

Berenschot

**Businesscase samenvoeging
ambtelijke apparaten gemeenten
Oudewater en Woerden**

**Hein Vloet
Frederik van Dalfsen
Arno van Kempen**

30 september 2013

Managementsamenvatting

De gemeenten Oudewater (9.886 inwoners) en Woerden (50.504 inwoners; samen dus 60.390 inwoners) hebben besloten hun ambtelijke apparaten samen te voegen door het ambtelijk apparaat van de gemeente Oudewater (54 fte) op te laten gaan in het ambtelijk apparaat van Woerden (336 fte). In dit kader is aan Berenschot gevraagd een businesscase op te stellen, waarin in ieder geval antwoord wordt gegeven op de volgende twee vragen:

1. Breng in beeld wat nodig is om de integratie van de ambtelijke organisatie van Oudewater in de organisatie van Woerden te kunnen effectueren. Dit in kwantitatieve en kwalitatieve zin, voor zowel de korte als de lange termijn;
2. Benoem de voordelen van de samenvoeging van de ambtelijke organisatie van Oudewater en Woerden, in kwantitatieve en kwalitatieve zin, voor zowel de korte als de lange termijn.

De businesscase is opgesteld voor de gemeenteraden en maakt inzichtelijk wat, op hoofdlijnen, de te verwachten effecten zijn van de ambtelijke samenvoeging. De effecten worden beschreven in termen van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten op de terreinen personeel, producten en ICT. Daarbij vraagt men aandacht voor de korte termijn (incidentele effecten) en de lange termijn (structurele effecten).

Uitgangspunten

De belangrijkste uitgangspunten voor deze businesscase zijn:

- De Woerdense situatie qua bedrijfsvoering en organisatie is het uitgangspunt, de organisatie van Oudewater gaat daarin op
- De gemeente Woerden is volledig juridische eigenaar van de nieuw te vormen ambtelijke organisatie, die voor twee zelfstandige gemeenten ambtelijke diensten verricht
- Er is geen sprake van taakstellingen die zijn meegenomen in de businesscase, we gaan uit van de huidige omvang van de organisaties
- Er wordt uitgegaan van gelijkblijvende productportfolio's waarbij bedrijfsvoeringsprocessen gaandeweg geharmoniseerd worden
- Oudewater blijft beschikken over een griffier en een gemeentesecretaris (wettelijke eis)
- Er wordt uitgegaan van harmonisatie van ICT-techniek door de volledige integratie van Oudewaterse ICT in de Woerdense ICT. Over het applicatielandschap moeten nog keuzes worden gemaakt
- Toekomstige, nog niet te kwantificeren, ontwikkelingen in termen van producten (bijv. door de decentralisaties) of personeel (wederom door bijv. de decentralisaties) of op het vlak van ICT (door bijv. verder gedigitaliseerde dienstverlening) zijn in de businesscase niet meegenomen;
- Beide stadskantoren blijven in gebruik door ambtenaren;
- Functies die dicht tegen beide colleges aan functioneren worden dicht bij de colleges georganiseerd;

- De gemeenteraad van Oudewater en die van Woerden dienen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uit te kunnen voeren;
- Burger- en bestuursnabijheid.

Inhoudelijk beeld

Beide gemeenten streven grotendeels dezelfde doelstellingen na en delen de landschappelijke en regionale context. De agenda's en concrete producten voor de komende jaren worden grotendeels gedomineerd door wettelijke taken en majeure opgaven zoals de drie decentralisaties. Deze drukken een zware stempel op de ambities (zowel beleidsmatig als qua uitvoering). Beide gemeenten zijn zich er expliciet van bewust dat ze deze uitdagingen niet alleen aankunnen. Ook qua overige sociaal/maatschappelijke beleidsvoornemens delen beide gemeenten in belangrijke mate dezelfde agenda.

Kwaliteit

In termen van kwaliteit is er een verbetering te verwachten door het samenvoegen van beide ambtelijke organisaties. Dit effect zal niet direct op de eerste dag na samenvoeging merkbaar zijn. Met name op de wat langere termijn (na 1 tot 2 jaar) zal de kwaliteitsverbetering zichtbaar worden. Deze verbetering is voor het niveau van de producten het gevolg van harmonisatie van processen, kruisbestuiving en optimalisatie door kennisuitwisseling. Door de grotere schaal kan het kwaliteitsniveau van het eigen personeel verhoogd worden (door bijv. opleiding en kruisbestuiving) en kan kwalitatief hoogwaardiger personeel geworven worden. Ook op het gebied van ICT kan een kwaliteitsimpuls verwacht worden als gevolg van de samenvoeging. Dit is het gevolg van meer schaalvoordelen, meer specialistische kennis en versnelling van de vernieuwing. De kwaliteitsverbeteringen op de vlakken producten en personeel zal voor Oudewater sterker zijn dan voor Woerden. Dat neemt niet weg dat ook Woerden zal profiteren van de samenvoeging en een verhoging van de kwaliteit kan verwachten. De verwachte kwaliteitsimpuls op ICT zal in toekomstige ontwikkelingen voor beide gemeenten aan de orde zijn.

Voor het bestuur van de gemeente Oudewater zal er wel een ander merkbaar effect zijn: het ambtelijk apparaat komt iets meer op afstand te staan. Dit zal mogelijk effecten hebben op de toegankelijkheid van het apparaat voor het bestuur; hier dient derhalve in de ambtelijke ondersteuning van het bestuur aandacht voor te zijn. Burgers zullen hier, uitgaande van de randvoorwaarden en het blijven behouden van een klantcontactcentrum in Oudewater, nauwelijks iets van merken.

Kwetsbaarheid

In termen van kwetsbaarheid is de nodige verbetering te verwachten door samenvoeging van beide ambtelijke apparaten. Dit is al op korte termijn te verwachten voor personele kwetsbaarheid aangezien onderlinge vervangbaarheid en meer robuustere bezetting van functies een direct gevolg

zijn van de samenvoeging. Met name voor de gemeente Oudewater zijn deze verbeteringen aan de orde. De voordelen voor Woerden zitten met name in een afname van de personele kwetsbaarheid rondom ICT en de afname van kwetsbaarheid in ICT-systemen en functionaliteit. Daarnaast zal Woerden ook op onderdelen profiteren van schaalvergroting en daardoor (nog) minder kwetsbaar worden.

Kosten

De structurele besparing als gevolg van een ambtelijke samenwerking tussen Oudewater en Woerden blijft relatief beperkt tot € 135.000,- per jaar (prijspeil 2013) op het gebied van ICT. Op de componenten personeel en huisvesting zijn geen substantiële besparingen te verwachten; verhuizingskosten zijn wel te verwachten en zijn opgenomen in de projectkosten. Op het gebied van ICT wordt een bedrag van € 275.000,- incidentele kosten geraamd. De projectkosten worden geschat op € 250.000,-. Daarnaast zijn er personele frictiekosten te verwachten van € 230.000,- aan verminderde productenopbrengst. Dit leidt tot een geraamde terugverdientijd van € 755.000,- / € 135.000,- = 5,5 jaar. Daarbij moet worden opgemerkt dat er bij deze terugverdientijd geen rekening is gehouden met extra bijdragen ter dekking van de kosten, dan wel via prioriteitstelling van te leveren producten.

Conclusie

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de te verwachten effecten en voordelen voor zowel Oudewater als Woerden hoofdzakelijk liggen op de terreinen 'kwaliteit' en 'kwetsbaarheid'. Er kan een kwaliteitsimpuls verwacht worden voor het niveau van de producten, het personeel en de ICT. Dit hangt nauw samen met een afname van kwetsbaarheid voor producten/personeel en voor ICT. Ook kan geconcludeerd worden dat de effecten in termen van kosten pas op de langere termijn voordeel op zullen leveren. Ook wordt duidelijk dat op de langere termijn geen substantiële financiële voordelen ingeboekt kunnen worden. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van het feit dat beide gemeenten qua personele bezetting al relatief bescheiden georganiseerd zijn. De belangrijkste kosteneffecten komen voort uit een te verwachten besparing op ICT van € 135.000,- op jaarbasis (niet op personeel maar op hardware/software). De totale benodigde investering van € 755.000,- (waarvan € 230.000,- gefinancierd wordt vanuit de totale loonsom van beide organisaties en € 525.000,- extra investeringen betreft) zal in 5,5 jaar terugverdiend worden.

Het is onze conclusie dat de winstpunten van de voorgenomen ambtelijke samenvoeging vooral in de kwaliteitsverbetering en in het verminderen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie liggen. Indien er louter financiële motieven aan de ambtelijke samenvoeging ten grondslag zouden liggen, is de samenvoeging een minder aantrekkelijke optie. Door samen op te trekken zullen toekomstige taken wel goedkoper kunnen worden uitgevoerd, dan wanneer beide gemeenten ieder afzonderlijk deze zouden vormgeven (o.a. ICT). Dit zijn, met het oog op toekomstige ontwikkelingen in gemeenteland, substantiële voordelen bij een gelijkblijvend kostenniveau.

Businesscase samenvoeging ambtelijke apparaten gemeenten Oudewater en Woerden

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	7
2. Inhoudelijk beeld Oudewater en Woerden	8
2.1 Oudewater	8
2.2 Woerden	9
2.3 Reeds bestaande samenwerking	10
2.4 De ambities voor Oudewater en Woerden 2013/2014	13
3. Businesscase	16
3.1 Randvoorwaarden en Uitgangspunten	16
4. Kwaliteit	19
4.1 Producten	19
4.2 Personeel	19
4.3 ICT	20
4.4 Afstand van het ambtelijk apparaat tot het bestuur en de burger	20
4.5 Conclusie	21
5. Kwetsbaarheid	22
5.1 Personele kwetsbaarheid	22
5.2 Kwetsbaarheid ICT	25
5.3 Conclusie	26
6. Kosten	27
6.1 Algemeen beeld	27
6.2 Personele kosten	28
6.3 Kosten voor ICT	33
6.4 Kosten voor huisvesting	36
6.5 Projectkosten	36
6.6 Conclusie	38
7. Kostenverdeling	39

Berenschot

7.1	Uitgangspunten	39
7.2	Advies	40
8.	Conclusies	42
9.	Kritische Succes Factoren en Risico's	43
9.1	Kritische Succes Factoren	43
9.2	Risico's	44

1. Inleiding

Deze businesscase gaat over de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Oudewater (9.886 inwoners op 1-5-2013) en Woerden (50.504 inwoners op 1-5-2013). Deze twee gemeenten (samen 60.390 inwoners) hebben besloten hun ambtelijke apparaten samen te voegen door het ambtelijk apparaat van de gemeente Oudewater (54 fte) op te laten gaan in het ambtelijk apparaat van Woerden (336 fte). Er komt geen aparte juridische entiteit waarin de ambtelijke organisatie wordt ondergebracht. Juridisch eigenaarschap van de ambtelijke organisatie ligt volledig bij de gemeente Woerden; Woerden en Oudewater krijgen een grotere ambtelijke organisatie ter beschikking (390 fte i.p.v. respectievelijk 336 en 54 fte).

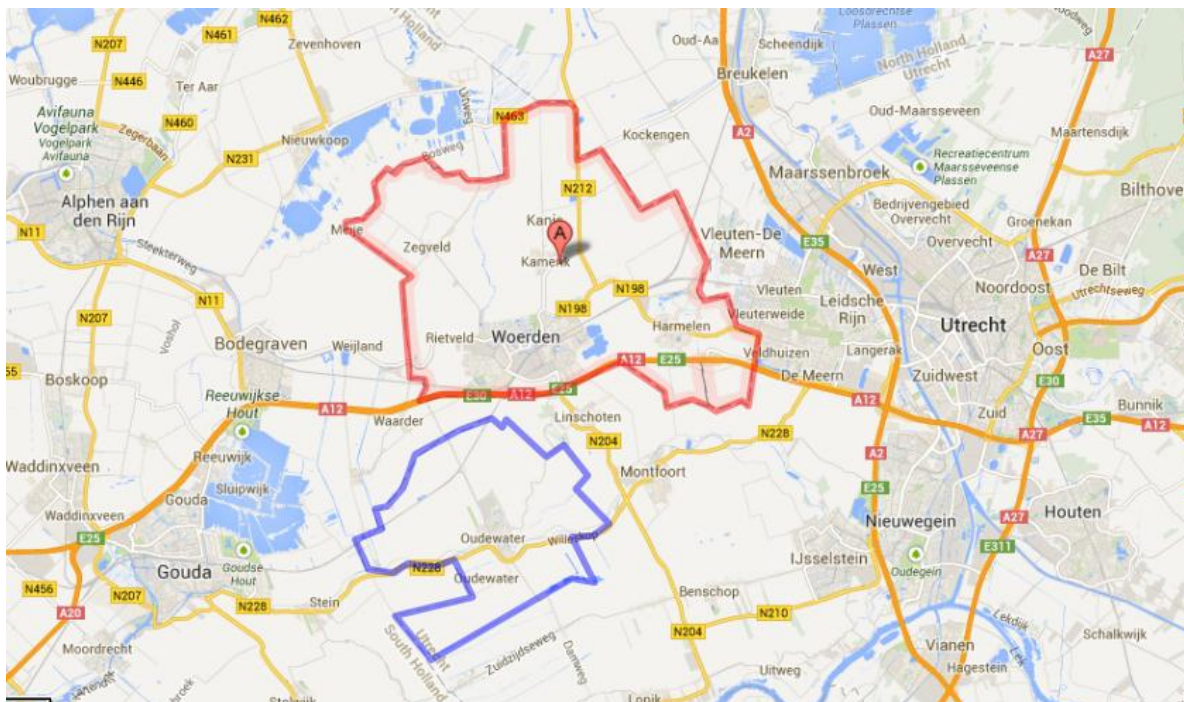
Beide gemeenten hebben hiertoe besloten op respectievelijk 30 januari 2012 (Woerden) en 15 maart 2012 (Oudewater). De twee gemeenten werken op dit moment al samen en doen dit sinds 1-1-2007 op het gebied van uitvoering van Werk en Inkomen. Sinds 1-7-2012 is het volledige sociale beleid overgedragen van Oudewater naar Woerden. Verregaande ambtelijke samenwerking is dus voor beide gemeenten niet onbekend. De gemeenten hebben besloten tot verdergaande samenwerking gezien de kwetsbaarheid van de huidige organisaties en met name ook de grote omvang van taken die op de gemeenten af zullen komen in komende jaren.

De businesscase wordt opgesteld voor de gemeenteraden en moet inzichtelijk maken wat, op hoofdlijnen, de te verwachten effecten zijn van de ambtelijke samenvoeging. De effecten worden gevraagd in termen van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten op de terreinen personeel, producten en ICT. Daarbij vraagt men aandacht voor de korte termijn (incidentele effecten) en de lange termijn (structurele effecten). Zicht op de effecten moet (verdere) besluitvorming in de raden mogelijk maken. Belangrijk aandachtspunt voor de stuurgroep ambtelijke samenwerking Oudewater Woerden is dat de samenvoeging zoveel mogelijk budgetneutraal zou moeten plaatsvinden. Deze businesscase verschaft inzicht in óf dit mogelijk is en wat eventuele budgettaire effecten zullen zijn.

Om de effecten in beeld te krijgen is allereerst een inhoudelijke analyse gedaan van waar beide gemeenten op dit moment staan, wat hun toekomstvisies zijn en welke producten beide gemeenten de komende jaren gepland hebben staan. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk 2. Daarna is gekeken naar de effecten in termen van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten. Deze worden inzichtelijk gemaakt voor de situatie in 2013 en zijn grotendeels gebaseerd op benchmark-onderzoeken die in Woerden in 2011 is uitgevoerd en in Oudewater in 2013. Daarbij wordt per aspect (kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten) in kaart gebracht wat relevante effecten zijn in termen van producten, personeel en ICT. Er is zowel naar zowel incidentele als structurele effecten gekeken. De beschrijvingen zijn een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve beelden. Hoofdstuk 3 schetst de uitgangspunten voor de businesscase. De te verwachten effecten worden achtereenvolgens behandeld in de hoofdstukken 4 t/m 7. Hoofdstuk 8 geeft de conclusies t.a.v. de te verwachten effecten. Hoofdstuk 9 staat stil bij de kritische succesfactoren voor en risico's van integratie van beide ambtelijke apparaten.

2. Inhoudelijk beeld Oudewater en Woerden

In dit hoofdstuk schetsen we het beleidsinhoudelijke beeld van Oudewater en Woerden. Eerst zetten we de ambities op hoofdlijnen uit, daarna zoomen we in op de voorgenomen producten van beide gemeenten en zetten deze ook naast elkaar. Ook zullen we hierbij kijken naar de toekomst en enkele majeure ontwikkelingen schetsen, die op gemeenteland afkomen – dus ook op Oudewater en Woerden. Na dit hoofdstuk is er een beeld van beide gemeenten waar de ambities liggen, hoe deze zich tot elkaar verhouden en vormt dit hoofdstuk ook een opmaat voor de feitelijke businesscase in de volgende hoofdstukken.



2.1 Oudewater

De gemeente

Oudewater is een gemeente met stadsrechten in het Groene Hart in de provincie Utrecht. Het ligt aan de monding van het riviertje de Lange Linschoten in de Hollandsche IJssel en heeft 9.886 inwoners (1 mei 2013, CBS). De gemeente kent vier kernen: Oudewater, Snelrewaard, Hekendorp en Papekop. De oppervlakte van Oudewater bedraagt 40,10 km². Zoals op de kaart hieronder is te zien, grenzen de twee gemeenten niet fysiek aan elkaar. De tussenliggende strook land valt onder de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk (links) en Montfoort (rechts).

De Toekomstvisie

Oudewater heeft in 2005 een structuurvisie en in 2010 een toekomstvisie 2022 opgesteld: 'Oudewater is zijn toekomst waard'. Hiermee geeft de gemeente aan dat ze zelfverzekerd is en vanuit een zelfstandige positie vorm wil geven aan haar toekomst. Haar toekomstperspectief ziet er als volgt uit:

Berenschot

Oudewater is een zelfstandige, bestuurskrachtige gemeente die op vele terreinen zelfvoorzienend is. Oudewater kent een aantrekkelijk historisch stadscentrum en een open groen landschap, waarin agrarische bedrijvigheid, extensieve recreatie en natuur hand in hand gaan. Oudewater heeft een prettig woon- en leefklimaat in de stad en in de dorpen Hekendorp en Papekop en heeft een voorzieningenniveau dat past bij de schaal van Oudewater¹.

Deze visie vertaalt zich in 6 speerpunten:

1. Een aantrekkelijk historisch stadscentrum;
2. Een open groen landschap;
3. Een prettig woon- en leefklimaat;
4. Een passend voorzieningenniveau;
5. Een duurzaam en ondernemend bedrijfsleven;
6. Een krachtig bestuur en een levendige politieke cultuur.

Oudewater is derhalve een mooi stadje, trots op haar verworvenheden en omgeving en wil vanuit een krachtige, zelfstandige positie de toekomst aan. Dat beeld uit de toekomstvisie wordt onderschreven door de eerder opgestelde structuurvisie. Op onderdelen zal dat echter niet lukken; daarvoor zijn de opgaven op onderdelen te groot. Daarin is Oudewater overigens niet uniek; geen gemeente in Nederland kan al haar taken nog alleen uitvoeren. Bovenstaande visie en speerpunten geven aan waar voor Oudewater de komende periode de grootste belangen liggen.

2.2 Woerden

Woerden is een stad en gemeente in het westen van de provincie Utrecht, in het oosten van het Groene Hart. De gemeente bestaat uit de kernen Woerden, Harmelen, Kamerik en Zegveld. De gemeente Woerden heeft 50.504 (1 mei 2013, CBS) inwoners en heeft een oppervlakte van 92,92 km². In Woerden zijn de 10 collegedoelstellingen de kapstok voor beleidsontwikkeling. Daarnaast beschikt ook Woerden over een toekomstvisie. Beide worden hieronder behandeld.

De collegedoelstellingen

Het huidige college hanteert 10 doelstellingen in de ontwikkelingen in Woerden. Dit zijn:

1. Iedereen doet mee
2. Een veilig Woerden
3. Een sterke lokale samenleving
4. Een duurzame economische structuur
5. Bouw- en wooncapaciteit binnen de contouren maximaal benut
6. Planmatig beheer openbare ruimte
7. Bereikbaarheid Woerden voor fiets en openbaar vervoer
8. Dienstverlening: servicenormen gerealiseerd

¹ Strategische visie Oudewater, 22 april 2010

9. Rendement uit gemeentelijk vastgoed
10. Een gezond huishoudboekje

De Toekomstvisie

Woerden heeft een Toekomstvisie Woerden 2022 opgesteld. Deze dateert van 15 april 2008. Daarnaast is ook de structuurvisie uit 2009, met een actualisatie in 2013, bepalend voor het (ruimtelijke) beleid van Woerden. In de Toekomstvisie staan de volgende elementen centraal:

- *Vervullen van een regionale economische centrumfunctie; die basis moet sterk blijven om uitdagingen op te kunnen pakken;*
- *Inzetten op goede woonmilieus die Woerdenaren bindt in de passie voor ruimtelijke kwaliteit (een historische binnenstad én het Groene Hart) en de manier van omgaan met elkaar (samenleven);*
- *Beter benutten van de recreatieve potentie van Woerden².*

Om deze elementen de komende jaren vorm te geven, zet de gemeente in op de volgende speerpunten:

1. Een goede huisvesting van bedrijven;
2. Een goed functionerend regiocentrum op economisch gebied;
3. Binnenstedelijk verdichten, compact bouwen, renoveren, herstructurering en omvormen van (bedrijven) terreinen naar woongebieden;
4. Versterking van de regionale onderwijspositie van Woerden en daarbij zoeken naar de koppeling tussen de lokale arbeidsmarkt en de daarbij passende opleidingen;
5. Inzetten op innovatieve vormen van openbaar vervoer voor woon-werkverkeer en stimuleren van het gebruik van de fiets;
6. Stimuleren van groene en blauwe recreatie en van sport;
7. Uitgaan van de vitaliteit van de kleine kernen; wat daar kan, hoeft niet 'centraal'.

Ook Woerden toont met bovenstaande visie en speerpunten aan dat ze een goed en helder beeld heeft op wat voor gemeente zij in de toekomst wil zijn en blijven. Een zelfstandige gemeente, met op een aantal terreinen (waaronder economie, onderwijs en toerisme) een regionale uitstraling en functie. Net als bij Oudewater bestaat er veel aandacht voor de positie van het bedrijfsleven en de invloed vanuit de burgers/wijken/kernen van de gemeente. Maar ook voor Woerden geldt dat een aantal taken, nu en in de toekomst, beter uitgevoerd zullen kunnen worden, als er over de gemeentegrenzen heen wordt samengewerkt.

2.3 Reeds bestaande samenwerking

2.3.1 Algemeen

De raden van Oudewater en Woerden hebben op respectievelijk 15 maart en 30 januari 2012 besloten toe te groeien naar één ambtelijke organisatie. Belangrijke overwegingen hierbij zijn de decentralisaties in het sociale domein en de ontwikkeling van regionale uitvoeringsdiensten en de daarbij behorende kwaliteitseisen. In het kader van de uitwerking van de in 2012 genomen raadsbesluiten, voortvloeiend uit

² Toekomstvisie Woerden 2022, 15 april 2008

het voornemen om toe te groeien naar één ambtelijke organisatie die voor beide gemeenten werkt, is vlak voor het zomerreces 2013 besloten, dat:

1. de dienstverlening door de gemeente Woerden aan de gemeente Oudewater vorm en inhoud wordt gegeven in een dienstverleningsovereenkomst;
2. het proces van het toegroeien naar één ambtelijke organisatie uiterlijk 1 januari 2015 moet zijn voltooid;
3. alvorens een finaal besluit te kunnen nemen zowel de gemeente Oudewater als Woerden inzicht willen hebben in de financiële gevolgen van de ambtelijke samenwerking in vorm van een businesscase en heeft de raad van Oudewater ook gevraagd om een concept dienstverleningsovereenkomst (DVO).

Beide gemeenten werken al langere tijd samen. Sinds 2007 onder andere op het gebied van de uitvoering van de WMO. Die samenwerking is in 2012 nog eens flink geïntensiveerd door de overdracht van het gehele sociale beleid van Oudewater aan Woerden. Deze reeds bestaande samenwerkingen hebben voor beide gemeenten inzichtelijk gemaakt dat beide ambtelijke apparaten een eigen organisatiecultuur hebben met eigen processen en procedures. Ook de relatie tussen bestuur en ambtenarij in beide gemeenten verschilt ten opzichte van elkaar. Deze culturele verschillen zullen een belangrijke plek moeten krijgen in het aanstaande fusietraject. Daarnaast kan Oudewater, door aan te sluiten bij Woerden de nadelen wegnemen, die verbonden zijn aan een kleine(re) organisatie, zoals de daaraan verbonden kwetsbaarheden en een mogelijke aanwezigheid van een ons-kent-ons-benadering.

2.3.2 Sociaal domein

Beide gemeenten hebben vergaande samenwerking(safspraken) gerealiseerd op het terrein van zorg en welzijn. Per 1-1-2007 werken beide gemeenten samen in de uitvoering van de WMO en uitvoering van Werk en Inkomenstaken. Dit doen beide gemeenten met meerdere omliggende gemeenten. Ook werken Woerden en Oudewater sinds 1-1-2013 samen met Montfoort, Ronde Venen en Stichtse Vecht in een regionaal bureau leerplicht. Vooruitlopend op het besluit tot ambtelijke fusie verzorgt de gemeente Woerden, met ingang van 1 juli 2012, de wettelijke taken in het sociale domein voor de gemeente Oudewater. In dit kader is 1,67 fte overgedragen aan de gemeente Woerden. Er zal, bij ambtelijke samenvoeging per 1-1-2015 in een nieuwe, integrale DVO ook aandacht moeten worden besteed aan de incorporatie van deze diensten.

Meer in brede zin zijn ook Oudewater en Woerden druk bezig met de implementatie van de drie transities in het sociaal domein. Het gaat hier dan om de uitvoering van de Participatiewet, de dagbegeleiding van de AWBZ naar de Wmo en de decentralisatie van de Jeugdzorg. Daarnaast benoemd Woerden nog een vierde decentralisatie: die van het passend onderwijs. Oudewater en Woerden werken binnen het sociale domein samen met de gemeenten Montfoort, De Ronde Venen en Stichtse Vecht. Daarnaast geven Oudewater en Woerden met de gemeenten Montfoort en Bodegraven-Reeuwijk vorm aan Het Nieuwe Werkbedrijf³. Woerden, Oudewater, Montfoort en Bodegraven-Reeuwijk zijn vanaf 1 januari 2014 gezamenlijk eigenaar en opdrachtgever van deze nieuwe organisatie. Het Nieuwe Werkbedrijf voert dan de gemeentelijke taken met betrekking tot werk en inkomen uit.

³ Voorheen de Sluis Groep

De transitie van de Jeugdzorg wordt vormgegeven op provinciaal niveau. De provincie Utrecht werkt samen met de 26 inliggende gemeenten via onder andere een gezamenlijke transitie- en transformatie-agenda aan de decentralisatie en implementatie van de Jeugdzorg binnen de gemeenten.

Op dit moment is nog niet aan te geven hoe groot de gevolgen van deze decentralisaties zijn voor het aantal fte, waarmee deze extra taken voor Oudewater en Woerden zullen moeten worden uitgevoerd.

2.3.3 Omgevingsdienst en Omgevingswet

Naast het sociale domein zijn er ook in het fysieke domein belangrijke ontwikkelingen gaande, die gevolgen hebben voor de taakuitvoering door gemeenten. Oudewater en Woerden werken samen op de taken monumenten en archeologie. De meest vergevorderde, majeure ontwikkeling binnen het ruimtelijk domein is die van de introductie van omgevingsdiensten op het gebied van de milieuwetgeving en – in voorkomende gevallen – de bouwwetgeving. De Omgevingsdienst Regio Utrecht voert milieutaken uit voor de gemeenten Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Montfoort, Oudewater, Renswoude, Rhenen, Stichtse Vecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vianen, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist. Het gaat hierbij om de vergunningverlening, het houden van toezicht en het zo nodig handhaven van de milieuwet- en regelgeving. Oudewater en Woerden zijn hier dus bij aangesloten; in 2013 draagt Oudewater € 320.000,- en Woerden € 1.100.000,- bij aan de milieudienst. Beide gemeenten hebben op dit moment het voornemen om zo min mogelijk bouw- en woningtoezichtstaken over te hevelen naar de milieudienst, straks omgevingsdienst. Dit geldt ook voor beleidsvoorbereidende taken op het gebied van milieu.

Een andere ontwikkeling in het fysieke domein is de totstandkoming van de Omgevingswet. Het omgevingsrecht moet eenvoudiger en beter worden. Minister Schultz (I&M) wil wetten, zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht en de Tracéwet, vervangen door een wet die de belangrijkste delen van het omgevingsrecht zowel procedureel als materieel omvat: de Omgevingswet. De nieuwe wet regelt met prioriteit:

- het versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein (advies commissie-Elverding)
- de integratie van plannen en toetsingskaders
- het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte
- het doelmatig uitvoeren van onderzoek

Niet minder dan 15 wetten worden straks geïntegreerd in de Omgevingswet en uit ten minste 25 wetten, waaronder de voor gemeenten heel belangrijke Woningwet, worden elementen overgenomen. Het doel is dat de Omgevingswet uiteindelijk alle gebiedsgerichte aspecten van de leefomgeving, inclusief de gebouwde omgeving en de kwaliteit van de fysieke omgeving, gaat omvatten. Dit moet niet alleen leiden tot een inhoudelijke integratie van planvormen en toetsingskaders, maar ook tot een stroomlijning en versnelling van besluitvormingsprocedures met meer flexibiliteit en maatwerk tot gevolg. Gezien het werkgebied van deze nieuwe wet (veel op gemeentelijk terrein) is het duidelijk dat ook deze ontwikkeling veel verandering voor gemeenten met zich mee gaat brengen. In welke mate dit zijn invloed gaat hebben op capaciteit en formatie van gemeentelijke apparaten, valt op dit moment nog niet aan te geven, maar ook op het gebied van ruimtelijke ordening is de ambitie om de beleidsuitvoerende taken zelf te blijven doen.

Het wetsvoorstel ligt op dit moment bij de Raad van State voor advies. De planning van het wetsvoorstel geeft aan dat het voorstel nog eind 2013 aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd, maar dat lijkt erg ambitieus. Ook hier geldt dat nog geen uitspraak kan worden gedaan over het extra aantal fte's, dat aan de uitvoering van deze nieuwe taken zal moeten worden verbonden.

2.4 De ambities voor Oudewater en Woerden 2013/2014

In de voorgaande paragrafen is op meer strategisch/abstract niveau beschreven wat voor soort gemeenten Oudewater en Woerden op dit moment zijn, wat zij willen zijn en blijven en hoe de strategische agenda's voor de komende jaren worden ingevuld. In deze paragraaf wordt 'afgedaald' naar het hier en nu van 2013 en 2014 en wordt op productniveau aangegeven wat de voornemens zijn. We hebben ons daarbij georiënteerd op de programmabegrotingen en toekomstvisies van beide gemeenten en aanvullende gesprekken met sleutelfiguren in beide organisaties. We staan hieronder eerst stil bij het grotere plaatje om vervolgens per beleidsterrein stil te staan bij de belangrijkste overeenkomsten en verschillen.

Een belangrijke kanttekening bij deze paragraaf is dat er een verschil bestaat in de mate van concreetheid van de documenten van Oudewater en die van Woerden. Dat maakt dat een directe vergelijking tussen beide gemeenten vanuit de programmabegrotingen een scheef beeld oplevert waar het om de concrete producten gaat. Dit wordt duidelijk zichtbaar wanneer de verschillende producten, zoals deze zijn genoemd in de programmabegroting, naast elkaar worden gezet. In algemene zin kunnen na bestudering van de programmabegrotingen en toekomstvisies, alsmede na ambtelijke gesprekken daarover, de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Beide gemeenten streven grotendeels dezelfde doelstellingen na en delen de landschappelijke en regionale context. De agenda's en concrete producten voor de komende jaren worden grotendeels gedomineerd door wettelijke taken en majeure opgaves zoals de drie decentralisaties. Deze drukken een zware stempel op de ambities (zowel beleidsmatig als qua uitvoering). Beide gemeenten zijn zich er expliciet van bewust dat ze deze uitdagingen niet alleen aankunnen. Ook qua overige sociaal/maatschappelijke beleidsvoornemens delen beide gemeenten in belangrijke mate dezelfde agenda.

In de hier volgende paragrafen staan wij per beleidsterrein vooral stil bij de verschillen tussen beide gemeenten. Deze betreffen hoofdzakelijk eigen ambities die specifiek voor de individuele gemeenten gelden. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit niet betekent dat de andere gemeente geen aandacht voor dit onderwerp heeft. De constatering is dat de andere gemeente dit in elk geval niet expliciet als doelstelling heeft benoemd.

1. Algemeen bestuur

Voor het thema Algemeen bestuur zijn geen gelijksoortige ambities benoemd. De dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen worden echter in beide gemeenten belangrijk geacht. Woerden concentreert zich vooral op dienstverleningsdoelstellingen, Oudewater richt zich op de ambtelijke samenvoeging met Woerden om de dienstverlening te verbeteren (dit komt in de doelstellingen van Woerden als zodanig niet voor) en het voorzieningenniveau in samenspraak met bewoners optimaliseren. Woerden is daarnaast druk doende om grip te houden op de diverse GR'en waarin ze participeert (GGD, VRU, ODRU, recreatieschap, welstandscommissie) en met name de financiële afdracht aan deze

organisaties betaalbaar te houden. Voor Oudewater speelt deze wens ook (onder andere bij Openbare Orde en Veiligheid).

2. Openbare orde en veiligheid

Het terugdringen van criminaliteit (en meer blauw op straat hangt daar mee samen) zijn doestellingen die beide gemeenten delen. Daarnaast richt Oudewater zich kritisch op de samenwerking in de VRU (en de financiële afdracht daaraan). Dit laatste punt speelt ook in Woerden maar wordt daar niet expliciet benoemd. Woerden heeft daarnaast meer gemeentelijk gerichte specifieke doelstellingen benoemd. Beide gemeenten hebben overigens geen last van grootstedelijke problematiek.

3. Verkeer, vervoer en waterstaat

De belangrijkste ambitie van Woerden op dit vlak zijn de ontwikkelingen rondom aansluiting van de randweg op de A12. Indirect is dit ook voor Oudewater van belang. Daarnaast hebben beide gemeenten een aantal praktische ontwikkelplannen in de planning. Woerden heeft de ambitie om in 2014 fietsstad van Nederland te worden en besteedt daar nu veel aandacht aan. Verder wil de gemeente nog een verbetering m.b.t. fietsen realiseren (toegang voor minder validen) en heeft verder een aantal grote infrastructurele plannen opgenomen. Tot slot hebben beide gemeenten de uitvoering van het wegenbeheerplan, het baggerplan en het herstellen van civiele kunstwerken als speerpunten voor de komende jaren.

4. Economische zaken

Woerden heeft veel ambities ten aanzien van het beleidsterrein economie. Oudewater heeft daarentegen geen expliciete ambities in de programmabegroting weergegeven. Wel wil Oudewater investeren in het ontwikkelen van bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen, maar deze ambities zijn in deze businesscase opgenomen onder het onderdeel ruimte. Woerden wil naast het stimuleren van de economie in de eigen gemeente ook vooral in de regio meer aansluiting realiseren. Een belangrijk initiatief hieromtrent is de regionale aanpak herstructurering bedrijventerreinen. Ook Oudewater heeft het regionale convenant in het kader van de regionale aanpak herstructurering bedrijventerreinen ondertekend.

5. Onderwijs

Woerden heeft veel specifieke ambities ten aanzien van onderwijs. Oudewater heeft deze op meer globaal niveau geformuleerd. Woerden spreekt over het gebruik maken van combinatiefunctionarissen op scholen op het gebied van sport, dit is niet het geval bij Oudewater. Daarnaast heeft Oudewater de ambitie om aan de ontwikkeling en uitvoering van een activiteitenprogramma te werken voor schoolgaande kinderen. Ook Woerden zet hier op in, zei het verspreid over diverse specifieke ambities (Lekker-fit programma's etc.). Woerden besteedt ook veel aandacht aan leerlingenvoer en de regionale partners. Ten slotte valt op dat Oudewater expliciet twee zaken in de programmabegroting heeft opgenomen op het gebied van onderwijshuisvesting, iets dat bij Woerden in de programmabegroting niet expliciet is genoemd. In Oudewater gaat het om het afronden van het proces met betrekking tot het realiseren van nieuwe huisvesting voor alle basisscholen onder andere in combinatie met een cultuurhuis en de renovatie van een Sporthal. Woerden voert echter wel degelijk haar onderwijshuisvestingsprogramma uit en is daarnaast bovendien bezig om de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van de schoolgebouwen te decentraliseren naar de schoolbesturen.

6. Cultuur en recreatie

Woerden en Oudewater hebben diverse praktische ambities die erg gemeente-specifiek zijn. Van belang is om te realiseren dat beide gemeenten onderdeel zijn van het groene hart. De ambitie van Oudewater t.a.v. het accommodatiebeleid speelt ook in Woerden. Een ambitie van Woerden is het opzetten van het project buurtsportcoaches onder volledige externen cofinanciering. Woerden zet in op het aanstellen van een combinatiefunctionaris cultuur; Oudewater geeft aan de combinatiefunctionaris breder in te willen zetten: enerzijds op het gebied van cultuur en anderzijds op het stimuleren van buitenschoolse sportactiviteiten voor de schoolgaande jeugd.

7. Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening

Woerden beschrijft veel ambities op het terrein sociale voorzieningen, ongetwijfeld ingegeven door de grote veranderingen die binnen dit domein spelen. Ook Oudewater heeft ambities ten aanzien van de WMO, jeugdzorg en de Participatiewet. Woerden benoemt specifieke ambities ten aanzien van het CJG, het sociaal Makelpunt (inmiddels WoerdenWijzer.nl) en de relatie burger-overheid (zelfredzaamheid). Oudewater wil inzetten op het intensiveren van de samenwerking met Woerden. Bij beide gemeenten staat een goede start van Het Nieuwe Werkbedrijf hoog op de prioriteitenlijst. Op het terrein sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening wordt al intensief door beide gemeenten samengewerkt, getweeën en ook in bredere kringen.

8. Volksgezondheid en milieu

Oudewater zet in op diverse ambities ten aanzien van milieu, vooral op het gebied van water. Daarnaast wil Oudewater een beleidsnota produceren t.a.v. gezondheidszorg. De ambities van Woerden op dit terrein zijn in de programmabegroting minder uitgebreid beschreven. In de programmabegroting worden de combinatiefunctionarissen (op scholen) die zich in moeten zetten voor de volksgezondheid, genoemd. De taken op het vlak van milieu zijn al enkele jaren ondergebracht bij de regionale milieudienst.

9. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Beide gemeenten laten forse ambities zien ten aanzien van het terrein 'wonen'. Zo wil Woerden met name de scheefstand (scheefwonen) in haar gemeente aanpassen. Daarnaast willen beide gemeenten de komende jaren een aantal bestemmingsplannen opstellen cq aanpassen/actualiseren, in Woerden vooral rondom nieuwbouwlocaties en/of ontwikkellocaties. Daarnaast hebben zowel Woerden als Oudewater de afgelopen jaren een behoorlijke inspanning gepleegd om alle bestemmingsplannen actueel te maken. Woerden wil daarnaast ook inzetten op voorlichting van burgers en het veranderen van de eigen procedures (werken via Gemeentelijk Waterbeheersingsplan). In Oudewater zijn en worden locatiebestemmingsplannen opgesteld om te voorzien in de autonome woningbehoefte.

10. Financiering en algemene dekkingsmiddelen

Beide gemeenten hebben de ambitie een duurzaam begrotingsevenwicht na te streven. Woerden heeft daarbij uitgebreider haar financieel programma benoemd en gaat in op diverse wijzigingen en projecten die in dat kader aangepakt gaan worden (strakke naleving richtlijnen, interne controle optimaliseren etc.).

3. Businesscase

De volgende hoofdstukken behandelen de daadwerkelijke businesscase. De businesscase wordt besproken op een drietal invalshoeken: Kwaliteit (van de gemeentelijke taken) in hoofdstuk 4, Kwetsbaarheid (van de uitvoering van de gemeentelijke taken) in hoofdstuk 5 en Kosten (structurele besparingen afgezet tegen de kosten) in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 behandelt de mogelijkheden voor kostenverrekening. Per invalshoek wordt aangegeven wat de verwachte effecten zijn voor beide gemeenten op drie terreinen: producten, personeel en ICT. De voordelen worden bepaald door de huidige situatie in beide gemeenten bij elkaar te voegen en te vergelijken met de huidige situatie in beide gemeenten afzonderlijk en met qua omvang vergelijkbare gemeenten in een referentiegroep.

Zowel Woerden als Oudewater hebben ervoor gekozen om ten behoeve van deze businesscase een nieuwe benchmark te laten uitvoeren. Voor de gemeente Oudewater geldt bovendien dat in deze nieuwe cijfers ook de meest recente, gerealiseerde taakstelling van 4,66 fte reductie op de organisatie verwerkt is. Voor Woerden geldt dat de taakstelling tot 2013 is verwerkt. De effecten van de recente reorganisatie van het management zijn niet verwerkt. Daarnaast zijn ook toekomstige ontwikkelingen niet meegenomen. Zo worden voor 2014 voor bijvoorbeeld de sociale dienst en het management substantiële wijzigingen verwacht als gevolg van het ontstaan van het nieuwe werkbedrijf.

3.1 Randvoorwaarden en Uitgangspunten

Hieronder wordt kort de gewenste situatie beschreven inclusief uitgangspunten voor de ambtelijke samenvoeging in zijn geheel en voor de afzonderlijke terreinen producten, personeel en ICT.

3.1.1 Ambtelijke samenvoeging

De raden van Oudewater en Woerden hebben besloten toe te groeien naar één gezamenlijke ambtelijke organisatie. Bestuurlijk blijven beide gemeenten geheel zelfstandig. Er wordt voor de samenwerking geen extra organisatie of rechtspersoon in het leven geroepen. Feitelijk is gekozen voor het beleggen van alle taken voor zowel Woerden als Oudewater bij de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden. Al het ambtelijk personeel van de gemeente Oudewater zal worden overgeplaatst naar de gemeente Woerden en komt daar in dienst. Strikt genomen is er dan ook niet sprake van een ambtelijke fusie, omdat de gemeente Oudewater geen 'eigenaar' meer is van de ambtelijke organisatie maar als 'klant' gaat fungeren. De levering van producten en de werking van het opdrachtgever-opdrachtnemerschap wordt met een dienstverleningsovereenkomst tussen beide gemeenten geregeld.

3.1.2 Producten

Uitgangspunt voor het inzichtelijk maken van de voor- of nadelen op het terrein van producten is dat de bestaande/huidige producten van de twee organisaties (bijv. uit de programmabegrotingen) geleverd blijven worden. Met andere woorden; de ambtelijke samenvoeging verandert vrijwel niets aan wát het ambtelijk apparaat moet leveren maar heeft vooral effect op hóé de organisatie dit doet. Daarbij wordt wel gezocht naar mogelijkheden om, binnen de kaders van dit uitgangspunt, processen en beleid te standaardiseren om daarmee efficiencyvoordelen te kunnen behalen, kwaliteit te verhogen en kwetsbaarheid te verminderen. Daarvan uitgaande wordt in dit hoofdstuk van de businesscase niet zozeer gekeken naar veranderingen in de te leveren producten (die blijven immers goeddeels gelijk), maar naar de taken en activiteiten die moeten worden uitgevoerd om deze producten (en diensten) te

leveren en de omvang van de formatie die daarvoor benodigd is. We kijken dus niet inhoudelijk naar de te leveren producten (hoeveel paspoorten, wat staat er in de cultuurnota, komt er wel een cultuurnota?) maar naar hoeveel activiteiten, taken en formatie voor beide gemeenten worden ingezet om alle producten op een bepaald beleidsterrein (bijv. x-tal fte's voor uitvoering werk en inkomen) in de huidige situatie te leveren. Op basis daarvan worden uitspraken gedaan over de voor- en nadelen van de ambtelijke samenvoeging.

3.1.3 Personeel

Uitgangspunt voor deze businesscase is te bezien hoeveel formatie de gezamenlijke ambtelijke organisatie, in vergelijking met andere gemeenten, nodig zou hebben voor een goede en efficiënte taakuitoefening. Daarbij is rekening gehouden met de (wettelijke) eis voor Oudewater om, als zelfstandige gemeente, wel een gemeentesecretaris en een griffier in dienst te houden. Tegelijkertijd zijn geen uitgangspunten gehanteerd over reductiepercentages of andere te verwachten maar tot op heden nog onbekende formatiewijzigingen (zoals bijvoorbeeld voor de decentralisaties, die naar verwachting een substantiële personeelstijging met zich mee zullen brengen).

3.1.4 ICT

Uitgangspunt op het gebied van ICT is om te komen tot

- één gezamenlijke infrastructuur/architectuur;
- één gezamenlijke ICT-beheerorganisatie;
- één gezamenlijk applicatielandschap (applicaties en functioneel beheer);
- één gezamenlijke informatiemanagement organisatie.

De huidige situatie in Woerden is daarbij het vertrekpunt geweest. Er is in de analyse geen rekening gehouden met toekomstige veranderingen op het vlak van ICT en dienstverlening voor gemeenten, omdat hierover geen concrete uitspraken te doen zijn. Dit betekent dat gekeken is naar de huidige situatie op het vlak van ICT in beide gemeenten en in kaart is gebracht wat een samenvoeging van deze situaties in termen van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten voor effect oplevert. Een ander uitgangspunt dat wij hanteren voor de business case is standaardisatie van techniek, uniformering van processen en harmonisatie van beleid. De Woerdense praktijk zal daarbij fungeren als 'leidraad'.

3.1.5 Belangrijkste uitgangspunten

De belangrijkste uitgangspunten voor deze businesscase zijn:

- De Woerdense situatie qua bedrijfsvoering en organisatie is het uitgangspunt, de organisatie van Oudewater gaat daarin op;
- De gemeente Woerden is volledig juridische eigenaar van de nieuw te vormen ambtelijke organisatie, die voor twee zelfstandige gemeenten ambtelijke diensten verricht;
- Er is geen sprake van taakstellingen die zijn meegenomen in de businesscase, we gaan uit van de huidige omvang van de organisaties;
- Er wordt uitgegaan van gelijkblijvende productportfolio's waarbij bedrijfsvoeringsprocessen gaandeweg geharmoniseerd worden;
- Oudewater blijft beschikken over een griffier en een gemeentesecretaris (wettelijke eis);

Berenschot

- Er wordt uitgegaan van harmonisatie van ICT-techniek door de volledige integratie van Oudewaterse ICT in de Woerdense ICT. Over het applicatielandschap moeten nog keuzes worden gemaakt;
- Toekomstige, nog niet te kwantificeren, ontwikkelingen in termen van producten (bijv. door de decentralisaties) of personeel (wederom door bijv. de decentralisaties) of op het vlak van ICT (door bijv. verder gedigitaliseerde dienstverlening) zijn in de businesscase niet meegenomen;
- Beide stadskantoren blijven in gebruik door ambtenaren;
- Functies die dicht tegen beide colleges aan functioneren worden dicht bij de colleges georganiseerd;
- De gemeenteraad van Oudewater en die van Woerden dienen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol even krachtig uit te kunnen voeren;
- Burger- en bestuursnabijheid.

4. Kwaliteit

In deze paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt in welke mate er voor- danwel nadelen zullen voortkomen uit de samenvoeging van de ambtelijke organisaties op de terreinen producten, personeel en ICT. Kwaliteit gaat over het niveau van de geleverde producten (zowel intern als extern). De vraag daarbij is altijd of de kwaliteit voldoende is om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Kwaliteit gaat hier dus over het niveau van de mensen in de organisatie, het niveau van de geleverde producten zoals nota's maar ook de dienstverlening en de ondersteunende processen en hardware op het gebied van ICT. Tot slot wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de effecten van samenvoeging op de (gepercipiëerde) afstand tussen burgers en het ambtelijk apparaat en bestuurders en het ambtelijk apparaat. De baten op het punt van kwaliteit zien er voor producten, personeel en ICT als volgt uit:

4.1 Producten

Voor het geheel van diensten en producten van beide gemeenten is de conclusie dat er qua ambitie en inhoudelijk programma voor een groot gedeelte overeenstemming bestaat tussen beide gemeenten, zoals ook al geconcludeerd in hoofdstuk 2. Dit geldt zowel voor inhoudelijke keuzes als voor het ambitieniveau. En beide gemeenten zijn ambitieus. In 2008 uitgevoerde Bestuurskrachtonderzoeken toonden al aan dat beide organisaties zelfstandig onvoldoende bestuurskracht hebben om de ambities van beide gemeenten waar te maken. Dit is deels terug te voeren op een gebrek aan kwaliteit. Beide gemeenten hebben dan ook baat bij een versterking van de kwaliteit om zo ambities waar te maken.

Gelijke ambities en doelstellingen maken, op termijn, harmonisatie van beleid mogelijk. Door met de denk- en werkkraft van twee gemeenten dezelfde opgave op te pakken, kan kwalitatief beter gepresteerd worden. Met name op het gebied van verbetering van dienstverlening zijn voordelen te verwachten. Denk daarbij aan verkorting van doorlooptijden en verdergaande standaardisering van de output, waardoor beter vooraf kan worden aangegeven wat achteraf wordt geleverd. De voordelen in termen van toegenomen kwaliteit van producten zullen naar verwachting voor Oudewater groter zijn dan voor Woerden. Dit doordat de toename van de omvang van de organisatie door de samenvoeging voor Oudewater in relatieve termen veel groter is. Maar ook voor Woerden kan de integratie van het ambtelijk apparaat van Oudewater in de eigen organisatie een kwaliteitsimpuls geven. Zeker als door het nieuw te vormen MT goed gekeken wordt naar de werkwijzen in beide gemeenten en altijd gezocht wordt naar het beste van beide werelden. Een kanttekening is dat de kwalitatieve effecten samenhangen met standaardisatie, harmonisatie en bezuinigingen. De hier benoemde te verwachten kwalitatieve effecten gaat uit van een gelijkblijvende organisatie-omvang. Forse bezuinigingen op formatie zullen een ander kwalitatief eindbeeld met zich meebrengen.

4.2 Personeel

De gemeenten Oudewater en Woerden verschillen behoorlijk in grootte. In termen van kwaliteit van personeel heeft een verschil in grootte vaak ook consequenties voor het niveau van de medewerkers en de bijbehorende beloning. Grotere gemeenten hebben meer omvang en meer herhalingen, waardoor meer ervaring ontstaat. Daarnaast kunnen grotere organisaties door een hoger loongebouw ook vaak hoger opgeleid personeel aannemen. Tot slot hebben een hoger loongebouw en veel herhalingen tot gevolg dat specialisaties mogelijk zijn, waardoor meer kennis in huis is. Kleine gemeenten leveren daarentegen vaak kwaliteit door dicht bij de burgers te staan en veel individuele aandacht te hebben. Daarnaast lopen er ook bij kleine gemeenten vanzelfsprekend kwalitatief zeer goede medewerkers rond.

Een grotere personeelsomvang leidt in de regel op de volgende terreinen tot kwaliteitsverbetering:

- Kruisbestuiving stelt medewerkers in staat om van elkaar te leren
- Een groter personeelsbestand stelt de medewerkers van de organisatie in staat meer te specialiseren op specifieke onderwerpen. Hierdoor neemt het aantal ervaringen binnen die specialisatie voor de betreffende medewerker toe, waardoor professionalisering van de uitvoering versneld kan plaatsvinden
- Een grotere organisatie kent ook een 'zwaardere' top, van waaruit ook een extra kwaliteitsimpuls mag worden verwacht.

Op het vlak 'personeel' wordt een positief effect verwacht in termen van kwaliteit. De verwachte kwalitatieve verbetering zal naar verwachting voor Oudewater groter zijn dan voor Woerden. Dat neemt niet weg dat beide gemeenten profijt hebben van een samenvoeging doordat met name verdere specialisatie en kruisbestuiving bij zullen dragen aan een kwaliteitsimpuls op het vlak van personeel. Ook zal de gemeente Woerden door de grotere schaal en het werken voor twee besturen een verbeterde positie op de arbeidsmarkt in kunnen nemen: de gemeentelijke organisatie heeft meer te bieden.

4.3 ICT

De effecten op het terrein ICT zijn het gevolg van de samenvoeging en gestegen omvang. Voor het terrein ICT kunnen na samenvoeging de volgende voordelen verwacht worden:

- *Versnelling van vernieuwing.* De gemeenten staan voor vele opgaven, niet in de laatste plaats de vele vernieuwingen uit het iNUP, zoals de invoering van de basisregistraties en het klantcontactcenter. De veronderstelling bij gemeenten is dat ICT-samenwerking deze vernieuwing kan versnellen. Voor Oudewater is het bijzonder ingewikkeld om deze vernieuwing in hun eentje te kunnen uitvoeren. Het vernieuwingsvermogen van zowel de samenwerking als de deelnemers neemt toe. Hoogwaardige ICT kan de beide gemeenten helpen sneller en beter te vernieuwen;
- *Betere dienstverlening.* De dienstverlening aan burgers en bedrijven wordt positief beïnvloed door een kwaliteitsverbetering van het primaire proces. Oudewater maakt nu nog niet gebruik van een front- en midoffice pakket. Woerden heeft hier onlangs een pakket voor gekocht. Dat werkt naar volle tevredenheid. Oudewater kan hier op aansluiten.
- *Specifieke, hoogwaardige en schaarse kennis.* Bij veel gemeenten komen de grote opgaven op het gebied van ICT aan op een paar medewerkers. Dit geldt voor zowel Woerden als Oudewater. Schaalgrootte biedt de mogelijkheid om specifieke, hoogwaardige en schaarse kennis aan te trekken en te delen. Mensen en middelen worden beter benut. De verwachting is niet dat door de huidige ambtelijke samenvoeging dit voordeel gerealiseerd gaat worden, omdat ook de schaal van Woerden en Oudewater samen naar verwachting nog te beperkt is om van voldoende schaalgrootte te kunnen spreken. Echter, als er nog meer regionaal zal worden samengewerkt op het gebied van ICT dan kan deze kwalitatieve impuls wel gerealiseerd worden. Dat neemt niet weg dat ook in de samenvoeging van beide ICT-organisaties nu al meerwaarde te halen valt, maar dit komt vooral terug in het terugdringen van kwetsbaarheid.

4.4 Afstand van het ambtelijk apparaat tot het bestuur en de burger

De effecten op de afstand tussen het ambtelijk apparaat en het bestuur en tussen het ambtelijk apparaat en de burger zijn als volgt te omschrijven. Voor het bestuur van de gemeente Woerden zal er weinig tot niets veranderen. Het bestuur van de gemeente Oudewater zal haar ambtelijk apparaat meer op afstand

zien komen. Dit maakt dat 'even langslopen' ingewikkelder wordt, als hier niet extra aandacht aan wordt besteed. Functies, die dicht tegen het bestuur van Oudewater aan liggen, zullen, ondanks het feit dat deze onderdeel worden van het ambtelijk apparaat van de gemeente Woerden, wel fysiek in Oudewater aanwezig blijven; denk daarbij bijvoorbeeld aan de secretaresses van het bestuur Zoals al eerder aangegeven, zullen de gemeentesecretaris en de griffier in dienst blijven bij de gemeente Oudewater.

Daarnaast zal ook het werken met een DVO betekenen dat er een strakkere opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie zal komen. Dit betekent dat de wijze van communiceren tussen het ambtelijk apparaat en het bestuur van Oudewater aandacht zal vragen.

Voor de burgers zal de primaire dienstverlening (paspoorten, rijbewijzen etc.) niet veranderen. De twee gemeenten hebben de ambitie om in beide gemeenten een loket te blijven bemensen. Daarbij zal gekeken worden naar openingstijden. Mogelijk is hier juist een kwaliteitsimpuls te behalen door burgers de keuze te bieden producten af te halen in Oudewater of in Woerden. Ook zaken als een bespreking van een bouwvergunning zal goed in Oudewater kunnen blijven plaatsvinden. Dit vereist dat er goede afspraken gemaakt worden, maar dat gebeurt nu ook al. Dit zal overigens wel met zich meebrengen dat ambtenaren meer tijd 'onderweg' zijn.

4.5 Conclusie

In termen van kwaliteit is er een verbetering te verwachten door het samenvoegen van beide ambtelijke organisaties. Dit effect zal niet direct op de eerste dag na samenvoeging merkbaar zijn. Met name op de wat langere termijn (na 1 tot 2 jaar) zal de kwaliteitsverbetering zichtbaar worden. Deze verbetering is voor het niveau van de producten het gevolg van harmonisatie van processen, kruisbestuiving en optimalisatie door kennisuitwisseling. Door de grotere schaal kan het kwaliteitsniveau van het eigen personeel verhoogd worden (door bijv. opleiding en kruisbestuiving) en kan kwalitatief hoogwaardiger personeel geworven worden. Ook op het gebied van ICT kan een kwaliteitsimpuls verwacht worden als gevolg van de samenvoeging. Dit is het gevolg van meer schaalvoordelen, meer specialistische kennis en versnelling van de vernieuwing. De kwaliteitsverbeteringen op de vlakken producten en personeel zal voor Oudewater sterker zijn dan voor Woerden. Dat neemt niet weg dat ook Woerden zal profiteren van de samenvoeging en een verhoging van de kwaliteit kan verwachten. De verwachte kwaliteitsimpuls op ICT zal in toekomstige ontwikkelingen voor beide gemeenten aan de orde zijn.

Voor het bestuur van de gemeente Oudewater zal er wel een ander merkbaar effect zijn: het ambtelijk apparaat komt merkbaar op afstand te staan. Dit zal mogelijk effecten hebben op de toegankelijkheid van het apparaat voor het bestuur; hier dient derhalve in de ambtelijke ondersteuning van het bestuur aandacht voor te zijn. Burgers zullen hier, uitgaande van de randvoorwaarden en het blijven behouden van een klantcontactcentrum in Oudewater, nauwelijks iets van merken.

5. Kwetsbaarheid

Kwetsbaarheid wordt gezien op twee onderwerpen. Er wordt hier niet ingegaan op kwetsbaarheid op het terrein van producten omdat deze kwetsbaarheid één op één samenhangt met de kwetsbaarheid van personeel. Het gaat voor kwetsbaarheid om de volgende twee onderwerpen:

- Personele kwetsbaarheid
- Kwetsbaarheid ICT

5.1 Personele kwetsbaarheid

Kwetsbaarheid ontstaat doordat de omvang van de formatie voor een bepaalde taak zo klein is, dat bij reguliere gebeurtenissen op personeel vlak (zoals verlof, ziekte en (natuurlijk) verloop) een reëel probleem ontstaat voor het adequaat opvangen van deze gebeurtenissen.

Als grove vuistregel kan gesteld worden dat bij een formatie van minder dan 2 fte per taak een probleem ontstaat, omdat dan bij het wegvallen van 1 fte geen sprake meer is van volledige bezetting. Deze grove vuistregel wordt de ene kant op genuanceerd omdat het veelal mogelijk is om over taakgebieden heen elkaar te vervangen en de andere kant op omdat ook binnen taken vaak sprake is van zeer uiteenlopende taakaccenten, waardoor ook vervanging binnen een taak een probleem kan zijn.

In de volgende paragrafen wordt gebruik gemaakt van terminologie uit de benchmark-systematiek van Berenschot. De totale formatie van een gemeente wordt daarin de bruto formatie genoemd. Van de bruto formatie wordt de formatie t.b.v. uitvoerende taken afgetrokken om te komen tot de netto formatie. De netto formatie bestaat uit de formatie voor beleidstaken, bestuursondersteuning en overhead in een gemeente. Tot slot hebben sommige gemeenten nog formatie ten behoeve van andere gemeenten. Deze formatie valt ook buiten de netto formatie van een gemeente.

5.1.1 Huidige situatie in Oudewater

Oudewater heeft een totale formatie van 53,98 fte, verdeeld over:

• beleidstaken	17,63 fte
• bestuursondersteuning (incl. overige belastingen)	1,16 fte
• overhead exclusief uitvoerende facilitaire taken	<u>16,50 fte</u>
• totaal netto omvang ambtelijk apparaat	35,29 fte
• uitvoerende taken	<u>18,69 fte</u>
• totale formatie	53,98 fte

Met de formatie voor uitvoerende taken (18,69 fte) worden 10 verschillende taken uitgevoerd⁴. Dit betekent een gemiddelde formatie van 1,87 fte per uitvoerende taak. 7 van de 10 taken hebben een formatie die (in een aantal gevallen fors) kleiner is dan 2 fte per taak (marktmeesters, beheer en

⁴ De verschillende uitvoerende taken en beleidstaken zijn weergegeven in paragraaf 6.2.1

onderhoud sportlocaties etc., afvalinzameling en –verwerking, riolering en gemalen, ingenieursbureau, bouw- en woningtoezicht en OZB).

Met de formatie voor beleidstaken (17,63 fte) worden 8 verschillende taken uitgevoerd. Dit betekent een gemiddelde formatie van 2,20 fte per beleidstaak. 4 van de 8 taken hebben een formatie die (in een aantal gevallen fors) kleiner is dan 2 fte per taak (OOV, economische zaken, sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening, volksgezondheid en milieu).

Met de formatie voor overhead (16,50 fte) worden 7 verschillende taken uitgevoerd. Dit betekent een gemiddelde formatie van 2,36 fte per overheadtaak. 5 van de 7 taken hebben een formatie die (in een aantal gevallen fors) kleiner is dan 2 fte per taak (P&O, I&A, JZ, bestuurszaken en –ondersteuning, communicatie & kwaliteitszorg).

In totaal worden met de 53,98 fte 27 verschillende taken uitgevoerd (twee taken uit paragraaf 6.2.1. vallen buiten de categorisering zoals hierboven gebruikt, te weten: raadsgriffier en bestuursondersteuning, overige belastingen, beide kleiner dan 2 fte). Dit betekent een gemiddelde formatie van 1,99 fte per taak. 18 van de 27 taken hebben een formatie die (in een aantal gevallen fors) kleiner is dan 2 fte per taak.

Op basis van de grove vuistregel van minimaal 2 fte per taak kan geconcludeerd worden dat voor de gemeente Oudewater sprake is van een forse kwetsbaarheid.

In de praktijk ervaart Oudewater kwetsbaarheid omdat geen menskracht beschikbaar is voor het ontwikkelen van strategisch beleid en het merendeel van de functies solitair wordt ingevuld. Bij elk verlof, ziektegeval, vakantie, vertrek van medewerkers, plotselinge extra taken, spontane verzoeken vanuit het college/de raad/de samenleving e.d. is er dan sprake van een probleem.

5.1.2 Huidige situatie in Woerden

Woerden heeft een totale formatie van 336,55 fte, verdeeld over⁵:

● beleidstaken	108,90 fte
● bestuursondersteuning (incl. overige belastingen)	4,62 fte
● overhead exclusief uitvoerende facilitaire taken	<u>80,10 fte</u>
● totaal netto omvang ambtelijk apparaat	193,62 fte
● uitvoerende taken	125,27 fte
● taken voor andere gemeenten	<u>17,66 fte</u> ⁶
● totale formatie	336,55 fte

⁵ Voor een nadere detaillering zie paragraaf 6.2.2.

⁶ Van deze 17,66 fte wordt 7,67 fte ingezet voor de gemeente Oudewater voor WMO (2,92 fte), W&I (2,3 fte), leerplicht (0,45 fte) en het sociaal domein (2 fte). Van 7,67 fte voorziet 2,09 fte in beleidstaken, 5,58 fte verzorgt uitvoerende taken. Dit laatste is van belang bij de berekening van de gezamenlijke organisatie.

Berenschot

Met de formatie voor uitvoerende taken (125,27 fte) worden 13 verschillende taken uitgevoerd⁷. Dit betekent een gemiddelde formatie van 9,63 fte per uitvoerende taak. 2 van de 13 taken hebben een formatie die kleiner is dan 2 fte per taak ('Marktmeesters' en 'Riolering en Gemalen: uitvoerende taken').

Met de formatie voor beleidstaken (108,90 fte) worden 9 verschillende taken uitgevoerd. Dit betekent een gemiddelde formatie van 12,10 fte per beleidstaak. 1 van de 9 taken heeft een formatie die kleiner is dan 2 fte per taak (Economische Zaken).

Met de formatie voor overhead (80,10 fte) worden 9 verschillende taken uitgevoerd. Dit betekent een gemiddelde formatie van 8,90 fte per overheadtaak. Geen van de 9 taken heeft een formatie die kleiner is dan 2 fte per taak.

In totaal worden met de 318,89 fte (de bruto formatie exclusief 15,66 fte voor taken voor andere gemeenten) 33 verschillende taken uitgevoerd (twee taken uit paragraaf 6.2.2. vallen buiten de categorisering zoals hierboven gebruikt, te weten: raadsgriffier en bestuursondersteuning, overige belastingen, waarvan de laatste kleiner is dan 2 fte). Dit betekent een gemiddelde formatie van 9,66 fte per taak. 4 van de 33 taken hebben een formatie die (in één geval fors) kleiner is dan 2 fte per taak.

Op basis van de grove vuistregel van minimaal 2 fte per taak kan geconcludeerd worden dat voor de gemeente Woerden sprake is van een geringe kwetsbaarheid. Wel kan op onderdelen binnen de genoemde taken kwetsbaarheid worden ervaren. Woerden geeft aan voornamelijk op beleidsfuncties kwetsbaarheid te ervaren. Voorbeelden hiervan zijn recreatie & toerisme en economische zaken. Daarnaast ervaart de gemeente kwetsbaarheid bij het web-beheer.

5.1.3 Toekomstige situatie: Oudewater en Woerden samen

Als we beide organisaties samenvoegen (nog los van eventuele besparingsmogelijkheden; deze worden in de navolgende paragraaf behandeld), ontstaat het volgende beeld:

● beleidstaken	128,62 fte
● bestuursondersteuning (incl. overige belastingen)	5,78 fte
● overhead exclusief uitvoerende facilitaire taken	<u>96,60fte</u>
● totaal netto omvang ambtelijk apparaat	231,00 fte
● uitvoerende taken	149,54 fte
● taken voor andere gemeenten	<u>9,99 fte</u>
● totale formatie	380,54 fte

Waar in het overzicht van Woerden nog 17,66 fte t.b.v. taken voor andere gemeenten was opgenomen is dat in het overzicht hierboven nog maar 9,99 fte. Dit komt omdat 7,67 fte van de 17,66 fte t.b.v. andere gemeenten door Woerden wordt ingezet voor Oudewater. In de gezamenlijke organisatie valt deze 7,67 fte echter niet meer in de taken voor andere gemeenten maar is ondergebracht onder de uitvoerende en

⁷ De verschillende uitvoerende taken en beleidstaken zijn weergegeven in paragraaf 6.2.2.

beleidsmatige taken. Het aantal fte dat werkt t.b.v. gemeenten anders dan Woerden en Oudewater komt daarmee op 9,99 fte. In de posten beleidstaken en uitvoerende taken is de formatie die Woerden t.b.v. Oudewater inzet meegenomen. Dit is als volgt verrekend: er is 2,09 Fte opgeteld bij beleidstaken en 5,58 Fte bij uitvoerende taken (zie voor een uitsplitsing hiervan voetnoot 6 in paragraaf 5.1.2.).

In totaal worden met de 380,54 fte (exclusief taken voor andere gemeenten, inclusief formatie in de gemeente Woerden t.b.v. taken voor Oudewater) 33 verschillende taken uitgevoerd. Dit betekent een gemiddelde formatie van 11,53 fte per taak. Slechts 2 van de 33 taken hebben een formatie die kleiner is dan 2 fte per taak. Hoofdstuk 6 gaat in op de efficiëntie en kosten van dit samengevoegde apparaat.

Per saldo kan gesteld worden dat de kwetsbaarheid met name voor Oudewater fors afneemt bij een volledige ambtelijke samenvoeging van beide ambtelijke apparaten. Maar ook voor Woerden kan de kwetsbaarheid op onderdelen binnen taakgebieden afnemen.

Vermindering van de personele kwetsbaarheid leidt niet direct tot een verandering in producten. Wel kan de continuïteit beter worden gegarandeerd en kan de service rondom productverlening verbeteren door doorlooptijden niet te laten oplopen.

Vermindering van de personele kwetsbaarheid kan wel direct leiden tot een vermindering van de kosten, doordat minder vaak vervangend personeel hoeft te worden ingehuurd bij het wegvallen van eigen formatie door ziekte, verlof of (natuurlijk) verloop.

5.2 Kwetsbaarheid ICT

Kwetsbaarheid op het gebied van ICT gaat over twee zaken.

1. Ten eerste kijken we naar de kwetsbaarheid in de formatie bij beide gemeenten. Het behoeft eigenlijk geen toelichting dat Oudewater zeer kwetsbaar is in de personele bezetting op het gebied van ICT. Met slechts 1 fte aan ICT-formatie is er letterlijk sprake van een eenmanspost. Dat maakt Oudewater zeer kwetsbaar bij ziekte, vakantie of uitval wegens vertrek, zeker gezien de cruciale rol van applicaties en hardware in nagenoeg alle gemeentelijke processen. Door de ambtelijke fusie met Woerden wordt de kwetsbaarheid verminderd en is de continuïteit beter gewaarborgd. Ook de gemeente Woerden kan door de samenwerking in tijden van bezuinigingen robuustheid creëren bij specialistische afdelingen zoals ICT, zodat kwetsbaarheid verminderd kan worden. Als de samenwerking niet gerealiseerd wordt, dan worden bepaalde afdelingen door de bezuinigingen mogelijk zo klein dat ze ook in de gemeente Woerden zouden kunnen verdwijnen. Door samen te werken is de gemeente Woerden in staat om voldoende kwantiteit (lees medewerkers) te organiseren, waardoor specialistische kennis en kunde behouden blijft en wordt versterkt. Dit is mogelijk omdat deze onderdelen niet alleen maar worden ingezet voor de gemeente Woerden, maar ook voor de gemeente Oudewater en in de toekomst mogelijk ook voor andere gemeenten, waardoor er voldoende schaalgroote ontstaat.
2. Ten tweede kijken we naar de continuïteit van ICT dienstverlening. Het gaat dan om de kwetsbaarheid van systemen (hardware en software). Kwetsbaarheid bestaat uit de mate waarin de gemeente afhankelijk is van ICT en de kans dat uitval van ICT plaatsvindt. Verhoging van de continuïteit van de ICT heeft een positieve invloed op de kwetsbaarheid. Door bijvoorbeeld het rekencentrum 'dubbel' uit te voeren, wordt de kans dat primaire systemen uitvallen substantieel kleiner. Verlaging van de kwetsbaarheid ontzorgt daarmee de gemeente en heeft een positieve

bijdrage aan de kwaliteit van de dienstverlening. In deze business case gaan we uit van verhoging van de continuïteit omdat Oudewater op de ICT van Woerden kan aansluiten.

5.3 Conclusie

In termen van kwetsbaarheid is de nodige verbetering te verwachten door samenvoeging van beide ambtelijke apparaten. Dit is al op korte termijn te verwachten voor personele kwetsbaarheid aangezien onderlinge vervangbaarheid en meer robuustere bezetting van functies een direct gevolg zijn van de samenvoeging. Met name voor de gemeente Oudewater zijn deze verbeteringen aan de orde. De voordelen voor Woerden zitten met name in een afname van de personele kwetsbaarheid rondom ICT en de afname van kwetsbaarheid in ICT-systemen en functionaliteit. Daarnaast zal Woerden ook op onderdelen profiteren van schaalvergroting en daardoor (nog) minder kwetsbaar worden.

6. Kosten

Deze paragraaf biedt inzicht in de te verwachte effecten van de ambtelijke samenvoeging op de kosten van beide gemeenten. Allereerst worden de huidige kostenniveaus zichtbaar gemaakt. Daarna wordt ingegaan op de effecten van samenvoeging op de personele kosten, de ICT-kosten, de projectkosten en de huisvestingskosten.

6.1 Algemeen beeld

Totale lasten per inwoner voor beide gemeenten:

De begrote lasten per inwoner bedragen voor 2013⁸:

- Oudewater 1.745 euro per inwoner (tegenover 1.981 euro per inwoner gemiddeld in grootteklasse A met gemeenten tussen 0-15.000 inwoners)
- Woerden 1.775 euro per inwoner (tegenover 2.340 euro per inwoner⁹ gemiddeld in een specifieke referentiegroep van gemeenten met 39.000 tot 66.000 inwoners¹⁰)

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat beide gemeenten relatief weinig lasten per inwoner hebben t.o.v. van de referentiegroepen (groepen gemeenten die een vergelijkbaar profiel hebben).

Inkomsten uit gemeentefonds voor beide gemeenten:

Uitkeringen gemeentefonds 2013 (bron: rijksoverheid.nl):

- Oudewater: 7,2 miljoen euro algemene uitkering en 1,0 miljoen euro diverse uitkeringen
- Woerden: 38,2 miljoen euro algemene uitkering en 4,8 miljoen euro diverse uitkeringen

In euro's per inwoner per jaar ziet dat er als volgt uit¹¹:

Inkomsten	Oudewater	Woerden
Algemene uitkering	730	769
Diverse uitkeringen	101	96

⁸ Bron: CBS

⁹ Er is geen exact bedrag voor 2013 bekend voor de specifieke referentiegroep van 39.000-66.000 inwoners. Dit bedrag is becijferd door de gemeten waarde voor deze specifieke referentiegroep over 2011 (2.114 euro gemiddeld per inwoner) op te hogen met de procentuele stijging die voor grootteklasse C is opgetreden in 2013 t.o.v. 2011 (+10,7%)

¹⁰ Omdat de gemeente Woerden aan de rand van grootteklasse C zit (30.000 – 50.000 inwoners) is in 2011 gekozen voor vergelijking met een specifieke referentiegroep van gemeenten van 39.000 – 66.000 inwoners.

¹¹ Peildatum juni 2013

Wat opvalt is dat in termen van financiën de verschillen tussen beide gemeenten beperkt zijn, zowel in de lasten als in de inkomsten vertonen beide gemeenten een gelijk patroon.

In de hiernavolgende paragrafen brengen de we de verwachte voor- en nadelen in kaart van de ambtelijke samenvoeging in termen van kosten. We kijken daarbij naar de kosten van personeel (omdat dit ook de kosten voor producten betreft, kijken we daar niet meer afzonderlijk naar), de kosten van ICT en de kosten van de huisvesting. Er is niet gekeken naar de kosten van beleidsuitvoering (bijv. uitkeringen, subsidies etc.) omdat dit niet beïnvloed wordt door de samenvoeging van ambtelijke organisaties.

6.2 Personele kosten

De personele kosten worden grofweg bepaald door twee factoren:

- De formatie
- Het loongebouw (de salarisschalen)

In deze businesscase wordt uitgegaan van de huidige formatie, zonder rekening te houden met nieuwe wetten en decentralisaties van taken. Dat kan op dit moment ook nog niet, omdat zowel voor het sociale domein als voor de ontwikkelingen in het fysieke domein nog niet valt in te schatten welke gevolgen deze hebben voor de gemeentelijke organisatie in termen van formatie. Onderstaande overzichten geven een helder beeld van waar beide gemeenten staan en maakt het mogelijk uitspraken te doen over de personele kosten voor de nieuwe, samengevoegde organisatie. Dit zegt nog niets over de ambities die beide gemeenten hebben ten aanzien van deze nieuwe organisatie. In die zin kan dit kostenoverzicht dan ook gezien worden als 0-meting voor de nieuwe organisatie.

6.2.1 Huidige formatie Oudewater

Hieronder een overzicht van de door Oudewater uitgevoerde taken en daarmee gemoeide formatie:

uitvoering wegbeheer/onderhoud en straatreiniging	2,60	
Marktmeesters	0,10	
beheer en onderhoud scholen, sportlocaties, monumenten etc.	1,20	
Groenvoorziening	4,50	
afvalinzameling en –verwerking	0,90	
riolering en gemalen	1,00	
Ingenieursbureau	1,12	
bouw- en woningtoezicht	1,70	
Ozb	0,70	
facilitaire uitvoerende taken	<u>4,87</u>	
<i>totaal uitvoerende taken (primair en ondersteunend)</i>		18,69
algemeen bestuur (burgerzaken)	3,11	
openbare orde en veiligheid	1,31	
verkeer, vervoer en waterstaat	2,65	
economische zaken	0,25	
cultuur en recreatie	2,17	
sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	0,30	

Berenschot

volksgezondheid en milieu	1,60	
ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	<u>6,24</u>	
<i>totaal beleidstaken</i>		17,63
<i>raadsgriffier en bestuursondersteuning</i>		0,86
<i>overige belastingen</i>		0,30
GS, directie, lijnmanagement	5,00	
P&O	1,00	
I&A	1,00	
F&C	4,72	
JZ	1,96	
bestuurszaken en -ondersteuning	1,10	
communicatie & kwaliteitszorg	<u>1,72</u>	
<i>Overhead</i>		16,50
Totale formatie Oudewater		53,98

Ten opzichte van vergelijkbare gemeenten in grootteklasse A (0-15.000 inwoners) is de formatie van de gemeente Oudewater als lager dan gemiddeld te kwalificeren, zowel voor de uitvoerende taken (1,89 fte per 1.000 inwoners versus 2,62 fte per 1.000 inwoners gemiddeld) als voor de netto omvang van het ambtelijk apparaat (3,57 fte per 1.000 inwoners versus 3,85 fte per 1.000 inwoners gemiddeld).

Ten slotte moet worden opgemerkt dat in de formatie van Woerden voor het jaar 2013 17,66 fte is opgenomen, die ingezet wordt voor andere gemeenten. Tenminste voor 7,67 fte heeft deze formatie taken uitgevoerd voor Oudewater, bestaande uit:

- Werk & Inkomen 2,3 fte
- Uitvoering WMO 2,92 fte
- Leerplicht (Beleidstaak onderwijs) 0,45 fte
- Sociaal domein 2,00 fte

Deze 7,67 fte is niet opgenomen in de formatie van Oudewater, omdat deze daar formeel niet onder valt. De medewerkers zijn in dienst bij de gemeente Woerden. In het kader van deze businesscase zijn deze medewerkers echter wel van belang: na samenvoeging vallen deze fte's in de gezamenlijke organisatie.

6.2.2 Huidige formatie Woerden

Hieronder een overzicht van de door Woerden uitgevoerde taken en daarmee gemoede formatie:

uitvoering wegbeheer/onderhouden straatreiniging	11,97
Beheer zee- en binnenhavens en waterwegen	0,25
Marktmeesters	1,02
beheer en onderhoud scholen, sportlocaties, monumenten etc.	8,34
Groenvoorziening	11,34
sociale dienst, kredietbank, inburgering, vreemdelingenwet en WMO	27,55
afvalinzameling en -verwerking	14,16
Riolering en gemalen, uitvoerende taken	0,15
beheer begraafplaatsen	5,2
Ingenieursbureau	11,56
bouw- en woningtoezicht	5,75

Berenschot

WOZ / OZB	3,55	
facilitaire uitvoerende taken	<u>24,43</u>	
<i>totaal uitvoerende taken (primair en ondersteunend)</i>		125,27
algemeen bestuur (burgerzaken)	13,9	
openbare orde en veiligheid	5,4	
verkeer, vervoer en waterstaat	7,25	
economische zaken	1,59	
Onderwijs	7,26	
cultuur en recreatie	7,63	
sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	10,25	
volksgezondheid en milieu	5,31	
ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	<u>50,31</u>	
<i>totaal beleidstaken</i>		108,90
<i>raadsgriffier en bestuursondersteuning</i>		3,89
<i>overige belastingen</i>		0,73
GS, directie, lijnmanagement	19,43	
P&O	5,60	
I&A	11,42	
F&C	20,73	
JZ	3,74	
bestuurszaken en -ondersteuning	4,10	
communicatie & kwaliteitszorg	4,73	
facilitaire zaken (exclusief uitvoerende taken)	3,35	
secretariaten primair proces	<u>7,00</u>	
<i>Overhead</i>		80,10
<i>Totale formatie Woerden (ex. formatie voor derden)</i>		318,89
<i>Formatie voor derden</i>		17,66 ¹²
Totale Formatie Woerden		336,55

Ook voor de gemeente Woerden geldt dat ten opzichte van vergelijkbare gemeenten deze formatie als lager dan gemiddeld te kwalificeren is, zowel voor de uitvoerende taken (2,49 fte per 1.000 inwoners versus 3,89 fte per 1.000 inwoners gemiddeld) als voor de netto omvang van het ambtelijk apparaat (4,05 fte per 1.000 inwoners versus 4,72 fte per 1.000 inwoners gemiddeld). Daarbij is vergeleken met referentiegroep D met gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners. In verhouding tot de referentiegroep is Woerden efficiënter.

6.2.3 Formatie Woerden en Oudewater samen

De formatie voor Woerden en Oudewater samen bedraagt 390,53 fte (waarvan 380,54¹³ fte werkzaam is voor taken voor de gemeenten Oudewater of Woerden). Per 1.000 inwoners is dit 6,30 fte, waarvan 2,48

¹² Waarvan 7,67 ingezet wordt voor Oudewater

fte per 1.000 inwoners (absoluut: 149,54 fte) voor uitvoerende taken en 3,83 fte per 1.000 inwoners (absoluut: 231 fte) voor de netto omvang van het ambtelijk apparaat.

We vergelijken de netto formatie van Woerden en Oudewater samen (o.b.v. de huidige situatie) met de netto formatie van de referentiegroep. Echter, Woerden en Oudewater samen zijn niet 1 op 1 vergelijkbaar met deze groep omdat er sprake is van 2 besturen en 1 apparaat. Om de netto-formatie van de samengevoegde organisaties toch te kunnen vergelijken met andere gemeenten, zijn de volgende stappen gezet:

- Er is een referentiegroep van 12 gemeenten opgesteld met een inwoneraantal tussen 45.000 en 73.000 inwoners. Deze referentiegroep kent een formatie voor uitvoerende taken van 3,55 fte per 1.000 inwoners en voor de netto omvang van het ambtelijk apparaat 4,35 per 1.000 inwoners. Rekening houdend met de omvang van beide gemeenten samen van 60.390 inwoners, betekent dit een volgens deze gemiddelde norm benodigde netto omvang van het ambtelijk apparaat voor Oudewater-Woerden van 262,70 fte. Dat betreft de benodigde formatie voor een gemiddelde gemeente van omstreeks 60.000 inwoners, exclusief uitvoerende taken en correctie voor het werken voor 2 besturen.
- De correctie voor het werken voor twee besturen: De twee gemeenten blijven bestuurlijk gescheiden. Bij de gemeente Oudewater resteren daarom 2 functies; gemeentesecretaris en griffier. Voor deze vergelijking gaan we uit van 2 volledige fte's. Deze 2 fte's voegen we toe aan de benodigde netto omvang van het apparaat. Die komt daarmee op $262,70 \text{ fte} + 2 \text{ fte} = 264,70 \text{ fte}$.
- Naast de gemeentesecretaris en de griffier bij Oudewater kunnen bij de gezamenlijke ambtelijke organisatie extra fte's benodigd zijn in verband met benodigde extra coördinatie en het verrichten van extra beleidswerkzaamheden (bijvoorbeeld: komt er straks één beleidsplan, of blijven er twee beleidsplannen worden gemaakt). Als regel geldt dat hoe meer beide gemeenten in staat zijn hun beleid op elkaar af te stemmen, hoe beperkter deze extra last kan zijn.

Ten opzichte van de gemiddelde gemeente met slechts één bestuur, houden wij in deze vergelijking rekening met extra benodigde beleidsformatie van 1,66 fte (dit is 5% van de huidige beleidsformatie van Oudewater, verminderd met 2 fte voor gemeentesecretaris en griffier). Deze 1,66 fte is in onze inschatting het absolute minimum aan fte's dat een ambtelijke apparaat op jaarbasis kwijt is aan het bedienen van twee besturen. Echter, zoals gezegd is de mate van harmonisatie hierin van belang. Willen beide besturen veel unieke producten, dan vraagt dit ook veel extra overleggen met portefeuillehouders. Dit zal de behoefte aan extra fte's vergroten en daarmee direct de kosten van het ambtelijk apparaat verhogen of ten koste gaan van capaciteit die besteed zou kunnen worden aan de productie van producten t.b.v. de gemeenschap. In totaal komt de benodigde netto omvang van het ambtelijk apparaat o.b.v. de waarden uit de referentiegroep op $264,70 + 1,66 = 266,36 \text{ fte}$.

Woerden en Oudewater samen vergeleken met referentiegemeenten

Per saldo ontstaat op basis van bovenstaande gegevens een benodigde netto omvang (de formatie van de gemeente exclusief uitvoerende taken) van het ambtelijk apparaat van 266,36 fte ($262,7 + 2 + 1,66$) op basis van het gemiddelde van referentiegroep gecorrigeerd voor de bestuurlijk unieke situatie voor Oudewater en Woerden. Dit betekent de gemiddelde norm met daarbovenop de secretaris, griffier en extra benodigde beleidsformatie t.b.v. afstemming vanuit Oudewater. De 266,36 fte die we op basis van

¹³ $390,53 \text{ (totale formatie)} - 9,99 \text{ (formatie t.b.v. anderen)} = 390,54 \text{ (formatie t.b.v. Woerden en Oudewater)}$

Berenschot

de norm berekenen als benodigde formatie voor Oudewater en Woerden is fors hoger dan de 231 fte die de beide gemeenten nu samen hebben aan netto omvang van het ambtelijk apparaat. Oudewater en Woerden samen zijn daarmee efficiënter dan de gemiddelde gemeente uit de referentiegroep.

Als we per deeltaak kijken, is er wel een aantal taken dat een (veel) hoger dan gemiddelde formatie kent. Dit is vaak het gevolg van lokale omstandigheden en politieke keuzes:

- *Directie en lijnmanagement: +6,9 fte*

Dit kan mede worden verklaard doordat het management naast managementtaken ook beleidsvoorbereidende werkzaamheden als meewerkend voorman verricht. Het is niet overal mogelijk gebleken de als meewerkend voorman geleverde producten toe te rekenen aan specifieke benchmarktaken. Voor Woerden is het mogelijk dat cijfers gaan wijzigen als gevolg van de recente organisatiewijziging, die nog niet in de benchmark 2013 is meegenomen. Daarnaast wordt, na de herziening van de managementstructuur in de top, ook gekeken naar de samenstelling van de teams. De verwachting is dat ook dat in de komende periode leidt tot minder management.

- *Binnenhavens, waterwegen, waterkering, afwatering en landaanwinning +0,91 fte*

Dit is onder andere een gevolg van het opgestarte project groot onderhoud oevers Lange Linschoten. Daarnaast hebben de beide gemeenten veel strekkende kilometer oever, wat direct leidt tot meer formatie op deze post.

- *Overige volkshuisvesting en bouwvergunningen: samen +12,2 fte*

Voor overige volkshuisvesting geldt dat ook activiteiten op het snijvlak met andere deeltaken zijn toegerekend aan overige volkshuisvesting. Hierin zitten bijvoorbeeld ook delen van de taken GEO, Vastgoedbeheer, maar ook Stedenbouwkunde, iets dat veel gemeenten uitbesteden. Verder is de binnenstad van Oudewater aangemerkt als een beschermd Stadsgezicht met veel monumenten, waarmee extra bouwwerkzaamheden zijn gemoeid. Ook in het buitengebied staan veel monumenten. Tot slot is bouwvergunningen door Woerden ingevuld met de brede blik van de omgevingsvergunningen. Bijvoorbeeld ook de taken van het Omgevingsloket zijn erbij gerekend. Andere taken die er onder vallen; applicatiebeheer, dossiervorming. Ook heeft Woerden een eigen constructeur in dienst, wat niet iedere gemeente heeft.

Voor uitvoerende taken bedraagt de huidige formatie van Woerden en Oudewater, net als bij de netto omvang van de organisatie (alle taken behalve uitvoering), samen minder dan de gemiddelde formatie hiervoor van de 12 vergelijkbare gemeenten in de speciale referentiegroep. Kanttekening hierbij is dat deze formatie minder goed met andere gemeenten te vergelijken is als gevolg van verschillende keuzes op het gebied van uitbesteding en inhuur. Wel valt op dat de uitvoerende formatie voor beveiliging/bodes (facilitaire dienst) met 4,35 fte ruim boven het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten zit, met circa 2,8 fte extra¹⁴. Hiertegenover is met name bij de uitvoerende taken van de sociale dienst en de kredietbank de formatie fors lager dan gemiddeld.

¹⁴ Geconstateerd is dat in deze post ook activiteiten (bijvoorbeeld interne postbezorging, beheer vergaderkamers, beheer trouw- en raadszaal en begeleiding huwelijken) zijn meegenomen die onder andere deeltaken vallen. Hierdoor ontstaat een scheef beeld, zowel bij beveiliging/bodes als bij de andere deeltaken. Ook is geconstateerd dat het gemeentehuis van Woerden intensief gebruikt wordt voor vergaderingen buiten kantooruren, ook door andere organisaties.

Hierbij moet worden opgemerkt dat alle gemeenten die meedoen aan de benchmark op taken boven en/of onder het gemiddelde aantal fte's scoren. Dit komt namelijk doordat elke gemeente staat voor specifieke uitdagingen in een eigen lokale context die afwijkingen van het gemiddelde verklaren. Het is daarom dan ook nadrukkelijk geen afwijkend beeld dat er bij de samengevoegde organisaties van Woerden en Oudewater op sommige taken relatief veel, en op andere taken relatief weinig formatie beschikbaar is. Noch kunnen er oordelen of conclusies gebaseerd worden op alleen de cijfers.

De lager dan gemiddelde formatie voor sociale dienst en kredietbank kan bijvoorbeeld wellicht verklaard worden door een betere sociale structuur van de gemeenten in vergelijking tot gemeenten uit de referentiegroep en een efficiënte inregeling van de organisatie. Met betrekking tot de kredietbank werkt Woerden samen met de reguliere banken.

Per saldo kan, op basis van bovenstaande analyse, worden gesteld dat een substantiële besparing ten opzichte van de huidige formaties **niet** te verwachten is. Daarmee zullen ook de (incidentele) frictiekosten voor het samenvoegen van beide organisaties zeer beperkt blijven. Daarbij wordt uitgegaan van het in dezelfde schaal blijven zitten van de medewerkers van Oudewater. Indien deze 'opgeschaald' zouden worden tot het niveau van Woerden, dan zal dit een opdrijvend effect hebben op de loonkosten van de gemeente Woerden. Dit zal terugkomen in de kostprijs voor producten in de DVO voor Oudewater, wat een stijging van deze kosten met zich mee zal brengen. Dit zou echter geen incidenteel effect maar een structureel effect zijn.

Personele kosten bestaan echter uit twee factoren: de omvang van de formatie en de inschaling van de formatie. Ten aanzien van de effecten op de inschaling kan er op termijn sprake zijn van een opwaartse druk op het loongebouw van beide losse organisaties. Deze druk zal voor het Woerdense loongebouw naar verwachting beperkt zijn (de relatieve groei van de organisatie is beperkt) maar zal voor Oudewater in potentie een substantiëlere omvang hebben. Zeker in vergelijking tot de referentiegroep is het loongebouw van Oudewater en Woerden tezamen relatief laag. Het is verstandig om deze effecten in het toekomstige traject scherp in beeld te brengen en hier expliciet aandacht aan te besteden in de af te sluiten Dienstverleningsovereenkomst tussen beide gemeenten.

6.3 Kosten voor ICT

Deze paragraaf gaat in op de kosten voor ICT. De kosten voor ICT worden onderverdeeld in structurele en incidentele kosten. Hieronder worden de effecten van samenvoeging voor beide onderdelen van de kosten in kaart gebracht.

6.3.1 Structurele kosten

Een belangrijk uitgangspunt is dat onze verwachting is dat de kosten voor ICT in alle Nederlandse gemeenten alleen maar zullen stijgen in de komende jaren. Nog niet zo lang geleden richtte de ICT-organisatie zich op ondersteunende functies als secretariaat en financiën. Momenteel is de integrale informatievoorziening onderdeel van het primaire proces.

We zien bij gemeenten dezelfde verschuiving die bij banken al heeft plaatsgevonden. Een verschuiving van ongeveer 5-7% van het totale budget voor ICT naar ongeveer 20% van het totale budget voor ICT. De ambities van gemeenten op het gebied van e-overheid zijn groot. Men wil dat burgers digitale aanvragen kunnen doen, die vervolgens binnen de gemeente elektronisch worden doorgevoerd en

kunnen worden gevolgd. De versnelling van de ontwikkeling in de informatievoorziening speelt zich af tegen de achtergrond van efficiency en bezuinigingen.

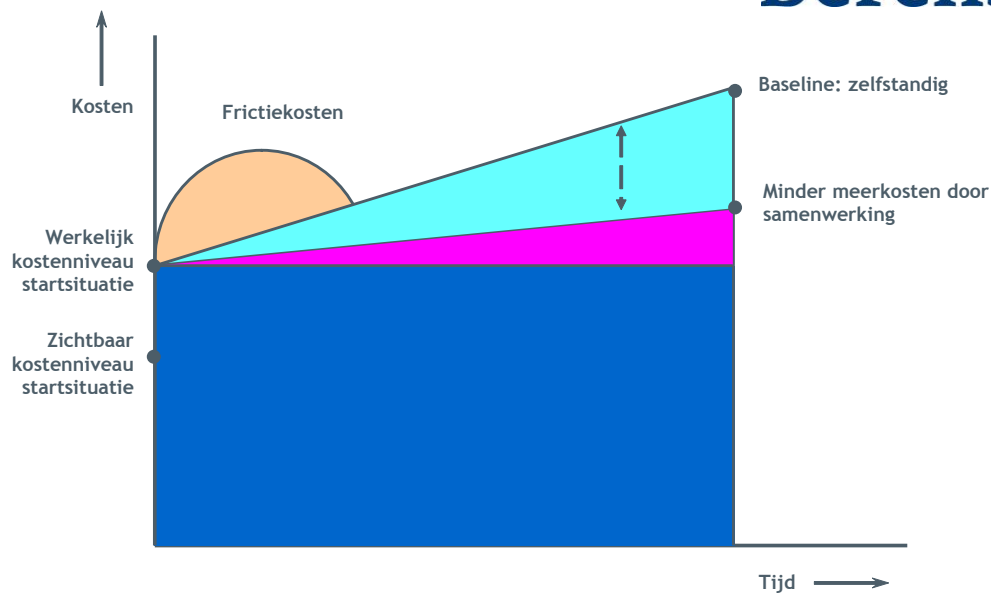
De hierboven beschreven ontwikkeling is niet meegenomen in de hieronder gepresenteerde analyse. Wij gaan uit van de huidige omstandigheden en de effecten die beschreven worden bij een gelijkblijvend investeringsniveau. Gezien die uitgangspunten verwachten wij dat door de samenvoeging op ICT besparingsvoordelen te realiseren zijn. We gaan daarbij uit van een maximaal mogelijke besparing van 10% op de huidige ICT-kosten van beide gemeenten. Op de huidige ICT-kosten van in totaal € 1.353.000 voor beide gemeenten betekent dit een mogelijke gezamenlijke besparing van € 135.000. Deze besparingen zijn ons inziens mogelijk door synergievoordelen, slimmer inkopen, efficiënter organiseren en professionalisering van de werkzaamheden. De mogelijke besparing van 10% kan gerealiseerd worden door de bestrijding van dubbel uitgevoerde processen, het delen van specifieke, hoogwaardige en schaarse kennis en data en een betere benutting van mensen en middelen.

	Huidig	Nieuw (-10%)	Besparing
Woerden	€ 1.012.000,- ¹⁵	n.v.t.	n.v.t.
Oudewater	€ 341.000,-	n.v.t.	n.v.t.
Samen	€ 1.353.000,-	€ 1.218.000,-	€ 135.000,-

Daar komt bij dat, gegeven het feit dat ICT steeds belangrijker wordt en meer en meer budget vraagt, onze veronderstelling is dat de kosten van ICT na samenvoeging minder snel zullen stijgen dan dat ze zouden doen indien beide gemeenten hun eigen ICT-voorzieningen zelfstandig zouden organiseren. Dit betekent dat het mogelijk te besparen bedrag in de toekomst kan groeien (t.o.v. het scenario dat beide gemeenten apart ICT zouden blijven uitvoeren). Dit zijn dan echter geen besparingen (daling van kosten) maar 'minder meerkosten' (de uitgaven stijgen minder hard) door schaalgrootte en efficiëntie door meer professionaliteit. Over de hoogte van deze toekomstige 'besparing' is nog geen uitspraak te doen.

Bovenstaande redenering is in onderstaande figuur weergegeven.

¹⁵ Dit bedrag is opgebouwd uit € 569.000,- personele kosten (begroting 2012), € 573.000,- materiële kosten voor netwerk, hardware en software, kapitaallasten, beveiliging ICT en Intra- en internet (werkelijk 2012) en een opbrengst van € 130.000,- voor dienstverlening aan Lopik (werkelijk 2012). Kosten van telefonie zijn niet meegenomen.



6.3.2 Incidentele kosten

Een belangrijke constatering is dat er geen omvangrijke knelpunten zijn in termen van frictiekosten voor de samenvoeging van ICT. Oudewater en Woerden hebben beide recentelijk geen omvangrijke investeringen gedaan die met elkaar conflicteren (bijvoorbeeld verschillende mid- en frontoffice pakketten). Dit is voordelig omdat anders één van beide gemeenten geconfronteerd zou worden met een substantiële afwaardering van deze investering. Voor het bepalen van de incidentele kosten zijn wij uitgegaan van een volledige gestandaardiseerde infrastructuur en applicatielandschap, waarbij Oudewater in principe kiest voor de techniek van Woerden. Op onderdelen maken gemeenten samen keuzes voor bepaalde applicaties. De kosten zijn schattingen op basis van onze kennis en ervaring met het integreren van ICT tussen gemeenten. De frictie / incidentele kosten bestaan voor ICT uit:

- Aansluiten Oudewater op de infrastructuur van Woerden. Het gaat hier om beperkte investeringen om de noodzakelijke voorzieningen in het gemeentehuis in Oudewater te realiseren (zoals telecomvoorzieningen), werkplekken verhuizen van Oudewater naar Woerden en om de aansluiting van Oudewater op Woerden goed te laten verlopen. We gaan er vanuit dat er voldoende server & storage capaciteit beschikbaar is om Oudewater bij Woerden aan te sluiten. Daarmee is de investering ongeveer 25.000 euro
- Aansluiten Oudewater op backoffice applicaties van Woerden. Beide gemeenten maken gebruik van Centric applicaties. Dat betekent dat Oudewater wordt aangesloten op de backoffice applicaties van Woerden. Als Oudewater en Woerden de onderliggende processen volledige uniformeren vraagt dit om een investering voor de conversie van ongeveer 50.000 euro.
- Applicatielandschap integreren. Oudewater kan zonder problemen aansluiten op het mid- en frontoffice pakket van Woerden. Verder is het goed om te zien dat beide applicatielandschappen op elkaar lijken. Dat betekent dat voor een beperkt aantal applicaties een keuze gemaakt moet worden. Wij hebben ook hier het uitgangspunt gehanteerd dat Oudewater overgaat op de applicatie van Woerden. De integratie van applicatielandschappen vraagt om een investering van ongeveer 200.000 euro, waarbij nog niet is gekeken naar de eventuele desinvesteringkosten.

- Integratie ICT-organisatie. Deze kosten zijn niet bestaand. De ICT-er in Oudewater kan zonder extra kosten plaats nemen in de ICT-organisatie van Woerden.

Incidentele ICT-kosten	
Infrastructuur	€ 25.000,-
Conversie backoffice applicaties	€ 50.000,-
Applicatielandschap integreren	€ 200.000,-
Integratie ICT-kosten	€ 0
Totaal	€ 275.000,-

6.4 Kosten voor huisvesting

	Huidig	Nieuw	Besparing
Woerden	€ 840.000,-	€ 840.000,-	€ 0
Oudewater	€ 71.000,-	€ 71.000,-	€ 0
Samen	€ 911.000,-	€ 911.000,-	€ 0

Uitgangspunt is dat beide gemeentehuizen volledig in gebruik blijven, waardoor besparingen op huisvestingskosten niet te verwachten zijn. Als er voor wordt gekozen om gedeelten van deze huisvesting bij één van beide gemeenten te verhuren/verkopen, valt hier voordeel te behalen. Dat is een deels praktische (zijn de te verhuren/verkopen vierkante meters echt misbaar?) en deels politieke beslissing. Daarnaast kan er op langere termijn efficiencywinst geboekt worden in het anders organiseren van de backoffice; de frontoffice van de gemeente Oudewater zal sowieso fysiek in Oudewater blijven: het bestuur (Raad en College), de bestuursgebonden functies, het klantcontactcentrum, de gemeentesecretaris en de griffier.

De kosten voor Woerden betreffen vrijwel uitsluitend onderhoud, omdat het gebouw volledig is afgeschreven. Bij de huisvestingskosten moet opgemerkt worden dat ten tijde van het schrijven van deze businesscase in de gemeente Woerden een politieke discussie gevoerd wordt over de toekomstige huisvesting van de gemeente Woerden. Deze discussie kent momenteel nog vele mogelijke uitkomsten. Deze zijn in de analyse die aan deze businesscase ten grondslag ligt niet meegenomen. Bovendien kan het beeld nog gewijzigd worden op het moment dat duidelijk is wat de gevolgen – in termen van fte's – zijn van de nationale decentralisatieoperaties in het sociale en fysieke domein.

6.5 Projectkosten

Voor de gehele operatie worden incidenteel ook projectkosten gemaakt. Deze zijn op voorhand moeilijk in te schatten; wel wordt hiervoor een aanname gedaan. Deze zijn in onderstaande tabel opgenomen. De

kosten bestaan deels uit kosten voor fysieke reorganisatie (verhuizingskosten, overig) en deels uit kosten voor opleidingen en communicatie.

Projectkosten	
Ondersteuning P&O (plaatsingsplan, sociaal statuut, rechtspositionele aspecten, extra opleidingskosten, etc.)	€ 100.000,-
Verhuizingskosten	€ 50.000,-
Communicatie (nieuwsbrieven, integratie & cultuur, etc)	€ 50.000,-
Overig (facilitaire aanloopkosten, juridisch/fiscaal advies)	€ 50.000,-
TOTAAL	€ 250.000,-

Daarnaast brengt de samenvoeging van de ambtelijke apparaten een efficiëntie-verlies op de inzet van medewerkers met zich mee. De samenvoeging is op zichzelf namelijk ook een product dat tijd zal vragen, bijvoorbeeld in de voorbereiding van de samenvoeging door deel te nemen aan werkgroepen etc. Dit betreft niet alle medewerkers, maar zal van sommige medewerkers (bv. medewerkers in de programmaorganisatie die veel tijd aan de samenvoeging moeten besteden) veel tijd vragen; anderen zullen relatief weinig tijd hieraan hoeven te besteden. Wij rekenen daarom met een gemiddeld percentage: 1% efficiency-verlies per medewerker in 2014. Dit komt, uitgaande van 1425 uur effectieve werktijd per jaar, neer op ongeveer 14,25 uur per jaar per medewerker. Dit geldt zowel voor de organisatie van Woerden als van Oudewater. Uitgaande van een totale loonsom voor 400 fte van ca. € 23.000.000,- staat dit efficiëntie-verlies van 1% voor een bedrag van € 230.000,- in 2014. Bedacht moet worden dat dit bedrag in de praktijk terugkomt in de vorm van niet-geleverde producten. Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat dit bedrag dus niet extra geïnvesteerd hoeft te worden, in tegenstelling tot de hierboven benoemde €250.000,-. Het bedrag wordt gefinancierd vanuit het staande loonbudget van €23.000.000,-.

Friciekosten	
Personele frictiekosten	€ 230.000,-

Bovenstaande twee tabellen samengevat leiden tot de volgende eindtabel qua kosten en opbrengsten voor de ambtelijke samenvoeging:

	Structurele opbrengsten-kosten	Incidentele kosten
Personele kosten	€ 0	€ 0
huisvestingskosten	€ 0	€ 0
ICT kosten	+ € 135.000,-	- € 275.000,-
Projectkosten	€ 0	- € 250.000,-
Personele frictiekosten	€ 0	- € 230.000,-
TOTAAL	+ €135.000,-	- € 755.000,-

6.6 Conclusie

De structurele besparing als gevolg van een ambtelijke samenwerking tussen Oudewater en Woerden blijft relatief beperkt tot € 135.000,- per jaar (prijsspeil 2013) op het gebied van ICT. Op de componenten personeel en huisvesting zijn geen substantiële besparingen te verwachten; verhuizingskosten zijn wel te verwachten en zijn opgenomen in de projectkosten. Op het gebied van ICT wordt een bedrag van € 275.000,- incidentele kosten geraamd. De projectkosten worden geschat op € 250.000,-. Daarnaast zijn er personele frictiekosten te verwachten van € 230.000,- aan verminderde productenopbrengst. Dit leidt tot een geraamde terugverdientijd van € 755.000,- / € 135.000,- = 5,5 jaar. Daarbij moet worden opgemerkt dat er bij deze terugverdientijd geen rekening is gehouden met extra bijdragen ter dekking van de kosten, dan wel via prioriteitstelling van te leveren producten.

7. Kostenverdeling

Hieronder worden uitgangspunten voor het hanteren van een kostenverdeling gehanteerd. Aangezien de gemeente Woerden in de nieuwe situatie 'eigenaar' is van een uitvoerend ambtelijk apparaat dat voor twee besturen werkt, is verrekening van de kosten noodzakelijk. Er zijn, zoals hieronder geschetst, verschillende opties om de kosten te verrekenen.

7.1 Uitgangspunten

Er kan op twee manieren worden gekeken naar de kostenverdeling van de ambtelijke samenvoeging:

- Óf de gezamenlijke ambtelijke organisatie maakt keuzes voor kostenverdeling tussen Woerden en Oudewater. Hiervoor zijn heldere, meetbare indicatoren noodzakelijk. De ambtelijke organisatie is voor beide organisaties opdrachtnemer en brengt per gemeente de gemaakte kosten in rekening.
- Óf de gemeente Woerden gaat tevens de ambtelijke ondersteuning van Oudewater verzorgen en brengt daarvoor een realistisch bedrag in rekening. Hiervoor is een heldere omschrijving (DVO) nodig van de taken die Woerden voor Oudewater uitvoert en een transparante en realistische kostprijs per taak.

De feitelijke verdeling van de te realiseren (kosten)voordelen / -nadelen (zowel structureel als incidenteel) kan daarbij op meerdere grondslagen plaatsvinden:

- Solidariteitsprincipe: iedereen betaalt evenveel
- Evenredige verdeling van voor- en nadelen
- De sterkste schouders dragen de zwaarste lasten
- Naar rato van inkomsten uit het Gemeentefonds
- Alle voordelen zijn voor gemeente Woerden, die ook het 'ondernemersrisico' draagt

Belangrijke afwegingen voor de uiteindelijke keuze van een grondslag zijn:

- De huidige geografische, demografische en sociale verschillen of overeenkomsten tussen beide gemeenten. Dit hangt namelijk nauw samen met het bestedingspatroon van beide gemeenten en de behoefte aan beleid en uitvoering van dat beleid. Het uitgangspunt daarbij is dat veel overeenkomsten in geografische, demografische en sociale opzichten betekent dat een belangrijk deel van de uitgaven van beide gemeenten ook gelijk zal zijn. Daardoor blijven er minder taken over die specifiek beleid of uitvoering vragen en daardoor zijn er dus ook minder taken die om aparte verrekening vragen. Deze vergelijking is in deze businesscase niet meegenomen.
- De huidige verschillen in kosten en opbrengsten tussen beide gemeenten. Geconstateerd kan worden dat er geen grote verschillen bestaan tussen de kostenniveaus bij beide gemeenten.
- Heldere verrekeningsystemen brengen minder werklast met zich mee en leiden tot meer transparantie.
- Onderscheid kan worden gemaakt naar kosten van het gemeentelijke apparaat (apparaatskosten) en de externe uitgaven (beleidsuitgaven).

7.2 Advies

Ons advies is om de onderlinge kostenverrekening zo simpel mogelijk te houden. Dit kan gezien het onderlinge vertrouwen tussen de twee gemeenten ook daadwerkelijk.

Gegeven de ongelijkheid in omvang van beide gemeenten ligt het voor de hand om te werken met een Dienstverleningsovereenkomst vanuit de gemeente Woerden over de voor Oudewater uit te voeren taken en de vergoeding daarvoor. Voor de gemeente Woerden verandert er in de financieringsconstructie weinig, behalve dat de lasten voor ambtelijk apparaat fors zullen stijgen (toevoeging personeel Oudewater) en dat er een extra inkomstenbron wordt toegevoegd. Woerden ontvangt dan middelen uit: Algemene Uitkering, Specifieke Uitkeringen, lokale heffingen en bijdrage Oudewater.

Omdat zowel het huidige takenpakket en het huidige kostenniveau als de bestuurlijke ambities tussen beide gemeenten niet substantieel afwijken, kan de DVO het best gebaseerd worden op de huidige taken en kosten van Oudewater. Dit betekent dat de DVO in eerste opzet één op één overeenkomt met de huidige taken die het ambtelijk apparaat van de gemeente Oudewater nu levert aan het bestuur van de gemeente Oudewater. De door Woerden te ontvangen vergoeding bestaat uit de totale lasten die de gemeente Oudewater kwijt is aan haar ambtelijk apparaat minus de kosten voor griffie en secretaris (omdat die achterblijven). Daarbij is het van belang om voor de beschrijving van de taken een abstractieniveau te hanteren dat zo globaal mogelijk is om ambtelijke rompslomp te voorkomen (een verrekening per geleverd paspoort is niet praktisch), maar voldoende concreet is om zowel Oudewater als Woerden in staat te stellen bestuurlijk autonoom te blijven opereren. Het is onze inschatting dat sprake is van voldoende vertrouwen tussen beide gemeenten om bij de beschrijving van taken voldoende op hoofdlijnen te kunnen blijven om zo zware administratieve lasten te voorkomen.

Belangrijke kanttekening hierbij is dat deze manier van verrekenen ook gebaseerd is op een (toekomstige) situatie waarin de hoeveelheid maatwerk voor beide gemeente beperkt blijft. Het is van belang dat beide besturen zich realiseren dat het vereisen van veel maatwerk ten koste gaat van de te behalen voordelen door ambtelijke samenvoeging. Maatwerk verkleint namelijk de te realiseren efficiëntie en creëert in de positie van Oudewater ook extra administratieve processen t.a.v. verrekening. In dat kader lijkt het ons raadzaam om elk jaar een post 'onvoorzien' op te nemen in de DVO tussen Woerden en Oudewater. Dit kan door het bestuur van Oudewater ingezet worden om te reageren op actuele vragen die tijdens het jaar opkomen. Daardoor voorkomen beide gemeenten om over elk extra product ook een extra verrekening te moeten toepassen. Mocht deze post 'onvoorzien' aan het eind van het jaar niet uitgeput zijn, dan kan dit in de DVO van het volgende jaar worden meegenomen. Echter, indien Oudewater dit tijdens een jaar 'overvraagt', zal gekeken moeten worden naar aanvullende verrekening.

7.2.1 Impact voor Woerden

Insteek is dat de gemeente Woerden een voordeel behaalt aan de samenvoeging doordat zij in staat moet zijn om de taken efficiënter uit te voeren dan de gemeente Oudewater. Daartegenover staan extra kosten voor coördinatie. Beide effecten kunnen tegen elkaar worden weggestreept.

7.2.2 Impact voor Oudewater

De begroting van de gemeente Oudewater bestaat in de toekomstige situatie grofweg uit drie componenten:

- Apparaatskosten bij Oudewater (GS en griffier)
- Apparaatskosten bij Woerden (conform DVO)

- Beleidsuitgaven

Door deze opdeling is voldoende geborgd dat de gemeente Oudewater bestuurlijk autonoom kan blijven opereren.

7.2.3 Verdeling van structurele voordelen en initiële kosten

In de businesscase is becijferd dat voor ICT een structureel voordeel van € 135.000,- kan worden bereikt, tegen een initiële investering van € 755.000,-. Advies is – in geval van geen extra bijdrage uit de Raden en zonder prioriteitstelling in de te leveren producten - om beide bedragen pragmatisch te verdelen op basis van inwoneraantallen (Woerden 83,6%, Oudewater 16,4%). Dat betekent dat de initiële kosten als volgt verdeeld worden:

- Woerden € 631.180,-
- Oudewater € 123,820,-

Het structurele voordeel van € 135.000,- wordt dan als volgt verdeeld:

- Woerden € 113.000,-
- Oudewater € 22.000,-

Dit structurele bedrag kan worden verwerkt door het in de DVO in mindering te brengen op het huidige kostenniveau van Oudewater.

7.2.4 Indexering

Voor de indexering van de vergoeding die Oudewater aan Woerden betaalt stellen wij eveneens voor om pragmatisch te werk te gaan. Het werken met een vaste vergoeding vraagt om periodieke (jaarlijkse of tweejaarlijkse) herijking van de hoogte van de vergoeding, waarbij onderhandeld wordt rekening houdend met de procentuele ontwikkeling van de algemene en specifieke uitkering van het gemeentefonds aan de gemeente Oudewater, de procentuele ontwikkeling van de kosten van Woerden en relevante indexcijfers van het CBS.

8. Conclusies

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de te verwachten effecten en voordelen voor zowel Oudewater als Woerden hoofdzakelijk liggen op de terreinen 'kwaliteit' en 'kwetsbaarheid'. Er kan een kwaliteitsimpuls verwacht worden voor het niveau van de producten, het personeel en de ICT. Dit hangt nauw samen met een afname van kwetsbaarheid voor producten/personeel en voor ICT. Ook kan geconcludeerd worden dat de effecten in termen van kosten pas op de langere termijn voordeel op zullen leveren. Ook wordt duidelijk dat op de langere termijn geen substantiële financiële voordelen ingeboekt kunnen worden. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van het feit dat beide gemeenten qua personele bezetting al relatief bescheiden georganiseerd zijn. De belangrijkste kosteneffecten komen voort uit een te verwachten besparing op ICT van € 135.000,- op jaarbasis (niet op personeel maar op hardware/software). De totale benodigde investering van € 755.000,- (waarvan € 230.000,- gefinancierd wordt vanuit de totale loonsom van beide organisaties en € 525.000,- extra investeringen betreft) zal in 5,5 jaar terugverdiend worden.

Het is onze conclusie dat de winstpunten van de voorgenomen ambtelijke samenvoeging vooral in de kwaliteitsverbetering en in het verminderen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie liggen. Indien er louter financiële motieven aan de ambtelijke samenvoeging ten grondslag zouden liggen, is de samenvoeging een minder aantrekkelijke optie. Door samen op te trekken zullen toekomstige taken wel goedkoper kunnen worden uitgevoerd, dan wanneer beide gemeenten ieder afzonderlijk deze zouden vormgeven (o.a. ICT). Dit zijn, met het oog op toekomstige ontwikkelingen in gemeenteland, substantiële voordelen bij een gelijkblijvend kostenniveau.

9. Kritische Succes Factoren en Risico's

Naast het in kaart brengen van de verwachte effecten staat deze businesscase ook stil bij het vooruitkijken naar het integratieproces en benoemt een aantal kritische succesfactoren. Dit zijn aspecten van het verandertraject dat beide gemeenten en beide organisaties zullen doorgaan die cruciaal zijn voor het bouwen van een succesvolle en gestroomlijnde nieuwe gemeentelijke organisatie. Dit overzicht kan onmogelijk uitputtend zijn maar staat stil bij de belangrijkste punten.

9.1 Kritische Succes Factoren

Vertrouwen en geduld

Bij verandertrajecten als het traject waar Oudewater en Woerden nu aan gaan beginnen is het belangrijk om wederzijds vertrouwen te hebben. Dit houdt in dat beide partijen de andere partij vertrouwen om ook in hun belang te handelen. Daarnaast past enig geduld. De reorganisatie zal niet op 1-1-2015 vlekkeloos verlopen zijn, noch zal deze per 1-1-2015 volledig operationeel zijn.

Aandacht voor cultuur en werkwijzen: koester de verschillen

Beide organisaties verschillen nu, anno 2013, van elkaar in werkwijzen en organisatiecultuur. Het is van belang, ook voor acceptatie onder de medewerkers, om naar beide culturen en werkwijzen te kijken en het beste van beide werelden mee te nemen. Dit verdient de actieve inzet van zowel de ontvangende partij (Woerden) als de binnenkomende partij (Oudewater). Dit is een proces wat tijd zal kosten maar uiteindelijk voor iedereen plezier op zal leveren.

Open en transparant zijn

Het is belangrijk om vanaf de start helder, open en transparant naar elkaar te zijn over ieders verwachtingen, belang en doelstellingen. Daarbij zijn belangrijke factoren: harmonisatie en besparing zijn communicerende vaten. Indien er weinig tot geen beleidsvrijheid/autonomie wordt ingeleverd, zal de efficiëntie weinig toenemen. Met andere woorden: indien beide besturen elk product apart gemaakt hebben, dan zal de samenwerking in termen van kosten maar ook in termen van kwaliteit maar zeer beperkt meerwaarde hebben. Zo zijn ook besparingen en kwaliteit communicerende vaten, zeker bij twee gemeenten die al weinig 'vet' op de botten hebben qua personeel. Veel besparen maakt een vergroting van de kwaliteit moeilijk realiseerbaar. Kortom: het is belangrijk dat beide besturen open en transparant zijn naar elkaar over wensen, belangen en doelstellingen. Alleen dan kan, in goed overleg met de ambtelijke top, gekomen worden tot voordeel voor alle betrokken partijen.

Investeer in elkaar

Leer elkaar als besturen en als MT's goed persoonlijk kennen. Zeker als bestuurders, die elkaar straks moeten vertrouwen met elkaars medewerkers, is het van belang om een band op te bouwen die voldoende is om vertrouwen te kunnen laten groeien. Dit houdt ook in dat beide besturen elkaar het één en ander moeten gunnen.

Blijf redeneren vanuit de inhoud

Zorg dat de inhoud leidend blijft in alle beslissingen die genomen worden. Het gaat om het optimaliseren van de primaire dienstverlening van de gemeente aan haar gemeenschap. Denk in dat kader bijvoorbeeld kritisch na over de huisvestingsvraagstukken. Indien er overcapaciteit ontstaat kan deze ook commercieel verhuurd worden om zo extra middelen vrij te spelen voor het primair proces.

9.2 Risico's

Verwachtingsmanagement

De businesscase, en daarmee de conclusies over de voordelen in termen van kwetsbaarheid en kwaliteit, zijn gebaseerd op de huidige situatie in beide gemeenten. Indien tijdens het samenvoegingstraject verder bezuinigd wordt op de ambtelijke apparaten, dan zal ook de verwachte kwaliteitswinst onder druk komen te staan en zal de kwetsbaarheid verder toenemen. Dit kan leiden tot teleurstellingen over het samenvoegingstraject (het heeft ons niet gebracht wat we hadden gehoopt) en kan ook voor beide gemeenten daadwerkelijke uitdagingen creëren in de uitvoering. Het is daarom van belang om bij alle veranderingen in de huidige organisaties aan te geven wat de effecten zullen zijn op de situatie na de samenvoeging.

Opwaartse druk salarisgebouw

Bij de samenvoeging wordt er van uit gegaan dat de medewerkers van Oudewater in dezelfde schaal blijven. Indien deze 'opgeschaald' zouden worden tot het niveau van Woerden, kan dat een opdrijvend effect hebben op de loonkosten van Woerden. Dit kan deels voorkomen worden door 'streng' te blijven op de juiste relatie tussen taken die worden uitgevoerd en de daarbij behorende inschaling. Indien er sprake is van substantiële opwaartse druk, dan zal dit effecten hebben op de personele kosten die zullen stijgen. Dit betekent dat beide gemeenten meer zullen moeten betalen aan apparaatskosten, waardoor de samenvoeging minder aantrekkelijk kan worden.

Lange terugverdiëntijd

Gezien de investeringen die moeten worden gedaan t.b.v. de samenvoeging is sprake van een relatief lange terugverdiëntijd (5,5 jaar). Onze ervaring met lange terugverdienperiodes is dat op den duur steeds onduidelijker wordt welke kostenvoordelen nu echt toegeschreven moeten worden aan de ambtelijke samenvoeging, waardoor het inzichtelijk maken van de voortgang qua terugverdienen ook lastiger wordt.

Onvoldoende tijd voor combinatie samenvoeging en going concern

De samenvoeging vraagt ambtelijke capaciteit. Indien beide gemeenten, die nu al te ambitieus zijn in verhouding tot het vermogen van de beide losse apparaten, in de periode van samenvoeging onverminderd ambitieuze doelstellingen zal neerleggen, dan kan dit in potentie een te grote druk zetten op de ambtelijke organisaties. Een samenvoegingsproces vraagt zorgvuldige aandacht.

Onvoldoende aandacht voor cultuur bij samenvoeging

Beide organisaties hebben een eigen cultuur. Dat betekent dat binnen beide organisaties eigen normen en waarden gelden en medewerkers op een vertrouwde manier met elkaar omgaan. Bij samenvoegingen is cultuur een belangrijk aandachtspunt. Onvoldoende aandacht en ruimte voor elkaars cultuur kan leiden tot weerstand. Het is dan ook raadzaam om de medewerkers van Oudewater op een zorgvuldige manier op te nemen in de cultuur van Woerden en te zoeken naar

Berenschot

gezamenlijkheid. Het kan voor alle betrokkenen juist een kans zijn om gezamenlijk te werken aan een 'nieuwe en eigen' cultuur.

Geen (of onvoldoende) harmonisatie van ICT en werkprocessen

Indien de gemeenten er niet op korte termijn in slagen processen (werkprocessen en ICT-processen) te harmoniseren, dan zullen de voordelen in termen van kwaliteit (werkprocessen) en kosten (ICT) ook uitblijven. Het parallel in stand houden van twee productieprocessen vereist veel afstemming en brengt nodeloze kosten/lasten met zich mee.

Uit de hand lopende projectkosten

De projectkosten van de ambtelijke samenvoeging zijn strak geraamd. Dit wil zeggen dat de ruimte voor extra kosten zeer beperkt is. Het is dan ook zaak om als beide besturen en het management strak te sturen op de te maken kosten en deze onder controle te houden. Een toename van de projectkosten resulteert één op één in een toename van de terugverdientijd.

Extra capaciteit als gevolg van decentralisaties

Ten tijde van het maken van deze businesscase zijn de gevolgen – in termen van fte's – van de decentralisaties in het sociaal domein en de introductie van de Omgevingswet in het fysieke domein nog niet te overzien. Deze zijn dan ook buiten de businesscase gehouden. Bedacht moet worden dat er op (korte) termijn wel extra capaciteit nodig zal zijn om deze twee ontwikkelingen op lokaal niveau goed te kunnen managen en uitvoeren.