



## Gemeente Renkum

## Voorstel aan de raad

Verantwoordelijk team	Nummer
Bestuursondersteuning & Advies	137238
Kenmerk	Raad d.d.
	21-10-2015
Paragraaf begroting	Portefeuillehouder
7	ir. E. (Erik) Heinrich
Steller	
M.J. (Michiel) van Poorten	
Datum	Onderwerp
27 augustus 2015	<b>oprichting IGUO</b>

### Geadviseerd besluit

1. In te stemmen met het starten van fase vier (realisatiefase) in de G3 samenwerking, volgens de 'Notitie (Intergemeentelijke) Samenwerking Georganiseerd Gemeente Renkum'.
2. Het college van burgemeester en wethouders toestemming te verlenen voor het treffen van de gemeenschappelijke regeling (bedrijfsvoeringsorganisatie) voor de IGUO.
3. Het college toestemming te verlenen om ondergeschikte en technische wijzigingen in de regeling als bedoeld in beslispunt 2 door te voeren alvorens tot het treffen hiervan over te gaan.
4. Kennisnemen van de business case *Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie* en daarmee deze fase in het samenwerkingsproces voor de Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie afsluiten.

### Toelichting op beslispunten

In dit voorstel gaat het om de G3 samenwerking, tussen de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden. Bij dit traject volgen wij de 'Notitie (Intergemeentelijke) Samenwerking Georganiseerd Gemeente Renkum'. Op 11 februari 2015 heeft u ingestemd met het starten van fase 3 (uitwerkingsfase) in de (toen nog) G4 samenwerking, volgens deze Notitie.

Met dit voorstel informeren wij u over het afsluiten van fase 3 en vragen wij u om in te stemmen met het starten van fase 4, de realisatiefase.

Uw instemming omvat het volgende:

- Het college is bevoegd om met de partners het bedrijfsplan ICT vast te stellen binnen de kaders van de business case;
- Na vaststelling van dit bedrijfsplan kan het college de gemeenschappelijke regeling (GR) voor de bedrijfsvoeringsorganisatie definitief treffen;
- Uitgangspunt is dat we de tekst van de GR vaststellen zoals deze nu luidt, tenzij het noodzakelijk is om technische of ondergeschikte wijzigingen aan te brengen. Een wijziging zoals hiervoor bedoeld kan zijn dat de regels voor het archiveringsproces van de IGUO moet worden aangepast. Mocht dit noodzakelijk zijn, dan behoeft het college niet nogmaals toestemming om een dergelijke wijziging in de GR te verwerken.

De benodigde informatie voor de raad voor het afsluiten van fase 3 is verwerkt in onderstaand verslag, dat als nota is aangeboden aan het college:

## **Aanleiding / inleiding**

*Gemeenten hebben bij de uitvoering van hun taken te maken met een uitbreiding en toenemende complexiteit van hun takenpakket in een veranderende maatschappelijke omgeving. En dat terwijl de beschikbare middelen alleen maar afnemen. Ook de verdergaande informatisering en de toenemende verwachtingen van actieve burgers en bedrijven zorgen dat er steeds hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de gemeentelijke taakuitvoering.*

*Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, hebben de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden naar aanleiding van de Haalbaarheidsstudie "Op weg naar een Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie" besloten om de krachten te bundelen op het gebied van beleidsneutrale uitvoeringsprocessen. De belangrijkste conclusie uit deze haalbaarheidsstudie is dat:*

*"Het uitgangspunt van organische groei onvoldoende houvast biedt om uitspraken te doen over de gewenste samenwerkingsvorm. En dus ook over een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Vorm volgt immers functie en niet andersom. Voor elk robuust en duurzaam samenwerkingsverband is een toekomstvisie nodig op het intergemeentelijk werken. Een 'stip op de horizon'."*

*In januari 2015 besloten de colleges van Arnhem, Renkum en Rheden (en op dat moment ook nog Overbetuwe) om een beperkt aantal businesscases voor een aantal onderwerpen gelijktijdig gebundeld uit te werken. De stuurgroep, waarin de wethouders bedrijfsvoering van de drie gemeenten zitting hebben, heeft daaropvolgend een gezamenlijke stip op de horizon gezet voor de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Het betreft een samenhangend pakket aan uitvoerende taken op het gebied van communicatie, documentaire informatievoorziening, facilitaire zaken, financiële administratie, gegevensbeheer, gegevensmanagement, juridische zaken, personeel en organisatie, secretariaat, verzekeringen, ICT, belastingen, inkoop en aanbesteding en het subsidiebureau. Een gedetailleerd overzicht van deze stip op de horizon (ook wel aangeduid als 'de kruisjeslijst'<sup>1</sup>) is te vinden in de businesscase.*

*In mei 2015 is de opdracht gegeven om voor de beoogde taken één businesscase te maken. Die businesscase moest ondermeer antwoord geven op de vraag of er redenen zijn om de beoogde taken niet onder te brengen in de IGUO (nee), of met deze taken de beoogde doelen van de IGUO worden gerealiseerd (ja) en wanneer welke taak het beste over kan gaan (eerst ICT, dan een 'big bang' )*

*Op 27 mei 2015 is een externe partij gestart met het maken van die businesscase, die voortbouwt op de randvoorwaarden en kaders uit de Haalbaarheidsstudie. Op 27 augustus 2015 is van deze business case de definitieve versie opgeleverd.*

## **Doel van deze nota**

*Met deze nota wordt beoogd de drie college van burgemeester en wethouders – en vervolgens de drie raden - optimaal te informeren over de huidige stand van zaken in de samenwerking en meer specifiek over de bevindingen zoals die voortkomen uit de businesscase. Verder doel van de collegenota is het geven van een opdracht voor het verder uitwerken van de businesscase in een bedrijfsplan, volgens de uitgangspunten van het advies zoals dit in de businesscase is verwoord.*

---

<sup>1</sup> Aangesloten is bij de definitie die Vensters voor Bedrijfsvoering hanteert voor uitvoeringsgerichte bedrijfsvoeringsprocessen.

Onderwerp

oprichting IGUO en bijbehorende GR-regeling Voor Arnhem, Renkum en Rheden

Datum

27 augustus 2015

Kenmerk

137238

Pagina

2 van 12

Tot slot is het doel van de nota het oprichten van de gemeenschappelijke regeling, in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie zodat er een juridische entiteit is waarin ICT per 1 januari 2016 (en de andere onderdelen per 1-1-2017) kan worden ondergebracht.

## **Doel van intergemeentelijke samenwerking**

De intergemeentelijke samenwerking heeft de volgende doelen:

- 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).

## **Argumenten**

1.1 Uit de bijgevoegde Businesscase blijkt dat het onderbrengen van de beoogde taken (de stip aan de horizon) in een uitvoeringsorganisatie, een realistische uitdaging is die de gewenste voordelen en de beoogde doelen ook kan halen. Daarom heeft het college op basis van de bijgevoegde businesscase een principebesluit genomen om de uitvoeringsorganisatie op te richten.

Het principebesluit moet onderscheiden worden van het definitieve besluit waarbij het college taken van de gemeentelijke organisatie onderbrengt bij de intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Dit definitieve besluit zal pas genomen worden nadat op basis van het advies in de business case een bedrijfsplan is opgesteld. Bij het maken van het bedrijfsplan zal uitgegaan worden van de volgende uitgangspunten:

- Minimaal gelijke kwaliteit, tegen maximaal dezelfde kosten (scenario 1)
- Een minimaal te realiseren structurele besparing van 4% op het totaal
- Een overgang van alle onderdelen op 1 januari 2017 ('big bang'), met uitzondering van ICT dat al op 1 januari 2016 gaat kwartiermaken vanuit de IGUO;
- Alle onderzochte onderdelen gaan in principe over.

1.2 In de businesscase is ook expliciet het scenario niet-samenwerken afgewogen (paragraaf 4.5 van bijgevoegde Businesscase). Geconcludeerd kan worden dat juist door het samenwerken op de onderzochte onderdelen, de gemeente haar bestuurskracht<sup>2</sup> kan vergroten en hierdoor een nabije overheid kan blijven.

2.1 Om uiteindelijk tot een volledige uitwerking van alle benodigde onderwerpen voor de daadwerkelijke uitvoering van de verzelfstandiging te komen, moet een bedrijfsplan worden geschreven. Dit plan moet voldoende gedetailleerd zijn voor de gemeenten om een definitief go/no go te geven (het definitieve besluit) voor het oprichten van een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Daarnaast geeft het bedrijfsplan een ontwerp voor de acties die gevraagd worden van de drie gemeenten en de nieuwe uitvoeringsorganisatie (implementatie en ontvlechting). Er komt een bedrijfsplan voor de IGUO als totaal (masterplan) en een bedrijfsplan per onderdeel. Het masterplan gaat in op alles wat overkoepelend te regelen is en uitgangspunten voor de uitwerking per onderdeel. Bij de bedrijfsplannen per onderdeel wordt op basis van de in het masterplan benoemde uitgangspunten, verder ingezoomd op het betreffende onderdeel, voor wat betreft de processen, financiën, formatie, organisatie, etc.. Het masterplan moet samen met de bedrijfsplannen per onderdeel als één geheel beschouwd worden.

---

<sup>2</sup> het vermogen van een overheidsorgaan om de wettelijke en autonome taken én de ambities die het overheidsorgaan heeft adequaat uit te voeren en hiervoor in de bestuurlijke en maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan.

- 2.2 *Een dergelijke uitwerking kost capaciteit in menskracht en geld van de drie gemeenten. Gelet hierop is een uitdrukkelijke opdracht noodzakelijk van de drie colleges om over te gaan tot het schrijven van een bedrijfsplan.*
- 2.3 *In de businesscase wordt geadviseerd de volgende uitgangspunten te hanteren bij het onderzoeken en schrijven van het bedrijfsplan:*
- A. *Kies voor de uitwerking van "scenario 1" dat inhoudt: "minimaal dezelfde kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten", omdat deze het meeste past bij de beoogde IGUO-doelstellingen die als toetsingscriteria gelden.*
  - B. *Kies voor transformatievariant B dat inhoudt dat ICT formeel per 1 januari 2016 overgaat naar de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie en kwartier maakt voor de overige onderdelen. De overige onderdelen worden in één reorganisatie op 1 januari 2017 binnen de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie geplaatst.*
  - C. *Onderzoek voor het bedrijfsplan alle uitvoerende bedrijfsvoeringstaken zoals aangegeven in de opdracht (kruisjeslijst). Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat in de businesscase een uitzondering gemaakt wordt voor functioneel beheer. Gelet op de onderbouwing van de business case van deze keuze, is echter voldoende argumentatie aanwezig om dit onderdeel toch mee te nemen en gedetailleerder uit te zoeken in het bedrijfsplan.*
- 3.1 *Op grond van de inhoud en het advies van de Businesscase is, zoals bij Argumenten aangegeven, het aannemelijk dat het bouwen aan de gezette stip aan de horizon, een realistische uitdaging is die de gewenste voordelen en de beoogde doelen ook kan halen. Om de snelheid in de voortgang te kunnen bewaren is het verstandig om op dit moment reeds over te gaan tot het aangaan van de regeling door de colleges. Hiervoor hebben de colleges toestemming nodig van de raden.*  
*In beide in de businesscase uitgewerkte varianten, alles in één keer over en de gefaseerde variant, is het de bedoeling dat ICT per 1 januari 2016 overgaat naar de intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie (IGUO). Door ICT allereerst over te laten gaan kan de ICT-infrastructuur geharmoniseerd worden, zodat de fundering van de intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie goed gelegd wordt.*  
*Door in deze fase te besluiten tot het aangaan van de regeling, kan de regeling nog tijdig worden gepubliceerd zodat de intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie, in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie, ook daadwerkelijk per 1 januari 2016 kan bestaan.*
- 3.2 *De colleges van burgemeester en wethouders zijn het bevoegde bestuursorgaan om de gemeenschappelijke regeling in de vorm van de bedrijfsvoeringsorganisatie op te richten. Zij gaan hier echter niet eerder toe over nadat toestemming is verkregen van hun gemeenteraden (artikel 1, tweede lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen).*
- 3.3 *Wanneer de colleges de regeling - na toestemming van de raden - aangaan, is de nieuwe rechtspersoon een feit. Dat wil echter niet zeggen dat hiermee een onomkeerbare situatie ontstaat. Indien de colleges uiteindelijk toch geen gebruik van de regeling willen maken, kunnen zij deze op grond van artikel 30 van de regeling, opheffen. Hiertoe dienen zij dan wederom toestemming te vragen aan hun raden. Zeker in het geval nog geen taken, medewerkers en financiën zijn ondergebracht in de nieuwe entiteit, is deze besluitvorming niet gecompliceerd.*
- 4.1 *Op grond van artikel 1, tweede lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen hebben de college van burgemeester en wethouders van de raden toestemming nodig om de regeling te treffen. Zodoende dient er een verzoek tot toestemming bij de raden te worden ingediend. De toestemming kan door de gemeenteraad slechts onthouden worden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.*

Onderwerp

oprichting IGUO en bijbehorende GR-regeling Voor Arnhem, Renkum en Rheden

Datum

27 augustus 2015

Kenmerk

137238

Pagina

4 van 12

*Bij het eerste punt betreft het strijd met zowel het geschreven als het ongeschreven recht. Bij het tweede punt gaat het bijvoorbeeld om situaties waarin overwegende bezwaren tegen samenwerking zijn omdat de raad de samenwerking ondoelmatig acht of dat de bevoegdheid zich volgens de raad niet leent voor gezamenlijke behartiging.*

- 4.2 *Het college heeft in principe besloten tot het treffen van de regeling. Wij zullen nog een besluit nemen om de regeling definitief te treffen. Dit wordt gecombineerd met de besluitvorming rondom het bedrijfsplan ICT. Mogelijk zullen er nog aanpassingen op ondergeschikte punten of technische wijzigingen in de regeling worden doorgevoerd. Om te voorkomen dat het college terug moet naar de raad in geval er zich dergelijke ondergeschikte en/of technische wijzigingen voordoen, wordt de raad voorgesteld om toestemming aan het college te verlenen deze door te voeren alvorens tot het treffen van de regeling over te gaan. Als de regeling vervolgens definitief is getroffen, zullen wij voor alle wijzigingen die naderhand in de regeling moeten worden aangebracht wederom toestemming aan de raad vragen.*

## **Risico's**

*In hoofdstuk 8 van de businesscase is een inventarisatie gemaakt van de risico's met betrekking tot de samenwerking binnen de IGUO. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen bedrijfsrisico's, transformatierisico's en inhoudelijke risico's. Er is geen analyse uitgevoerd naar de kans en impact van de risico's. In dit stadium is onvoldoende informatie aanwezig om de risico's goed te kunnen kwantificeren. In de bedrijfsplannen zullen de risico's per proces nader worden uitgewerkt. Aanvullend op de in de businesscase opgenomen risico's willen wij hier nog de volgende risico's benoemen.*

### **Kwaliteitsmeting**

- De kwaliteitsmeting betreft de eigen beoordeling van de ervaren huidige kwaliteit, door de 'leverancier'. Een objectieve meting van de kwaliteitsbeleving door de klant is niet uitgevoerd. Het risico bestaat dat de kwaliteitsbeleving door de klant significant hiervan afwijkt, waardoor mogelijk additionele middelen noodzakelijk zijn om het gewenste kwaliteitsniveau te behalen.*
- Kwaliteit is gedefinieerd als "gemiddeld dezelfde kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten voor alle gemeenten voor alle processen". Dit kan betekenen dat voor een individuele gemeente binnen een specifiek proces wel sprake kan zijn van een daling van de kwaliteit. Ook hier bestaat het risico dat op onderdelen een ongewenste kwaliteitsdaling optreedt waardoor mogelijk additionele middelen noodzakelijk zijn om het gewenste kwaliteitsniveau te behalen.*

### **Samenloop met andere trajecten binnen de gemeenten**

- De businesscase gaat uit van een gefaseerde overgang van processen tot aan 2019, dan wel een Big bang per 1-1-2017. Dit vraagt de nodige voorbereidingen binnen de organisaties. Binnen de verschillende gemeenten spelen echter ook andere ontwikkelingen die vragen om inzet van de medewerkers. Risico is dan ook dat er onvoldoende medewerkers beschikbaar zijn om deze voorbereidingen te treffen. Dit kan leiden tot de noodzaak van extra inhuur dan wel het stellen van prioriteiten.*

### **Lopende taakstellingen**

- Binnen de gemeentelijke begrotingen zijn een aantal taakstellingen opgenomen die (deels) ingevuld (zouden) moeten worden binnen de processen die nu worden overgedragen aan de IGUO. Voor zover deze taakstellingen nog niet concreet zijn ingeboekt, zijn deze niet verwerkt in de nulmeting. Hiermee wordt echter wel op voorhand al een claim gelegd op de binnen de IGUO te realiseren besparingen.*

Onderwerp

oprichting IGUO en bijbehorende GR-regeling Voor Arnhem, Renkum en Rheden

Datum

27 augustus 2015

Kenmerk

137238

Pagina

5 van 12

## **Financieel**

- De besparingsmogelijkheden zijn gebaseerd op ervaringscijfers binnen andere samenwerkingsverbanden. Er is geen analyse uitgevoerd in hoeverre deze van toepassing kunnen zijn op de IGUO. Het risico bestaat dat genoemde besparingen niet gehaald kunnen worden waardoor extra structurele financiële middelen noodzakelijk zijn om de organisatie in stand te houden.
- De kostenvoordelen zijn verdeeld op basis van inwoner aantallen. Een objectieve kostenverdeelsleutel zal in de fase van een bedrijfsplan nader moeten worden uitgewerkt, waarmee het risico bestaat dat kostenvoordelen afwijken van hetgeen in de businesscase is aangegeven op basis van ervaringscijfers.
- Op dit moment is nog niet volledig inzichtelijk hoe de verdeling van aansprakelijkheid tussen de gemeenten plaats moet vinden en welke kaders voor de vormgeving van de IGUO voortkomen uit de vennootschapsbelasting en Btw.

## **Financiën**

In de businesscase is globaal in beeld gebracht wat de verwachte financiële consequenties zijn van het onderbrengen van de beoogde processen in de IGUO.

Daarvoor is het volgende in beeld gebracht:

- de huidige kosten van de desbetreffende processen binnen de drie gemeenten (3.4 en 4.2);
- de verwachte incidentele investeringen (6.1);
- het verwachte besparingspotentieel (6.2);
- de terugverdientijd voor het geheel (6.2);
- de financiële effecten voor de individuele gemeenten op basis van een verdeling van de incidentele investeringen en besparingen naar rato van inwoneraantallen <sup>3</sup>(7.2).

In de businesscase is gewerkt met twee transitie-scenario's voor het inbrengen van de processen binnen de IGUO:

- Variant A Gefaseerde overgang: de IGUO wordt vormgegeven aan de hand van het gefaseerd en stapsgewijs laten overgaan van de desbetreffende bedrijfsvoeringsonderdelen (6.3).
- Variant B Big Bang: alle beoogde IGUO-onderdelen worden per 1 januari in 1 keer overgedragen aan de IGUO (6.4).

Deze hebben een verschillende financiële uitwerking en een ander besparingspotentieel.

Per transitie-scenario zijn twee besparingsmogelijkheden uitgewerkt voor het verwachte besparingspotentieel (6.2):

- 4% besparingspotentieel;
- 9 % besparingspotentieel.

Dit leidt tot de volgende financiële consequenties bij samenwerking:

### **Financiële uitkomsten cumulatief per gemeente in de periode 2016 tot en met 2020**

	<b>Variant A - Gefaseerd</b>		<b>Variant B - Big bang</b>	
<b>Besparingspotentieel</b>	<b>4%</b>	<b>9%</b>	<b>4%</b>	<b>9%</b>
Arnhem	214.382	-3.540.199	-312.725	-4.390.977
Renkum	44.102	-728.274	-64.332	-903.292
Rheden	61.286	-1.012.047	-89.400	-1.255.261
<b>Totaal IGUO</b>	<b>319.769</b>	<b>-5.280.519</b>	<b>-466.458</b>	<b>-6.549.530</b>

<sup>3</sup> Dit betreft een andere verdeelsleutel dan is toegepast bij GemICT en Belastingen

## ***Uiteindelijke structurele besparing per gemeente***

<b>Besparingspotentieel</b>	<b>4%</b>	<b>9%</b>
Arnhem	-1.035.746	-2.330.429
Renkum	-213.069	-479.405
Rheden	-296.092	-666.206
<b>Totaal IGUO</b>	<b>-1.544.907</b>	<b>-3.476.041</b>

*Deze structurele besparing treedt voor Variant A Gefaseerde overgang op met ingang van 2021. Voor Variant B wordt de structurele besparing verwacht vanaf 2019.*

*Deze berekeningen zijn gebaseerd op de uitgangspunten zoals benoemd in de businesscase. De verdere uitwerking in bedrijfsplannen leidt tot een verdere concretisering van de cijfers. Dit kan leiden tot andere uitkomsten. Concreet willen wij hier de volgende uitgangspunten benoemen:*

- De cijfers in de nulmeting (huidige kosten) zijn volgens controllers voor 90% zeker. EY heeft geen werkzaamheden verricht ter vaststelling van de betrouwbaarheid van aangeleverde informatie.*
- Bij de verwachte incidentele investeringen zijn de frictiekosten en de kosten van het Sociaal Statuut als PM opgenomen. Uitgangspunt is dat het sociaal statuut budgettair neutraal wordt ingericht. In de afronding van de incidentele kosten is € 400.000 gereserveerd voor deze PM posten. Wanneer deze kosten dit bedrag overschrijden, leidt dat tot een langere terugverdientijd.*
- Uitgangspunt is dat de overhead (eigen overhead IGUO, levering adviesfuncties vanuit de drie deelnemende gemeenten, huisvesting binnen bestaande gebouwen) budgetneutraal plaatsvindt.*
- Op basis van externe onderzoeken en ervaringen van EY wordt uitgegaan van een besparingspotentieel van 4 tot 9 %. Dit besparingspotentieel is niet bepaald op basis van de specifiek door de drie gemeenten aangeleverde gegevens.*
- Uitgangspunt is verdeling van incidentele kosten en besparingspotentieel naar rato van het aantal inwoners. Dit houdt de historische verschillen in kosten in stand. Voorstel is om na de transformatiefase of op basis van de bedrijfsplannen over te stappen op een verrekeningsystematiek op basis van andere uitgangspunten. De ervaring met ICT leert dat dit kan leiden tot aanzienlijke verschuivingen doordat de prijs per inwoner / werkplek / etc. in de nul situatie nogal verschilt. Dit vormt een risico voor de toekomstige toerekening van kosten.*

### **Juridisch**

*Onderhavige gemeenschappelijke regeling is een regeling op grond van het bepaalde in artikel 1 lid 2 juncto artikel 8 lid 3 van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr).*

*Het is een gemeenschappelijke regeling die wordt getroffen door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden (de deelnemers). Bij deze regeling wordt een bedrijfsvoeringsorganisatie ingesteld. Voor het treffen van deze regeling hebben de colleges de toestemming van de gemeenteraden nodig.*

### **Bedrijfsvoeringsorganisatie**

*Per 1 januari 2015 is in de Wgr een nieuwe bestuursvorm geïntroduceerd, de zogenoemde bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze nieuwe bestuursvorm heeft rechtspersoonlijkheid, echter zonder een geled bestuur (Algemeen Bestuur – Dagelijks Bestuur). De bedrijfsvoeringsorganisatie is specifiek bedoeld voor de bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken die beleidsneutraal van aard zijn. Zulke taken vragen niet om een zware bestuurlijke aansturing, terwijl het wel praktisch is dat de bestuursvorm rechtspersoonlijkheid heeft. Zo kan het namelijk de organisatie aansturen, eigen personeel in dienst nemen en (waar nodig) opdrachten geven en overeenkomsten sluiten.*

Onderwerp

oprichting IGUO en bijbehorende GR-regeling Voor Arnhem, Renkum en Rheden

Datum

27 augustus 2015

Kenmerk

137238

Pagina

7 van 12

*Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent dus geen eigen bevoegdheid om beleid vast te stellen. Deze bevoegdheid blijft een taak van de afzonderlijke colleges en gemeenteraden.*

## **Democratische legitimiteit**

*De democratische legitimiteit van regionale samenwerking kan rekenen op belangstelling van de raad. Voor de bestuursvorm 'bedrijfsvoeringsorganisatie' is bij wet bepaald dat vertegenwoordiging in het Bestuur geschiedt vanuit het college. In artikel 10 van de gemeenschappelijke regeling IGUO is geregeld dat het Bestuur en diens leden informatie en verantwoording afleggen aan de raad. Daarnaast heeft de raad inspraak over de door het Bestuur vast te stellen begroting voor de IGUO.*

## **Toestemming gemeenteraad**

*Op grond van artikel 1 lid 3 van de Wgr moet het college voor het treffen van de gemeenschappelijke regeling toestemming vragen aan de raad. Deze toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Dit houdt in dat de raad bij de beoordeling van de aanvraag om toestemming een zekere terughoudendheid moet betrachten. Het gaat bij 'strijd met het algemeen belang' bijvoorbeeld om de situatie dat de raad meent dat het ondoelmatig is om ten aanzien van de desbetreffende belangen samen te werken met andere gemeenten of dat de raad meent dat de bevoegdheid zich niet leent voor gezamenlijke behartiging.*

*In de constructie zoals in casu gehanteerd (het college heeft een principebesluit genomen en neemt pas later een definitief besluit tot het treffen van de regeling), geldt het volgende:*

*Besluit de raad om toestemming te verlenen, dan verleent zij met dat besluit eveneens bij voorbaat toestemming voor het definitief treffen van de regeling mits er in de regeling tussentijds slechts ondergeschikte of technische wijzigingen worden doorgevoerd.*

## **Personeel**

*De personele consequenties worden in het bedrijfsplan verder uitgewerkt. Op dat moment zal duidelijk zijn wat de samenwerking voor consequenties heeft voor de formatie en bezetting. Een belangrijke conclusie op dit moment is, dat met de keuze voor de bedrijfsvoeringsorganisatie de medewerkers die te zijner tijd overgaan van de huidige drie gemeenten naar de BVO hun ambtelijke status zullen behouden. In het sociaal statuut worden nadere afspraken gemaakt over de arbeidsvoorwaarden in de IGUO en hoe de verschillen overbrugd worden.*

*In het bedrijfsplan wordt uitgewerkt hoe de organisatie 'zero based' wordt opgebouwd.*

*Uitgangspunt is het bepalen van de minimale capaciteit en het minimale budget die nodig en efficiënt zijn om toekomstige doelen te kunnen realiseren.*

## **Uitvoering en evaluatie**

*De haalbaarheidsstudie en de businesscase zijn onderleggers voor het op te stellen bedrijfsplan IGUO en de bedrijfsplannen per onderdeel. Op basis van deze bedrijfsplannen wordt in 2016 de daadwerkelijke overgang van alle onderdelen op 1 januari 2017 voorbereid. De bedrijfsplannen gaan over de overgang van een onderdeel naar de IGUO, maar ook over de consequenties en benodigde acties voor de drie gemeenten. Deze bedrijfsplannen worden ter besluitvorming voorgelegd aan de colleges. ICT gaat al in 2016 kwartiermaken voor de gehele IGUO. Een geactualiseerd bedrijfsplan op het aantal deelnemers en de actuele cijfers zal hierop vooruitlopend aan de colleges voor worden gelegd.*

## **Beoogd effect**

Met uw instemming geeft u het college de opdracht voor de verdere uitwerking, waarmee het college tot het maken van afspraken met de partners kan overgaan. Dit vindt plaats in fase 4.

Onderwerp

oprichting IGUO en bijbehorende GR-regeling Voor Arnhem, Renkum en Rheden

Datum

27 augustus 2015

Kenmerk

137238

Pagina

8 van 12



## Kader

### *Haalbaarheidsstudie*

Op 11 februari 2015 heeft u ingestemd met het starten van fase drie (uitwerkingsfase) in de G4 samenwerking, volgens de 'Notitie (Intergemeentelijke) Samenwerking Georganiseerd'. Met het uitstappen van de gemeente Overbetuwe op 13 februari 2015 is G4 samenwerking G3 geworden. Bij het raadsbesluit van 11 februari heeft u ook kennisgenomen van de haalbaarheidsstudie *Op weg naar een Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie*.

In de haalbaarheidsstudie is geconcludeerd van de drie mogelijke rechtsvormen voor het samenwerkingsverband, de bedrijfsvoeringsorganisatie als meest geschikte rechtsvorm overblijft (zie bij Juridische consequenties).

### *Besturingsfilosofie*

In de Besturingsfilosofie is als basisbeginsel opgenomen dat Renkum door krachten te bundelen duurzaam zelfstandig kan blijven en voldoende bestuurskracht kan genereren voor de toekomstige bestuurlijke uitdagingen. Deze krachtenbundeling kan plaatsvinden in diverse vormen van samenwerking met als streven een positieve bijdrage te leveren aan de samenwerking vanuit ieders kracht. De onderhavige samenwerkingsvorm met de G3 gemeenten past binnen dit beginsel.

De besturingsfilosofie kent een proces- en stroomschema met betrekking tot de oordeelvorming (in fasen en stappen), besluitvorming en uitwerking van het organisatietraject van de (intergemeentelijke) samenwerking (Hoofdstuk 4). Wij verzoeken u om in te stemmen met het starten van fase 4, de realisatiefase. Conform de afspraken binnen deze fase gaat het college aan de gang met de uitwerking van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Wij zullen u over de uitwerking middels het bedrijfsplan (zie bij Argumenten, 2.1) te zijner tijd nader informeren. Eveneens zullen wij u te zijner tijd de verdiepende bijlage bij paragraaf 4.2 van de business case doen toekomen (zie bladzijde 30 van de business case).

## Argumenten

### *Beslispunt 1*

Het college informeert de raad over het afronden van fase 3 (uitwerkingsfase) van het processchema en vraagt de raad in te stemmen met het starten van fase 4 (realisatiefase) in het G3 samenwerkingsverband, te weten het oprichten van de bedrijfsuitvoeringsorganisatie.

Hiermee handelt het college conform de "Notitie (intergemeentelijke) Samenwerking Georganiseerd Gemeente Renkum", die de raad en het college in september 2014 hebben vastgesteld.

### *Beslispunt 2 en 3*

Om de regeling voor de bedrijfsvoeringsorganisatie definitief te kunnen treffen, is uw toestemming vereist. Zie hiervoor de punten 4.1 en 4.2 op blz. 4/5 van dit raadsvoorstel.

## Kanttekeningen

In Hoofdstuk 8 van de business case worden de volgende risico's beschreven: bedrijfsrisico's, transformatierisico's en inhoudelijke risico's. Het monitoren van deze risico's dient gedurende het hele traject van de vorming van de IGUO te gebeuren. Passende beheersmaatregelen moeten worden genomen om de kans en/of de impact van deze risico's te verkleinen.

### *Onderwerp*

oprichting IGUO en bijbehorende GR-regeling Voor Arnhem, Renkum en Rheden

### *Datum*

27 augustus 2015

### *Kenmerk*

137238

### *Pagina*

9 van 12

In dit stadium is onvoldoende informatie aanwezig om de risico's goed te kunnen kwantificeren. In de bedrijfsplannen zullen de risico's per proces nader worden uitgewerkt.

## Draagvlak

De wijze waarop de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering tussen de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden wordt vormgegeven, brengt geen verandering in de dienstverlening aan inwoners.

## Aanpak/Uitvoering

Na uw instemming wordt fase 4 gestart en zullen de stappen gezet worden zoals benoemd onder het kopje 'Uitvoering en evaluatie' in de hierboven beschreven nota.

De constructie principebesluit / toestemming raad / definitief besluit (zie punt 3.1 op blz. 4 van dit raadsvoorstel) wordt voorgesteld, gelet op de planning. Gesteld dat begin december 2015 het bedrijfsplan ICT wordt vastgesteld, dan kan het college de GR treffen en vervolgens publiceren. Na publicatie treedt de GR direct in werking en daarmee is de juridische basis voor de IGUO vorm gegeven. In het geval het college na het vaststellen van het bedrijfsplan ICT nog toestemming aan de raad moet vragen, dan kan de GR pas enkele maanden later in werking treden.

## Communicatie

Centraal in de communicatie staat dat de drie gemeenten op eenzelfde moment communiceren over het besluit en de stukken op eenzelfde moment openbaar maken. De communicatie verloopt vooral intern:

1. In Renkum wordt aan de gemeenteraad gevraagd om in te stemmen met het starten van de volgende fase (realisatiefase) volgens de in Renkum gemaakte afspraken over (intergemeentelijke) Samenwerking.
2. Van procesinformatie (informereren) naar interactieve communicatie.  
In de realisatiefase komt de nadruk meer te liggen op interactieve communicatie (meedenken). De betrokken medewerkers worden nauwer bij het proces betrokken. Daar hoort ook het gezamenlijk nadenken over naam, missie, visie, uitstraling en huisstijl bij. Ook zal er een verschuiving plaatsvinden van communicatie per gemeente, naar communicatie per taakgebied voor alle drie de gemeenten.  
Steeds belangrijker wordt ook de communicatie naar de 'moederorganisaties': wat betekent het overhevelen van taken en collega's naar de uitvoeringsorganisatie voor medewerkers die niet naar de IGUO gaan.

Communicatie met externe klanten (inwoners, bedrijven en organisaties) is niet aan de orde. Dit doen we enkel als en wanneer er voor hen merkbaar iets verandert. Zo niet, dan wordt de komst van de IGUO vooral beschouwd als een interne, organisatorische aangelegenheid.

## Financiële consequenties

Op basis van de businesscase kan worden geconcludeerd dat de voorkeursvariant (Variant B) bij een besparing van 4 % past binnen het financiële kader van maximaal gelijke kosten binnen de implementatieperiode van vijf jaar. Dit binnen de uitgangspunten zoals ook benoemd in het onderdeel financiën bij de toelichting op de beslispunten.

### *Onderwerp*

oprichting IGUO en bijbehorende GR-regeling Voor Arnhem, Renkum en Rheden

### *Datum*

27 augustus 2015

### *Kenmerk*

137238

### *Pagina*

10 van 12

Variante B geeft bij een besparing van 4% de volgende financiële consequenties voor Renkum:

Renkum	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Huidige exploitatie	4.937.285	4.937.285	4.937.285	4.937.285	4.937.285	24.686.427
Transformatiekosten	158.605	379.272	68.959			606.835
Besparingen 4 % *)	-	-85.228	-159.802	-213.069	-213.069	-671.168
Toekomstige exploitatie	5.095.890	5.231.330	4.846.442	4.724.216	4.724.216	24.622.095
<i>Verskil toekomstig-huidig</i>	158.605	294.044	-90.843	-213.069	-213.069	-64.332

*\*) De totaal verwachte besparing is verdeeld over de drie gemeenten op basis van inwoneraantallen. Hierdoor is de verwachte besparing groter dan 4 % van onze huidige exploitatie.*

Dit betekent dat wij in 2016 en 2017 een voorinvestering moeten plegen, die vanaf 2018 weer zal worden terugverdiend. In 2020 zal deze voorinvestering volledig zijn terugverdiend.

Wij stellen voor om deze voorinvestering tijdelijk te onttrekken aan de vrije algemene reserve. Wij zullen dit in de begrotingscyclus verwerken zodra wij op basis van de bedrijfsplannen zicht hebben op meer concrete en beter onderbouwde cijfers. Uitgangspunt binnen het coalitieakkoord is dat de vrije algemene reserve een minimumomvang van 8 miljoen euro heeft. De voorgestelde werkwijze heeft tot gevolg dat tijdelijk sprake is van een daling van de omvang van de reserve. Als argument hiervoor kan worden gebruikt dat inzet van de middelen, volgens de business case, uiteindelijk een structurele besparing tot gevolg heeft. Indien de verwachte besparingen tot meer voordelen zullen leiden, komen die ten gunste van de vrije algemene reserve tot deze terug is op haar oorspronkelijk peil. Eventuele nadelen op de verwachte besparingen zullen moeten worden opgevangen binnen het desbetreffende begrotingsonderdeel.

In onze begroting zijn een aantal taakstellingen opgenomen die geheel of gedeeltelijk moeten worden ingevuld binnen de onderdelen die worden overgebracht naar de IGUO. Dit betreft met name de taakstelling ICT (€ 100.000 str. m.i.v. 2017) en een deel van de nog openstaande efficiencytaakstelling. Wij zullen de invulling van deze taakstellingen meenemen in het vervolgtraject.

## Juridische consequenties

Bij de Haalbaarheidsstudie is een keuze gemaakt voor het oprichten van een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie. Met uw instemming geeft u de formele goedkeuring voor het treffen van deze gemeenschappelijke regeling. U treft de regeling als bijlage bij dit raadsvoorstel aan.

Als de regeling definitief is getroffen, dan geldt het volgende.

De regeling geldt in ieder geval voor een periode van vijf jaar. Na vijf jaar is uittreding mogelijk met een aanzegtermijn van een jaar en onder gebondenheid aan een uittredingsplan. Andere gemeenten kunnen toetreden door unaniem besluit van de deelnemers.

Met de regeling wordt zoals gezegd een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) opgericht. De BVO kan alleen de bedrijfsvoeringstaken (PIJOFAC) en uitvoeringstaken van het college omvatten. Er is sprake van slechts één bestuurslaag, een Bestuur dat bestaat uit leden van de deelnemende colleges. De BVO is daarmee een "lichtere" constructie (geen AB en DB), maar een nieuwe rechtsvorm en daardoor nog niet "uitontwikkeld".

Onderwerp

oprichting IGUO en bijbehorende GR-regeling Voor Arnhem, Renkum en Rheden

Datum

27 augustus 2015

Kenmerk

137238

Pagina

11 van 12

Zo is er in de literatuur de vraag opgeworpen of (door)leveren aan derde partijen door de BVO wel tot de mogelijkheden behoort. De situatie binnen de gemeenten is zo, dat op dit moment concreet geleverd wordt aan een aantal externe partijen. Alhoewel er bij de BVO als nieuwe rechtsvorm nog steeds onzekerheden zijn op een aantal punten, kan vastgesteld worden dat de risico's die geïdentificeerd zijn óf theoretisch óf goed beheersbaar zijn. Bij het werken voor derden moeten bij de BVO de regels van de Wet Markt en Overheid en het aanbestedingsrecht in acht worden gehouden. Er geldt geen aanbestedingsplicht bij (door)levering aan derden als de deelnemende aanbestedende diensten op de open markt niet meer dan 20% van de onder die samenwerking vallende activiteiten voor hun rekening nemen. Hierbij wordt aangenomen dat het percentage van 20% gerelateerd moet worden aan de totale omzet van het samenwerkingsverband c.q. de onder die samenwerking vallende activiteiten.

De raad heeft ten opzichte van de IGUO de 'klassieke rol', te weten het op hoofdlijnen stellen van de financiële kaders waarbinnen de IGUO vorm moet krijgen. De gemeenteraden hebben hun gebruikelijke budgetrecht en controlerecht op de jaarrekening en begroting van de IGUO. Het bestuurslid dat is aangewezen door de gemeenteraad is voorts aan zijn gemeenteraad inlichtingen en verantwoording verschuldigd, net zoals aan het college waar hij of zij deel van uit maakt.

## WMO-aspecten

## Duurzaamheid

## Effect op vermindering regeldruk

n.v.t.

## Alternatieven

Een alternatief voor dit voorstel is om niet in te stemmen. Het scenario 'niet samenwerken' is beschreven op blz. 44 en 45 van de business case.

Volgens EY zullen bij niet samenwerken de 4 K's (*vermindere van kosten, verbeteren van kwaliteit, verminderen van kwetsbaarheid en verbeteren van kansen voor medewerkers*) eerder verslechteren dan verbeteren. Het scenario van niet-samenwerken zal forse investeringen vragen en schaalvoordelen gaan niet ontstaan bij een enkele gemeente zonder samenwerking.

## Bijlagen:

1. Businesscase Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie;
2. Gemeenschappelijke regeling.
3. Haalbaarheidsstudie 'Op weg naar een Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie'

*Onderwerp*

oprichting IGUO en bijbehorende GR-regeling Voor Arnhem, Renkum en Rheden

*Datum*

27 augustus 2015

*Kenmerk*

137238

*Pagina*

12 van 12