doorstart van UW Samenwerking zo groot mogelijk maken. Startpunt in het denken hierover zijn de vijf criteria ("boodschappenlijstje") die vanuit het rapport van ThinkPublic als randvoorwaarden voor een succesvolle doorstart zijn geformuleerd en door de gemeenteraad van IJsselstein zijn erkend. Als eerste criterium wordt een herstel van vertrouwen genoemd. Dit herstel van vertrouwen moet voortkomen uit het activiteitenpatroon en de governance die wordt ingericht. Vertrouwen is daarmee een resultante van het nieuwe handelen en sturen. En dat start bij commitment van belangrijke stakeholders voor de maatregelen.

Wij zien dat het commitment op vier niveaus wordt vormgegeven. Deze niveaus zijn:



- **Persoonlijk uitspreken;** in gesprekken met de colleges afzonderlijk en in gezamenlijke gesprekken met de colleges hebben de bestuurders zich allen individueel uitgesproken voor de maatregelen die nodig zijn om te harmoniseren, te standaardiseren, te synchroniseren en een bijbehorende governance in te richten. Het commitment was volledig aanwezig en is ook uitgesproken in bijzijn van de andere collegeleden. Naast de vereiste maatregelen willen de collegeleden volledige steun geven aan het scenario "Doorpakken" en zijn zij gemotiveerd om verdere samenwerking in de vorm van een regio-agenda te ondersteunen, alsmede

om het verkennen van verdergaande vormen van bestuurlijke samenwerking. Ter ondersteuning is ook gesproken met de twee gemeentesecretarissen. Ook zij geven dit commitment volledig en van harte af als het gaat om de te treffen maatregelen. Tot slot heeft ook een gesprek plaatsgevonden met een afvaardiging van de OR van UW Samenwerking. Zij willen gaan voor het scenario "Doorpakken" en articuleren de noodzaak van het treffen van de genoemde maatregelen. Zij geven aan dat het personeel zich gemotiveerd en constructief zal opstellen om de vereiste maatregelen te effectueren.

- **Een gericht activiteitenplan;** commitment dat bestaat uit gemeente uitspraken en zuivere intenties is bijzonder betekenisvol. Toch zijn het de activiteiten die worden uitgevoerd, de resultaten die worden geboekt en de sturing die wordt toegepast die bepalen of commitment ook overgaat in vertrouwen. In de activiteiten wordt de organisatie van UW Samenwerking beter bestuurbaar, doelmatiger en doelgerichter. En in die resultaten wordt meer publieke waarde voor de gemeenschap gegenereerd, worden risico's (als financiële tegenvallers) verkleind en wordt vertrouwen gecreëerd. Uiteindelijk zijn goede intenties en gemeentelijk commitment alleen waardevol indien de bijbehorende, verbeterende activiteiten binnen acceptabele termijnen met goede resultaten worden afgerond.
- **Een geloofwaardige borging;** commitment krijgt vorm in intenties bij de start en bij activiteiten en resultaten aan het eind. De borging die in dit hoofdstuk wordt besproken, geeft zicht op hoe je tijdens het traject als gemeenteraad voeling kunt houden met de voortgang. De borging moet zo vormgegeven zijn dat de stappen die gemaakt worden, om UW Samenwerking te professionaliseren, en de voortgang in de maatregelen, die verbonden zijn aan de vijf criteria ("boodschappenlijstje"), gevolgd kunnen worden. Het inregelen van een geloofwaardige vorm van borging is een krachtige uiting van commitment. Het kunnen ervaren dat conform plan resultaten worden geboekt, leidt tot een toename van vertrouwen.
- **Een passende governance;** in dit hoofdstuk is een governance uitgewerkt die de politiek-bestuurlijke sturing op de samenwerking verbetert. Deze governance waarborgt beter dat de betrokkenheid ook zodanig vorm krijgt dat vertrouwen wordt gestimuleerd en de sturing meer in lijn komt met wat inhoudelijk nodig is. In de governance krijgt het commitment niet alleen eenmalig vorm. Het krijgt continuïteit in de sturing.

### 5.4 Regionale vraagstukken, harmonisatie en een gedeeld perspectief

De uitdaging voor alle gemeenten in Nederland is de lokale vraagstukken (vaak gekoppeld aan lokale ruimtelijke inrichtingsvraagstukken, lokale voorzieningen en leefbaarheidsissues) zo dicht mogelijk bij de woonkernen te organiseren. Dit werken op wijk- en kernenniveau gaat hand in hand met burgerinitiatieven en de organisatie van de gemeenschap in verenigingen, coöperaties en stichtingen.

Veel maatschappelijke opgaven spelen niet alleen op een specifiek lokaal niveau. Dat zien we ook bij de Ambities, Opgaven en Uitdagingen van IJsselstein. Vraagstukken zijn steeds meer verweven, de mobiliteit (om te wonen, werken, recreëren) van mensen neemt toe, de informatiedichtheid is groter. Dit zijn nog maar enkele van de oorzaken waardoor opgaven én oplossingen vaak op een groter schaalniveau dan de individuele gemeente spelen. Dit heeft ook als gevolg dat beleidsinterventies lastiger doeltreffend te maken zijn wanneer de schaal van de interventie niet matcht met de schaal van de samenhangende vraagstukken. Het concept Daily Urban Systems is hier een vertaling van. De uitdaging wordt om in toenemende mate te sturen op de schaal van het samenhangende dagelijkse leefgebied. We noemen dit ook wel de regionalisering van vraagstukken. Het betreft vraagstukken die tot voor kort op gemeentelijk niveau werden behandeld, maar nu om een bovenlokale oriëntatie vragen. Niet omdat we het fijn vinden om samen te werken, maar omdat de vraagstukken het vragen. Vraagstukken als contouren voor ruimtelijke inrichting, economie en toerisme, wonen, voorzieningen, mobiliteit en infrastructuur, maar ook meer thematische vraagstukken als duurzaamheid worden niet beperkt door gemeentegrenzen.

Het gemeentelijk domein wordt vanuit de inhoud dus steeds sterker een combinatie van schaalvergroting samen met schaalverkleining.

Wanneer ambities, opgaven en uitdagingen over de gemeentegrenzen heen spelen, is het raadzaam en soms zelfs noodzakelijk om de oplossingen ook over die gemeentegrenzen heen te organiseren. Het versterken van de regionale positie is daarom een kernopgave. Goede ambtelijke ondersteuning helpt, ingegeven vanuit het regionale belang. Maar politiek/bestuur is het startpunt, vanwaar de positie als partner wordt versterkt. Het vraagt ook om consequent handelen, transparantie in belangen en overwegingen, grootmoedig optreden en goed relatiemanagement.

Bestuurlijke samenwerking richt zich op krachtenbundeling op bestuurlijk niveau, vaak met het doel om bestuurlijke impact

en slagkracht te versterken, hoewel er ook voorbeelden zijn die gericht zijn op kwaliteit en/of kosten.

#### Oriëntatie van IJsselstein

Op 16 november 2017 heeft de gemeenteraad van IJsselstein zich verdiept in de veelkleurigheid van samenwerking en geconstateerd dat een fundamentele keuze voor de inrichting en de richting van samenwerkingsrelaties IJsselstein verder helpt. Anders gezegd: de huidige samenwerkingsrelaties zijn wellicht stuk voor stuk zinvol, maar ze vormen een onafhankelijk geheel. Dit leidt niet alleen tot bestuurlijke drukte, maar ook tot het missen van synergie en tot het ontbreken van een visie en perspectief. Er is een behoefte aan een krachtige, strategische oriëntatie.

In dezelfde raadsbijeenkomst hebben de gemeenteraadsleden stil gestaan bij deze oriëntatie. De strategische oriëntatie beperkt zich in de praktijk tot de keuze tussen twee goede alternatieven. Alternatieven die passen bij de sleutel- of poortpositie die IJsselstein inneemt. Als onderdeel van de Lopikerwaard en het Groene Hart én gelegen aan de A2 en op tal van manieren verbonden met het stedelijk gebied van Utrecht en Nieuwegein.

Bij de raadsconferentie stond een toets op de oriëntatie centraal. Aan deze toets is de vraag gekoppeld: is de oriëntatie strijdig met het hebben van een samenwerking met Montfoort?

Indien een grote meerderheid een voorkeur zou hebben gehad voor een oriëntatie op Oost dan zou er sprake zijn van strijdigheid. Nu is dit niet het geval gebleken.

Wel is het van groot belang in de nieuwe raadsperiode deze oriëntatie in samenwerking met de gemeenschap vorm en inhoud te geven. Een duidelijke keuze is belangrijk voor het richten van al het handelen van de gemeente IJsselstein. Het is aan te bevelen dat parallel de gemeente Montfoort ook een dergelijk traject uitvoert.

#### Harmonisatie van oplossingen voor gedeelde bestuurlijke prioriteiten, ambities, opgaven en uitdagingen

Om een ambtelijke samenwerking goed te laten functioneren, is harmonisatie van beleid nodig voor die gebieden waarbij er samenhang is tussen gekozen oplossingen en de gebieden en gemeenschappen van beide gemeenten.

In gesprekken met de besturen van de beide gemeenten is door Berenschot getoetst of de bereidheid er is om deze harmonisatie op te pakken. Op hoofdlijnen ziet onze analyse er als volgt uit:

- De burgemeesters en wethouders van beide gemeenten geven aan dat zij gemotiveerd en gaarne bereid zijn de harmonisatie ter hand te nemen;
- De harmonisatie gaat over intern beleid (ICT, HRM, P&C) en over extern beleid (op de beleidsterreinen van de gemeenten);
- Het voorstel om dat in 2018 voor drie of vier belangrijke gebieden ter hand te nemen, ondersteunen zij volledig;
- Daar waar nodig vindt de harmonisatie op extern beleid of op IJsselstein/Montfoort-niveau of op het niveau van de Lopikerwaard plaats.

#### Werken aan een gebiedsagenda op een aantal majeure thema's

Een logisch vervolg op de bereidheid om te komen tot (beleids-) harmonisatie is de vorming van een gebiedsagenda. In eerste instantie gaat het hierbij om de vorming van een gebiedsagenda voor Montfoort en IJsselstein. Wellicht ontstaan er ook mogelijkheden om de gebiedsagenda uit te breiden tot de Lopikerwaard, maar voor UW Samenwerking is de gecombineerde gebiedsagenda cruciaal.

In een gebiedsagenda worden regionale en bovenlokale vraagstukken voorzien van een oplossingsrichting en/of beleidskeuzes. Dit geschiedt door de portefeuillehouders van de twee gemeenten. Succes is belangrijker dan compleetheid. Daarom stellen wij voor om in 2018 (indien gekozen wordt voor "Doorpakken") te kiezen voor drie tot vier beleidsterreinen. Geschikte thema's kunnen zijn: ruimte, economie, toerisme, wonen, voorzieningen, duurzaamheid. Het is van belang dat dit snel in het nieuwe jaar dit concreet ter hand wordt genomen.

Op hoofdlijnen ziet onze analyse er als volgt uit:

- De burgemeesters en wethouders van beide gemeenten geven aan dat zij gemotiveerd en gaarne bereid zijn een gebiedsagenda inhoud te geven en met toestemming van de gemeenteraden deze gebiedsagenda te concretiseren;
- De concretisering van de gebiedsagenda gaat over drie tot vier beleidsterreinen waarover in 2018 concrete doelen voor de komende bestuursperiode worden vastgesteld. De beleidsterreinen komen overeen met de externe beleidsvelden die ook voor harmonisatie zijn gekozen;
- De gebiedsagenda krijgt vorm op de schaal IJsselstein – Montfoort, tenzij vanuit de Lopikerwaard de wens is om, zonder tempoverlies, aan te sluiten.

#### Werken aan gedeeld toekomstperspectief

Het plaatsen van een ambtelijke samenwerking en een gebiedsagenda in een fundamentele en verderliggend toekomstperspectief, waarin bijvoorbeeld één gemeente Lopikerwaard wordt gevormd, maakt de samenwerking op beleidsniveau en op ambtelijk niveau strategischer van aard. Het fundamentele karakter vraagt echter ook een grondige aanpak waar de gemeenschap (burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven) een betrokkenheid moeten ervaren. Te opportunistisch acteren is op dit soort thema's onverstandig. Wel verstandig is het onderwerp concreet te agenderen, zodat op het gebied van oriëntatie en bestuurlijke toekomst richtinggevende besluiten worden genomen in 2018.

Op hoofdlijnen ziet onze analyse er als volgt uit:

- In de afgelopen 10 jaar zijn richtinggevende uitspraken gedaan door raad en college met betrekking tot een oriëntatie op de Lopikerwaard;
- Deze uitspraken zijn nooit verhard tot besluiten en stevig omliggende keuzes;
- Het helpt IJsselstein op alle samenwerkingsdossiers om duidelijkheid te creëren over de oriëntatie en richting te geven aan de bestuurlijke toekomst;
- Het college van IJsselstein bevestigt deze lijn. De gemeenteraad ondersteunde de wenselijkheid van een keuze en een richting in de raadsconferentie op 16 november 2017;
- Het is daarom verstandig om nu al te agenderen dat college en gemeenteraad van IJsselstein in de tweede helft van 2018 een onderzoek uitvoeren naar de oriëntatie en de richting van de bestuurlijke toekomst en dit onderzoek omzetten in besluitvorming in november 2018;
- Het is aan te bevelen dat het college van IJsselstein aan de collega-gemeente Montfoort vraagt om parallel aan het onderzoek een gelijksoortig onderzoek uit te voeren. Gelijksortig in aanpak en het type resultaten en synchroon in de tijd.

#### 5.5 Standaardisatie en synchronisatie

In de vorige paragraaf ging het om de vraag op welke wijze je op de beleidsvelden kunt komen tot bovenlokale afstemming en nog verdergaand tot de vorming van een regio-agenda. Die harmonisatie van beleid heeft invloed op de inhoudelijke gerichtheid van de ambtelijke organisatie.

In deze paragraaf gaat het om de planning, processen, sjablonen en systemen. Het gelijktrekken van deze elementen staat los van de beleidsvrijheid van de twee gemeenten, heeft geen invloed op het beleid, maar blijkt in de praktijk vaak voor politiek en bestuur toch een serieus vraagstuk. Je moet immers datgene (deels) loslaten dat bepaalt "hoe" rapportages eruit zien en dus los komen van waar je vertrouwd mee bent.

In de gesprekken met de twee colleges van Montfoort en IJsselstein was men zich ervan bewust dat het standaardiseren en synchroniseren wennen zal zijn en dat het voor de ambtelijke organisatie tegelijkertijd cruciaal is dat het plaatsvindt. Beide colleges hebben ruimhartig ingestemd met de wens en de noodzaak standaardisatie (in processen, sjablonen, systemen) en synchronisatie (in planning en P&C- en HRM-cycli) te realiseren.

Op hoofdlijnen ziet onze analyse er als volgt uit:

- Het standaardiseren en synchroniseren maakt de organisatie van UW Samenwerking efficiënter. De organisatie verliest minder energie in verschillen in totstandkoming, presentatie en planning;
- De efficiency-winst op vorm kan omgezet worden naar meer waarde op inhoud;
- De twee colleges van Montfoort en IJsselstein ondersteunen krachtig de wens en noodzaak dat standaardisatie en synchronisatie in 2018 op alle vlakken worden doorgevoerd;
- Met de start van de nieuwe gemeenteraden zal UW Samenwerking de twee colleges voorstellen presenteren voor de gesynchroniseerde P&C-cyclus, alsmede een synchronisatie en standaardisatie voor alle andere rapportages die onderdeel uitmaken van de politiek-bestuurlijke jaarcyclus;
- Het managementteam van Uw Samenwerking heeft de verantwoordelijkheid om verder alle interne cycli, systemen en werkwijzen uiterlijk voor 1 januari 2019 te standaardiseren;
- Tot slot migreren ook de websites van de gemeenten naar één platform en één inrichting, waarbij het onderscheidende verschil tussen de twee portals niet meer wordt gevormd door vorm, techniek en inrichting, maar alleen verschillen in inhoud en beeldtaal. Deze migratie is uiterlijk op 1 juli 2019 afgerond.

#### 5.6 Activiteitenplan (verbeterplan) UW Samenwerking

De afgelopen twee maanden is samen met de medewerkers intensief gewerkt aan het versterken en verbeteren van de organisatie. Dit was noodzakelijk omdat er in de afgelopen jaren een aantal problemen aan de oppervlakte is gekomen. De organisatie was en is niet in control, wat heeft geleid tot aanzienlijke financiële tekorten en een forse bijstelling van de UW-begroting. In deze paragraaf zijn drie elementen opgenomen, te weten:

- UW Samenwerking; een professionele organisatie. Neutraal en deskundig
- Inventarisatie van optimalisatiemogelijkheden
- Belangrijke elementen van de oplossing
- Concrete planning

*Ad a: UW Samenwerking; een professionele organisatie.*

##### Neutraal en deskundig

Het is de stellige wens van alle betrokkenen om UW Samenwerking (mocht gekozen worden voor 'Doorpakken') te laten functioneren als een professionele organisatie, die neutraal en deskundig is. Dit vraagt om het strakker afspreken van regels die met de besturing van de organisatie te maken hebben en die een krachtig onderscheid maakt tussen de verschillende rollen die gespeeld moeten worden. In de huidige situatie is er een te sterke vervlochtenheid tussen ambtenaren en de twee gemeenten. Deze vervlochtenheid en rolonduidelijkheid zijn zichtbaar op een aantal plaatsen:

- Een aantal ambtenaren van UW Samenwerking (waaronder deskundigen op sleutelposities) voelen zich sterk verbonden met de belangen van één van de twee gemeenten. Indien dit zich beperkt door gerichte aandacht en vormen van accountmanagement, dan is dit zelfs te kenmerken als een eigenschap van professionaliteit. Echter, indien dit kenmerken krijgt van "bloedgroepen" en binnen de ambtelijke organisatie belangen van de gemeenten kleuring geven aan de professionele positie, dan is dit bijzonder ongewenst.
- Binnen UW Samenwerking zijn e-mailadressen in omloop van UW Samenwerking, van Montfoort en van IJsselstein. Een professionele organisatie is neutraal en handelt vanuit deskundigheid. Alleen het gebruik van e-mailadressen met UW Samenwerking is daarmee gewenst.
- Er lopen allerlei lijntjes tussen politiek en ambtenaren. Ook dit is ongewenst. De ambtelijke sturing geschiedt via de inhoudelijke lijn per portefeuille tussen wethouders en burgemeesters enerzijds en de vakmatige deskundigen binnen UW Samenwerking anderzijds. Vraagstukken rond organisatie,

processen en systemen geschiedt in de dialoog tussen bestuur van UW Samenwerking en de directie van UW Samenwerking.

- Ongetwijfeld vanuit krachtige betrokkenheid zijn er lijnen van bestuurders naar ambtenaren die verder gaan dan een Periodiek Overleg vraagt. Beïnvloeding of opdrachten van bestuurders naar ambtenaren die betrekking hebben op organisatie, werkprocessen en systemen zijn bijzonder ongewenst en belemmeren het proces van herstel en ondermijnen het gezag van de leiding van UW Samenwerking.

Op hoofdlijnen ziet onze analyse er als volgt uit:

- UW Samenwerking krijgt de opdracht krachtig te werken aan een eigen deskundige en neutrale identiteit;
- Vanaf 1 februari 2018 zijn er geen uitingen meer (zoals e-mailadressen) die verwijzen naar één van de twee gemeenten;
- De professionals (deskundige ambtenaren) hebben in lijn met de portefeuilles inhoudelijk overleg met wethouders en burgemeesters;
- De professionals hebben geen functionele relaties anders dan voortkomend uit het portefeuille-overleg met politici;
- Suggesties, ideeën, verbeterwensen en verbeternodzakzaamheden aangaande de organisatie, processen en systemen worden uitsluitend via het bestuur van UW Samenwerking besproken met de directie van UW Samenwerking. Het is aan de directie van UW Samenwerking om vanuit de verantwoordelijkheid voor de organisatie hieraan vorm en inhoud te geven.

#### Ad b: inventarisatie van optimalisatiemogelijkheden

Ten aanzien van het functioneren van de organisatie zijn er een aantal optimalisatiemogelijkheden gewenst én noodzakelijk.

- Er moet gericht gewerkt worden aan rolduidelijkheid waarbij de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer niet meer diffuus zijn;
- (Huidige) rollen en verantwoordelijkheden tussen directie, HR-managers en regisseurs dienen vastgesteld en vastgelegd te worden. Duidelijkheid is nodig over wie waarvoor verantwoordelijk is. Op alle niveaus in de organisatie moeten de verantwoordelijkheden, mandaten en budgetten duidelijk en met elkaar in overeenstemming zijn. Dit is een belangrijke voorwaarde voor de organisatie om in control te komen;

- Verbinding tussen opdrachtgevende gemeentebesturen en de ambtelijke organisatie is voor verbetering vatbaar. Heldere bestuurlijke ingangen voor opdrachtgevende bestuurders zijn nodig;
- Afspraken over rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten te allen tijde nageleefd worden. Er is gerichte aandacht nodig voor houding en gedrag (op alle niveaus; ambtelijk en bestuurlijk);
- De organisatie is gediend bij één dominant organisatie- en besturingsmodel. Behoeft aan een duidelijk kader waar op teruggevallen kan worden, helpt een organisatie in de groei en professionaliteit. Gegeven het feit dat relatief veel taken zijn uitbesteed, is een regie-organisatie het meest voor de hand liggend. Bovendien leidt een regie-organisatie tot een krachtiger bedienen van de colleges, betere verbinding met de samenleving en een zakelijke aansturing van de uitvoering. Drie elementen die passen bij de stappen die UW Samenwerking moet maken;
- De (spanningsvolle) samenwerkingsrelatie binnen de driehoek, college van B&W IJsselstein – college van B&W Montfoort – directie, beïnvloedt de organisatie op negatieve wijze.

De organisatie functioneerde niet zoals ooit bedoeld was bij de start van UW Samenwerking en daarmee voldeed zij ook niet aan de organisatieprincipes van een regieorganisatie.

#### Ad c: Belangrijke elementen van de oplossing

Er is veel potentieel in de organisatie. Met een eenduidig organisatie-model, duidelijke leiding, ruimte voor ontplooiing en gerichte en scherpe keuzes aangaande de verbeter-elementen, is de leiding van UW-organisatie, alsmede de ondernemingsraad overtuigd van een krachtige verbetering. 2018 legt de structuur en de basis vast, de jaren daarna gaat het om de vervolmaking.

Voor de UW-organisatie is gekozen voor één organisatie- en besturingsmodel: het regiemodel. Veel taken zijn inmiddels buiten de organisatie geplaatst. Voor de taken binnen het sociaal domein bestaat het voornemen dit binnenkort te doen. Dit principe blijft in stand, in de zin dat er geen taken worden teruggehaald. Wel wordt een pas op de plaats gemaakt, in de zin dat in de komende twee jaar geen andere taken buiten de organisatie worden geplaatst, tenzij dit onbeantwoord is uit oogpunt van continuïteit. Daarbij geldt dat bijna alle voor de hand liggende taken inmiddels zijn uitbesteed. Een migratie naar een regie-organisatie borgt de kwaliteit binnen UW Samenwerking

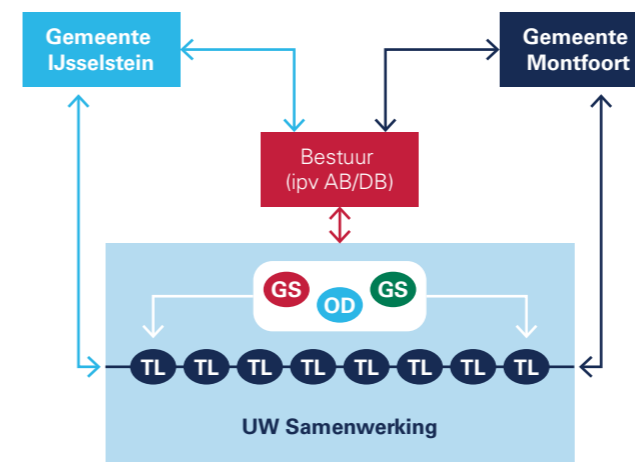
om het college krachtig te adviseren en in positie te brengen, de integraliteit over de beleidsterreinen te borgen, op niveau partner te zijn van de gemeenschap en tot slot goed opdrachtgever te zijn van de uitvoering. Alle uitvoeringsvragen en ook modernisering van uitvoeringsprocessen en de dienstverlening worden primair bij samenwerkingspartners neergelegd (en dus ingekocht).

Naast het terugbrengen van de sturing en structuur zien wij voor 2018 nog een aantal inhoudelijke verbeterpunten. In de eerste plaats is gestart met een project om de samenhang en afstemming in de financiële functie te vergroten. Deze en de andere projecten worden projectmatig aangepakt. Op dit moment wordt gewerkt aan een projectplan waarin deze zaken zijn opgesomd. Hieronder worden de zaken concreet uitgewerkt.

#### Belangrijkste elementen verbeterde en versterkte organisatie

##### A. Topstructuur en sturing

De (top) structuur kent in hoofdlijn drie niveaus, te weten een bestuur, een directieraad met twee gemeentesecretarissen/directeuren die namens de colleges opdrachtgever zijn en een opdracht nemende, operationeel directeur en circa acht teamleiders. In de hierna volgende figuur is dit schematisch weergegeven:



- Een te onderzoeken waardevolle optie is het vereenvoudigen van de besturing door het instellen van een eenduidige bestuurlijke aansturing van de UW-organisatie door één bestuurslaag, passend bij de zogenaamde bedrijfsvoering GR. Dit bestuur komt in de plaats van de AB- en DB-structuur. Hiervoor is aanpassing nodig van de GR, maar beoogd wordt de vergaderlast van UW-organisatie sterk te reduceren en de sturing op UW-organisatie te vergroten. De sturing vindt plaats door uniforme en periodieke rapportages waarmee zicht is op de situatie van UW Samenwerking.

- Een directiemodel met een aparte, operationeel directeur voor UW Samenwerking die verantwoordelijk is voor de dagelijkse aansturing van de organisatie en twee gemeentesecretarissen/directeuren die de verbinding verzorgen met de twee colleges.
- De gemeentesecretarissen/directeuren en de operationeel directeur vormen, ieder vanuit de eigen rol, samen de directieraad. De directieraad is ook gezamenlijk verantwoordelijk voor het eindresultaat. Hiermee wordt voorkomen dat er een wij (opdrachtgever) en zij (opdrachtnemer) cultuur ontstaat. Ervaringen bij andere samenwerkingsverbanden laten zien dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het totaal, maar een duidelijke rolafbakening in het opdrachtgeverschap, de sleutel is voor een effectief functioneren.
- Het aanstellen van een onafhankelijke concerncontroller die bewaakt of de belangrijke bedrijfsvoeringsprocessen goed en adequaat zijn ingericht. Er wordt een systeem ingericht waarbij voor het management en bestuur continue overzicht is met betrekking tot de belangrijkste bedrijfsvoeringsinformatie.
- Het aanstellen van een aantal teamleiders met integrale verantwoordelijkheden. Hiermee zijn verantwoordelijkheden, bevoegdheden en mandaten weer duidelijk toe te delen. Net zo belangrijk vinden wij dat er leidinggevend met bevoegdheden zijn die oog hebben voor het wel en wee van de medewerkers van het team. Door een coachend leidinggevend dichtbij de medewerkers komt de menselijke maat weer terug in de organisatie.
- Binnen deze structuur gaan wij uit van de professionaliteit van de medewerkers. Zij kunnen zich zelfstandigheid, in vrijheid en in ondernemerschap ontwikkelen waardoor de afgesproken producten worden gerealiseerd. UW Samenwerking moet een aantrekkelijke werkgever blijven om ook in de toekomst medewerkers te kunnen aantrekken. Deze medewerkers vragen ruimte en vrijheid om het werk te kunnen doen.

Het dominante organisatie- en besturingsmodel voor UW Samenwerking zal het model van de regie-organisatie zijn.

**B. Verbeteren financiële functie**

Naast het terugbrengen van verbeteren en versterken van de (top) structuur is de noodzaak om op korte termijn de financiële functie te versterken. UW Samenwerking en de beide gemeenten IJsselstein en Montfoort moeten zo spoedig mogelijk financieel in control zijn. Daarom is met externe ondersteuning gestart om de financiële functie structureel te verbeteren. Dit geschiedt op basis van de volgende maatregelen:

- Het aanstellen van een concerncontroller. De werving hiervoor is gestart;
- De eerste kerntaak voor de concerncontroller is het inrichten van een dashboard voor het management van UW Samenwerking waarbij voor zaken als budget, verlof en verzuim wekelijks overzicht en inzicht wordt geleverd. Op basis hiervan maken we een maandelijkse rapportage voor het bestuur van UW. Ook is het de taak van de concerncontroller om alle opmerkingen van de accountant op te pakken en van structurele oplossingen te voorzien;
- Het aantrekken van een aantal externe financiële medewerkers om het jaarrekening-proces te ondersteunen. Hiermee maken wij tijd vrij voor de eigen medewerkers om de werkwijze aan te verbeteren en de financiële functie te versterken;
- Het opstellen van een nieuwe budgethouderregeling en opleidingsprogramma voor budgethouders. Deze regeling sluit aan op de nieuwe managementstructuur. In de nieuwe structuur moet duidelijk zijn wie voor welk budget verantwoordelijk is. Bij budgetbeheer wordt ook het proces rond inkoop en aanbesteding meegenomen;
- Met de collega's van de financiële functie zijn inmiddels een aantal werkbijeenkomsten gepland. In deze bijeenkomsten met externe leiding zijn alle taken en processen binnen de afdeling geïnventariseerd en wordt beoordeeld in hoeverre de taken voldoende bemand zijn. Ook wordt een indeling gemaakt waarmee taken meer in samenhang worden georganiseerd. Hiermee wordt een belangrijke randvoorwaarde ingevuld om in 2018 tijdig de "planning en control"-producten op te leveren;
- Er is een medewerker binnen de formatie vrijgemaakt om alle achterstanden met betrekking tot de financiële verordeningen in te lopen.

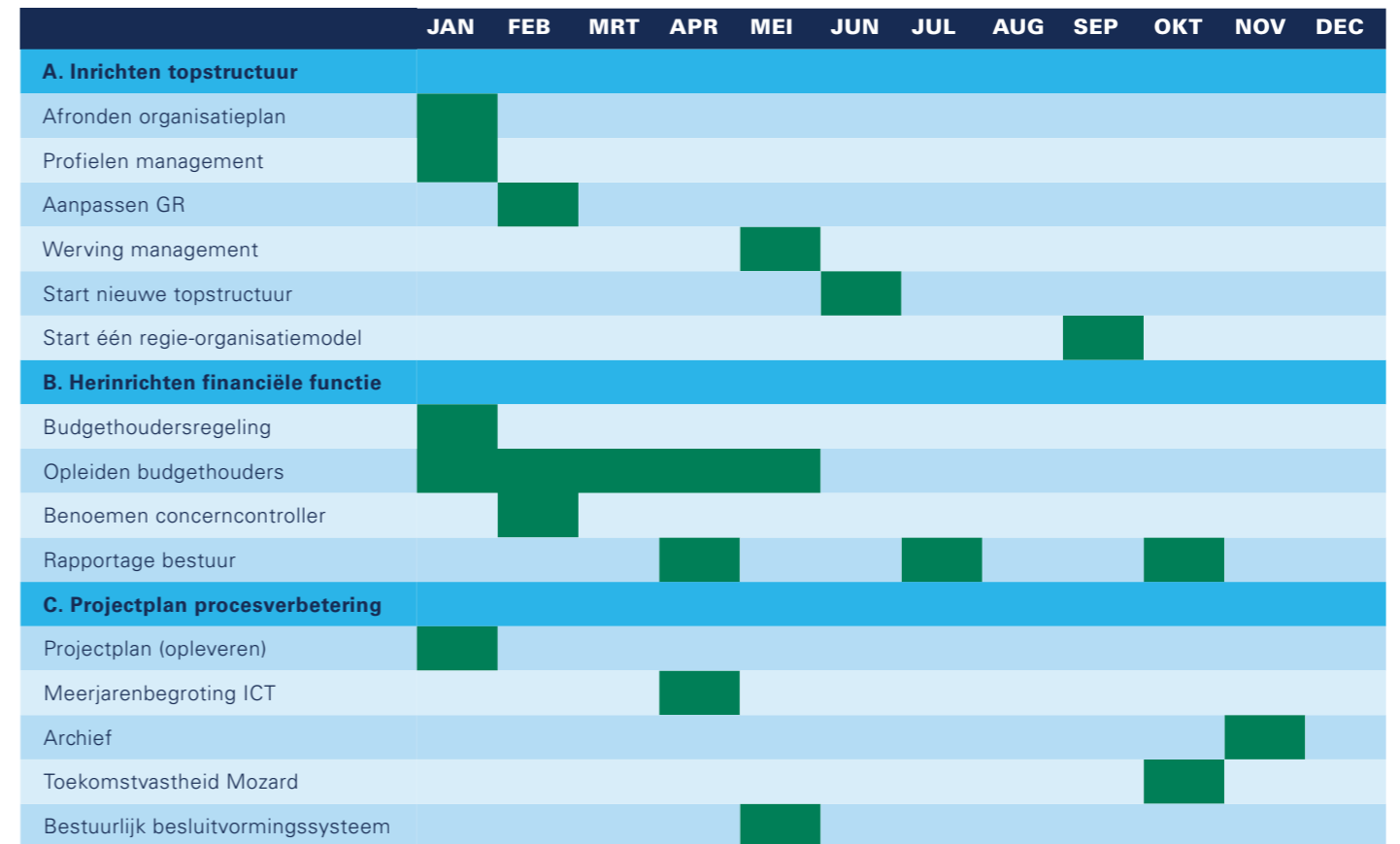
**C. Projectplan procesverbetering**

Naast het verbeteren van de sturing en de financiële functie dienen een aantal cruciale processen verbeterd te worden. Hier voor wordt op dit moment een concreet projectplan gemaakt dat in januari 2018 gereed is. De volgende procesverbeteringen maken deel uit van het projectplan:

- ICT: een onderzoek naar de meerjarenbegroting van ICT in combinatie met de ontwikkeling in de komende jaren;
- Archief: een procesverbetering zodat voldaan kan worden aan de wettelijke eisen;
- Mozard: er wordt onderzoek gedaan naar de continuïteit en toekomstvastheid van het zaakstelsel. Hierbij ligt er een relatie met het archief omdat Mozard ook het digitale documentsysteem is.
- Aanschaf van een bestuurlijke besluitvormingsmodule;
- Standaardiseren en synchroniseren: er wordt een planning gemaakt met betrekking tot processen en systemen die kunnen worden gestandaardiseerd en gesynchroniseerd en de wijze waarop dit georganiseerd wordt.

**Ad d: een concrete planning**

Hierna is in een figuur de planning opgenomen waarin een midden gezocht is tussen ambitie en haalbaarheid. Er is immers urgentie dat moet leiden tot vaart en ambitie, er is echter ook een kwetsbaar vertrouwen dat geholpen wordt met concrete resultaten die conform planning worden opgeleverd (haalbaarheid). De planning is een product van de ambtelijke leiding van UW Samenwerking. Zij tekenen hiervoor in.



**5.7 Governance UW Samenwerking**

Voor een effectieve besturing van de samenwerking IJsselstein - Montfoort zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- **Perspectief**  
De governance moet een geloofwaardige bijdrage leveren aan het creëren van perspectief voor het gemeenschappelijk gebied en de twee gemeenschappen van IJsselstein en Montfoort. Een ruimtelijke visie kan daarbij een belangrijk startpunt zijn. In het denken is uitgangspunt én toets: onze gezamenlijke potentie is groter dan de optelsom van de potenties van de twee individuele gemeenten.
- **Bestuurlijk stevig**  
De manier waarop de governance wordt vormgegeven moet

voldoende stevigheid tonen op bestuurlijk vlak zodat de potentie kan worden benut.

- **Draagvlak**  
De governance moet op voldoende politiek-bestuurlijk draagvlak kunnen rekenen.
- **Onderling vertrouwen**  
Los van welke vorm wordt gekozen, het proces moet altijd voorzien in een forse investering in inhoudelijke verdieping, kennismaking, samenwerking en onderling vertrouwen.
- **Krachtig verbonden**  
De gemeenten Montfoort en IJsselstein weten dat op alle actieprogramma's alleen resultaten te boeken zijn indien er

actief wordt samengewerkt met andere actoren, zoals ondernemers, onderwijsinstellingen en tal van maatschappelijke organisaties. Omdat hun rol, kennis en kracht een noodzakelijke aanvulling zijn op de gemeentelijke en gezamenlijk betekenisvolle resultaten geboekt kunnen worden.

De governance kent als kern hoe je politiek, bestuurlijk en ambtelijk met elkaar de afstemming inregelt. We noemen dat de bestuurlijke vorm. Echter, we willen de bestuurlijke vorm inklemmen tussen een bindende (ruimtelijke) visie op het gemeenschappelijke gebied én de energie en dynamiek die nodig is om van de samenwerking een succes te maken. Samenwerking blijft immers mensenwerk.

De governance wordt langs de volgende lijnen uitgewerkt:



### Een ruimtelijke visie als gedeeld perspectief

Een ruimtelijke visie voor Montfoort en IJsselstein (of nog beter: voor de Lopikerwaard) zorgen voor een samenbindend verhaal onder de samenwerking in het gebied. Het brengt samenhang tussen de concrete actieprogramma's, die verbonden zijn aan de regio-agenda. De agenda waarin een beperkt aantal bovenlokale of regionale thema's in gezamenlijkheid worden opgepakt. En zo ontstaat een mooi samenhangend geheel. Een ruimtelijke visie als samenbindende visie op het gebied. Daarop gebaseerd een regio-agenda met een concretisering in actieprogramma's, uiteindelijk leidend tot een gemotiveerde en gefundeerde harmonisatie van beleid, leidend tot een gerichtere en meer effectieve ambtelijke organisatie.

Met een ruimtelijke visie kijken we op een andere wijze naar het gebied van Montfoort en IJsselstein (of de Lopikerwaard). De governance ondersteunt de ambitie en de inhoudelijke doelen zodat deze worden omgezet in concrete resultaten.

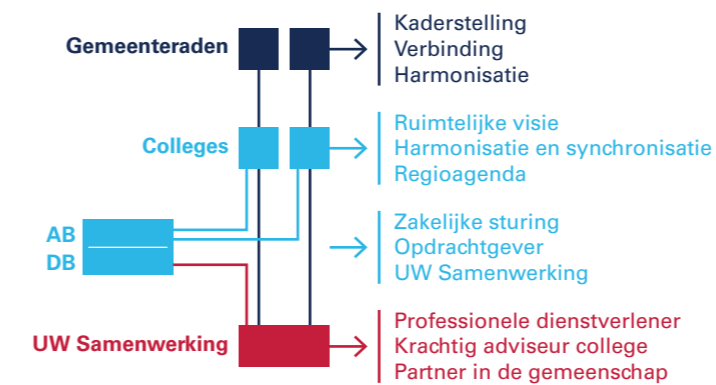
### Bestuurlijke vorm: sturing op de regio-agenda en UW Samenwerking

Wij hanteren de volgende uitgangspunten ten aanzien van de bestuurlijke vorm:

- Sturing op de realisatie van doelen en resultaten is primair geënt op twee zelfstandige gemeenten Montfoort en IJsselstein. Ook bij mogelijke uitbreiding van het aantal deelnemers aan de regio-agenda (bijvoorbeeld door alle gemeenten in de Lopikerwaard) is dit het uitgangspunt. Ook bij toekomstige herindelingen wordt dit uitgangspunt niet verlaten. Het aantal gemeenten zal wijzigen, het principe niet. De ultieme en meest vergaande vorm is natuurlijk dat bij herindeling het gebied en de gemeente samenvallen. Ook dan geldt het uitgangspunt, echter in een sterk versimpelde vorm.
- De valkuil van samenwerking is dat het bovenop het takenpakket van bestuurders komt. Het moet echter in grote mate in plaats van een deel van het takenpakket komen. Regionale vraagstukken pak je samen op, lokale vraagstukken ieder voor zich.
- Het bundelen van kracht is gericht op regionale vraagstukken, vertaald naar de actieprogramma's en versterking van de samenwerking gebaseerd op één ruimtelijke visie.
- Daarenboven wordt politieke afstemming vormgegeven en nemen we initiatieven om de onderlinge relatie en het onderlinge vertrouwen te bevorderen en tegelijkertijd de kennis over onze regionale vraagstukken te verdiepen.
- Tot slot verschuift de aandacht van de bestuurders van (te) dicht op de bal bij UW Samenwerking naar een krachtige beleidsmatige focus op het gebied, een strakke zakelijke sturing op UW Samenwerking en meer ruimte en resultaatverantwoordelijkheid bij de directie van UW Samenwerking voor dienstverlening en bedrijfsvoering.

De sturing is primair bestuurlijk van aard. De gemeenteraden sturen op de kaders waarbinnen zo goed mogelijk resultaten geboekt kunnen worden. De portefeuillehouders zijn inhoudelijk aan zet om resultaten te boeken binnen de ruimtelijke visie en gebaseerd op de actieprogramma's. Hiermee ontstaat de hoofdstructuur van de besturing met in beginsel twee zelfstandige gemeenten, die ten behoeve van het invulling geven aan een gezamenlijke visie en de sturing op de uitvoering van de actieprogramma's een Bestuurlijk Overleg en een beperkt aantal portefeuillehoudersoverleggen inrichten.

Daarenboven is er een Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur (of wellicht in de toekomst in vereenvoudigde vorm: één Bestuur) van UW Samenwerking die zakelijk de aansturing verzorgt en daarmee gesprekspartner is van de directie van de samenwerkingsorganisatie.



### Portefeuillehoudersoverleggen

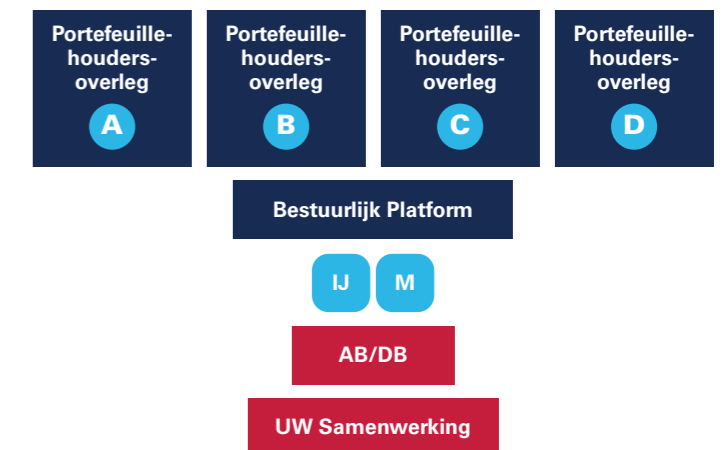
De portefeuillehoudersoverleggen staan primair aan de lat om resultaten te boeken. De actieprogramma's -behorend bij de regio-agenda en de te harmoniseren beleidsvelden- worden aangestuurd door de portefeuillehouders uit de colleges van de twee gemeenten. Zij zitten met mandaat van het college aan tafel. Zij nemen bovendien de verantwoordelijkheid op zich om ondernemers en maatschappelijke organisaties te verbinden op de actieprogramma's.

### Gezamenlijkheid colleges: Bestuurlijk Platform én bestuur UW Samenwerking

Het Bestuurlijk Platform heeft een coördinerende en strategische functie. De twee colleges vormen samen zowel een Bestuurlijk Platform als het bestuur van UW Samenwerking. De rollen moeten echter krachtig worden onderscheiden. In het Bestuurlijk Platform heeft van iedere gemeente tenminste één wethouder en de burgemeester zitting. Het heeft als belangrijkste taken het faciliteren van de portefeuillehouders en het bouwen aan vertrouwen. Ook het onderhouden en in de tijd aanscherpen en actualiseren van de regio-agenda, het bewaken van de integraliteit (over de thema's heen) en de monitoring van de totstandkoming en na besluitvorming de uitvoering en follow-up (voortgang, uitvoering) zijn belangrijke taken. Tot slot heeft het Bestuurlijk Platform een belangrijke procestaak. De leden van het platform bewaken dat er sprake is van eenduidige informatievoorziening en communicatie naar de gemeenteraden van Montfoort en IJsselstein (of mocht de regio-agenda Lopikerwaard breed worden naar alle gemeenteraden in de Lopikerwaard). Het succes van het Bestuurlijk

Platform is afhankelijk van de energie, het commitment en het leiderschap van de mensen die het Bestuurlijk Platform bemensen.

Als bestuur van UW Samenwerking gaat het vooral om een zakelijke sturing van de samenwerking. De zakelijke sturing gaat over de doelen en de te behalen resultaten, het aangeven van kaders voor de inbreng van de ambtelijke organisatie bij het ontwikkelen van beleid. In dit kader is het bestuur ook verantwoordelijk voor het laten voorzien van de twee gemeenten van adequate (strategische) informatie over de doelen en te bereiken en bereikte resultaten. Dit kader wordt aangeduid met de benaming "bestuursopdracht". Het bestuur is daarmee de gesprekspartner voor de directie van UW Samenwerking, die onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur aan het hoofd van de ambtelijke organisatie is geplaatst.



### Bestuurlijke vorm: politieke verbinding en sturing

Hoewel het zwaartepunt van de besturing bij de collegeleden ligt, zien wij aanvullend een belang om ook een politieke verbinding op regionaal niveau te organiseren. Daarmee willen we voorkomen dat een spanning ontstaat tussen bestuurders die op de aangegeven thema's in gezamenlijkheid regionaal acteren en gemeenteraden die primair lokaal georiënteerd zijn. In de afgelopen jaren is ook geconstateerd dat de gemeenteraden van Montfoort en IJsselstein weinig met elkaar contact hadden en geen gezamenlijke rol en verantwoordelijkheid hadden in een zo adequaat mogelijke sturing van de samenwerkingsagenda. Noch beleidsmatig, noch ambtelijk.

De samenwerkingsagenda krijgt gestalte in de bestuursjuridische vorm van een convenant. Dat betekent dat de twee gemeenten uitspreken volgens een bepaalde governance en een krachtige agenda samen te werken, maar dat te allen tijde de gemeenteraden verantwoordelijk blijven. Zowel aan de voor-

kant met het vaststellen van de samenwerkingsagenda en de governance, als aan de achterkant indien er resultaten geboekt worden. De raden stellen deze vast en bekrachtigen besluiten.

Voor de ambtelijke samenwerking geldt min of meer hetzelfde, met het verschil dat de bestuurs-juridische vorm waarin met UW Samenwerking de krachten zijn gebundeld een Gemeenschappelijke Regeling is.

Zoals eerder gezegd, is de lokale oriëntatie voor de gemeenteraden het vertrekpunt. Vanuit deze rol kunnen ze bestuurders ook scherp houden, met name op de balans tussen het regionale resultaat en de opbrengst die dat voor de lokale gemeenschap brengt. Echter, ook de gemeenteraadsleden moeten in positie gebracht worden om te sturen op regionale resultaten en ambtelijke samenwerking. Het is primair een verantwoordelijkheid van de gemeenteraden zelf om hierin politiek te acteren.

Het vanuit gezamenlijkheid politiek acteren, gebeurt door middel van een regieteam. Hierin hebben drie leden van IJsselstein en drie leden van Montfoort zitting. Het regieteam richt zich op de volgende punten:

- Initiatieven nemen ter bevordering van het opstellen van kaders ten behoeve van harmonisatie, standaardisatie en synchronisatie;
- Initiatieven nemen ter bevordering van de vorming van de regio-agenda;
- Initiatieven nemen om de samenwerking tussen Montfoort en IJsselstein te bevorderen;
- Initiatieven om de onderlinge kennismaking, de samenwerking en de kennis over de gebieden en de gemeenschappen te vergroten.

Regieteam, gemeenteraden en colleges van IJsselstein en Montfoort zullen daarenboven continu verkennen welke kansen zich voordoen om deze politieke verbinding en sturing verder tot stand te brengen. Het Bestuurlijk Platform heeft hierin een belangrijke rol: het verkent met regieteam en griffiers hoe de communicatie met en participatie van de gemeenteraden optimaal vorm te geven, zodanig dat de gemeenteraden goed in positie zijn om hun verantwoordelijkheid in te vullen. Als vertrekpunt neemt het Bestuurlijk Platform in ieder geval de volgende initiatieven:

- **Regioconferentie**  
Jaarlijks worden de voltallige gemeenteraden uitgenodigd om aanwezig te zijn bij de Regioconferentie. Deze heeft tot doel om de verbinding van de lokale politici met de regionale doelen, resultaten en prestaties te versterken en successen te vieren. Immers, de gemeenten willen acteren op de regionale vraagstukken als ware het één gemeente. Raadsleden kunnen er bovendien hun kennis vergroten, inspiratie opdoen en elkaar onderling beter leren kennen. De conferentie wordt gehouden op voor één van de actieprogramma's betekenisvolle plek binnen de samenwerking IJsselstein – Montfoort (of breder in de Lopikerwaard als dat opportuun wordt).
- **Introductie samenwerking voor nieuwe gemeenteraden**  
Iedere gemeente heeft na gemeenteraadsverkiezingen een inwerkprogramma voor de nieuwe gemeenteraad. Bij de gemeenteraden wordt in het introductieprogramma voorzien in een introductie over de samenwerkingsagenda, de concrete actieprogramma's en de werking van de governance.

We voorzien dat de ambtelijke ondersteuning van de politiek-bestuurlijke samenwerking zich primair richt op de regio-agenda. Om uitvoering te kunnen geven aan de actieprogramma's is een goede inhoudelijke voorbereiding van de portefeuillehoudersoverleggen nodig. Een inhoudelijke analyse, waarin het collectieve belang van de samenwerking wordt verbonden met de lokale belangen van de individuele gemeenten, en een slimme procesvoering om resultaten te boeken, staan in de voorbereiding centraal.

#### Bestuurlijke vorm: de financiële arrangementen

Het slagvaardig boeken van resultaten enerzijds en het ontstijgen van lokale belangen (bij regionale vraagstukken) vraagt om een governance waar (in het denken) de beschikbaarheid van financiële middelen cruciaal is.

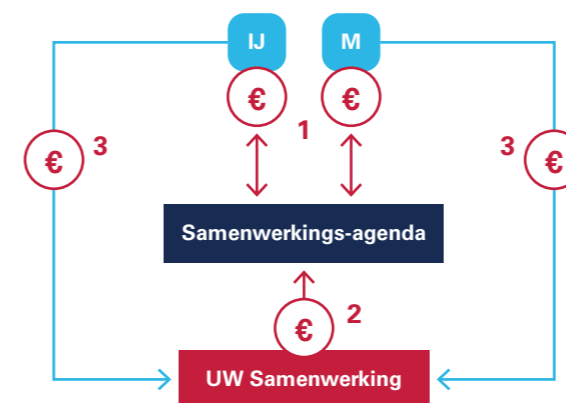
De financiële governance is op drie niveaus vormgegeven, te weten:

- **'Actieprogramma's (1):** de portefeuillehoudersoverleggen maken afspraken op de thema's zoals deze in de regio-agenda zijn vastgelegd, alsof IJsselstein – Montfoort één gemeente is. In de actieprogramma's staan de acties voor de komende periode beschreven waarvoor specifieke externe expertise nodig is. De portefeuillehouders nemen hierover een beslissing en zorgen zelf voor de financiering. Beslissen en betalen ligt hiermee in één hand. Op een beperkt aantal

dossiers is het noodzakelijk uit te gaan van de financiële ruimte die de twee gemeenten op hun begroting beschikbaar hebben of maken. De budgetten blijven binnen de twee gemeenten voorhanden, er vindt geen overheveling van financiële middelen plaats. Wel gaan de portefeuillehouders in de planvorming uit van de gezamenlijke investeringsruimte die voorhanden is of gemaakt wordt om zo optimalisatie en gerichte keuzes binnen het totale gebied of voor de twee gemeenschappen samen in voorstellen te vervatten. De wijze waarop dit precies vorm krijgt, wordt nader uitgewerkt. Vanzelfsprekend zullen de gemeenteraden uiteindelijk de finale toets hebben over de integrale plannen.

- **Ambtelijke ondersteuning (2):** de ambtelijke ondersteuning voor de samenwerking wordt geleverd door UW Samenwerking. De kosten verbonden aan de inzet van de ambtelijke inzet of inhuur van externe deskundigen vindt plaats binnen de begroting van UW Samenwerking.
- **De Verdeelsleutel (3):** de apparaatskosten (inclusief uitbestede diensten en inhuur) worden tussen de twee gemeenten verdeeld op basis van een verdeelsleutel. Over de vorm en betekenis van de verdeelsleutel alsmede de vaststelling van de inhoudelijke duiding (percentages) van de verdeelsleutel wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan.

Schematisch zien de financiële stromen er als volgt uit:



#### Energie en dynamiek

Een goed functionerende, ambtelijk samenwerkingsverband en een krachtige samenwerkingsagenda maakt nog niet dat er resultaten worden geboekt. Immers, het gebied bestaat uit twee zelfstandige gemeenten, die primair een lokale oriëntatie hebben. Naast de formele lijn in de vormgeving van de governance is het wenselijk om ook te investeren in het versterken van de onderlinge relatie. Het regieteam en het Bestuurlijk Platform hebben hier een belangrijke rol in. Een goede onderlinge relatie

vergroot het strategisch inzicht rond regionale vraagstukken, geeft meer inzicht in de belangen, vraagstukken en dynamiek bij de buurgemeente en samenwerkingspartner. En het investeren in een goede relatie helpt (vooral) om vanuit een inspirerende leeromgeving aan onderling vertrouwen te werken.

Hoe goed en effectief de governance ook is ingeregeld, uiteindelijk draait het ook om mensen. En niet zo maar mensen, maar bestuurders en politici die veel invloed hebben. In een goede intermenselijke samenwerking speelt het afbreken van beelden over elkaar een belangrijke rol. Door met elkaar te werken, aan de slag te zijn, door samen inspiratie op te doen, door elkaar te ontmoeten.

Wij denken dan bijvoorbeeld aan:

- Een burgemeesterwissel (twee dagen gastburgemeester zijn in de andere gemeente);
- Informele ontmoetingen gericht op een combinatie van geïnspireerd leren en plezier (een bustour langs maatschappelijke organisaties, afgesloten met een feestelijke BBQ met plaatselijke muzikanten);
- Samen aan de slag met reële en actuele casuïstiek, samen ervaren en leren: een inspirerende Leergang IJsselstein – Montfoort (of Lopikerwaard);
- Kijken bij de burens: ervaringen opdoen in de buurgemeente (bestuurlijke interviews met stakeholders);
- Een Regiodag: een jaarlijks evenement waaraan ambtenaren, bestuurders en politici mee doen, evenals het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

#### 5.8 Borgen

De gemeenteraad van IJsselstein staat voor de zware en verantwoordelijke keuze om te kiezen voor een scenario "Doorpakken" of "Doorknippen". Natuurlijk moeten in de afweging alle aspecten worden meegenomen. Goede onderbouwde voorstellen helpen in die cruciale afweging.

Deze afweging staat nu centraal. Echter, welke afweging ook gemaakt wordt en welke keuzes daarvan het gevolg zijn, met een besluit is één stap gemaakt. Er ligt een plan op hoofdlijnen en er is een besluit. In de fase die volgt, gaat het er om dat de hoofdlijnen worden omgezet naar een gedetailleerd activiteitenplan en daaropvolgend resultaten. Het is daarmee van belang dat de stappen in het proces en de resultaten in de tijd nauwlet-

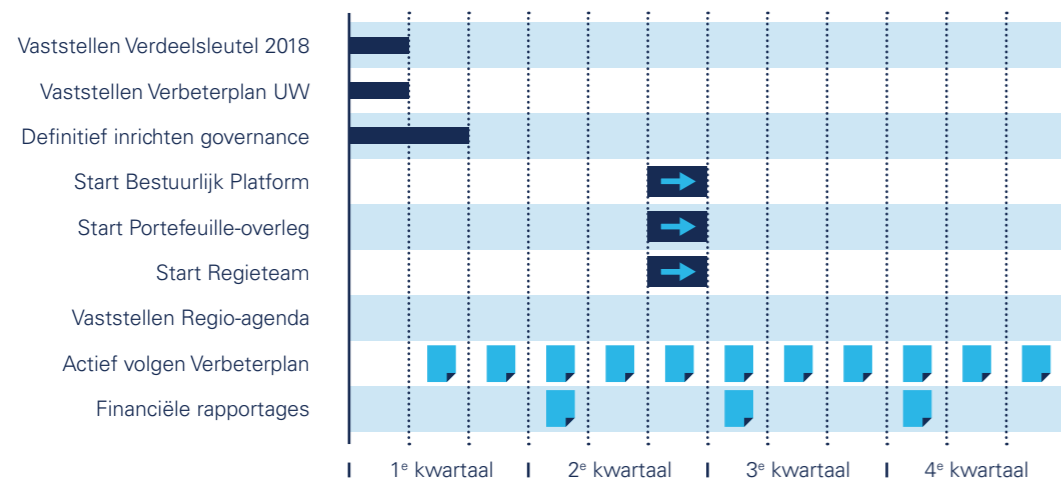
tend worden gevolgd. En dat er wordt bijgestuurd, afgeremd of extra gas wordt gegeven. Het verleden leert nu juist in IJsselstein en Montfoort dat een besluit nemen de helft van het verhaal is. De andere helft gaat over het zorgen dat een plan ook realiteit wordt. En dat moet nu beter dan het een aantal jaren geleden is gegaan. Zowel bij een ontmanteling als bij een doorstart.

Voor het borgen, worden de elementen gebruikt die in de governance zijn genoemd. Het gaat om sturing door het bestuur van UW Samenwerking op het verbeterplan of het ontmantelingsplan. Het gaat bij de sturing op de regioagenda om de

portefeuillehouders en het Bestuurlijk Platform. En het gaat om het proces tussen de twee gemeenten om het Bestuurlijk Platform en het Regieteam.

#### Scenario "Doorpakken"

In onderstaand schema is een overzicht gemaakt van alle hoofdactiviteiten voor het scenario "Doorpakken". Belangrijk daarbij zijn de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018. Dan wordt een nieuwe raad gevormd en een nieuw college gevormd in IJsselstein en Montfoort. Vanaf juni 2018 kan daarmee formeel de governance in werking worden gesteld.



Tot juni 2018 geldt een overgangsregime. De twee klankbordgroepen in IJsselstein en Montfoort zullen tot de verkiezingen een tijdelijk Regieteam vormen. Totdat nieuwe colleges worden gevormd, zullen de portefeuillehouders UW Samenwerking en burgemeesters een voorbereidend Bestuurlijk Platform vormen en die voorbereidingen treffen opdat in oktober een regio-agenda kan worden vastgesteld.

Vanaf februari 2018 zal iedere maand rond de 10<sup>de</sup> van de maand door de wethouder Financiën een rapportage besproken worden van de financiële ontwikkelingen bij de gemeente en bij UW Samenwerking. Daarenboven zal het bestuur van UW Samenwerking ingaande per april 2018 de (strategische) informatie delen die verbonden is aan de doelen en de daaraan verbonden resultaten van het Verbeterplan UW. Deze rapportage wordt rond de 10<sup>de</sup> van de eerste maand van een nieuw kwartaal verstrekt.

#### 5.9 Financiën

De financiële ruimte die nodig is om het verbeterplan mogelijk te maken, is verwerkt in de financiële begroting 2018 en verder. Deze financiële cijfers zijn extra getoetst door een ambtelijke werkgroep, de leiding van UW Samenwerking en de wethouders Financiën van beide gemeenten.

Naast deze financiële dekking voor de plannen is ook de verdeelsleutel een belangrijk item. In hoofdstuk 7 gaan we daar dieper op in. Belangrijk is dat de verdeelsleutel bij het scenario "Doorpakken" wordt beschouwd als verdedigbaar, logisch en fair. Hiervoor is een voor beide gemeenten aanvaardbare methodiek nodig en een overeenkomst voor het komend jaar hoe deze verdeelsleutel er uit moet zien. Deze overeenkomst dient bij voorkeur vóór 20 december 2017 gesloten te zijn, maar uiterlijk op 31 januari 2018.





# Het Scenario “Doorknippen”

## Hoofdstuk 6



### 6.1 Inleiding

Het wegen van een scenario als “Doorpakken” heeft alleen relevantie indien het gelegd kan worden naast een alternatief, in dit geval het scenario “Doorknippen”. Een dergelijke weging kennen we vaak bij een projectmatige afweging. Pakken we het project op of wordt een project niet opgestart? Het gaat over een groot aantal activiteiten, leidend tot een mooi resultaat versus geen activiteiten, leidend tot geen resultaat.

In de situatie van UW Samenwerking kan dit gevoel ook zo zijn. Gaan we een complex traject in met investeringen op politiek-bestuurlijk vlak, gecombineerd met een ambtelijk verandertraject? En indien dat veel en complex lijkt, dan voelt wellicht “doorknippen” als licht en een einde aan veel gedoe.

De afweging tussen beide scenario’s is echter een afweging tussen twee complexe en vergaande trajecten. Het gaat over een afweging tussen investeren in een intensief verbetertraject en investeren in een intensief defusie- of splitsingstraject. Want het scenario “Doorknippen” gaat over de van een organisatie. En defusies raken alle onderdelen van de organisatie. Juridisch, besturing, personeel, processen, systemen, huisvesting en (duurzame) gebruiksgoederen. In het bedrijfsleven is hier veel

ervaring mee opgedaan (zoals verplichtend in de financiële sector), net als de laatste jaren in de onderwijssector (zoals bij Amarantis).

### 6.2 Beschrijving van het scenario

Het scenario “Doorknippen” heeft tot resultaat dat de gemeenten IJsselstein en Montfoort ieder in de nabije toekomst beschikken over een eigen ambtelijke organisatie die het college bedient en de dienstverlening naar de eigen gemeenschap verzorgt. Om dit te bereiken, moeten de volgende hoofdstappen doorlopen worden:

- **Formeel opzeggen van de samenwerking door het college van IJsselstein:** het college en de burgemeester van IJsselstein dienen het besluit tot uittreding uit dan wel opheffing van de gemeenschappelijke regeling te nemen, na vooraf verkregen toestemming van de raad. Indien dit uiterlijk op 31 december 2017 gebeurt, kan de opsplitsing naar twee ambtelijke organisaties zijn beslag krijgen per 1 januari 2020;
- **Defusieplan opstellen:** in het defusieplan worden alle aspecten in samenhang gezien, inclusief de financiële en personele consequenties (eerste halfjaar van 2018);

- **Sociaal Plan opstellen:** in het kader van de ontvlechting van de organisatie en het borgen van de belangen van het personeel die daaraan verbonden zijn, wordt een Sociaal Plan opgesteld (derde kwartaal 2018);
- **Advies van de OR:** de ondernemingsraad van UW Samenwerking brengt een advies uit over het defusieplan en het Sociaal Plan (derde kwartaal 2018);
- **Besluitvorming door de twee gemeenten;** politieke besluitvorming omtrent het defusieplan (derde kwartaal 2018);
- **Uitwerking defusieplan en voorbereiding defusie;** alle ontvlechtingactiviteiten worden in gang gezet ter voorbereiding van een defusie per 1 januari 2020;
- **Feitelijke defusie;** de ambtelijke organisaties van IJsselstein en Montfoort starten in de nieuwe setting per 1 januari 2020.

### 6.3 Hoofdaspecten van het scenario

In deze paragraaf willen we ingaan op een aantal belangrijke aspecten die verbonden zijn aan het scenario “Doorknippen”. Deze lijst met aspecten is limitatief. Ongetwijfeld zijn er overwegingen van gemeenteraadsleden die aanvullend op deze lijst in de persoonlijke afweging een rol spelen.

- **Gedoe:** allereerst is bij velen de behoefte te voelen om van “het gedoe” af te zijn. Helaas is aan beide scenario's en dus zeker ook aan het scenario “Doorknippen” een heleboel “gedoe” verbonden. Met een besluit start een intensief en complex traject met een langjarig perspectief. Planvorming, toewerken naar een splitsing en daarna vanaf 1 januari 2020 een periode van opnieuw opbouwen van een nieuwe organisatie.
- **Een duidelijk en simpel perspectief:** samenwerken is complexer dan zelf verantwoordelijkheid dragen. Bij de simpele structuur van een gemeenteraad – college – griffie - ambtelijke organisatie zijn de relaties duidelijk. En dat maakt deze vorm bijzonder aantrekkelijk. De enige samenwerkingsvorm die dezelfde simpelheid bezit, is een herindeling. Dan ontstaat wederom de logische en enkelvoudige verbinding tussen de vier dominante krachten.
- **Macht versus invloed:** iedere vorm van samenwerking compliceert de besturing. Het verschuift macht (wij gaan erover) naar invloed (wij gaan er samen over). Het is bewezen dat deze verschuiving succesvol tot stand kan worden

gebracht, maar dat het model bestuurlijke zelfstandigheid kan blijven garanderen, maar in de werking suboptimaal is en blijft.

- **Vertrouwen in het perspectief:** essentieel om verder te professionaliseren als ambtelijke organisatie, is het hebben en het borgen van de juiste plannen. De belangrijkste redengeving voor “Doorknippen” is meestal niet het hebben van een ander vergezicht of een wezenlijk ander strategisch inzicht, maar het ontbreken van vertrouwen in de plannen en het perspectief dat geschetst wordt.
- **Oriëntatie:** de oriëntatie van IJsselstein is van groot belang bij het beoordelen van dit plan. Mocht de oriëntatie uiteindelijk gericht blijken te zijn op een toekomst die in de Lopikerwaard ligt dan is een defusie een kostbaar traject (in tijd, energie en geld) dat moeilijk te verantwoorden is. Bij gebrek aan vertrouwen in de plannen is een versnelling richting een herindeling een effectiever pad. Mocht de oriëntatie in de richting van Nieuwegein wijzen, dan is een defusie logischer en beter te verantwoorden.
- **Bestuurskracht IJsselstein en Montfoort:** de afgelopen jaren heeft de ambtelijke fusie niet geholpen in het versterken van de bestuurskracht voor IJsselstein. Het is vaak zo dat juist de grootste gemeente in de beginjaren het minst profiteert. Dit is bij UW Samenwerking versterkt door de gebrekkige sturing die politiek-bestuurlijk en ambtelijk heeft plaatsgevonden. Dit betekent echter niet dat bij een defusie alles op 1 januari 2020 weer top geregeld is. Het is een defusie van de huidige organisatie. Het is veel eerder de verwachting dat door een defusie de bestuurskracht de komende drie jaar verder terugloopt. Voor Montfoort ontstaat zelfs na 1 januari 2020 een zeer kwetsbare situatie, waarbij de ambtelijke component van de bestuurskracht onvoldoende zal zijn om de maatschappelijke vraagstukken het hoofd te kunnen bieden.
- **2 jaar stilstand in het bouwen aan professionaliteit:** een defusietraject kan een nieuw perspectief opleveren, dat kan rekenen op politiek-bestuurlijk vertrouwen. Dit vertrouwen kan ambtelijk vertaald worden in resultaten na het proces van defusie en een periode van opbouw van de nieuwe organisatie. In de defusieperiode is de organisatie sterk intern gericht, mede vanwege allerlei personele ontwikkelingen. Het bouwen aan verdere professionaliteit kan in die periode van twee jaar stil komen te staan. Bovendien kan bij een volatiele arbeidsmarkt het vasthouden van talent onder druk komen te staan.

- **Imago in de regio:** tot slot zal een defusie leiden tot een beeld in de regio dat IJsselstein niet in staat is gebleken een belangrijke samenwerking tot een succes te maken. Rond de beslissing kunnen negatieve effecten zich voordoen, zoals een beeld van een minder betrouwbare partner of een partner met een matige realisatiekracht. Tegelijkertijd kunnen ook positieve associaties worden gevormd die te maken hebben met het vermogen om lastige en controversiële beslissingen te kunnen nemen. De optelsom van positieve en negatieve effecten zal echter altijd een negatief resultaat kennen.

### 6.4 Ordenen van bestuurs-juridische consequenties van doorknippen

#### Bestuurs-juridische kaders

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) schept de wettelijke kaders voor het treffen van gemeenschappelijke regelingen tussen onder andere gemeenten. Ten aanzien van de opheffing van een gemeenschappelijke regeling (GR) bevat de Wgr slechts enkele bepalingen. Zo moet een GR die voor onbepaalde tijd is getroffen artikelen bevatten omtrent opheffing. Ook dient de GR in het geval van een openbaar lichaam bepalingen te bevatten over de vereffening van het vermogen wanneer dat openbaar lichaam wordt ontbonden. Tot slot bepaalt de Wgr dat het openbaar lichaam na ontbinding blijft voortbestaan zolang als dat nodig is voor de vereffening van het vermogen (artikel 9, lid 1, 2 en 3)<sup>2)</sup>.

In de Gemeenschappelijke Regeling UW Samenwerking (GR UW) zijn de bepalingen die betrekking hebben op opheffing opgenomen in hoofdstuk 10, artikel 31.

#### Opheffing en Uittreding

De GR UW maakt qua besluitvorming onderscheid in uittreding uit de GR (hoofdstuk 10, artikel 30) en opheffing van de GR (hoofdstuk 10, artikel 31). In het geval van UW Samenwerking, die thans uit twee deelnemers bestaat, staat een besluit tot uittreding echter feitelijk gelijk aan een besluit tot opheffing van de GR UW. Indien één van de twee gemeentes uittreedt, blijft er slechts één deelnemer over. Dan is er geen sprake meer van een *gemeenschappelijke* regeling. Een complicerende factor hierbij is dat de beschreven procedures in de twee artikelen niet gelijk zijn (o.a. op het gebied van een termijn). Het is bij het huidige aantal deelnemers aan te raden om deze procedures met elkaar in lijn te brengen.

2) Bron: wetten.overheid.nl

#### Besluitvormingsbevoegdheid

De GR UW is voor onbepaalde tijd aangegaan door de colleges en de burgemeesters van de gemeenten Montfoort en IJsselstein, na verkregen toestemming van de gemeenteraden van die gemeenten. Op grond van artikel 1, lid 3, van de Wgr dienen de colleges en de burgemeesters ook te besluiten tot opheffing van de GR UW. Ook voor dit besluit geldt dat daarvoor toestemming van de raad nodig is. Die toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met de wet of het algemeen belang, maar de raad heeft natuurlijk daarnaast alle gebruikelijke (politieke) middelen ter beschikking. Volgens artikel 30, lid 1 en artikel 31, lid 3 en van de GR vindt uittreding, dan wel opheffing van de regeling, plaats indien één van de colleges of burgemeesters van de gemeenten daartoe besluit.

#### Termijn

Voor wat betreft de termijn waarop *uittreding* mogelijk is, bepaalt artikel 30, lid 2 het volgende: ‘Een uittredingsbesluit gaat in twee kalenderjaren na het verstrijken van het jaar, waarin het besluit tot opzegging is genomen. Tenzij uittreding in redelijkheid en zonder onevenredige ontvlechtingkosten op een eerder tijdstip realiseerbaar is.’ Dit laatste wordt volgens artikel 30, lid 6 bepaald door het Algemeen Bestuur (AB). Als wordt gekeken naar de bepalingen over *opheffing* dan wordt in de GR UW geen termijn genoemd. Wel moet het AB eerst een liquidatieplan (bij unanimitieit) vaststellen.

#### Afstemming met Montfoort

Voordat het college en de burgemeester van IJsselstein besluiten tot *uittreding* van de GR zal het college van IJsselstein over het voorgenomen besluit overleggen met de gemeente Montfoort (artikel 30, lid 3 en 4). In dat overleg kunnen nadere afspraken worden gemaakt die in een later stadium eventueel in het liquidatieplan worden vastgelegd. Indien door het college en de burgemeester van IJsselstein wordt besloten tot *opheffing* van de GR UW, zal er binnen het Algemeen Bestuur overleg moeten plaatsvinden over het op te stellen liquidatieplan. Dit plan moet unaniem door het AB worden vastgesteld (artikel 31, lid 3).

#### Uitvoering van het besluit

Als het besluit tot *uittreding* op de correcte wijze is genomen dan moet het Algemeen Bestuur verder uitvoering geven aan dit besluit, inclusief het afwikkelen van de financiële verplichtingen (artikel 30, lid 6). Er staat niet beschreven dat dit door middel van een liquidatieplan moet gebeuren. In het geval van *opheffing* van de GR stelt het Algemeen Bestuur bij unanimitieit een liquidatieplan vast (artikel 31, lid 5). Indien geen unanimitieit wordt bereikt, dan is sprake van een geschil en is artikel 28 van de GR UW van toepassing.

Het liquidatieplan voorziet in de verplichting van de gemeenten om alle rechten en verplichtingen van UW Samenwerking over de deelnemende gemeenten te verdelen. De wijze waarop dit gebeurt, wordt in het liquidatieplan nader bepaald (artikel 31, lid 5). De GR UW specificeert niet wat er precies in het plan beschreven moet worden. Behalve aan de financiële verrekening, kan gedacht kan worden aan beschrijving van een vereffenaar, de personele gevolgen en de afwikkeling van langlopende verplichtingen. Met de uitvoering van de liquidatie is het Dagelijks Bestuur belast (artikel 31, lid 6). Zo nodig blijft het Algemeen Bestuur functioneren tot de liquidatie voltooid is (artikel 31, lid 7).

Tot slot moet van het besluit tot opheffing onmiddellijk bericht worden gezonden aan Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht (artikel 31, lid 8).

**6.5 Financieel perspectief**

Naast de genoemde effecten in paragraaf 6.3 zijn er ook stevige financiële consequenties verbonden aan een defusie. Bij een besluit tot “Doorknippen” zal in het eerste half jaar een defusieplan gemaakt moeten worden. Hierin worden meer exact de financiële consequenties in kaart gebracht.

Op voorhand – kijkend naar de ervaringen bij andere defusies – kan gesteld worden dat een ontvlechting ettelijke miljoenen euro’s gaat kosten. Onze inschatting is dat een bedrag tussen de 3 en 5 miljoen euro reëel lijkt.

Ter voorbereiding van deze rapportage heeft een ambtelijke werkgroep zich ook over deze kosten gebogen. Deze werkgroep komt tot de volgende opstelling (waarbij gebruik is gemaakt van kengetallen die gebruikt zijn bij andere samenwerkingsverbanden, zoals belastingsamenwerkingen). In onderstaand overzicht is deze opstelling in samenvatting opgenomen (zie verder bijlage 1):

<b>Personele kosten</b>	€ 440.000
<b>Projectkosten</b>	€ 960.000
<b>Applicaties/processen/automatisering</b>	€ 1.500.000
<b>Communicatie/ imago</b>	€ 90.000
<b>Overige projectkosten</b>	€ 260.000
<b>Impact op going concern</b>	€ 980.000
<b>Onvoorzien 10%</b>	€ 423.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 4.653.000</b>

Kosten verbonden aan de gevolgen van een defusie, zoals imago-schade, zijn moeilijk calculeerbaar en niet meegenomen in het overzicht.

**6.6 Borgen scenario “Doorknippen”**

Net als bij het scenario “Doorpakken” begint het echte werk bij “Doorknippen” pas na het besluit door de gemeenteraad. Een defusietraject vraagt om een krachtige ambtelijke projectorganisatie en bestuurlijke sturing. En tegelijkertijd moet tijdens de verbouwing de winkel open blijven.

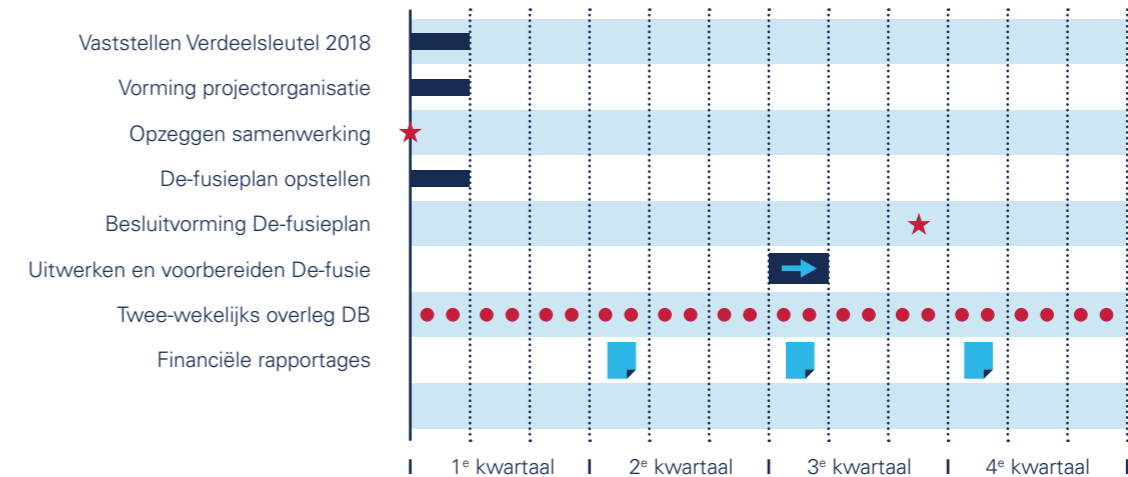
Het is wenselijk dat de leiding van UW Samenwerking zich primair richt op het op peil houden van beleidsvoorbereiding en dienstverlening. Immers, het moet het streven zijn dat de twee gemeenschappen zo min mogelijk worden belast met de consequenties die verbonden zijn aan de beslissing. Dat betekent dat een separate projectorganisatie moet worden gevormd, die rapporteert aan het directieteam van UW Samenwerking. De projectorganisatie is een mengvorm van een aantal ambtenaren en externe deskundigheid.

Bestuurlijk zal het zwaartepunt van de defusie komen te liggen bij het Dagelijks Bestuur van UW Samenwerking. Dit DB komt in het kader van de defusie én de going concern tweewekelijks bijeen en overlegt met de directie van UW Samenwerking.

In het schema op de volgende pagina is een overzicht gemaakt van alle hoofdactiviteiten voor het scenario “Doorknippen”. Belangrijk daarbij zijn de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018. Dan wordt een nieuwe raad en een nieuw college gevormd in IJsselstein en Montfoort. Tot juni 2018 wordt gewerkt aan een samenhangend Defusieplan, dat in het najaar van 2018 in beide gemeenten moet worden vastgesteld.

Na het besluit worden voorbereidingen getroffen om UW Samenwerking per 1 januari 2020 te ontvlechten. De defusie-aanpak voorziet in een grondige bestuurlijke en ambtelijke ontvlechting van UW Samenwerking op een zodanige wijze dat de belangen van het personeel niet worden geschaad, er continuïteit is in de dienstverlening aan de gemeenschap en de colleges van de twee gemeenten zo optimaal mogelijk worden bediend. Nieuw beleid zal beperkter worden vormgegeven, evenals nieuwe initiatieven die in samenwerking met andere partners vormgegeven worden.

Vanaf februari 2018 zal iedere maand rond de 10<sup>de</sup> van de maand door de wethouder Financiën een rapportage beschikbaar worden gesteld aan de gemeenteraad betreffende de financiële ontwikkelingen bij de gemeente en bij UW Samenwerking.



Daarenboven zal het bestuur van UW Samenwerking ingaande per april 2018 de (strategische) informatie delen die verbonden is aan de voortgang en de resultaten van het defusietraject. Deze rapportage wordt rond de 10<sup>de</sup> van de eerste maand van een nieuw kwartaal verstrekt.



# De verdeelsleutel

## Hoofdstuk 7

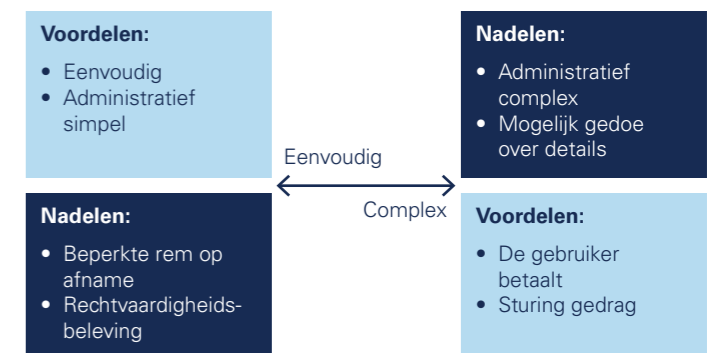


### 7.1 Inleiding

Bij elk samenwerkingsverband tussen gemeenten speelt de vraag hoe kosten het beste toegerekend kunnen worden aan de deelnemers. De ervaring leert dat het antwoord situatie-afhankelijk is, dat de ideale verdeelsleutel niet bestaat en er uiteindelijk binnen een bepaalde bandbreedte een 'deal' gesloten moet worden die voor alle betrokken partijen fair en aanvaardbaar is.

Bij de keuze voor een verdeelsleutel zit er altijd spanning tussen enerzijds gewenste eenvoud en anderzijds accuraatheid. Hoewel een eenvoudige verdeelsystematiek tot minder administratieve handelingen en meer begrip leidt, heeft een complexere systematiek als voordeel dat er een nauwkeuriger, en daarmee rechtvaardiger, relatie ontstaat tussen de werklast die een gemeente inbrengt in het samenwerkingsverband en de bijdrage die de gemeente betaalt. De voor- en nadelen van beide type verdeelsleutels worden in nevenstaand figuur geschetst.

De terugkerende discussies ten aanzien van de gehanteerde verdeelsleutel binnen UW Samenwerking kenschetst de gevoeligheid van dit onderwerp. Mede om die reden is Berenschot door de gemeente IJsselstein gevraagd alternatieve verdeelsleu-



tels en sleutelprocessen aan te dragen. De uitkomsten van deze opdracht zijn weergegeven in dit hoofdstuk.

Om de verdeelsleutels op een gestructureerde, onafhankelijke en objectieve manier te kunnen vergelijken, zijn vier afwegingscriteria gehanteerd. Deze criteria reflecteren de eisen voor een toekomstige verdeelsleutel, zoals gesteld door het Algemeen Bestuur van 15 augustus jl.:

- **Rechtvaardig:** overeenkomstig de werkelijke kosten/uitgaven; rechtvaardig proces (consensus tussen beide colleges is een minimale voorwaarde).

- **Stabiel:** bestand tegen veranderingen, beperken van tussentijdse discussie.<sup>3)</sup>
- **Duidelijk en eenvoudig:** efficiënt bij de uitvoering, makkelijk administratief te verwerken.
- **Toetsbaar op effecten:** eenvoudig meetbaar binnen de huidige of op korte termijn te verwachten bedrijfsvoering.

## 7.2 Huidige verdeelsystematiek UW Samenwerking

Bij afweging van de toekomstige sleutel van UW Samenwerking is het van belang aan te geven hoe de huidige kostenverdeelsleutel van UW Samenwerking is opgebouwd. Wij gaan achtereenvolgens in op de reguliere verdeelsleutel, maatwerkafspraken, taken die voor één gemeente worden uitgevoerd en gedetacheerden.

### Reguliere verdeelsleutel

De huidige sleutel van UW Samenwerking is gebaseerd op het aantal inwoners (peildatum: 2012), waarmee de verdeling neerkomt op 71,5% voor IJsselstein en 28,5% voor Montfoort. De totale begroting 2018 van UW Samenwerking is ruim € 19 mln. Het bedrag waarop de sleutel op basis van inwoners van toepassing is, is in onderstaand overzicht weergegeven: ruim € 14 mln. Daarbij komen de kosten, die volgens de bovengenoemde sleutel verdeeld zijn, uit op € 10.056.000 voor IJsselstein en € 4.009.000 voor Montfoort.

OMSCHRIJVING	BEDRAG X € 1.000
Totaal begroting 2018 UW Samenwerking	19.351
Af: specifieke en/of maatwerkafspraken	
Af: dekking kosten uit Focus (=incidenteel 2018 en 2019)	-800
Af: dekking kosten uit bijdragen derden	-252
Af: dekking kosten uit projectgelden gemeenten	-512
Af: 100% maatwerk dienstverlening (sociaal team, jeugd, leerplicht <sup>4)</sup> en groen <sup>5)</sup>	-1.753
Af: maatwerk gezamenlijke dienstverlening (stadstoezicht, civiel, vastgoed en backoffice)	-1.968
Totaal begroting 2018 UW reguliere bijdragen o.b.v. gezamenlijke verdeelsleutel	14.065

3) Wellicht is het nuttig om een marge af te spreken waarbinnen betrokkenen op voorhand geen noodzaak voor correcties zien.  
4) Specifiek voor IJsselstein.  
5) Specifiek voor Montfoort.

### Maatwerkafspraken voor gezamenlijk werkpakket

Er gelden een aantal uitzonderingen (maatwerkafspraken) op deze verdeelsleutel. De gezamenlijke dienstverlening waarop deze afspraken van toepassing zijn, maakt een kleiner deel uit van de totale begroting van UW Samenwerking (+/- € 2 mln). Overeengekomen afwijkingen van de reguliere verdeelsleutel (op basis van inwoners) zijn als volgt:

- **Stadstoezicht.** Dit wordt afgerekend op basis van een urenrooster. De BOA's houden bij hoeveel tijd ze per gemeente kwijt zijn. De verdeling op basis van het urenrooster is 90,4%-9,6%.
- **Civiele techniek en riolering.** De oppervlakte in km<sup>2</sup> van Montfoort is groter dan dat van IJsselstein, echter IJsselstein heeft een grotere bebouwde kern. Per saldo leidt dit in de huidige kostenverdeelsleutel tot een 50-50 verdeling van de kosten van civiele techniek en riolering.
- **Vastgoed.** Voor het takenpakket van vastgoed betaalt Montfoort maximaal € 100K<sup>6)</sup>. De rest van de kosten betaalt IJsselstein.
- **Back office sociaal domein.** De huidige verdeling is 78,9% - 21,1%, welke is gebaseerd op aannames bij de start van de drie decentralisaties in 2014.

Om ervoor te zorgen dat bovenstaande maatwerkafspraken zich verhouden tot de praktijk, is het advies ze periodiek te herijken op basis van het feitelijke beslag van beide gemeenten op de ambtelijke capaciteit. Wat betreft de afspraken rondom backoffice sociaal domein blijkt bijvoorbeeld dat in de praktijk sinds 2014 de verhouding van ingezette uitvoeringscapaciteit duidelijk anders wordt ervaren door de medewerkers. Er zijn namelijk signalen dat voor Montfoortse cliënten meer capaciteit wordt gevraagd dan in 2014 is aangenomen. Het advies is daarom om, ten behoeve van de herijking eind 2018, in de komende periode deze maatwerkafspraken te onderzoeken.

### Taken uitgevoerd voor één gemeente

Daarnaast wordt een deel van de taken door UW Samenwerking specifiek uitgevoerd voor óf de gemeente IJsselstein óf Montfoort (de 100% maatwerk-dienstverlening)<sup>7)</sup>. De volgende tabel laat dit zien:

6) Dit betreft het beheer van een aantal historische panden in de binnenstad van Montfoort.

7) Voor sociaal team en jeugdteam wordt onderzocht om deze onder te brengen in een aparte stichting.

WERKPAKKET	SPECIFICATIE	VERDEELSLEUTEL	AANTAL FTE
Sociaal team	Personeelskosten	100% IJsselstein	8,4
Jeugdteam	Personeelskosten	100% IJsselstein	5,3
Leerplicht	Personeelskosten	100% IJsselstein	2,1
Groen	Kosten personeel en materieel	100% Montfoort	12,7

Op zich is het gewenst deze specifieke taakafspraken zoveel mogelijk te beperken. Een te groot deel aan specifieke en maatwerkafspraken ondersteunen het zijn van één professionele organisatie niet. Het adagium is: alles gemeenschappelijk, tenzij...

### Gedetacheerden

Tot slot zijn gedetacheerden een aandachtspunt bij de kostenverdeling van UW Samenwerking. Er zijn twee medewerkers van

de organisatie<sup>8)</sup> gedetacheerd bij andere overheidsorganisaties. Per saldo wordt hier een 'verlies' op geleden; dit verlies wordt verrekend op basis van de algemene sleutel (het inwoneraantal).

De huidige afspraken rondom de reguliere verdeelsleutel en de maatwerkafspraken zijn in de onderstaande tabel weergegeven. Op een aantal dossiers moeten nog correcties doorgevoerd worden, die invloed hebben op de maatwerkafspraken.

Gezamenlijk werkpakket, algemene verdeelsleutel (+/- €14 mln van totale begroting)		
Werkpakket	Basis verdeelsleutel	Verdeling IJsselstein/Montfoort
Primair proces (Regie, KCC)	Algemeen	71,5% - 28,5%
Overhead (HR, ICT, huisvesting, overig)	Algemeen	71,5% - 28,5%
Gezamenlijk werkpakket, maatwerkafspraken (+/- €2 mln van totale begroting)		
Stadstoezicht	Urenrooster	90,4% - 9,6%
Civiel	Historische inzet / areaal	50% - 50%
Vastgoedbeheer	Montfoort €100k, rest IJsselstein	Rest - €100k
Backoffice sociaal domein	Aanname cliënten	78,9% - 21,1%
Werkpakket uitgevoerd voor 1 gemeente (+/- €1,8 mln van totale begroting)		
Sociaal team	n.v.t.	100% IJsselstein
Jeugdteam	n.v.t.	100% IJsselstein
Leerplicht	n.v.t.	100% IJsselstein
Groen	n.v.t.	100% Montfoort

## 7.3 Afweging mogelijke verdeelsleutels

In het kader van het eerder door Berenschot uitgevoerde onderzoek naar de kostenverdeelsleutel is gekeken naar mogelijke, relevante verdeelsleutels voor UW Samenwerking. Hierbij is nadrukkelijk ook de huidige sleutel meegenomen (de algemene verdeelsleutel - aantal inwoners - plus de separate maatwerkafspraken). Voor de afweging van de mogelijke verdeelsleutels is

gebruik gemaakt van het hiervoor beschreven afwegingskader. Het onderzoek richt zich op de werkpakketten die het grootste deel van de begroting opmaken, te weten het primaire proces en de overhead (+/- € 14 mln) en de verdeelsleutels die daarop toegepast kunnen worden. Het advies is de maatwerkafspraken naast deze algemene verdeelsleutel (of eventuele aanpassing daarvan) te laten blijven bestaan.

8) Initieel waren deze in dienst van de gemeente IJsselstein.

### Onderscheid in verdeelsleutels

Voor de keuze van een bepaalde verdeelsleutel zijn enkele algemene richtlijnen te schetsen. Deze richtlijnen lichten wij toe aan de hand van de volgende twee categorieën:

- de mate van homogeniteit van de werklust die de deelnemende gemeenten inbrengen in de samenwerking;
- het type diensten.

### Homogeniteit van de werklust

Bij een meer *homogene* werklust verdient een eenvoudige verdeelsleutel (zoals het aantal inwoners) in de regel de voorkeur. Dit geldt in de situatie dat het afnamepatroon van deelnemende gemeenten over de verschillende werkpakketten van de ambtelijke samenwerking een vergelijkbaar karakter heeft. Een complexere systematiek leidt dan vaak tot hetzelfde resultaat als verdeling op basis van inwoners. Om een prikkel in te bouwen om de afname van diensten te beperken, is het wel van belang te beschikken over een systematiek om de capaciteit te beheersen (en zo afname te begrenzen).

Bij een meer *heterogene* c.q. uiteenlopende werklust kan een meer gedifferentieerde verdeelsleutel de voorkeur hebben. Het doel hiervan is voorkomen dat gemeenten ongewenst meebetalen aan diensten die zij relatief weinig afnemen. Ook kan in dit geval gewerkt worden met een basispakket (voor de homogene werklust die via een algemene verdeelsleutel afgerekend wordt) en pluspakketten (die één-op-één met de betreffende gemeente met een meer complex werkpakket wordt afgerekend).

Dit onderscheid is ook terug te vinden in de huidige verdeelsystematiek binnen UW Samenwerking, waarin een algemene verdeelsleutel gehanteerd wordt voor de homogene werklust (primaire proces en overhead) en daarnaast maatwerkafspraken voor diensten die de gemeenten in een verschillende mate afnemen.

### Type diensten

In het geval van *beleidsarme uitvoerende taken* (bijv. financiële administratie) verdient in de regel een eenvoudigere sleutel de voorkeur. Voor *politiek gevoelige diensten* (bijv. beleidsontwikkeling) ligt daarentegen een complexere sleutel voor de hand. Binnen de huidige verdeelsystematiek van UW Samenwerking komt deze verdeling niet terug. In onze analyse wordt dit onderscheid wel gemaakt en presenteren wij mogelijke alternatieve verdelingen van de kosten van de beleidstaken (deze worden in de begroting van UW Samenwerking regietaken genoemd).

## 7.4 Verkenning van verdeelsleutels binnen UW Samenwerking

Bij de evaluatie van de verschillende verdeelsleutels is onderscheid gemaakt tussen:

- **Verdeelsleutels voor het primaire proces.** Bij het primaire proces gaat het om taken die zich richten op de buitenwereld: de burger, fysieke omgeving, et cetera.
- **Verdeelsleutels voor de overhead.** Overhead is ondersteunend aan de primaire processen. Hierbij gaat het om P&O, Financiën, ICT, Facilitair, Huisvesting, Juridische zaken, Communicatie en Bestuurssecretariaat.

Zowel voor het primaire proces als voor de overhead zijn vier verschillende verdeelsleutels in een eerder onderzoek door Berenschot met elkaar vergeleken op basis van de eerder genoemde afwegingscriteria: rechtvaardig, stabiel, duidelijk en eenvoudig, toetsbaar op effecten. Op basis van deze toets zijn per procestype de twee meest opportune verdeelsleutels overgebleven:

### Primair proces

1. Het aantal inwoners (de huidige sleutel).
2. De algemene uitkering (Gemeentefonds).

De conclusie van de vergelijking was dat – bij gelijke waardering van de afwegingscriteria – de huidige sleutel qua inwoners het beste scoort. Als het criterium rechtvaardigheid belangrijker is dan de andere criteria, scoort een verdeelsleutel op basis van algemene uitkering beter<sup>9)</sup>. Het advies is om voor het primaire proces de huidige sleutel op basis van inwoners (met de hiervoor gepresenteerde maatwerkafspraken) te handhaven en te herijken naar inwoneraantal 2017. Een randvoorwaarde is dat binnen UW Samenwerking wordt toegewerkt naar maximale beleidsharmonisatie. Daarnaast moeten sluitende afspraken worden gemaakt ten aanzien van verrekening bij “overvraging” (zie verder de paragraaf: Regietaken binnen het primair proces).

### Overhead

1. Het aantal inwoners (de huidige sleutel).
2. Het aantal fte in het primaire proces (waar de overhead diensten aan levert).

Op basis van de vergelijking was er een lichte voorkeur voor een verdeelsleutel op basis van het aantal fte in het primaire proces ten opzichte van de huidige sleutel op basis van aantal inwo-

9) Zie bijlage 1 voor een nadere onderbouwing van deze weging.

ners. Het aantal fte geeft namelijk een rechtvaardiger inzicht in de werklust die een gemeente meebrengt qua overheadtaken dan het aantal inwoners<sup>10)</sup>. Op dit moment kan er echter geen adequate doorrekening van de financiële effecten van deze sleutel plaatsvinden. Mogelijke veranderingen in de algemene verdeelsleutel en het eventueel onderbrengen van sociaal team en jeugdteam in 2018 zullen namelijk gevolgen hebben voor de verdeling van de overhead<sup>11)</sup>.

Het advies is om in de loop van 2018 – nadat het sociaal en jeugdteam eventueel in een aparte stichting zijn ondergebracht – te onderzoeken welke financiële consequenties het heeft om voor de overheadkosten qua sleutel uit te gaan van het aantal fte in het primaire proces. Het verdient hierbij aanbeveling om voor de

overheadfuncties nader te onderzoeken in welke mate de werklust van een buitendienstmedewerker afwijkt van een kantoormedewerker. Een onderscheid is bijvoorbeeld te maken tussen:

- medewerkers met schaal 5 en lager: buitendienstmedewerker;
- medewerkers met schaal 6 en hoger: kantoormedewerker.

Ook dient er eerst onderzoek plaats te vinden naar een reële verdeling van de werklust backoffice Sociaal domein en Vastgoed.

De tabel hieronder laat het afwegingskader zien voor bovengenoemde verdeelsleutels voor zowel het primaire proces als de overhead. Voor een nadere toelichting op de scores, zie bijlage 1.

PRIMAIR PROCES					
Verdeelsleutel	Typering sleutel	Rechtvaardig	Stabiel	Duidelijk en eenvoudig	Toetsbaar op effecten
Aantal inwoners	Eenvoudig	+/-	+	+	+
Algemene uitkering Gemeentefonds	Eenvoudig	+	+/-	+/-	+
OVERHEAD					
Aantal inwoners	Eenvoudig	-	+	+	+
Aantal fte primair proces Evt. onderscheid binnen- en buitendienst (schalen t/m 5 versus vanaf schaal 6)	Relatief eenvoudig	+	+/-	+/-	+

### Regietaken binnen het primair proces

Zoals eerder aangegeven, is in het onderzoek naar verdeelsleutels voor het primaire proces ook specifiek gekeken naar het onderdeel regie. De totale kosten voor regie bedragen € 2.980k en bestaan uit personeelskosten beleid, projecten, accounthouders en prestatieanalisten. De verdeling van de kosten van specifiek beleidsmedewerkers is namelijk een terugkerend thema binnen de verdeelsleutel discussie, vandaar dat wij hiervoor in deze paragraaf specifiek aanvullende varianten voor kostenverdeling presenteren. Het is hierbij van belang dat UW Samenwerking, en meer specifiek haar regietaak, niet ongelimiteerd kan worden gevraagd diensten te verlenen aan één van beide gemeenten, zonder dat daar financiële consequenties

aan verbonden zijn. Vandaar dat wij – naast varianten voor de kostenverdeling – ook een systematiek presenteren voor beheersing van de capaciteit aan regie.

Momenteel worden de kosten van de regietaken verdeeld volgens de algemene verdeelsleutel. Er bestaat juist op dit onderdeel in het totale takenpakket van UW Samenwerking veel gevoeligheid. En dat is logisch. Het is de “urenfabriek” van de hoogst betaalde ambtenaren, die dicht op het politiek-bestuurlijke proces zitten.

Er zijn verschillende krachten die van toepassing zijn op de verdeelsleutel die voor dit deel relevant is:

- De activiteiten, die bijvoorbeeld verbonden zijn aan de P&C-cyclus en andere cycli, zijn voor beide gemeenten gelijk;

10) Zie bijlage 1 voor een nadere onderbouwing van deze weging.

11) Wij merken hierbij aanvullend op dat binnen de begroting van UW Samenwerking de zuivere overhead van UW Samenwerking niet apart zichtbaar wordt gemaakt, waardoor het arbeidsintensief is om uit te rekenen wat het effect van een verdeelsleutel op basis van fte's in het primair proces is.

- Bij inspanningen verbonden aan beleidsontwikkeling zal voor beide gemeenten sprake zijn van gelijke tijdsbelasting, zeker wanneer beleid is geharmoniseerd;
- Tegelijkertijd is een grotere gemeente beleidsintensiever dan een kleinere gemeente. Er wordt meer beleid ontwikkeld bij grotere gemeenten;
- Tot slot kan worden gesteld dat beleidsontwikkeling voor een gemeente van een groter schaalniveau vaak complexer is - vanwege de aard van de uitdagingen - en daarmee relatief meer tijd vergt.

Op basis van bovenstaande ervaringen verdicht zich het speelveld waar de oplossing moet worden gevonden. Voor de regiecapaciteit is een mengvorm tussen de reguliere verdeelsleutel en een 50/50-verdeling de oplossing. De verdeelsleutels voor de kosten van regie variëren van een gehele verdeling van de kosten via de algemene verdeelsleutel tot een gehele verdeling volgens het 50/50-principe. Om de gedachten te bepalen, noemen wij de volgende varianten:

- **De algemene verdeelsleutel:** De volledige kosten voor de regiecapaciteit worden via de algemene verdeelsleutel verdeeld.
- **2/3 regiekosten via verdeelsleutel, 1/3 regiekosten op 50/50:** dit betekent dat 2/3 van de regiekosten op basis van de algemene verdeelsleutel wordt verdeeld, terwijl 1/3 van de regiekosten gelijk (dus 50/50) worden verdeeld tussen beide gemeenten.
- **1/3 regiekosten via verdeelsleutel, 2/3 regiekosten op 50/50:** dit betekent dat 1/3 van de regiekosten op basis van de algemene verdeelsleutel wordt verdeeld, terwijl 2/3 van de regiekosten gelijk (dus 50/50) worden verdeeld tussen beide gemeenten.
- **Regiekosten 50/50 verdeeld:** de totale kosten van regie worden gelijk verdeeld tussen beide gemeenten.

Het is niet aannemelijk te maken dat de oplossing voor Montfoort en IJsselstein te vinden is in de uitersten. Immers, de uitersten sluiten onvoldoende aan op de ervaren realiteit, zoals deze eerder in de vier genoemde krachten beschreven zijn.

Er zijn twee wegen om te gaan:

- A. We gaan de ambtenaren verbonden aan de regietaken vragen om een urenregistratie bij te houden.
- B. De twee wethouders die UW Samenwerking vanuit Montfoort en IJsselstein in portefeuille hebben maken een deal.

Onze sterke voorkeur ligt bij optie B. En wel om de volgende redenen:

- Een urenregistratie voelt bijzonder nauwkeurig aan. De ervaring is dat een urenregistratie die opgebouwd is uit het consciëntieus registreren van alle ambtenaren, zonder gedwongen verificatie (zoals bij een commercieel bedrijf dat gemaakte uren in rekening brengt bij klanten), veelal een schijnwerkelijkheid oproept. Bovendien is een dergelijke urenregistratie belastend (disciplinair en qua tijdsbesteding);
- De kosten zijn een gegeven en de bandbreedte tussen de twee opties is relatief gering. Een “deal” speelt zich dus in een beperkt gebied af en kan voldoen aan de twee criteria van “fair” en “acceptabel”;
- Een “deal” kan op korte termijn gemaakt worden, hetgeen rust creëert op dit vlak. Het haalt een belangrijke angel uit het vraagstuk.

Om de regiecapaciteit vervolgens te kunnen beheersen en overvraging te voorkomen, adviseren wij procesafspraken te maken. Dit betekent dat er allereerst per beleidsterrein bepaalde capaciteit wordt toegewezen (middels een strategische agenda of begroting). Vervolgens wordt de benutting van de capaciteit beheerst, met name via monitoring door regisseurs of het management en periodiek overleg tussen ambtenaren, management en portefeuillehouder(s).<sup>12)</sup>

## 7.5 Bandbreedte van de mogelijke verdeelsleutels

Zoals in 7.2 benoemd, resulteert de huidige verdeelsleutel op basis van inwonersaantal (peildatum: 2012) in een verdeling van de kosten tussen IJsselstein en Montfoort van respectievelijk 71,5% en 28,5%. Aangezien deze verdeelsleutel van toepassing is op een bedrag van € 14 mln, komt dit neer op een kostenverdeling van € 10.056K voor IJsselstein en € 4.009K voor Montfoort.

12) Zie bijlage 2 voor een plan van aanpak inclusief randvoorwaarden

## Voorstel oplossingsrichting

De verdeelsleutel van de UW Samenwerking is vanaf de start van de ambtelijke fusie een terugkerend discussiepunt geweest. Aangezien de kostenverdeling een essentiële afspraak betreft voor de onderlinge samenwerking, is het van belang om tot een gedragen en duurzame oplossing voor dit vraagstuk te komen. Op basis van het inzicht in de huidige situatie (7.2) en mogelijke varianten (7.3) kunnen we komen tot een gericht voorstel. Dit voorstel is de basis om te komen tot een “deal”.

De basiselementen van de Verdeelsleutel zijn aangedragen door een ambtelijke werkgroep. Als procesregisseur heb ik hierop een voorstel gemaakt dat in dit rapport beschreven is. Er is geen gelegenheid geweest dit met beide colleges voor het verschijnen van dit rapport uitvoering te bespreken. Dit geschiedt voorbereidend aan de behandeling van dit rapport op 20 december op maandag 18 december.

Onze analyse is dat de verdeelsleutel van twee naar drie compartimenten gaat. Deze zijn:



Kijkend naar deze driedeling wordt de verdeelsleutel voor 2018 als volgt opgebouwd:

1. **De verdeelsleutel voor het primaire proces en de overhead**
  - a. aantal inwoners
  - b. herijken naar 2017
2. **Maatwerk- en specifieke afspraken (stadstoezicht, civiel, vastgoedbeheer en backoffice sociaal domein)**
  - a. periodiek herijken o.b.v. feitelijke beslag van beide gemeenten op ambtelijke capaciteit
  - b. specifieke aandacht voor backoffice sociaal domein
  - c. eerste herijking eind 2018 ten behoeve van de verdeelsleutel 2019
3. **De verdeelsleutel voor de regietaken binnen het primaire proces**

Bestuurlijke “deal” maken voor 2018. Uitkomsten laten liggen binnen onderstaande bandbreedte:

  - a. 2/3 van de kosten via de algemene verdeelsleutel, 1/3 van de kosten gelijk verdeeld
  - b. 1/3 van de kosten via de algemene verdeelsleutel, 2/3 van de kosten gelijk verdeeld

**Financiële effecten van het voorstel over de verdeelsleutel**

Allereerst moet worden vastgesteld dat helaas geen enkele verdeelsleutel leidt tot verlaging van de kosten. Het gaat – letterlijk – over de verdeling van de kosten.

Op basis van de geschetste logica en het gehanteerde voorstel is het van belang inzicht te hebben in de financiële gevolgen van een eventuele herverdeling van de kosten. In praktische zin gaat

het over twee veranderingen. Een faire en redelijke actualisatie naar 2017 plus de tweelaags structuur brengen naar drie compartimenten, waarbij bij het nieuwe compartiment “regietaken” een bandbreedte is aangegeven.

In de volgende tabel maken we allereerst inzichtelijk wat de effecten zijn van de actualisatie van de cijfers naar het inwoneraantal 2017:

MUTATIES O.B.V. ACTUALISATIE AANTAL INWONERS	IJSSELSTEIN	MONTFOORT	IJSSELSTEIN	MONTFOORT
Verdeling o.b.v. inwonersaantallen 2012	€ 10.056	€ 4.009	71,50%	28,50%
Verdeling o.b.v. inwonersaantallen 2017	-€ 37	€ 37	-0,26%	0,26%
Nieuwe bedragen	€ 10.019	€ 4.046	71,24%	28,76%

Bij toepassing van het derde compartiment (regietaken) op de wijze dat 1/3 van de regietaken op basis van 50/50 worden berekend, ontstaat de ondergrens van de bandbreedte:

BANDBREEDTE VERDEELSLEUTEL	IJSSELSTEIN	MONTFOORT	IJSSELSTEIN	MONTFOORT
geactualiseerde toepassing verdeelsleutel	€ 10.019	€ 4.046	71,24%	28,76%
effect 2/3 regie verdeelsleutel; 1/3 op basis van 50/50	-€ 214	€ 214	-1,52%	1,52%
Ondergrens bandbreedte	€ 9.805	€ 4.260	69,72%	30,28%

Bij toepassing van het derde compartiment (regietaken) op de wijze dat 2/3 van de regietaken op basis van 50/50 worden berekend, ontstaat de bovengrens van de bandbreedte:

BANDBREEDTE VERDEELSLEUTEL	IJSSELSTEIN	MONTFOORT	IJSSELSTEIN	MONTFOORT
Nieuwe bedragen	€ 10.019	€ 4.046	71,24%	28,76%
effect 1/3 regie verdeelsleutel; 2/3 op basis van 50/50	-€ 427	€ 427	-3,04%	3,04%
Bovengrens bandbreedte	€ 9.592	€ 4.473	68,20%	31,80%

De bandbreedte, waarover de colleges een “deal” moeten sluiten, uitgaande van dat een actualisatie van de inwonersaantallen, varieert tussen de onder- en bovengrens tussen: 1,52% tot 3,04% (bedragen: € 214.000 tot € 427.000).

**7.6 Afwegingen verbonden aan een gedragen oplossing**

De verdeelsleutelsystematiek is een belangrijk onderdeel van de bredere discussie omtrent (de toekomst van) UW Samenwerking. Uiteraard zal de keuze voor een regionale oriëntatie op West of Oost, alsmede de keuze omtrent het scenario ‘Doorknippen’ dan wel ‘Doorpakken’, de context bepalen waarbinnen de gekozen verdeelsystematiek wordt geplaatst.

Vastgelegd is dat per 1 januari 2018 gewerkt moet worden met een geactualiseerde verdeelsleutel. Om vooruitgang op dit dossier te bewerkstelligen, is het van belang dat voor die tijd bestuurlijke overeenstemming wordt bereikt over de nieuwe verdeelsleutel (binnen de aangegeven bandbreedte) en dat de verdeelsleutel binnen het AB van UW Samenwerking wordt vastgesteld. Hiermee worden de kaders van de toekomstige discussie bepaald. De goedkeuring vanuit beide colleges voor een verdeelsleutel geldend voor 2018 moet dan bij voorkeur vóór 20 december 2017, doch uiterlijk 31 januari 2018, zijn gerealiseerd. Het is daarnaast wenselijk dat in november 2018 een lichte toets op de werking van de verdeelsleutel wordt gedaan voorafgaand aan de vaststelling voor 2019.





# Conclusies en aanbevelingen

## Hoofdstuk 8



### 8.1 Een besluit met impact en strategische waarde

De gemeenteraad wenst op 20 december 2017 een beslissing te nemen over de toekomst van UW Samenwerking. De raad is voornemens deze beslissing te nemen op basis van een keuze tussen twee scenario's, namelijk tussen het scenario "Doorpakken" en het scenario "Doorknippen".

Een duidelijk besluit is bijzonder gewenst. Een half besluit of een besluit zonder er consequenties aan te verbinden in bijvoorbeeld financiële zin (vrijgeven budgetten) leidt automatisch tot de minst gewenste variant van "Doormodderen". Bovendien is halfslachtigheid in strijd met de gevoelde verantwoordelijkheid voor het personeel van UW Samenwerking.

De afgelopen jaren zijn gekenmerkt door halve keuzes. Zowel in het creëren van een professionele organisatie als in de politiek-bestuurlijke sturing. Na het besluit tot vorming van een ambtelijke fusie-organisatie is onvoldoende (financiële) ruimte gecreëerd voor de vorming van een adequate organisatie, de standaardisatie, synchronisatie en harmonisatie is niet tot stand gebracht, de politiek is teveel op afstand gebleven, bestuurders zijn te dicht op de organisatie gaan zitten en er is gekozen voor een procesmatige sturing en niet voor één organisatie- en besturingsmodel.

Dat nu heldere keuzes voorliggen is daarom verstandig. De te maken keuze moet volgens ons gepaard gaan met een keuze voor governance, operationalisatie en borging. Alleen dan is een te nemen besluit effectief.

Het besluit heeft een grote impact. Financieel, voor de relaties in de regio en voor de bestuurskracht van beide gemeenten. In dit slothoofdstuk nemen we u mee in de overwegingen, trekken we conclusies en geven u tot slot een aantal adviezen en aanbevelingen.

### 8.2 Overwegingen

#### *Context van grote urgentie en naderende verkiezingen*

- De gemeenteraad van IJsselstein heeft zichzelf opgelegd op 20 december 2017 een beslissing te nemen over de toekomst van UW Samenwerking;
- Deze urgentie is ingegeven vanuit de krachtige betrokkenheid en grote verantwoordelijkheid die de gemeenteraad voelt voor UW Samenwerking en de belangen van de gemeenschap van IJsselstein;

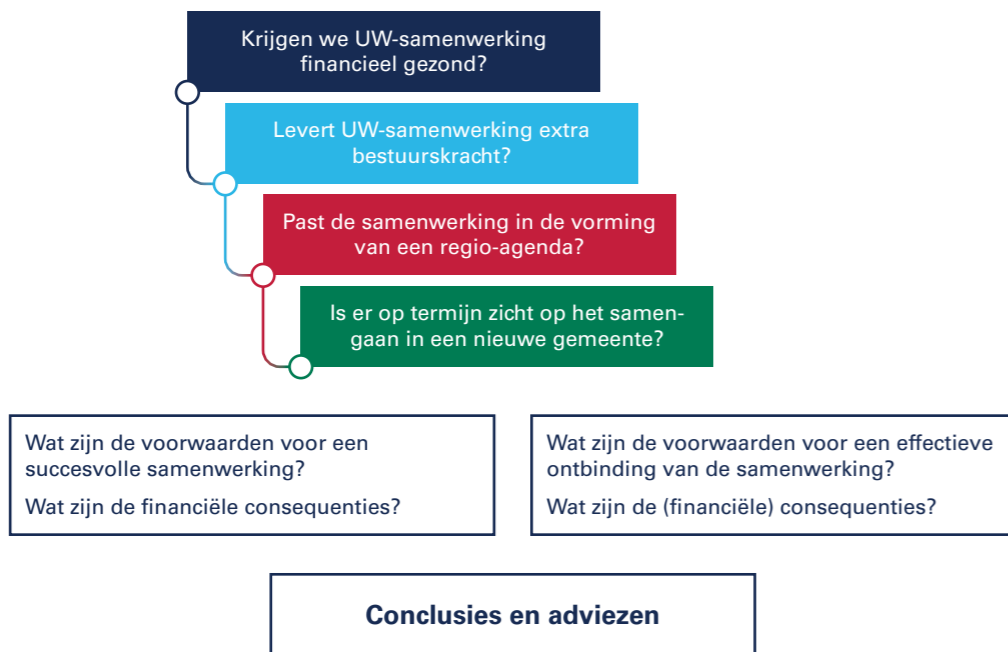
- De financiële tegenvallers, de gebrekkige sturing op en de tegenvallende resultaten van UW Samenwerking zijn hier aanleiding toe;
- Doorgaan op deze wijze is voor alle fracties in de gemeenteraad een niet begaanbaar pad. In de wandelgangen is dit pad veelal aangeduid met “doormodderen”. Anders gezegd: “Niets doen is geen optie”.
- De beslissing op 20 december geschiedt in de wetenschap dat UW Samenwerking geen project van IJsselstein is, maar een gezamenlijke activiteit die met een partner - de gemeente Montfoort - is aangegaan. Ook hier voelt de gemeenteraad vanzelfsprekend een verantwoordelijkheid in. En de gemeenteraad beseft dat verbeterplannen alleen met steun van deze partner kans van slagen hebben;
- Tot slot vindt de beslissing plaats in een periode die voorbereidend is aan verkiezingen. Wetende dat de gemeenteraad een politiek orgaan is, vraagt de beslissing vooral een zakelijke benadering, vanwege het grote financiële belang, de samenwerking met Montfoort, het bestuur;
- Voorliggend rapport is in lijn met bovenstaande urgentie en in uitstekende samenwerking met en sturing door een klankbordgroep onder bijzonder grote tijdsdruk tot stand gebracht.

**Samenwerking colleges Montfoort en IJsselstein**

- De samenwerking met de colleges van Montfoort en IJsselstein is functioneel en constructief geweest;
- De colleges hebben in grote mate bijdrages geleverd die het welslagen van deze opdracht onder de geschetste tijdsdruk ondersteund hebben;
- De colleges hebben zich ook unaniem uitgesproken voor steun aan maatregelen die gekoppeld zijn aan de meegegeven vijf criteria (het boodschappenlijstje) door de gemeenteraad van IJsselstein;
- De leden van beide colleges hebben als vertrekpunt het scenario “Doorpakken” en willen dit ook absoluut tot een succes maken. Dit vertrekpunt is in lijn met de opvattingen van het MT en de OR van UW Samenwerking;
- Zij hechten er aan dit scenario te koppelen aan een richtinggevend onderzoek naar oriëntatie en bestuurlijke toekomst.

**Afwegingskader**

- In de ordening van het stelsel van overwegingen is het afwegingskader leidend.



**Krijgen we UW Samenwerking financieel gezond?**

- Allereerst is het goed om te duiden dat de huidige financiële tegenvallers deels historische missers zijn geweest. Het niet of onvoldoende opnemen van transitiekosten, gecombineerd met een taakstelling en een te onduidelijk bestuurs- en organisatie-model van UW Samenwerking, hebben het fundament onder een succesvolle samenwerking sterk uitgehold en verzwakt. Dit – samen met het te laat rapporteren van tegenvallers – maakt nu de huidige crisis vanuit financieel perspectief diep;
- Zonder krachtig ingrijpen is UW Samenwerking niet gezond te krijgen. Op de huidige voet door blijven gaan biedt geen soelaas;
- In het scenario “Doorpakken” zijn krachtige interventies opgenomen die zowel binnen UW Samenwerking als in de besturing (governance) van UW Samenwerking belangrijke bijdrages leveren om beter in control te geraken, adequate rapportages te produceren, meer geharmoniseerd en volledig gestandaardiseerd te werken en meer vanuit een zuivere rolopvatting de sturing tot stand te brengen;
- Met deze interventies is het mogelijk en realistisch dat UW Samenwerking financieel gezond te krijgen is. Het krachtig volgen van vorderingen op dit vlak, alsmede de directie sturend te laten zijn in de operationalisering van verbeterplannen, kaderen de vooruitgang;
- Optimalisatie van de samenwerking heeft bij een ambtelijke fusie altijd grenzen. Het model blijft in de werking een suboptimaal element in zich hebben van het bedienen van twee (of meer) colleges met een eigen lokaal georiënteerde gemeenteraad. Met maatregelen die ingaan op harmonisatie en standaardisatie en met een passende governance kan de grens verder weggelegd worden.

**Levert UW Samenwerking extra bestuurskracht?**

- Over de effecten van UW Samenwerking op de gemeente IJsselstein is een uitgebreid rapport van Berenschot verschenen. Deze is toegelicht op 19 oktober 2017 in de gemeenteraad van IJsselstein en op 10 oktober in Montfoort;
- UW Samenwerking heeft de bestuurskracht niet versterkt en op onderdelen verzwakt.
- Overigens kan dit effect voor de gemeente Montfoort anders zijn. Dit is niet onderzocht;

- Tegelijkertijd ligt in de titel van het bestuurskrachtonderzoek “IJsselstein: bestuurskrachtig kwetsbaar met veel potentieel” ook besloten dat er veel te optimaliseren is;
- Ook hierin gaan interne verbetertrajecten binnen UW Samenwerking hand in hand met maatregelen rond harmonisatie en standaardisatie en aanscherpingen en verbeteringen in de governance;
- Bij het doorvoeren van de maatregelen zoals genoemd in dit rapport neemt de bestuurskracht (scenario “Doorpakken”) sterk toe. Vanzelfsprekend voor beide gemeenten, dus Montfoort en ook voor IJsselstein. Het is aannemelijk dat de bestuurskracht voor Montfoort ruimschoots het niveau bij een eigen ambtelijke organisatie overtreft en dat voor IJsselstein de bestuurskracht beter wordt dan bij een eigen organisatie. Enigszins voor de lokale vraagstukken en in behoorlijke mate voor regionale vraagstukken en ook de regionale positie.

**Past de samenwerking in de vorming van een regio-agenda?**

- Allereerst is een regio-agenda en de daarmee gepaard gaande harmonisatie van beleid bijzonder belangrijk voor het effectief verbeteren van de prestaties van UW Samenwerking;
- UW Samenwerking is alleen dan verregaand te optimaliseren indien de bestuurlijke oriëntatie (ontwikkelrichting van de bestuurlijke toekomst) van beide gemeenten gelijkgericht is. Dat betekent dat in de bestuurlijke oriëntatie Montfoort en IJsselstein partners zijn, de samenwerking verder intensiveren of uitbreiden of opgaan in een nieuw te vormen gemeente;
- Bij een gelijkgerichte bestuurlijke oriëntatie is een ontvlechting niet logisch;
- Bij een bestuurlijke oriëntatie van beide gemeenten, die niet gelijkgericht is, is een ontvlechting of defusie van UW Samenwerking (op termijn) goed voorstelbaar;
- Indien er sprake is van het ontbreken van de bedoelde gelijkgerichtheid, dan is verregaande optimalisatie niet mogelijk;
- Andersom kán UW Samenwerking vooral van waarde zijn voor een regio-agenda indien de bestuurlijke oriëntatie van de gemeente Montfoort en de gemeente IJsselstein gelijkgericht is;

- Bij gelijkgerichtheid ontstaat op belangrijke beleids- onderwerpen ook een gelijkgerichtheid en daarmee synergie binnen de ambtelijke organisatie van UW Samenwerking;
- Zo ontstaat ambtelijke kracht die de regio kan helpen belangrijke bovenlokale of regionale issues aan te gaan of op te lossen;
- Het nu reeds agenderen door Montfoort en IJsselstein van een onderzoek in de tweede helft van 2018 (gelijktijdig en gelijksoortig) naar de oriëntatie en gerichtheid van de bestuurlijke toekomst is bijzonder essentieel;
- Een richtinggevend onderzoek naar de oriëntatie en de bestuurlijke toekomst brengt in beeld wat het gebied en de gemeenschap is waar het handelen van de gemeente moet neer slaan en welke vormen van samenwerking daar het meest effectief in zijn.

#### Is er op termijn zicht op het samengaan in een nieuwe gemeente?

- In de opdracht aan de procesregisseur is deze vraag niet meegegeven;
- Het is op dit moment ook niet opportuun om daarover te spreken. Het kan immers belemmerend en versluisend werken in relatie tot het belangrijke besluit dat op 20 december door de gemeenteraad genomen moet worden;
- Op termijn is voor UW Samenwerking echter een gelijkgerichte oriëntatie van Montfoort en IJsselstein essentieel;
- Het nu reeds agenderen door Montfoort en IJsselstein van een onderzoek naar de oriëntatie en gerichtheid van de bestuurlijke toekomst is daarom bijzonder essentieel;
- Het is nu niet aan de orde om over de vorm van verregaande samenwerking te spreken. Het onderzoeken van mogelijkheden van verregaande samenwerkingsvormen is voor IJsselstein alleen zinvol bij een "West"-oriëntatie;
- Het is de procesregisseur opgevallen dat er grote bereidheid is bij de huidige colleges om het richtinggevend onderzoek naar oriëntatie en bestuurlijke toekomst uit te (leten) voeren.
- Tot slot is een mogelijke herindeling vanuit de ambtelijke organisatie de meest wenselijke vorm van samenwerking. Niet alleen voortkomend vanuit bedrijfsmatige overwegingen, maar ook gedragen en gesteund door de leiding en de ondernemingsraad van UW Samenwerking.

#### Wat zijn de voorwaarden voor een succesvolle samenwerking?

- Het vertrekpunt zijn de vijf criteria die de gemeenteraad van IJsselstein aan de procesregisseur heeft meegegeven;
- Geoperationaliseerd is succes af te dwingen langs drie hoofdlijnen. Deze komen uitgebreid in de conclusies aan de orde;
- Centraal staat de optimalisatie van UW Samenwerking, waarbij het activiteitenplan (verbeterplan) binnen UW Samenwerking en de aanscherping van de governance de twee belangrijkste elementen zijn;
- Deze optimalisatie moet ingebed zijn in een gelijkgerichte oriëntatie en bestuurlijke toekomst van IJsselstein en Montfoort enerzijds en een fair en acceptabel financieel tussen de twee partners anderzijds.

#### Wat zijn de voorwaarden voor een effectieve ontbinding van de samenwerking?

- Het eerste is leren van de start van UW Samenwerking;
- Dus maak een gedetailleerd en kwalitatief hoogwaardig defusieplan;
- Stel het benodigde geld voor de ontvlechting ter beschikking;
- Zorg dat de reguliere organisatie zoveel mogelijk ontlast wordt van het defusieproces;
- Richt een professionele defusie-projectorganisatie in;
- Werk met goede rapportages en reële verwachtingen;
- En vooral: werk politiek en bestuurlijk als Montfoort en IJsselstein nauw en resultaatgericht met elkaar samen.

### 8.3 Conclusies

De raad heeft in de opdracht aan de procesregisseur de wens uitgesproken om nog in 2017 nadrukkelijk de haalbaarheid en realiteitszin te laten onderzoeken van de aanbevelingen en aanvullende eisen die in de beide rapportages zijn gesteld. Het gaat hierbij om de volgende punten:

- Herstellen relatie (vertrouwen en gezamenlijkheid);
- Harmonisatie bestuurlijke prioriteiten/ambities en aansturing;
- Harmonisatie ambtelijke sturing: regiemodel;
- Harmonisatie en standaardisatie processen en dienstverlening;
- Transparantie en monitoring van prestaties, strakkere sturing op vraag en aanbod.

Eind november is door de klankbordgroep het verzoek aan de procesregisseur gesteld om aanvullend op de opdracht ook gerichte aandacht te geven aan de financiële positie van beide gemeenten en UW Samenwerking, evenals aan de verdeelsleutel.

Met de kanttekening dat het tijdsbeslag kort is geweest, hebben we beide elementen in dit onderzoek een plaats kunnen geven.

Mede op basis van deze verbreding van het onderzoek zijn de conclusies uit dit onderzoek te verdelen over drie clusters van aandachtsvelden. In de volgende figuur zijn deze gevisualiseerd:



Centraal staat dat het functioneren van UW Samenwerking wordt verbeterd en geoptimaliseerd. Echter, deze optimalisatie is geplaatst in de context van een bestuurlijke oriëntatie en dient een vertaling te krijgen naar een fair en aanvaardbaar financieel arrangement. De bestuurlijke oriëntatie bepaalt in hoge mate of de wel of niet geoptimaliseerde samenwerking überhaupt logisch en zinvol in te zetten is. Het financieel arrangement moet het comfort aan beide gemeenten geven dat de lusten van de samenwerking worden geoptimaliseerd, maar dat de lasten evenredig en fair worden verdeeld.

#### Bestuurlijke oriëntatie

- De gemeenten IJsselstein en Montfoort spreken uit om – voorafgaande aan de verkiezingen – reeds te besluiten dat er een onafhankelijk onderzoek zal plaatsvinden in 2018 naar de oriëntatie en de richting van de bestuurlijke toekomst. In deze onderzoeken worden de gemeenschappen actief betrokken. De onderzoeken vinden plaats nadat er een nieuwe gemeenteraad gevormd is en zullen nog in 2018 leiden tot besluit van de twee gemeenteraden. De methodische gelijke onderzoeken vinden gelijktijdig plaats.



#### Optimaliseren UW Samenwerking

- De twee colleges hebben in aanwezigheid van de procesregisseur onafhankelijk van elkaar en in aanwezigheid van elkaar uitgesproken dat zij alle maatregelen in het kader van harmonisatie, standaardisatie en synchronisatie van harte ondersteunen;
- Ook de ambtelijke top en de ondernemingsraad onderschrijven de wens tot optimalisatie en ondersteunen de noodzaak van het voldoen aan de vijf criteria;
- De OR heeft in een brief en een persoonlijk gesprek het belang van krachtige keuzes verbonden aan het belang van de motivatie en professionele groei van het personeel. Ook het MT heeft dit middels een brief benadrukt;
- Het aangescherpte activiteitenplan (verbeterplan) van de directie van UW Samenwerking wordt door Berenschot beoordeeld als logisch, passend, ambitieus en tegelijkertijd realistisch;
- Het verbeterplan richt zich primair op resultaten in 2018 kent een drietal hoofdonderwerpen, te weten:
  - Topstructuur en sturing
    - De (top) structuur kent in hoofdlijn drie niveaus, te weten een bestuur, een directieraad met twee gemeentesecretarissen/directeurs die namens de colleges opdrachtgever zijn en een opdracht nemende, operationeel directeur en circa acht teamleiders.
      - Een eenduidige bestuurlijke aansturing van de UW-organisatie door een bestuur, de zogenaamde bedrijfsvoering GR.
      - Een directiemodel met een aparte, operationeel directeur voor UW Samenwerking die verantwoordelijk is voor de dagelijkse aansturing van de organisatie en twee gemeentesecretarissen/directeurs die namens de colleges opdrachtgever zijn van de operationeel directeur.
      - De gemeentesecretarissen/directeurs en de operationeel directeur vormen samen de directieraad.
    - Het aanstellen van een onafhankelijke concern-controller die bewaakt of de belangrijke bedrijfsvoeringsprocessen goed en adequaat zijn ingericht. Er wordt een systeem ingericht waarbij voor het management en bestuur continue overzicht is met betrekking tot de belangrijkste bedrijfsvoeringsinformatie.

- i Het dominante organisatie- en besturingsmodel voor UW Samenwerking zal het model van de regio-organisatie zijn.
- b. Verbeteren financiële functie  
Naast het verbeteren en versterken van de (top) structuur is de noodzaak om op korte termijn de financiële functie te versterken. UW Samenwerking en de beide gemeenten IJsselstein en Montfoort moeten zo spoedig mogelijk financieel in control zijn.
- Het aanstellen van een concerncontroller. De werving hiervoor is gestart.
  - De eerste kerntaak voor de concerncontroller is het inrichten van een dashboard voor het management van UW Samenwerking waarbij zaken als budget, verlof en verzuim wekelijks inzichtelijk worden. Op basis hiervan maken we een maandelijkse rapportage voor het bestuur van UW. Ook is het de taak van de concerncontroller om alle opmerkingen van de accountant op te pakken en van structurele oplossingen te voorzien.
  - Het aantrekken van een aantal externe financiële medewerkers om het jaarrekening-proces te ondersteunen. Hiermee maken wij tijd vrij voor de eigen medewerkers om de werkwijze aan te verbeteren en de financiële functie te versterken.
  - Het opstellen van een nieuwe budgethouderregeling en opleidingsprogramma voor budgethouders.
- c. Projectplan procesverbetering is in januari 2018 gereed. De volgende procesverbeteringen maken deel uit van het projectplan: ICT, Archief, Mozard, aanschaf van een bestuurlijke besluitvormingsmodule en migratie van de websites naar één platform en één inrichting.
- De twee gemeenten stellen een regio-agenda op. Deze regio-agenda bevat een drie- of viertal thema's die gezamenlijk worden opgepakt. De portefeuillehouders zijn hiervoor aan zet;
  - De thema's op de regio-agenda gaan over bovenlokale of regionale thema's en leiden tot harmonisatie op de daaraan verbonden beleidsvelden;
  - De gebiedsagenda krijgt vorm op de schaal IJsselstein – Montfoort, tenzij vanuit de Lopikerwaard de wens is om, zonder tempoverlies, aan te sluiten.
  - De twee gemeenteraden vaardigen ieder drie leden af die gezamenlijk een regieteam vormen. Het regieteam stimuleert samenwerking tussen beide gemeenten, alsmede standaardisatie, synchronisatie en harmonisatie;
  - Ten behoeve van het vergroten van de samenhang tussen beide gemeenten op inhoud en in dynamiek en het bewaken of voldoende voortgang wordt gemaakt, wordt een Bestuurlijk Platform ingericht. In dit platform hebben de colleges zitting. Zij komen vier keer per jaar bijeen;
  - Tot slot wordt per 1 juni 2018 een regieteam gevormd waarin drie raadsleden uit beide gemeenten zitting hebben. Het regieteam neemt initiatieven om verdere harmonisatie en standaardisatie te stimuleren en om energie en dynamiek te creëren in de samenwerking. Dit laatste doen ze in samenwerking met het Bestuurlijk Platform. Voorbeelden van energie en dynamiek zijn burgemeesterwissels, een regioday met maatschappelijke partners en een leergang voor politici, bestuurders en topambtenaren;
  - Tot 1 juni 2018 is er een overgangsregime. Tot de verkiezingen vormen de twee klankbordgroepen van Montfoort en IJsselstein een voorloper van het regieteam. De burgemeesters van beide gemeenten vormen samen met de portefeuillehouders tot de vorming van nieuwe colleges een voorbereidend Bestuurlijk Platform.

#### Governance

- De beschreven governance start op 1 juni 2018;
- De governance heeft een inhoudelijke basis met een gemeenschappelijke, ruimtelijke visie op het gebied van IJsselstein en Montfoort (en mogelijk de gehele Lopikerwaard);
- Bij alle governance-voorstellen blijven de twee gemeenteraden in positie. Zij hebben altijd het laatste woord;

#### Financieel arrangement:

- Gemeente IJsselstein: de ontwikkeling van het saldo van de begroting geeft enige zorg en niet uit te sluiten is dat komend jaar maatregelen voorbereid dienen te worden om te zorgen dat de begroting van de gemeente reëel en structureel sluitend blijft;
- Gemeente IJsselstein: het saldo van de algemene reserve is op dit moment voldoende, maar bij een toename van

risico's en/of incidentele tegenvallers is het noodzakelijk om óf het financieel beleid te herzien (verlagen van de factor weerstandvermogen) óf om maatregelen te treffen om de algemene reserve te versterken;

- Gemeente Montfoort: de gemeente heeft een meerjarig, financieel gezond beeld, waarmee enige ruimte beschikbaar is om tegenvallers op te vangen;
- Gemeente Montfoort: concluderend kan gesteld worden dat de algemene reserve de komende tijd versterkt wordt, hetgeen een gewenste ontwikkeling is om incidentele tegenvallers op te kunnen vangen;
- UW Samenwerking: de organisatie werd geconfronteerd met een grote financiële taakstelling die niet gerealiseerd en dus teruggedraaid moest worden. Daarnaast zijn de lasten als gevolg van de hogere verwachte en benodigde personele bezetting structureel toegenomen;
- Het aanbrengen van een relatie tussen financiële positie en verdeelsleutel is ongewenst en tevens niet relevant. De financiële positie geeft aan hoe de gemeenten er nu voorstaan. De verdeelsleutel moet -los van de financiële situatie- een faire verdeling van de kosten van een gemeenschappelijke activiteit te zien geven;
- De verdeelsleutel wordt vanaf 2018 gebaseerd op drie compartimenten: het primair proces en de overhead (1), specifieke en maatwerkafspraken (2) en regietaken (3);
- Het primaire proces wordt verrekend op basis van de huidige geactualiseerde verdeelsleutel (correctie inwoners-aantallen 2017);
- Voor specifieke en/of maatwerkafspraken blijven de huidige afspraken gelden. Deze worden echter eind 2018 getoetst en geactualiseerd voor de in 2019 geldende verdeelsleutel;
- Voor regietaken is een bandbreedte overeengekomen. De ondergrens van de bandbreedte wordt gevormd door 2/3 volgens de reguliere geactualiseerde verdeelsleutel en 1/3 op basis van een 50/50-verdeling. De bovengrens van de bandbreedte wordt gevormd door 1/3 volgens de reguliere geactualiseerde verdeelsleutel en 2/3 op basis van een 50/50-verdeling;
- De portefeuillehouders van UW Samenwerking sluiten bij voorkeur voor 20 december a.s., maar uiterlijk op 31 januari

2018, een "deal" over de verdeelsleutel op basis van de verdeelsleutel voor regietaken binnen de aangegeven bandbreedte. Deze verdeelsleutel zal in 2018 gehanteerd worden.

#### Borgen en informatievoorziening

Het borgen van het transformeren van plannen naar betekenisvolle resultaten is belangrijk om vertrouwen te krijgen in de belangrijkste stakeholders en vooral om vertrouwen te krijgen in een verbetering van de prestaties van de samenwerking.

De borging krijgt handen en voeten in de beschreven governance. De governance borgt ontmoeting en samen verantwoordelijkheid nemen. De borging wordt ook zichtbaar in de rapportages die maandelijks verschijnen over de financiële situatie en eens per kwartaal beschikbaar zijn over de voortgang van alle elementen die in voorliggend voorstel zijn beschreven. Dus ingaand op de ruimtelijke visie, de regio-agenda, de governance, het ambtelijk verbeterplan en de financiën.

Hierna geven we een overzicht welke belangrijke resultaten in welk kwartaal te verwachten zijn. Deze resultaten worden in januari 2018 nader gepreciseerd.

ONDERWERP	RESULTAAT (EERSTE KWARTAAL 2018)
<b>Ruimtelijke visie</b>	1. Bepalen deelnemende gemeenten 2. Vormgeving uitvraag extern ondersteuning
<b>Regio-agenda</b>	3. Keuze door colleges van 3 à 4 thema's 4. Bekrachtiging in "oude" gemeenteraden
<b>Governance</b>	5. Overgangsregime met gecombineerde klankbordgroep (voorloper regieteam) 6. Vorming voorbereidend Bestuurlijk Platform bestaande uit de twee burgemeesters en de twee portefeuillehouders UW Samenwerking 7. Studie naar versimpeling GR-besturing UW Samenwerking
<b>Ambtelijk verbeterplan</b>	8. Alleen e-mailadressen van UW Samenwerking 9. Inrichten topstructuur 10. Introductie Budgethoudersregeling 11. Benoemen concerncontroller 12. Start maandelijkse financiële rapportage
<b>Financiën</b>	13. Vaststellen verdeelsleutel

ONDERWERP	RESULTAAT (TWEDE KWARTAAL 2018)
<b>Ruimtelijke visie</b>	14. Start onderzoek
<b>Regio-agenda</b>	15. Ambtelijke voorbereiding thema's en actieprogramma's
<b>Governance</b>	16. Start per 1 juni van regieteam en Bestuurlijk Platform
<b>Ambtelijk verbeterplan</b>	17. Start nieuwe organisatie met vernieuwde topstructuur 18. Start operationele kwartaalrapportage UW Samenwerking 19. Meerjarenbegroting ICT 20. Introductie bestuurlijk besluitvormingssysteem
<b>Financiën</b>	21. Vaststellen verdeelsleutel 2018

ONDERWERP	RESULTAAT (DERDE KWARTAAL 2018)
<b>Ruimtelijke visie</b>	22. Bespreking resultaten in college en raad 23. Parallele besluitvorming in raden
<b>Regio-agenda</b>	24. Start portefeuillehoudersoverleggen 25. Concretisering thema's 26. Vertaling naar actieprogramma's
<b>Governance</b>	27. Planvorming bij regieteam en Bestuurlijk Platform
<b>Ambtelijk verbeterplan</b>	28. Werken volgens één besturings- en organisatiemodel: regie-organisatie

ONDERWERP	RESULTAAT (VIERDE KWARTAAL 2018)
<b>Ruimtelijke visie</b>	29. Ruimtelijke visie als kader voor actieprogramma's (thema's regio-agenda)
<b>Regio-agenda</b>	30. Vaststellen actieprogramma's in raden
<b>Governance</b>	31. Uitvoeren burgemeesterswissel
<b>Ambtelijk verbeterplan</b>	32. Toekomstvast Mozard operationeel 33. Vaststellen migratieplan naar één platform en inrichting websites 34. Synchroniseren van alle (interne) cycli (HRM, financiën, P&C, etc) binnen UW Samenwerking
<b>Financiën</b>	35. Herijking verdeelsleutel t.b.v. 2019

### Het alternatief "Doorknippen"

Onder strikte voorwaarden en met een goede governance is UW Samenwerking succesvol te maken. Er kunnen echter twee aanleidingen zijn om niet te kiezen voor het scenario "Doorpakken" en daarmee als logisch gevolg te kiezen voor "Doorknippen". Deze aanleidingen kunnen zijn:

- Het richtinggevend onderzoek naar oriëntatie en bestuurlijke toekomst laat in november 2018 zien dat de toekomst in het oosten ligt. Een samenwerking op langere termijn met Montfoort past uiteindelijk niet in dat perspectief.
- Er is - ondanks alles - onvoldoende vertrouwen in de samenwerking met Montfoort en/of de (uitvoering van) voorgestelde maatregelen.

Indien het scenario "Doorknippen" in werking gesteld wordt, ontstaat - net als bij "Doorpakken" - een forse projectmatige inspanning. Belangrijke elementen in de aanpak zijn bij een keuze voor opsplitsing op 20 december 2017:

- Formeel opzeggen van de samenwerking door het college van IJsselstein (de opsplitsing kan zijn beslag krijgen per 1 januari 2020);
- Defusieplan opstellen (eerste halfjaar van 2018);
- Sociaal Plan opstellen (derde kwartaal 2018);
- Advies van de OR (derde kwartaal 2018);
- Besluitvorming door de twee gemeenten (derde kwartaal 2018);
- Uitwerking defusieplan en voorbereiding defusie (van 1 oktober 2018 tot en met 31 december 2019);
- Feitelijke defusie (per 1 januari 2020).

De kosten van een defusie zullen naar verwachting tussen de € 3 miljoen en € 5 miljoen bedragen.

Belangrijke succesfactor is het zoveel mogelijk ontlasten van de dagelijkse leiding, zodat deze zich richten op het veiligstellen van het bedienen van colleges en gemeenschappen. Een separate projectorganisatie dient het proces zorgvuldig en professioneel ter hand te nemen.

Ook hier dient een uitgebreide borging van alle stappen en resultaten van het defusieplan nauwgezet gevolgd te worden.

## 8.4 Aanbevelingen

De procesregisseur geeft de gemeenteraad van IJsselstein de volgende aanbevelingen mee:

### Hoofdadvies

- A** De maatschappelijke vraagstukken (ambities, opgaven en uitdagingen) en daarmee het belang van gemeenschap en gebied vertrekpunt in en ijkpunt van het denken
- B** De gemeenteraad van IJsselstein acht het noodzakelijk dat in 2018 een richtinggevend besluit wordt genomen over de oriëntatie en bestuurlijke toekomst van IJsselstein
- C** De gemeenteraad acht het wenselijk dat Montfoort zicht ook uitspreekt over de oriëntatie en bestuurlijke toekomst in 2018
- D** De gemeenteraad neem een helder besluit over de twee scenario's "Doorpakken" en "Doorknippen"
- E** De gemeentesecretaris geeft het college de opdracht om o.b.v. het besluit (D) direct over te gaan tot de inrichting van de organisatie en governance, behorend bij het gekozen scenario

### Ondersteunende adviezen

- F** De klankbordgroep wordt gecontinueerd en krijgt als taak om samen met de klankbordgroep van Montfoort procesmatig de voortgang van de realisatie van de hoofdaanbevelingen tot de verkiezingen te begeleiden
- G** De gemeenschap wordt geïnformeerd over het genomen besluit en krijgt inzicht in de vervolgstappen die gemaakt gaan worden.
- H** Het college en de raad van Montfoort worden geïnformeerd over het besluit. De partners Montfoort en IJsselstein vertalen de besluitvorming naar een gezamenlijke aanpak.
- I** De provincie Utrecht en omliggende gemeenten worden geïnformeerd over het besluit en de voorgenomen vervolgstappen.

## Bijlage 1 – Berekening defusiekosten

### Projectbegroting ontvlechting UW samenwerking

N.B. Eerste indicatie van de kostencategorieën + bedragen; nadere analyse nodig

PERSONEEL	KOSTEN (EXCL. BTW)		TOELICHTING				
Ondersteuning P&O	€ 150.000		Begeleiding plaatsingsprocedure				
Extra kosten OR'en	€ 50.000		Deze kosten hebben betrekking op opleidingskosten, ondersteuning en begeleiding (2 dagen opleiding, een dagje op de hei en beperkte begeleiding/ extern advies. Dit is exclusief ambtelijke ondersteuning. We gaan er vanuit dat die door UW samenwerking wordt geleverd.				
Kosten plaatsingscommissie (externe leden, zoals van de vakbond etc.)	€ 50.000		Vergoeding vergaderingen etc. externe leden, zoals van de vakbond etc.				
Functiewaardering	€ 37.500		We berekenen deze post als volgt: aantal nieuwe functies = circa 200 fte/ 4 = 50 functies. Waarderen kost 0,5 dag tegen een tarief van €1.500.	€ 37.500			
Extra opleidingskosten personeel	€ 150.000	1%	We gaan voor deze post uit van 1% opslag op de personele kosten.				
Personele frictiekosten bovenformatief personeel	PM						
Personele frictiekosten hogere inschaling (mismatch huidige - nieuwe inschaling)	PM						
Kosten sociaal plan	PM						
<b>Totaal personeel</b>	<b>€ 437.500</b>						
PROJECTORGANISATIE			TARIEF PER DAG	AANTAL	DAGEN IN WEEK	AANTAL WEKEN	
Externe inhuur projectondersteuning (projectleider, projectcoördinator, experts)	€ 400.000		€ 1.250	2	2,5	70	
Externe inhuur vrijspelen sleutelspelers	€ 560.000		€ 800	4	2,5	70	
<b>Totaal kosten projectleiding</b>	<b>€ 960.000</b>						
APPLICATIES/ PROCESSEN/ AUTOMATISERING			TOELICHTING				
Conversiekosten (splitsen) naar twee verschillende applicatieomgevingen (o.a. Mozard en Financien)	€ 750.000		Bedrag mede afhankelijk van aantal proefconversies en wijze waarop historie wordt meegenomen				
Kosten (her)inrichting applicatie(s) (met name Mozard en Financien)	€ 200.000		Externe inhuur implementatie ontvlechting applicaties: technische inrichting (o.a. koppelingen, gegevensuitwisseling) scherm-inrichting, parameters, etc.				
Projectbegeleiding ICT	€ 400.000		€ 800	2	4	62	€ 396.800
Inrichting en migratie twee hardware omgevingen	€ 150.000		O.a. afhankelijk of serverruimte Montfoort nog gebruikt kan worden.				
Europese aanbesteding applicaties (uitvoeren aanbestedingsprocedure: inkoopbureau functie, kan ook door een van de deelnemers gebeuren)	PM		Er zal uitgezocht moeten worden of Europese aanbestedingen van applicaties nodig zijn.				
<b>Totaal automatisering</b>	<b>€ 1.500.000</b>						
COMMUNICATIE/ IMAGO			TOELICHTING				
Communicatiekosten (incl. adviseur(s))	€ 75.000		Communicatie met medewerkers, inwoners en regio-organisaties; incl. opstellen communicatieplan				
Imagoschade	PM						
Medewerkersdagen; nieuwsbrieven; bijeenkomsten; etc.	€ 40.000		Budget van € 200 per fte				
<b>Totaal communicatie</b>	<b>€ 115.000</b>						

## Projectbegroting ontvlechting UW samenwerking (vervolg)

OVERIGE PROJECTKOSTEN		TOELICHTING	
Verhuiskosten	€ 20.000		Betreft met name verhuiskosten medewerkers Montfoort
(Tijdelijke) huisvestingskosten Montfoort	PM		Betreft ook huisvestings- en inrichtingsadviezen/ herinrichting huisvesting
Kosten liquidatie GR UW Samenwerking	€ 40.000		Betreft met name kosten accountant
Juridisch (fiscaal) advies	€ 200.000		Betreft juridisch advies ontvlechting (voor IJsselstein én Montfoort)
<b>Totaal overig</b>	<b>€ 260.000</b>		
IMPACT OP GOING CONCERN UW SAMENWERKING (GEDURENDE ONTVLECHTING)		TOELICHTING	
Vertrek personeel/ extra inhuur/ inefficiency	€ 600.000	4%	Percentage van de loonsom UW samenwerking (2018)
Effect motivatieverlies personeel/ hoger ziekteverzuim	€ 300.000	2%	
Niet op orde komen van de organisatie (o.a. P&C cyclus, archivering en ICT huishouding/ datalekken)			
Extra kosten accountant inzake 'basis niet op orde'	€ 80.000		
<b>Totaal impact op going concern</b>	<b>€ 980.000</b>		
<b>Totaal excl. onvoorzien</b>	<b>€ 4.252.500</b>		
Onvoorzien	€ 425.250		10%
<b>Totaal incl. onvoorzien</b>	<b>€ 4.677.750</b>		
<b>Loonsom UW samenwerking (2018)</b>	<b>€ 15.000.000</b>		

## Bijlage 2 – Evaluatie verdeelsleutels (m.b.v. afwegingskader)

### Primair proces

Wat betreft de verdeelsleutels voor het primair proces hebben we de volgende varianten op basis van de afwegingscriteria tegen elkaar afgewogen:

- Het aantal inwoners.
- Algemene uitkering van het gemeentefonds.

De nu volgende tabel laat het afwegingskader zien voor de onderzochte mogelijke verdeelsleutels van het primair proces.

VERDEELSLEUTEL	TYPERING SLEUTEL	RECHTVAARDIG	STABIEL	DUIDELIJK EN EENVOUDIG	TOETSBAAR OP EFFECTEN
Wegingsfactor criterium					
Aantal inwoners	Eenvoudig	+/-	+	+	+
Algemene uitkering gemeentefonds	Eenvoudig	+	+/-	+/-	+

We lichten de scores in de tabel voor de verdeelsleutel *Aantal inwoners* als volgt nader toe.

CRITERIUM	SCORE	TOELICHTING
Rechtvaardig	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het aantal inwoners is de belangrijkste factor die bepaalt welke omvang en kosten een gemeente maakt, vandaar de score “+”</li> <li>• Deze sleutel houdt echter geen rekening met het feit dat sommige gemeenten een complexere (kostbaardere) groep inwoners of een complexere situatie in de fysieke leefomgeving hebben dan andere gemeenten. Bovendien is bij sommige taken (bijvoorbeeld de P&amp;C cyclus of beleidsontwikkeling) mogelijk een 50-50 verdeling van kosten rechtvaardiger. Vandaar de score “-”.</li> </ul> <p>Per saldo leidt dit tot de score ‘+/-’.</p>
Stabiel	+	Het aantal inwoners is –in de regel– een stabiele sleutel, mede omdat er in beide gemeenten geen grote nieuwbouw projecten (meer) gepland staan.
Duidelijk en eenvoudig	+	Het begrip ‘inwoner’ is eenduidig te definiëren en duidelijk uit te leggen. Daarbij geldt dat het eenvoudig te bepalen is wat het aantal inwoners van een gemeente is.
Toetsbaar op effecten	+	Doordat de sleutel eenduidig te definiëren is, is goed toetsbaar wat de effecten van de sleutel zijn.

In de nu volgende tabel onderbouwen wij als volgt de scores voor de verdeelsleutel *Algemene uitkering gemeentefonds*.

CRITERIUM	SCORE	TOELICHTING
Rechtvaardig	+	De overheid hanteert bij de berekening van de algemene uitkering uit het gemeentefonds een hele reeks maatstaven die een goed beeld schetsen van het profiel van een gemeente en het daarbij behorende kostenplaatje (begroting). De uitkering uit het gemeentefonds weerspiegelt daarmee (tot op zekere hoogte) de behoefte die gemeenten hebben aan ambtelijke capaciteit. Het is daarom uit twee oogpunten verdedigbaar om deze uitkering als verdeelsleutel te nemen voor kosten: (1) omdat deze de draagkracht van de gemeenten reflecteert, maar ook (2) omdat deze reflecteert hoeveel de gemeenten worden geacht (althans in de berekeningsmethodiek van het gemeentefonds) om ambtelijke capaciteit in te zetten. <sup>13)</sup>
Stabiel	+/-	Het bedrag wat een gemeente krijgt uit de algemene uitkering is van jaar op jaar sterker aan verandering onderhevig dan de inwoners sleutel. Daarbij geldt dat de definitieve afrekening vaak afwijkt van de meicirculaire.
Duidelijk en eenvoudig	+/-	Ten aanzien van deze sleutel kan (meer) discussie ontstaan over welke elementen wel en welke er niet in meegenomen moeten worden. Tevens is de vraag welke peildatum wordt gehanteerd voor deze sleutel.
Toetsbaar op effecten	+	Als eenmaal het percentage is vastgesteld, is het effect even goed toetsbaar als de inwonerssleutel.

### Overhead

Voor de verdeling van kosten voor de overhead hebben we de volgende verdeelsleutels tegen elkaar afgewogen:

- Het aantal inwoners (de huidige sleutel).
- Het aantal fte in het primair proces (waar de overhead diensten aan levert).

De nu volgende tabel bevat het ingevulde afwegingskader voor de verdeelsleutels van de overhead(kosten).

SLEUTEL	TYPERING	RECHTVAARDIG	STABIEL	DUIDELIJK EN EENVOUDIG	TOETSBAAR OP EFFECTEN
Wegingsfactor criterium					
Aantal inwoners	Eenvoudig	-	+	+	+
Aantal fte primair proces Evt. onderscheid binnen- en buitendienst (schalen t/m 5 versus vanaf schaal 6)	Relatief eenvoudig	+	+/-	+/-	+

13) Randvoorwaarde is dan wel dat dat ook daadwerkelijk gebeurt, met andere woorden dat beide gemeenten trekkingsrechten krijgen naar rato van de berekeningen van het gemeentefonds. Dat kan simpel (een enkele verdeelsleutel voor alle kosten), maar ook gedifferentieerd per gebied op basis van de circulaire van het Ministerie.



## Bijlage 3 – Systematiek om capaciteit te beheersen (met name van regietaken)

We lichten de scores in de tabel voor de verdeelsleutel *Aantal inwoners* als volgt nader toe.

CRITERIUM	SCORE	TOELICHTING
Rechtvaardig	-	Deze sleutel is minder rechtvaardig, omdat voor de werklust met name het aantal fte in het primair proces bepalend is (in plaats van het aantal inwoners)
Stabiel	+	Het aantal inwoners is –in de regel– een stabiele sleutel, mede omdat er in beide gemeenten geen grote nieuwbouw projecten (meer) gepland staan,
Duidelijk en eenvoudig	+	Het begrip 'inwoner' is eenduidig te definiëren. Daarbij geldt dat het eenvoudig te bepalen is wat het aantal inwoners van een gemeente is.
Toetsbaar op effecten	+	Doordat de sleutel eenduidig te definiëren is, is goed toetsbaar wat de effecten van de sleutel zijn.

In de nu volgende tabel onderbouwen wij als volgt de scores voor de verdeelsleutel *Aantal fte in het primair proces*.

CRITERIUM	SCORE	TOELICHTING
Rechtvaardig	+	Het aantal fte geeft een rechtvaardiger inzicht in de werklust die een gemeente meebrengt qua overheadtaken dan het aantal inwoners.
Stabiel	+/-	Het aantal fte kan van jaar op jaar wisselen, bijvoorbeeld als gevolg van inbesteding of uitbesteding van activiteiten; deze sleutel is daardoor minder stabiel dan het aantal inwoners.
Duidelijk en eenvoudig	+/-	Deze sleutel is goed uitlegbaar en eenduidig te definiëren, vandaar de score "+". Wel zal onderzocht moeten worden in hoeverre er verschillen in gebruik/kosten van de overhead zijn tussen buitendienstmedewerkers en kantoor-medewerkers; vandaar de score "-".
Toetsbaar op effecten	+	Deze sleutel is goed te toetsen op effecten.

De verrekensystematiek moet ervoor zorgen dat de gemeenschappelijke regeling niet ongelimiteerd kan worden gevraagd diensten te verlenen, zonder dat daar financiële consequenties aan verbonden zijn. Dit betreft met name de regietaken. In de praktijk zijn er verschillende varianten waarop ambtelijke organisaties dit geregeld hebben.

De nu volgende tabel laat dit zien.

VARIANT	MATE VAN COMPLEXITEIT	METHODE VOOR CAPACITEITS-PLANNING/ VERDELING	METHODE VOOR CAPACITEITSBEHEERSING
1a. Integrale uren-administratie (per product)	Zeer complex	'Urenfabrieken' (beleid/ advies/ projecten): <ul style="list-style-type: none"> <li>Trekkingsrechten uren (o.b.v. aandeel in sleutel)</li> <li>Vertaling van beleids-plannen (per domein) naar benodigde uren voor het collectief en per gemeente</li> </ul> Uitvoering: <ul style="list-style-type: none"> <li>Aantal cliënten/ telefoontjes/ etc. (o.b.v. aandeel in sleutel); evt. omgerekend naar uren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(Complexe) urenadministratie</li> <li>Periodieke rapportages en overleggen portefeuillehouders/ ambtelijk</li> </ul>
1b. Eenvoudige uren-administratie	Relatief complex	Gericht op 'urenfabrieken' (beleid/ advies/ projecten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eenvoudige urenadministratie: <ul style="list-style-type: none"> <li>Per klant: IJsselstein Montfoort of UW samenwerking</li> <li>Selectief aantal personen schrijft tijd</li> </ul> </li> <li>Periodieke rapportages en overleggen portefeuillehouders/ ambtelijk</li> </ul>
2. Beheersing via proces-afspraken	Relatief eenvoudig	Toewijzen capaciteit/ formatie in plannen per beleidsterrein (strategische agenda/ begroting)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procesafspraken; incl. periodiek overleg ambtenaar, management, portefeuillehouder(s)</li> <li>Bewaking door regisseurs/ management</li> </ul>
3. Geen beheersing	Zeer eenvoudig	Geen systematiek voor capaciteitsplanning	<ul style="list-style-type: none"> <li>Piepsysteem: ziekteverzuim, verloop personeel, klachten over werkdruk, lage scores medewerkerstevredenheids-onderzoek. etc.</li> <li>'Wie het hardste roept, krijgt het eerst'</li> </ul>

Ons advies ten aanzien van dit thema is beheersing via procesafspraken (variant 2); aangevuld met een onderzoek naar het aantal uren dat de regiemedewerkers besteden aan IJsselstein, Montfoort en UW Samenwerking. Op basis van dit onderzoek kan het overleg met de verschillende portefeuillehouders over de inzet van capaciteit op basis van feiten gevoerd worden. Wij adviseren hierbij om de uren-systematiek samen met de betrokken regiemedewerkers te ontwikkelen en te starten met een pilot.

**Argumenten** hiervoor zijn:

- Meeste draagvlak voor (op basis van de interviews/ bijeenkomsten in het Berenschot onderzoek naar de kostenverdeelsleutel).
- Verbeterde beheersing capaciteit t.o.v. de huidige methode (primair variant 3, oftewel geen systematiek op capaciteit te verdelen en te beheersen, met alle gevolgen van dien; zie bijlage 4).
- Minder complex om in te voeren dan een 'echte' urenadministratie.

De **aanpak** ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

1. Bepalen gezamenlijke beleidsprioriteiten > bijvoorbeeld 1/3 van de beleidscapaciteit.
2. Voor resterende capaciteit: op basis van b.v. sleutel toewijzen beleidsformatie. Dat vertalen in beleidscapaciteit.
3. Monitoren dat er niet overvraagd wordt.

**Randvoorwaarden** hierbij zijn:

- Streven naar harmonisatie. Een recent voorbeeld waarbij geen sprake was van benutting van synergie als gevolg van harmonisatie was de nota verbonden partijen; hierbij is er gekozen voor een verschillende aanpak voor beide gemeenten.
- Plannings op elkaar afstemmen, met name ten aanzien van de inzet van de capaciteit van de regiefunctie.
- Wijze van samenwerken: conform variant 'Doorpakken' (Thinkpublic onderzoek):
  - Herstellen relatie (vertrouwen en gezamenlijkheid).
  - Synchronisatie bestuurlijke prioriteiten/ambities en aansturing.
  - Harmonisatie en standaardisatie processen en dienstverlening.
  - Meer transparantie en monitoring prestaties.
  - Sturing op vraag-aanbod dienstverlening i.v.m. verdeelsleutel.
- De systematiek om capaciteit te beheersen wordt onderdeel van de reguliere P&C cyclus.
- Aandachtspunt is verschillen in niveau (junior/senior) en kwaliteit van medewerkers
- Licht – gezien overgangsprikelen – minder voor de hand indien gekozen wordt voor beëindiging van UW samenwerking.
- Evalueer na 2 jaar of er verbetering is gekomen t.o.v. huidige methode (namelijk niet of nauwelijks beheersing van capaciteit).





# Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 325 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

## **Berenschot Groep B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

 @berenschot\_nl