

Ambtelijke fusie Heerhugowaard – Langedijk

Fase 1 - Initiëren en Verkennen



Philip van Veller c.s.

1 februari 2018

Ambtelijke fusie Heerhugowaard - Langedijk

Fase 1 - Initiëren en Verkennen

Inhoud	Pagina
1. Ambtelijke fusie Heerhugowaard - Langedijk	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Ons uitgangspunt: het leveren van publieke waarde	1
1.3 De ambtelijke fusie	3
1.4 Op zoek naar gedeelde uitgangspunten én gevoelige onderwerpen	3
1.5 Wat is nodig?	4
1.6 Hoe we dat gaan doen	5
1.7 Het resultaat van deze fase: wat bieden we?	5
2. Visieontwikkeling	6
2.1 Ambities, opgaven en uitdagingen	6
2.2 Perspectief op de samenwerking	6
3. Businesscase	8
3.1 Uitgangspunt onderzoeken: omvang en samenstelling organisatie (benchmark)	8
3.2 Scope: doelen, organisatorische kaders en randvoorwaarden	9
3.3 Taken, uitgangspunten kwaliteit en dienstverlening	10
3.4 Bestuurlijk-juridische aspecten: vormgeving en governance	10
3.5 Visie op de organisatie-inrichting	12
3.6 Huisvesting	12
3.7 ICT Infrastructuur	12
3.8 Financiën	13
3.9 Transitieproces en risico's	15
4. Planning en organisatie	16
4.1 Projectorganisatie	16
4.2 Raadsverkiezingen	16
4.3 Oplevering	16
4.4 Planning	17
5. Begroting	18
6. Het team	19

Berenschot

Bijlage 1: Memo	21
Achtergrond	21
Uw vraag	21
Procesvoering	22
Fase van initiëren en verkennen	23
Naar een bedrijfsplan	23
Opstellen en oprichten Gemeenschappelijke Regeling	24
Begroting	25
Inrichting	25

1. Ambtelijke fusie Heerhugowaard - Langedijk

1.1 Inleiding

De gemeenten Heerhugowaard en Langedijk hebben het voornemen om hun ambtelijke organisaties te fuseren tot één organisatie. Dit wordt een aparte juridische entiteit met eigen rechtspersoonlijkheid waarbij de fusiepartners gezamenlijk 'eigenaar' van het geheel worden.

De gemeenteraad van Langedijk heeft deze intentie formeel uitgesproken op 12 december jongstleden; de verwachting is dat de gemeenteraad van Heerhugowaard dit zal doen op 23 januari.

Daarna moet een start worden gemaakt om de ambtelijke fusie vorm te geven door het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie en het uitvoeren van een takenanalyse, voorzien van een businesscase.

In de bijlage is het memo opgenomen met een indicatieve planning van het gehele fusieproces dat wij eerder zonden aan de gemeente Langedijk.

U heeft al een aantal ideeën over het vormen van een ambtelijke samenwerkingsorganisatie, maar het gaat er nu om deze ideeën te verdiepen. De partijen moeten het eens worden over de doelstellingen en de aanpak van het proces dat volgt, zodra blijkt dat de beoogde samenwerking inderdaad kansrijk is. In de raadsbesluiten wordt daarom terecht gesproken over het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie en een businesscase. Het komt er in deze fase op aan om als gemeenten samen op zoek te gaan naar een perspectief, dat elk van de gemeenten voldoende meerwaarde oplevert. Daarmee is dit haalbaarheidsonderzoek een belangrijke stap om het samenwerkingsproces in een volgende fase te brengen, of ervan af te zien als de voordelen onvoldoende blijken te zijn.

1.2 Ons uitgangspunt: het leveren van publieke waarde

Berenschot hanteert in dit soort vraagstukken het 'Public Value model' van Harvardhoogleraar Mark Moore. De te realiseren *publieke waarde* staan daarbij centraal. Andere fundamentele elementen zijn legitimiteit en de capaciteit van bestuur en organisatie.

Overheidsorganisaties, zowel gemeenten, provincies als het Rijk, richten zich uiteindelijk op de realisatie van publieke waarde. Of het nu gaat om de ondersteuning van mensen waar dat nodig is, de aanleg van wegen, het handhaven van een milieuverordening of het plannen van een nieuwe woonwijk. De publieke waarde kan worden uitgedrukt als optelsom van alle diensten (tegen aftrek van de kosten), maar is ook te schetsen in meer algemene termen: Wat wil je als gemeente bieden? Wat is belangrijk?. In gemeenten zijn de centrale doelstellingen in publieke waarde neergelegd in de collegeprogramma's en (daaruit voortvloeiende) raadsbesluiten. De organisatie moet het bestuur (en de raad) ondersteuning bieden in realiseren van deze doelstellingen. In principe speelt het bestuur/raad dus de belangrijkste rol in het benoemen van publieke waarde.

De fundamentele opgave van de ambtelijke fusie is of en in hoeverre de fusie tot méér publieke waarde kan leiden.

Berenschot

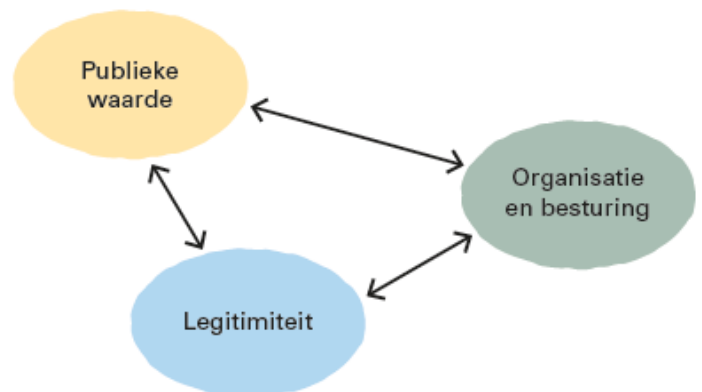
Tegelijkertijd is een fundamenteel kenmerk van overheidsorganisaties dat de waarde die zij levert méér is dan een optelsom van producten verminderd met de prijs. Het gaat ook om het democratische gehalte ervan. Daarom gaat het niet alleen om effectiviteit en efficiëntie (in Nederland vaak vertaald in kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten, klantgerichtheid etc.), maar ook om legitimiteit (vertaald in begrippen als waardering, democratisch gehalte).

Een derde element is de organisatie en besturing: de capaciteitskant van functioneren na de fusie. Niet zelden beperkt een gebrekkige organisatie een overheid in het realiseren van publieke waarde; omgekeerd kan een sterke organisatie een grote(re) publieke waarde realiseren.

De realisatie van publieke waarde, de legitimiteit van de overheid en de capaciteitskant staan in het Public Value model in verbinding. Immers, zij staan niet op zichzelf maar grijpen op elkaar in. Bij een goede balans tussen deze drie domeinen ontstaat publieke waarde op een effectieve, gelegitimeerde en efficiënte wijze. Bij het ontwikkelen of onderzoeken van de strategie van overheidsorganisaties moeten de drie domeinen dus worden meegenomen.

In deze eerste fase moeten de volgende drie aspecten in samenhang onderzocht en uitgewerkt:

1. **Publieke waarde.** Dat wat je bereikt voor de samenleving.
2. **Legitimiteit.** De rechtmatigheid van publiek handelen en het draagvlak onder de belangrijke stakeholders.
3. **Organisatie en besturing.** De besturing, mensen en middelen die georganiseerd zijn om publieke waarde te kunnen realiseren.



We zien in de praktijk dat het draagvlak van dit soort 'operationele' wijzigingen (van twee ambtelijke organisaties naar één voor twee gemeenten) op zich niet meteen op draagvlak kan rekenen. Sterker nog: er is regelmatig een spanning tussen 'legitimiteit' en 'organisatie en besturing': de wijze waarop iets is georganiseerd (en de kosten daarvan) zijn vaak onderwerp van discussie. De publieke waarde die wordt geleverd (beoogde publieke resultaten, dienstverlening, 'waar wil je heen met de gemeente') heeft in de regel wél draagvlak. Om te voorkomen dat de discussie zich toespitst op de 'manier waarop' moet daarom ook het 'waar streven we inhoudelijk naar' worden betrokken.

Het zwaartepunt ligt natuurlijk in de Organisatie, maar we bekijken het niet geïsoleerd.

1.3 De ambtelijke fusie

Een ambtelijke fusie is in de kern een samenwerking waarbij twee of meer gemeenten hun ambtelijke organisatie onderbrengen in één gemeenschappelijke entiteit, die vervolgens de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en ondersteuning verzorgt voor de deelnemende gemeenten.

De gemeentebesturen van de individuele gemeenten treden op als opdrachtgever. Zij blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van wettelijke taken en het realiseren van bestuurlijke opgaven en (lokale) politieke ambities. De daadwerkelijke uitvoering van deze taken is belegd bij de ambtelijke fusieorganisatie, waarbij de deelnemende gemeenten diensten afnemen. Daarmee is de ambtelijke organisatie voor bepaalde delen van de taakuitoefening verantwoording verschuldigd aan meerdere colleges van B&W¹. De afzonderlijke colleges verantwoorden vervolgens het beleid en de resultaten aan de eigen burgers via de gemeenteraad. In de taakuitoefening kunnen per gemeente verschillende accenten worden gelegd door specifieke wensen met betrekking tot de 'couleur locale'. Voor andere taken en processen kan ervoor gekozen worden zoveel mogelijk te standaardiseren en harmoniseren.

Het werken op verschillende schaalniveaus en de verhoudingen daartussen brengt een complexiteit met zich mee die aanpassingsvermogen vergt van de organisatie en de (bestuurlijke en ambtelijke) betrokkenen. Dit aanpassingsvermogen zit niet alleen in de inhoudelijke opgave om op verschillende schaalniveaus tot (beleids)oplossingen te komen, maar ook in de perspectieven van deelnemers. Er moet tegelijkertijd openheid zijn voor lokaal initiatief en lokale vraag, én de bereidheid om te komen tot voor gemeenten eensluidende, integrale oplossingen voor ambities en opgaven die zich identiek op een grotere schaal voordoen. Publieke waarde staat centraal, op welk niveau dan ook. Het vermogen om een breder perspectief te hanteren en te denken in integrale belangen is een voorwaarde om de vereiste wendbaarheid en daarmee de voordelen te realiseren.

1.4 Op zoek naar gedeelde uitgangspunten én gevoelige onderwerpen

Het volgende voornemen staat centraal in de ontwikkeling van de ambtelijke fusie tussen Heerhugowaard en Langedijk:

Bij de voorgenomen ambtelijke fusie dient sprake te zijn van een governance-model waarbij de politiek-bestuurlijke beleidsafstemming tussen de fusiepartners is gewaarborgd teneinde de potentiële bestuurlijke kracht binnen de regio optimaal te benutten.

Dat is een terechte eis. Overigens niet alleen vanwege de bestuurlijke kracht in de regio, maar ook omdat de meerwaarde van een ambtelijke alleen tot zijn recht komt als de samenwerkingspartners ook verregaand inhoudelijk gaan samenwerken (lees: standaardiseren, harmoniseren en synchroniseren).

¹ De afzonderlijke gemeenten houden bijvoorbeeld hun eigen begrotingscyclus. De ambtelijke organisatie maakt niet één, maar drie of meer aparte begrotingen en jaarrekeningen: voor elke gemeente afzonderlijk en voor de gemeenschappelijke regeling.

Wij ervaren dat het belangrijk is dat er bij de samenwerkingspartners overeenstemming bestaat over de verschillende uitgangspunten die van belang zijn bij het inrichten van één gezamenlijke organisatie. In de praktijk blijkt namelijk nog weleens dat als er gezamenlijke uitgangspunten voor één organisatie geformuleerd moeten worden, er zogenaamde 'gevoelige' onderwerpen zijn. Partijen blijken daar dan verschillende opvattingen over te hebben, waardoor samenwerking – ondanks eventuele voordelen – toch niet haalbaar blijkt te zijn. Het lijkt ons verstandig al in deze fase (waarin de haalbaarheid wordt onderzocht) na te gaan of er op bepaalde punten sprake is van verschillende opvattingen tussen beide gemeenten.

Daarom vinden gesprekken collectief plaats, maar ook met de afzonderlijke samenwerkingspartners.

Vervolgens gaan we bij de thema's waar verschil van mening over bestaat op zoek naar elkaar uitsluitende opvattingen die het samenwerkingsproces kunnen blokkeren. We zullen dan kijken of er alternatieven te verzinnen zijn die voor beide deelnemers acceptabel zijn.

1.5 Wat is nodig?

In deze eerste fase zijn drie invalshoeken van belang: de inhoud (publieke waarde; maatschappelijk resultaat), de manier om die te realiseren (financiën, organisatie) en tenslotte het draagvlak daaronder.

1.5.1 Waarom en waartoe? De visie

De fusie van de beide gemeentelijke organisaties moet worden onderbouwd door een visie op het *waarom* van de fusie.

Onderzoek wijst uit dat succesvolle ambtelijke fusieorganisaties een offensieve strategie hebben vanuit de gezamenlijke ambities van de deelnemende gemeenten. Dit is van belang om:

- samenhangende publieke waarde (maatschappelijk resultaat) te leveren binnen de gemeentegrenzen van de deelnemende gemeenten;
- daarmee kwaliteitsverhoging, verlaging van de kwetsbaarheid, en efficiencyvoordelen te bereiken en onnodige overhead en (interne) bestuurlijke drukte te vermijden;
- om een krachtige rol te spelen buiten de grenzen in de regio.

1.5.2 Hoe? Een haalbaarheidsonderzoek

Een haalbaarheidsonderzoek dient als basis voor de colleges en de gemeenteraden om een definitief besluit te nemen over de fusie van de beide gemeentelijke organisaties. Het definitieve besluit kan immers pas worden genomen en door de gemeenteraden gelegitimeerd op basis van een uitgewerkt plan met een heldere onderbouwing. Na goedkeuring van dit plan komt de daadwerkelijke inrichtingsfase.

1.5.3 Kritieke succesfactoren

De afgelopen maanden deed Berenschot onderzoek naar de totstandkoming en het functioneren van ambtelijke fusieorganisaties in Nederland. Van de resultaten van dit onderzoek kunnen wij ruim gebruik maken tijdens dit traject. Deze factoren zijn:

- *Omgaan met urgentie:* Benut het moment. Maak snelheid met onderhandelingen zodat uitval wordt voorkomen. Reflecteer op het (voorlopig) resultaat. Klopt dit bestuurlijk, inhoudelijk en financieel? Goede procesafspraken zijn beter dan gedetailleerde blauwdrukken.
- *Perspectieven en emoties:* Onderken de emoties van een ambtelijke fusie. Wees helder over een mogelijk achterliggend motief van herindeling (op termijn). Kies een proactieve ambitie op lokale en regionale maatschappelijke vraagstukken.
- *Transitie en transformatie:* Realiseer voortvarend meerwaarde boven de optelsom van de organisaties. Integreer, maar wacht met een diepgaande reorganisatie. Boek frictietijd en –kosten in. Evalueer niet te vroeg; vergelijk daarbij met de (fictieve) situatie van niet-fuseren en niet met ‘toen’.

1.6 Hoe we dat gaan doen

Bij een succesvolle fusie is sprake van voldoende snelheid om door te pakken, maar worden tegelijkertijd weloverwogen en fundamentele keuzes gemaakt vanuit de kracht van de deelnemende gemeenten en de gezamenlijke ambitie voor de eigen inwoners en de regio.

Onze visie is dat de wereld van de wil én de wereld van het kunnen beide een plaats in (de opzet van) deze fase moeten hebben. De relevante feiten moeten boven tafel komen. Daar is onder andere gedegen financiële en juridische expertise voor nodig én operationele ervaring met de opgaven waar gemeenten zoals Heerhugowaard en Langedijk voor staan. Maar minstens zo belangrijk is dat de raad en het college betekenis geven aan deze feiten. Wat willen we, en wat betekent dat – gezien de feiten – voor hoe we ons moeten organiseren met deze fusie.

In de hoofdstukken hierna wordt uitgewerkt welke activiteiten in deze eerste fase moeten worden ontplooid.

1.7 Het resultaat van deze fase: wat bieden we?

Het resultaat van deze fase 1 is een document met bovenstaande punten (visie en businesscase) uitgewerkt tot op een zodanig niveau dat hiermee een basis ligt om een gedragen en onderbouwd definitief besluit te kunnen nemen.

Met het document, dat door de gemeenteraden wordt overgenomen en geaccordeerd, wordt fase 1 afgerond.

2. Visieontwikkeling

Het is bij ambtelijke fusies cruciaal dat er een gezamenlijke visie van de deelnemende gemeenten is op de publieke waarde die moet worden gerealiseerd, en waarom zij dat na deze fusie met een gezamenlijke organisatie willen gaan realiseren.

Elke bestuurlijke (re)organisatie kent in de basis een inhoudelijke redengeving. Deze inhoud krijgt gezicht in de volgende vragen:

- Wat zijn onze ambities (wat willen we realiseren);
- Wat zijn onze opgaven (wat komt er op ons af);
- Wat zijn onze uitdagingen (waar maken we ons zorgen over)?

2.1 Ambities, opgaven en uitdagingen

In Langedijk werden deze vragen beantwoord in een toekomstoriëntatie die was geconcentreerd rond de aspecten Bestuurskracht, Financiën, Dienstverlening, Ontwikkelingsmogelijkheden, Positie in de regio, Voorzieningenniveau, Beheer openbare ruimte, Zorginfrastructuur en Ruimtelijke kwaliteit. De uiteindelijke oplossingsrichting van ambtelijke fusie moet de gemeente in staat stellen om deze ambities, opgaven en uitdagingen succesvol aan te vliegen.

Het is zaak om ook voor de gemeente Heerhugowaard te beginnen vanuit een *inhoudelijk* perspectief op de toekomst. Een perspectief dat alle ruimte laat voor politieke verschillen, maar dat wel gebaseerd is op een gelijk beeld van beoogd maatschappelijk resultaat en achterliggende en diepere waarden zoals identiteit, een democratisch gelegitimeerd bestuur dicht bij de burger, en sociale cohesie binnen de gemeente.

Wanneer de maatschappelijke ambities, opgaven en uitdagingen van Heerhugowaard en Langedijk helder zijn, kan een visie worden ontwikkeld waarin de relatie wordt gelegd met het organisatorisch realiseren daarvan via de ambtelijke fusie.

Daarom worden allereerst de ambities, opgaven en uitdagingen van de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk (reeds bekend uit eerder onderzoek) geïnventariseerd (gevalideerd) en beschreven.

2.2 Perspectief op de samenwerking

Onderzoek wijst uit dat een gedeeld perspectief op doelen essentieel is; zowel van de organisatie zelf als inhoudelijk (de te realiseren publieke waarde). Wanneer 'onder de oppervlakte' verschillende perspectieven leven, legt dat een beslag op de samenwerking. Mogelijke verbeteringen in efficiency en effectiviteit worden tegengewerkt en daarmee niet gehaald. Het is beter om van een defensief perspectief naar een offensief, of in ieder geval proactieve opstelling te komen. Een legitimiteit van samenwerking die is ontleend aan zelfstandigheid is bijna een *contradictio in terminis*. De gemeenschap blijft; de opgave van het bestuur (op welke schaal ook) om daarbij aansluiting te vinden is universeel van Amsterdam tot Schiermonnikoog. Er is bestuurlijke wil nodig om in de samenwerking naast de lokale vraagstukken ook vraagstukken die spelen op een hoger

Berenschot

schaalniveau geïntegreerd te benaderen. De publieke waarde die moet worden gerealiseerd, zowel lokaal als op een grotere schaal, staat voorop.

Naast het beoogde maatschappelijke resultaat is het tweede onderdeel van de visie dus een perspectief op de samenwerking: wat doen we identiek en/of samen, tot op welke hoogte is er 'couleur locale'?

3. Businesscase

De hierboven geschetste inhoudelijke bezinning is van belang, maar ook een doorrekening van de beoogde fusie is noodzakelijk om teleurstelling in een latere fase voorkomen. Gemeenten moeten bepalen en berekenen waar zij aan beginnen. Immers, de keuze voor een ambtelijke fusie is vergaand. Een voortvarende aanpak met ruimte voor inhoudelijke en financiële reflectie is geboden.

De centrale vraag is of met het vormen van een ambtelijke fusieorganisatie de geformuleerde doelen van de samenwerking bereikt kunnen worden. Om dat te kunnen beoordelen, onderzoeken wij de thema's die we in dit hoofdstuk beschrijven en werken deze uit tot een businesscase.

3.1 Uitgangspunt onderzoeken: omvang en samenstelling organisatie (benchmark)

3.1.1 Benchmark gemeente Heerhugowaard

Allereerst zetten we de Ausgangssituatie van beide gemeenten op een rij via een benchmarkonderzoek. Hoe is de samenstelling van de organisaties die straks samen een nieuwe organisatie gaan vormen? Om inzicht te krijgen in de opbouw van beide organisaties is het zaak om inzicht te bieden in de ambtelijke taken, formatie en personele kosten en overige apparaatskosten, zoals huisvesting en ICT. Welke taken voeren beide gemeenten uit, welke taken worden door derden uitgevoerd? Wat zijn de gemiddelde kosten van taken per taakgebied ten opzichte van soortgelijke organisaties?

Met onder andere deze vragen voor ogen is in de periode 2016-2017 een benchmarkonderzoek uitgevoerd in de gemeente Langedijk. Ons voorstel is dit ook in de gemeente Heerhugowaard uit te voeren, zodat actueel inzicht in de opbouw en kosten van beide organisaties bestaat.

Doel benchmark

Het uitvoeren van een benchmark geeft inzicht in de vraag hoe de apparaatskosten² en formatie van de gemeente zich verhouden tot die van andere, vergelijkbare gemeenten. Het resultaat is objectieve vergelijkingsinformatie en biedt een eerste handvat voor een objectieve discussie. Het geen oordeel over de organisatie.

De benchmark geeft inzicht in de apparaatskosten van alle gemeentelijke taken, van strategisch tot operationeel niveau. Het geeft daarnaast inzicht in de opbouw van de kosten: voert u een taak voornamelijk zelf uit of heeft u deze uitbesteed aan anderen (bijvoorbeeld de regio). Inzicht in de opbouw van loonschalen en de verdeling van formatie over taakgebieden en –niveaus biedt inzicht in hoe capaciteit verdeeld is naar uw opgaven. Inzicht in de mate van inhuur, uitbesteden en het (eventueel) namens de regio uitvoeren van taken geeft voorts kwantitatief inzicht in uw faciliterende functie en wendbaarheid van uw organisatie.

² Apparaatskosten bestaan uit loonkosten, inhuurkosten, materiële kosten, kosten van taken belegd bij derden, minus opbrengsten uit diensten voor derden.

In hoofdzaak bieden de benchmarkresultaten een nuttige bron van informatie voor de businesscase om zicht te krijgen op mogelijke synergievoordelen voor de nieuwe ambtelijke organisatie. Daarnaast kan de benchmark worden gebruikt om kansen op verbetering in kaart te brengen en te benutten voor de organisatie. Zoals eerder benoemd: de uitkomsten van de benchmark zijn een handvat om het gesprek aan te gaan over de synergiemogelijkheden bij een gezamenlijke ambtelijke organisatie, en geen oordeel over hoe de individuele organisaties functioneren.

Om een goede vergelijking te maken en uiteindelijk op hoofdniveau uitspraken te doen is het noodzakelijk om de benchmark in detail goed uit te voeren en zicht op de uitkomsten te krijgen.

De benchmark kan inzichten opleveren op hoofdlijnen, juist als alle details zijn verwerkt.

Zo gaat uiteindelijk het gesprek over de uitkomsten en opvallendheden en niet over de juistheid van de cijfers. Wij besteden veel aandacht aan de validatie, om zeker te weten dat de vergelijking zuiver is.

3.1.2 Benchmark nieuw te vormen organisatie

Naast de individuele benchmarks van de twee gemeenten, maken wij ook een vergelijking van de optelling van de twee gemeenten naar een nieuw te vormen organisatie. Voor de twee gemeenten levert dit geen extra werk op: we maken gebruik van de twee benchmarks die zijn uitgevoerd. Door het uitvoeren van deze extra vergelijking hebben we zicht op de optelling van de twee individuele gemeenten ten opzichte van de referentiegroep.

Dit inzicht biedt de noodzakelijke aanknopingspunten met betrekking tot de businesscase.

Bij dit voorstel gaan we ervan uit dat geen relevante wijzigingen zijn opgetreden in de gemeentelijke organisatie van Langedijk sinds de vorige meting (begroting 2016). Indien dit niet het geval is, moet er gekeken worden naar de mogelijkheden om deze te updaten. Deze update van de cijfers van Langedijk (incl. nieuwe vergelijking en analyse) is niet opgenomen in onze begroting.

3.2 Scope: doelen, organisatorische kaders en randvoorwaarden

Nadat wij met u visie op de toekomstige samenwerking hebben geformuleerd, gaan wij met u de businesscase bepalen om die visie te kunnen realiseren. Dit betekent dat wij samen met u de organisatorische kaders en randvoorwaarden in kaart brengen en invullen op een dusdanig niveau dat dit basis biedt voor een gedegen en onderbouwde besluitvorming. Dat is inclusief de 'gevoelige onderwerpen' die van belang zijn voor de inrichting van een gezamenlijke fusieorganisatie en die daarmee van invloed zijn op het structureel benodigde budget, het transitieproces en de transitiekosten. Hierbij valt te denken aan:

- harmonisatie van beleid bij de nieuwe organisatie (opdrachtnemer) versus de behoefte aan 'couleur locale' bij de gemeenten (opdrachtgevers);
- de mate van standaardisatie van systemen en
- de (gedeelde) kwaliteitstandaard van dienstverlening;

3.3 Taken, uitgangspunten kwaliteit en dienstverlening

Wij maken met u een takenanalyse van de toekomstige organisatie. Deze analyse is gebaseerd op uw visie, de taken er nu bij beide gemeenten zijn en welke er straks door de fusieorganisatie worden uitgevoerd, de uitgangspunten die u wilt hanteren als het gaat om de vormgeving en kwaliteit van de dienstverlening. Hierbij speelt niet alleen de vraag naar de taken, maar ook de vraag naar de beleidscomponent en met name de harmonisatie daarvan.

We zullen in dit haalbaarheidsonderzoek ook de vraag aan de orde stellen of alle functies over zullen gaan of dat bepaalde onderdelen achter zullen blijven, bijvoorbeeld in een strategische advies-unit, een controller en de complete griffie.

3.4 Bestuurlijk-juridische aspecten: vormgeving en governance

De bestuurlijk-juridische aspecten vormen een belangrijk onderdeel van de businesscase. Het is het van belang dat deze aspecten in een eerste ruwe vorm uitgewerkt worden. Daarbij gaat daarbij bijvoorbeeld het om de rechtsvorm van de ambtelijke fusieorganisatie, de samenstelling van en de stemverhoudingen in het bestuur, de kostenverdeelsleutel en de governance en besturing van het nieuwe samenwerkingsverband.

Het oprichten van één fusieorganisatie kan consequenties hebben voor reeds bestaande samenwerkingen waar beide gemeenten in deelnemen. Op voorhand stellen wij voor om dit thema nader te onderzoeken in de vervolgfase (waarin het bedrijfsplan wordt opgesteld).

3.4.1 Rechtsvorm samenwerking

Voor de fusieorganisatie is het van belang om vroegtijdig te onderzoeken welke rechtsvorm voor deze samenwerking het meest geschikt is. De keuze voor een rechtsvorm is namelijk van invloed op de verdere uitwerking, bijvoorbeeld wat de grip, het besturingsconcept en de fiscaliteit en de Europese aanbestedingsregels betreft.

Voor wat betreft de fiscaliteit hebben wij vertrouwde externe adviseurs die wij betrekken op de juiste wijzen en momenten. Deze vallen buiten de offerte.

In dit geval is reeds besloten tot het oprichten van een zelfstandige organisatie ten behoeve van de ambtelijke fusie. De mogelijke vormen zijn een Openbaar Lichaam en een Bedrijfsvoeringsorganisatie. Uit beide varianten zal een keuze gemaakt moeten worden.

Tevens moet een keuze worden gemaakt ten aanzien van de samenstelling van en (stem)verhoudingen in het bestuur.

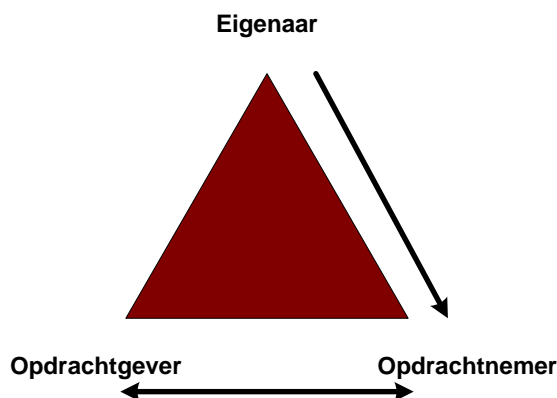
In de businesscase zal op hoofdlijnen bezien worden hoe de gemeenten tegen dit onderwerp aankijkt.

3.4.2 Aandacht voor de governance in het samenwerkingsverband

Naast de meer formele bestuurlijk-juridische aspecten besteden wij in de businesscase ook aandacht aan de governance van de fusieorganisatie.

In een samenwerkingsverband zijn verschillende actoren te identificeren: de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer. De deelnemende gemeenten zijn gezamenlijk zowel eigenaar

als opdrachtgever van de fusieorganisatie, die optreedt als opdrachtnemer. Daarbij ontstaat de volgende driehoeksrelatie:



Varianten voor invulling rol opdrachtnemer

Het voornaamste verschil in de aansturing van de ambtelijke organisatie kan worden gevonden in de vormgeving van de directie/topstructuur van de fusieorganisatie. Er kan ervoor worden gekozen de ambtelijke aansturing en daarmee de opdrachtnemersrol te beleggen bij een algemeen directeur of bij een directieraad van gemeentesecretarissen. Hier zijn nog verschillende subvarianten in mogelijk. Uit de mogelijke varianten zal een keuze gemaakt moeten worden.

Deze is mede-bepalend voor de kosten, maar zeker ook voor de opzet en sturing van de organisatie.

3.4.3 Gevolgen voor verbonden partijen

De fusie tussen de ambtelijke organisaties van Heerhugowaard en Langedijk heeft ook gevolgen voor de sturing op de verbonden partijen van beide gemeenten. In deze fase is het van belang om *overzicht* te krijgen.

Wij creëren dit overzicht door middel van een *dashboard* met relevante informatie over de verbonden partijen. Daartoe leveren wij u een format aan. We verzoeken u het dashboard in te vullen en krijgen daarmee een overzicht van (onder meer) i) om welke partijen het gaat en welke samenwerkingsvorm is gekozen ii) het doel van deelname, iii) wat voor inhoudelijke/financiële resultaten zijn gerealiseerd en iv) het formele kader en iv) hoe de verantwoording en informatievoorziening is georganiseerd. Ten behoeve van onze *quick scan* vragen wij u ook per samenwerkingsverband juridische documentatie (tekst van de gemeenschappelijke regeling, statuten van de stichtingen, dienstverlenings-/service level overeenkomsten) aan te leveren.

Onze ervaring is dat het altijd enige inspanning kost van de (ambtelijke) organisatie om de relevante informatie boven water te krijgen.

We analyseren de informatie uit het dashboard (*inzicht*). Op basis hiervan geven wij expertmatig een advies op hoofdlijnen over wat de ambtelijke fusie betekent voor de sturing op verbonden

partijen. Dit advies zal duidelijk maken waar beslispunten zitten en zal na de definitieve keuze van de raden in juni 2018 verder worden uitgewerkt en verdiept.

3.5 Visie op de organisatie-inrichting

De integratie van twee ambtelijke organisaties biedt momentum om een nieuwe, toekomstgerichte organisatie neer te zetten. Een organisatie die in lijn is met haar ambities, opgaven en uitdagingen. Het is belangrijk om in een vroeg stadium de wensen en 'showstoppers' in kaart te brengen, zeker indien uit een eerste organisatievergelijking op basis van de benchmarks blijkt dat beide organisaties niet zomaar in elkaar te schuiven zijn, of wanneer de visies ten aanzien van de toekomstige organisatie uiteen lijken te lopen.

In een organisatievisie staat beschreven wat voor soort organisatie de nieuwe fusieorganisatie moet zijn. Waar moet de organisatie goed in zijn? Langs welke dimensies moet het werk worden verdeeld? In welke mate en op welke gebieden moet specialisatie worden gerealiseerd? Op welke wijze vindt sturing plaats? In welke mate is er centralisatie, en welke vrijheid is er om decentraal af te wijken?

Op basis van de visie op organisatieontwikkeling die reeds door HRM wordt opgesteld, bekijken we welke onderwerpen nog moeten worden uitgewerkt en wat de belangrijkste spanningsvelden zijn.

In een vervolgfase kunnen op basis van de organisatievisie de ontwerpcriteria worden gedefinieerd en kunnen de hoofd- en detailstructuur van de nieuwe organisatie worden vormgegeven.

3.5.1 Sociaal beleid

Daarnaast bespreken we (rudimentair) de uitgangspunten voor het sociaal beleid voor het fusietraject. Gaat de fusie leiden tot bezuinigingen op personeel? Hoe gaan we om met boventaligheid? Wat voor sociale kaders hebben we daarbij voor ogen?

3.6 Huisvesting

Een volgend thema is huisvesting. Hier bent u zelf al mee aan de slag.

In deze fase moet in de businesscase worden opgenomen welke panden worden benut en waarvoor, en hoe de toekomstige verrekening wordt van de kosten/huur. Aandachtspunten die hier een rol kunnen spelen, is de bekostiging van aanpassing van de huisvesting in Heerhugowaard, aanpassing van De Binding, vraag waar de GS van Langedijk kantoor houdt.

3.7 ICT Infrastructuur

De infrastructuur van de gemeenten bestaat uit de ICT-infrastructuur en het applicatielandschap. Inzicht in de ICT infrastructuur is van belang, omdat bij het vormgeven van een ambtelijke fusieorganisatie daar vaak grote besparingen gerealiseerd kunnen worden, maar ook aanzienlijke knelpunten voor de transitie kunnen zitten. Ook met dit onderwerp bent u reeds bezig.

3.8 Financiën

Bij het onderdeel financiën gaan wij – op hoofdlijnen – de financiële consequenties van ambtelijke fusie berekenen. Ten aanzien van de financiële consequenties maken wij onderscheid tussen:

- Kosten die jaarlijks terugkomen (jaarlijkse of *structurele* kosten).
- *Incidentele kosten* (transitiekosten) om de samenwerking tot stand te brengen.

Wij lichten dit nu nader toe.

Realiseren van structurele kostenvoordelen (synergie door samenwerking)

Wat betreft de structurele kosten komen wij tot een inschatting van de omvang van de *meer-* of *minder-*kosten van ambtelijke fusie ten opzichte van de huidige situatie.³ Kansen om bij ambtelijke fusie *minder-*kosten te realiseren zijn:

- *Standaardisatie*, waarbij niet-beleidsinhoudelijke zaken ‘aan de achterkant’ (ook wel backoffice genoemd) identiek worden voor beide gemeenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijfsvoeringstaken als de personeels- en salarisadministratie, begrotingsprocessen en ICT.
- *Harmonisatie* van de beleidsontwikkeling en –uitvoering. Hierbij worden beleidsmatige keuzes (zoals in het sociaal domein) gelijkgeschakeld.

Aan de andere kant is er bij ambtelijke samenwerking sprake van potentiële *meer-*kosten (‘weglekeffecten’). Wij noemen:

- Maximaal maatwerk en ‘couleur locale’ doen de potentiële voordelen van de grotere schaal geweld aan. Het werk van de ambtelijke fusieorganisatie is dan teveel een ‘optelsom’ ten behoeve van de deelnemende gemeenten in plaats van dat werk ten behoeve van meerdere gemeenten in één keer kan worden gedaan.
- Ambtelijke fusie resulteert in het oprichten van een aparte entiteit. Dit zorgt voor een extra coördinatielast tussen politiek en bestuur (van de deelnemende gemeenten) enerzijds en de ambtelijke organisatie anderzijds. Ook vraagt de aparte entiteit om een eigenstandige P&C-cyclus met eigen begroting, tussenrapportages en rekening (naast de begrotingen, tussenrapportages en jaarrekening van beide deelnemende gemeenten). Er komt immers één organisatie bij als gevolg van de ambtelijke fusie. Indien er wordt gekozen voor een aparte directeur voor de fusieorganisatie, kan dit ook leiden tot meerkosten.
- Daarnaast is er een extra administratieve last:
 - Vaak wordt een vorm van (uren)registratie opgezet om te kunnen komen tot een verrekening van de lasten tussen beide gemeenten.

³ Er wordt dus geen begroting van de ambtelijke fusieorganisatie opgesteld. Dit kan plaatsvinden in een volgende fase, nadat een principebesluit genomen is voor ambtelijke fusie.

- Daarnaast zorgt de btw administratie en de Vpb-plicht voor een extra administratieve last voor de ambtelijke fusieorganisatie.
- Verder kunnen zowel de ambtelijke fusieorganisatie als beide individuele gemeenten eigenstandig verplichtingen aangaan met derden, wat zorgt voor een extra druk op de financiële administratie van de ambtelijke fusieorganisatie.
- De bestuurlijke en ambtelijke organisaties zullen op verschillende locaties worden gehuisvest; een gedeelte blijft in Langedijk achter (in De Binding). De daarmee gemoeide reisbewegingen tot meerkosten ten opzichte van de huidige situatie.
- Tot slot kunnen bij ambtelijke fusies negatieve fiscale gevolgen optreden.⁴

Bovenstaande opsomming van weglekeffecten kan ertoe leiden dat de ambtelijke fusie kostenneutraal is (geen minder-kosten, maar ook geen meer-kosten) of zelfs duurder dan een zelfstandige taakuitvoering. Gezien de veelheid en de aard van de variabelen die bepalen wat het financiële effect (positief of negatief) van ambtelijke fusie is, zijn er geen algemene regels of kengetallen dat bij ambtelijke fusie per definitie een bepaald percentage bespaard zou kunnen worden. Wij zullen het bovenstaande daarom samen met de controllers van beide gemeenten in kaart brengen.⁵ Wij gaan er in deze offerte van uit dat we één samenwerkingsmodel doorrekenen⁶. Belangrijke input voor de berekeningen zijn de eerder uitgevoerde benchmark van Langedijk en Heerhugowaard.

Incidentele kosten

Om de ambtelijke fusieorganisatie tot stand te brengen, oftewel om van de huidige naar de nieuwe situatie te komen, moeten kosten met een *incidenteel* of eenmalig karakter (transitiekosten) gemaakt worden. Het gaat dan met name om de volgende soorten kosten:

- Projectkosten (aanloopkosten), oftewel de kosten om een nieuwe organisatie op te zetten en in te richten. Het gaat dan bijvoorbeeld om personeelsgerelateerde kosten (plaatsingsprocedure, extra scholing van medewerkers, etc.), communicatiekosten, huisvesting (eventuele verbouwingen), ICT gerelateerde kosten, inhuur van externe adviseurs, verhuiskosten, een post 'onvoorzien' en een knelpuntenbudget.
- Kosten van een sociaal plan voor (a) medewerkers die overgaan naar de samenwerking en (b) indien van toepassing: kosten van boventallig personeel (ook wel personele frictiekosten genoemd).

⁴ Wij zullen dit thema in deze fase niet nader onderzoeken; dit zal worden opgepakt in de vervolgfase.

⁵ De kostenvergelijkingen kennen verder een "Ceteris Paribus" uitgangspunt, dus bij gelijkblijvende omstandigheden (zoals ongewijzigd kwaliteitsniveau ten opzichte van de huidige situatie).

⁶ Indien gedurende het traject gevraagd wordt om meerdere scenario's door te rekenen dan maken wij de (meer)kosten hiervan inzichtelijk.

- Kosten van (eventueel benodigde) tijdelijke extra formatie gedurende de opstartperiode. Hierdoor is (formatie)ruimte beschikbaar om mogelijke opstartproblemen in de beginjaren op te lossen.⁷
- Versnelde afschrijving van investeringen (in bijv. ICT-applicaties).
- De zogenaamde desintegratiekosten; dit zijn de overheadkosten die doorlopen voor de gemeenten nadat taken en formatie zijn overgedragen; dit wordt ook wel 'doorlopende overhead' genoemd.
- Contractuele frictiekosten. Dit zijn de kosten die voortvloeien uit het feit dat er kosten verbonden zijn aan het verbreken van bepaalde contracten (contractbreuk) of dat bestaande contracten uitgediend moeten worden.

Samen met de controllers van beide gemeenten zullen wij onderzoeken (a) in hoeverre er sprake is van bovengenoemde soorten kosten en (b) wat indicatief de omvang is van deze kosten.

De businesscase richt zich wat betreft de incidentele kosten primair op de proceskosten die horen bij het realiseren van de fusie; zie bovenstaande opsomming. Investerings die redelijkerwijs anders ook gemaakt zouden worden –bij een zelfstandige uitvoering van de taak– vallen feitelijk buiten de scope van het onderzoek. Dat neemt niet weg dat er wellicht sprake kan zijn van een grijs gebied. In de genoemde twee bijeenkomsten met de controllers gaan wij (onder meer) dit thema bespreken.

De (eventuele) structurele besparingen én de incidentele kosten zijn bepalend voor de terugverdientijd, oftewel voor het antwoord op de vraag na hoeveel jaar de incidentele kosten zijn terugverdiend (met behulp van de structurele besparingen) en er dus sprake kan zijn van daadwerkelijke besparingen.

3.9 Transitieproces en risico's

Tot slot zal de businesscase op hoofdlijnen het transitieproces beschrijven, waarin de overgang van de bestaande situatie naar de situatie waarin de fusieorganisatie volledig operationeel is, plaatsvindt. Deze periode loopt volgens uw plannen van eind 2018 tot 1 januari 2020.

Bij dit onderdeel besteden wij tevens aandacht aan de belangrijkste risico's van samenwerking.

⁷ Bovendien kan met behulp van dit budget de startformatie in een aantal jaren afgebouwd worden naar de streefformatie, waardoor personele frictiekosten beperkt kunnen worden.

4. Planning en organisatie

Hieronder gaan we in op de organisatie van het proces en de planning.

Hierbij gaan we ervan uit dat dit een proces is waarbij de gemeenten en Berenschot gezamenlijk de inspanning leveren om tot een goed resultaat te komen. Dat betekent dat de gemeenten aanspreekpunten leveren voor de afzonderlijke onderdelen (met name op bestuurlijk gebied, financiën en organisatie), meewerken aan het ophalen van content, en de planning van interviews, gesprekken en sessies voor hun rekening nemen.

Verder moet in het achterhoofd worden gehouden dat niet alles van tevoren kan worden doordacht. Blauwdrukken beantwoorden niet aan de onontkoombare dynamiek tijdens een fusie. Daarom zijn tijdens het fusieproces (en overigens ook daarna) goede procesafspraken essentieel. Deze afspraken maken we in de stuurgroep die eens in de twee weken bij elkaar komt.

4.1 Projectorganisatie

Dit voorstel gaat er zoals gezegd van uit dat we het samen doen. De stuurgroep komt eens in de twee weken bij elkaar om de voortgang te bespreken en (aanvullende en/of andere) procesinterventies vast te stellen en in gang te zetten. In latere fases kunnen meerdere werkgroepen gaan functioneren die 'rapporteren' aan de stuurgroep. Vooralsnog zijn er drie werkgroepen cq trajecten, bestaande uit ambtenaren van de beide gemeenten: die van ICT (bestaand traject), huisvesting en organisatie.

4.2 Raadsverkiezingen

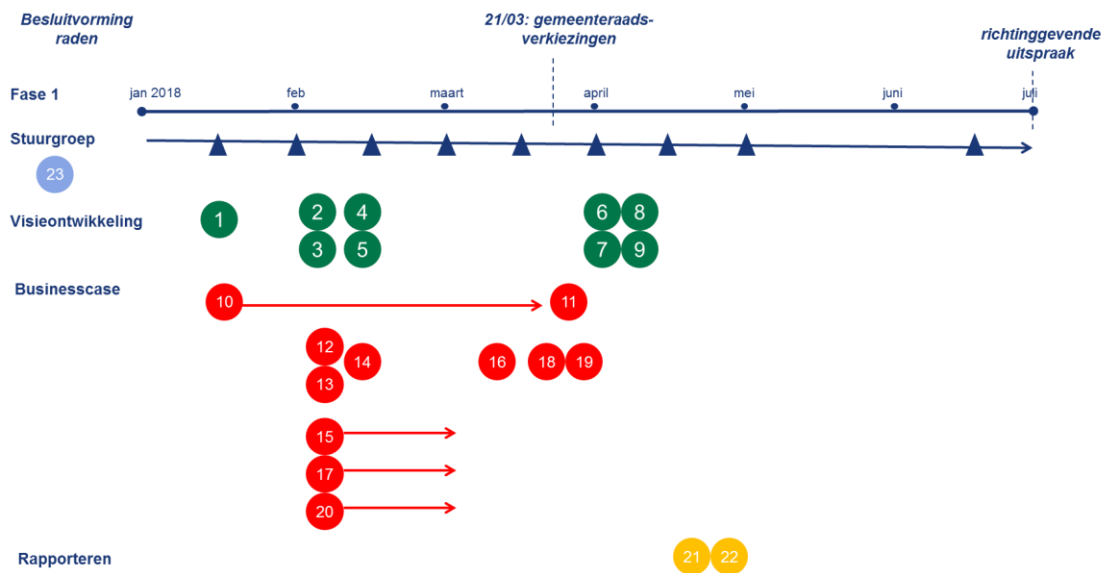
In de planning houden we rekening met de gemeenteraadsverkiezingen op 21 maart en de personele wisselingen die daaruit voortvloeien. Na de verkiezingen zetten we bij de beide raden in op voorlichting over het fenomeen ambtelijke fusie, en ophalen/valideren visie op ambities, opgaven en uitdagingen en het doel van de samenwerking.

4.3 Oplevering

De conceptrapportage leveren we op aan de stuurgroep. Met hen maken we nadere afspraken over het gewenste vervolg in het kader van behandeling in colleges en raden.

We richten ons op besluitvorming in de raden vóór het zomerreces. Dat betekent dat de rapportage er begin mei moet liggen.

4.4 Planning



Zie onder Hoofdstuk 5 voor een verklaring van de nummers per activiteit.

5. Begroting

Dit is een overzicht van de kosten die gemoeid zijn met de activiteiten zoals vastgesteld in de eerste stuurgroepbijeenkomst (30 januari 2018). De kosten voor genoemde activiteiten zijn op basis van fixed price. Zoals onder 'planning' reeds aangegeven, is het mogelijk dat nu onvoorziene omstandigheden of vragen nopen tot extra inspanningen. In dergelijke gevallen besluit de stuurgroep over de gewenste oplossing en het extra budget dat daar eventueel mee gepaard gaat. Aanvullende activiteiten die in stuurgroep worden vastgesteld, zijn meerwerk. Hiervoor is de stelpost 'meerwerk' opgenomen.

Kosten van locaties en planning van afspraken zijn voor de opdrachtgever.

Activiteit	Kosten
Visie op beleid	€ 12.200
1 documentstudie Heerhugowaard visie	€ 2.600
2 sessie college Heerhugowaard (huidig)	€ 1.290
3 sessie college Langedijk (huidig)	€ 1.290
4 sessie gemeentesecretaris + selectie MT Heerhugowaard	€ 1.575
5 sessie gemeentesecretaris + selectie MT Langedijk	€ 1.575
6 sessie college Heerhugowaard (nieuw)	€ 1.290
7 sessie college Langedijk (nieuw)	€ 1.290
8 sessie nieuwe colleges gezamenlijk	€ 1.290
9 raadsbetrokkenheid	PM
Businesscase	€ 28.645
10 benchmark Heerhugowaard	€ 5.000
11 gecombineerde benchmark Heerhugowaard en Langedijk	€ 2.480
12 sessie gemeentesecretaris + selectie MT Heerhugowaard (gecombineerd met Act.2) + hoofd P&O	€ 0
13 sessie gemeentesecretaris + selectie MT Langedijk (gecombineerd met Act.3) + hoofd P&O	€ 0
14 sessie gemeentesecretarissen + MT's gezamenlijk	€ 1.575
15 documentstudie takenanalyse	€ 2.890
16 sessie met de stuurgroep over rechtsvormen en juridische randvoorwaarden	€ 1.345
17 quick scan verbonden partijen	€ 3.050
18 sessie met de stuurgroep over governance	€ 1.345
19 expertadvies sociaal beleid	€ 2.015
20 financiële analyse, incl. sessies met controllers	€ 8.945
Rapporteren	€ 18.840
21 analyse, schrijfwerk, redactiewerk o.b.v. alle bovenstaande activiteiten	€ 18.840
22 concept rapport bespreken in de stuurgroep	€ 0
Stuurgroep	€ 9.680
23 Tweewekelijkse sessie (10x)	€ 9.680
Stelpost meerwerk	€ 30.000
Meerwerk	€ 30.000
TOTAAL	€ 99.365

We sluiten conform uw wens in het eerdere traject aan bij de standaard betaalvoorwaarden van Langedijk.

6. Het team

Berenschot beschikt over multidisciplinaire expertise en ervaring met het uitvoeren van onderzoek naar de haalbaarheid van intergemeentelijke samenwerking, met het ontwerpen van samenwerkingsvormen en verbanden en met het concreet bouwen van samenwerkingsarrangementen van en voor gemeenten en andere publieke organisaties. Uw vraag vormt voor ons dan ook een zeer herkenbare stap in een samenwerkingsproces. Wij zien het als uitdaging om op een praktische en handelingsgerichte manier te komen tot een integrale oplossing die juridisch deugt, bestuurlijk en financieel past en organisatorisch werkt. Dit laatste adagium willen we ook hanteren bij deze opgave.

Dat doen wij met het volgende team, waarin de volgende expertises zijn vertegenwoordigd: ervaren projectleiding en coördinatie, bestuurskunde, rechten, organisatiekunde en financiën.

Philip van Veller (projectleider) is managing consultant bij Berenschot. De ruime ervaring van Philip ligt in en rond het Openbaar Bestuur. Hij opereert altijd op het snijvlak van het politiek-bestuurlijke niveau en de organisatie. Zijn laatste werkgever vóór Berenschot was de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Daar werkte hij geruime tijd als Directiesecretaris en Hoofd Bestuursbureau aan de ontwikkeling van de gemeenten tot Eerste Overheid. De gemeenten en hun opgaven en ambities kent hij daarmee door en door. Vanuit Berenschot zet hij zijn ervaring en expertise in bij trajecten zoals de toekomstoriëntatie van de gemeente Langedijk; een complex proces dat leidde tot een gedragen rapport dat leidend was bij de keuze voor deze verdere ontwikkeling van de gemeente. Soortgelijke activiteiten ontplooid hij voor andere gemeenten zoals Bladel en IJsselstein. Zijn achtergrond in de communicatie spreekt nog altijd in zijn open manier van werken. In zijn vrije tijd staat Philip zelf met zijn voeten in de klei als raadslid in zijn eigen woonplaats.



Sofie Dreef is politicoloog en juriste. Als adviseur is zij actief op vraagstukken die spelen in het lokaal bestuur. Sofie heeft ruime ervaring met kwalitatief onderzoek. Zo werkte zij mee aan bestuurskrachtmetingen, het opstellen van bestuurlijke toekomstvisies en het uitvoeren van evaluaties van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor diverse gemeenten. In al deze opdrachten was zij (mede-)redacteur van de eindrapportage. In het najaar van 2017 was Sofie gedetacheerd bij de provincie Zuid-Holland als bestuurlijk adviseur. Naast inhoudelijke kennis over het lokaal bestuur heeft Sofie ruime ervaring met het managen van grote en complexe projecten. Als projectmanager bij VNG International was zij onder meer verantwoordelijk voor projectplanning en monitoring; opstellen van plannen van aanpak, projectdocumenten en (eind)rapportages; en het onderhouden en coördineren van contacten met diverse bestuurlijke en ambtelijke stakeholders. In deze complexiteit, versterkt door de internationale setting, ontwikkelde Sofie haar sterke planmatige en organisatorische vaardigheden. Ze is flexibel maar tegelijkertijd scherp op het resultaat; zowel inhoudelijk als procesmatig.

Berenschot

Peter van Unnik is organisatiekundige en specialist op het gebied van gemeentelijke bedrijfsvoering, inrichting en ontwikkeling van gemeentelijke organisaties én samenwerkende gemeenten. Peter werkte enkele jaren binnen de bedrijfsvoering van de gemeente Amsterdam. Sindsdien werkt als consultant aan de inrichting, sturing en ontwikkeling van tientallen gemeenten. Peter heeft een scherpe integrale blik en is in staat rust en overzicht te creëren in complexe situaties.



hij



Peter Kuiperij is organisatiekundige bij Berenschot. Peter heeft ruim tien jaar ervaring met het herontwerpen van bestaande- en het vormgeven van nieuwe organisaties. Hierbij heeft Peter gewerkt in vrijwel alle sectoren. Op deze manier lukt het om ideeën en best practices uit verschillende sectoren toe te passen op elke specifieke klantvraag en zo te komen tot een ontwerp dat echt past bij de organisatie en de specifieke uitdagingen. Daarnaast heeft Peter een uitgebreide ervaring met fusies, overnames en samenwerkingsverbanden in zowel het publieke als private domein. Hierbij heeft hij uit eerste hand de succesfactoren en valkuilen van dergelijke trajecten mogen ervaren.

Jeroen Boot is als organisatieadviseur en jurist gespecialiseerd op het gebied van de juridische- en governance vraagstukken die spelen in de samenwerking tussen overheden. Jeroen heeft kennis van de relevante wet- en regelgeving in dit verband zoals de wet gemeenschappelijke regelingen, de gemeentewet en het bestuursrecht. Jeroen adviseert met grote regelmatig over de bestuurlijk-juridische vraagstukken in complexe politiek/bestuurlijke omgevingen. Mede dankzij zijn werkervaring als toezichthouder en projectleider bij Autoriteit Consument & Markt heeft Jeroen ruime kennis van en ervaring met de toepassing van de (Europese) mededingingsregels, staatssteun en aanbestedingsregels. In zijn advisering heeft Jeroen eveneens bijzondere aandacht voor deze onderwerpen. Jeroen heeft civielrecht en strafrecht gestudeerd aan de Universiteit Leiden. Tijdens zijn studie werkte Jeroen als student-medewerker bij het Europa Instituut. Jeroen studeerde tevens Criminologie aan diezelfde Universiteit. Aan de University of California (Santa Cruz) volgde Jeroen onder meer economische vakken.



Marly te Selle is bedrijfskundige en sinds 2014 werkzaam bij Berenschot als consultant. Hier houdt zij zich bezig met onderzoeken met name binnen het Openbaar Bestuur op het gebied van bedrijfsvoering en benchmarking. In de opdrachten ligt de nadruk vaak op het vergelijken van kosten en formatie van de organisatie in relatie tot de wensen, ambities en ontwikkelingen van de organisatie. Marly is veelvuldig betrokken geweest bij onderzoeken naar samenwerkingsverbanden en heeft ook meegewerkt aan de benchmark voor de gemeente Langedijk.

Bijlage 1: Memo

Aan Gemeente Langedijk
Cc
Van Philip van Veller
Datum 6 december 2017
Betreft Fases en tijdpad ambtelijke fusie

Achtergrond

Op 12 december beslist de gemeenteraad van Langedijk over een concept-raadsbesluit waarin wordt gekozen voor een nieuwe en aparte juridische entiteit met een eigen rechtspersoonlijkheid waarbij de fusiepartners gezamenlijk 'eigenaar' van het geheel worden. Met de gemeente Heerhugowaard wordt dan een start gemaakt om de ambtelijke fusie vorm te geven door het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie en het uitvoeren van een takenanalyse voorzien van een business case. De raad geeft in het besluit verder opdracht om eind 2018 een toetsingskader te ontwikkelen en voor te leggen voor toekomstige samenwerkingsvormen in de regio Alkmaar en Noord-Holland Noord.

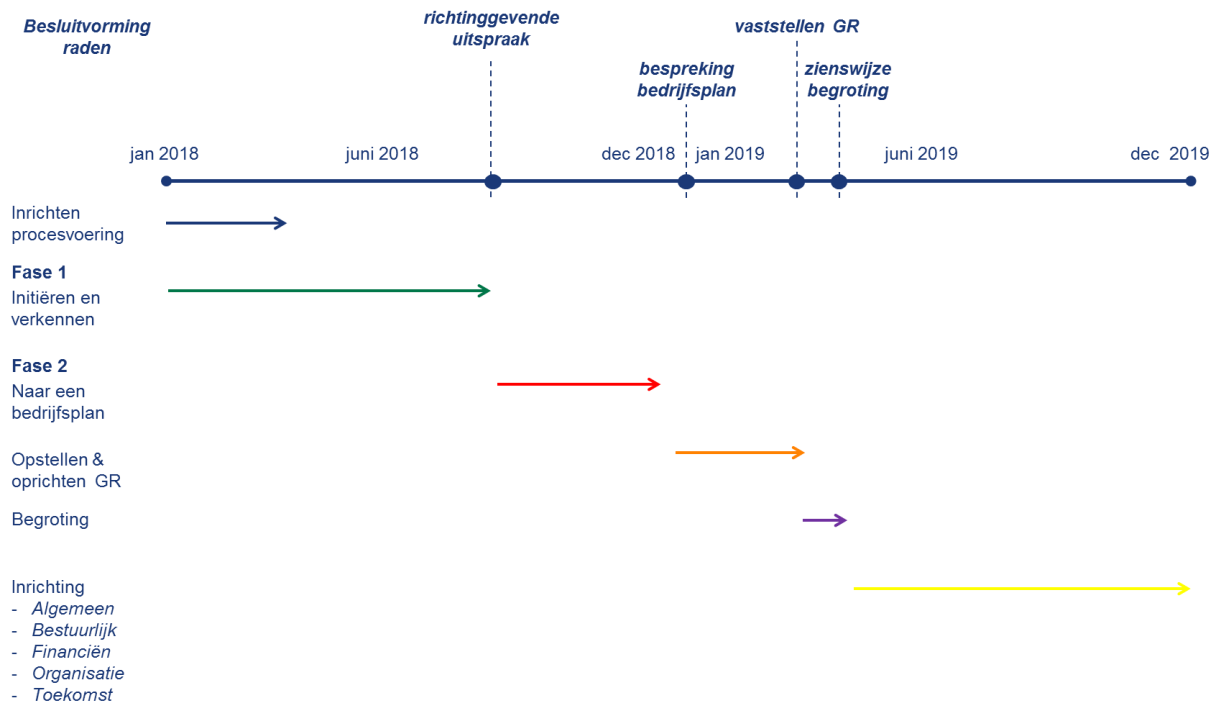
Na positieve besluitvorming in de raad van 12 december volgt fase 1 'Initiëren en verkennen' en fase 2 'Besluiten en inrichten'. In fase 1 wordt met de beoogde partner een gemeenschappelijke ambitie geformuleerd, en wordt een takenanalyse en een businesscase ontwikkeld. Fase 2 richt zich vooral op het inrichten van de projectorganisatie. Hierin worden elementen als juridisch concept, takenpakket, formatie, structuur, aansturing en kosten uitgewerkt in een bedrijfsplan.

Uw vraag

U heeft gevraagd om een globaal tijdpad te overleggen dat bij het doorlopen van de vervolgstappen/fases kan worden gehanteerd. Dit uitgaande van het raadsvoorstel behorende bij het raadsbesluit en eerdere ervaringen bij de totstandkoming van dergelijke fusie-organisaties. Wij hebben deze ervaring (onder andere Aalsmeer, DDFK) en doen op dit moment een breed onderzoek naar de totstandkoming en het functioneren van dit type organisaties. Bovendien benutten wij onze expertise met fusies in het algemeen.

Hieronder geven wij een antwoord op deze vraag. Wij gaan er daarbij van uit dat de nieuwe ambtelijke fusie-organisatie daadwerkelijk van start gaat op 1 januari 2020, zoals ook in de brief van de provincie wordt aangegeven.

Berenschot



Procesvoering

Allereerst iets over het proces in de komende twee jaar:

Een nieuwe organisatie krijgt vorm met een governance waarin diverse stakeholders (bestuurlijk, raden, ambtelijk, personeel, OR) van de beide fusiepartners een rol krijgen. Vaak is daarbij sprake van een bestuurlijke stuurgroep - een kerngroep van waaruit het proces wordt aangestuurd - en een aantal werkgroepen. De governance voorziet in het betrekken van stakeholders, het stellen van mijlpalen en ijkmomenten in het proces en de in- en externe communicatie.

Wij adviseren een procesvoering met bijbehorende governance-structuur te ontwerpen. Het opzetten van deze structuur neemt (in overleg met beide partners) tot **een tot twee maanden** in beslag. Dat zou inclusief een gezamenlijke startconferentie van bestuurders en/of raden en een brede personeelsbijeenkomst kunnen zijn.

Aandachtspunt hier vormen de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018. Hierna is sprake van nieuwe raden en colleges. De opzet van de governance-structuur zou reeds kunnen worden gemaakt, waarbij het vullen van de posities van bestuurders en raadsleden daarna gebeurt. Constante factoren zijn burgemeesters, gemeentesecretarissen en griffiers. Deze kunnen voorbereidende werkzaamheden (doen laten) uitvoeren. Concreet kan de governance van dit proces dan rond **medio april/begin mei** met alle (nieuwe) betrokkenen van start gaan.

Fase van initiëren en verkennen

In het raadsvoorstel is sprake van een initiërende en verkennende eerste fase. Deze fase zou van start kunnen gaan na het besluit van de raad op 12 december.

Activiteiten in deze fase zijn:

Ontwikkeling van een gezamenlijke visie op de nieuwe organisatie. Wat moet de nieuwe samenwerking zijn; wat zoeken de gemeenten erin; wat moet zij opleveren? Hierbij spelen ook zaken als gewenste harmonisatie versus mate van couleur locale. De beide gemeenten moeten echt op één lijn komen om goed verder te kunnen gaan op dit pad. De ervaring leert dat zich dit positief uitbetaalt in latere fases en de uiteindelijke samenwerkingsrelatie.

Actiepunten zijn verder:

- Maken takenanalyse: doelen, resultaten, dienstverlening.
- Kwaliteitsindicatoren ontwikkelen, mogelijk met nulmeting.
- Inventarisatie personeel/formatie (Langedijk heeft reeds benchmark gedaan), huisvesting, ICT.

De visie en takenanalyse landen dan in een document op basis waarvan de raden een richtinggevende uitspraak kunnen doen voor het verdere vervolg. Deze uitspraak bevat de kaders op basis waarvan verder wordt gegaan. Dat is dan het resultaat van de eerste fase.

Al met al schatten wij in dat voor deze fase drie maanden noodzakelijk is. Dat betekent dat fase 1 **begin september 2018** kan worden afgerond.

Naar een bedrijfsplan

Na het doen van een richtinggevende uitspraak kan fase 2 ingaan. Zwaartepunt hiervan is het opstellen van een bedrijfsplan. Op basis van het bedrijfsplan nemen de gemeenteraden straks een definitief besluit. Het bedrijfsplan volgt de kaders die zijn meegegeven door gemeenteraden. Deze kaders kunnen worden beschouwd als de ontwerpcriteria voor de nieuw te bouwen ambtelijke organisatie.

Inhoud Bedrijfsplan:

Missie visie nieuwe organisatie

Dienstverleningsconcept

Juridisch construct

Wijze van besturen (governance)

Formatie huidige organisaties en ontwerp (hoofdstructuur) nieuwe organisatie

Sociaal statuut

Huisvesting

I&A

Financiële vertaling van bovenstaande elementen inclusief frictiekosten; verdeelsleutel

Risico's en beheersmaatregelen

Monitoring

Vervolgproces

Eventueel kan het bedrijfsplan worden gevolgd door een second opinion / doorrekening.

Wij schatten in dat opstellen van dit bedrijfsplan drie maanden duurt, mits in de fases daarvóór reeds stappen zijn gemaakt in de sfeer van inventarisaties en dergelijke. Het bedrijfsplan zou dan **eind 2018** kunnen worden opgeleverd.

Opstellen en oprichten Gemeenschappelijke Regeling

Het bedrijfsplan kan begin 2019 in de raden aan de orde komen. Op basis hiervan wordt dan de tekst van de GR opgesteld. De vormgeving van de organisatie en de voorwaarden waaronder de samenwerking wordt aangegaan, worden vastgelegd in deze gemeenschappelijke regeling. De beide colleges stellen deze vast, na toestemming van de gemeenteraden.

Wanneer de GR is opgesteld en (na behandeling in de raden) is vastgesteld, kan deze door de notaris worden ingeschreven. Dan kan ook benoeming van het bestuur plaatsvinden. Dit vindt naar verwachting plaats eind **maart 2019**.

Begroting

Vervolgens kan dit bestuur de begroting indienen bij de gemeenten. Acht weken vóór de vaststelling van de begroting door het (dagelijks) bestuur stuurt het de ontwerpbegroting (algemene financiële en beleidsmatige kaders) aan de raden toe. Conform de Wet Gemeenschappelijke Regelingen is dat **uiterlijk 15 april 2019**. De raden kunnen bij het bestuur hun zienswijzen over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Vervolgens stelt het (dagelijks) bestuur de begroting vast.

Inrichting

In en na de periode van het indienen en vaststellen van de begroting in 2019 kan de organisatie verder worden opgezet en ingericht. Een korte uitwerking van belangrijke elementen:

Algemeen

Een belangrijke reden om ambtelijk (en niet bestuurlijk) te fuseren is de eigen identiteit. Aan de andere kant zijn schaalvoordelen alleen te realiseren met een mate van standaardisatie (niet-inhoudelijke processen gelijkschakelen, zoals formulieren) en harmonisatie (beleidsmatige afstemming en gelijkschakeling). Dat vergt afstemming over de mate waarin en de terreinen waarop de 'couleur locale' tot uiting wordt gebracht. Dit wordt in hoofdlijnen vastgelegd in de GR en meer uitgewerkt in de dienstverleningsovereenkomsten (DVO's).

Tussen de twee colleges en de ambtelijke fusieorganisatie worden DVO's afgesloten. Hierin worden afspraken vastgelegd over de inhoud, kwaliteit en kosten van dienstverlening in de brede zin van het woord. Ook maken prestatiemeting en monitoring er onderdeel van uit.

Bestuurlijke aspecten

De bestuurs-juridische structuur is het raamwerk waarbinnen de GR functioneert. Langedijk heeft reeds gekozen voor een publiekrechtelijke samenwerking met rechtspersoonlijkheid. Dit kan de vorm aannemen van een Openbaar Lichaam (AB en DB) of Bedrijfsvoeringsorganisatie (enkel bestuur).

De vormgeving van de organisatie en de voorwaarden waaronder de samenwerking wordt aangegaan, worden vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. De beide colleges stellen deze vast, na toestemming van de gemeenteraden.

Elementen in de GR zijn onder meer:

- De wijze waarop het bestuur stuurt en wordt bediend. Wie heeft zitting in het bestuur cq de besturen, voorzitterschap, stemverhoudingen et cetera.
- Hiermee samenhangend: topstructuur en positie van gemeentesecretarissen.
- Informatievoorziening aan colleges
- Financiële verhoudingen, P&C-cyclus
- Procedure bij geschillen
- Uittreding of juist toetreding andere gemeenten.
- Ontbinding

Financiën

De gemeenten houden hun eigen begroting. Daar komt een derde begroting bij, te weten die van de GR. De begroting van de ambtelijke fusieorganisatie bestaat alleen uit bedrijfsvoeringslasten, zijnde de loonkosten van de medewerkers, personeelsgerelateerde kosten, facilitaire en huisvestingskosten en kosten op het gebied van automatisering.

Het bestuur moet overeenstemming bereiken over de opbouw en omvang van deze begroting. De individuele raden kunnen vervolgens invloed uitoefenen op de begroting via zienswijzen.

De bekostiging van de GR geschiedt volgens een te ontwikkelen verdeelsleutel. De uitgaven bestaan uit 'ondeelbare kosten', 'kosten gedreven door het aantal inwoners', 'kosten gedreven door andere kentallen' en 'directe kosten'. De verdeelsleutel kan volgens criteria zoals 'rechtvaardig', 'stabiel', 'politiek duidelijk en eenvoudig te verantwoorden', 'eenvoudig en efficiënt' en 'toetsbaar'.

Wij raden sterk aan om rekening te houden met frictiekosten (projectkosten, personeel, ICT, aanpassingen huisvesting). Voorts speelt het element van fiscaliteit (BTW-problematiek).

Organisatie

In 2019 wordt de organisatie verder opgezet en ingericht. De opgave is het realiseren van een organisatie die meer is dan de optelsom van twee organisaties. Er volgt een nieuwe organisatie die moet worden ontworpen en gebouwd. Naast ontwerp en bouw moet 'gewoon' worden geleverd door de organisatie; het wordt een veeleisende periode.

Besturingsmodel

De GR wordt uitgewerkt in een directiestatuut, organisatieverordening en mandaatregeling. Daarin is het volgende geregeld:

- Opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, rolverdeling & inrichting sturing en verantwoording;
- Bestuurlijk-juridisch kader, verantwoordelijkheden en relaties tussen de afzonderlijke besturen, het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en de gezamenlijke werkorganisatie.
- Wijze van opdrachtverstrekking van de colleges aan de gezamenlijke werkorganisatie.

Organisatiemodel

Aan de hand van het bedrijfsplan worden verder uitgewerkt:

- Integratie van activiteiten en kernprocessen
- Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden
- Beschrijving van benodigde competenties en capaciteit
- Formulering samenwerkingsafspraken en overlegvormen
- Fijnstructuur, functieboek, formatieplan en planning, plaatsing medewerkers
- Bedrijfsvoering concept en integratieplan bedrijfsvoering

Het personeel komt in dienst van de GR. In ieder geval zijn hiervan uitgezonderd de Gemeentesecretaris en de Griffier; dit zijn wettelijk bepaalde functies bij een gemeente. Of en zo ja in hoeverre verder nog meerdere ambtenaren in dienst blijven van één gemeente is een keuze in het ontwerpproces

In principe geldt arbeidsrechtelijk 'Overgang van onderneming' voor de ambtenaren; zij gaan inclusief rechtspositie over naar de nieuwe organisatie. Dat wil niet zeggen dat zij allen een (zelfde) plek vinden in de nieuwe organisatie; dat hangt af van het organisatieontwerp, de hoofdstructuur, de fijnstructuur en plaatsingsprocedure die nog worden ontwikkeld. Goed werkgeverschap vereist in ieder geval een Sociaal statuut. In het Sociaal Statuut worden opgenomen de procedure van de ambtelijke fusie, het overleg in de medezeggenschap en met de vertegenwoordigde vakorganisaties, de uitgangspunten, randvoorwaarden en garanties bij de inpassingen en plaatsing van de medewerkers waaronder sociaal plan.

De rol van de OR is in dit kader zeer relevant. Er moet zeer regelmatig afstemming plaatsvinden met de Ondernemingsraden van de beide gemeenten (of als deze wordt ingesteld de bijzondere ondernemingsraad) en het overleg met de vakbonden (Bijzonder georganiseerd overleg). De ondernemingsraden - of de bijzondere ondernemingsraad- worden in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over onder andere de fijnstructuur. Met het BGO moet overeenstemming worden bereikt over een eventueel sociaal plan.

Ook de huisvesting is een punt van aandacht. Hierbij wordt bepaald welke toekomstige situatie er is, en wat dit vergt aan vierkante meters en andere aspecten (bijvoorbeeld bereikbaarheid voor dienstverlening inwoners). In het Bedrijfsplan wordt het bestaande aantal vierkante meters / werkplekken bepaald en de toekomstige vraag aan de hand van de toekomstige situatie. Gebouwen kunnen eigendom blijven van de gemeente(n) en worden verhuurd aan de fusieorganisatie.

De (gezamenlijke) ICT is een niet te onderschatten factor: systemen en werkprocessen moeten worden gelijkgeschakeld.

Toekomst

Bij verschillende ambtelijke fusieorganisaties is bij voorbaat voorzien in de mogelijkheid van (periodieke) herziening, aan de hand van evaluatie van de effecten. Uit oogpunt van 'lerende organisatie' verdient dit navolging.