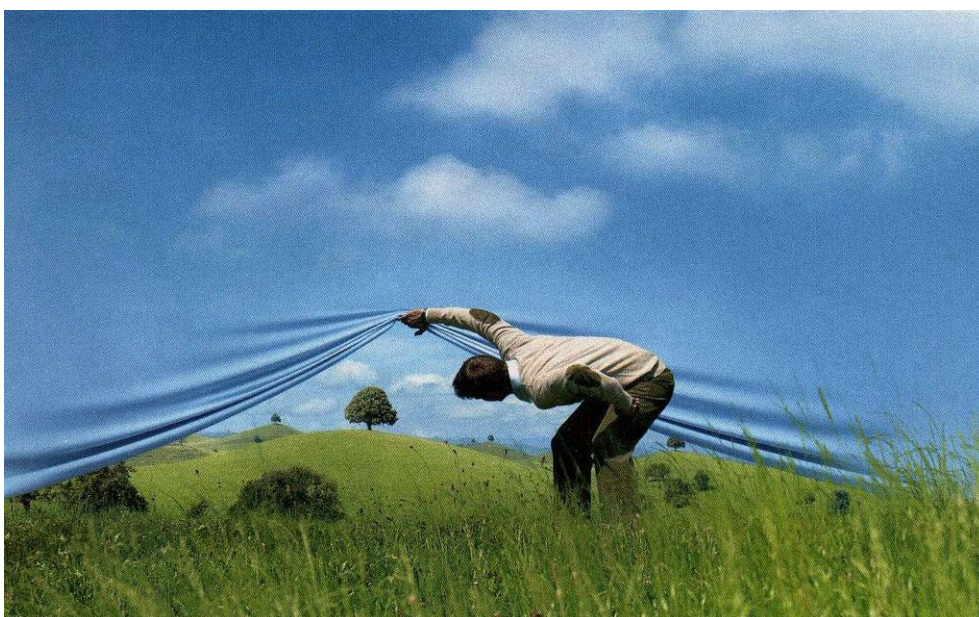


Bestuurlijke samenvatting Haalbaarheidsstudie



op weg naar een
Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie

1. Waarom een Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie?

De maatschappij verandert in sneltreinvaart. Gemeenten krijgen daardoor te maken met steeds meer en complexere taken, in combinatie met een voortschrijdende informatisering. Bovendien wordt aan de uitvoering van die taken steeds hogere eisen gesteld door inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Gevolg van de sterk veranderende relatie tussen overheid en burgers. Zet dat af tegen het feit dat de lokale financiën onder druk staan en het mag duidelijk zijn dat gemeenten zich voor een enorme uitdaging geplaatst zien.

Een van de manieren om die uitdagingen als gemeenten tegemoet te treden, is om de samenwerking te zoeken. Dat onderkenden Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum en Rheden (ook bekend als de G5) al in 2010. Onder de noemer 'Intergemeentelijk werken' werd besloten om alvast op het gebied van belastingen, ICT, subsidies, projectmanagement en inkoop & aanbesteding te gaan samenwerken.

Gaandeweg ontstond de vraag 'waarom niet op meer terreinen samenwerken?'. En: 'waarom voor iedere samenwerking afzonderlijk uitzoeken wat de beste vorm is, hoe 't concreet te regelen, etc.?' Is het niet veel logischer om een robuust en duurzaam intergemeentelijk samenwerkingsverband op te zetten voor bestaande en toekomstige samenwerkingen? Ja, dat is logischer meenden de G5-bestuurders in 2013. Zo'n 'robuust en duurzaam samenwerkingsverband' (werknaam 'Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie') moet drie voordelen opleveren, drie doelen dienen, aldus de bestuurders:

1. De kwetsbaarheid van de individuele gemeenten verminderen.
2. Leiden tot meer kwaliteit van de dienstverlening en/of (op termijn) lagere kosten;
3. De aantrekkelijkheid op een op termijn schaarse arbeidsmarkt vergroten.

Begin 2014 gaven de vijf colleges de opdracht om 'alle noodzakelijke voorbereidingen te treffen om te komen tot de oprichting van een intergemeentelijk samenwerkingsverband van de gemeenten Arnhem, Overbetuwe, Lingewaard, Renkum en Rheden, dat gericht is op de uitvoering van beleidsneutrale uitvoeringsprocessen (de verantwoordelijkheid voor beleid blijft bij de betreffende gemeente).' Deze voorbereidingen moeten de vijf colleges in staat stellen om een definitief go/no go-besluit te nemen over de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Het resultaat van die voorbereidingen ligt nu - in de vorm van de haalbaarheidsstudie - voor.

2. Conclusie haalbaarheidsstudie

Het plan van de vijf gemeenten was om de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie (hierna gemakshalve afgekort als IGUO) te beginnen met die onderdelen waarin al concreet wordt samengewerkt, dan wel men op het punt staat dat te doen en van daaruit organisch te groeien.

Concreet leidde dat tot de opdracht om de haalbaarheid en wenselijkheid te onderzoeken voor een Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie voor: de regionale interimpool, inkoop en aanbesteding, subsidiebureau, belastingen en ICT. Voor het Sportbedrijf loopt een apart traject, terwijl de ambities ten aanzien van het ingenieursbureau en het beheer van de openbare ruimte zich in het stadium van verkenning, kennisdeling en praktische samenwerking bevinden. Als de Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie eenmaal staat, is het mogelijk er onderdelen aan toe te voegen en eventueel andere gemeenten toe te laten treden, aldus de colleges.

In de haalbaarheidsstudie is onderzocht hoe een IGUO het beste vorm kan krijgen: Wat moet een uitvoeringsorganisatie brengen? Wat zijn de fundamentele die cruciaal zijn voor een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie? Hoe ziet zo'n organisatie er dan uit (welke juridische vorm past het beste, hoe ga je om met personeel, welke begroting hanteert deze organisatie, etc.)? En wat kost een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie? U vindt de antwoorden hierop in de onderstaande paragrafen.

Een van de voornaamste conclusies uit de haalbaarheidsstudie is dat het uitgangspunt van organische groei onvoldoende houvast biedt om uitspraken te doen over de gewenste samenwerkingsvorm. En dus ook niet over een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Vorm volgt

immers functie en niet andersom. Voor elk robuust en duurzaam samenwerkingsverband is een toekomstvisie nodig om het intergemeentelijk werken. Een 'stip op de horizon'.

De projectgroep adviseert om een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie alleen dan op te richten, als de toekomstvisie van de vijf gemeenten is dat men een substantieel aantal bedrijfsvoeringstaken in gezamenlijkheid wil uitvoeren. Het kan gaan om uitvoerende bedrijfsvoeringstaken of de meer op adviesgerichte bedrijfsvoeringstaken. Ervaringen in den lande leren dat met het samenbrengen van deze taken winst te behalen is op zowel kwaliteit, kosten als kwetsbaarheid. De Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie kan op deze manier het platform - de gemeenschappelijke basis - worden, op basis waarvan de deelnemende gemeenten hun beleid lokaal kunnen uitvoeren. Daarmee wordt tevens bijgedragen aan het waarborgen van de beleidsvrijheid en de identiteit van die gemeenten onder veranderende omstandigheden.

3. Wat brengt de uitvoeringsorganisatie?

Meer kwaliteit, minder kwetsbaarheid, een grotere aantrekkelijkheid. Wat betekent dat? En voor wie? Om daar een concreet beeld van te krijgen, zijn de beoogde doelen van de uitvoeringsorganisatie vanuit vier invalshoeken ('gebruikers') bekeken:

- De opdrachtgever: Burgemeesters/wethouders en gemeentesecretarissen van de G5;
- De medewerkers: De mensen die te zijner tijd voor de uitvoeringsorganisatie gaan werken;
- De klant: De afnemers van de diensten en producten van de uitvoeringsorganisatie: voornamelijk medewerkers van de vijf gemeenten;
- De eigenaar: De Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie zelf.

Om eenzelfde reden is ook de werkmisssie voor de uitvoeringsorganisatie vanuit verschillende perspectieven opgebouwd:

De Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie draagt bij aan hoogwaardige dienstverlening van de gemeenten Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum en Rheden aan hun inwoners, bedrijven en instellingen.

De uitvoeringsorganisatie biedt op een efficiënte wijze bedrijfsvoerings- en uitvoeringsdiensten van goede kwaliteit.

De Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie is een professionele en flexibele organisatie waar het prettig (mee samen-) werken is.

De Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie leidt tot meer kwaliteit en/of minder kosten, minder kwetsbaarheid en een grotere aantrekkelijkheid. Maar niet vanaf dag één en evenmin vanzelf. Het is belangrijk te realiseren dat zoiets tijd én een aantal randvoorwaarden vergt. De weg ernaar toe zal vol hobbels zitten, terwijl de vruchten pas na een jaar of vier verwacht mogen worden. Maar hoe zien die vruchten er te zijner tijd uit? Bijvoorbeeld in 2019:

2019: De opdrachtgevers

De gemeentebesturen en -directies (de opdrachtgevers) van de vijf gemeenten:

- Voelen zich 'ontzorgd' omdat zowel de kwaliteit als de continuïteit van de dienstverlening door de uitvoeringsorganisatie is gegarandeerd. Daardoor kan men zich nog beter op de kerntaken richten.
- Weten precies welke kwaliteit, tegen welke prijs wordt geleverd. Én dat die voor iedere gemeente gelijk is.
- Zien dat de (frictie- en desintegratie)kosten die onvermijdelijk samenhangen met een nieuwe organisatie, inmiddels zijn terugverdiend en dat er nu zelfs bespaard wordt (ondermeer doordat processen inmiddels zijn gestandaardiseerd).
- Maken zich geen zorgen om de kwaliteit in de toekomst, omdat de uitvoeringsorganisatie goede professionals weet vast te houden én aan te trekken.

2019: De medewerkers

Keken aanvankelijk de kat uit de boom maar willen inmiddels nergens anders werken, want:

- Door het samenbrengen van professionals kan er veel flexibeler omgegaan worden met verlof of ziekte. Er is altijd achtervang.

- Doordat er in de breedte meer collega's zijn, zijn er meer mogelijkheden tot specialisatie, ontwikkeling en loopbaanperspectief.
- De dienstverlening is veel zichtbaarder geworden bij de klant en het is bevredigend om deel uit te maken van een organisatie die waardering oogst.
- De uitvoeringsdienst kenmerkt zich door goed en modern werkgeverschap.

2019: De klant

Klanten - de vijf gemeenten zelf - zijn zeer tevreden over de dienstverlening, want:

- Er is altijd een deskundige beschikbaar.
- Men wordt snel en efficiënt geholpen.
- De kwaliteit van dienstverlening is constant en altijd goed.
- Vooraf is helder wat iets kost en die kosten zijn alleszins redelijk.
- Het is prettig dat er - naast het basispakket - ook maatwerk mogelijk is. Eveneens voor een duidelijke en redelijke prijs.

2019: De uitvoeringsorganisatie zelf

- De klant (over het algemeen voormalig collega's) heeft inmiddels een realistisch verwachtingspatroon.
- Er hoeft geen 'nee' te worden verkocht.
- Waar mogelijk is de dienstverlening gestandaardiseerd en geüniformeerd waardoor er efficiënt wordt gewerkt.
- De verwachtingen van de klant worden daardoor geregeld overtroffen doordat er sneller, beter of goedkoper wordt gewerkt dan afgesproken.

4. De fundamenten van de uitvoeringsorganisatie

De Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie heeft de potentie om bedrijfsneutrale processen beter te regelen voor de vijf gemeenten dan nu het geval is. Om minder kwetsbaar te zijn, meer kwaliteit te leveren en/of kosten te besparen en om aantrekkelijker te zijn op de arbeidsmarkt. Maar om die doelen te bereiken moeten er in de basis wel een aantal zaken geregeld zijn:

1. Écht samenwerken;
2. Standaardiseren en uniformeren;
3. Goed georganiseerde, heldere 'governance';
4. Goed opdrachtgever- en opdrachtnemerschap;
5. Overhead oplossen;
6. De basis op orde.

Ad 1. Samenwerking

Voor het versterken van de bestuurskracht van gemeenten is samenwerking bij uitvoeringsgerichte taken essentieel. In de huidige omstandigheden is de G5 de meest voor de hand liggende schaalgrootte als het gaat om samenwerking bij uitvoerings- en bedrijfsvoeringsprocessen. De schaal moet niet al te groot zijn om de beoogde processen gezamenlijk uit te kunnen voeren. En samenwerken in G5-verband sluit aan bij al bestaande samenwerkingen en initiatieven.

Ad 2. Standaardisatie versus maatwerk

Standaardisatie van processen - en waar nodig achterliggend beleid - is een randvoorwaarde om winst te behalen op alle drie de doelen. Hanteer daarom één goed gedefinieerd kwaliteitsniveau met maatwerkopties. En maak gezamenlijke standaardisatie de norm binnen de samenwerking.

Ad 3. Governance

Het is van wezenlijk belang dat er volstrekte helderheid is over sturing, beheersing, verantwoording en toezicht - ofwel 'governance' - met betrekking tot de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Er mag dan ook geen enkel interpretatieverschil bestaan over die 'governance'. Het bedrijfsplan en de Gemeenschappelijke Regeling (GR) zijn dé plek om dat te regelen. De gemeenteraden zullen straks de (financiële) kaders stellen en toezien op de uitvoering binnen die kaders door de vijf colleges. De vijf colleges op hun beurt zijn de bestuurlijke opdrachtgevers voor de IGUO, de gemeentesecretarissen, ambtelijk opdrachtgever. Een aan te stellen directeur voor de uitvoeringsorganisatie is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor het daadwerkelijk uitvoeren van de IGUO-taken.

Ad 4. Opdrachtgever-/nemerschap

Ga uit van transparantie, vertrouwen en professionaliteit in plaats van controle. Houd om die reden de controletaak zo klein mogelijk en integreer die goed in het opdrachtgeverschap. Definieer de rollen opdrachtgever en opdrachtnemer en houd die scherp.

Als nieuwe organisatie ben je niet direct op stoom. Het is belangrijk om de verwachtingen van de deelnemende gemeenten vooraf goed te managen op realiteitsbesef én hun eigen rol. Maak een veranderplan voor alle betrokken organisaties, niet alleen voor de uitvoeringsorganisatie. Stem vooraf beelden goed af, zodat je getoetst voor hetzelfde concept kiest.

Ad 5 Overhead oplossen

Het samen uitvoeren van verschillende taken moet niet leiden tot structurele meerkosten bij de deelnemende gemeenten. Deze meerkosten kunnen bestaan uit een overschot aan ondersteunende functies bij de deelnemende gemeenten, die niet (direct) kunnen worden afgebouwd. In de meest ideale situatie zijn alle ondersteunende functies ondergebracht in de uitvoeringsorganisatie en kan van daaruit gestuurd worden op eventueel noodzakelijke afbouw van fte's. Hierdoor zijn de meerkosten vrijwel nihil.

In het geval (nog) niet alle ondersteunende functies zijn ondergebracht, kunnen de meerkosten zoveel mogelijk beperkt worden, door:

- De benodigde ondersteuning voor de IGUO 'zero based' op te bouwen (wat heeft de nieuwe organisatie nodig om goed te kunnen functioneren?) en deze zo laag mogelijk te houden;
- De benodigde ondersteuning voor de IGUO te leveren vanuit de deelnemende gemeenten (waarbij eventuele vacatures opgevuld worden vanuit de vijf gemeenten);
- Elke gemeente gaat actief sturen op het afbouwen van overhead, daar waar dat aan de orde is;
- Daar waar mogelijk, de overhead zoveel mogelijk gezamenlijk oplossen.

De concrete situatie per gemeente kan pas in beeld komen bij de uitwerking van het bedrijfsplan. Dan is duidelijk welke onderdelen overgaan en wat er aan overhead ingezet wordt voor de IGUO en of (en in welke mate) er nog een probleem rest voor de deelnemende gemeenten.

Ad 6. De basis op orde

Er moet een nulmeting uitgevoerd worden, zodat voor alle deelnemers duidelijk is wat de kwaliteit is van hetgeen ze inbrengen (kwaliteit personeel, achterstanden, managementinformatie e.d.) en pas de verwachtingen hierop aan. De eerste prioriteit voor de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie is het behouden van het ingebrachte kwaliteitsniveau van de dienstverlening. Als de organisatie 'gesetteld' is, verschuift dat naar het verbeteren van de kwaliteit. Pas daarna kan ingezet worden op efficiency en kostenbesparing. Voorwaarde is duidelijkheid en overeenstemming over wat 'kwaliteitsverbetering' is. De IGUO moet daar samen met de gemeenten indicatoren voor vaststellen.

5. Hoe ziet de uitvoeringsorganisatie er uit?

Hoe kan de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie het beste worden ingericht?

1. De rechtsvorm

Er zijn drie potentieel geschikte rechtsvormen voor de IGUO:

- Het Gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL): publiekrechtelijk, Wgr van toepassing;
- De Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO): publiekrechtelijk, Wgr van toepassing;
- De Coöperatie: privaatrechtelijk, Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Enkele punten van afweging zijn:

- De coöperatie is het minst geschikt als rechtsvorm voor de IGUO, omdat het oprichten van een entiteit op publiekrechtelijke grondslag vóór die op privaatrechtelijke grondslag gaat. Verder moet de governance bij een coöperatie via de statuten ingeregeld worden, bij de anderen volgt dit uit de Wgr. Tot slot is bij de coöperatie de ambtenarenstatus en de aansluiting bij het ABP voor de medewerkers geen vanzelfsprekendheid.
- Een BVO versus een GOL:

De GOL heeft als nadeel dat er – verplicht - meer bestuurslagen zijn zodat dit vanuit bestuurlijk perspectief al snel als een “zware” constructie ervaren wordt. De BVO is een “lichtere” constructie, maar een nieuwe rechtsvorm en daardoor nog niet “uitontwikkeld”. 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: gemeente Rheden levert aan Rozendaal, gemeente Arnhem aan de ODRA. Ontvlechting van die samenwerking is ingewikkeld en kostbaar.

Omdat de nadrukkelijke voorkeur van de secretarisgroep en de stuurgroep uitgaan naar een zo licht mogelijke constructie voor het samenwerkingsverband is het vraagpunt m.b.t. de problematiek van doorlevering aan derden – met ondersteuning van deskundig extern advies – nader uitgezocht. 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.

Voor het samenwerkingsverband kan geconcludeerd worden dat de BVO als meest geschikte rechtsvorm overblijft.

2. De organisatievorm en organisatiecultuur

Wat betreft de organisatievorm wordt een Shared Service Centrum (SSC, zie bijlage 8) geadviseerd, waarbij gebruik gemaakt wordt van de bestaande huisvesting om de overheadkosten te beperken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen taken met gestandaardiseerd werk en taken die een adviesfunctie hebben. Een goede ICT-omgeving is randvoorwaardelijk.

Een organisatie (en het succes daarvan) wordt niet alleen bepaald door de gekozen vorm. Zeker zo belangrijk is de organisatiecultuur. De Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie zal in aanvang te maken hebben met een aantal verschillende culturen. Verschillende tradities, werkwijzen, afspraken, opvattingen, etc. Het succes van de uitvoeringsorganisatie staat of valt in belangrijke mate - zo leert de ervaring - met op de eerste plaats aandacht voor die cultuurverschillen en in de tweede plaats het creëren van een gezamenlijke nieuwe IGUO-cultuur.

3. Het personeel

Behoud van de ambtenarenstatus (inclusief het ABP-pensioen) is een belangrijke voorwaarde voor de onderhandelingen met de vakbonden en voor draagvlak bij medewerkers. Een niet-publiekrechtelijke organisatie kan hoge kosten met zich mee brengen op het gebied van pensioen en WW. Het verlaten van de ambtenarenstatus is niet wenselijk. Harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden helpt om in de toekomst de overgang van taken c.q. medewerkers te vergemakkelijken. Dit proces vraagt echter meer tijd en kan mogelijk niet gerealiseerd worden vóór inwerkingtreding van de IGUO.

4. Informatiemanagement

Wanneer bij de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie uitgegaan wordt van een zelfstandige entiteit is de conclusie dat op het gebied van informatiemanagement:

- Aangesloten wordt bij het architectuurmodel GEMMA 2.0 dat al gehanteerd wordt door de gemeenten;
- Eigen, goed gekwalificeerd personeel nodig is om taken goed uit te voeren;
- De IGUO afstemming zoekt met de deelnemende gemeenten over het harmoniseren van het applicatielandschap;
- De rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer uitgewerkt worden op het gebied van ICT-dienstverlening;
- Goede ICT en ICT-ondersteuning cruciaal is.

5. De begroting

De kosten van inkomende projecten worden bepaald op basis van 'zero based budgetting', rekening houdend met de ervaringen binnen de deelnemende gemeenten en landelijke normen. Deze methode houdt in dat je uitgaande van de gewenste producten en het gewenste kwaliteitsniveau gaat bepalen wat het kost om deze producten te realiseren. Met deze methode gaat de blik naar buiten en zijn er meer mogelijkheden voor vernieuwing. Hierbij wordt ook rekening gehouden met kosten voor algemene overhead zoals een directeur en een staf voor de uitvoeringsorganisatie.

Activa behorend bij de in te brengen processen worden tegen boekwaarde overgedragen aan de uitvoeringsorganisatie. De IGUO en de gemeenten maken - mede in het kader van de Wet Houdbare

Overheidsfinanciën (Hof) - jaarlijks afspraken over het maximale investeringsvolume. De rente en afschrijvingslasten van investeringen zijn inbegrepen in de directe kosten van de processen.

De deelnemende gemeenten brengen geen startvermogen voor de uitvoeringsorganisatie in ten behoeve van de vorming van een risicoreserve. De gedachte hierbij is dat het onwenselijk is en niet passend bij het beleid op dit punt van een aantal deelnemende gemeenten om op voorhand reserves aan te houden voor allerlei toekomstige eventualiteiten.

Btw, voor zover deze niet kan worden verrekend op de btw-aangifte of gecompenseerd bij het btw-compensatiefonds, vormt een extra kostenpost voor de gemeenten en een risico indien het btw-compensatiefonds wordt afgeschaft.

Voor de verrekening van kosten tussen de IGUO en de gemeenten adviseren wij een systeem van outputfinanciering. Bij standaarddienstverlening wordt gewerkt met een beperkt aantal prestaties waarop wordt gefactureerd. Bij advieswerk worden van te voren afspraken gemaakt over de kosten die dit tot gevolg mag hebben. In de beginperiode, wanneer efficiencyvoordelen nog niet volledig zijn gerealiseerd en een goede kostprijsberekening nog niet mogelijk is, kan tijdelijk gewerkt worden met een eenvoudige kostenverdeling op basis van inwoneraantallen (voor externgerichte processen) of aantal fte's (voor interngerichte processen).

6. Wat 'kost' de uitvoeringsorganisatie en hoe financieren we dat?

De vorming van en de samenwerking binnen de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie kent - naast besparingsmogelijkheden - een aantal kostenverhogende consequenties. Uitgangspunt is minimaal gelijke kwaliteit tegen maximaal gelijke kosten. Friciekosten moeten binnen de uitvoeringsorganisatie worden terugverdiend. Dit betekent dat de efficiencyvoordelen zodanig moeten zijn, dat hiermee de structurele meerkosten en de frictiekosten binnen een aanvaardbare periode terugverdiend kunnen worden. Dit betekent dat de financiële levensvatbaarheid van de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie staat of valt met:

1. Het volume van de taken die worden ondergebracht bij de IGUO;
2. De mogelijkheden om de overheadkosten van de IGUO zoveel mogelijk te beperken;
3. De mogelijkheden om de achterblijvende overhead bij de deelnemende organisaties af te bouwen;
4. De mogelijkheden om de frictie- en integratiekosten te beperken.

Ad 1. Volume

Op basis van de financiële gegevens over de vijf processen die nu op de nominatie staan om te worden ondergebracht in de uitvoeringsorganisatie kunnen we stellen dat samenwerking op deze processen afzonderlijk onvoldoende structureel financieel voordeel met zich meebrengt. Ook gezamenlijk kunnen deze processen de meerkosten van de samenwerking niet opvangen. Daarvoor zou meer volume nodig zijn.

Ad 2. 'Eigen' overhead

Door ondersteunende taken zo praktisch mogelijk in te kopen bij (één van) de vijf gemeenten, kunnen de eigen overheadfuncties binnen de IGUO worden beperkt tot een absoluut minimum. Bij gebruikmaking van de bestaande huisvesting binnen de vijf gemeenten, kunnen de aanvullende huisvestingskosten tot een minimum worden beperkt. In het bedrijfsplan wordt verder uitgewerkt of dit met de huidige omvang van de IGUO mogelijk is. Dit heeft als neveneffect dat het probleem van de achterblijvende overhead bij de gemeenten zoveel mogelijk wordt gereduceerd.

Ad 3. 'Achterblijvende' overhead

Uitgangspunt is dat de totale overhead niet toeneemt als gevolg van de vorming van de IGUO. Streven is de achterblijvende overhead te zien als een gezamenlijk probleem en niet als een probleem voor de individuele gemeenten. Dit binnen de grenzen van wat praktisch haalbaar is. Wij vinden het niet wenselijk om onderlinge verrekeringen van achterblijvende overheadkosten toe te passen. Om de huidige omvang van de overhead binnen de vijf gemeenten in beeld te brengen, wordt aanvullend onderzoek uitgevoerd. Op basis van dit onderzoek kunnen nadere conclusies worden getrokken over de mogelijkheid van een budgetneutrale overdracht van de nu beoogde taken aan de IGUO. Dit onderdeel wordt uitgewerkt in het bedrijfsplan.

Ad 4. Frictie- en integratiekosten

De overdracht van taken aan de uitvoeringsorganisatie brengt kosten met zich mee, namelijk:

- Implementatie- en transitiekosten die nodig zijn om de overdracht van taken naar de uitvoeringsorganisatie mogelijk te maken;
- Frictiekosten die bij de deelnemende organisatie optreden als gevolg van de overgang. Het gaat dan om: frictiekosten met betrekking tot personeel, frictiekosten vanwege afstemming met de IGUO, achterblijvende overheadkosten en fiscaal risico door beperking flexibiliteit werkkostenregeling.

De implementatiekosten bestaan allereerst uit de kosten van het project zelf. In het projectplan is voorzien in een projectbudget voor de duur van één jaar. Deze projectkosten hoeven niet terugverdiend te worden binnen de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie.

Wanneer de samenwerking op ICT-gebied is gerealiseerd, inclusief de beoogde standaardisering van applicaties, is een belangrijk deel van de integratie van systemen en processen en de daarmee gepaard gaande kosten gerealiseerd. Voor belastingen zullen de integratiekosten worden meegenomen binnen het project. De verwachting is dat deze kosten voor de overige nu beoogde processen (inkoop- en aanbesteding, intergemeentelijk subsidiebureau en interimpool) beperkt zullen zijn. Dit pleit wel voor een doortastende aanpak op deze (deel)projecten.

Op personeelsgebied worden frictiekosten zoveel mogelijk beperkt door het uitgangspunt 'mens volgt werk'. Bij deelfuncties is volledige overdracht van personeel aan de uitvoeringsorganisatie echter niet altijd te realiseren. Per proces moeten deze frictiekosten in kaart worden gebracht. Voor het management worden wel sollicitatieprocedures gevolgd. Daar waar sprake is van verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen de deelnemende gemeente en de IGUO, zal de deelnemende gemeente de medewerkers hiervoor compenseren. De manier waarop, maakt deel uit van het sociaal plan en de afspraken die op basis daarvan worden gemaakt tussen de gemeenten en de IGUO.

Wanneer de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie wordt gezien als een verlengstuk van de gemeente, wordt de adviesrol nadrukkelijk bij de IGUO neergelegd en zijn extra functies bij de deelnemende gemeenten in verband met afstemming en controle in principe niet aan de orde. Wel zal invulling moeten worden gegeven aan de regierol. Dit veroorzaakt mogelijk frictiekosten.

7. Omgaan met risico's

Iedere nieuwe onderneming herbergt risico's. Zo ook de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Niet de risico's vormen het gevaar, wel de onbekendheid daarmee. Daarom is er een uitgebreide risico-analyse gemaakt waarin tevens aanbevelingen voor 'beheersmaatregelen' worden voorgesteld. In het bedrijfsplan moeten deze aanbevelingen in acties worden omgezet.

De belangrijkste risico's die een plek hebben gekregen en moeten blijven krijgen, zijn:

- Geen expliciete politiek en bestuurlijk keuze voor de samenwerking;
- Onvoldoende scheiden van rollen van opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer;
- Grote verschillen op vele vlakken tussen de vijf gemeenten, gekoppeld aan het uitgangspunt dat de situatie van de individuele gemeente als referentie geldt, maken het lastig, zo niet onmogelijk, om tot een 'gemeenteneutraal' ideaalmodel te komen;
- Medewerkers van de betrokken organisaties staan kritisch tegenover het samengaan. Zien voordelen niet en raken gevoel van veiligheid en zekerheid kwijt;
- Budgettaire neutraliteit is onvoldoende gedefinieerd - voor individuele gemeente, voor de vijf gezamenlijk, op welke termijn? - en een vooraf afgesproken verdeelmodel is niet vastgesteld;
- Kwalitatief zwakke ondersteuning door een ICT platform maakt de nieuwe organisatie kwetsbaar.

8. Tot slot

Een nadere detaillering van het onderzoek of en hoe een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie kan beantwoorden aan de bestuurlijke ambities en doelen, vindt u in het hoofddocument 'Haalbaarheidsstudie op weg naar een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie'.

De bijlagen bij dit haalbaarheidsonderzoek zijn gebundeld in een apart bijlagenboek, om de lezer desgewenst van nadere informatie te voorzien. De haalbaarheidsstudie en de bestuurlijke samenvatting kunnen ook zonder de bijlagen gelezen worden.