



# Bedrijfsplan ambtelijke fusie & verkenning bestuurlijke fusie Heerhugowaard en Langedijk

Plan van Aanpak & Offerte

60099 – Openbaar

11 oktober 2018

**Berenschot**

# Bedrijfsplan ambtelijke fusie & verkenning bestuurlijke fusie Heerhugowaard en Langedijk

Plan van Aanpak & Offerte

Philip van Veller, Daniël Huisman, Sofie Dreef e.a.

11 oktober 2018

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Achtergrond	4
1.2 Beslissing gemeenteraden	4
1.3 Opzet van dit plan van aanpak	5
<b>2. Bedrijfsplan en verkenning</b>	<b>7</b>
2.1 Inleiding	7
2.2 Visie op de fusie	8
2.3 Eigenstandige onderwerpen rapportage bedrijfsplan	8
2.4 Bestuurlijk-juridische aspecten	9
2.5 Organisatieontwerp	11
2.6 Dienstverlening en primaire processen	14
2.7 Bedrijfsvoering	16
2.8 Personeel	18
2.9 ICT	18
2.10 Huisvesting	18
2.11 Financiën	19
<b>3. Projectaanpak, planning en kosten</b>	<b>23</b>
3.1 Projectorganisatie	23
3.2 Planning	24
3.3 Kosten	25

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

In juni 2018 werd het haalbaarheidsonderzoek afgerond naar een mogelijke ambtelijke fusie tussen de gemeentelijke organisaties van Heerhugowaard en Langedijk. De uitkomst daarvan was, dat een ambtelijke fusie haalbaar is. Op de verwachte toegevoegde waarde moet echter goed worden gestuurd om meerwaarde te behalen boven de samenwerking die de beide organisaties nu reeds aan de dag leggen. De doelstellingen en beoogde meerwaarde van deze operatie moeten dus goed op het netvlies staan.

Tegen deze achtergrond kan fase 2, de opzet van een bedrijfsplan, in werking worden gezet. De gemeenten Heerhugowaard en Langedijk hebben Berenschot gevraagd hierover een plan van aanpak en offerte aan te leveren.

Daarnaast is naar aanleiding van de conclusies van het haalbaarheidsonderzoek in beide gemeenten het alternatief van een bestuurlijke fusie tussen de beide gemeenten aan de orde gekomen.

## 1.2 Beslissing gemeenteraden

De beide gemeenteraden van Heerhugowaard en Langedijk besloten op 18 september:

1. het rapport over het haalbaarheidsonderzoek ambtelijke fusie Heerhugowaard en Langedijk vast te stellen;
2. te concluderen dat een ambtelijke fusie tussen Heerhugowaard en Langedijk haalbaar is;
3. daarmee fase 1 van het proces naar een ambtelijke fusie af te sluiten;
4. het college opdracht te geven te starten met fase 2 van het proces van de ambtelijke fusie – het maken van een bedrijfsplan.

Het beslispunt 5 luidde in beide gemeenten om het college tevens opdracht te geven onderzoek te doen naar een bestuurlijke fusie. In Langedijk is dit punt geamendeerd naar het opstellen van een bedrijfsplan van een bestuurlijke fusie. In Heerhugowaard werd per motie aangedrongen op een breder onderzoek naar de bestuurlijke fusie, eventueel vergezeld van een concept-herindelingsontwerp.

Tegen de bovenstaande achtergrond hebben de beide colleges besloten om een aantal sporen te identificeren:

In de eerste plaats vinden de voorbereidingen voor een ambtelijke fusie doorgang. Om de streefdatum van 1 januari 2020, inclusief voorbereidingen, adviesaanvraag aan de OR en dergelijke te halen moet voortgang worden gemaakt met het maken van een bedrijfsplan dat begin 2019 gereed is.

Ten behoeve van de afweging in de raad rond een bestuurlijke fusie, moet eind 2018 een rapportage van resultaten over dit bedrijfsplan worden opgeleverd, op basis waarvan in de raad een afweging kan plaatsvinden tussen een ambtelijke en een bestuurlijke fusie. Deze rapportage moet daarom inzichten bevatten met betrekking tot een ambtelijke en een bestuurlijke fusie.

Wanneer de raden eind 2018 besluiten een traject naar een herindeling in te zetten, moet een plan gereed liggen om tot een herindelingsontwerp te komen.

### Technisch advies

De beide raden hebben ingestemd met het verder uitwerken tot een bedrijfsplan van de ambtelijke fusie. Dit betekent dat sowieso wordt toegewerkt naar een ambtelijke fusie; hetzij als tussenstap, hetzij als eindbeeld. Om de termijnen voor een fusie per 2020 te halen, adviseren wij om alle elementen die daarvoor nodig zijn volgens schema uit te werken. De deadline daarvoor blijft eerste kwartaal 2019.

Ten behoeve van de afweging bestuurlijke/ambtelijke fusie in december is nodig:

- een (snelle, eerste) uitwerking van sommige elementen van het bedrijfsplan ambtelijke fusie;
- een (snelle, eerste) uitwerking van deze zelfde elementen, maar dan met betrekking tot de situatie van bestuurlijke fusie;
- een verkenning naar een aantal eigenstandige onderwerpen die een rol spelen in een bestuurlijke fusie.

Op basis hiervan kan een vergelijkend beeld worden opgesteld dat een voldoende basis biedt aan de raden om een principebesluit te kunnen nemen om een herindelingsontwerp te gaan opstellen.

Let wel: in dit principebesluit (of intentiebesluit) van de raad wordt het *voornemen* tot herindeling uitgesproken en wordt aan de colleges van B&W opdracht gegeven om een herindelingsontwerp op te stellen. Pas daarna, op basis van het herindelingsontwerp verklaren zij *formeel* dat zij voornemens zijn om samen een nieuwe gemeente te vormen. Wel betekent het principebesluit dat formele structuren en processen gaan gelden met betrekking tot de totstandkoming van het herindelingsontwerp, zoals het bijhouden van een logboek waarin draagvlakbevorderende activiteiten zijn opgenomen (vereiste uit het Beleidskader).

Het is niet mogelijk om een herindelingsontwerp te concipiëren en op te leveren voordat de raden daartoe formeel opdracht hebben gegeven met een principebesluit.

Conclusie:

Deze formele volgorde biedt dus ruimte om alvast aan de slag te gaan met de voorbereidingen van een principebesluit, die ook bruikbaar zijn voor daarna. Aan de andere kant zijn de formele regels dusdanig dat het moment in december pas echt kan gelden als startsein voor het opstellen van een herindelingsontwerp. Op zijn beurt is dat moment nog geen definitieve 'go' voor een herindeling; dat is pas als het ontwerp door de raden wordt vastgesteld.

### 1.3 Opzet van dit plan van aanpak

In dit plan van aanpak komen de elementen aan bod die nodig zijn om te komen tot een bedrijfsplan van een ambtelijke fusie. Daarnaast bekijken we op dezelfde elementen de eventuele situatie van een bestuurlijke fusie.

Deze activiteiten hangen met elkaar samen en worden daarom hieronder in dezelfde alinea's beschreven.

Ten derde verkennen we op een aantal andere onderwerpen de situatie van een bestuurlijke fusie. Dit komt in een aparte alinea aan de orde.

Bij het bedrijfsplan komt sterk naar voren dat met deze nieuwe fase het niet alleen meer een kwestie is van het schrijven van een stuk, maar van een proces waarbij de organisaties steeds meer ook zelf aan de slag gaan. Er wordt een betekenisvolle stap gezet richting de daadwerkelijke fusie. Dit vergt niet alleen het genereren van inhoudelijke informatie, maar ook een goed doordacht proces waarin de organisaties en hun mensen mee worden genomen.

Gemeenten zijn hoe dan ook bezig met hun organisatie te versterken; mede gesterkt door de benchmark. Bij het maken van het bedrijfsplan wordt ook meegenomen wat de benodigde investeringen zijn (kwalitatief en kwantitatief) om zoveel mogelijk de voordelen van de ambtelijke fusie te behalen.

### 1.3.1 Rapportage bedrijfsplan

De rapportage van het bedrijfsplan en de vergelijking ambtelijke fusie met een bestuurlijke fusie (**kortweg: de rapportage bedrijfsplan**) bevat de volgende elementen, die mede samenhangen met de provinciale en nationale herindelingscriteria:

- Een visie op de gemeente: een korte verkenning naar de mogelijke ambities, opgaven en uitdagingen van een nieuwe gemeente.
- Een visie op de organisatie: een vertaling van de visie van de gemeente(n) naar de organisatie.
- Dienstverlening: overzicht naar dienstverlening en primaire processen in situatie van ambtelijke en bestuurlijke fusie. Doorkijk naar mogelijkheden van standaardisatie en harmonisatie.
- Kernenbeleid: een verkenning naar de mogelijkheden om de eigenheid en vitaliteit van de dorpen en kernen te borgen.
- Regionale verhoudingen: consequenties van de beide vormen van fusie voor de positie in de regio.
- Financiële aspecten:
  - Uitgaven: besparingen en meerkosten ambtelijke en bestuurlijke fusie
  - Inkomsten: tegemoetkoming herindelingskosten; maatstaf herindeling
- Consequenties met betrekking tot verbonden partijen / GR'en
- Duurzaamheid: verkenning naar de lange termijn houdbaarheid van het resultaat van de ambtelijke en bestuurlijke fusie.

Deze elementen worden belicht én vergeleken voor de situatie van ambtelijke en bestuurlijke fusie. We maken hiertoe tevens een overzichtelijke, kwalitatieve matrix waarin beide varianten met elkaar worden vergeleken.

## 2. Bedrijfsplan en verkenning

### 2.1 Inleiding

Het uitgewerkte bedrijfsplan voor de ambtelijke fusie is een document op basis waarvan de gemeenteraden begin 2019 een definitief besluit nemen. Tevens is het een document waarmee de ontwerpfase van de nieuwe organisatie wordt ingegaan. Bij het bedrijfsplan is dus niet alleen de inhoud van het te schrijven document belangrijk, maar ook het proces waarin dit gebeurt.

Een aantal elementen komt al terug in de rapportage van eind 2018. Tevens wordt in dat stuk dan de verkenning naar een aantal eigenstandige onderwerpen opgeleverd.

In de vervolgstappen tot en met februari wordt duidelijker hoe de nieuwe organisatie eruit komt te zien en hoe deze bestuurd gaat worden, worden de contouren zichtbaar van de Gemeenschappelijke Regeling, komen de financiën diepgaand aan bod en wordt het proces opgestart van het gesprek met de personeelsvertegenwoordiging. Ook elementen als huisvesting en ICT worden verder uitgewerkt. Verder wordt gekeken naar standaardisatiemogelijkheden.

Het vormgeven van het bedrijfsplan is een intensief proces op verschillende onderdelen. Het gaat om een nieuwe organisatie waarin de beide 'oude' organisaties gaan 'landen'. Meer dan bij het haalbaarheidsonderzoek is het belangrijk om in deze fase de mensen uit de organisaties te betrekken; zowel in de inhoudsontwikkeling van het plan (binnenring) als communicatie naar het personeel in het algemeen (buitenring).

De onderdelen van het uitgewerkte bedrijfsplan (oplevering Q1 2019) hebben het karakter van een toekomstgericht strategisch businessplan. Daarbij zien we de volgende onderdelen:

- Visie op de fusie
- Bestuurlijk-juridische aspecten
- Organisatieontwerp
- Dienstverlening
- Bedrijfsvoering
- Personeel
- Huisvesting
- Financiën

#### 2.1.1 Rapportage: eind november 2018

Als rapportage bedrijfsplan wordt eind november een compact stuk opgeleverd langs de lijnen die zijn geschetst in paragraaf 1.3.1. Deze rapportage bevat ook elementen die we los van de vervolgstappen voor het bedrijfsplan onderzoeken en opschrijven.

#### 2.1.2 Vervolgstappen: februari 2019

Het resultaat van deze fase is de uitwerking, het bedrijfsplan ambtelijke fusie, waarin deze onderwerpen zijn uitgewerkt na een interactief proces binnen de gecombineerde beide organisaties.

In de navolgende paragrafen gaan wij dieper in op deze onderdelen. Daarbij raken we zowel aan de inhoud als aan het proces dat nodig is om deze onderdelen uit te werken.

De afzonderlijke onderdelen hangen sterk met elkaar samen. Die samenhang moet goed worden geborgd. Aan het eind van dit hoofdstuk over het bedrijfsplan beschrijven we daarom de projectorganisatie als geheel.

## 2.2 Visie op de fusie

Het bedrijfsplan begint met een verhaal over de fusie. Dit verhaal kent twee verhaallijnen:

Ten eerste belichten we de strategische visie van de ambtelijke fusie. Waarom willen de beide organisaties fuseren? Wat is hier de strategische visie onder? Bij dit onderdeel wordt hoofdzakelijk gebruik gemaakt van het materiaal dat reeds is opgehaald in het kader van het haalbaarheidsonderzoek.

Ten tweede onderzoeken we de mogelijke visie van een nieuwe gemeente die zou kunnen voortvloeien uit een bestuurlijke fusie. Wat zouden hier de ambities, opgaven en uitdagingen zijn? Dit is het kernverhaal van de nieuwe gemeente.

In dit beginhoofdstuk kan ook de *naam* van de beoogde fusieorganisatie worden bekendgemaakt.

### 2.2.1 Procesplan

Berenschot zal een voorzet schrijven voor dit inleidende hoofdstuk, gebruik makend van het bestaande materiaal en aangevuld met input uit het proces om tot een bedrijfsplan te komen.

Voor wat betreft de verkenning naar het verhaal van de bestuurlijke fusie spreken we nog te bepalen sleutelfiguren (gemeentesecretarissen, strategen, managers) en de colleges. Verder maken we ook hiervoor met name gebruik van bestaande bronnen.

## 2.3 Eigenstandige onderwerpen rapportage bedrijfsplan

Naast de onderwerpen van het bedrijfsplan die in uitgewerkte vorm in het bedrijfsplan terugkomen, bevat de rapportage bedrijfsplan ook een aantal eigenstandige onderwerpen. Deze onderwerpen zijn afgeleid van het beleidskader herindeling van het ministerie van BZK en de criteria van de provincie Noord-Holland.

Dat zijn de volgende:

### 2.3.1 Kernenbeleid

Een belangrijk vraagstuk bij herindeling is de vraag hoe de eigenheid en vitaliteit van de dorpen en kernen te borgen. Ook Langedijk en Heerhugowaard hechten hier grote betekenis aan. De rapportage biedt een antwoord op hoofdlijnen op de vraag of en hoe in de nieuwe situatie van een heringedeelde gemeente deze eigenheid en vitaliteit kunnen worden gegarandeerd. Overigens geldt ook bij een ambtelijke fusie deze vraag; deze wordt echter des te pregnanter als naast de organisatie ook het bestuur op een groter schaalniveau opereert.

### 2.3.2 Regionale verhoudingen

Een herindeling gebeurt in een regionale context. Zowel de provincie als het Rijk hechten grote waarde aan een het plaatsen van de fusie in de regionale situatie en ontwikkeling. De vraag hoe een fusie uitpakt in de regionale verhoudingen moet daarom nu al kort worden belicht, om latere verrassingen in de opstelling van met name de provincie te voorkomen.

### 2.3.3 Duurzaamheid

De lange termijn houdbaarheid van het resultaat van de fusie is een randvoorwaarde bij herindeling. Dit element wordt in de rapportage vergelijkend neergezet tussen de ambtelijke en bestuurlijke fusievariant.

### 2.3.4 Procesplan

Bovenstaande elementen kunnen worden uitgewerkt door middel van:

- Documentonderzoek
- Interviews met de beide colleges
- Interview provincie (bestuursadviseur / strateeg)



- Oriënterend interview buurgemeente(n) (ambtelijk niveau)
- Interviews met enige sleutelfiguren binnen de gemeente: strategen c.q. het management.

Wij gaan uit van maximaal 7 gesprekken.

## 2.4 Bestuurlijk-juridische aspecten

De bestuurlijk-juridische aspecten vormen een belangrijk onderdeel van het bedrijfsplan. Het gaat daarbij om de rechtsvorm van de ambtelijke fusieorganisatie, de governance daarvan en de invulling van de juridische randvoorwaarden. Dit onderwerp is – buiten een scan van eventuele consequenties met betrekking tot verbonden partijen – minder van belang voor de rapportage bedrijfsplan.

### Bestuurlijke fusie en verbonden partijen

Ten behoeve van de rapportage bedrijfsplan is een korte scan raadzaam naar de eventuele consequenties voor verbonden partijen. Mogelijk zijn hier met een bestuurlijke fusie uittredingen met financiële consequenties aan de orde. Ook zijn hier mogelijk juist besparingen mogelijk. Deze scan kan op basis van het eerder gemaakte overzicht.

#### 2.4.1 De rechtsvorm

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.

Een fusieorganisatie kan drie juridische vormen hebben. De drie, op het publiekrecht gebaseerde, vormen zijn een Openbaar Lichaam of Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) of de centrumregeling. De BVO is een rechtsvorm die relatief recent (in 2015) in de Wet gemeenschappelijke regelingen is geïntroduceerd. Sinds dat moment wordt deze rechtsvorm veelvuldig gebruikt voor ambtelijke fusieorganisaties. De stuurgroep heeft zich eerder uitgelaten dat deze vorm de voorkeur verdient. Daarom gaan wij in het bedrijfsplan uit van deze vorm.

Wanneer de raden alsnog besluiten tot het inzetten van een *bestuurlijke fusie*, wordt de ambtelijke fusie een tussenstap. Dit zou kunnen leiden tot een keuze voor een andere rechtsvorm die goed genoeg is voor “the time being” zonder dat deze per se ook toekomstbestendig hoeft te zijn. Tegen deze achtergrond zou (her)onderzocht kunnen worden of een centrumregeling een interessante optie is. Daarbij moet echter onder ogen worden gezien dat daarmee een situatie ontstaat waarbij één van beide gemeenten geen “eigenaar” is van de ambtelijke organisatie en alleen stuurt als opdrachtgever. Daarmee is van het eerder vastgestelde principe van gelijkwaardigheid geen sprake. Deze constructie kan daarmee leiden tot politieke gevoeligheid. Ook zijn er specifieke administratieve, personele en BTW vraagstukken die in dat verband een rol spelen. Wij raden het verbreden van de discussie naar deze (mogelijke) vorm daarom af.

#### 2.4.2 Wijze van besturen (governance)

Naast de meer formele bestuurlijk-juridische aspecten, moet ook gekeken worden naar de governance van de ambtelijke fusieorganisatie. Hierbij moet gedacht worden aan:

- Beschrijven taken, bevoegdheden (incl. evt. delegatie en mandaat)
- Stemverhouding en zeggenschap
- Verantwoording en informatieverstrekking
- Bestuurssamenstelling
- Instellen van commissies en/of informele gremia
- Escalatie

- Kostenverdeelsleutel (zie ook financiën)
- Wijzigen, toetreden, uittreden, opheffen
- Ombudsfunctie
- Beperkingen aan optreden in het rechtsverkeer (bv. m.b.t. geldleningen)
- Uitsluiten mogelijkheid oprichten nieuwe verbonden partijen

Tevens is het van belang om een grondig overzicht te krijgen over alle lopende (contractuele) verplichtingen van de gemeenten, inclusief looptijd daarvan, zodat geanalyseerd kan worden in hoeverre deze omgezet/ingevlochten/beëindigd dienen te worden.

We zien voorts samenhang van de governance met de voorgestelde organisatie-inrichting (topstructuur) en sturing op verbonden partijen. Ook moet de rechtspositie personeel en medezeggenschap in de nieuwe governance worden meegenomen.

### 2.4.3 Juridische randvoorwaarden

Het van belang om in het (vervolg)traject voor ogen te houden dat vanuit wet- en regelgeving diverse aandachtspunten voortvloeien voor de ambtelijke fusieorganisatie. Ook deze elementen moeten geborgd en opgevolgd worden. Het gaat om de volgende wet- en regelgeving:

- Aanbestedingsrecht
- Fiscaliteit, met name wat betreft het btw-vraagstuk (reeds genoemd in haalbaarheidsonderzoek)
- Privacy (AVG), integriteit en informatieveiligheid
- Gevolgen voor de rentetarieven van BNG bij kredieten voor de ambtelijke fusieorganisatie in het geval gekozen wordt voor een Bedrijfsvoeringsorganisatie in plaats van een openbaar lichaam
- (Verzekeren van) financiële risico's / aansprakelijkheid
- Verplichtingen uit de Archiefwet beleggen
- Staatssteun, markt & overheid, mededinging
- Officiële besluitvorming (toestemming door de raden) en formele bekendmaking van de gemeenschappelijke regeling

### 2.4.4 Procesplan

Voor genoemde inhoudelijke bouwstenen verdienen nadere uitwerking in het bedrijfsplan. Dat doen wij vanzelfsprekend niet alleen, maar in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers vanuit de gemeenten door het instellen van een werkgroep Bestuurlijk-juridisch. Hierbij vragen wij actieve, intensieve en inhoudelijk inbreng van de ambtelijke organisaties. De dienstverlening vanuit Berenschot behelst:

- proces begeleiden;
- prioriteren en richting geven aan de inhoud;
- dwarsverbanden borgen met andere werkgroepen en thema's;
- (politieke) besluitvorming mede voorbereiden.

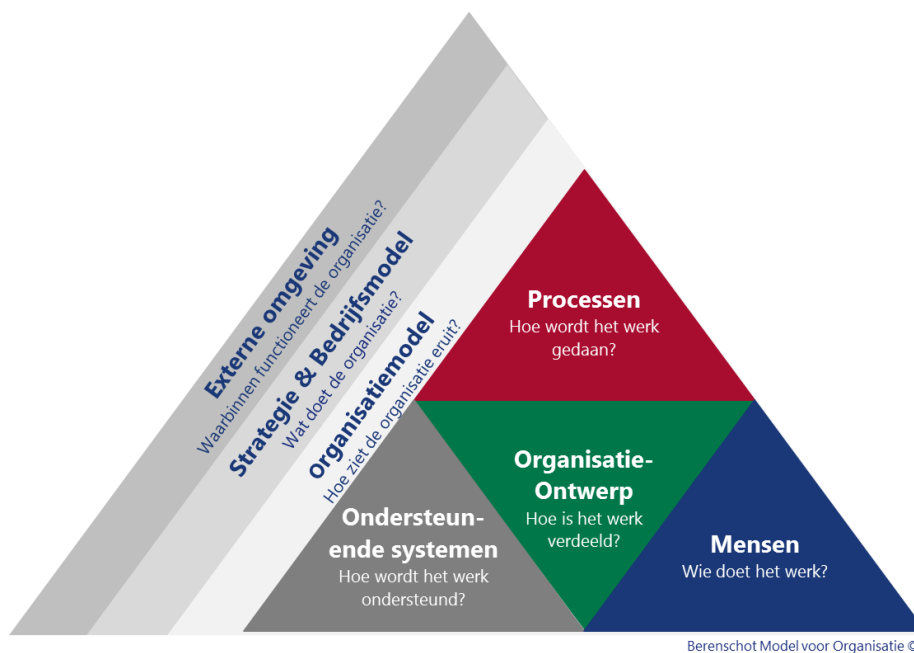
De werkgroep Bestuurlijk-juridisch levert op:

- Hoofdlijnen GR Bedrijfsvoeringsorganisatie en het dienstverleningshandvest en advisering ten aanzien van politiek-bestuurlijk besluitvorming daaromtrent
- Nadere verkenning van de geldende juridische randvoorwaarden
- Inzicht in (contractuele) verplichtingen, zodat geanalyseerd kan worden in hoeverre deze omgezet/ingevlochten/beëindigd dienen te worden (samen met werkgroep Financiën)
- Inbreng ten aanzien van de sturing op verbonden partijen en vormgeving van het accounthouderschap (als input op inventarisatie van standaardisatie- en harmonisatiemogelijkheden)

## 2.5 Organisatieontwerp

Onderdeel van het bedrijfsplan is het organisatieontwerp. Het ontwerp bouwt voort op de organisatieprincipes die reeds in het traject van het haalbaarheidsonderzoek zijn ontwikkeld en vastgesteld.

Het organisatieontwerp ontwikkelen wij langs de lijnen van het organisatiemodel. Een organisatiemodel is het geheel van alle elementen (organisatieontwerp, processen, mensen en ondersteunende systemen) die er samen voor zorgen dat een organisatie haar strategische doelen kan realiseren. Deze elementen moeten daarom zorgvuldig op elkaar en op de strategie worden afgestemd. Om dit wat beter te kunnen plaatsen en om de samenhang tussen deze verschillende elementen weer te geven maken wij gebruik van het Berenschot Model voor Organisatie.



### 2.5.1 Invullen van het model

Het bestaansrecht voor elke organisatie begint bij de externe omgeving. Deze externe omgeving bepaalt voor een deel de context van de organisatie. Elke organisatie moet daarom haar strategie en bedrijfsmodel (wat leveren we aan wie, en via welke kanalen) hierop aan laten sluiten, bijvoorbeeld ook bij veranderingen van behoeften bij burgers, nieuwe technologische mogelijkheden of veranderende wetgeving. Vervolgens moet het organisatiemodel zo worden geconfigureerd dat het goed faciliteert in het behalen van de strategische doelen.

De strategie bepaalt wat de organisatie doet. Met andere woorden: wat is het werk dat moet worden georganiseerd? Voor het organisatiemodel is het werk dat in de organisatie gedaan moet worden leidend. Dat betekent dat de strategie en het bedrijfsmodel voldoende scherp moeten zijn. Denk hierbij aan vragen zoals:

- Op welke manier willen wij ons onderscheiden?
- Wat zijn de belangrijkste doelen (resultaten) van de organisatie voor de komende 3 tot 5 jaar?
- Wat zijn de belangrijkste terreinen waar deze resultaten behaald moeten worden?
- Wat verwachten inwoners, ondernemers en bestuurders van ons en waar moeten we als organisatie dan goed in zijn om aan deze verwachtingen te voldoen?

Zodra de strategie helder is geformuleerd kunnen de elementen van het organisatiemodel worden geconfigureerd. Hierbij is het essentieel dat deze elementen niet alleen aansluiten op de strategie, maar ook samen één coherent geheel vormen. We bouwen alle elementen van het organisatiemodel stap voor stap op, uitgaande van de context, de strategie en de onderlinge samenhang. Hiermee komen we tot een ontwerp dat aansluit bij de specifieke situatie.

In het haalbaarheidsonderzoek is de gezamenlijke visie reeds aan bod gekomen; dat was om te toetsen of er een dergelijke (gelijkluidende) visie is. In deze eerste stap gaat het meer om het vaststellen van de strategische visie als eerste stap naar het organisatieontwerp. Dat kan waarschijnlijk vrij snel met gebruikmaking van het materiaal dat er al is.

Vanuit Berenschot gaan wij graag samen met u op zoek naar de juiste invulling van het organisatiemodel die hierop volgt. In onze aanpak maken wij graag gebruik van werkvormen waarbij we diverse mensen uit de organisatie betrekken. Niet alleen zorgen we op deze manier al tijdens het ontwerpproces voor draagvlak, maar het ontwerp wordt er vaak ook beter van.

### Rapportage bedrijfsplan

In het geval van een bestuurlijke fusie ziet het grootste deel van het organisatieontwerp er niet wezenlijk anders uit dan bij een ambtelijke fusie. Dit geldt wel voor de ambtelijk-bestuurlijke top en wat daarmee samenhangt. Er is immers sprake van één burgemeester, gemeentesecretaris en griffier, minder wethouders dan van de beide gemeenten opgeteld, en ook (wettelijk) een gemeenteraad van een omvang die kleiner is dan een optelsom van de raden van de samenstellende gemeenten. Dit vindt ook haar doorwerking in de omvang van de ondersteuning zoals de griffie, bestuursondersteuning en secretariaat. Bij de vergelijking kijken wij naar de impact van beide varianten op genoemde onderdelen van het organisatieontwerp. Verder kijken we naar specifieke aandachtspunten, zoals de impact van de andere wijze van organiseren in het sociaal domein (uitbesteding Heerhugowaard versus zelf doen bij Langedijk).

Van bovenstaande punten geven we -zoveel als mogelijk- inzicht in de financiële consequenties.

### 2.5.2 Procesplan

De tabel op de volgende pagina geeft inzicht in de te nemen stappen om te komen tot een (gedetailleerd) organisatieontwerp.

Fase 1a. Kaders en doelstellingen	Fase 1b. Hoofdontwerp	Fase 2a. Detailontwerp	Fase 2b. Voorbereiden transitie
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Visie en strategie</li> <li><input type="checkbox"/> Bouwstenen: waardeketen en inrichtingsdimensies</li> <li><input type="checkbox"/> Eisen en wensen: ontwerpcriteria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Ontwerpopties resulterend in organisatieconcept</li> <li><input type="checkbox"/> Hoofdontwerp: afdelingen en teams</li> <li><input type="checkbox"/> Coördinatie-mechanismen (incl. managementposities)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Adviesaanvraag</li> <li><input type="checkbox"/> Functies en FTE</li> <li><input type="checkbox"/> Afdelingsplannen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Implementatiestrategie</li> <li><input type="checkbox"/> Communicatie</li> <li><input type="checkbox"/> Ontwikkel/selectie-assessments</li> <li><input type="checkbox"/> Onboarding en conceptbewaking</li> </ul>
4 werksessies met werkgroep Organisatieontwerp	3 werksessies met werkgroep Organisatieontwerp	Aanpak en impact afhankelijk van fase 1	Aanpak en impact afhankelijk van fase 1

Met dit bedrijfsplan komen we met een organisatieontwerp dat bestaat uit de bovenstaande elementen *tot en met het hoofdontwerp*. Deze offerte heeft dan ook betrekking op fase 1. De activiteiten in fase 2 (daadwerkelijke implementatiefase) zijn in blauw weergegeven en vallen buiten deze offerte, omdat de omvang en exacte invulling van deze activiteiten pas te bepalen zijn ná fase 1.

Wanneer het besluit is genomen om verder te gaan op het ingeslagen pad en de organisatie daadwerkelijk te gaan implementeren starten we de detailleringfase door alle elementen te verzamelen die verder nodig zijn voor een adviesaanvraag.

Parallel aan deze fase loopt de discussie in beide gemeenten of en waar additionele inzet van personeel in de toekomst noodzakelijk is. Personele capaciteit is typisch een onderwerp voor het detailontwerp, en ook bij de uitgangspunten bij de start van het traject kan dit aan de orde komen. Bij het detailontwerp kijken we naar de werkzaamheden die in de (evt. nieuwe) functies zitten en vanuit de verwachte hoeveelheid werk kijken we dan wat dat betekent voor het aantal fte's. Wat de bijbehorende kosten hiervoor zijn, is dan dus vrij laat in het traject bekend. Alternatief is om te beredeneren vanuit een beschikbaar budget, bijvoorbeeld 10% extra t.o.v. huidig.

## Rapportage bedrijfsplan

Voor een grondige vergelijking van een ambtelijke fusie met een herindeling worden idealiter al deze stappen doorlopen. Gezien de noodzaak om eind november een rapportage op te leveren, zullen we in ieder geval de eerste werksessie (van de voor dit thema in te stellen werkgroep) benutten voor de vergelijking van een ambtelijke fusie met een herindeling. Zie de vorige paragraaf voor een overzicht van de thema's waarnaar gekeken wordt.

### Fase 1a.

Vervolgens doorlopen we voor de ambtelijke fusie organisatie met meer grondigheid de fasen 1a en 1b. De strategie ligt aan de basis van het organisatieontwerp. Daarom is dit het onderwerp van de eerste werksessie over fase 1a. In deze sessie komen ook onderwerpen als de gewenste kwaliteit, omvang, dienstverlening, et cetera aan de orde. De principes die zijn ontwikkeld bij het haalbaarheidsonderzoek beschouwen we daarbij als leidend.

In de bouwstenensessie identificeren we het ‘materiaal’ waar we mee gaan ontwerpen: het werk in de organisatie. Hierbij schetsen we de waardeketen en de inrichtingsdimensies.

De eerste stappen uit fase 1a vormen samen met de eisen en wensen voor de nieuwe organisatie de basis voor de ontwerpcriteria. Nogmaals: om te komen tot deze criteria vormen de eerder vastgestelde ontwerpprincipes de basis. Fase 1a sluiten we af met een sessie met het gezamenlijke MT dat hierbij als klankbordgroep fungeert.

### Fase 1b.

In fase 1b gaan we binnen de afgesproken kaders en doelstellingen aan de slag met het ontwerp van de organisatie. Met de werkgroep doen we een verkenning van mogelijke hoofdinrichtingen en op basis van de kaders en doelstellingen bepalen we welke hoofdinrichting we uitwerken tot een organisatieconcept en vervolgens naar het hoofdontwerp met afdelingen, teams en coördinatiemechanismen. Het resultaat van deze fase leggen we weer voor aan het gezamenlijke MT.

De rol van Berenschot binnen deze werkstroom is om de werksessies en klankbordsessies voor te bereiden, te faciliteren en de vastlegging en rapportage te verzorgen. We bewaken het proces en geven inhoudelijk advies over ontwerpkeuzes.

Om deze aanpak te laten slagen is een goed samengestelde werkgroep vanuit de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard noodzakelijk. Deze werkgroep bestaat uit 6 tot 8 personen die deelnemen in de werksessies en daarnaast een beperkte inzet doen tussen de werksessies door (reviewen, ruggenspraak houden, onderwerpen nader uitzoeken, etc.). In het onderstaande overzicht staan kenmerken waar de leden van de werkgroep (de ontwerpers) aan moeten voldoen.

De ontwerpers...

- zijn uit verschillende organisatieonderdelen/disciplines/regio's afkomstig
- kennen hun vak en de organisatie goed
- kunnen naast op het operationele niveau ook op een wat abstracter niveau (meer helicopterview) meepraten
- zijn verbaal sterk
- zijn in staat constructieve input te leveren en over hun eigen schaduw heen te stappen

Binnen de groep ontwerpers moeten de verschillende perspectieven van de organisatie zijn vertegenwoordigd: dus in de breedte (verschillende vakgebieden) als in de diepte (verschillende lagen van de organisatie).

## 2.6 Dienstverlening en primaire processen

De te vormen organisatie heeft uiteindelijk tot doel om de juiste dienstverlening te leveren: aan de gemeenten en uiteindelijk aan de inwoners en bedrijven binnen die gemeenten. Deze dienstverlening is dus het belangrijkste product van de fusieorganisatie. Het hoofdstuk ‘dienstverlening’ van het bedrijfsplan gaat in op de vraag hoe de nieuwe organisatie deze dienstverlening wil bieden, en welke mogelijkheden er liggen om de dienstverlening van de beide gemeentelijke organisaties te integreren en te optimaliseren (door middel van standaardisatie en harmonisatie).

### 2.6.1 Uitgangspunten reeds bekend

Het nadenken over de dienstverlening begint met het formuleren van strategische uitgangspunten. Op twee plekken is reeds begonnen met dit gedachteproces:

1. In het kader van het haalbaarheidsonderzoek zijn uitgangspunten geformuleerd over de strategische uitgangspunten (doelen) en organisatieprincipes bij de fusie.  
Het doel van de ambtelijke fusie is om door middel van een grotere schaalgrootte goede kwaliteit te kunnen

blijven bieden, innovatie te bevorderen, de benodigde specialismen in huis te houden en om door resources te delen een grotere efficiëntie te behalen. De producten van de nieuwe organisatie kunnen worden ondergebracht in twee productgroepen: sociaal (de mens) en fysiek (zijn omgeving). De Frontoffice-taken worden op totaal vier locaties in Langedijk en Heerhugowaard uitgevoerd.

2. In het kader van de nieuwe gezamenlijke ICT-bodemplaat zijn uitgangspunten ontwikkeld met betrekking tot de dienstverlening. Deze uitgangspunten (klantfocus centraal, digitaal waar het kan en persoonlijke dienstverlening / maatwerk waar het beter is) vormen de basis van de uitvoeringsstrategie voor de dienstverlening en de bedrijfsvoering van de nieuw te vormen organisatie. Daartoe moeten de uitgangspunten verder worden uitgewerkt en vertaald naar de ICT.

Op basis van deze bovenstaande uitgangspunten wordt de dienstverlening verder uitgewerkt.

### 2.6.2 Stroomlijnen processen

Het doel van het traject op dit onderdeel is nu om op basis van het bovenstaande verder uit te werken hoe de nieuwe organisatie de dienstverlening wil bieden, en welke mogelijkheden er liggen om de dienstverlening van de beide gemeentelijke organisaties te integreren en te optimaliseren. In het haalbaarheidsonderzoek is reeds aan de oppervlakte gekomen dat de beide gemeenten sterk met elkaar zijn verbonden in de samenwerking. Dat is veelbelovend, maar toch is dat iets anders dan daadwerkelijk in één organisatie met elkaar werken. In deze fase is het zaak om – op hoofdlijnen; details volgen in de detail- en transitiefase – te identificeren waar kansen en bedreigingen liggen in het samengaan van de organisaties.

#### Rapportage bedrijfsplan

Wij zullen onderzoeken waar de belangrijkste verschillen zitten tussen een ambtelijke fusie en een herindeling wat betreft stroomlijning van processen. Het gaat dan met name om harmonisatie en standaardisatie van uitvoeringsbeleid en processen; een bestuurlijke fusie gaat hierin per definitie verder dan een ambtelijke fusie. Dit kan weer impact hebben op de benodigde formatie, informatiesystemen, etc.

### 2.6.3 Verbonden partijen

Onderdeel van het portfolio van de gemeenten is de samenwerking via verbonden partijen. Per beleidsterrein moeten de volgende zaken worden uitgewerkt:

- Een meer gedetailleerde analyse welke concrete taken de gemeenten Heerhugowaard resp. Langedijk hebben uitbesteed aan verbonden partijen (incl. eventuele plus-taken), deze onderling te vergelijken en na te gaan of het wenselijk is om in de organisatie daarvan wijziging aan te brengen (allebei uitbesteden, allebei intern organiseren of de status quo (vooralsnog) behouden). In dit laatste geval is het noodzakelijk om geoormerkte capaciteit in de ambtelijke fusieorganisatie (ten behoeve van één van de gemeenten) te organiseren.<sup>1</sup> Dit heeft bovendien consequenties voor de financiële verdeelsleutel.
- Dienstverleningsovereenkomsten van de gezamenlijke verbonden partijen onderling vergelijken en nagaan of het zinvol is om (eventuele) verschillen gelijk te trekken en/of de dienstverlenings-overeenkomsten aan te scherpen. Dit biedt de mogelijkheid om eenduidigheid van sturing, informatievoorziening en verantwoording te bewerkstelligen. Het is daarnaast van belang om de cycli van alle verbonden partijen dusdanig vorm te geven dat deze aansluiten bij de cyclus van de ambtelijke fusieorganisatie en de deelnemende (individuele) gemeenten.

---

<sup>1</sup> Voor de gemeente die uitbesteedt, dient een accounthouder aangewezen te worden; de gemeente die *niet* uitbesteedt, dient de taken – en voor de uitvoering benodigde capaciteit – binnen de ambtelijke fusieorganisatie te realiseren.

- De analyse van ‘verbonden partijen’ nader uitgebreid met andere belangrijke sturingsrelaties (met name subsidies), zoals theater, bibliotheek, etc.

Rapportage bedrijfsplan Wij zullen onderzoeken waar de belangrijkste verschillen zitten tussen een ambtelijke fusie en een herindeling wat betreft verbonden partijen. In hoeverre wordt bij een ambtelijke fusie op een andere wijze omgegaan met de verbonden partijen ten opzichte van een herindeling? En zitten er verschillen tussen de benodigde formatie voor regie- en contractmanagement?

#### 2.6.4 Procesplan

Wij stellen voor om op de belangrijkste productgroepen, ‘sociaal’ en ‘fysiek’, uit te werken hoe de hoofdprocessen in de beide gemeenten nu werken en – vooral- hoe deze processen in de nieuwe organisatie kunnen worden georganiseerd. Het is raadzaam om dit minimaal ook te doen met de onderwerpen Publiekszaken en Veiligheid.

In de eerste stap worden de hoofdprocessen van beide gemeenten in kaart gebracht en met elkaar vergeleken. Daarbij wordt met name gekeken naar zaken als:

- Bestuurscontacten
- Beleidsontwikkeling
- Uitvoeringsbeleid: vertaling van beleid naar uitvoering.
- Inkoop: hoe is een eventueel inkoopproces (sociaal domein!) georganiseerd met als stappen wijze van inkoop (aanbesteding, open toelating etc.), contracteren, monitoring
- Toegang / intake: wijze waarop de toegang of intake is geregeld: waar meldt de inwoner zich, wie beslist, hoe komen eventuele beschikkingen tot stand?
- Uitvoeren: welke uitvoeringstaken liggen bij de gemeente zelf en hoe ziet dat proces eruit?
- Betalen: hoe de betaling van de ingekochte diensten eruit?
- Monitoring- en verantwoordingsystemen
- Ontwikkelen en leren

De hoofdprocessen worden afzonderlijk in kaart gebracht voor de gemeente Heerhugowaard en voor de gemeente Langedijk. Vervolgens worden de verschillen in kaart gebracht en geanalyseerd.

Daarna vindt een gezamenlijke bijeenkomst – per domein - plaats met medewerkers van beide gemeenten en Berenschot om in te gaan op de verschillen in processen en te bespreken hoe het gezamenlijke nieuwe proces er op hoofdlijnen uit moet zien. Dit leidt tot:

- Inzicht in verschillen in huidige hoofdprocessen.
- Voorstel voor één gezamenlijk hoofdproces op de grootste onderwerpen. Hierbij wordt tevens geanalyseerd in welke mate er onderscheid zit tussen een ambtelijke fusieorganisatie en een herindeling. Dit betreft de verschillen qua mate van harmonisatie en standaardisatie en de voordelen die hieruit gehaald kunnen worden.
- Input voor de organisatie-inrichting, huisvesting. Ook hierbij analyseren wij in hoeverre er verschillen zijn tussen een ambtelijke fusieorganisatie en een herindeling.

Voor de sessies en analyse zet Berenschot adviseurs in die zijn gespecialiseerd op het betreffende vakgebied.

## 2.7 Bedrijfsvoering

Bij bedrijfsvoering (ondersteunende functies) gaat het om de volgende besturende en ondersteunende processen, die reeds in de organisatieprincipes worden genoemd:

- HRM
- Informatisering en Automatisering



- Informatieveiligheid en privacy
- Bestuurlijke/Juridische zaken
- Facilitaire zaken en inkoop
- Planning en control
- Administratie
- Communicatie en
- Bestuurssecretariaat.

Deze diensten worden in de nieuwe organisatie op één manier uitgevoerd, gebruik makend van dezelfde systemen en kwaliteitsstandaarden. Voor wat betreft ICT en Huisvesting wordt input geleverd vanuit de lopende trajecten; zie ook de twee paragrafen verderop in dit hoofdstuk.

### 2.7.1 Inhoudelijk resultaat

Rapportage bedrijfsplan Specifiek voor de vergelijking van de ambtelijke fusie met een herindeling zal onderzocht worden waar de belangrijkste verschillen zitten tussen beide varianten wat betreft de bedrijfsvoering. Op voorhand is aan te geven dat dit met name de volgende thema's betreft (met effect op de benodigde formatie):

- De P&C cyclus. Bij een ambtelijke fusieorganisatie worden drie begrotingen gehanteerd (één begroting voor elke gemeente en een derde begroting voor de ambtelijke fusieorganisatie zelf); voor een geherindeelde gemeente wordt één begroting gehanteerd.
- De (financieel) administratieve taken. De btw en de Vpb-plicht zorgt voor een extra administratieve last bij een ambtelijke fusieorganisatie. Verder kunnen zowel de ambtelijke fusieorganisatie als beide individuele gemeenten eigenstandig verplichtingen aangaan met derden, wat zorgt voor een druk op de financiële administratie van de ambtelijke fusieorganisatie. Tot slot wordt -mogelijk- bij een ambtelijke fusie een vorm van (uren)registratie opgezet om te kunnen komen tot een verrekening van de kosten tussen beide gemeenten.

### Vervolgstappen voor bedrijfsplan ambtelijke fusieorganisatie

In de vervolgstappen voor het bedrijfsplan voor de ambtelijke organisatie wordt het volgende opgenomen ten aanzien van het thema bedrijfsvoering:

- Algemene uitgangspunten
- Het dienstverleningsconcept van bedrijfsvoering richting het primair proces:
  - Het takenpakket per bedrijfsvoeringsproces.
  - De gelaagdheid in de dienstverlening (eerstelijns, tweedelijns, derdelijns etc.).
- Richtingen voor standaardisatie (per bedrijfsvoeringsproces)
- Een overzicht van de verschillen en knelpunten in huidige bedrijfsvoeringsprocessen en systemen.
- De gewenste mate van harmonisatie en standaardisatie van elk bedrijfsvoeringsproces en -systeem.
- Plateauplanning: welk proces en systeem wordt op welk moment geharmoniseerd/ gestandaardiseerd.
- De inrichting van de control functie.

Deze bovenstaande onderwerpen worden in hoofdlijnen geschetst in het bedrijfsplan en worden in de fase erna verder uitgewerkt.

### 2.7.2 Procesplan

Om beide genoemde inhoudelijke resultaten op te kunnen leveren (rapportage en vervolgstappen voor het bedrijfsplan) voorzien wij vier bijeenkomsten met een in te stellen werkgroep Bedrijfsvoering. Voor het inventariseren van de huidige procesuitvoering en systemen werken wij met vragenlijsten/ formats, die wij eerder

succesvol bij andere opdrachten hebben toegepast. Deze worden door de leden van de werkgroep ingevuld en vervolgens besproken.

Voor wat betreft ICT en Huisvesting functioneren reeds werkgroepen. Deze worden om input gevraagd voor dit gedeelte van het bedrijfsplan; zie ook verderop in dit hoofdstuk.

## 2.8 Personeel

Het bedrijfsplan heeft ook personele consequenties. Dit op basis van de principes die eerder werden vastgesteld, en in nauwe samenhang met de totstandkoming van het organisatie-ontwerp.

Voor wat betreft de rapportage en de vervolgstappen voor het bedrijfsplan is dit geen onderwerp wat nader onderzocht zal worden. Wij voorzien namelijk dat pas in de fase ná de totstandkoming van het hoofdontwerp voldoende gegevens worden gegenereerd om hier tot resultaten te komen. Immers, met het vaststellen van (nieuwe) functies en fte's is pas duidelijk hoe de nieuwe formatie er in detail uit ziet. Dan kan de kwalitatieve en kwantitatieve frictie in kaart worden gebracht en wordt concreet voor welke personele opgave beide gemeenten staan. Op basis daarvan kan een sociaal plan worden gemaakt en (uiteindelijk) de formele adviesaanvraag worden opgesteld.

Dit valt dus buiten de scope van het bedrijfsplan; deze staat ter informatie en achtergrond beschreven in bijlage 1. In overleg kunnen we reeds beginnen met voorbereidende en/of ondersteunende werkzaamheden op dit onderwerp, als onderdeel van dit bedrijfsplan.

Ook de begeleiding van het medezeggenschapstraject en het overleg met de vakbonden in het Georganiseerd Overleg valt buiten scope van deze offerte. Wij geven u in overweging om hiertoe een zogenoemde Bijzondere (ofwel: tijdelijke) OR en ook een Bijzonder Georganiseerd Overleg in te richten, samengesteld uit werknemersvertegenwoordigingen vanuit beide gemeenten. Dergelijke gemeenschappelijke overlegorganen zijn cruciaal om het overlegproces te stroomlijnen en de communicatie te optimaliseren. Ook het opstellen van een zogenoemde medezeggenschapsagenda (met een tijdlijn van de te verwachten mijlpalen en overlegpunten) kan hierbij behulpzaam zijn. Dit valt buiten de scope van het plan van aanpak en kunnen we in overleg oppakken.

## 2.9 ICT

### 2.9.1 Procesplan

De inrichting van één gezamenlijk ICT platform van de nieuwe organisatie is reeds onderwerp van een ingestelde werkgroep. Zaak is dat de werkgroep en haar activiteiten worden ingebed in de governance van de fusie, zodat een en ander in lijn met elkaar is.

#### Rapportage bedrijfsplan

De werkgroep ICT zal gevraagd worden om inzicht te geven in de verschillen tussen een ambtelijke fusie en een herindeling, inclusief de financiële consequenties van deze verschillen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan basisregistraties, archieven en standaardisatie van IT systemen.

### 2.10 Huisvesting

De wijze waarop de nieuwe organisatie zal worden gehuisvest, maakt onderdeel uit van het bedrijfsplan. In het haalbaarheidsonderzoek worden hier al richtinggevende uitspraken over gedaan.

### 2.10.1 Procesplan

De huisvesting van de nieuwe organisatie is reeds onderwerp van een ingestelde werkgroep Huisvesting. Dit omdat de gemeenten sowieso het plan hebben opgevat om de huisvesting van de meeste onderdelen te combineren in Heerhugowaard. Ook hier is het van belang dat de werkgroep en haar activiteiten worden ingebed in de governance van de fusie, zodat een en ander in lijn met elkaar is.

Rapportage bedrijfsplan Ofschoon dit bij een bestuurlijke fusie formeel aan de 'nieuwe' raad is, nemen we het volgende aan: we gaan ervan uit dat het bestuur (college, raad, griffie, ondersteuning) wordt gehuisvest op één locatie, te weten Heerhugowaard. Daarbij denken we dat geen verbouwing nodig is van de raadzaal om de grotere raad erin te kunnen onderbrengen (van 31 naar 37).

Verder gaan wij ervan uit dat de dienstverlening wel via dezelfde vier 'front-offices' zal gaan lopen als bij een ambtelijke fusie. Wij zien namelijk bij bestuurlijke fusies dat juist de publiekstaken (vooralsnog) worden gehandhaafd zoals in de situatie van vóór de herindeling.

Dit heeft gevolgen voor de huisvestingskosten. Deze zullen wij berekenen, mede met input van de werkgroep Huisvesting.

## 2.11 Financiën

### 2.11.1 Inleiding

Bij het thema Financiën gaat het om de financiële vertaling van de hiervoor genoemde elementen. Voor beide gemeenten wordt daartoe becijferd wat de kosten zijn in de huidige en in de nieuwe situatie, wat de structurele financiële consequenties zijn en wat de omvang is van de incidentele kosten die noodzakelijk zijn voor het realiseren van ambtelijke fusieorganisatie. Een specifiek thema is de kostenverdeelsleutel. Dit zijn onderwerpen die uitgewerkt worden voor de variant van ambtelijke fusie.

Als start van het traject van Financiën zal echter eerst gewerkt worden aan de rapportage bedrijfsplan voor de vergelijking ambtelijke fusie met herindeling.

Rapportage bedrijfsplan In de rapportage bedrijfsplan met de vergelijking van de ambtelijke fusie met herindeling nemen wij de volgende drie hoofdonderwerpen mee: (1) meerjarige vergelijking van de financiële positie, (2) de inkomsten en (3) de uitgaven.

In de eerste plaats maken wij een meerjarige vergelijking van de *financiële positie* van beide gemeenten op basis van de (wettelijk verplichte) kengetallen uit de begrotingen.<sup>2</sup> Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de exploitatie of de balans; deze kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van beide gemeenten.

Een tweede thema is de *impact op de inkomsten*, bestaande uit (2a) algemene uitkering en (2b) OZB opbrengsten.

Wij becijferen de impact op de incidentele (extra) en de structurele (lagere) uitkering uit het gemeentefonds bij een herindeling. Vaak wordt hiervoor een herindelingscan bij de provincie aangevraagd, die deze berekening dan 'om niet' uitvoert. Echter, wij zien de politieke gevoeligheid hiervan in. Een dergelijke aanvraag kan zowel bij raden als de provincie zelf de indruk wekken dat hiermee een betekenisvolle eerste stap wordt gezet in plaats van

---

<sup>2</sup> Naar aanleiding van de vernieuwing in het BBV zijn alle gemeenten vanaf begrotingsjaar 2017 verplicht een tabel met financiële kengetallen op te nemen in de begroting en de jaarstukken. Deze cijfers geven een globaal inzicht in de verwachte financiële ontwikkelingen van de gemeente. Ook moet er in de begroting een toelichting worden gegeven op de onderlinge verhouding tussen deze kengetallen en wat dat betekent voor de financiële positie van de gemeente.

(alleen) een onderzoek. Wij hebben goede ervaringen met een gespecialiseerd bureau dat in een vergelijkbare opdracht voor ons de herindelingsscan heeft uitgevoerd.

Mogelijk worden er overigens vanuit de provincie ook budgetten ter beschikking gesteld bij een herindeling.

Daarnaast maken wij een analyse van de effecten van harmonisatie van de OZB tarieven op de belastingopbrengst van Langedijk respectievelijk Heerhugowaard. Deze analyse is relevant voor de herindelingsvariant; bij deze variant zullen immers de OZB tarieven geharmoniseerd moeten worden. Het voorstel is om het effect op de huidige belastingopbrengst van beide gemeenten te berekenen voor de volgende vier situaties:

1. De maximale tarieven;
2. De minimale tarieven;
3. De gemiddelde tarieven;
4. De tarieven van de andere gemeente.

Een derde thema is de impact op de *uitgaven* van een ambtelijke fusie versus herindeling. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen (3a) structurele kosten en (3b) incidentele kosten (transitiekosten) om de samenwerking tot stand te brengen. Voor wat betreft de financiële consequenties van ambtelijke fusie putten wij uit de resultaten van het haalbaarheidsonderzoek. De conclusie van het haalbaarheidsonderzoek was dat de ambtelijke samenwerking per saldo tot een toename van de structurele kosten leidt van circa € 150.000 (2 fte); de incidentele kosten om de fusieorganisatie tot stand te brengen waren becijferd op €3,85 mln. Deze cijfers worden afgezet ten opzichte van de financiële effecten van een herindeling.

Bij de vergelijking kijken wij wat betreft de structurele kosten met name naar:

- De impact op de benodigde formatie en bezoldiging. Op voorhand gaat het dan vooral om (voor zover in deze fase te becijferen):
  - De impact van één bestuur versus twee besturen met een ambtelijke organisatie. Wat betekent dit voor de bestuurlijke organisatie en de ambtelijke organisatie? Zie paragraaf 2.5.
  - De benodigde formatie voor het fysiek en het sociaal domein, veiligheid en publieksdienstverlening in relatie tot de mate van harmonisatie en standaardisatie van processen. Zie paragraaf 2.6.
  - De benodigde formatie voor regie- en contractmanagement op verbonden partijen. Zie paragraaf 2.6.
  - De benodigde formatie voor bedrijfsvoering. Het gaat dan met name om de P&C cyclus en de financieel administratieve processen. Zie paragraaf 2.6.
- De (mogelijke) impact op de kosten van ICT en huisvesting. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de input van de beide werkgroepen. Zie de paragrafen 2.8 en 2.9.
- De fiscale gevolgen en rentetarieven BNG. De impact ten aanzien van deze thema's worden op hoofdlijnen onderzocht, waarbij wordt voortgebouwd op het haalbaarheidsonderzoek.

Wat betreft de incidentele kosten kijken wij met name naar:

- De impact op de projectbegroting (aanloopkosten).
- De mogelijke kosten voor uittreding uit één of meer verbonden partijen. Zie paragraaf 2.4.
- De incidentele kosten bij herindeling van wachtgelden en afvloeiingsregelingen van bestuur, griffie en gemeentesecretaris (voor zover in deze fase te berekenen). Zie ook paragraaf 2.5.

Een vraagstuk hierbij is dat beide gemeenten plannen hebben om hun organisatie 'op te plussen'. Dit mede door de uitkomsten van het eerdere benchmark onderzoek dat beide ambtelijke organisaties op onderdelen 'krap in het jasje' zitten. Een vraag die we moeten meenemen hoe deze 'opplussing' wordt meegenomen bij de vergelijking van een ambtelijke fusie met een herindeling.

Overigens kan de conclusie voor één of meer van de hiervoor genoemde onderzoekspunten zijn dat er in deze fase alleen op een hoog aggregatieniveau informatie beschikbaar is voor een goede financiële inschatting. Indien dit het geval is, zullen wij dit aangeven in de rapportage bedrijfsplan.

### **2.11.2 Financiële consequenties van de ambtelijke fusie**

We brengen voor elke gemeente de financiële consequenties van de ambtelijke fusieorganisatie via de volgende vier stappen in beeld:

#### **1. Berekenen van de structurele kosten in de huidige situatie**

Met behulp van een vragenlijst vragen we voor elke organisatie uit wat de huidige kosten zijn en wat de huidige inzet van formatie is. Tevens brengt de vragenlijst (contractuele) verplichtingen, zodat geanalyseerd kan worden in hoeverre deze omgezet/ingevlochten/beëindigd dienen te worden (samen met werkgroep Bestuurlijk-juridisch). Hierbij inventariseren we tevens in welke mate al wordt samengewerkt en op welke wijze en wat hiervan de kosten zijn. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de gegevens van het benchmark onderzoek waar beide gemeenten eerder aan hebben deelgenomen.

Een vraagstuk bij de inventarisatie van de huidige kosten is dat beide gemeenten plannen hebben om hun organisatie 'op te plussen'. Dit mede door de uitkomsten van het eerdere benchmark onderzoek dat beide ambtelijke organisaties op onderdelen 'krap in het jasje' zitten. Een vraag die we moeten meenemen is hoe dit gegeven wordt verwerkt in de becijfering van de huidige kosten.

#### **2. Bepalen (inschatten) van de structurele kosten in de nieuwe situatie en bepalen kostenverdeling**

Bij de structurele kosten in de nieuwe situatie gaat het om de begroting van de ambtelijke fusieorganisatie.

De belangrijkste kostenpost is de benodigde formatie. Op basis van de resultaten van fase 1 komen wij tot een (globale) inschatting van de benodigde formatie voor de ambtelijke fusieorganisatie.

Via de kostenverdeelsleutel worden de kosten van de nieuwe situatie c.q. de ambtelijke fusieorganisatie over beide gemeenten verdeeld. Hierdoor kan vervolgens het structurele financiële effect (besparing of tekort) per individuele gemeente berekend worden. Zo nodig zullen wij in de opdracht –op hoofdlijnen- verschillende kostenverdeelsleutels met elkaar vergelijken.

#### **3. Berekenen structurele financiële effect**

Als de huidige kosten en de kosten van de nieuwe situatie (bij samenwerking) bekend zijn kan het structurele financiële effect van de ambtelijke fusieorganisatie berekend worden; immers 'kosten huidige situatie' (stap 1) minus 'kosten nieuwe situatie' (stap 2) is gelijk aan 'het financiële effect van de verandering' (stap 3). Dit kan een besparing of een tekort zijn.

#### **4. Inschatting incidentele kosten**

In stap 4 komen we tot een globale inschatting van de incidentele kosten c.q. transitiekosten om de samenwerking tot stand te brengen, oftewel om van de huidige naar de nieuwe situatie te komen. Het betreft hier onder andere projectkosten/aanloopkosten en frictiekosten van personeel. Ook wat betreft de inschatting van de incidentele kosten bouwen wij voort op de resultaten van de eerste fase.

Het resultaat is dat u voor het collectief en voor elke gemeente afzonderlijk inzicht heeft in de financiële consequenties van de ambtelijke fusieorganisatie.

### **2.11.3 Procesplan**

Om beide op te leveren inhoudelijke resultaten (de rapportage bedrijfsplan en de vervolgstappen) op te kunnen opleveren voorzien wij vijf bijeenkomsten (van elk één dagdeel) met een in te stellen werkgroep Financiën.

## 3. Projectaanpak, planning en kosten

In dit hoofdstuk schetsen we de wijze waarop we de totstandkoming van het bedrijfsplan organiseren. Verder gaan we in op de planning en de kosten die aan onze kant met deze fase zijn gemoeid.

### 3.1 Projectorganisatie

Zoals we hierboven al aangaven, komt de fusie nu in een fase waarin de betrokkenheid van de organisaties groter wordt. Er wordt meer van de organisaties verwacht in termen van ontwikkeling van de nieuwe fusie-organisatie (gegevens, maar ook opinies hoe het in de toekomst goed zou kunnen worden georganiseerd). Ook gaat de fusie meer leven (tijdstip komt dichterbij; men gaat zich afvragen waar men terecht komt). Dat betekent dat de projectstructuur ook groter wordt, en dat de interne en externe communicatie belangrijker wordt.

#### 3.1.1 Stuurgroep, projectgroep en werkgroepen

In de vorige hoofdstukken hebben we reeds nader gespecificeerd welke werkgroepen dieper ingaan op bepaalde thema's die nu moeten worden uitgewerkt. Deze paragraaf gaat in op de samenhang in de projectorganisatie.

De projectorganisatie ziet er als volgt uit:

**Stuurgroep.** Er functioneert reeds een stuurgroep op bestuurlijk niveau. Deze stuurgroep komt nu elke drie weken bij elkaar. Dit is de bestuurlijk opdrachtgever. Berenschot woont deze vergaderingen bij en adviseert.

Onder de stuurgroep functioneert de **projectgroep** als ambtelijk opdrachtnemer. Deze bestaat uit de gemeentesecretarissen, directeur Regie & Ontwikkeling en Bedrijfsvoering van Heerhugowaard, afdelingsmanager Bestuurs- en Managementondersteuning van Langedijk, ondersteund door een secretaris. Zij zijn belast met het meedenken over en toetsen van de tussentijdse resultaten t.a.v. de verschillende onderdelen in het onderzoek. In fase 1 woont Berenschot deze projectgroep op onregelmatige basis bij; wij adviseren gezien de toenemende complexiteit en de centrale rol van deze projectgroep dat Berenschot hier permanent in zit. De projectgroep wordt door de Berenschot projectleider periodiek (formeel- en informeel) op de hoogte gehouden van de voortgang, geeft tussentijds gevraagd en ongevraagd richting, neemt waar nodig, tussentijdse besluiten en beslist uiteindelijk over de vraag of het resultaat aan de bestuurders kan worden voorgelegd. De projectgroep komt tweewekelijks bij elkaar.

De **werkgroepen**. In de werkgroepen worden de verschillende onderdelen van het bedrijfsplan besproken, uitgewerkt en (als concept t.b.v. de projectgroep) vastgelegd. De werkgroepen bestaan uit sleutelfiguren uit beide ambtelijke organisaties, zoals managers en teamleiders (eventueel geflankeerd door senioren, beleidsmedewerkers en financieel adviseurs). De werkgroepen zijn in belangrijke mate belast en verantwoordelijk voor de uitwerking van de hiervoor gepresenteerde thema's. Bij de eerste vergadering van de projectgroep stemmen wij met u af welke werkgroepen we gaan formeren en welke sleutelfiguren in de werkgroepen zullen deelnemen. Zelf zien wij de volgende werkgroepen voor ons:

- Bestuurlijk-juridisch
- Organisatieontwerp
- Dienstverlening en primaire processen, bestaande uit 4 subgroepen:
  - Sociaal
  - Fysiek
  - Publiekszaken
  - Veiligheid

- Bedrijfsvoering
- ICT (bestaand traject; de werkgroep gaat door en werkt in nauwe afstemming met werkgroep bedrijfsvoering)
- Personeel (volgt in volgende fase)
- Huisvesting (bestaand traject)
- Financiën

De werkgroepen kennen hun eigen ritme omdat voor sommige onderdelen een intensiever pad geldt dan voor andere onderwerpen. Wij verwachten dat voor sommige werkgroepen meerdere bijeenkomsten (maximaal vier) nodig zijn en bij andere werkgroepen met één of twee bijeenkomsten kan worden volstaan; zie hiervoor het procesplan per onderwerp.

De resultaten van de werkgroepen 'landen' in de projectgroep.

### 3.2 Planning

We starten het project met een startbijeenkomst met de stuurgroep op 3 oktober. Via de projectgroep van 9 oktober wordt uiteindelijk het plan van aanpak in de stuurgroep van 16 oktober vastgesteld.

De 6 sporen (bestuurlijk-juridisch, organisatieontwerp, dienstverlening, bedrijfsvoering, financiën en bedrijfsplan bestuurlijke fusie) gaan parallel te werk. In de projectgroep en de stuurgroep wordt tweewekelijks gerapporteerd over de voortgang.

Rapportage bedrijfsplan: de rapportage ligt medio december ter besluitvorming in de raden. Het is zeer belangrijk dat de raden de ruimte wordt gegeven over het concept, om zodoende echt een goede afweging te maken. Het raadsforum van Langedijk kan dan ook niet worden overgeslagen.

Terugrekenend betekent dit dat de rapportage op of rond **15 november** bij de colleges moet worden aangeleverd. Dicht daarvoor plannen we de projectgroep en de stuurgroep om maximale tijd te hebben om de content van de rapportage bedrijfsplan te genereren.

#### Vervolgstappen

Via de projectgroep van 8 januari wordt in de stuurgroep van 15 januari het eerste concept gepresenteerd. Daarna volgt een traject van aanpassing en aanscherping. De vervolgstappen van de bedrijfsplannen worden op **15 februari 2019** opgeleverd.



### 3.3 Kosten

Activiteit	Kosten
<b>Bedrijfsplan Ambtelijke fusie / Verkenning bestuurlijke fusie (tussenrapportage)</b>	
<b>Visie op de fusie / eigenstandige onderwerpen</b>	<b>€ 6.063</b>
Documentonderzoek	€ 1.525
Interviews colleges, sleutelfiguren gemeenten, provincie, 2 buurgemeenten (max. 7 interviews)	€ 4.538
<b>Bestuurlijk-Juridisch</b>	<b>€ 18.000</b>
4x werkgroepsessie over governance en rechtsvorm	€ 4.400
2x werkgroepsessie over randvoorwaarden	€ 2.200
2x werkgroepsessie over (lopende) contractuele verplichtingen (NB: samen met werkgroep Financiën)	€ 2.200
1x werkgroepsessie over sturing verbonden partijen (ook t.b.v. tussenrapportage)	€ 2.200
Schrijven hoofdlijnen GR + DVO; nadere uitwerking randvoorwaarden; overzicht (lopende) contractuele verplichtingen	€ 7.000
<b>Organisatieontwerp</b>	<b>€ 32.800</b>
Visie & Strategie: analyse t.b.v. organisatieontwerp	€ 725
Bouwstenen: waardeketen en inrichtingsdimensies	€ 2.250
Ontwerpcriteria	€ 2.250
4x werkgroepsessie over kaders en doelstellingen	€ 5.769
Ontwerpopties naar organisatieconcept	€ 2.250
Hoofdontwerp	€ 2.250
Coördinatiemechanismen	€ 2.250
3x werkgroepsessie t.b.v. hoofdontwerp	€ 4.644
2x werksessie met gezamenlijk MT	€ 2.175
Consolideren & rapportage	€ 8.238
<b>Dienstverlening</b>	<b>€ 23.800</b>
Primaire processen: sessie & analyse Sociaal domein	€ 5.950
Primaire processen: sessie & analyse Fysiek	€ 5.950
Primaire processen: sessie & analyse Publiekszaken	€ 5.950
Primaire processen: sessie & analyse Veiligheid	€ 5.950
<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>€ 14.681</b>
Inventariseren procesuitvoering en systemen	€ 3.263
4x werkgroepsessie over inventarisatie, standaardisatie en planning	€ 2.900
Documentstudie, analyse, rapportage	€ 7.794
Huisvesting	€ 725
<b>Financiën</b>	<b>€ 35.950</b>
Vergelijking financiële positie beide gemeenten	€ 1.450
Financiële inkomsten (NB: door Frontin Pauw)	€ 8.725
Impact op OZB opbrengsten	€ 1.450
Impact formatie en bezoldiging	€ 2.900
Impact ICT en huisvesting	€ 1.450
Consequenties verbonden partijen	€ 3.300
Inventarisatie huidige structurele kosten o.b.v. vragenlijst en validatiesessie	€ 5.075
Bepalen structurele kosten in nieuwe situatie en bepalen kostenverdeling	€ 5.075
Bereken structureel financiële effect	€ 5.075
Inschatting incidentele kosten	€ 1.450
<b>Rapporteren</b>	<b>€ 10.250</b>
Rapporteren rapportage bedrijfsplan en vervolgstappen voor bedrijfsplan	€ 10.250
<b>Project coördinatie</b>	<b>€ 18.138</b>
Project coördinatie, voorbereiden en adviseren projectgroep- en stuurgroepbijeenkomsten	€ 18.138
<b>TOTAAL</b>	<b>€ 159.681</b>