

# Haalbaarheidsstudie



op weg naar een  
**Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie**

## Inhoudsopgave

1. Inleiding & leeswijzer	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Leeswijzer	4
2. Maatschappelijke ontwikkelingen en huidige situatie	5
2.1 Conclusie	5
2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen	5
2.3 Intergemeentelijke samenwerking	5
2.4 Schaalgrootte	7
3. Nadere uitwerking van de opdracht	8
3.1 Conclusie	8
3.2 Randvoorwaarden	8
3.3 Beleidsneutraal	8
3.4 Uitwerking doelen	9
3.5 Taken onderbrengen bij de IGUO	9
3.6 Naam	9
3.7 Missie	10
4. Governance en rechtsvorm	11
4.1 Conclusie	11
4.2 Governance	11
4.2.1 Algemeen	11
4.2.2 Kaderstellende en controlerende rol gemeenteraden	12
4.2.3 Sturing, beheersing, verantwoording en toezicht	12
4.2.3.1 Sturing en beheersing	12
4.2.3.2 Verantwoording en toezicht	14
4.3 Rechtsvormenanalyse	14
4.4 Een entiteit op publiekrechtelijke grondslag gaat vóór die op privaatrechtelijke grondslag	16
4.5 Rol van de raad bij oprichting rechtspersoon	16
4.6 Andere juridische aspecten waarmee rekening moet worden gehouden	17
4.6.1. Ambtenarenrecht	17
4.6.2 Advies- en bestuurscommissies	17
4.6.3 Aanbestedingsrecht	17
4.6.4 Mededingingsrecht	18
5. Organisatie	11
5.1. Conclusie	20
5.2 Organisatie	20
5.2.1 IGUO-taken	20
5.2.2 IGUO-omvang	21
5.3 Huisvesting	22
5.4 Medezeggenschap	22
5.5 Organisatiecultuur	23
6. Personeel	24
6.1 Conclusie	24
6.2 Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden	24
6.2.1 Harmonisatie	24
6.2.2 Sociaal statuut	24
6.3 Personeelsbeleid	25
6.4 Overgang medewerkers	25
7. Informatiemanagement en archivering	27
7.1 Conclusie	27
7.2 Informatiebeleid IGUO	27
7.3 De IGUO basismunicipaliteit	27
7.4 Koppelingen tussen IGUO en de deelnemende gemeenten	28
7.5 Proces- en Informatie-architectuur IGUO (hoofddlijnen)	28
7.6 Documentaire Informatievoorziening (DIV) IGUO	28
8. Financiële gevolgen	29
8.1 Conclusies financiële levensvatbaarheid samenwerking IGUO	29
8.1.1. Het volume van de taken die worden ondergebracht bij de IGUO	30
8.1.2. Mogelijkheden tot kostenbeperking	30
8.2 Begroting van de nieuwe organisatie	31
8.2.1 Uitgangspunten inkomende projecten	31
8.2.2 Algemene overheadkosten	32

8.2.3 Eigen Vermogen/algemene reserve	32
8.2.4 Btw	33
8.3 Verrekenmethode	33
8.4 Kosten deelnemende organisaties	34
8.4.1 Implementatie- en transitiekosten	34
8.4.2 Friciekosten	35
8.5 Vooruitblik naar het bedrijfsplan	36
9. Risico's	37
9.1 Conclusie	37
9.2 Oriëntatie op de doelen van de samenwerking	37
9.3 De belangrijkste risico's door de opsteller gesignaleerd	37
9.4 Risico's en beheersmaatregelen	38
10. Relatie met lopende projecten	41
10.1 Conclusie	41
10.2 De lopende projecten	41
10.2.1 ICT	41
10.2.2 Belastingen	41
10.2.3 Inkoop en aanbesteding	41
10.2.4 Intergemeentelijk subsidiebureau	41
10.2.5 Interimpool	41
10.2.6 Financiële consequenties	42
11. Communicatie	43
11.1 Conclusie	43
11.2 Communicatie rond de haalbaarheidsstudie	43
11.3 Communicatie in de ontwerpfase	43
Bronnenlijst	44
Afkortingenlijst	45

# 1. Inleiding & leeswijzer

## 1.1 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 met een neerwaartse druk op beschikbare middelen. 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, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum en Rheden (de zogeheten G5) besloten de krachten te bundelen.

Begin 2010 zijn de gemeentesecretarissen van deze vijf gemeenten gestart met een verkenning van de mogelijkheden voor intensievere samenwerking. Zij hebben hierbij gekozen voor een organische en resultaatgerichte aanpak. In januari 2011 hebben de colleges van B&W uitgesproken dat zij de lopende trajecten zodanig kansrijk achten dat intergemeentelijk werken op de schaalgrootte van de 'G5' een leidend principe vormt in de verdere ontwikkeling van de gemeentelijke organisaties.

Op 24 juni 2013 heeft een breed bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de vijf colleges. Hierin hebben zij vastgesteld dat het de gezamenlijke ambitie is om met elkaar een duurzame en robuuste samenwerking vorm te geven op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering. Werknaam: Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie (IGUO). Dit voornemen heeft geresulteerd in de opdracht om de noodzakelijke voorbereidingen te treffen om te komen tot de oprichting van een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat gericht is op de uitvoering van beleidsarme uitvoeringsprocessen. Daarbij zijn nadrukkelijk de volgende te behalen doelen meegegeven:

- het verminderen van kwetsbaarheid (door het bieden van continuïteit);
- het leveren van meer kwaliteit en/of (op termijn) lagere kosten<sup>1</sup>;
- het vergroten van de aantrekkelijkheid voor medewerkers op een op termijn schaarse arbeidsmarkt.

Deze opdracht (zie bijlage 1) is in de eerste helft van 2014 vastgesteld door de vijf colleges.

De projectgroep en alle achterliggende werkgroepen hebben de eerste helft van 2014 hard gewerkt om de haalbaarheid van een Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie te onderzoeken. De verschillende expertise en de inbreng van de 'couleur locale' is daarbij zeer waardevol geweest en heeft geleid tot het document dat u nu voor zich heeft.

Naast interne expertise heeft de projectgroep ook dankbaar gebruik gemaakt van de kennis die bij samenwerkingen in het land al is opgedaan (zie bijlage 2 en 3).

## 1.2 Leeswijzer

In deze haalbaarheidsstudie wordt beschreven of en hoe een Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie kan beantwoorden aan de bestuurlijke ambities en doelen, uitgewerkt per deelgebied.

Een verkorte versie van het onderzoek is beschikbaar in de vorm van een bestuurlijke samenvatting. De bijlagen bij dit haalbaarheidsonderzoek zijn gebundeld in een apart bijlagenboek. Het bijlagenboek dient om de lezer desgewenst van nadere informatie te voorzien. De haalbaarheidsstudie kan ook zonder de bijlagen gelezen worden.

### Afkortingenlijst

Achterin dit document - pagina 44 - is een overzicht van veelgebruikte afkortingen inclusief bijbehorende uitleg opgenomen.

Namens de projectgroep Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum en Rheden,

Petra Wessels - projectmanager

---

<sup>1</sup> Uitgangspunt is minimaal gelijke kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten

## 2. Maatschappelijke ontwikkelingen en huidige situatie

In dit hoofdstuk worden op hoofdlijnen de maatschappelijke ontwikkelingen geschetst en de huidige situatie met betrekking tot intergemeentelijk samenwerken. Meer specifiek wordt daarbij ingegaan op de stand van zaken in de verschillende gemeenten en de gevolgen voor de samenwerking in G5-verband.

### 2.1 Conclusie

Voor het versterken van de bestuurskracht van gemeenten is samenwerking bij uitvoeringsgerichte taken essentieel, vanwege de schaalvoordelen die deze samenwerking biedt. Daarbij is het wel van belang dat er op adequate wijze wordt gestuurd op deze voordelen, zoals opgenomen in hoofdstuk 4 onder 'Governance'.

In de huidige omstandigheden is de G5 de meest voor de hand liggende schaalgrootte als het gaat om samenwerking bij uitvoerings- en bedrijfsvoeringsprocessen.

### 2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

De maatschappij verandert in sneltreinvaart. Gemeenten krijgen steeds meer en steeds complexere taken en aan de uitvoering van die taken worden steeds hogere eisen gesteld door inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd staan de gemeentelijke financiën onder druk. De samenleving wijzigt zo snel en fundamenteel dat er haast geboden is voor een gemeentelijke heroriëntatie op haar bestaansrecht.

De gemeente heeft betekenis omdat zij diensten verricht en beleid maakt in het belang van haar inwoners. Het gemeentelijk functioneren wordt enerzijds bepaald en vormgegeven door het bestaande, vanuit het rijk bepaalde, wettelijke kader en anderzijds door politieke keuzes van de door de inwoners gekozen vertegenwoordiging, de gemeenteraad.

Het laatste decennium heeft een omslag in denken plaatsgevonden om meer aan inwoners zelf over te laten, aangeduid met de termen als 'kanteling', 'vermaatschappelijking' e.d. De gemeente moet meer loslaten en overlaten aan haar inwoners. Het beleidsvoeringsproces vormt een belangrijke kapstok voor een bezinning welke taken en welke rol de gemeente voor zichzelf ziet in het 'loslaten'. Het Rijk zet deze bezinning op scherp door gemeenten minder financiële middelen toe te kennen. Hierdoor zijn gemeenten gedwongen de discussie te voeren over hun kerntaken.

Bestuurskracht is 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. Gemeenten zijn aan zet om scherp te krijgen wat ze wel doen en wat niet. 'Matcht' wat ze doen nog met wat burgers en bedrijven nodig hebben? Werken aan bestuurskracht is een manier om een nabije overheid te zijn én te blijven. En nabij zijn gemeenten sterker en kunnen ze meer van betekenis zijn. Voor het versterken van de bestuurskracht is samenwerking essentieel. Het denken over kwaliteitsborging van geleverde gemeentelijke diensten is het laatste decennium sterk gericht op schaalvergroting. Ging de regering er in 1977 nog vanuit dat een kwalitatief gemeentebestuur geborgd was door 10.000 inwoners, nu vindt men de bestuurskracht pas gegarandeerd bij tien maal zoveel inwoners. Uitvoeringsgerichte taken zijn bij uitstek geschikt om in samenwerking te doen voor het borgen van kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid. Samenwerking op uitvoeringsgerichte taken is dan ook essentieel voor het versterken van bestuurskracht.

Samengevat zien gemeenten zich voor de volgende uitdagingen gesteld:

- A. Loslaten: de wijze waarop de inwoners meer verantwoordelijkheid nemen en/of krijgen;
- B. Verbinding met inwoners versterken;
- C. Bestuurskracht vergroten door samenwerking.

### 2.3 Intergemeentelijke samenwerking

Eén van de mogelijkheden om de hiervoor beschreven uitdagingen tegemoet te treden is intergemeentelijke samenwerking. Zo heeft de regering in haar visie 'Bestuur in Samenhang' aangegeven te streven naar een minimale schaal van 100.000 inwoners per gemeente en is regionale samenwerking in het sociale domein bij wet vastgelegd.

Tot op heden vond samenwerking vooral plaats met betrekking tot wettelijk voorgeschreven taken (veiligheid en gezondheid, sociale werkvoorziening, omgevingsdienst), hoofdzakelijk in gemeenschappelijke regelingen. In dit verband maken de vijf gemeenten allemaal deel uit van de samenwerkingsverbanden Sociale werkvoorziening Presikhaaf (10 gemeenten), Onderwijs (10 gemeenten), Arbeidsmarkt (11 gemeenten), Sociaal Domein (11/12 gemeenten), Veiligheid en gezondheid (16 gemeenten), Stadsregio (20 gemeenten).

Naast dit soort samenwerkingsverbanden zoeken gemeenten de laatste jaren ook steeds meer de samenwerking als het gaat om bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken. In sommige gevallen zelfs in de vorm van een ambtelijke fusie. Van een dergelijk initiatief is op dit moment ook sprake bij bijvoorbeeld de vier gemeenten in de Liemers. Deze ontwikkeling heeft tevens een duidelijke relatie met de kerntakendiscussie die bij veel gemeenten wordt gevoerd. Met name als het gaat om wat een gemeente zelf moet/wil blijven doen en wat uitbesteed (in dit geval door samenwerking) kan worden.

Kijkend naar de samenwerkingsverbanden waar de gemeenten in deelnemen en naar de manier waarop allerlei verschillende partijen de regio beschouwen zijn er min of meer drie logische schaalgroottes:

- het kerngebied van de regio Arnhem (de eerder genoemde G5);
- de regio Arnhem (12 gemeenten)<sup>2</sup>;
- de grootstedelijke regio Arnhem - Nijmegen.

Die samenwerkingsniveaus zijn al lange tijd stabiel en de verwachting is dat dit de komende tijd in grote lijnen zo blijft. Door ook organisatorisch aan te sluiten bij de drie niveaus en deze te binden aan thema's (schaal volgt thema) blijft de samenwerking overzichtelijk en kan 'bestuurlijke drukte' zoveel mogelijk worden voorkomen.

De onderstaande beschrijving van de situatie per gemeente is voornamelijk gebaseerd op de resultaten van de onlangs door de Provincie en de Gelderse VNG-afdeling uitgevoerde inventarisatie 'Sterk Bestuur in Gelderland'. Daaruit komt in het algemeen het beeld naar voren dat alle vijf gemeenten zich bewust zijn van de noodzaak tot samenwerking en daar een duidelijke visie op hebben.

Er is weliswaar, vooral al vanwege de schaal, verschil tussen Arnhem en de overige gemeenten, maar die staat samenwerking allerm minst in de weg. Essentieel in de optiek van het Arnhemse bestuur is dat er sprake is van een omslag in het denken over steden en hun regio's. Men wil het 'oude' machtsdenken van expansieve steden en van kleinere kernen in de regio, die als hindermacht opereren, loslaten en werken naar nieuwe eigentijdse samenwerkingsrelaties op de schaalniveaus waar de opgaven om vragen.

Voor alle gemeenten geldt dat men kiest voor een focus op de G5, gericht op bedrijfsvoering en uitvoering. Vooral met betrekking als het gaat de drie K's: kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid. Zeker de ambtelijke organisaties van de kleinere gemeenten onderkennen hun kwetsbaarheden (die vooral door éénpersoons- en tandemfuncties ontstaan). De beschikbaarheid van een samenwerkingsverband G5 kan daarbij op een flexibele manier in kwalitatieve capaciteitsbehoeften voorzien.

Onderstaande tabel geeft het overzicht van de onderdelen waarop de vijf gemeenten op dit moment formeel (+) samenwerken, de intentie (I) hebben dit te gaan doen of waar dit nog open ligt (O).

Taakveld	Arnhem	Lingewaard	Overbetuwe	Rheden	Renkum
Belastingen	+	+	I	I	+
ICT	I	I	I	I	I
Subsidiebureau	+	+	+	+	+
Interimpool	+	+	+	+	+
Inkoop & Aanbesteding <sup>3</sup>	+ / I	+ / I	+ / I	+ / I	+ / I

Bij de samenwerking op deze taakvelden zijn globaal in het totaal 160 fte betrokken.

<sup>2</sup> Dat geldt in feite ook voor de veiligheidsregio waar deze 12 gemeenten samenwerken met de Valleiregio.

<sup>3</sup> Er wordt op dit moment samengewerkt volgens het netwerkmodel.

## 2.4 Schaalgrootte

Wanneer de verschillende ontwikkelingen op het gebied van intergemeentelijke samenwerking vanuit het perspectief van maatschappelijke ontwikkelingen en huidige situatie nader beschouwd worden, dan zijn er op het gebied van bedrijfs- en uitvoeringsprocessen in theorie een aantal mogelijkheden.

De schaal G11/G12 komt vaak voor bij samenwerkingsverbanden. Het zogenoemde congruentie criterium<sup>4</sup> is dan een voordeel. Nadelig voor deze schaal is echter het feit dat de gemeenten in de Liemers al vergevorderde en vergaande plannen voor samenwerking hebben. Dat maakt samenwerking op dit niveau in de praktijk al bijna onmogelijk. Daarnaast is het de vraag of deze schaal niet te groot is voor de genoemde processen. Daarom komt een grotere schaal dan de G11/G12 zonder meer al niet in aanmerking.

De schaal van de G5 is, zoals door meerdere gemeenten aangegeven, een vrij logische en traditionele omvang voor de beoogde samenwerking. Zij sluit het best aan bij het thema bedrijfsvoering en uitvoering. Ook in de praktijk blijkt dat een schaalgrootte van vijf tot zes gemeenten zich het best leent voor deze vorm van samenwerking. Er zijn hiervoor geen aanwijsbare contra-indicaties zie voor voorbeelden en ervaringen ook bijlage 3).

Tot slot blijft de mogelijkheid van samenwerking op een kleinere schaal mogelijk. Daarbij kan gedacht worden aan de vier gemeenten zonder Arnhem of duo's als Overbetuwe/Lingewaard en Rheden/Renkum. Voordeel van deze samenwerking is dat deze overzichtelijk is en gemeenten in aantal en type op elkaar lijken. Nadeel hiervan is dat de tegenstelling grote stad en kleinere omliggende steden/kernen in de regio in stand gehouden wordt, met het risico dat men met de ruggen tegen elkaar gaat staan. Bovendien komt hiermee de mogelijkheid van ambtelijke fusie of herindeling tussen de betreffende gemeenten in beeld. Iets dat door de meeste gemeenten op dit moment wordt uitgesloten. Dit scenario is daarom alleen denkbaar als de G5-samenwerking niet tot de mogelijkheden hoort.

---

<sup>4</sup> Gemeenten werken zoveel mogelijk met dezelfde bestuurlijke partners samen.

### **3. Nadere uitwerking van de opdracht**

#### **3.1 Conclusie**

De opdracht (bijlage 1) vraagt op een aantal onderdelen om nadere uitwerking. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de randvoorwaarden, de term beleidsneutraal, de doelen, de taken die ondergebracht kunnen worden bij de IGUO, de naam en de missie. Dit biedt het kader voor de uitwerkingen, conclusies en aanbevelingen in de volgende hoofdstukken.

#### **3.2 Randvoorwaarden**

In het reeds langer lopende proces is door de G5-opdrachtgevers een aantal randvoorwaarden opgesteld, die in de loop van de tijd (desgevraagd) nader zijn ingekleurd. De volgende randvoorwaarden zijn van belang bij de verdere invulling van deze haalbaarheidsstudie:

- De taken die bij de IGUO worden ondergebracht betreffen uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken. Het gaat hierbij om beleidsneutrale taken;
- Het gaat om bestuurlijk samenwerken en het continueren van taken (niet het afstoten ervan);
- De IGUO wordt in een zelfstandige entiteit vorm gegeven;
- Binnen de samenwerking kan gekozen worden voor het uitbesteden van taken aan private partijen;
- Het betreft een samenwerking van de colleges van de gemeenten Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum en Rheden (de G5);
- Op termijn kunnen andere gemeenten toetreden;
- Het uitvoeren van taken vindt plaats voor deelnemers, maar de optie voor het uitvoeren van taken voor derden houdt men graag open;
- Er is geen sprake van deelname van private partijen in het samenwerkingsverband;
- De IGUO dient met zo min mogelijk bestuurlijke drukte omkleed te worden;
- Het samenwerkingsverband beoogt geen winstoogmerk, maar toegevoegde waarde voor de vijf gemeenten te leveren;
- De dienstverlening aan inwoners moet minimaal op hetzelfde niveau blijven.

#### **3.3 Beleidsneutraal**

In de IGUO kunnen beleidsneutrale onderdelen van de vijf organisaties worden ondergebracht. Hierbij wordt 'beleidsneutraal' gezien als het tegenovergestelde van 'met beleidsverantwoordelijkheid'. Een dergelijke tegenstelling vraagt om een nadere toelichting.

De vijf colleges hebben als gezamenlijke ambitie bepaald om met elkaar een duurzame en robuuste samenwerking vorm te geven op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering. Geïnspireerd door een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), tot invoering van een zogenaamde bedrijfsvoeringsorganisatie, is besloten om in het vervolg de verzamelterm beleidsneutraal te hanteren. In de Memorie van Toelichting van dit wetsvoorstel werd deze term gebruikt voor taken op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken zonder of met geringe beleidsruimte. Dat wil zeggen taken die naar hun aard geen of weinig bestuurlijke aansturing en controle vragen in de vorm van een samenwerkingsverband met een geleed bestuur. Bij deze taken hoeft de IGUO geen beleidsmatige keuzes te maken, deze keuzes worden door de deelnemende gemeenten zelf gemaakt. Onder bedrijfsvoering wordt verstaan de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen om een beleidsdoelstelling te kunnen realiseren. Hierbij kan worden gedacht aan het delen van personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratie en communicatie, de zogenaamde PIJOFAC-taken. Bij uitvoeringstaken kan gedacht worden aan afvalinzameling en groenvoorziening. Ook kan men denken aan taken als het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen.

Er bestaat voor de IGUO overigens nog wel een bepaalde mate van keuzeruimte voor een effectieve en efficiënte uitvoering binnen het belang van de eigen organisatie. Worden bijvoorbeeld taken op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoerende taken bij de IGUO ondergebracht, dan betekent dit dat het bestuur van de IGUO besluit over de besteding van de middelen aan huisvesting, personeel etc. De keuzeruimte voor het bestuur van de IGUO kan ook aanwezig zijn bij de beslissing of en zo ja, welk bedrijf wordt ingeschakeld voor de uitvoering van bepaalde taken. De besteding van financiële middelen gebeurt binnen het kader van de begroting die is vastgesteld door het bestuur, waar alle deelnemers in vertegenwoordigd zijn en waarop de gemeenteraden invloed kunnen uitoefenen. Dit kan de raad langs verschillende wegen. De gemeenteraad kan de eigen vertegenwoordiger in het bestuur van de IGUO uiteraard een bepaald standpunt meegeven. Daarnaast is het aangewezen



bestuurslid inlichtingen en verantwoording verschuldigd. Een meer directe wijze van beïnvloeden heeft de raad door middel van het indienen van zienswijzen.

### 3.4 Uitwerking doelen

De doelen uit de opdracht (bijlage 1) kunnen vanuit meerdere invalshoeken benaderd worden:

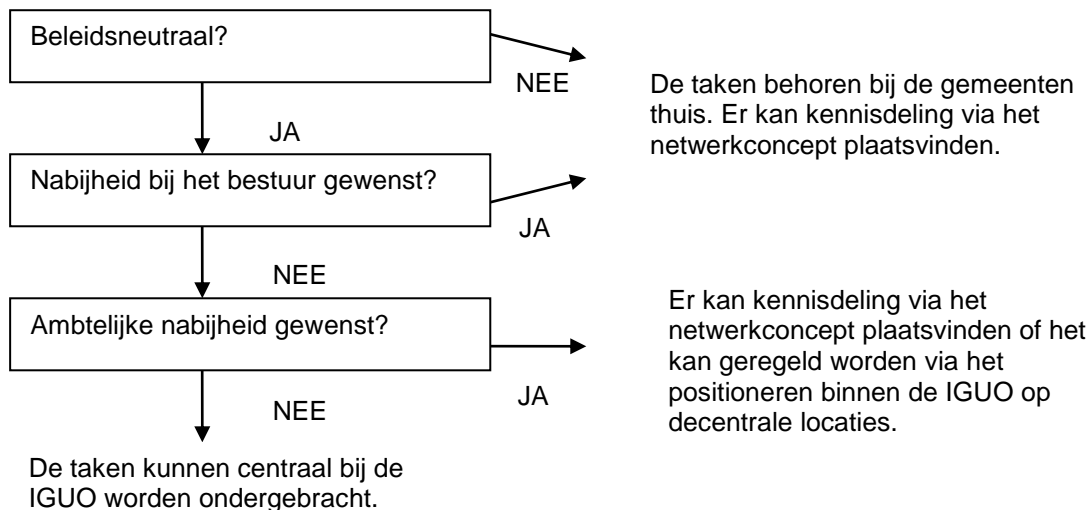
- De opdrachtgevers aan de IGUO, de colleges van burgemeester en wethouders en in het verlengde daarvan de gemeentesecretarissen en in controlerend opzicht de gemeenteraden;
- De medewerkers die (gaan) werken bij de IGUO;
- De klanten van de IGUO, zijn de gebruikers van de producten die de IGUO levert. Meestal zijn dit de medewerkers van de vijf gemeenten, maar bij bijvoorbeeld belastingen kunnen dat ook de burgers van de vijf gemeenten zijn;
- De 'eigenaar', ofwel de IGUO zelf.

Door vanuit verschillende perspectieven te kijken naar de verschillende deelonderwerpen, kan zo veel mogelijk aangesloten worden bij de gewenste praktijk. Een organisatie oprichten waar bijvoorbeeld alleen de klant tevreden mee is, zorgt er niet voor dat de gewenste doelen bereikt worden.

In bijlage 4 is een matrix opgenomen, waarin de doelen verder uitgewerkt zijn vanuit de verschillende perspectieven. Hier is aangegeven wat wordt verstaan onder meer kwaliteit, minder kosten en vermindering van kwetsbaarheid. Deze uitwerkingen maken het mogelijk de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid in de huidige situatie van de betrokken gemeenten af te zetten tegen de te verwachte voordelen van de samenwerking binnen de IGUO. Door het opnemen van de verschillende perspectieven in deze matrix wordt zichtbaar dat er soms tegengestelde belangen zijn. Daar waar relevant hebben deze tegengestelde belangen in de volgende hoofdstukken een plek gekregen.

### 3.5 Taken onderbrengen bij de IGUO

De keuze of beleidsneutrale taken zich ook daadwerkelijk lenen om bij de IGUO te worden ondergebracht en, zo ja, op welke wijze dat zou moeten gebeuren hangt van een aantal factoren af. Deze factoren zijn in onderstaand schema nader uitgewerkt.



### 3.6 Naam

Ook de naamgeving van de IGUO wordt opgepakt in de bedrijfsplanfase. Op die manier kan de beoogde organisatie de naamgeving zelf ter hand nemen. Die moet immers passen als een handschoen en vormt tevens een belangrijk bindend element voor de nieuwe organisatie. Voor de tussenliggende tijd wordt de term Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie gebruikt. In teksten desgewenst af te korten tot IGUO, echter zonder deze afkorting als naam te hanteren.

### **3.7 Missie**

Ten behoeve van de haalbaarheidsstudie is door het kernteam samen met de werkgroep communicatie, onderstaande werkmissie geformuleerd. Een definitieve missie (en visie) wordt gemaakt en vastgesteld in het bedrijfsplan.

***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.***

## 4. Governance en rechtsvorm

### 4.1 Conclusie

De focus van de IGUO ligt op het efficiënt en effectief behalen van de beoogde doelstellingen. Om dat te realiseren moet er volstreekte helderheid zijn over sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. Er dient strakke sturing te zijn, wat helder opdrachtgever- en opdrachtnemerschap veronderstelt, en meerdere bestuurslagen moeten in verband met bestuurlijke drukte worden voorkomen. De gemeenteraden stellen de (financiële) kaders en zien toe op de uitvoering binnen deze kaders door de vijf colleges. De vijf colleges zijn de bestuurlijk opdrachtgevers voor de IGUO. De gemeentesecretarissen zijn ambtelijk opdrachtgever. De aan te stellen directeur van de IGUO is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor het daadwerkelijk uitvoeren van de uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken door de IGUO. Sturing, beheersing, verantwoording en toezicht krijgt verder vorm via het continu doorlopen van de Plan-Do-Check-Act-cyclus.

Er zijn drie potentieel geschikte rechtsvormen voor de IGUO:

1. het Gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL): publiekrechtelijk, Wgr van toepassing;
2. de Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO): publiekrechtelijk, Wgr van toepassing;
3. de Coöperatie: privaatrechtelijk, Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Het wetsvoorstel voor de BVO is inmiddels door de Eerste Kamer vastgesteld. De wet zal volgens het Ministerie waarschijnlijk 1 oktober 2014 dan wel uiterlijk 1 januari 2015 in werking treden.

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 de coöperatie via de statuten ingeregeld worden, bij de anderen volgt dit uit de Wgr. Daarbij is bij de coöperatie de ambtenarenstatus en de aansluiting bij het ABP voor zijn medewerkers geen vanzelfsprekendheid.

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.

Bij het werken voor derden moeten de regels van de Wet Markt en Overheid (WMenO) 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 derden kunnen wel aanbestedingsplichtig zijn. Er hoeft vanuit de WMenO geen integrale kostprijs te worden berekend als wordt geleverd aan niet deelnemende gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen én overheidsbedrijven van de deelnemende gemeenten, mits sprake is van de levering van goederen en diensten voor de uitvoering van de publiekrechtelijke zaak.

### 4.2 Governance

#### 4.2.1 Algemeen

Bestuurlijke invloed en controle, oftewel governance, is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen van, beheersen van en toezicht houden op een organisatie, waarbij de focus

ligt op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen van die organisatie. Evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de deelnemers in die organisatie, wat ook wel de democratische legitimatie wordt genoemd.

Gericht op de IGUO gaat het daarbij voor de deelnemende gemeenten om vragen als:

- Zijn er voldoende mogelijkheden om het uitvoeren van de taken door de IGUO richting te geven (*sturing*)?
- Zijn er voldoende zekerheden dat de IGUO de opgelegde doelstellingen ook realiseert (*beheersing*)?
- Wordt over het halen van de doelstellingen (helder en transparant) verantwoording afgelegd? Zowel door de IGUO aan de deelnemende gemeenten als door de gemeentelijke vertegenwoordiger(s) in de IGUO aan de vertegenwoordigde bestuursorganen (de colleges), zodat de colleges op hun beurt weer verantwoording kunnen afleggen aan de eigen gemeenteraden (*verantwoording*)?
- Zijn er voor de gemeenten voldoende mogelijkheden om er op toe te zien dat de doelstellingen van de IGUO worden gerealiseerd en kunnen er correcties plaatsvinden (*toezicht*)?

#### 4.2.2 Kaderstellende en controlerende rol gemeenteraden

Binnen de intergemeentelijke samenwerking geldt dat de deelnemende gemeenten gezamenlijk te allen tijde verantwoordelijk zijn en blijven voor het niveau en de kwaliteit van de uit te voeren taken door de IGUO. De IGUO voert geen beleidsbepalende, maar uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken uit. De uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken zijn bij uitstek taken die de bevoegdheden van de colleges raken. Daarom gaan de colleges van de vijf deelnemende gemeenten het samenwerkingsverband van de IGUO aan.

De raden van de vijf deelnemende gemeenten, als hoogste bestuursorganen van die gemeenten, zijn er om de (financiële) kaders te stellen waarbinnen de colleges deze uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken moeten (kunnen) uitvoeren en er vervolgens op toe te zien dat de colleges die taken ook binnen de gestelde (financiële) kaders (kunnen) uitvoeren.

De directe invloed van de gemeenteraden op de IGUO bestaat uit 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.

#### 4.2.3 Sturing, beheersing, verantwoording en toezicht

Er moet, voordat het samenwerkingsverband wordt aangegaan, volstrekte helderheid zijn over de vier genoemde begrippen sturing, beheersing, verantwoording en toezicht in relatie tot de IGUO. Immers, alleen dan is voor iedereen duidelijk wat ieders taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn. De focus moet hierbij liggen op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen van de IGUO (zie hoofdstuk 3).

Om die focus te realiseren kan er gebruik worden gemaakt van de PDCA-cyclus. Deze cyclus houdt in dat er eerst een opdracht wordt geformuleerd (Plan). Die opdracht wordt uitgevoerd (Do). Op basis van metingen wordt er gerapporteerd over de voortgang van de opdracht en of de opgelegde doelstellingen worden behaald (Check). Tot slot wordt bij de evaluatie gekeken wat er goed gaat en wat er eventueel bijgesteld moet worden om de opdracht en de opgelegde doelstellingen te behalen (Act). Deze cyclus wordt continu doorlopen. In de fasen Plan en Do schuilen de sturing en de beheersing, in de fasen Check en Act schuilen de verantwoording en het toezicht.

##### 4.2.3.1 Sturing en beheersing

Wil de IGUO efficiënt en effectief de doelstellingen behalen, dan moet er strakke sturing aan de IGUO worden gegeven en bestuurlijke drukte voorkomen worden. Bestuurlijke drukte is te voorkomen door binnen en buiten de IGUO zo min mogelijk lagen/gremia te creëren. Met andere woorden: niet alleen de (aan)sturing binnen de IGUO zelf, maar ook de (aan)sturing vanuit de vijf deelnemende gemeenten aan de IGUO moet 'lean' zijn vormgegeven, echter met aandacht voor de 'checks and balances' .

Cruciaal is dat er een duidelijke opdracht voor de IGUO ligt, waarin minimaal is vastgelegd:

1. Dat wat wordt gevraagd van de IGUO;
2. De concrete eindresultaten die de IGUO moet opleveren;
3. De werkwijze die de IGUO daarbij zal volgen;

4. De tijd die de IGUO voor het uitvoeren van de opdracht beschikbaar heeft;
5. De middelen die de IGUO ter beschikking staan;
6. De bevoegdheden die de IGUO heeft bij het uitvoeren van de werkzaamheden.

Bij strakke sturing is het voorts, ook vanuit de beheersingsgedachte, belangrijk dat er een helder onderscheid wordt gemaakt tussen opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Immers, alleen dan wordt duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wat de taken en bevoegdheden van een ieder zijn. In de deelnemende gemeenten zal deze functie expliciet belegd moeten worden, zeker in de eerste fase van het bestaan van de IGUO.

#### *Opdrachtgeverschap*

Opdrachtgeverschap betekent het bepalen van het kader in de zin van prijs, kwaliteit en tijd. De couleur locale speelt daarbij een rol, m.n. voor het niet gestandaardiseerde werk. De uitdaging voor de opdrachtgever is om los te durven laten. Afstand houden tot het uit te voeren werk en uitsluitend de regierol pakken. Dat is de enige manier om tot echte samenwerking te komen.

#### *Opdrachtnemerschap*

Opdrachtnemerschap betekent het leveren van wat met de opdrachtgever overeen is gekomen. Het uitgangspunt is dat voor elke opdrachtgever hetzelfde kwaliteitsniveau geldt. Het doel is -op termijn- het kwaliteitsniveau van de best functionerende gemeente te behalen.

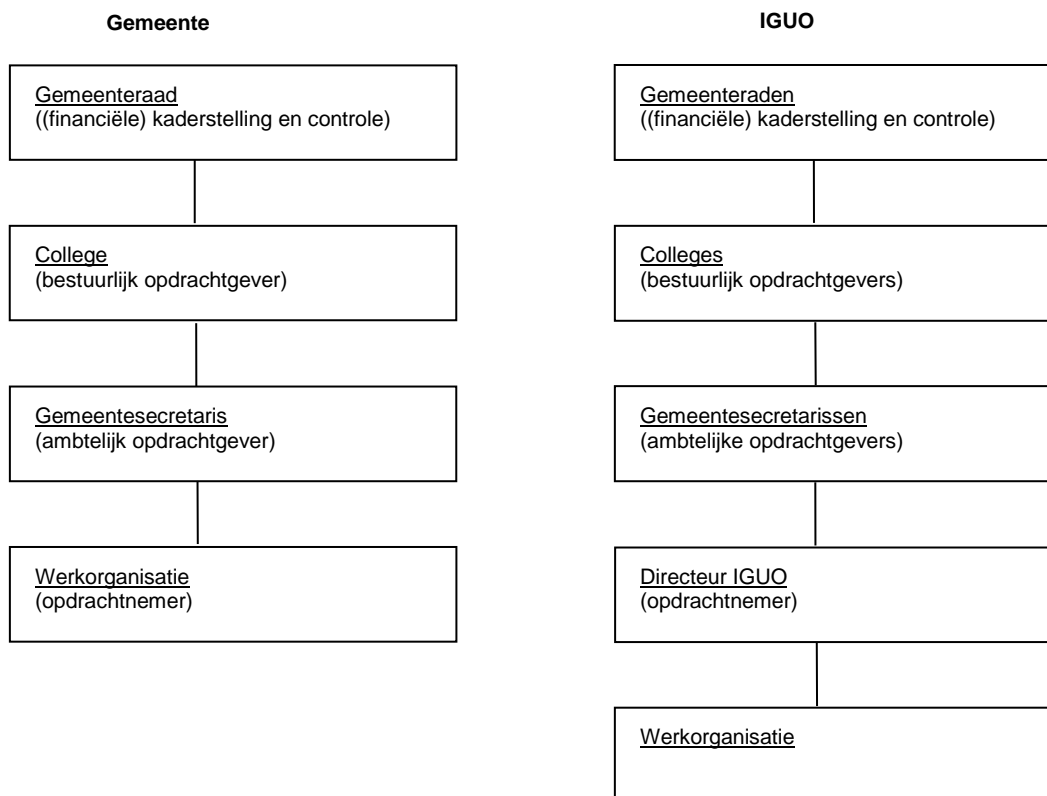
De opdrachtnemer legt periodiek verantwoording af aan de opdrachtgever over de verrichte werkzaamheden.

Binnen het samenwerkingsverband geven de colleges van de vijf deelnemende gemeenten in bestuurlijke zin richting aan de uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken die de IGUO moet uitvoeren voor de vijf deelnemende gemeenten. De colleges zijn daarmee de bestuurlijke opdrachtgevers, zoals zij dat ook zijn voor de eigen gemeentelijke werkorganisaties.

De gemeentesecretarissen (of directeurs bedrijfsvoering) van de deelnemende gemeenten geven, als eerste adviseur van hun eigen colleges, in ambtelijke zin richting aan het (laten) uitvoeren van de uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken door de IGUO voor de vijf gemeenten. Zij zijn daarmee de ambtelijke opdrachtgevers.

Er komt één directeur IGUO, zodat het opdrachtgever-/opdrachtnemerschap zo zuiver mogelijk gescheiden wordt. De directeur IGUO is opdrachtnemer en daarmee verantwoordelijk voor het daadwerkelijk (laten) uitvoeren van de uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken door de werkorganisatie, die de IGUO dan is.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Via de colleges en de gemeentesecretarissen (of directeuren bedrijfsvoering) zijn er mogelijkheden om richting te geven aan het uitvoeren van de taken door de IGUO. Indirect hebben de gemeenteraden hierop invloed. Daarmee is de sturing geborgd. Als de verschillende actoren buiten en binnen de IGUO hun rol als opdrachtgever en opdrachtnemer ook goed oppakken, is daarmee in beginsel tevens de beheersing geborgd. Echter, bij het realiseren van de doelstellingen van de IGUO is het belangrijkste dat de PDCA-cyclus consequent wordt doorlopen (zie hiervoor).

#### 4.2.3.2 Verantwoording en toezicht

Over het halen van de doelstellingen van de IGUO moet helder en transparant verantwoording worden afgelegd, niet alleen binnen de IGUO zelf, maar ook aan de deelnemende gemeenten, die immers opdrachtgevers zijn. De deelnemende gemeenten moeten er ook op (kunnen) toezien dat de doelstellingen van de IGUO worden gerealiseerd. Als het nodig is, moeten er correcties plaats kunnen vinden. Net als bij de sturing en beheersing speelt het doorlopen van de PDCA-cyclus hierbij een belangrijke, zo niet de belangrijkste rol.

Als consequent en continu de PDCA-cyclus wordt doorlopen en de (bestuurlijke en ambtelijke) opdrachtgevers en -nemers daarin ieder hun rol goed oppakken, zal de governance en democratische legitimatie geborgd zijn. Waarbij tot slot overigens nog wel opmerking verdient dat bij een rechtsvorm van de IGUO op privaatrechtelijke leest, de democratische legitimatie ingeregeld moet worden, waar deze bij een rechtsvorm op publiekrechtelijke leest al via de Wgr geregeld is.

### 4.3 Rechtsvormenanalyse

Er zijn voor de IGUO drie mogelijkheden op publiekrechtelijke grondslag (Wgr):

1. Gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL);
2. Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO);
3. Gemeenschappelijk orgaan (GO).

Een GO bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan daardoor niet zelfstandig aan het rechtsverkeer deelnemen. Deze rechtsvorm komt gelet op de opdracht niet in aanmerking voor de op te richten IGUO. Een GOL en de – na wijziging van de Wgr – mogelijke BVO bezitten beiden wel rechtspersoonlijkheid.

Er zijn vier mogelijkheden op privaatrechtelijke grondslag (Burgerlijk wetboek):

4. Besloten/Naamloze vennootschap (BV/NV);

5. Stichting;
6. Vereniging;
7. Coöperatie.

De BV en de NV zijn over het algemeen op winst gericht. Daarom komen deze rechtsvormen niet in aanmerking als te kiezen rechtsvorm voor de IGUO. De stichtingsvorm komt ook niet in aanmerking omdat een stichting geen leden kent. Hierdoor is de gemeentelijke invloed door de vijf gemeenten beperkt in te regelen. Tenslotte is ook de vereniging niet de aangewezen vorm, gelet op de vrijblijvendheid van het lidmaatschap die inherent is aan deze rechtsvorm. De aansprakelijkheid voor de vereniging zelf én voor de bestuurders zijn ook niet uit te sluiten. De coöperatie, een bijzondere vorm van de vereniging, komt daarentegen wel in aanmerking. De aansprakelijkheid voor de coöperatie kan worden uitgesloten; de bestuurdersaansprakelijkheid niet.

In onderstaand schema zijn bij de drie mogelijke rechtsvormen essentiële overeenkomsten/verschillen in relatie tot de gestelde randvoorwaarden weergegeven (voor een uitgebreid schema verwijzen we naar bijlage 5).

Onderwerp	BVO	GOL	Coöperatie
Governance/ democratische legitimatie?	Publiekrechtelijke waarborgen zijn van rechtswege van toepassing en er is sprake van governance/democratische legitimatie.	Publiekrechtelijke waarborgen zijn van rechtswege van toepassing en er is sprake van governance/democratische legitimatie.	Publiekrechtelijke waarborgen zijn <u>niet</u> van toepassing. Er is geen sprake van van rechtswege geregelde governance/democratische legitimatie. Dit moet via de statuten worden geregeld.
Bestuurlijke drukte?	Het bestuur wordt bemenst door leden van de deelnemende colleges (bijvoorbeeld één per gemeente).	Het AB en DB worden bemenst door leden van de deelnemende colleges (bijvoorbeeld in het AB twee per gemeente en in het DB één per gemeente).  Het DB bestaat uit een voorzitter en leden door en uit het AB.	Het bestuur kan worden bemenst door (de vertegenwoordigers van) de leden. Er is een Algemene ledenvergadering.  De hoedanigheid van de vertegenwoordigers in beide organen is vrij.
Uitvoeren taken voor derden?	Niet geheel duidelijk is of de BVO naast taken voor deelnemers ook taken voor derden kan uitvoeren. Zie onder de tabel..	Er kunnen zowel taken voor de <u>deelnemende gemeenten</u> als voor <u>derden</u> worden uitgevoerd.  <b>NB</b> De GOL kan voor derden werken, maar bij commerciële partijen (incl. semi-overheid) levert dit aanbestedings- en mededingingsrechtelijk problemen op.	De coöperatie voorziet in de stoffelijke behoeften van <u>leden</u> : 'van, voor, door en met de leden', waarbij de coöperatie een onderneming exploiteert.  <b>NB</b> De coöperatie kan voor derden werken, maar bij commerciële partijen (incl. semi-overheid) levert dit aanbestedings- en mededingingsrechtelijk problemen op.
Voorbehoud oprichting	De Wgr, die de BVO mogelijk maakt, is door de Eerste Kamer aangenomen. De datum van inwerkingtreding is nog niet bekend. De verwachting is dat dit op 1 januari 2015 zal zijn.	De GOL kan onmiddellijk opgericht worden.	De coöperatie kan onmiddellijk opgericht worden.
Soorten taken	De BVO kan alleen de bedrijfsvoeringstaken (PIJOFAC) en uitvoeringstaken (van het college) omvatten.	De GOL kan zowel de bedrijfsvoerings-, de uitvoerings- als de beleidsbepalende taken (van het college) omvatten.	De coöperatie kan alleen de bedrijfsvoeringstaken (PIJOFAC) en uitvoeringstaken (van het college) omvatten.

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.

Voor welke rechtsvorm ook gekozen wordt, in de regeling waarin deze wordt vastgelegd zal ook nog een aantal zaken geregeld moeten worden:

- duur van de regeling;
- wijziging van de regeling;
- toetreding van nieuwe deelnemers en uittreding van bestaande deelnemers;
- opheffing van de regeling
- samenstelling algemeen en dagelijks bestuur, stemverdeling etc.

#### **4.4 Een entiteit op publiekrechtelijke grondslag gaat vóór die op privaatrechtelijke grondslag**

Om twee redenen gaat het oprichten van een entiteit op publiekrechtelijke grondslag vóór die op privaatrechtelijke grondslag.

##### 1. Gemeentewet

Artikel 160, tweede lid van de Gemeentewet bepaalt het volgende:

*'Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.'*

De wetgever is van opvatting dat als op grondslag van de Wgr het dienen openbaar belang kan worden behartigd, niet de privaat- maar de publiekrechtelijke grondslag de aangewezen weg is om dit openbaar belang te dienen.

##### 2. Nota's verbonden partijen

Ook uit de door de vijf gemeenteraden vastgestelde *Nota's verbonden partijen* volgt dat in principe of bij voorkeur niet wordt besloten tot oprichting van of deelname in een privaatrechtelijk rechtspersoon als het te dienen openbaar belang ook door oprichting van een gemeenschappelijke regeling kan worden behartigd.

Met andere woorden: de GOL en de BVO gaan voor de coöperatie.

#### **4.5 Rol van de raad bij oprichting rechtspersoon**

In de procedure waarin een rechtspersoon in het leven wordt geroepen heeft de raad altijd een rol, ongeacht of dit op publiekrechtelijke of privaatrechtelijke grondslag plaatsvindt.

Voor wat betreft publiekrechtelijke rechtspersonen bepaalt de Wgr dat de colleges niet eerder tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling over gaan dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De raden kunnen de toestemming slechts onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.<sup>5</sup>

Voor wat betreft privaatrechtelijke rechtspersonen bepaalt de Gemeentewet dat het college het besluit tot oprichting van en deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon niet neemt dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.<sup>6</sup>

De raad kan geen voorwaarden verbinden aan deelneming van de gemeente aan de rechtspersoon.

---

<sup>5</sup> Artikel 1, tweede lid Wgr.

<sup>6</sup> Artikel 160, tweede lid Gemeentewet.



## 4.6 Andere juridische aspecten waarmee rekening moet worden gehouden

### 4.6.1. Ambtenarenrecht

Artikel 1, eerste en tweede lid van de Ambtenarenwet luidt als volgt: '*Ambtenaar in de zin van deze wet is degene, die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn. Tot den openbaren dienst behooren alle diensten en bedrijven door den Staat en de openbare lichamen beheerd.*'

#### *BVO/GOL*

Bij de keuze voor het oprichten van een BVO/GOL, zijn en blijven de medewerkers ambtenaar van rechtswege. Ook de keuze in dat geval voor de CAR-UWO ligt voor de hand, omdat gemeenten deze gemeenschappelijke regeling oprichten. Niettemin is er wel overleg én overeenstemming met de vakbonden voor nodig. Verder is een aanvulling op de CAR-UWO nodig, omdat in de CAR-UWO niet alles is geregeld.

#### *Coöperatie*

Bij de keuze voor het oprichten van een coöperatie is de ambtenarenstatus voor de medewerkers geen vanzelfsprekendheid. Wel zijn er in Nederland enkele voorbeelden van overheidscoöperaties<sup>7</sup> die ambtenaren in dienst hebben en die ook zijn aangesloten bij het ABP. Het is dus wel mogelijk om in een coöperatie ambtenaren in dienst te hebben. De coöperaties uit de voorbeelden zijn opgericht door gemeenten en ook alleen gemeenten kunnen lid worden (al dan niet met entreegeld). De ambtenarenstatus voor de medewerkers van een coöperatie moet dan geregeld worden, waarbij er afhankelijkheid bestaat van andere partijen.

Het gaat om:

- Toepassing van een ambtelijke CAO. Dat vraagt overleg én overeenstemming met vakorganisaties, aangezien werknemers van een - private - coöperatie niet van rechtswege de ambtenarenstatus hebben zodat moet worden bepaald welke CAO van toepassing is;
- Toelating tot het ABP. Dat vraagt een besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, geadviseerd door het ABP.

#### *Andere aandachtspunten*

Zowel bij een BVO, een GOL als bij een coöperatie is een sociaal statuut nodig om de overgang van ambtenaren/werknemers van de gemeenten naar de IGUO te regelen.

Voor zover de ambtenarenstatus niet wordt behouden heeft dit consequenties op het gebied van pensioenverzekering en de daarbij behorende schadeloosstelling en moet de IGUO financieel gezien ook in staat zijn WW-premie te betalen. Voor gemeenten (en andere publiekrechtelijke rechtspersonen) geldt immers dat deze de kosten van WW-uitkeringen zelf dragen. Voor meer informatie hieromtrent wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

### 4.6.2 Advies- en bestuurscommissies

Het is niet mogelijk om bij een BVO andere organen in te stellen dan het bestuur. Een dagelijks bestuur, maar bijvoorbeeld ook een bestuurscommissie behoren niet tot de mogelijkheden. De gemeentesecretarissen kunnen bij de BVO dus geen formele rol vervullen. Binnen de GOL is het mogelijk een advies- of een bestuurscommissie in te stellen, binnen de coöperatie kan er een apart orgaan hiervoor worden ingesteld. Voor zover gewenst zouden de gemeentesecretarissen in dergelijke commissies/organen een rol kunnen spelen.

### 4.6.3 Aanbestedingsrecht

Voor het aanbestedingsrecht is de rechtsvorm (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) niet van belang. Nu de tekst van de Wgr er op lijkt te duiden dat een BVO niet voor derden kan werken (inclusief doorleveren) – absolute duidelijkheid hierover zal uit toekomstige rechtspraak moeten blijken – is onderstaande paragraaf (en het advies van Hekkelman in bijlage 6) beperkt van toepassing op de BVO (voor zover het over de eigen aanbestedingsplicht en die van de deelnemers gaat).

Zowel de vijf deelnemende gemeenten als de IGUO zelf zijn aanbestedende diensten, zodat zij in beginsel bij opdrachten (met een waarde boven het Europese drempelbedrag) aanbestedingsplichtig zijn. De gemeenten kunnen om onder deze aanbestedingsplicht uit te komen een beroep doen op een drietal uitzonderingen:

1. Quasi-inbesteding;

---

<sup>7</sup> Zoals Parkeerservice, Wigo4it, Dimpact.

2. Alleenrecht;
3. Publiek-publieke samenwerking.

De IGUO kan alleen een beroep op de uitzondering publiek-publieke samenwerking, als de IGUO diensten wil afnemen van de deelnemende gemeenten zonder zelf aanbestedingsplichtig te zijn. Hiervoor maakt de rechtsvorm van de IGUO geen verschil.

De publiek-publieke samenwerking is gebaseerd op jurisprudentie. Sinds 28 maart 2014 is deze uitzondering opgenomen in de nieuwe Aanbestedingsrichtlijn. Deze richtlijn moet binnen twee jaar (derhalve uiterlijk april 2016) in de Aanbestedingswet zijn verwerkt. Deze uitzondering bestaat er in dat twee of meer aanbestedende diensten (gemeenten) elkaar zonder aanbesteding opdrachten mogen gunnen. Voorwaarde is wel dat niet een bepaalde marktdeelnemer door de samenwerking worden bevoordeeld.

Voor uitzondering publiek-publieke samenwerking moet aan drie voorwaarden worden voldaan:

1. de opdracht voorziet in samenwerking tussen de deelnemende aanbestedende diensten om te bewerkstelligen dat de openbare diensten die zij moeten uitvoeren, worden verleend met het oog op de verwezenlijking van hun gemeenschappelijke doelstellingen;
2. de invulling van die samenwerking berust uitsluitend op overwegingen in verband met het openbaar belang, én
3. de deelnemende aanbestedende diensten nemen op de open markt niet meer dan 20% van de onder die samenwerking vallende activiteiten voor hun rekening.

Uit de laatst gestelde voorwaarde vloeit voort dat de IGUO in beperkte mate voor derden (zoals bijvoorbeeld de ORDA of gemeente Rozendaal) activiteiten mag verrichten. Daarbij maakt het voor de toepasselijkheid van deze uitzondering niet uit of het hierbij gaat om commerciële marktpartijen of bijvoorbeeld (semi-)overheden. 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. Gelet op deze voorwaarde moeten de administraties van de IGUO en de deelnemende gemeenten zo zijn ingericht dat duidelijk is dat een marktaandeel op de open markt onder de 20% blijft; dit levert een extra administratieve last op.

Deze beperking geldt niet ten aanzien van de IGUO ten opzichte van de deelnemende gemeenten, nu deze allemaal binnen de samenwerking vallen. Binnen de publiek-publieke samenwerking zijn de deelnemers vrij om diensten te leveren, mits de samenwerking uitsluitend rust op overwegingen van openbaar belang én er geen marktpartijen door worden bevoordeeld. De IGUO kan dus ook diensten afnemen van de deelnemende gemeenten. Dat marktpartijen hiervan nadeel kunnen hebben is voor de toepassing van de uitzondering niet van belang. Wat echter niet is toegestaan, is dat een bepaalde marktpartij door de samenwerking wordt bevoordeeld, bijvoorbeeld omdat zijn opdrachtenportefeuille wordt uitgebreid. Die opdrachten moeten dan alsnog worden aanbesteed door de rechtspersoon (gemeente of de IGUO) dat de diensten levert.

Wanneer de IGUO werkzaamheden verricht voor anderen dan de deelnemende gemeenten (zoals de ODRA of gemeente Rozendaal), is er sprake van (private) opdrachtverstrekking of contractering. Deze derden moeten zelf nagaan of de opdracht die zij willen verstrekken wel of niet aanbestedingsplichtig is (dat risico ligt bij de opdrachtgever, de derde dus). Gemeenten die enkel afnemer van de IGUO of van de deelnemende gemeenten zijn, kunnen zelf geen beroep doen op de uitzondering van publiek-publieke samenwerking.

Bij doorlevering aan derden is er geen sprake van samenwerking tussen aanbestedende diensten (voorwaarde 1). Dit is vanuit het perspectief van de IGUO geen probleem als er binnen de 20% norm (voorwaarde 3) wordt gebleven. Vanuit het perspectief van de afnemen is dit wel een probleem aangezien zij mogelijk aanbestedingsplichtig zijn.

#### 4.6.4 Mededingingsrecht

Bij de vorming van de IGUO en eventueel levering van goederen en diensten aan derden is ook de WMenO van belang. Deze wet bevat gedragsregels voor overheidsorganisaties als zij er voor kiezen goederen of diensten zelf of via hun overheidsbedrijven op de markt aan te bieden. Doel van de wet is om concurrentievervalsing tegen te gaan. Er is sprake van 'economische activiteiten' als een overheidsorganisatie zelf of via haar overheidsbedrijf in concurrentie met andere ondernemingen goederen of diensten aanbiedt op een markt. Dat is op zichzelf genomen toegestaan, maar dan moeten er wel een aantal gedragsregels worden nageleefd.

De dienstverlening door de deelnemende gemeenten aan de IGUO valt onder de WMenO. Dit betekent onder meer dat de gemeenten aan IGUO de integrale kosten van hun dienstverlening moeten doorberekenen.

Ook de dienstverlening door de IGUO aan de deelnemende gemeenten valt onder de gedragsregels van de WMenO, als de IGUO een gemeenschappelijke regeling (BVO/GOL) wordt. Als de IGUO een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt, hoeft de IGUO de gedragsregels van de WMenO zelf niet in acht te nemen. In dat geval geldt voor de deelnemende gemeenten ten opzichte van de IGUO wel het bevoordelingsverbod.

De gedragsregels van de WMenO zijn in de relatie gemeenten – IGUO echter niet van toepassing zolang de dienstverlening over en weer geschiedt in het kader van de uitvoering van een publiekrechtelijke taak.

De meermaals genoemde gedragsregels van de WMenO houden in:

- de integrale kosten van de dienst of het product moet in de tarieven doorberekend worden;
- de eigen overheidsbedrijven mogen niet bevoordeeld worden ten opzichte van concurrerende bedrijven;
- de gegevens die de overheidsorganisatie vanuit de publieke taak verkrijgt mag deze alleen gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publiekrechtelijke bevoegdheden, indien andere organisaties of bedrijven ook over die gegevens kunnen beschikken;
- wanneer de overheidsorganisatie op een bepaald terrein een publiekrechtelijke bevoegdheid uitoefent ten aanzien van bepaalde economische activiteiten en ook zelf die economische activiteiten verricht, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de publiekrechtelijke en de economische activiteiten van de nieuwe organisatie.

De belangrijkste van de bovenstaande gedragsregels zijn dat de volledige kostprijs (integrale kosten) moet worden doorberekend, en dat een overheid haar eigen overheidsbedrijven niet mag bevoordelen boven concurrerende bedrijven.

Bij externe opdrachtgevers, moet in het kader van de WMenO, een tweetal categorieën worden onderscheiden:

1. Niet deelnemende gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen én overheidsbedrijven van de deelnemende gemeenten;
2. Overige partijen (zowel commerciële partijen als bijvoorbeeld scholen).

Als er dienstverlening plaatsvindt ten behoeve van de derden zoals vermeld onder 1 (bijvoorbeeld de ODRA of gemeente Rozendaal), levert dit geen problemen op in het kader van de WMenO mits er sprake is van levering van goederen of diensten voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Een overheid verricht soms namelijk ook niet-publiekrechtelijke taken, waarmee in concurrentie wordt getreden met derden op de markt. Deze activiteiten worden als commercieel gekwalificeerd, zoals bijvoorbeeld de verhuur van (niet-maatschappelijk) vastgoed. In dat geval moet de IGUO de volledige kostprijs (integrale kosten) doorberekenen. Hetzelfde geldt als de IGUO restcapaciteit inzet voor dienstverlening aan derden op de open (commerciële) markt zoals vermeld onder 2.

Ten aanzien van staatssteun kan worden geconcludeerd dat geen sprake kan zijn van het ontvangen van staatssteun, zolang de IGUO niet is te kwalificeren als onderneming doordat zij haar diensten slechts aanbiedt binnen het overheidsconcern (aan de categorieën overheden zoals hierboven genoemd onder sub 1) en niet daarbuiten op de open markt.

Voor een uitgebreide analyse van de aanbestedings- en mededingsrechtelijke elementen verwijzen we naar het advies van Hekkelman (bijlage 6) en de uitwerking aanbestedingstechnische, financiële en fiscale aandachtspunten (bijlage 7).

## 5. Organisatie

Los van de juridische vorm, kan de (werk)organisatie van de IGUO op verschillende manieren vorm gegeven worden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze organisatie, in vorm, in grootte en wat dit voor de huisvesting betekent. Ook wordt in dit hoofdstuk aangegeven hoe met de medezeggenschap omgegaan wordt.

### 5.1. Conclusie

Om een stevige organisatie neer te kunnen zetten (inclusief de benodigde aansturing en ondersteunende managementtaken) is een zekere mate van omvang gewenst. Ook helpt het als de processen die erin onder gebracht worden een zekere mate van gelijke achtergrond hebben. Vanaf circa 200 - 250 medewerkers wordt het oprichten van een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie aantrekkelijk. Als inhoudelijke toekomstvisie wordt de IGUO als 'de bedrijfsvoeringsorganisatie' voor de G5 gezien.

Geadviseerd wordt om bij een omvang kleiner dan 200 - 250 medewerkers te kiezen voor een andere samenwerkingsvorm, zoals een netwerkmodel of een centrumgemeenteconstructie.

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.

Ben alert op de verschillen in organisatiecultuur van de deelnemende gemeenten en geef dit aandacht in het proces om tot een IGUO te komen.

## 5.2 Organisatie

### 5.2.1 IGUO-taken

De beoogde taken voor de IGUO zijn te typeren als gestandaardiseerd (o.a. belastingen en ICT) en advieswerk (o.a. inkoop en aanbesteding en intergemeentelijk subsidiebureau). In onderstaand schema is voor de inrichting van de organisatie aangegeven welke vorm het beste past bij welk type werk en wat dat zou moeten betekenen voor personeel, huisvesting en management.

	<b>Gestandaardiseerd werk</b>	<b>Advieswerk</b>
Wat kenmerkt de werkzaamheden?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Repeterende werkzaamheden, vaststaande processen en procedures</li> <li>• Alle vijf gemeenten op hetzelfde kwaliteitsniveau, anders kost het geld</li> <li>• Grote afhankelijkheid van ICT</li> <li>• Nabijheid klant minder belangrijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weinig locatiegebonden &gt; stelt eisen aan de ICT-ondersteuning</li> <li>• Kennisintensief &gt; bepaalde kennis en competentieniveau</li> <li>• Hoofdproces is (redelijk) standaard &gt; verschijningsvorm/inhoud is telkens anders (maatwerk) afhankelijk van de vraag (= couleur locale)</li> <li>• Toekomst- en ontwikkelgericht</li> </ul>
Wat is er nodig op het gebied van personeel, huisvesting <sup>8</sup> , ICT en management?	<p>Personeel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• in dienst IGUO</li> <li>• nabijheid collega's belangrijker dan nabijheid klant</li> </ul> <p>Huisvesting en ICT:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande huisvesting &gt; clustering in logische eenheden</li> <li>• 1 pand niet noodzakelijk voor</li> </ul>	<p>Personeel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• in dienst IGUO</li> <li>• flexibel inzetbaar daar waar opdrachtgever (=couleur locale) het vraagt (= mix van centraal en lokaal)</li> <li>• toewijzen 'accounts' aan medewerkers</li> <li>• medewerkers van IGUO worden aangestuurd door IGUO</li> </ul> <p>Huisvesting en ICT:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het nieuwe werken: niet locatiegebonden, daar waar de klant is.</li> </ul>

<sup>8</sup> zie paragraaf 5.3 voor een toelichting op het onderwerp huisvesting.

	<b>Gestandaardiseerd werk</b>	<b>Advieswerk</b>
	IGUO-gevoel <ul style="list-style-type: none"> <li>• Een goede ICT-omgeving is een voorwaarde.</li> </ul> Management: <ul style="list-style-type: none"> <li>• stuurt op optimalisatie van standaardisering en output</li> <li>• verbindend en resultaatgericht leiderschap is essentieel voor IGUO-gevoel/verbinding met de overall doelen</li> <li>• manager op tactisch/operationeel niveau</li> <li>• 1 manager per 20 - 25 mw's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ICT faciliteiten zijn randvoorwaardelijk, medewerkers moeten tijd- en plaatsongebonden kunnen werken</li> </ul> Management: <ul style="list-style-type: none"> <li>• stuurt op optimalisatie van processen en goede kwaliteit voor de klant</li> <li>• verbindend en coachend leiderschap is essentieel voor IGUO-gevoel/verbinding met de overall doelen</li> <li>• manager op strategisch/tactisch niveau</li> <li>• 1 manager per 20 - 25 mw's</li> </ul>
Welke organisatorische vorm(en) zijn het meest passend?	SSC bestaand uit dislocaties; 1 nieuwe organisatie, taken gehuisvest op verschillende locaties. Frontoffice blijft bij gemeenten zelf.	Netwerkmiddel binnen een SSC (zonder gebouw), op moderne, flexibele manier ingericht; medewerkers in dienst van IGUO

Voor de organisatievorm wordt een SSC (bijlage 8) geadviseerd, waarbij de werkzaamheden over verschillende al bestaande locaties kunnen worden verdeeld. Voor medewerkers met gestandaardiseerde werkprocessen en kwaliteitsnormen ligt de voorkeur voor samenvoeging van logische (vak)eenheden op één locatie, terwijl voor advieswerk medewerkers juist verspreid en dicht bij de klant aan het werk zijn. Nadeel van meerdere locaties is dat de IGUO moeilijker een eigen identiteit krijgt en dat de verbinding en onderlinge contacten van medewerkers extra aandacht vraagt. Dit wordt in het bedrijfsplan meegenomen.

Uit de ervaringen bij andere gemeenten ten aanzien van SSC's (zie bijlage 3) blijkt dat de basis voor een SSC in de meeste gevallen de bedrijfsvoeringstaken (zogenaamde PIJOFAC-taken) zijn. Dit geeft een SSC een robuuste basis. Als inhoudelijke toekomstvisie wordt de IGUO als 'de bedrijfsvoeringsorganisatie' voor de G5 gezien. Hierin kunnen zowel de uitvoeringsgerichte bedrijfsvoeringsprocessen (personeels- en salarisadministratie, financiële administratie, etc.) als de adviesgerichte bedrijfsvoeringsprocessen (P&O-advies, juridisch advies, etc.) een plek krijgen. Naast de bedrijfsvoeringstaken, kan de IGUO ook onderdak bieden aan taken op uitvoeringsgebied, waarvan het meerwaarde heeft om deze gezamenlijk uit te voeren. Gedacht kan worden aan uitvoering sociale zekerheid, onderzoek en statistiek, etc. Per uitvoeringstaak kan hier een keuze in gemaakt worden.

### 5.2.2 IGUO-omvang

Met de nu beoogde samenwerking op de taken ICT, belastingen en het intergemeentelijk subsidiebureau kan de kwetsbaarheid verminderen, wordt er verder geprofessionaliseerd en kan er gezorgd worden voor efficiencyverbetering en kostenreductie binnen het taakveld. De extra kosten die het oprichten van een intergemeentelijke uitvoeringsdienst met zich meebrengen (oprichtingskosten, stafoverhead, verantwoordingscyclus, etc.), kunnen echter bij deze omvang niet goed gemaakt worden. Geadviseerd wordt om bij een omvang tot ongeveer 200 - 250 medewerkers te kiezen voor een andere samenwerkingsvorm, zoals een netwerkmiddel, een aparte GR of een centrumgemeenteconstructie. Een kleine organisatie kent haar eigen kwetsbaarheid en inefficiëntie weer, doordat er ook daar zgn. een-pittersfuncties ontstaan.

Vanaf circa 200 - 250 medewerkers wordt het oprichten van een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie pas aantrekkelijk. Ter onderbouwing worden de volgende redenen genoemd:

- Er zijn mogelijkheden de productiviteit te vergroten doordat door de schaalgrootte er meer sprake kan zijn van specialisatie. Door de relatief beperkte omvang van taken is er nu in de functieervulling vaak sprake van een combinatie van werkzaamheden. Door een grotere schaalgrootte kan verdergaande specialisatie bij gelijkblijvend gewinst kwaliteitsniveau productiviteitverhogend en daarmee kostenbesparend werken;
- Elk van de vijf gemeenten moeten voor de uitvoering van taken hoogwaardige kennis verwerven en onderhouden. Het is efficiënter om het verwerven en onderhouden van deze

- kennis op één plaats te laten gebeuren ten behoeve van de vijf gemeenten, in plaats van op vijf plaatsen of door middel van inhuur. Hoe groter de schaal, hoe groter dit efficiencyvoordeel.
- Er is een samenhang tussen de omvang van de uitbesteding van taken en de stuurbaarheid van de achterblijvende overheadkosten. Wanneer er een beperkt aantal taken/medewerkers overgaat naar de IGUO, is de alternatieve inzetbaarheid van de achterblijvende ondersteunende functies en huisvesting beperkt. Wanneer op termijn meerdere taken worden overgedragen aan de IGUO, wordt de gerichte afbouw van ondersteunende activiteiten binnen de deelnemende gemeenten stuurbaar en beheersbaar. Er zijn dan meer mogelijkheden voor de herallocatie van ondersteunende taken binnen de vijf gemeenten en de IGUO. Dit vraagt wel om een duidelijke taakafbakening tussen de IGUO en de gemeenten;
  - Er zijn besparingen te realiseren door gezamenlijk gebruik te maken van applicaties. Hoe meer processen je gezamenlijk uitvoert binnen de IGUO, hoe meer dit potentieel benut wordt;
  - De organisatie krijgt meer bestaansrecht, de directeursfunctie is meer dan een noodzakelijke rol en er wordt op meer taakvelden op dezelfde wijze omgegaan met opdrachtgever – opdrachtnemerschap;
  - De uitwerking van goed werkgeverschap kan meer vorm krijgen;
  - De organisatie kan aandacht besteden aan professionaliteit als thema.

Dit onderbouwt het advies onder 5.2.1 om de stip op de horizon te zetten bij een 'bedrijfsvoeringsorganisatie' voor de G5. Dit zal automatisch ook de verschillen tussen de zes organisaties reduceren. Zo wordt zo veel mogelijk tegemoet gekomen aan de in de opdracht meegegeven doelen (bijlage 1).

### 5.3 Huisvesting

In paragraaf 5.2.1 is opgenomen wat de gewenste vorm van huisvesting is, passend bij de gewenste organisatievorm. Het gebruik maken van de bestaande huisvesting binnen de vijf gemeenten is de meest voor de hand liggende optie. Een zwaarwegend argument voor decentrale huisvesting is dat dit de kosten van huisvesting beperkt en kan bijdragen aan vermindering van de overheadproblematiek.

Ten aanzien van de huisvesting van de IGUO zijn de volgende varianten nader uitgewerkt in bijlage 9:

1. Centrale huisvesting van de gehele IGUO binnen bestaande huisvesting;
2. Centrale huisvesting van de gehele IGUO met eigen huisvesting;
3. Decentrale huisvesting van taakvelden binnen de vijf gemeenten.

Bij huisvesting gaat het niet alleen om het vraagstuk centrale dan wel decentrale huisvesting, maar ook hoe medewerkers gefaciliteerd worden om hun werk te kunnen doen, waarbij de huisvesting ondersteunend is aan de samenwerking.

In de nadere uitwerking van de huisvestingsvorm, dienen de volgende factoren een belangrijke rol te spelen:

- Omvang van de IGUO: taakvelden en aantal medewerkers?
- De aard van de werkzaamheden (en relatie met type huisvesting).
- Eisen die aan het gebouw gesteld worden om de taken goed te kunnen uitvoeren (bijv. een serverruimte voor de ICT-taken).
- De flexibiliteit ten aanzien van de huidige huisvesting: huur/eigen pand, looptijd contracten, afschrijvingstermijn etc.
- In hoeverre wordt Het Nieuwe Werken toegepast: waar moet allemaal gewerkt kunnen worden? Op welke taken is het toepasbaar?
- Het uitgangspunt dat een IGUO niet tot noemenswaardige meerkosten mag leiden, lees achterblijvende overhead. Leegstand van (delen van) kantoorruimten of panden leidt tot achterblijvende overheadkosten bij de deelnemende gemeenten.

### 5.4 Medezeggenschap

De Ondernemingsraden (OR'en) en het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO) worden conform hun rechten meegenomen in het proces. De OR'en hebben geen adviesrecht over besluiten van de raad en het college als zodanig want daarop is het politieke primaat van toepassing. Maar de OR'en hebben wel adviesrecht over de personele gevolgen. Met dit adviesrecht zal juridisch correct en zorgvuldig omgegaan worden.

Om overleg en besluitvorming efficiënter en effectiever van beide kanten te maken, wordt gestreefd naar installatie van een Bijzondere OR (BOR: afvaardiging van de vijf OR'en) per september 2014.

Het BGO (afvaardiging van de vijf GO's) is de onderhandelingspartner voor de bestuurder(s) voor het nieuwe arbeidsvoorwaardenpakket en het sociaal statuut. Het is belangrijk om het BGO in het proces mee te nemen, omdat in 2013 al overleg gevoerd werd over de overgang van personeel naar één van de vijf gemeenten (centrumgemeente constructie). De uitgangspunten voor de onderhandelingen zijn met overeenstemming vastgelegd in de preambule voor het nog op te stellen sociaal statuut. De overgang van medewerkers naar de IGUO vereist een goed sociaal statuut dat recht doet aan de huidige en toekomstige situatie. Het Gelders sociaal plan (GSP) dient daarbij qua werkwijze en proces als voorbeeld.

## **5.5 Organisatiecultuur**

Naast alle 'harde zaken', die je uiteindelijk allemaal kunt regelen hebben we te maken met vijf verschillende organisatieculturen. Wat 'typisch Arnhems' is, zal in de andere gemeenten vreemd kunnen zijn. En dat geldt voor alle organisaties. We hebben eigen manieren, gedragingen, (stille) afspraken opvattingen, enzovoort die kleur geven aan een organisatie. Om de IGUO uiteindelijk succesvol te laten zijn, is aandacht voor de cultuurverschillen en het bouwen aan een nieuwe cultuur van groot belang. Ofwel, het is dé succes- of faalfactor bij fusies en andere samenwerkingsvormen.

## 6. Personeel

### 6.1 Conclusie

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 voor de G5 helpt om in de toekomst de overgang van taken c.q. medewerkers te vergemakkelijken. Dit proces vraagt echter meer tijd en kan niet gerealiseerd worden voor inwerkingtreding van de IGUO.

### 6.2 Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden

#### 6.2.1 Harmonisatie

Om de doelen van kostenbesparing, kwetsbaarheid verkleinen en kwaliteitsverbetering te behalen is het noodzakelijk dat de IGUO en de vijf gemeenten op het gebied van P&O drie dingen harmoniseren: de arbeidsvoorwaarden, het P&O-beleid en de (geautomatiseerde) P&O-systemen. Voordelen hiervan zijn onder meer:

1. het maken en uitvoeren van de regelingen kost minder tijd en dus geld;
2. het bevordert de mobiliteit van werknemers;
3. het is gemakkelijker uitvoerbaar voor P&O, leidinggevenden en werknemers.

Voorwaarde voor het bereiken van de doelen is dat alle deelnemende gemeenten met eenzelfde HR-systeem en vanuit eenzelfde rechtspositie en arbeidsvoorwaardenregeling werken. Alleen dan kunnen medewerkers en adviseurs elkaar makkelijk vervangen en kunnen slagen worden gemaakt in de efficiency van werkprocessen en verhogen van de kwaliteit door specialisme.

In bijlage 10 zijn deze voordelen per onderdeel verder uitgewerkt.

De ervaringen van andere samenwerkingsverbanden (zie bijlage 3) leert dat harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden een langdurig proces is. Het vraagt ruime tijd voor onderhandeling en besluitvorming met de BOR en BGO.

Ook blijkt het onmogelijk om in korte tijd de huidige pakketten van de vijf gemeenten op waarde te schatten en een betrouwbare vergelijking in kosten te maken. De verschillen in personele- en financiële administraties van de secundaire arbeidsvoorwaarden zijn groot. Voor een succesvol harmonisatieproces is het cruciaal dat het einddoel vooraf duidelijk is. Dat wordt pas duidelijk na besluitvorming over deze haalbaarheidsstudie in het najaar van 2014.

Geadviseerd wordt om voor de start van de IGUO een sociaal statuut uit te werken in plaats van harmonisatie van rechtspositie, arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid/-instrumenten. Na start van de IGUO moet het traject van harmonisatie opgestart worden, mogelijk met het nieuwe sociaal statuut voor de IGUO als uitgangspunt.

#### 6.2.2 Sociaal statuut

Voor het uitwerken van een sociaal statuut voor de IGUO kan het Gelders sociaal plan (GSP) als uitgangspunt dienen. Dit helpt om slagvaardig aan het werk te kunnen. Alleen al voor het inrichten van de nieuwe organisatie, met aanmeldingen bij instanties en alle veranderingen in de personeels- en salarisadministraties al een periode van drie tot zes maanden nodig. Het GSP is gemaakt voor alle Regionale Omgevingsdiensten in Gelderland, waaronder de ODRA en gebaseerd op een vergelijking van de arbeidsvoorwaarden. Het zal als leidraad gebruikt worden om het proces vorm te geven.

Er zijn een aantal aspecten waarmee rekening gehouden moet worden bij het uitwerken van dit sociaal statuut:

- behoud van de ambtenarenstatus:

de voordelen zoals beschreven in paragraaf 6.2.1 zijn hierop eveneens van toepassing (het maken en uitvoeren van de regelingen kost minder tijd en dus geld, het bevordert de mobiliteit van werknemers, het is gemakkelijker uitvoerbaar voor P&O, leidinggevenden en werknemers. Daarnaast vergemakkelijkt dit uitgangspunt de onderhandeling met de bonden. Indien de ambtenarenstatus



verlaten wordt, is de verwachting dat de onderhandeling met de bonden substantieel meer tijd gaat kosten en dit de oprichting van de IGUO vertraagt.

- behoud van het ABP-pensioen:

Indien de ambtenarenstatus behouden blijft, blijft ook automatisch het ABP-pensioen voor medewerkers behouden. Indien er gekozen wordt voor een privaatrechtelijke rechtspersoon en het verlaten van de ambtenarenstatus (aansluiting bij een andere CAO), is er een risico dat aangesloten moet worden bij de pensioenregeling van de sector. Het ABP zal dan een afkoopsom vragen. Omdat werknemers dan hun voorwaardelijke pensioenrechten verliezen, zullen de bonden compensatie vragen. Ook kan de IGUO WW-plichtig worden. In hoeverre deze risico's zich ook daadwerkelijk voor doen, is nu moeilijk te voorspellen. Het verlaten van het ABP-pensioen wordt sterk afgeraden.

- aansluiten bij landelijke ontwikkelingen:

Het nieuwe arbeidsvoorwaardenpakket sluit aan bij landelijke ontwikkelingen. Ontwikkeling, flexibiliteit en mobiliteit van de medewerkers vereisen bijpassende arbeidsvoorwaarden. In deze eerste fase zal gekeken worden naar geringe en acceptabele verschillen in rechtspositie om de drempel voor mobiliteit laag te houden. De medewerkers hebben nu dezelfde gemeentelijke cao (CAR-UWO), maar per gemeente zijn er lokaal verschillende uitvoeringsregelingen en ander personeelsbeleid. Veel oude regelingen vormen echter geen antwoord meer op de vraagstukken van deze tijd.

- nader uitzoekwerk nodig:

zoals al aangegeven in paragraaf 6.2.1 blijkt het onmogelijk om in korte tijd de huidige pakketten van de vijf gemeenten op waarde te schatten en een betrouwbare vergelijking in kosten te maken. Voor zover dit mogelijk was, is een analyse gemaakt. Tijdens het overleg met de bonden kan soms blijken dat een meer diepgaande analyse nodig is. In bijlage 11 wordt dit nader toegelicht.

### **6.3 Personeelsbeleid**

De IGUO is een aantrekkelijke overheidsorganisatie die zich voortdurend ontwikkelt en anticipeert op de steeds veranderende vraag van de gemeenten en de bijbehorende wijzigingen van taken.

Medewerkers gaan mee in deze ontwikkelingen, zij zijn actief bezig met hun duurzame inzetbaarheid en zij worden daartoe gefaciliteerd door de werkgever. Uitgaan van vertrouwen en het geven van ruimte en verantwoordelijkheid aan medewerkers om hun rol te vervullen, zijn belangrijke waarden. De flexibiliteit in arbeidsinzet die de werkgever nastreeft op organisatieniveau, vertaalt zich in een modern arbeidsvoorwaardenpakket met keuzemogelijkheden op individueel niveau.

Het vergroten van de aantrekkelijkheid voor medewerkers op een op termijn schaarse arbeidsmarkt wordt hiermee een bereikbaar doel. Echter, ook voor de huidige medewerkers, is het belangrijk om een aantrekkelijk werkgever te blijven. Kansen voor de huidige medewerkers worden gerealiseerd door competentieontwikkeling, het arbeidsvoorwaardenpakket en een vernieuwende aantrekkelijke organisatie.

### **6.4 Overgang medewerkers**

Voor de overgang van medewerkers van de vijf gemeenten naar de IGUO zijn twee scenario's mogelijk:

- het mens-volgt-taken/functie principe;
- een sollicitatieprocedure per functie.

Voorafgaand zal het nieuwe management van de IGUO vaststellen hoe het zijn nieuwe afdeling/organisatie zal vorm geven, welke taken benodigd zijn, functies vormen en functie-eisen opstellen. Vanuit de nieuwe inrichting worden medewerkers gezocht bij deze functies. Een zgn. 'zero-based' aanpak. De afspraken hierover worden vastgelegd in het Sociaal statuut. Dit is een wezenlijk onderdeel voor medewerkers en dus ook voor de onderhandelaars. Voorkeur heeft om mensen zoveel mogelijk hun taken te laten volgen. Omdat er door de deelnemende gemeenten goed kan worden geanticipeerd door vanaf nu vacatures te bezetten met tijdelijke medewerkers, kunnen er tegen die tijd mogelijkheden zijn om iedereen te plaatsen.

Sollicitatieprocedures geven onzekerheid voor de betreffende medewerkers en vragen veel extra werk voor management en P&O voor het opzetten van sollicitatieprocedures, selecteren van kandidaten en eventueel behandelen van bezwaren. Het risico op frictiekosten is bij een sollicitatieprocedure groter. Het advies is om te kiezen voor het principe mens-volgt-taken/functie. Voor het management worden wel sollicitatieprocedures gevolgd.

Ook in het geval van mens-volgt-taak/functie kan sprake zijn van frictiekosten. Wanneer dezelfde of een vergelijkbare functie binnen IGUO een lagere functieschaal heeft, ontvangt de medewerker een garantiesalaris. Salarisgaranties kennen meestal geen einddatum en vervallen bij uitdiensttreding/pensionering. De overgangsafspraken kennen vaak een looptijd van twee tot tien jaar. Uiteraard komen nieuwe medewerkers onder de nieuwe arbeidsvoorwaarden binnen en is er vanaf dat moment een besparing mogelijk.

Personeel afkomstig uit:	Gemiddelde conversietabel Functie X = 9	
	<b>Korte termijn</b>	<b>Lange termijn</b>
Goedkope gemeente Functie X = 8	Meerkosten, de medewerker ontvangt hoger salaris in IGUO (8 -> 9)	Meerkosten
Dure gemeente Functie X = 10	Salarisgarantie: de medewerker ontvangt hetzelfde salaris (9+1=10)	Besparing, de medewerker met garantiesalaris is vertrokken en vervangen door nieuwe medewerker in schaal 9.

De meerkosten in het geval de medewerker in de IGUO een hoger salaris ontvangt, worden berekend in de kostprijs. Door een efficiencyvoordeel zou de deelnemende gemeente dit verschil niet moeten merken.

De salarisgarantie van een medewerker die uit een hogere schaal komt, leidt echter tot frictiekosten.

Hier kan op twee manieren mee omgegaan worden:

- de frictiekosten zijn voor de deelnemende gemeente;
- de frictiekosten zijn voor de IGUO.

In paragraaf 8.4.2 wordt ook ingegaan op frictiekosten. Hoe omgegaan wordt met bovenstaande frictiekosten vraagt nader onderzoek en zal in de volgende fase nader uitgewerkt worden.

## 7. Informatiemanagement en archivering

### 7.1 Conclusie

Wanneer uitgegaan wordt van een zelfstandige entiteit is de conclusie dat:

- aangesloten wordt bij het architectuurmodel GEMMA 2.0 dat al gehanteerd wordt door de gemeenten;
- eigen, goed gekwalificeerd personeel nodig is om de IGUO eigen taken goed uit te voeren;
- de IGUO afstemming zoekt met de 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.

### 7.2 Informatiebeleid IGUO

Informatievoorziening kent drie aandachtsgebieden, te weten het informatiebeleid, informatiemanagement en de ICT-dienstverlening. De genoemde aandachtsgebieden zijn verantwoordelijkheden van de gemeenten die deelnemen aan het samenwerkingsverband. In de ICT-dienstverlening wordt de samenwerking gezocht binnen de IGUO. De deelnemende gemeenten maken hun eigen informatieplan dat wordt afgestemd met de IGUO. Om vraag en aanbod goed op elkaar af te stemmen is een rol voor informatiemanagement weggelegd.

Standaardisatie en harmonisatie zijn belangrijke aspecten om de voordelen van de samenwerking te realiseren zodat synergie en schaalvoordelen behaald kunnen worden. Eenduidigheid, standaardisatie en harmonisatie kan niet worden opgelegd door de IGUO. Iedere deelnemende gemeente heeft zijn eigen beleidsvrijheid. Waar mogelijk wordt gestreefd naar afstemming en een gelijkkludend ICT-beleid. Hierdoor worden de mogelijkheden benut om met beperkte middelen en met beheerste risico's de bedrijfsvoering te verbeteren.

### 7.3 De IGUO basisgemeente

De IGUO wordt als zelfstandig orgaan (zesde entiteit) opgericht met als doel samenwerking te realiseren op deelgebieden(-processen) voor de vijf afzonderlijke gemeenten. De dienstverlening en de uitvoering van processen moeten blijven aansluiten op de achterblijvende processen van de vijf individuele gemeenten. Daarnaast zal binnen de IGUO eigen processen moeten worden ingericht om als zelfstandig orgaan te kunnen functioneren.

Om samen te werken en aan te sluiten op de processen die achterblijven, is het hanteren van dezelfde standaarden en inrichtingsprincipes op het gebied van o.a. informatie-uitwisseling, zaakstelsel en front-, mid-, en back-office essentieel.

Onder de voorloper van KING, EGEM, hebben gemeenten de aanzet gemaakt tot het 'werken onder architectuur'. Als inrichtingsprincipe is hiervoor de speciaal voor gemeenten ontwikkelde GEMMA-architectuur gebruikt. Deze landelijke GEMMA-architectuur heeft zich doorontwikkeld tot de nu, landelijk, gehanteerde standaard; Basisgemeente, anders genoemd GEMMA 2.0. GEMMA 2.0 is een landelijke visie op standaardinformatievoorziening voor alle gemeenten met als doel de informatievoorziening van gemeenten te vereenvoudigen en te standaardiseren en om samenwerking tussen gemeenten en ketenpartners te faciliteren. Leveranciers van gemeentelijke ICT-toepassingen hebben de inrichtingsprincipes van GEMMA 2.0 overgenomen. Dit betekent dat zij hun (toekomstige) ICT-toepassingen conform deze architectuur ontwikkelen en aanbieden aan gemeenten.

Het ligt dan ook voor de hand om ook binnen de IGUO voort te borduren op deze landelijke standaarden voor gemeenten en ontwikkelingen bij leveranciers en daarmee de inrichtingsprincipes van de GEMMA 2.0 architectuur over te nemen.

GEMMA 2.0 richt zich ook op het standaardiseren van processen. Het standaardiseren van processen conform de GEMMA 2.0 architectuur bij de deelnemende gemeenten is geen verantwoordelijkheid van de IGUO. Processtandaardisatie (en het wel of niet lean maken van processen) van de bij de IGUO ondergebrachte onderdelen valt wel onder de verantwoordelijkheid van de IGUO. Hier heeft de IGUO de mogelijkheid om in de samenwerking de processen lean te maken en daarmee efficiencyvoordeel te bereiken.

#### **7.4 Koppelingen tussen IGUO en de deelnemende gemeenten**

Bij het verplaatsen van werkprocessen vanuit de deelnemende gemeenten naar de IGUO moet worden vastgesteld waar de 'knip' komt te liggen tussen de informatievoorziening van de gemeentes en de IGUO. De deelnemende gemeenten blijven verantwoordelijk voor de diverse registraties, maar sommige (delen van) registraties kunnen gemandateerd worden naar de IGUO. Hierover moeten goede afspraken gemaakt worden. Het gaat hierbij over de basisregistraties (zoals de BAG, WOZ, BRP etc.) en kernregistraties (zoals financiële administratie, personeelsregistratie etc.). Daarnaast heeft iedere gemeente zijn eigen toegevoegde gegevens waarvan vastgesteld moet worden of die een plaats moeten krijgen in het informatiemodel.

Afhankelijk van de 'knip' moet worden vastgesteld welke koppelingen er tussen de IGUO en de deelnemende gemeenten nodig zijn. Met de Basisgemeente als uitgangspunt is het vanzelfsprekend dat deze koppelingen aan diezelfde standaarden van de Basisgemeente moeten voldoen. Dit betekent dat de StUF-formaten uitgangspunt zijn voor deze koppelingen. Aangezien de architecturen van de gemeenten verschillend zijn, moet bij het implementeren van een informatievoorziening voldoende tijd gereserveerd worden voor een goed testtraject; de informatievoorziening moet wel voor iedere gemeente betrouwbaar blijven.

#### **7.5 Proces- en Informatie-architectuur IGUO (hoofdlijnen)**

De IGUO wordt opgezet als dienstverlenende organisatie voor de deelnemende gemeenten en moet daarom aansluiten op het beleid en informatiemanagement van deze gemeenten. Maar als zelfstandige organisatie moet de IGUO ook haar eigen primaire en ondersteunende processen inrichten. En daaraan gekoppeld is er ook sprake van een eigen informatiebehoefte. De organisatie moet daarom invulling geven aan haar eigen proces- en informatiemanagement. Bij de opzet wordt prioriteit gegeven aan het beschrijven van de architectuur, die kan worden vertaald naar aan te schaffen en te implementeren systemen.

#### **7.6 Documentaire Informatievoorziening (DIV) IGUO**

De IGUO als organisatie heeft ook haar eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden voor archiefzorg. De verantwoordelijkheid is mede afhankelijk van welke rechtsvorm voor de IGUO wordt gekozen.

Daarnaast kent de IGUO ook haar eigen werkprocessen. Belangrijk is dat in de organisatie en voor elke deelnemer afspraken worden vastgelegd. Verder dient het te gebruiken systeem volgens de vereiste normen gecertificeerd te worden. Ook de ICT-omgeving en de inrichting van het zaakstelsel worden getoetst en gecertificeerd volgens vastgestelde normen. Daarbij is het ook belangrijk om als organisatie te beschikken over goed opgeleid en gekwalificeerd personeel.

## 8. Financiële gevolgen

In dit hoofdstuk worden een aantal uitgangspunten voorgelegd ten aanzien van de financiële gevolgen van de IGUO. Eén van de doelstellingen van de IGUO is het leveren van meer kwaliteit en/of (op termijn) lagere kosten. Uitgangspunt is minimaal gelijke kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten. In bijlage 4 wordt aangegeven hoe deze doelstellingen verder zijn uitgewerkt.

Eerdere trajecten hebben aangetoond dat de financiële berekeningen die onder een samenwerkingsproject liggen de (mogelijkheden van) samenwerking kunnen maken of breken. Om onduidelijkheden in het vervolg van het traject te voorkomen, is het dan ook van belang helderheid te hebben over de financiële gevolgen van de samenwerking en de wijze waarop deze worden bepaald.

Hierbij wordt ingezoomd op drie aspecten, namelijk:

- de begroting van de nieuwe organisatie, inclusief de uitgangspunten die gehanteerd worden voor inkomende projecten;
- de verrekenmethode die gebruikt wordt om de kosten van de producten en diensten door te berekenen aan de gebruikers;
- de kosten waarmee de deelnemende organisaties worden geconfronteerd.

Dit hoofdstuk begint met een overall conclusie ten aanzien van de financiële doelstelling van 'minimaal gelijke kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten' op basis waarvan het vervolg van het hoofdstuk is uitgewerkt. In deze haalbaarheidsstudie worden algemene uitgangs- en aandachtspunten benoemd.

In dit stadium is het nog niet mogelijk om met exacte berekeningen te werken. Voor de IGUO als platform worden de kosten in het bedrijfsplan verder in beeld gebracht. Voor de financiële consequenties voor de processen die nu beoogd worden om in de IGUO onder te brengen, zie hoofdstuk 10.

In afwijking van de vorige hoofdstukken is er in dit hoofdstuk voor gekozen om de conclusies per paragraaf weer te geven. De conclusies zijn opgenomen in tekstkaders, zodat ze makkelijk herkenbaar zijn.

Als afsluiting van dit hoofdstuk een vooruitblik naar de onderwerpen die in het bedrijfsplan nader aan de orde komen.

### 8.1 Conclusies financiële levensvatbaarheid samenwerking IGUO

De vorming van en de samenwerking binnen de IGUO kent - naast besparingsmogelijkheden - een aantal kostenverhogende consequenties. Uitgangspunt is minimale gelijke kwaliteit tegen maximaal gelijke kosten. Friciekosten moeten binnen de IGUO 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 IGUO staat of valt met;

1. het volume van de taken die worden ondergebracht bij de IGUO;
2. mogelijkheden tot kostenbeperking:
  - a. de mogelijkheden om de overheadkosten van de IGUO zoveel mogelijk te beperken;
  - b. de mogelijkheden om de achterblijvende overhead bij de deelnemende organisaties af te bouwen;
  - c. de mogelijkheden om de frictie- en integratiekosten te beperken.

De veranderende organisatievorm leidt tot een (nu nog) beperkt kostenverhogend effect van ca. 2% (zie paragraaf 8.2.4). Belangrijk is dan ook dat de IGUO dit met efficiencyvoordelen weet te compenseren. De fiscale wetgeving is van grote invloed op de financiële levensvatbaarheid van de IGUO, bijvoorbeeld voor wat betreft de btw. Wanneer deze wetgeving zou veranderen (lees vooral de afschaffing van het btw- compensatiefonds), zou dat grote financiële gevolgen kunnen hebben, bijvoorbeeld vanwege een additioneel kostprijsverhogend effect van de btw. Niet alleen de wet- en regelgeving op het gebied van de btw heeft effect, maar ook de nieuwe wetgeving voor wat betreft de Vennootschapsbelasting en de Wet Markt en Overheid kunnen grote invloed hebben. Deze risico's kunnen door middel van flankerend beleid beperkt worden, het belangrijkste risico vormt echter de btw. Indien het btw-compensatiefonds wordt afgeschaft, kunnen de kosten niet langer gecompenseerd worden en heeft dit een kostprijsverhogend effect van 21%. De kans dat dit zich voor doet is evenwel niet heel erg groot. Het afschaffen leidt op macroniveau voor 2014 tot 'strop van ruim € 2 mld' voor de

gemeenten<sup>9</sup>. Daarbij zou een dergelijke ontwikkeling een ernstige rem zetten op intergemeentelijke samenwerkingen.

#### 8.1.1. Het volume van de taken die worden ondergebracht bij de IGUO

Op basis van de financiële gegevens over de processen die nu op de nominatie staan om te worden ondergebracht in de IGUO, 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.

Een verband wordt gezien tussen de omvang van de taken die onderdeel worden van de IGUO en de mate waarin de IGUO in financiële zin levensvatbaar zal blijken. Voor een nadere onderbouwing zie paragraaf 5.2.2.

#### 8.1.2. Mogelijkheden tot kostenbeperking

Deze paragraaf gaat in op:

- de mogelijkheden om de overheadkosten van de IGUO zoveel mogelijk te beperken;
- de mogelijkheden om de achterblijvende overhead bij de deelnemende organisaties af te bouwen;
- de mogelijkheden om de frictie- en integratiekosten te beperken.

Wanneer:

- de volledige overheadkosten voor PIJOFAC, huisvesting en ICT als meerkosten worden doorberekend;
- incidentele kosten en aanloopkosten door het niet direct realiseren van efficiencyvoordelen binnen het project terugverdiend moeten worden;
- de deelnemende gemeenten niet in staat zijn de bij hen achterblijvende overhead voldoende af te bouwen;

leidt dit tot een onhaalbare efficiencyopdracht oplopend tot ruim 85%.

In bijlage 12 zijn een aantal voorbeeldberekeningen opgenomen die illustreren wat de financiële doelstelling betekent voor het te behalen efficiencyvoordeel.

Op dit moment kunnen geen uitspraken gedaan worden of, en tot welk deel, de gemeenten in staat zijn om de achterblijvende overhead te reduceren. Dit is afhankelijk van meerdere factoren waaronder de beoogde omvang van de overhead, reeds bestaande taakstellingen, de feitelijke afname van het gebruik van ondersteunende functies bij overdracht van taken aan de IGUO en de wijze van invulling van de ondersteuning binnen de IGUO. Wel is het voorstel om afspraken te maken om daarmee toename van de overhead zoveel mogelijk te voorkomen.

Door ondersteunende taken zo praktisch mogelijk in te kopen bij (één van) de vijf gemeenten, kunnen de eigen overheadfuncties binnen de IGUO tot een minimum worden beperkt. 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 beoogde omvang van de IGUO mogelijk is.

In paragraaf 5.3 is voorgesteld zoveel mogelijk gebruik te maken van de bestaande huisvesting binnen de vijf gemeenten. De verschillende onderdelen van de IGUO zouden dan evenredig over de gemeenten moeten worden verdeeld. Hiermee kunnen de aanvullende huisvestingskosten c.q. de leegstand binnen gemeenten tot een minimum worden beperkt. Wanneer daadwerkelijk sprake is van een evenredige verdeling van taken c.q. werkplekken, kan worden afgesproken de huisvesting 'met gesloten portemonnee' te realiseren. Hiermee worden de administratieve lasten tot een minimum beperkt. In het bedrijfsplan wordt verder uitgewerkt of dit met de beoogde omvang van de IGUO mogelijk is.

De vorming van de IGUO als platform leidt tot structurele overheadkosten. Gezien de omvang van de IGUO als alleen de beoogde taken worden ondergebracht, is het voorstel om zo min mogelijk eigen overheadfuncties te creëren binnen de IGUO, maar taken zo praktisch mogelijk in te kopen bij (één van) de vijf gemeenten. De omvang van de in te kopen ondersteuning is grotendeels afhankelijk van de in te brengen processen en wordt dan ook per proces bepaald.

<sup>9</sup> bron: [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

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.

Uitgangspunt is dat de totale overhead niet toeneemt als gevolg van de vorming van de IGUO. Om de beoogde 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 budget neutrale overdracht van de nu beoogde taken aan de IGUO.

In bijlage 13 is de gedefinieerde opdracht voor dit nader onderzoek opgenomen.

## **8.2 Begroting van de nieuwe organisatie**

### 8.2.1 Uitgangspunten inkomende projecten

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.

De kosten voor inkomende projecten bestaan uit:

- directe materiële en personele kosten;
- overheadkosten, onder te verdelen in:
  - o directe personele overhead (management en ondersteuning);
  - o indirecte personele overhead c.q. ondersteuning op het gebied van PIJOFAC;
  - o ICT en huisvestingskosten.

De noodzakelijke kosten per proces kunnen grofweg op twee manieren worden bepaald. Enerzijds kan het verwachte kostenniveau worden vastgesteld op basis van de bestaande budgetten van de vijf gemeenten, desgewenst verlaagd met een efficiencykorting. Deze methode leidt ertoe dat vooral de focus ligt op (verschillen in) hoe het nu gaat binnen de gemeenten. Anderzijds kan worden gewerkt met 'zero based budgetting'. 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. In de praktijk worden de ervaringen van de vijf gemeenten daarbij betrokken. Daarnaast is het advies om landelijke normen te gebruiken om de kosten van het proces vast te stellen.

Gedacht wordt om de noodzakelijke overhead per in te brengen proces te maximeren op basis van de volgende normen:

- a) voor directe personele overhead (afdelingsleiding en ondersteuning) wordt een norm gehanteerd van maximaal 6% van het totale aantal FTE (4% leiding, 2% ondersteuning);
- b) voor indirecte personele overhead wordt een norm gehanteerd van maximaal 6,3% van de totale formatie;

ten aanzien van ICT (pc's) en huisvesting wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de verschillende onderdelen van de IGUO evenredig worden ondergebracht bij de vijf gemeenten. De gemeenten zorgen voor voldoende beschikbare werkplekken. Er vindt geen verrekening van kosten plaats.

Om richtlijnen te bepalen voor de maximale omvang van de noodzakelijke overhead voor de in te brengen processen, zijn onderzoeksgegevens van bureau Berenschot en resultaten van eigen onderzoek binnen de vijf gemeenten gebruikt. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in bijlage 14. Benadrukt moet worden dat het ook voor de overheadkosten de bedoeling is deze zero-based te bepalen. Dit kan leiden tot de conclusie dat de aard van de processen leidt tot een lagere vraag tot ondersteuning. Ten aanzien van huisvesting en ICT (pc's) is het voorstel om deze werkplekkosten niet onderling te verrekenen. Dit is alleen mogelijk wanneer de IGUO ongeveer evenredig wordt ondergebracht bij de vijf gemeenten. Een alternatieve methode voor verrekening van deze kosten is eveneens opgenomen in bijlage 14.

De kosten van de inkomende processen kunnen worden opgedreven door kosten voor WW-premie en eventuele pensioenlasten, wanneer de keuze valt op een organisatievorm waarin geen sprake is van ambtenarenstatus en eigenrisicodragerschap voor de werkloosheidswet.

In de huidige situatie zijn de gemeenten eigenrisicodragers voor de werkloosheidswet. Binnen de gemeenten is geen voorziening getroffen voor dit risico. Wanneer de keuze valt op een organisatievorm waarin de ambtenarenstatus blijft gehandhaafd, wordt dit risico overgedragen aan de IGUO. Indien er voor een andere vorm gekozen wordt waarin de medewerkers de ambtenarenstatus verliezen, zijn er aanvullende kosten voor WW-premie en eventuele pensioenlasten. Dit betekent dat de salariskosten voor de inkomende projecten in dit geval stijgen voor deze kosten.

Activa behorend bij de in te brengen processen worden tegen boekwaarde overgedragen aan de IGUO. IGUO en de vijf 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 IGUO maakt als uitvoerder van de verschillende processen gebruik van activa. Hierbij is het uitgangspunt dat activa tegen boekwaarde wordt overgedragen aan de IGUO. Kapitaallasten worden meegenomen in de directe kosten van de dienstverlening. Doordat de verschillende gemeenten verschillende rekenrente percentages hanteren, ontstaat er voor de gemeenten al naar gelang het gehanteerde rentepercentage een voor- dan wel nadeel. Binnen de Wet Hof worden decentrale overheden inclusief gemeenschappelijke regelingen mede verantwoordelijk gesteld voor het maximale saldo van de overheidsuitgaven en –inkomsten op basis van Europese normen, het zogeheten EMU-saldo. Wanneer dit saldo macro wordt overschreden, kunnen daar op de langere termijn sancties voor worden ingesteld. Investeringsgedaan door de IGUO tellen naar rato mee in het EMU-saldo van de vijf gemeenten. Om sancties te voorkomen, moeten afspraken over het investeringsniveau worden gemaakt tussen de IGUO en de vijf gemeenten.

### 8.2.2 Algemene overheadkosten

Voor algemene overhead wordt indicatief gedacht aan de volgende onderdelen en bedragen:

Onderdeel	Bedrag
Manager	€ 120.000,-
Staf (parttime strategisch adviseur / concerncontroller)	€ 50.000,-
Materiële budgetten <sup>10</sup>	€ 50.000,-
Totaal	€ 220.000,-

### 8.2.3 Eigen Vermogen/algemene reserve

De vijf gemeenten brengen een startvermogen voor de IGUO in ten behoeve van de vorming van een risicoreserve. De noodzakelijke omvang van deze reserve zal op een later tijdstip moeten worden bepaald.

De IGUO dient, afhankelijk van de rechtsvorm, te beschikken over een eigen vermogen dan wel een algemene reserve om incidentele tekorten/risico's op te vangen. Dit om te voorkomen dat eventuele verliezen jaarlijks directe invloed en impact hebben op de begroting en/of jaarrekening van de deelnemende gemeenten. De noodzakelijke omvang van deze risicoreserve moet nader worden bepaald.

<sup>10</sup> Betreft de kosten van accountant, lidmaatschappen, licenties e.d. bovenop de kosten binnen de processen die overkomen.



Het startvermogen kan niet worden opgebouwd door het hanteren van een 'winstpercentage' op de dienstverlening. Dit is niet mogelijk indien gebruik wordt gemaakt van een btw-koepelvrijstelling (zie bijlage 15). Het startvermogen zal dan ook moeten worden ingebracht door de vijf gemeenten.

#### 8.2.4 Btw

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.

Ten aanzien van de fiscale consequenties van de IGUO is extern advies ingewonnen. Dit advies is opgenomen in bijlage 15. Een groot deel van de taken van de IGUO valt onder de btw-belaste dienstverlening. Dit houdt in dat de IGUO haar kosten verhoogd met btw in rekening brengt bij de afnemende gemeenten. De gemeenten kunnen de in rekening gebrachte btw (afhankelijk van de werkzaamheden die het betreft) deels compenseren bij het btw-compensatiefonds en deels verrekenen op de btw-aangifte. Het resterende deel is kostprijsverhogend. Voor bedrijfsvoeringstaken vallen de werkzaamheden veelal onder het met de Belastingdienst overeengekomen mengpercentage. Dit houdt in dat circa 2% van de btw kostenverhogend is (= 0,42% bij een btw-tarief van 21%). Voor materiële kosten is dat niet anders dan in de huidige situatie. Voor de loonkosten werkt dit kostenverhogend. Elke € 100.000,- die binnen de IGUO wordt besteed aan salarissen kost de gemeenten daardoor € 100.420,-.

De declaratie bij het btw-compensatiefonds neemt hierdoor fors toe. Dit is een probleem, aangezien het ministerie met ingang van 2015 een plafond voor de declaraties bij het btw-compensatiefonds heeft ingesteld. Wanneer andere gemeenten ook gebruik gaan maken van een dergelijke constructie, en dat is niet ondenkbaar, betekent dit dat het plafond wordt overschreden. Alle gemeenten die declareren bij het btw-compensatiefonds, worden dan gekort voor deze overschrijding. De VNG heeft dit probleem inmiddels onder de aandacht van het ministerie gebracht.

Daarnaast is er ten opzichte van de huidige situatie een extra risico bij een eventuele afschaffing van het btw-compensatiefonds. De extra kostenpost van 21% btw over de salariskosten komt dan in zijn geheel ten laste van de gemeenten. Afschaffing van het btw-compensatiefonds is eerder door het rijk overwogen, maar daar is destijds op teruggekomen. Reden hiervoor was onder andere dat gemeenten met samenwerkingsverbanden daar direct de negatieve consequenties van zouden voelen.

Bij de prestaties die de IGUO gaat verrichten zal moeten worden bepaald of de IGUO optreedt als *ondernemer* of als *overheid*. Treedt zij op als ondernemer dat zijn de prestaties belast met btw-heffing. Verricht zij prestaties ter uitvoering van een overheidstaak dan blijven deze prestaties buiten de btw-heffing, zoals bijvoorbeeld bij het heffen van belastingen. Salariskosten kunnen onder voorwaarden vrijgesteld worden van btw-heffing op grond van een btw-koepelvrijstelling. Het beschikbaar stellen van personeel aan de IGUO is weer uingesloten van deze vrijstelling.

Btw-heffing kan worden vermeden indien gebruik gemaakt wordt van vaste verdeelsleutels als kostenverrekeningsystematiek en kosten dus niet worden verdeeld op basis van feitelijke prestaties (leerstuk van kosten voor gemene rekening). Voorwaarde voor een dergelijke vaste systematiek is dat er sprake moet zijn van standaard werk. Kosten kunnen dan bijvoorbeeld verdeeld worden op basis van het aantal fte, werkplekken of aantal facturen. Nacalculatie vindt derhalve niet plaats. Er dienen vooraf wel goede afspraken met de Belastingdienst gemaakt te worden inzake de btw-heffing.

Bij de totstandkoming van het bedrijfsplan zal diepgaander onderzoek naar de btw-problematiek verricht worden en zal waar nodig met de Belastingdienst worden overlegd hoe en langs welke weg met het btw-regime kan worden omgegaan.

#### 8.3 Verrekenmethode

Voor de verrekening van kosten tussen de IGUO en de vijf gemeenten wordt een systeem van outputfinanciering geadviseerd. 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 extern gerichte processen) of aantal fte's (voor intern gerichte processen).

Voor de verrekening van kosten tussen de IGUO en de gemeenten is een systematiek noodzakelijk die:

- eenvoudig en rechtvaardig is;
- de juiste prikkels geeft voor kostenbeheersing, zowel binnen de IGUO zelf als voor de deelnemende gemeenten;
- onderscheid maakt tussen standaarddienstverlening en advieswerk.

De meest eenvoudige manier van kostenverdeling is een verdeling op basis van het aantal inwoners (voor extern gerichte processen) of het aantal fte (voor intern gerichte processen). Gemeenschappelijke regelingen zoals de stadsregio en de VGGM kiezen voor deze systematiek. Voordeel is dat dit een eenvoudige systematiek is met weinig administratieve lasten tot gevolg. Nadeel is dat deze systematiek niet bijdraagt aan een zakelijke werkwijze. Daarnaast doet het geen recht aan het voorzien in maatwerk binnen bepaalde processen. Bovendien strookt deze werkwijze niet met de houding die nagestreefd wordt richting externen, waarbij ook zoveel mogelijk met outputfinanciering gewerkt wordt.

Het voorstel is daarom om deze wijze van kostenverdeling alleen toe te passen in de beginperiode van de IGUO, wanneer de efficiencyvoordelen nog niet volledig zijn gerealiseerd en er nog geen goede kostprijs voor de producten kan worden berekend.

Vervolgens is het voorstel om zoveel mogelijk de omslag naar outputfinanciering te maken. Het aantal prestaties waarop wordt gefactureerd zal uit praktische overwegingen wel zoveel mogelijk binnen de perken moeten blijven. Vooral bij standaarddienstverlening kan gewerkt worden met een relatief eenvoudige kostenverdeling. Bij maatwerk kunnen van tevoren afspraken worden gemaakt over de meerkosten die dit tot gevolg mag hebben.

Voor de processen die nu beoogd worden om onder te brengen bij de IGUO, kan gedacht worden aan de volgende kostendragers:

- ICT: prijs per werkplek of account, projecten op uurbasis;
- Belastingen: prijs per object (voor taxaties), per belastingaanslag en per bezwaarschrift;
- Inkoop- en aanbesteding: kostenverdeling op basis van het inkoopvolume of een bedrag per inkoop afhankelijk van het gevolgde aanbestedingsregime;
- Intergemeentelijk subsidiebureau: kostenverdeling op basis van het volume van de subsidieaanvragen;
- Interimpool: kostprijs op basis van de afgenomen uren.

Binnen de desbetreffende processen zal verder worden uitgewerkt welke kostenverdeling het best passend is.

## **8.4 Kosten deelnemende organisaties**

### 8.4.1 Implementatie- en transitiekosten

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.

De implementatiekosten bestaan allereerst uit de kosten van het project zelf. In het projectplan is voorzien in een projectbudget voor de duur van 1 jaar. Deze projectkosten hoeven niet terugverdiend te worden binnen de IGUO.

Wanneer organisatieonderdelen vanuit vijf organisaties worden samengevoegd tot één, brengt dit transitiekosten met zich mee van:

- aanpassing/integratie van systemen en processen inclusief overdracht van dossiers;
- realisatie huisvesting c.q. verhuizing.

Een deel van deze kosten doet zich al voor op het moment dat de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie als 'platform' wordt opgericht. Een ander (belangrijker) deel is aan de orde op het moment dat projecten worden ondergebracht bij de platform.

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 worden de integratiekosten meegenomen binnen het project. De verwachting is dat voor de overige nu beoogde processen (inkoop- en

aanbesteding, intergemeentelijk subsidiebureau en interimpool) deze kosten beperkt zijn. Dit pleit wel voor een doortastende aanpak op deze (deel)projecten.

Het bedrijfsplan ICT-dienst 4-IT<sup>11</sup> gaat uit van de levering van één werkplek met basisinfrastructuur. De vervanging van de huidige voorzieningen vindt verspreid over een periode van drie jaar plaats. Hiermee kunnen frictiekosten door versnelde afschrijving van bestaande apparatuur tot een minimum worden beperkt. Of dit leidt tot een werkbare situatie voor de IGUO, is mede afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt t.a.v. de huisvesting:

- huisvesting van een project binnen een gemeente, betekent dat dit onderdeel gebruik maakt van het systeem dat op dat moment in die gemeente gebruikt wordt;
- flexibele huisvesting (iedereen kan overal inloggen) betekent dat de systemen daarvoor per 1-7-2015 geschikt moeten zijn. Dit brengt mogelijk kosten voor versnelde afschrijving van huidige systemen met zich mee, die nu niet zijn meegenomen in het bedrijfsplan ICT-dienst 4-IT.

In het kielzog van de ICT-samenwerking ligt er een opdracht voor onderzoek naar standaardisering van applicaties. De verwachting is dat standaardisering, door gezamenlijke inkoop en door besparingen op functioneel applicatiebeheer, zal leiden tot extra kostenbesparing. De overgang van systemen zal echter gepaard gaan met incidentele kosten van inrichting en versnelde afschrijving van bestaande systemen. Dit zal worden meegenomen in het genoemde onderzoek.

Om te komen tot één werkproces is een inventarisatie van de huidige situatie bij de vijf gemeenten nodig. Vervolgens kan een keuze worden gemaakt voor de inrichting van een gezamenlijk proces en zal deze werkwijze moeten worden gecommuniceerd richting betrokken medewerkers en de klanten. Eerdere ervaringen vanuit samenwerkingsprojecten laten zien dat dit gepaard kan gaan met een aanzienlijke kostenpost (variërend van € 0,- tot ruim € 1.000.000,- per proces). De omvang van de kosten is voor een groot deel afhankelijk van de vraag of er eigen mensen/uren beschikbaar zijn of dat hiervoor inhuur noodzakelijk is. Daarnaast is sprake van een overlap met de hiervoor genoemde aanpassingen van systemen. Per in te brengen proces moeten deze kosten in kaart worden gebracht.

In het bedrijfsplan ICT-dienst 4-IT is reeds rekening gehouden met deze kosten voor wat betreft de ICT processen. Voor belastingen zal dit ook worden meegenomen binnen het project. De verwachting is dat voor de overige nu beoogde processen (inkoop- en aanbesteding, intergemeentelijk subsidiebureau en interimpool) deze kosten beperkt zijn.

#### 8.4.2 Frictiekosten

Frictiekosten zijn kosten waarmee de deelnemende organisatie wordt geconfronteerd als gevolg van de overdracht van taken. Hierbij wordt gedacht aan:

- frictiekosten met betrekking tot personeel;
- frictiekosten i.v.m. afstemming met de IGUO;
- achterblijvende overheadkosten;
- fiscaal risico door beperking flexibiliteit werkkostenregeling.

Op personeelsgebied worden frictiekosten zoveel mogelijk beperkt door het uitgangspunt 'mens volgt werk'. Bij deelfuncties is volledige overdracht van personeel aan de IGUO echter niet altijd te realiseren. Per proces moeten deze frictiekosten in kaart worden gebracht. Daar waar sprake is van verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen de deelnemende gemeente en de IGUO, zal de deelnemende gemeente de medewerkers hiervoor compenseren. Over de wijze waarop deze kosten worden verrekend, worden aparte afspraken gemaakt.

Wanneer de IGUO 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.

Met het buiten de deur zetten van bepaalde taken, verliest de deelnemende gemeente de expertise op dit gebied. In reactie hierop kan binnen de gemeente een nieuwe functie worden gecreëerd om de afstemming met de IGUO te waarborgen. Wanneer de IGUO wordt gezien als een verlengstuk van de gemeente, wordt de adviesrol nadrukkelijk bij de IGUO neergelegd en zijn extra functies bij de deelnemende gemeenten niet aan de orde. Wel is er expliciet aandacht nodig voor een goede

<sup>11</sup> NB. De gemeente Overbetuwe neemt op dit moment niet deel aan de ICT-samenwerking. Consequenties van dit besluit in relatie tot de IGUO zijn hier buiten beschouwing gelaten.

afstemming tussen de achterblijvende taken en de afgestoten taken c.q. de gemeenten en de IGUO. Vooral bij de kleinere organisaties is het denkbaar dat de knip tussen bepaalde taken toch leidt tot formatie uitbreiding om deze afstemming goed te realiseren.

In het bedrijfsplan moet worden nagegaan wat de financiële consequenties zijn van een goede invulling van de regierol binnen de gemeenten.

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. Het is niet wenselijk om onderlinge verrekeningen van achterblijvende overheadkosten toe te passen. Er wordt nader onderzoek gedaan naar de opbouw van de overhead binnen de vijf gemeenten. Op basis van dit onderzoek wordt bekeken welke mogelijkheden er zijn om frictiekosten op dit gebied te voorkomen. De resultaten van dit onderzoek zijn medio oktober 2014 beschikbaar.

Overhead betreft de bedrijfsactiviteiten die niet direct onderdeel zijn van het primaire proces, en die nodig zijn om het primaire proces op de gewenste manier uit te voeren. Op basis van het advies van de Management Advies Groep in bijlage 16 worden drie typen onderscheiden:

- directe personele overhead: activiteiten van afdelingsleiding en ondersteuning direct gerelateerd aan het primaire proces;
- indirecte personele overhead: activiteiten van centrale afdelingen, staf en directie;
- niet-personele overhead: activiteiten i.v.m. ICT, huisvesting etc.

Bij overdracht van taken aan de IGUO zal een belangrijk deel van de overhead achterblijven bij de deelnemende gemeenten. Daarnaast creëert de IGUO, afhankelijk van de vorm die gekozen wordt in meer of mindere mate, haar eigen overhead. Dit leidt zonder actieve sturing op de overhead tot een toename van de totale overhead.

Het doel is om de afbouw van de overhead bij de deelnemende gemeenten zoveel mogelijk vergemakkelijken door de overhead van de IGUO te vullen vanuit de beschikbare capaciteit binnen de vijf gemeenten. De mogelijkheden hiertoe doen zich met name voor bij de personele overhead en de huisvesting. 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. Het is niet wenselijk om onderlinge verrekeningen van achterblijvende overheadkosten toe te passen.

Risico is dat de overdracht van personeel aan de IGUO leidt tot een overschrijding van de vrije ruimte binnen de werkkostenregeling.

Binnen de werkkostenregeling zijn de belastingvrije verstrekkingen aan personeel beperkt tot een bepaald percentage van de loonsom (de zogeheten vrije ruimte). Een relatief groot deel van de onbelaste vergoedingen worden verstrekt aan raads- en collegeleden. Door de vorming van de IGUO wordt de totale loonsom, en daarmee de vrije ruimte, beperkt. Doordat de vergoedingen aan raad en college gelijk blijven, lopen de gemeenten het risico dat ze boven de vrije ruimte uitkomen met hun verstrekkingen.

### 8.5 Vooruitblik naar het bedrijfsplan

In deze haalbaarheidsstudie is gefocust op de belangrijkste randvoorwaarden die moeten worden meegegeven aan de IGUO voor de uitwerking in het bedrijfsplan. In het bedrijfsplan worden deze randvoorwaarden gebruikt om te komen tot een kwalitatieve en efficiënte bedrijfsvoering binnen de IGUO. Specifiek ten aanzien van het financieel beheer, betekent dit dat voorstellen worden gedaan voor:

- Inrichting van de planning & controlcyclus inclusief afstemming met opdrachtgevers, rekening houdend met geldende verslaggevingsregels.
- Inrichting van de financiële organisatie inclusief interne beheersingsmaatregelen (afdoende voor de vijf gemeenten om op te steunen bij de eigen accountantscontrole).
- Vormgeving van het financieel beleid:
  - o financiering: eigen financiering versus via (een van de) vijf gemeenten; wet Hof; startkapitaal;
  - o eigen vermogen/algemene reserve: eigen buffer voor risico's versus achtervang door gemeenten;
  - o activa: activerings- en afschrijvingssystematiek.

## 9. Risico's

Op verzoek van gemeentesecretarissenoverleg is door de gedelegeerde opdrachtgever aan de in de gemeente Arnhem werkzame discipline Auditing en Risicomanagement gevraagd een risicoanalyse uit te voeren op de haalbaarheid van het voornemen tot oprichting van een IGUO met de genoemde doelen (zie bijlage 1).

In een vijftal individuele gesprekken met een bestuurder, een gemeentesecretaris, een hoofd bedrijfsvoering vanuit de verschillende gemeenten en twee medewerkers van de lopende projecten Belastingen en ICT is een beeld gevormd van de risico's die de beoogde samenwerking in de weg kunnen staan. De leidraad die bij deze gesprekken is gebruikt, is opgenomen in bijlage 17.

De paragrafen 9.2, 9.3 en 9.4 zijn de uitkomst van de risicoanalyse en geschreven door de opsteller van de risicoanalyse. De projectgroep heeft daar in het schema in paragraaf 9.4 een aantal beheersmaatregelen aan toegevoegd.

### 9.1 Conclusie

Samenwerking binnen de IGUO brengt risico's met zich mee. Deze risico's zijn in beeld, onderkend en voorzien van beheersmaatregelen. Realisatie van beheersmaatregelen maakt dat risico's worden ondervangen en samenwerking kan slagen.

### 9.2 Oriëntatie op de doelen van de samenwerking

Een risicoanalyse identificeert zaken die het bereiken van de gestelde doelen kunnen hinderen. In de opdracht IGUO G5 van januari 2014 staat de doelstelling als volgt geformuleerd:

Het doel van de oprichting van een intergemeentelijk samenwerkingsverband is:

- Het verminderen van kwetsbaarheid (door het bieden van continuïteit);
- Het leveren van meer kwaliteit en/of (op termijn) lagere kosten <sup>12</sup>;
- Het vergroten van de aantrekkelijkheid voor medewerkers op een op termijn schaarse arbeidsmarkt.

In de opdrachtomschrijving wordt voorts bepaald dat de samenwerking gericht is op de uitvoering van beleidsneutrale uitvoeringsprocessen. De verantwoordelijkheid voor beleid blijft bij de betreffende gemeenten. Geen bestuurlijke drukte, (gemeente) bestuur op afstand en geen winstoogmerk, maar toegevoegde waarde. Ook wordt in dit document vermeldt: 'wij realiseren ons dat het succes van de zaak valt of staat met een gedeelde visie, onderling vertrouwen en volharding'.

Het resultaat is een zelfstandige, levensvatbare, toekomstbestendige, slagvaardige en aantrekkelijke organisatie op het gebied van uitvoering en bedrijfsvoering.

### 9.3 De belangrijkste risico's door de opsteller gesignaleerd

- 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.

---

<sup>12</sup> Uitgangspunt is minimaal gelijke kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten.

## 9.4 Risico's en beheersmaatregelen

Risico	Toelichting	Aanbevelingen	Beheersmaatregel door projectgroep
a. De politiek en bestuurlijk uitspraak om tot de samenwerking te komen wordt niet expliciet gedaan waardoor niet vaststaat of er draagvlak is.	Er is een intentie uitgesproken om tot het samenwerkingsverband te komen. Een besluit in de zin van ja, tenzij is niet genomen. Dat is wel gewenst om duidelijkheid te verschaffen over de koers die wordt gevolgd.	Organiseer dat de betrokken gemeenten inhoud en uitvoering geven aan de in de opdracht verwoorde voorwaarde: 'wij realiseren ons dat het succes van de zaak valt of staat met een gedeelde visie, onderling vertrouwen en volharding'.	Dit organiseer je door het te adresseren bij de besluitvorming rondom de haalbaarheidsstudie.
b. De individuele gemeenten hebben onvoldoende de bereidheid om de 'couleur locale' los te laten, ten gunste van beleidsneutrale uitvoering in samenwerking.	Uitgangspunt voor de samenwerking geldt de uitvoering van beleidsneutrale uitvoeringsprocessen. Aspecten in de uitvoeringspraktijk die lokaal politiek gevoelig blijken kunnen de grens gemakkelijk doen verschuiven naar beleidsbepalend.		
c. Onvoldoende scheiding in rollen van de opdrachtgever, de eigenaar en de opdrachtnemer	De eigenaar zorgt dat de organisatie er is en de hoofdcoers bepaald wordt. De opdrachtgever vertelt welke producten en diensten ze geleverd willen hebben vanuit de individuele gemeenten. De opdrachtnemer (directeur IGUO) zorgt dat de gevraagde producten en diensten geleverd worden.	Organiseer dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die horen bij de onderscheiden rollen goed worden vastgelegd en worden nageleefd.	
d. De succesbepalende factoren, bijvoorbeeld kwaliteitsdoelen, waarop de nieuwe organisatie door de deelnemende gemeenten wordt beoordeeld zijn niet of niet toereikend bepaald.	Het gaat hier over zaken waarover de organisatie verantwoording moet afleggen en die de samenwerkende gemeenten in staat stellen te sturen op de koers die moet worden gevolgd.	Vraag de nieuwe organisatie een set van indicatoren op te stellen die zij gebruikt om de eigen performance te toetsen. Laat de deelnemende gemeenten ook een set indicatoren samenstellen die uitsluitend geven over de mate waarin de nieuwe organisatie voldoet aan de eisen die de gezamenlijke gemeenten stellen aan de kwaliteit van de dienstverlening.	De projectgroep realiseert zich dat het belangrijk is om met indicatoren te gaan werken. De MAG kan hierop vanuit het klantperspectief adviseren.  Dit wordt verder uitgewerkt in het bedrijfsplan
e. Het uitgangspunt dat de situatie van de individuele gemeente als referentie geldt, houdt het risico in dat de energie in de fase van de voorbereiding zich richt op verschillen in plaats van op de verbindingen en de samenwerking. Dat staat de vorming van een efficiënte uitvoeringsorganisatie in de weg.	Er zijn verschillen tussen de vijf gemeenten op het vlak van werkwijze, procesinrichting, organisatie, kwaliteit van de dienstverlening, volume, kostentoerekening, ondersteunende processen en faciliteiten, naast verschillen in bestuurlijke en politiek aandacht. Het gevaar is groot dat uiteindelijk een uitvoeringspraktijk wordt gekozen gebaseerd op compromissen waardoor een gedragen ideaal model buiten bereik blijft. Het niet loslaten van de lokale aanpak leidt tot een situatie waarin maatwerk de 'standaard' wordt.	Overweeg een aanpak waarbij deskundige medewerkers uit de organisaties de ruimte krijgen om, zonder beperkingen en vrijdenkend, een blauwdruk te maken van het ideale model. Dat geeft direct draagvlak bij de medewerkers die straks het werk moeten uitvoeren. Laat los en accepteer onzekerheden, zeker tegen de achtergrond van een voorgestane organische ontwikkelroute.	Dit wordt herkend als een grote risicofactor voor het al dan niet slagen van dit project.  De oplossing wordt eerder gezien in eenduidige kengetallen, zoals omschreven bij risico d.  In het secretarissenoverleg wordt besproken waar maatwerk beperkt kan worden.

Risico	Toelichting	Aanbevelingen	Beheersmaatregel door projectgroep
f. De gemeenten zijn op dit moment onvoldoende in staat de door hen gewenste basisdienstverlening van de IGUO te formuleren.	Je krijgt wat je wilt (vraaggestuurd) of je wilt wat je krijgt (aanbodgestuurd). Hier is van belang overeenstemming te verkrijgen over de samenstelling van het basispakket. Maatwerk in dienstverlening blijft mogelijk.	Bouw duidelijke financiële prikkels in bij dienstverlening op maat zodat de betrokken gemeente kan afwegen of maatwerk ook vanwege de extra kosten gewenst wordt. Flexibiliteit en meedenken met de klant zijn belangrijke/leidende principes voor de nieuwe organisatie.	Door de invulling van de klantrol vanaf het begin mee te nemen, wordt dit geborgd.  Dit wordt in de uitwerking van het bedrijfsplan verder uitgewerkt.
g. Draagvlak bij medewerkers voor de intergemeentelijke samenwerking is niet verzekerd.	Medewerkers van de betrokken organisaties staan kritisch tegenover het samengaan. Zij vrezen de veiligheid en zekerheid van de huidige werkomgeving te verliezen.	Belangrijk is om de onzekerheid over de toekomst weg te nemen door duidelijkheid te scheppen over de koers en knopen door te hakken. In de lopende projecten is dit nog onvoldoende zichtbaar. Zorg dat medewerkers de voordelen van samenwerken zien. Dan kunnen ze zelf ook werken aan een nieuwe situatie en vermindert de identificatie met de oude gemeente.	Dit wordt meegenomen in hoofdstuk 11 Communicatie van deze haalbaarheidsstudie.
h. Kwalitatief zwakke ondersteuning door een ICT platform maakt de nieuwe organisatie kwetsbaar.	Uitvoeringprocessen van dienstverlening die in aanmerking komen voor uitvoering in intergemeentelijke samenwerking kenmerken zich door een hoge mate van automatisering. Dat vraagt ruimte voor investeringen in ondersteunende systemen en deskundigheid van beheer.	Plaats dit onderwerp nadrukkelijk op de agenda van het secretarissenoverleg.	
i. Budgettaire neutraliteit is onvoldoende duidelijk gedefinieerd.	Geldt de budgettaire neutraliteit voor de individuele gemeente of voor het collectief. Op welke termijn moet sprake zijn van budgettaire neutraliteit. In de startfase moet rekening worden gehouden met extra aanloopkosten voor de nieuwe organisatie. Desintegratiekosten voor de individuele gemeenten zullen optreden en blijken een gevoelig punt. Hoe verhoudt dat zich met het uitgangspunt van minimaal gelijke kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten?	Overweeg een verdeelmodel te ontwikkelen wat beoogt gelijkwaardigheid te creëren ten aanzien van de incidentele financiële gevolgen van de samenwerking. Verbindt niet het financiële effect van de frictiekosten aan een financiële taakstelling voor de nieuwe organisatie maar los dat nu op, collectief of ieder voor zich. De nieuwe organisatie heeft immers geen invloed op het ontstaan van frictiekosten. Verken voor de nieuwe organisatie het financiële perspectief van mogelijke kostenreductie op de middellange termijn en maak op basis daarvan afspraken met de directie.	Bij dit risico wordt een link gezien met risico e en de daar genoemde beheersmaatregelen.

Risico	Toelichting	Aanbevelingen	Beheersmaatregel door projectgroep
j. Risico dat diversiteit ontstaat op het vlak van sturing en verantwoording en gemiste synergie in de bedrijfsvoering omdat al lopende projecten buiten deze projectopdracht vallen.	Lopende projecten als belastingen worden in deze projectopdracht buiten beschouwing gelaten maar komen te zijner tijd wel in het samenwerkingsplatform. Op deze wijze kan er een 'reparatie' nodig blijken.	Breng alle initiatieven nu samen.	Er is vanaf de start van dit project een sterke afstemming en coördinatie met de lopende projecten. Gerealiseerd wordt dat achteraf een reparatie nodig kan zijn, maar hebben deze keuze weloverwogen gemaakt om de vaart in de lopende projecten te houden. Daarnaast gaat dit project niet over de inhoud.  Deze aanbeveling wordt op dit moment expliciet niet over. Bij de uitwerking van het bedrijfsplan wordt deze keuze opnieuw overwogen.
k. De mate waarin binnen de platform wordt samengewerkt is nog onvoldoende uitgewerkt.	Er is een spectrum van vormen waarin kan worden samengewerkt en dat kan worden getypeerd als: samenwerken – samendoen – samengaan. De zakelijke klant-leveranciersrelatie lijkt een zwaarwegend aspect voor die keuze als het gaat om uitvoeringszaken. Ten aanzien van het adviseurschap aan de individuele gemeente is nuancering binnen het spectrum van belang.	Uitvoeringszaken lenen zich prima voor het op afstand zetten in een setting van samengaan.  Zorg dat de kritische knowhow over de inhoud van taken en het adviseurschap niet op afstand komen anders raak je het gevoel voor de eigen organisatie kwijt.	
l. Planning optimistisch	Volgens de planning uit het projectplan staat en draait de IGUO op 1 juli 2015. De ervaringen tot nu toe met de al lopende projecten geven een beeld te zien van een uiterst traag verlopend besluitvormingsproces.	Toets de planning aan de stappen die moeten/kunnen worden gezet om een te kunnen werken met een haalbare en op urgentie door de partijen gedragen planning.	Dit risico wordt herkend door de projectgroep. De projectorganisatie zal er alles aan doen om deze planning te halen, maar heeft de besluitvorming niet in de hand.
m. Capaciteit projectorganisatie ontoereikend	De projectopdracht is onderverdeeld in een aantal deelprojecten: juridisch, financiën en control, personeel, informatiemanagement, communicatie. Als risico komt telkens terug de beperkte beschikbaarheid van de in de deelprojecten participerende medewerkers.	De basis voor het succes van een zelfstandig, levensvatbare, toekomstbestendige, slagvaardige en aantrekkelijke organisatie wordt gelegd in een goede voorbereiding en dat vraagt tijd. Hier ligt een opgave voor het verantwoordelijke management.	



## 10. Relatie met lopende projecten

### 10.1 Conclusie

Vijf onderdelen zijn op korte of middellange termijn beoogd voor de IGUO. Er is gekeken naar de relatie tussen deze al lopende projecten/al functionerende onderdelen en de IGUO. Conclusie is dat de lopende projecten passen in de IGUO en vice versa. Deelname aan ICT door de vijf gemeenten wordt gezien als een randvoorwaarde voor deelname aan de IGUO.

### 10.2 De lopende projecten

#### 10.2.1 ICT

Voor ICT is een bedrijfsplan door drie van de vijf gemeenten vastgesteld<sup>13</sup>. Deelname aan ICT wordt als randvoorwaardelijk gezien voor deelname aan de IGUO. Dit betekent dat de gemeente Overbetuwe zo snel mogelijk zal moeten aansluiten, c.q. dat daar heldere afspraken met een deadline over gemaakt zijn. In eerste instantie is bij ICT uitgegaan van Arnhem centrumgemeente en daarom ook vestiging van de gezamenlijke ICT-afdeling in Arnhem. In het huidige bedrijfsplan is dat uitgangspunt losgelaten (en wordt al uitgegaan van onderbrengen van ICT in de IGUO), maar is nog wel uitgegaan van vestiging in Arnhem. Het bedrijfsplan is gebaseerd op cijfers uit 2012. Een actualisatie en nadere verdieping met de huidige stand van zaken van het bedrijfsplan lijkt noodzakelijk.

Op hoofdlijnen lijkt het bedrijfsplan van ICT te passen binnen de kaders zoals deze in de haalbaarheidsstudie IGUO zijn geschetst. Bij de actualisatie van het bedrijfsplan worden de uitgangspunten van de IGUO meegenomen.

#### 10.2.2 Belastingen

Op basis van de haalbaarheidsstudie IGUO en de businesscase Belastingen zijn er geen belemmeringen geconstateerd voor het onderbrengen van belastingen in de IGUO. Uit de businesscase Belastingen blijkt dat op twee van de drie doelen (kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid) voordeel behaald wordt. Wat betreft de IGUO past de taak belastingen prima binnen haar werkterrein (uitvoeringstaak). Als getoetst wordt op het bereiken van de doelen, wordt de meerwaarde van het toevoegen van belastingen aan de platform gezien, aangezien twee van de drie doelen een voordeel laten zien. De bestuurders maken op basis van de businesscase Belastingen een keuze over het wel of niet onderbrengen van belastingen in de IGUO.

#### 10.2.3 Inkoop en aanbesteding

Inkoop en aanbesteding past in de IGUO zoals beoogd. Het heeft bedrijfsvoerings- en uitvoeringsaspecten in zich. Een belangrijk deel kent een duidelijke adviestaak, waarbij de klant centraal staat. De businesscase voor inkoop en aanbesteding is uitgesteld, waardoor op dit moment alleen getoetst kon worden aan de hand van hun voortgangsrapportage. In de businesscase van inkoop en aanbesteding kan het scenario 'toevoegen aan de IGUO' nader uitgewerkt worden als één van de scenario's, waarbij de haalbaarheidsstudie IGUO randvoorwaardelijk is. Deze businesscase moet laten zien in hoeverre voordelen te behalen zijn door het onderbrengen van inkoop en aanbesteding bij de IGUO op de drie doelen zoals geformuleerd voor de IGUO.

#### 10.2.4 Intergemeentelijk subsidiebureau

Op basis van de huidige ervaringen is de verwachting dat het intergemeentelijk subsidiebureau naadloos in de IGUO past.

#### 10.2.5 Interimpool

De interimpool is binnen de beoogde taken een vreemde eend in de bijt. Project- en interimmanagement is faciliterend aan de beleidsprocessen. Er zou een derde werkstroom onderscheiden kunnen worden, die beleidsarm is, te weten 'project- en interimmanagement'.

Op dit moment wordt de interimpool gehost binnen Arnhem, maar is de pool werkzaam voor de hele regio. Voor de interimpool zijn op dit moment twee opties in beeld: een separate interimpool, die mee gaat naar de IGUO of een interimpool die wordt geïntegreerd binnen het projectmanagementbureau

---

<sup>13</sup> Gemeente Renkum heeft de besluitvorming uitgesteld tot september, maar heeft de intentie om deel te nemen.

Arnhem tot een project- en interimmanagementbureau, dat werkzaam is voor de hele regio. Deze twee mogelijkheden worden uitgewerkt in aparte businesscases, op basis waarvan het secretarissenoverleg in het najaar een beslissing neemt over de te volgen koers voor de interimpool.

#### 10.2.6 Financiële consequenties

De financiële consequenties van de in te brengen processen, worden per proces geïnterpreteerd. Voor ICT zijn de financiële consequenties al grotendeels in beeld. Deze worden nog getoetst aan de uitgangspunten voor de IGUO. Ten aanzien van belastingen wordt er al samengewerkt tussen de gemeente Arnhem, Lingewaard en Renkum. Efficiencyvoordelen zijn door deze gemeenten dan ook al ingeboekt. Op dit moment loopt een onderzoek naar de samenwerking met Overbetuwe en Rheden. De interimpool werkt vanuit de gemeente Arnhem voor de vijf gemeenten. Het intergemeentelijk subsidiebureau werkt kostendekkend voor de vijf gemeenten. De oprichting van de IGUO werkt voor dit bureau kostenverhogend. Inkoop- en aanbesteding werkt in een netwerkverband. Er vindt geen onderlinge verrekening van kosten plaats.

## **11. Communicatie**

### **11.1 Conclusie**

Er zijn veel partijen betrokken bij de vorming van de IGUO. Die zijn in kaart gebracht en met allen is, of wordt, gecommuniceerd. Dat geldt niet voor die onderdelen en medewerkers die onderdeel uitmaken van de toekomstvisie / de 'stip op de horizon'. Die zijn nog niet betrokken en daar is dan ook een communicatieve inhaalslag nodig.

### **11.2 Communicatie rond de haalbaarheidsstudie**

De communicatie in de fase waarin de haalbaarheidsstudie voor de IGUO wordt gemaakt, bestaat grofweg uit twee delen:

- Het dusdanig informeren van direct betrokkenen dat zij in staat zijn om een bijdrage te leveren aan de inhoud van de haalbaarheidsstudie (betrekken);
- Het informeren van alle betrokkenen over de inhoud van de haalbaarheidsstudie en de besluitvorming daarover (informeren).

In de aanloop naar de haalbaarheidsstudie is een krachtenveldanalyse gemaakt. Alle mogelijke betrokkenen bij de IGUO zijn in kaart gebracht, alsmede de rol die zij daarbij spelen. Op basis daarvan is een communicatiestrategie gemaakt en in uitvoering gebracht. Concreet: een groot aantal betrokkenen heeft meegewerkt aan de haalbaarheidsstudie. Anderen worden geconsulteerd op basis van de concept-haalbaarheidsstudie en alle overige betrokkenen worden geïnformeerd over de inhoud van haalbaarheidsstudie na besluitvorming. Speciale aandacht is nodig voor het betrekken van die collega's die tot op heden buiten de 'scoop' van de Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie vielen (diegenen die onderdeel uitmaken van de toekomstvisie).

### **11.3 Communicatie in de ontwerpfase**

Wordt er op basis van de haalbaarheidsstudie een bestuurlijk 'go' gegeven, dan breekt de ontwerpfase aan en wordt er een bedrijfsplan geschreven. Dat moet een plan worden van de (toekomstige) uitvoeringsorganisatie. Hetzelfde geldt voor de communicatie.

In de ontwerpfase worden ook weer twee communicatiesporen onderscheiden:

- Communicatie vanuit het project. Die communicatie gaat voornamelijk over het proces om tot een uitvoeringsorganisatie te komen. Onderdeel daarvan is de communicatie richting 'moederorganisaties' over de ontvlechting van taken en werkzaamheden.
- Daarnaast wordt een tweede communicatiespoor opgestart: die vanuit de uitvoeringsorganisatie in oprichting. De uitvoeringsorganisatie in spe moet een nieuwe - eigen - krachtenveldanalyse maken om op basis daarvan een eigen communicatiestrategie en -plan te op te stellen. Ook missie, visie en naam moeten op dat moment definitief bepaald worden. Nu door de uitvoeringsorganisatie i.o zelf. Missie, visie, naam en communicatieplan zijn vervolgens de basis voor de ontwikkeling van een huisstijl voor de nieuwe organisatie.

## Bronnenlijst

- A+O fonds gemeenten, *Flexibel in flexibiliteit, verslag van het onderzoek naar flexibiliteit bij Nederlandse gemeenten*, Den Haag, september 2013.
- Blase, B., Memo, *bevoegdheden onderdelen traject Toekomst Drechtsteden – eerste duiding*, 6 maart 2013.
- Controlleroverleg G5, *Analyse verschil toegerekende overhead in uurtarieven G5. Nagekomen bijlage bij memo 'Overhead en samenwerking binnen de G5: stimulans of struikelblok'*, 25 november 2012.
- Eikenboom, M. e.a., *Samenwerking in beweging, de lappendeken voorbij*, Platform Intergemeentelijke samenwerking, september 2011.
- Greef, mr. R.M.J.H., e.a., *Intergemeentelijke samenwerking toegepast, Handreiking voor de toepassing van de wet Gemeenschappelijke Regelingen*, VNG, oktober 2013.
- Huijben, M. & Geurtsen, A., *Vuistregel voor het aantal managers, Holland/Belgium Management Review*, nummer 130 - 2010, p. 2 t/m 7, 2010.
- Jansen van Doorn, E. & Postmus R., *Bedrijfsplan ICT-dienst 4-IT, Rheden, Renkum, Lingewaard, Arnhem*, 2 december 2013.
- Kadernotitie, *Een eerste processtap Besturingsfilosofie Renkum, loslaten in verbondenheid*, november 2013.
- Kamerstukken (Eerste en Tweede kamer) van wetsvoorstel 33597.
- Laar, van de S., *Samen sterker, samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, Delft, 2010.
- Laar, van de S. & Plasmeijer S., *Netwerkstad Drechtsteden; voortdurend in ontwikkeling*, SeinstravandeLaar B.V.
- Man, de A.P. e.a., *Kunnen gemeenten samenwerken? Een onderzoek naar de samenwerkingsvaardigheid van gemeenten*, Sioo, Utrecht, mei 2014.
- NFC index, *NFC jaarbericht kantoren 2012*, Naarden 2013.
- Peters, G., *Presentatie K5-samenwerking t.b.v.gemeenteraden van: Drechterland, Enkhuizen en Stede Broec*, 18 juli 2012.
- Posseth, J., & van Zanten, P., e.a., *Normering Overhead. Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland*, Berenschot, 2013.
- Servicecentrum Drechtsteden, *Bestuursplan Service Centrum Drechtsteden*, 15 december 2006
- Servicecentrum Drechtsteden, *Bureau Drechtsteden nieuwe stijl*, april 2012.
- Servicecentrum Drechtsteden, *ONS-DRECHTSTEDEN, Onze visie op het werken in de Drechtsteden*, 14 december 2012.
- Servicecentrum Drechtsteden, *Organisatie en formatierapport*, 30 oktober 2007.
- Servicecentrum Drechtsteden, *Programmavoorstel innovatief samenwerken Drechtsteden*, 18 september 2004.
- Servicecentrum Drechtsteden, *Raadsinformatiebrief Verkenningstoekomst netwerkbestuur*, 11 september 2012.
- Servicecentrum Drechtsteden, *Samenwerken aan een krachtige regio, gemeenschappelijke regeling Drechtsteden*, 2006.
- SSC Leidse Regio, *Bedrijfsplan Leidse regio, van voor en door de gemeenten*, Leiden, 16 augustus 2010.
- Stoop, T., Presentatie, *De Drechtstedensamenwerking: Dé bestuursvorm van Nederland*, 14 november 2012.
- Teunisse, P. e.a., *Evaluatie Servicecentrum Drechtsteden, evalueren om door te ontwikkelen*, PWC, 23 juni 2011.
- Weststeijn, E., *Verkenning toekomst netwerkbestuur, eindrapport*, 11 september 2012.
- Wolters, E. en Empel van Y., *Sterker nabij, werken aan een bestuurskrachtige gemeente*, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, Den Haag, januari 2012.
- Zonneveld, J., *Onderzoeken kritieke succesfactoren intergemeentelijk samenwerking, 'Alleen ga je sneller, samen kom je verder'*, BER-gemeenten, 26 november 2010.

## Afkortingenlijst

### *ABP*

Pensioenfonds voor overheid en onderwijs

### *BGO*

Bijzondere commissie voor Georganiseerd Overleg. 'Bijzonder' staat voor meerdere commissies voor Georganiseerd Overleg.

### *BOR*

Bijzondere Ondernemingsraad. 'Bijzonder' staat voor een vertegenwoordiging van meerdere Ondernemingsraden.

### *BV*

Besloten Vennootschap

### *BVO*

Bedrijfsvoeringsorganisatie. Nieuwe samenwerkingsvorm voor overheden die mogelijk wordt als een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt aangenomen.

### *CAO*

Collectieve Arbeidsovereenkomst

### *CAR-UWO*

de arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten.

### *G5*

Gemeente Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum en Rheden.

### *Gemma 2.0*

Gemeentelijke Model Architectuur versie 2.0. GEMMA 2.0 is een doorontwikkeling naar een architectuur die de gehele gemeentelijke informatievoorziening beschrijft, helpt bij het reduceren van de complexiteit van de informatievoorziening, bij het organiseren van samenwerkingsverbanden en het positioneren van functies in de cloud.

### *GO*

Gemeenschappelijk Orgaan

### *GOL*

Gemeenschappelijk openbaar lichaam. Een zelfstandige rechtspersoon die op grond van artikel 8 lid 1 Wgr wordt bestuurd door een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

### *GSP*

Gelders Sociaal Plan

### *IGUO*

Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie.

### *KING*

Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, een organisatie gelieerd aan de VNG.

### *NV*

Naamloze Vennootschap

### *ODRA*

Omgevingsdienst Regio Arnhem

### *OR*

Ondernemingsraad

### *PDCA-cyclus*

Plan-Do-Check-Act-cyclus

### *PIJOFAC*

Personeel, informatiemanagement/ICT, Juridische zaken, Organisatie, Financiën, Administratie en Communicatie. In de literatuur worden verschillende afkortingen voor deze taken gehanteerd. Omdat de afkorting PIJOFAC is gebruikt in de collegenota om de projectopdracht vast te stellen, wordt deze ook in dit document gehanteerd.

### *SSC*

Shared Service Centrum. bij een Shared Service Centrum worden de krachten van de ambtelijke organisaties gebundeld binnen één nieuwe organisatie, om opdrachten uit te voeren voor verschillende autonome gemeentebesturen.

### *StuF*

Standaard Uitwisselingsformaat.

### *Wgr*

Wet gemeenschappelijke regelingen. Een Nederlandse wet, waarin samenwerkingsverbanden worden geregeld tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen.

De huidige wet dateert van 20 december 1984. Deze wet is sinds die tijd de belangrijkste grondslag voor samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen.

### *WMenO*

Wet Markt en Overheid. Onderdeel van de Mededingingswet, waarin de gedragsregels voor overheden worden beschreven om concurrentievervalsing te voorkomen.