

**Aan de WOR-bestuurders van de gemeenten
Arnhem
Renkum
Rheden**

BOR i.o.

Arnhem/Renkum/Rheden, 7 september 2015

Geachte Wor-bestuurders,

Allereerst willen wij, de 3 Ondernemingsraden van de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden, onze waardering uitspreken voor de transparantie die op elk moment door de projectleider is gegeven in het proces en de inhoud van de onderzoeksrapportage. De Ondernemingsraden en de BOR i.o. zijn door de respectievelijke WOR-bestuurders en de projectleider meegenomen en hebben, voordat de stukken t.b.v. besluitvorming naar de colleges en de raden gaan, deze ter informatie ontvangen en de gelegenheid gekregen om hierop te reageren, waarvan wij graag gebruik willen maken. Deze nieuwe manier van werken zorgt voor een respectvolle samenwerking.

Naar aanleiding van de op 27 augustus jl. ontvangen stukken rondom de businesscase van EY, de concept-gemeenschappelijke regeling en een basistekst voor de collegenota in de 3 gemeenten, op basis waarvan de collegenota's in Arnhem, Renkum en Rheden worden geschreven, hebben leden van de BOR i.o. aangevuld met enkele leden van de Ondernemingsraden onder begeleiding van een extern adviseur op 3 september 2015 besloten hierop een gezamenlijke reactie te formuleren. Hierbij ontvangt u deze reactie. Met de afzonderlijke Ondernemingsraden hebt u afgesproken dat de standpunten van de Ondernemingsraad/-raden zullen worden voorgelegd aan de respectievelijke colleges van B&W en de Gemeenteraden. Deze reactie moet u zien als een ongevraagd advies van de BOR i.o. en de 3 Ondernemingsraden.

Het besluit om tot een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie te komen wordt aan raden voorgelegd. Daarmee is het politiek primaat van toepassing en zou het besluit niet door de Ondernemingsraad ter discussie gesteld kunnen worden.

Dan nog heeft een loyale ambtenaar de plicht om de risico's die hij vanuit zijn professie ziet te melden en hebben de WOR-bestuurders met de BOR i.o. te overleggen HOE de organisatieveranderingen vorm gaan krijgen binnen het gewenste politieke kader. Wij hebben als OR-en gekeken naar de volgende aspecten:

- Hoe gaat de IGUO worden vormgegeven
- Wat is/wordt er geregeld voor de medewerkers die overgaan
- Welke consequenties heeft de IGUO voor de latende organisatie(s).

Het geven van de opdracht aan EY was adviesplichtig. Wij constateren dat de opdracht niet voor advies is neergelegd bij de Ondernemingsraden. Wij voelen ons vrij om te reageren op het rapport van EY en op alle aspecten met betrekking tot de voorgenomen beslispunten. U bent van mening dat er via een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie voordeel valt te behalen op de 4 K's: kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en kansen voor de medewerker.

Op dit moment beschikken de Ondernemingsraden en de BOR i.o. niet over de definitieve B&W-adviezen en raadsvoorstellen, reden waarom wij slechts kunnen reageren op de 'Basisinformatie voor het gezamenlijke B&W-advies en raadsvoorstel over oprichting IGUO en bijbehorende GR-regeling Voor Arnhem, Renkum en Rheden'.

Doel van intergemeentelijke samenwerking

Alvorens inhoudelijk in te gaan op de businesscase zelf, willen wij hier de (hoofd)doelstellingen van de samenwerking herhalen. Later in deze reactie zullen wij hierop terugkomen.

- het verminderen van *kwetsbaarheid* (door het bieden van continuïteit);
- het vergroten van de aantrekkelijkheid voor medewerkers op een op termijn schaarse arbeidsmarkt (*kansen* voor medewerkers);
- het leveren van minimaal gelijkblijvende *kwaliteit* tegen maximaal dezelfde *kosten* (het leveren van meer kwaliteit en/of - op termijn -) lagere kosten).

Opmerkingen uit de businesscase

In algemene zin zijn de Ondernemingsraden van mening dat de businesscase een magere basis vormt voor het vergaande voornemen dat nu voorligt voor besluitvorming.

Wij als de Ondernemingsraden zien in het algemeen een beeld naar voren komen dat naar de effecten op de 4 K's beperkt onderzoek is gedaan.

- 1 Meting van de kwaliteit is beperkt gebleven tot een onderzoek bij medewerkers en leidinggevendenden van de betreffende taken; de 'klant' is hierbij niet betrokken.
- 2 Ten aanzien van kwetsbaarheid wordt gesteld dat er sprake is van zgn. eenmansfuncties waar, door samenvoeging daarvan, de kwetsbaarheid wordt verminderd. Onbesproken blijven echter de effecten wanneer medewerkers die meerdere taken uitvoeren één of meer van die taken volgen, en 'resttaken' achterblijven bij de latende organisatie. Hiermee kunnen (en zullen) meerdere nieuwe eenmansfuncties ontstaan. Ook grote organisaties kennen eenmansfuncties.
- 3 Kansen voor medewerkers worden zeer rooskleurig voorgesteld. Bijvoorbeeld wordt door EY aangegeven dat meer dan 60% van de medewerkers verwacht dat de kansen voor medewerkers minimaal gelijk zullen blijven of toenemen, terwijl in de bijbehorende grafiek wordt aangegeven dat 53% denkt dat werken in een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie de kansen meer zullen zijn (20%) of gelijk blijven (33%). De enquête gaat niet in op de kansen voor medewerkers in de achterblijvende organisaties, die naar onze mening afnemen.
- 4 Ten aanzien van besparing op de kosten geven wij mee dat uit een eigen onderzoek van de Ondernemingsraden onder enkele (ook in het rapport genoemde) samenwerkingsverbanden is gebleken dat ambtelijk fuseren minder financieel voordeel oplevert dan in eerste instantie verwacht werd.
- 5 Wij missen de getalsmatige onderbouwing van de risico's die we lopen. De exploitatie van de ondersteuning gaat om tientallen miljoenen. De omzet van de te ondersteunen organisaties loopt in de honderden miljoenen. Als het proces van samenvoeging misloopt, dan kan de schade gemakkelijk veel groter zijn dan de geprognosticeerde besparing. Wij vragen u op dit punt een getalsmatige toelichting te geven. Dit wordt door ons als een serieus risico gezien. Over hoeveel geld hebben we het eigenlijk. De verwachte besparing staat o.i. niet in verhouding tot de risico's die gelopen worden. Daarbij gaat het niet alleen om het risico voor de IGUO maar ook voor de latende organisaties.
- 6 De conclusie en het advies met betrekking tot de onderzochte, over te dragen taken en processen luiden merendeels "Voor het onderdeel zien wij geen doorslaggevende argumenten om onderdelen of taken/processen niet op te nemen. Wij adviseren alle beoogde uitvoeringstaken binnen het domein over te hevelen naar de IGUO." De uitvoerende processen van de genoemde taken zouden alle kunnen worden gestandaardiseerd en geüniformeerd. Echter wij missen voor deze conclusies en adviezen elke vorm van onderbouwing. Sterker: EY stelt in het eigen rapport dat voor de onderbouwing van de in het rapport opgenomen conclusies en adviezen nadere onderzoeken noodzakelijk zijn. Op basis van hetgeen wel onderzocht is, zou naar de mening van de Ondernemingsraden ook geconcludeerd kunnen worden dat er geen doorslaggevende argumenten zijn om onderdelen op te nemen en over te hevelen naar de IGUO.
- 7 In paragraaf 2.3 van de businesscase wordt geadviseerd om te kiezen voor Uitgangspunt A: minimaal dezelfde kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten en Uitgangspunt B: big bang 1-1-2017. Ten aanzien van beide uitgangspunten vragen wij ons af of deze haalbaar zijn. Uit de businesscase blijkt dat (voor zover gemeten) de huidige kwaliteit van de dienstverlening bij de 3 gemeenten niet gelijk is en dat een uitgangspunt is vermindering van kosten. Daarin zit o.i. een discrepantie. Als de kwaliteit gemiddeld over de gemeenten gelijk blijft, dan loopt deze bij best presterende gemeenten terug. En wanneer deze bij alle gemeenten minimaal gelijk moet blijven, lopen de kosten op. Graag krijgen wij hier een toelichting op.
Op de haalbaarheid van Uitgangspunt B komen wij later terug.

Het is nogal wisselend of de adviseurs overgaan. Op sommige terreinen gaan ze wel over en bij andere gemeenten weer niet. De P&O-adviseurs zouden wel over kunnen, maar dat gebeurt dan weer gedeeltelijk. Graag ontvangen wij een nadere onderbouwing waarom bijvoorbeeld P&O-adviseurs niet mee gaan naar de IGUO. Immers, zij zijn net zo ondersteunend aan de organisaties als de salarisadministratie en de tijd van eigen personeelsbeleid is met de nieuwe aanpassingen in

de CAR nagenoeg verdwenen. Dit kan ook van toepassing zijn bij financiële adviseurs etc. Wij geven u in overweging om de financiële en personele adviseurs en de informatiemangers wel mee over te laten gaan. De voordelen zijn dat de IGUO dan geen adviseurs hoeft te 'hosten' bij de latende organisaties en dat kennis en kunde wordt gebundeld met kwaliteitsverhoging als gevolg. Overigens kent het opstellen van een Bedrijfsvoeringsorganisatie beperkingen tot het overgaan van adviserende, dan wel beleidskundige vakgebieden. Wij adviseren u dat nader uit te zoeken.

De inventarisatie in andere regio's geeft aan dat harmonisatie van P&O beleid en overgang van geheel P&O noodzakelijk is voor het slagen van de uitvoeringsorganisatie. De colleges hebben aangegeven één interne arbeidsmarkt na te streven.

Risico's

Zowel in de businesscase van EY als in de basisinformatie voor het gezamenlijke B&W-advies en raadsvoorstel zijn risico's benoemd. Het is ons opgevallen dat niet alle in de businesscase genoemde risico's zijn overgenomen in het gezamenlijke B&W-advies en raadsvoorstel.

De belangrijkste financiële risico's die wij signaleren, zijn:

- **inrichting van het loongebouw:** de verdeling van de salarisschalen is voor de drie gemeenten niet overal gelijk. Dit kan een risico vormen bij de inrichting van het loongebouw van de IGUO. Daarnaast geldt voor Arnhem dat, als gevolg van de reorganisatie in 2012, er uitzonderingen in de loonschalen zijn ten opzichte van Renkum en Rheden. In kleinere mate dragen Rheden en Renkum ook bij aan het verschil in loonschalen. Renkum en Rheden werken namelijk met uitloopschalen (waarbij medewerkers als beloning voor goed presteren beloond worden met een salarisschaal boven de functieschaal);
- **wendbaarheid van de formatie:** op dit moment geldt dat 89% van de formatie een vast contract heeft en >80% tussen de 41 en 65 jaar is. Dit maakt een organisatie minder wendbaar om in te spelen tijdelijke fluctuaties in vraag en aanbod;
- **onvoorspelbaarheid van ICT:** ICT is een wezenlijk onderdeel binnen de IGUO. Er zijn door de gemeenten ramingen opgesteld voor investeringen, maar de vraag is of deze afdoende zijn. Rheden heeft zijn ICT geleased, terwijl Arnhem en Renkum in ICT geïnvesteerd hebben.

In de Wgr is per 1 januari 2015 een nieuwe bestuursvorm geïntroduceerd, de zogenoemde bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze nieuwe bestuursvorm heeft rechtspersoonlijkheid, echter zonder een geleed bestuur (Algemeen Bestuur – Dagelijks Bestuur). De bedrijfsvoeringsorganisatie is specifiek bedoeld voor de bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken die beleidsneutraal van aard zijn. Voorgesteld wordt om Belastingen onder te brengen in de nieuwe bedrijfsvoeringsorganisatie. Echter, belastingen kan gezien worden als een primair proces en geen ondersteunende taak. Deze zou dan (juridisch) niet in een BVO passen. De businesscase van EY zegt hier niets over. Graag laten wij ons hierover nader door u informeren, m.n. omtrent de risico's die dit met zich meebrengt.

Hosting, kosten, BTW-plicht

Wij achten het een risico dat de praktische gevolgen en de kosten van hosting en de BTW-plicht bij niet uitvoerende taken niet expliciet zijn uitgewerkt. Ook het leveren van diensten aan derden (bijv. gemeente Lingewaard, ODRA, etc.) heeft fiscale consequenties die nu onvoldoende in beeld zijn. Uit andere regio's vernemen wij dat de kosten van hosting het financieel effect zwaar onder druk zetten.

Beoogd wordt om met deze actie een bestuurlijke herindeling te voorkomen, maar landelijke beweging is dat dit een opmaat is naar bestuurlijke herindeling, vooral wanneer beleidsmatige functies zijn opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn De Compagnie (Veendam e.a.), CMG (Cuijk, Mill & St. Hubert en Grave), BEL (Blaricum, Eemnes en Laren). Wanneer later alsnog tot bestuurlijke samenvoeging wordt overgegaan, zijn de frictiekosten al gemaakt bij het oprichten van deze IGUO en kan dus geen beroep worden gedaan op de Wet ARHI voor vergoeding van deze frictiekosten bij het Rijk. Als zowel bestuurlijke als ambtelijke samenvoeging gelijktijdig wordt gedaan, is dit wel het geval.

Boventallige medewerkers

Bij het oprichten van de IGUO is de kans groot dat het werk met minder mensen gedaan kan worden. Dit leidt tot boventaligheid van medewerkers met de bijbehorende kosten (incl. WW-verplichtingen) voor de gemeenten. Wij verwijzen hiervoor mede naar het rapport van EY waar staat aangegeven dat een bepaald besparingspotentieel gehaald kan worden (citaat pagina 8: "Samenvattend toont bovenstaande het potentieel aan van de IGUO-organisatie. De grootste aanjagers voor besparingen zijn (a) efficiëntere ICT, (b) standaardisatie en uniformering en (c) **minder formatie**, welke per onderdeel ieder een andere invloed hebben").

Hier staat ook nadrukkelijk minder formatie. Wij vragen ons wat hier concreet mee wordt bedoeld. Wij vinden deze passage zorgelijk en vragen u ons op dit punt duidelijkheid te geven.

Juridisch

Volgens onze informatie horen bij het opstellen van een gemeenschappelijke regeling alle taakvelden genoemd te worden in de regeling (bron: website VNG). In het bijgevoegde concept treffen wij deze niet aan. De zien wij als een aanzienlijk juridisch risico.

Het vervolg

Na besluitvorming in de colleges en de raden worden, zo lezen wij, bedrijfsplannen gemaakt, waarin veel van de al in de businesscase aangestipte onderwerpen moeten worden uitgewerkt. Werkgroepen moeten aan de slag gaan met de voorbereiding en opstelling van bedrijfsplannen voor de verschillende taken/onderdelen.

Wij zijn van mening dat in het bedrijfsplan e.e.a. helder gepland moet worden. Wij vinden het van belang dat na groen licht door de colleges en raden er meteen werkgroepen worden ingesteld om dit alles op te pakken. Dit is een voorwaarde wil je de motivatie van medewerkers op peil houden. Goede werkverdeling, takenpakketten, duidelijke DVO's zijn noodzakelijk.

Als de gemeenteraden, als de colleges hierover besluiten, geef ons, medewerkers, dan de middelen, de menskracht om dit te laten slagen. Gepland is dat een jaar de tijd benodigd is om de overgang naar de IGUO te laten plaatsvinden, maar dan moet er in het komend jaar heel veel gaan gebeuren. De Ondernemingsraden hebben er overigens twijfel over of het reëel is om er van uit te gaan dat, als er gekozen wordt voor uitgangspunt 2 (big bang op 2 januari 2017), dit haalbaar is. Dit betekent dat in ieder geval in oktober/november 2015 kwartiermakers benoemd moeten zijn en een planning is gemaakt waaruit blijkt dat, beginnend januari 2016, er op 1 juni 2016 alle in de IGUO onder te brengen bedrijfsonderdelen in beeld zijn gebracht en bedrijfsplannen zijn vastgesteld, het Bedrijfs- c.q. Inrichtingsplan is vastgesteld, het functieboek en de functiewaardering gereed zijn en het plaatsingsproces (belangstellingsregistratie, plaatsingsgesprekken, etc., een plaatsingsproces kost 3 a 4 maanden) volledig is afgerond. De plaatsingsprocedure kan pas beginnen als er overeenstemming is over de fijnstructuur, functieboeken en functiewaardering. Daarover moet de BOR om advies/instemming worden gevraagd, en ook het BGO heeft hierin een rol.

Tijdslijn		Actie
2015	Oktober	Raadsbesluiten
	November	Inrichten
	December	- werkgroepen - stuurgroepen - klankbordgroepen
2016	Januari	Opstellen
	Februari	- bedrijfsplannen
	Maart	- functieboeken
	April	- functiewaardering
	Mei	- beschrijven taken
	Juni	- formatieplaatsen
	Juli	Zomerperiode
2016	Augustus	Plaatsingsproces
	September	
	Oktober	
	November	
2016	December	Start
	2017	

Samenwerken kan tot schaalvoordelen leiden, maar er komt ook werk bij. Waar nu voor drie organisaties een begrotingscyclus doorlopen wordt, moeten straks voor vier organisaties begrotingen, jaarrekeningen en rapportages worden opgesteld. Dit geldt overigens niet alleen voor financiën, maar ook voor archief, ICT en P&O.

Daarnaast zullen in deze periode werkprocessen geharmoniseerd moeten worden en de nodige personele regelingen moeten worden vastgesteld (welke overigens op grond van de Wet op de Ondernemingsraden instemmingsplichtig zijn; wij verwijzen hiervoor naar bijlage A van het, thans nog, concept van het BOR-convenant).

De Ondernemingsraden zijn er van overtuigd dat daadwerkelijk samenwerken eerst kans van slagen heeft nadat alle werkprocessen van alle taken die overgaan zijn geharmoniseerd (dat heeft de praktijk bij een aantal samenwerkingsverbanden bewezen en wordt door deze organisaties als voorwaarde voor het slagen van de IGUO gezien). Een harmonisatie kost al snel een jaar. Dan zijn alle stappen in de begrotingscyclus een keer door lopen en wordt verondersteld dat alle verbeteringen direct tot resultaten leiden. Voordat de overgang wordt uitgevoerd, is een evaluatie- en beslismoment gewenst om te constateren dat de harmonisatie effectief is geweest.

Bovenstaand schema is gebaseerd op de overgangsdatum in het rapport. Voor de harmonisatie inclusief de evaluatie is daarin twee maanden ruimte te vinden. De vraag is hoe dit opgelost gaat worden.

Alles bij elkaar vergt dit grote inzet van de medewerkers van de 3 organisaties. Om die medewerkers in staat te stellen om deze inzet te leveren en de noodzakelijke harmonisatie te bereiken, is het o.i. noodzakelijk hen alle ruimte te geven om deel te nemen in de verschillende werkgroepen, met elkaar te gaan werken aan harmonisering, etc. Dat betekent echter dat, omdat de winkel gewoon open moet blijven, het noodzakelijk is tijdelijk extra personeel aan te trekken om de core-business uit te voeren.

Wij vragen u ons aan te geven welke extra capaciteit voor dit doel begroot is.

Voor wat betreft ICT wordt al heel lang gesproken over samenwerking. Daar moet nu een besluit over genomen worden. Het personeel staat niet afwijzend tegenover samenwerking, maar wil vooral duidelijkheid. Ook inhoudelijk is het voor de inrichting van en investering in de systemen belangrijk te weten waar men zich op moet richten.

Dat ICT vooruit loopt op de rest van de organisatie is gunstig, omdat dit belangrijk is voor de infrastructuur. Zo ontstaat er tijd om de infrastructuur vorm te geven vóórdát de rest van de organisatie overgaat.

Wij gaan er van uit dat de bedrijfsplannen voor de inrichting van de diverse onderdelen van de IGUO tijdig ter advisering aan de BOR i.o. en de afzonderlijke Ondernemingsraden worden voorgelegd. Wij vragen u om uiterlijk 17 september te reageren op deze brief. Op basis van die reactie kunnen wij ons beraden over een eventuele deelname aan de gezamenlijke raadsconferentie op 24 september 2015.

Ontwikkelingen die ook de aandacht vragen (gezamenlijke en per gemeente afzonderlijk)

Bekend is dat in de (nabije) toekomst enkele, niet onbelangrijke, ontwikkelingen zich zullen voordoen. Ook deze ontwikkelingen kunnen/zullen extra tijd vergen van een groot aantal medewerkers. Wij noemen hieronder een aantal die van toepassing zijn op alle 3 de latende organisaties en vervolgens een aantal specifiek voor de afzonderlijke gemeenten.

- Omgevingsdiensten; het gehele bouwtoezicht moet op termijn hierin ondergebracht worden.
- Op sociaal gebied: er moet nagedacht worden over het handen en voeten geven van de Participatiewet op regionaal niveau.

Specifiek voor Arnhem:

- Verzelfstandiging sportbedrijf (staat op de planning voor 1-1-2017), Musis + Schouwburg (zou 1-1-2016 weg zijn), wijkgerichte aanpak,

Specifiek Renkum:

- Aangekondigde reorganisatie

Specifiek Rhedens:

- Relatie met de doorontwikkeling van de organisatie (inclusief Insights)
- ICT en belasting scoort bovengemiddeld hetgeen verlaging van de dienstverlening in houdt bij gemiddelde kwaliteit. Gevolgen zijn niet in beeld.

Namens de Ondernemingsraden van
Arnhem,
Albert Anijs

Renkum
André Menting

Rheden
Rachid Haouli

